

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **54**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO

(Anni 2015 e 2016)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Garante regionale dei diritti della persona della regione Veneto

Trasmessa alla Presidenza l'11 agosto 2017

PAGINA BIANCA

Indice

Premessapag. 1

PARTE I

Attività di difesa civicapag. 21

PARTE II

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di etàpag. 35

PARTE III

**Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive
della libertà personale.....**pag. 111

Appendice alla Parte IIIpag. 121

PAGINA BIANCA

Premessa. 1

Premessa

2 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 perseguitamento 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 (*cfr. 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*).

4 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 (*cfr. 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

Premessa.

5

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 perseguitamento 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

6 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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.

Peraltro, 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 “autority” (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

8 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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

10 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 ultime 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.

Rinviamo 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.

12 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 civici.

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.

14 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 civici.

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.

Gingno

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.

16 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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*”.

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

17

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: affidò 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.

18 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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*”.

PARTE I

Attività di difesa civica

20 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 (*cfr. 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 (*cfr. art. 1 c. 2 lett. a, art. 11, l.r. 24 dicembre 2013, n. 37*), sostitutiva, nella Regione del Veneto, del Difensore civico regionale (*cfr. 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.*

22 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 istranza 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, interassi 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 istranze ricevute nel corso dell'anno 2015, risulta che:

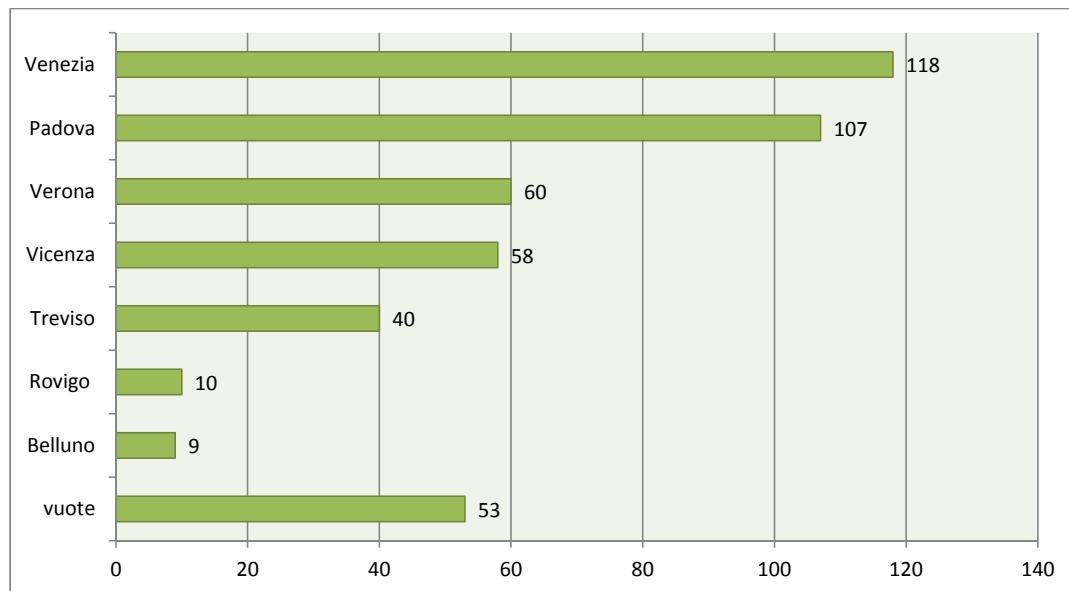
- 118 provengono dal territorio della provincia di Venezia (79 sino al 1° settembre e 39 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 107 provengono dal territorio della provincia di Padova (80 sino al 1° settembre e 27 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 60 provengono dal territorio della provincia di Verona (41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

24 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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%).

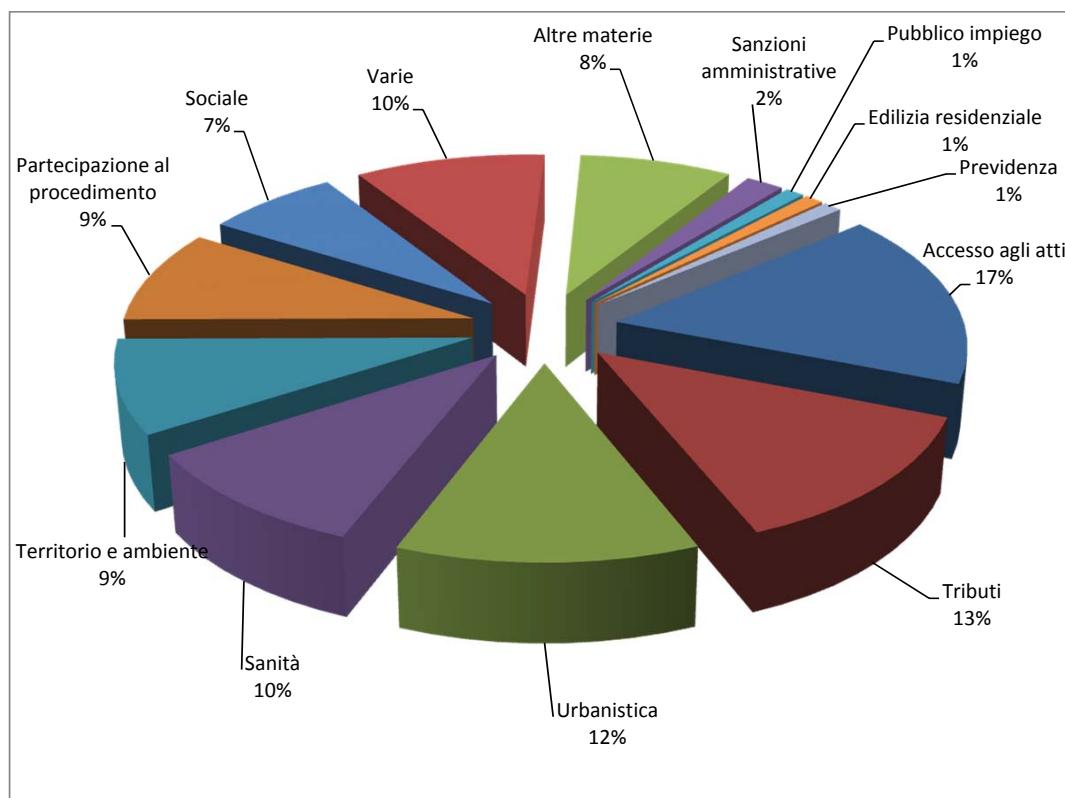
Il rimanente 23% delle istanze ricevute nel corso del 2016 risulta afferente, in misura diversa, a vari ambiti di competenza d'intervento del Garante, quali: sanzioni amministrative, pubblico impiego, edilizia residenziale, previdenza, nonché altre materie ancora e comprese istanze che per alcuni aspetti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

26 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e consiste nel diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni documenti, informazioni o dati, ogniqualvolta sussista in capo a esse l'obbligo di pubblicarli e ne sia stata omessa la loro pubblicazione.

L'accesso generalizzato risponde invece a esigenze di controllo diffuso, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento 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

28 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 la 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.

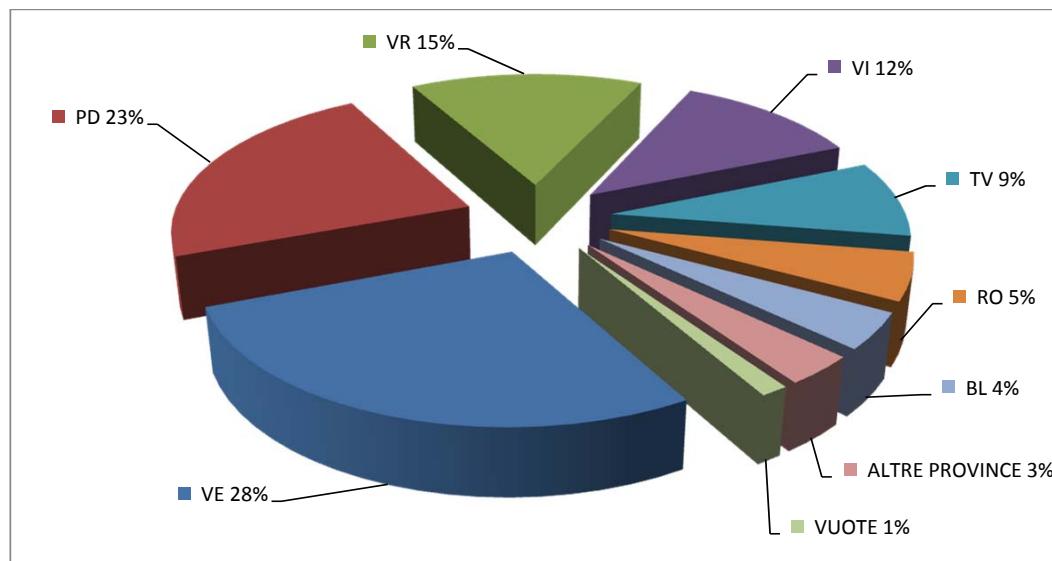
Tabella 2. Istanze anno 2016. Per provincia. Valori assoluti

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.

30 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

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 preconstituiti 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.

32 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

33

PARTE II

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



34 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Capitolo I

Tutori volontari per minori d'età

Il Veneto, Regione che per prima in Italia ha saputo intercettare i nuovi bisogni di rappresentanza di tanti bambini e ragazzi, promossi dai cambiamenti sociali, culturali e normativi che via via si erano succeduti nel tempo, ha investito sulla costruzione di un nuovo profilo del tutore per i minori d'età, superando la limitatezza della sola funzione burocratica e accentuandone la funzione sociale e relazionale.

L'esperienza realizzata in questi anni si contraddistingue per essere promossa e governata da un'istituzione di garanzia a livello regionale e implementata d'intesa e in sinergia con altre istituzioni del territorio (Autorità giudiziarie, Comuni, Aziende UlssUlss). L'Ufficio del Garante opera sulla base di protocolli di intesa con i Tribunali e in stretta collaborazione con un gruppo di professionisti (circa 30 operatori) dei Servizi sociali e sociosanitari, incaricati dai Direttori sociali e della funzione territoriale e dai Presidenti delle Conferenze dei Sindaci di svolgere il ruolo di Referenti territoriali per i tutori legali volontari.

Ma è soprattutto grazie alla disponibilità tanti cittadini a essere nominati tutori di un minore - previa la frequenza di un percorso di formazione finalizzato a fornire le nozioni fondamentali sul ruolo e le responsabilità del tutore, nonché a favorire l'acquisizione di una rappresentazione delle problematiche che nel corso di una tutela si possono incontrare - che è stato possibile sperimentare e consolidare un nuovo modo di pensare e di svolgere le delicate funzioni assegnate al tutore di un minore d'età.

Comuni e Aziende ulss hanno sostenuto il passaggio dalla nomina istituzionale, e necessariamente burocratica del tutore, alla nomina di cittadini formati e disponibili ad assumere la funzione di tutore in un'ottica nuova, più vicina ai bisogni relazionali dei minori e basata sull'effettività dei loro diritti di rappresentanza. L'attività di promozione culturale e di formazione svolta sul territorio ha permesso la creazione di una risorsa umana preziosa: un volontariato competente dedicato ad una forma di cittadinanza attiva e di solidarietà sociale impegnativa, delicata e responsabile.

36 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Il modello operativo, ormai da tempo consolidato e supportato da un intenso lavoro di rete, si articola in alcuni filoni di attività fondamentali:

- formazione e monitoraggio dei volontari, attraverso l'organizzazione e la realizzazione di corsi e incontri territoriali;
- individuazione e segnalazione ai Giudici di volontari formati disponibili a essere nominati tutori;
- consulenza tecnica a supporto dell'attività dei tutori volontari e dei Referenti territoriali;
- periodiche azioni di cura delle reti istituzionali e operative.

L'individuazione e la segnalazione ai Giudici richiedenti di persone formate e disponibili a svolgere la funzione di tutore avviene sulla base di una procedura definita negli anni 2004 e 2005 attraverso la sottoscrizione di Protocolli di collaborazione tra i Tribunali interessati e l'allora Pubblico Tutore dei minori.

Tale procedimento individua oggi nell'Ufficio del Garante dei diritti della persona il soggetto istituzionale responsabile della gestione di una banca dati regionale contenente:

- i nominativi e i dati personali dei volontari formati che hanno dichiarato la loro disponibilità ad assumere la tutela di minori di età;
- le informazioni sulle tutele attivate nel territorio regionale attraverso la collaborazione tra le Autorità giudiziarie e l'Ufficio del Garante dei diritti della persona.

I volontari formati e valutati idonei vengono scelti e “abbinati” ai minori - per i quali l'Autorità giudiziaria competente ha disposto l'apertura della tutela - sulla base di alcune informazioni fondamentali, fornite dai Servizi territoriali di protezione e cura, relative alla situazione complessiva del minore e ai suoi bisogni specifici.

La gestione dell'elenco dei volontari da parte dell'Ufficio, oltre a consentire la scelta di una persona adeguata per ogni minore, facilita la promozione di azioni di accompagnamento, sostegno e consulenza in favore degli stessi tutori nominati.

La complessità e la delicatezza del ruolo e delle funzioni del tutore richiedono, infatti, la presenza di un soggetto in grado di monitorare l'intero processo, di comunicare ed interagire con i diversi soggetti coinvolti o coinvolgibili negli interventi di cura e protezione dei minori tutelati.

L'attività per i tutori volontari di minori d'età. Anno 2015

Analisi dei dati

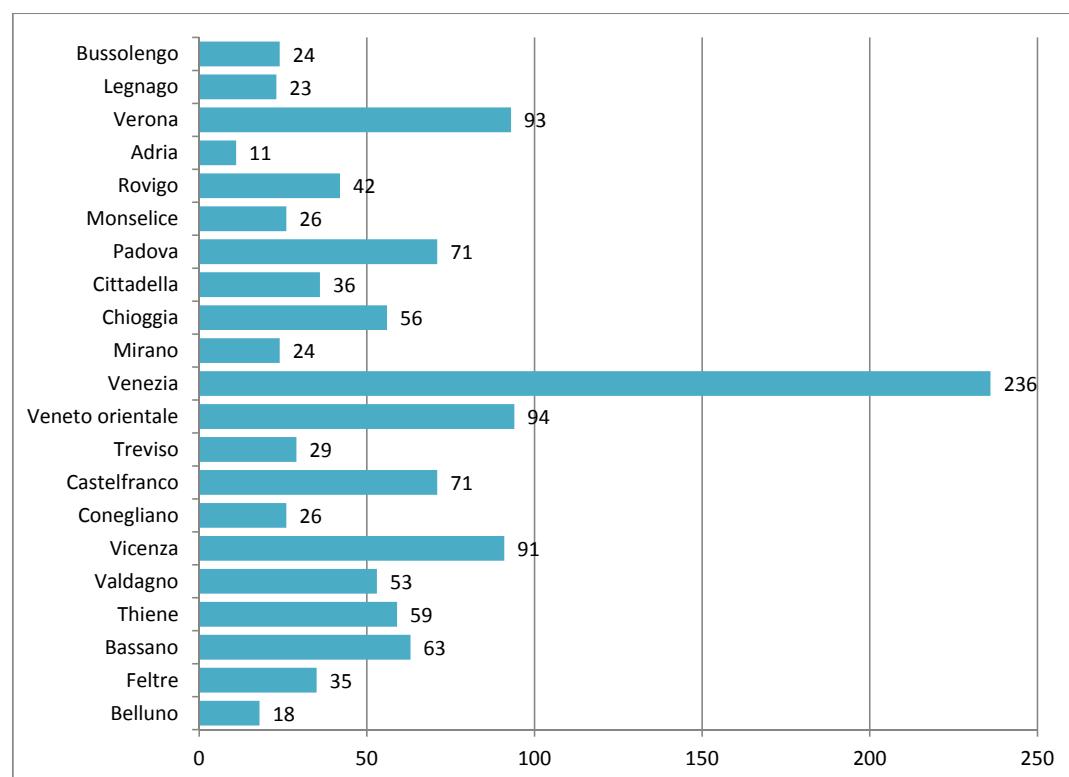
Dal 2004 ad oggi sono stati formati e inseriti in banca dati 1.181 volontari, distribuiti territorialmente secondo il grafico n. 1.

Di questi, il 60% è ancora disponibile all'assunzione dell'incarico di tutore legale, il 13% ha temporaneamente sospeso la propria disponibilità e il 27% ritiene l'esperienza conclusa.

La gran parte dei volontari è di genere femminile: 862 donne (73% del totale) contro 318 uomini (27% del totale).

Rispetto al titolo di studio, la metà dei volontari è laureato o ha conseguito una specializzazione post-laurea, mentre il 35% possiede un diploma di scuola superiore. Sotto il profilo professionale una percentuale significativa (20%) svolge attività lavorativa in ambito socio-sanitario, i restanti appartengono, invece, ad ambiti professionali eterogenei (avvocati, insegnanti, impiegati) oppure sono pensionati.

Grafico 1. Tutori volontari formati divisi per Ulss di residenza



38 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Nel 2015 sono giunte all'Ufficio da parte delle Autorità giudiziarie (Tribunali ordinari - T.O. e Tribunale per i minorenni – T.M.) **472 richieste di volontari formati**, ed hanno riguardato in totale 465 bambini ed adolescenti. Per la maggior parte di loro è stato nominato un tutore, per alcuni il tutore e il protutore e per altri ancora solo il protutore. Nelle situazioni di più fratelli è stato nominato un unico tutore.

Confrontando inoltre i dati degli ultimi anni *grafico n. 2*, si può vedere come nel 2015, non solo si è interrotto il trend negativo delle richieste in atto dal 2011, ma c'è stato un loro consistente incremento.

Grafico 2. Numero richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per tipologia (tutore, protutore, tutore e protutore)

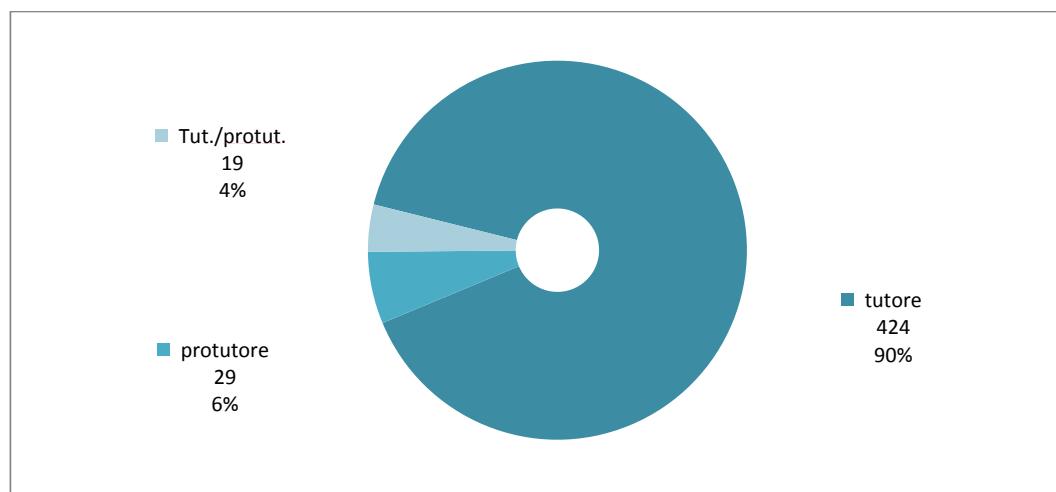
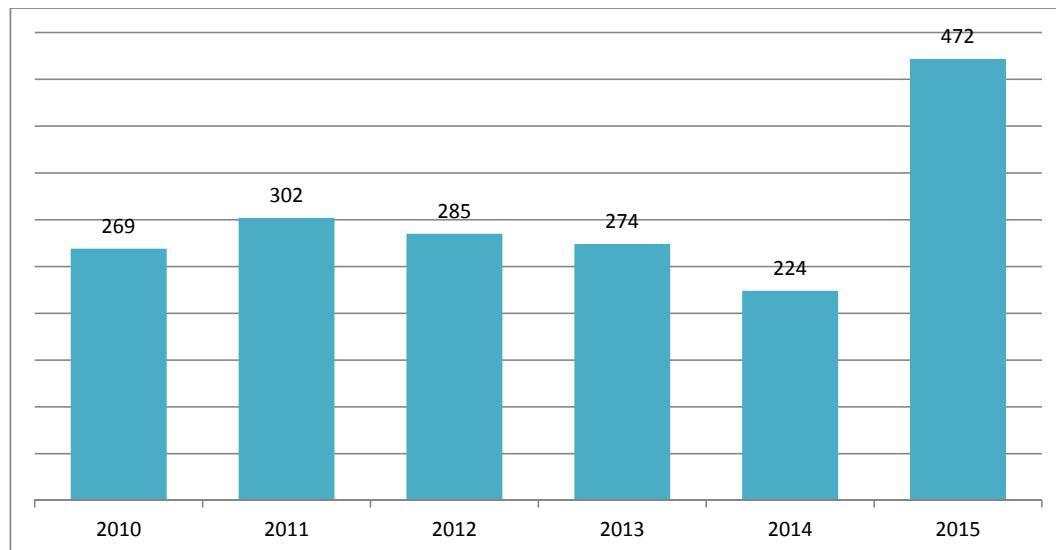


Grafico 3. Numero richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per anno

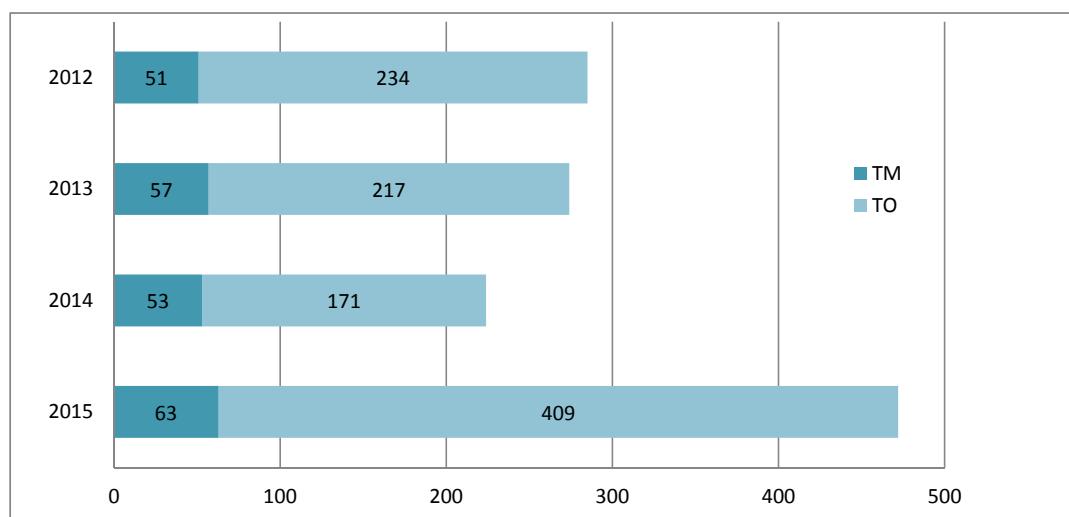


Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

39

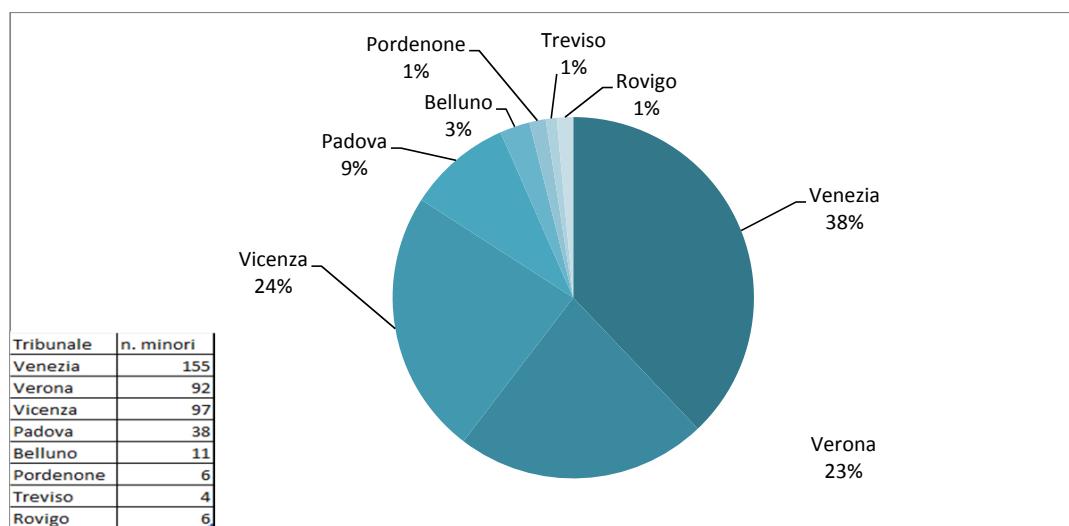
Le richieste provenienti dal Tribunale per i minorenni sono leggermente aumentate rispetto agli anni precedenti, mentre quelle provenienti dai Tribunali ordinari sono più che raddoppiate.

Grafico 4. Numero richieste suddivise per anno e Autorità giudiziaria richiedente



L'elevato numero di richieste pervenute dai Giudici tutelari è stato determinato dalla rilevante presenza di minori stranieri non accompagnati: il 68% delle richieste, infatti, appartiene a questa tipologia di tutela, corrispondente a 318 minori su 465. Nel 2014 le richieste di tutore per minori stranieri non accompagnati avevano rappresentato complessivamente il 39% delle richieste, corrispondenti a 87 minori.

Grafico 5. Numero richieste di individuazione tutore per Tribunale ordinario richiedente

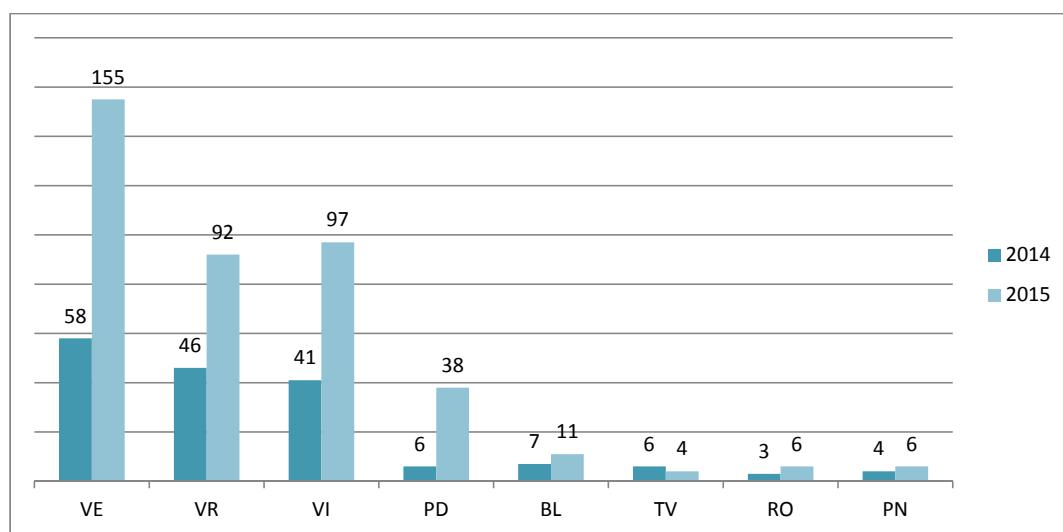


40 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Al primo posto per numero di richieste si colloca il Tribunale di Venezia (155). Diversamente dagli anni precedenti, molte richieste riguardano minori che non sono collocati nell'ambito territoriale del Comune capoluogo, ma in altri Comuni della provincia: Chioggia, Cona, Eraclea, Jesolo, Portogruaro.

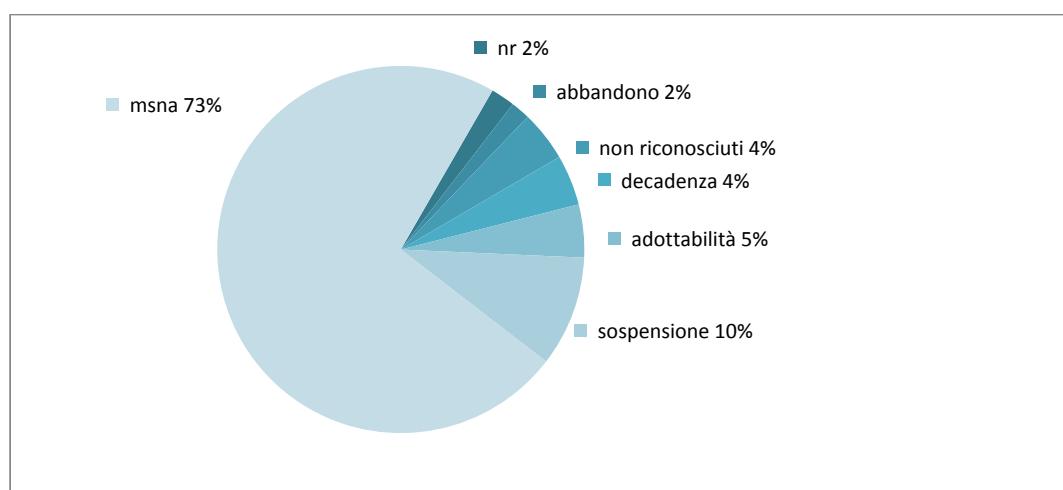
Seguono il Tribunale di Vicenza con 97 richieste e quello di Verona con 92 richieste.

Grafico 6. Numero richieste di individuazione tutore per Tribunale ordinario richiedente (anni 2014 e 2015)



Il confronto con i dati del 2014 rende bene l'idea dell'aumento delle richieste, registrate prevalentemente nelle quattro maggiori città: Venezia, Verona, Vicenza, Padova. Solo a Treviso il trend è risultato negativo.

Grafico 7. Numero richieste di individuazione tutore per causa di apertura della tutela



Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

41

Il grafico n. 7 evidenzia, infatti, come causa preponderante di apertura delle tutele “l'impossibilità all'esercizio della responsabilità genitoriale per lontananza” (73%), causa che contraddistingue la situazione dei minori stranieri non accompagnati. Tutte le altre cause insieme rappresentano il 25% del totale.

Se si confronta il dato disaggregato, relativo alla causa di apertura della tutela, con quello dell'anno precedente, risulta ancora una volta l'evidenza della portata che ha assunto nel 2015 il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. Dal 2005, anno di avvio delle prime collaborazioni con i Tribunali, è la prima volta che si registra una prevalenza così elevata di minori stranieri non accompagnati.

Grafico 8. Richieste di tutore per causa di apertura di tutela (anni 2014 e 2015)

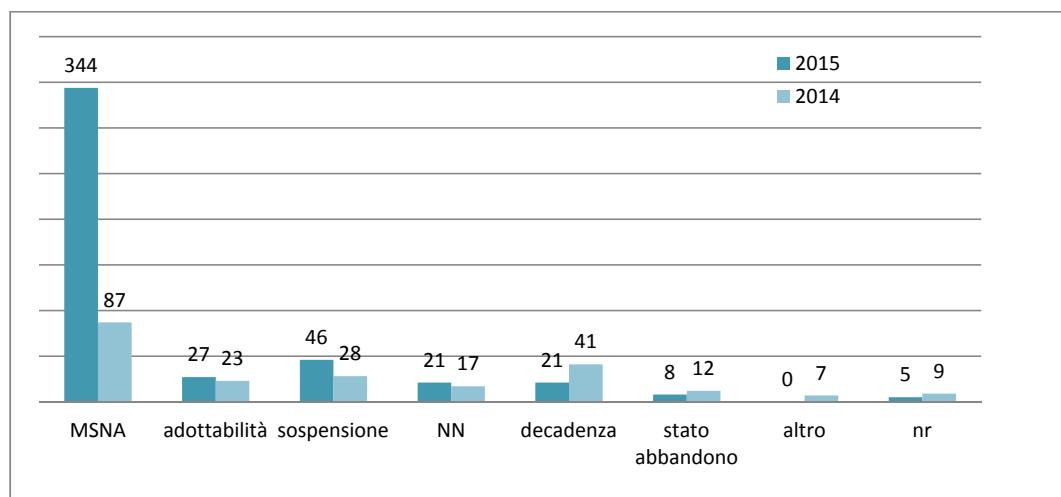
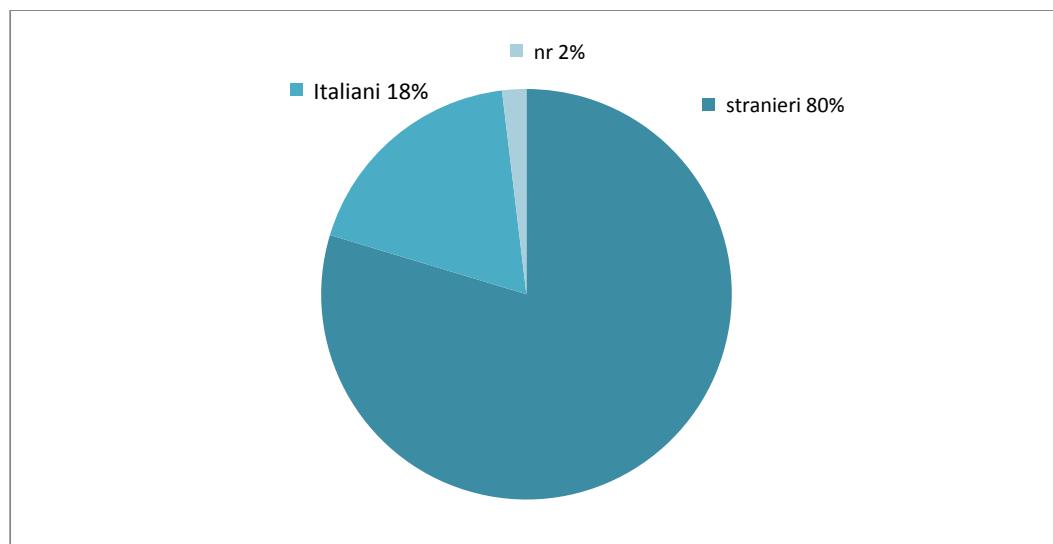


Grafico 9. Numero minori oggetto delle richieste di tutore suddivisi per nazionalità



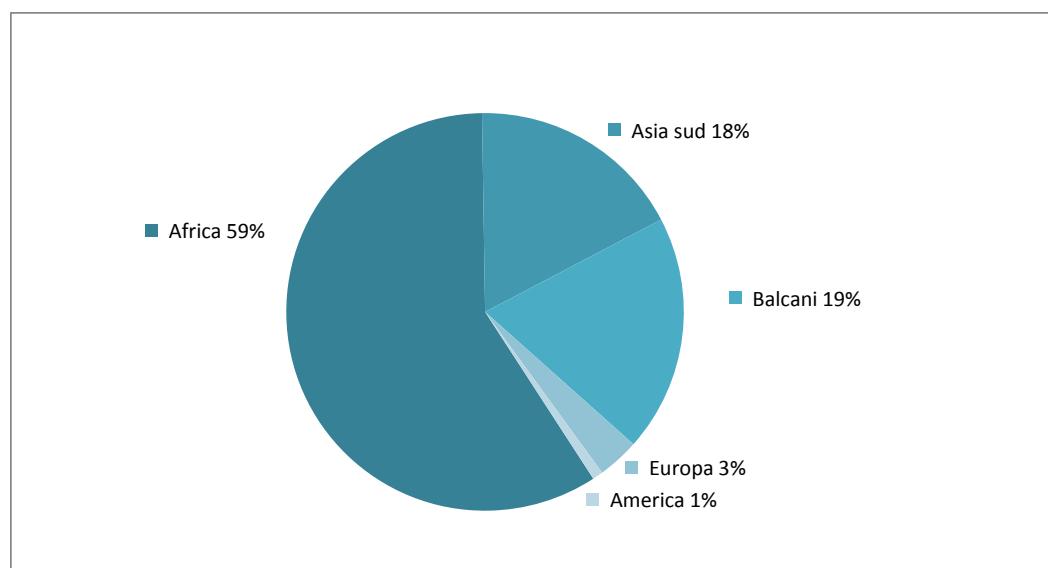
42 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Analizzando le richieste pervenute nel 2015, sotto il profilo della *nazionalità*, grafico n. 9, emerge che l'80% (377) riguarda minori stranieri e che il 91% di questi, pari a 344 minori, è costituito da minori stranieri non accompagnati. Nel 2014 valori assoluti e proporzioni erano alquanto diverse poiché i minori stranieri erano in tutto 140 (il 62,5% del totale), 87 dei quali erano minori stranieri non accompagnati (62%).

I minori stranieri provengono da 35 Paesi diversi. Il gruppo nazionale più consistente è quello del Gambia (55 minori), seguito da Bangladesh (42), Kosovo (32), Albania (30), Nigeria (28), Ghana (25) Afghanistan (15).

Raggruppando i minori per aree continentali, come emerge dal grafico n. 10, risulta che dall'Africa proviene il 59% dei minori stranieri (nel 2014 era il 34%), mentre il 19% proviene dall'area balcanica (32% nel 2014) e il 18% dall'Asia, o più precisamente dall'Asia meridionale.

Grafico 10. Richieste di tutore suddivise per area geografica di provenienza del minore



Incrociando inoltre i dati relativi alla nazionalità con quelli relativi all'età, emerge che i minori stranieri non accompagnati sono prevalentemente ultra-sedicenni, spesso prossimi alla maggiore età.

Nel caso dei minori italiani, invece, sono rappresentate tutte le età, compresa la fascia di età 0 - 1 anno, che comprende anche i bambini non riconosciuti alla nascita.

Sotto il profilo dell'esito delle richieste inviate dall'Autorità giudiziaria all'Ufficio, si evidenzia che alla data del 31 dicembre 2015 risultano ancora "aperte", cioè in attesa di abbinamento, 62 richieste.

Nel 68% dei casi la procedura si è conclusa con l'indicazione di un volontario, mentre nel 19% dei casi – corrispondenti a 91 fascicoli - non ci sono state le condizioni per la conclusione della procedura. In questi casi la sopraggiunta maggiore età costituisce la

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

43

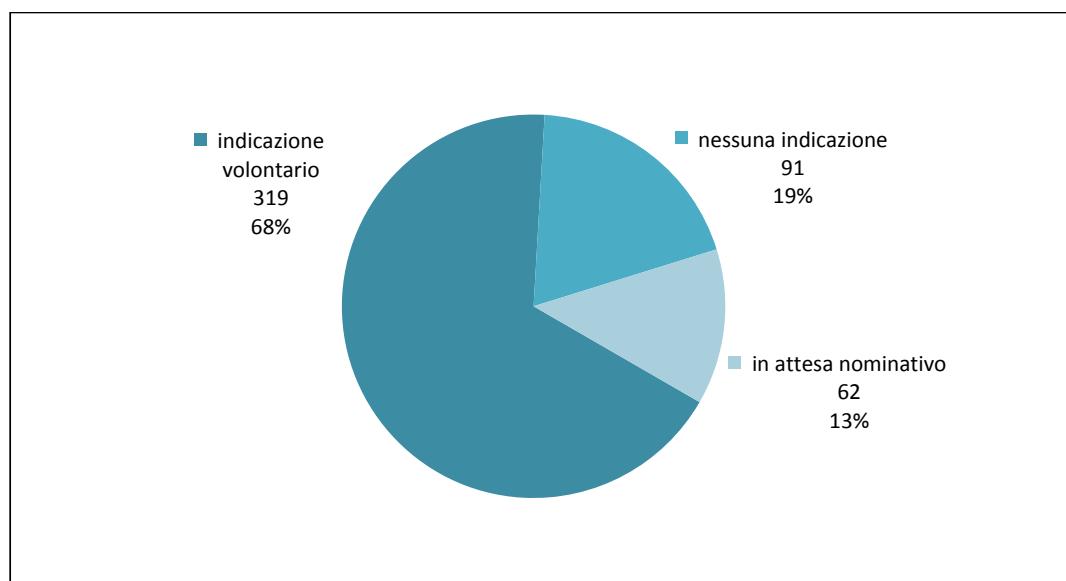
causa principale della mancata conclusione, anche se in alcuni casi la causa è da ricondursi al ritardo con cui è pervenuta all'Ufficio la richiesta del Giudice - a ridosso della maggiore età del minore -, che non ha consentito i tempi tecnici per procedere alla individuazione di un volontario e alla sua nomina.

In un terzo dei casi la nomina non si è conclusa per l'irreperibilità del minore, dovuta per lo più ad un suo allontanamento volontario dalla struttura. In qualche altro caso si è proceduto con la nomina di un parente o conoscente reperito nelle more del procedimento.

Nel 2015, per la prima volta, l'Ufficio si è trovato nelle condizioni di non avere a disposizione volontari formati da indicare al Giudice.

In mancanza quindi di risorse, l'Ufficio ha ritenuto di segnalare al Giudice l'esito negativo della ricerca almeno 30 giorni prima del compimento della maggiore età del minore, al fine di dare al magistrato la possibilità di individuare un'alternativa (nomina istituzionale o avvocato).

Grafico 11. *Richieste di tutore suddivise per esito*

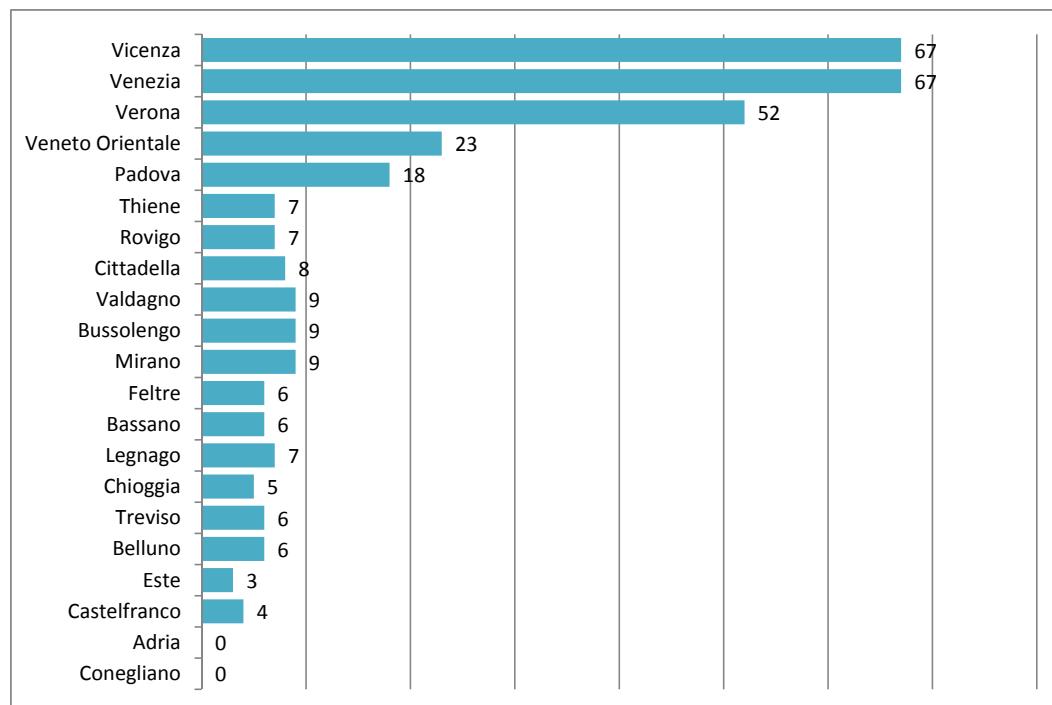


Il successivo grafico n. 12, relativo alla distribuzione territoriale delle nomine, evidenzia un aumento significativo delle nomine nella provincia di Vicenza.

Probabilmente l'incremento è stato determinato sia dall'aumento di richieste per la presenza dei minori stranieri non accompagnati, sia dalla prassi del Tribunale ordinario di Vicenza di nominare oltre al tutore anche il prototutore.

44 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Grafico 12. Tutele attivate suddivise per Ulls del volontario nominato



Evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati

Dall'analisi dei dati sull'attività svolta nel 2015 emerge come il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresenti oggi un'emergenza, che per essere efficacemente governata abbisogna di un'articolata riflessione sia sugli aspetti sostanziali che caratterizzano il fenomeno stesso, sia sul sistema di accoglienza che oggi, nel Veneto, si presenta alquanto sfilacciato.

Le modalità con cui i minori stranieri non accompagnati giungono in Italia sono diverse e riconducono a storie e ad esperienze migratorie personali che inevitabilmente influenzano la prefigurazione di possibili processi di inclusione sociale.

Da tempo, ad esempio, è stato individuato un flusso di minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia regolarmente accompagnati da familiari i quali, successivamente, rientrano in patria lasciando i minori soli nel nostro Paese. Si tratta per lo più di minori provenienti dall'Albania e dal Kosovo, che vengono rintracciati nel territorio o, più spesso, si presentano spontaneamente alle Forze dell'ordine o ai Servizi sociali dei Comuni i quali li collocano in comunità educative. In alcuni casi, quando i Servizi rintracciano dei parenti adeguati e disponibili, attivano un affidamento intra-familiare.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

45

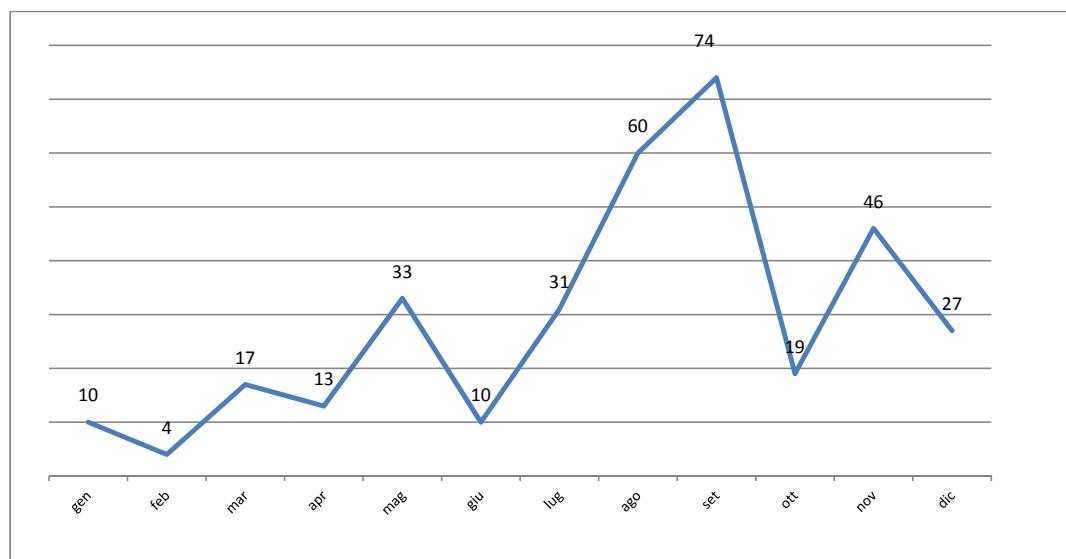
Altri minorenni arrivano sulle coste del sud Italia, dove si dichiarano profughi adulti. Solo successivamente, dopo essere stati trasferiti nelle diverse strutture individuate dalle Prefetture, dichiarano la loro minore età.

Si tratta di una presenza difficile da stimare. I dati in possesso dell’Ufficio si basano esclusivamente sulle richieste dei Giudici tutelari di indicazione di una persona disponibile ad assumerne la tutela. A volte capita che la segnalazione al Giudice tutelare non venga effettuata e, in alcuni casi, è successo che, benché sia stata avviata la procedura, il Giudice stesso non abbia inoltrato all’Ufficio la richiesta di nominativo.

A livello regionale non esistono dati ufficiali, non è quindi possibile conoscere il numero esatto dei minori collocati nelle strutture per adulti gestite dalle Prefetture del Veneto e quindi pesare il fenomeno.

Per quanto riguarda i dati in possesso dell’Ufficio, su 344 richieste inoltrate dai Giudici tutelari per la procedura di nomina di un tutore per minori stranieri, i minori arrivati attraverso i circuiti del Ministero dell’Interno sono circa i due terzi. Tali richieste hanno registrato un incremento rilevante nei mesi di luglio e agosto.

Grafico 13. Numero richieste di tutori volontari suddivise per mese



Questi minori rimangono per lo più nelle strutture gestite dalle Prefetture, quindi in luoghi non accreditati e non autorizzati per la loro accoglienza: appartamenti, palestre, ex caserme, tendopoli, anche alberghi.

Il loro trasferimento nelle comunità per minori non avviene quasi mai. Ciò sembra imputabile a due ordini di problemi: da un lato la mancanza di disponibilità di posti, dall’altro l’insufficienza dei fondi a disposizione delle Prefetture.

La retta giornaliera che il Ministero è disponibile a pagare rappresenta meno della metà della retta media normalmente richiesta dalle comunità per minori.

46 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Anche il numero di posti, circa trenta, messi a disposizione nel Veneto con il sistema S.P.R.A.R. (sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati), risulta di gran lunga al di sotto delle reali necessità.

Una questione di non scarsa rilevanza nella gestione di questi ragazzi è rappresentata dal fatto che i Servizi sociali dei Comuni, ove insistono le strutture di accoglienza gestite dalle Prefetture, solitamente non intervengono in quanto ritengono i minori collocati dalle Prefetture non di loro competenza. Quindi non vengono predisposti i necessari progetti di protezione ed integrazione.

Fanno eccezione il Comune di Vicenza e il Comune di Padova che, una volta accertata la minore età, prendono in carico i ragazzi e li collocano nelle comunità educative per minori.

Ci si trova dunque di fronte ad un sistema di accoglienza disomogeneo, in cui i livelli di protezione e di opportunità di integrazione offerti ai minori sono molto diversi, con conseguenti disparità di trattamento e tutela dei loro diritti.

Questo nuovo canale di arrivo ha reso più difficile garantire anche la tutela legale di questi minori, dato che sono venute meno le principali regole di intervento messe a punto nel lavoro di rete sviluppato nel corso degli anni: presa in carico da parte di un servizio sociale territoriale, collocamento in idoneo ambiente, costruzione di un *p.e.i.* (progetto educativo individualizzato).

La mancanza di un Servizio sociale di riferimento non consente, infatti, di effettuare una valutazione professionale della situazione di ogni singolo minore e di dare a ciascuno l'assistenza e le cure necessarie. Molti di loro hanno vissuto situazioni traumatiche importanti (abusì, maltrattamenti psicologici, maltrattamenti fisici, lutti) per la cui elaborazione avrebbero bisogno di un adeguato ambiente di vita e di sostegno psicologico.

Sovrappiù non viene garantita loro neppure la possibilità di frequentare corsi di alfabetizzazione o di essere iscritti ad un istituto scolastico o, quanto meno, ad un Centro territoriale di formazione permanente (C.T.P.), pur a fronte di un obbligo scolastico previsto dalla vigente normativa.

L'elevato numero di richieste inoltrate dai Giudici tutelari e la concentrazione dei minori in strutture allocate in territori non interessati in passato dal fenomeno dei minori stranieri non accompagnati o profughi (ad esempio Belluno, Feltre, Veneto orientale, Chioggia, Este-Montagnana, Rovigo, Legnago e Bussolengo) hanno posto all'Ufficio non poche difficoltà nel reperire volontari formati e disponibili ad assumere l'incarico di tutori.

Date le inadeguate condizioni del collocamento di questi minori e viste le oggettive difficoltà in cui i tutori si sarebbero trovati a svolgere le loro funzioni, l'Ufficio si è più volte interrogato sull'opportunità di indicare al Giudice il nominativo delle persone disponibili.

La mancanza di un Servizio sociale di riferimento, il collocamento dei minori in strutture non accreditate, e a volte poco accessibili, la mancanza di mediatori culturali o linguistici

hanno di fatto modificato l'assetto in cui solitamente il tutore svolge il proprio ruolo, esponendolo così a maggiori responsabilità ed ad un maggiore impegno in termini di tempo.

Ogni territorio ha risposto all'emergenza con modalità proprie, raramente sono stati stilati dei protocolli operativi. Di fatto si registrano uno scollamento tra i soggetti istituzionali presenti nel territorio e un indebolimento del modello di lavoro di rete attivato in passato.

Si sono riscontrate ad esempio differenze di orientamento e di prassi tra le varie Prefetture relativamente all'accertamento dell'età: il soggetto istituzionale cui compete la responsabilità di rilevare i dati anagrafici dello straniero è la Questura, in mancanza di documenti per la Questura vale la data di nascita dichiarata al momento dell'identificazione.

Alcune Prefetture hanno recepito i dati comunicati dalle Questure, altre hanno ritenuto invece di disporre l'accertamento dell'età tramite il cosiddetto "esame del polso", una radiografia per la misurazione della sezione ossea del polso sulla base della quale è possibile, se pure all'interno di un determinato *range* temporale, stabilire indicativamente l'età anagrafica, nello specifico la minore o maggiore età.

Le Prefetture che hanno fin da subito e di prassi disposto l'esame del polso sono state quella di Vicenza e quella di Belluno, mentre la Prefettura di Venezia solo di recente ha provveduto in tal senso.

Laddove l'esame è stato effettuato, molti dei ragazzi sono risultati maggiorenni.

Effettuare da subito la verifica dell'età - anche attraverso una pluralità di strumenti, al fine di garantire l'affidabilità del risultato- consentirebbe di ridimensionare il fenomeno e, forse, di reperire risorse sufficienti per un'accoglienza più adeguata per coloro che sono effettivamente minori d'età.

Purtroppo, non esistono ad oggi a livello nazionale indicazioni chiare per l'effettuazione del controllo dell'età. Di recente è stato prodotto un documento inter-regionale contenente degli orientamenti, che però non è ancora stato recepito dalla Conferenza Stato-Regioni.

Formazione e monitoraggio

Anche nell'anno 2015 è emersa in diversi territori la necessità di reperire e formare nuovi volontari, dato il progressivo esaurirsi delle risorse a disposizione.

Purtroppo, non è stato possibile soddisfare tutte le richieste in quanto solo dal mese di maggio sono stati perfezionati gli incarichi ai consulenti esterni che si occupano di tale attività.

Il flusso dei minori profughi, verificatosi soprattutto a partire dal periodo estivo, ha richiesto all'Ufficio un notevole impegno per fronteggiare le numerose richieste di consulenza da parte dei tutori e dei Referenti territoriali e per adempiere l'attività amministrativa di individuazione e segnalazione dei volontari ai Giudici tutelari. Le risorse disponibili sono state quindi utilizzate per reperire e formare o aggiornare

volontari disponibili ad assumere la tutela di questi minori, penalizzando inevitabilmente la formazione “ordinaria”.

Sono state realizzate due iniziative formative *ad hoc*, una a Chioggia e una a Portogruaro. Sia l’ambito territoriale dell’Ulss 14 sia quello dell’Ulss 10 sono stati, infatti, chiamati a fronteggiare una presenza consistente di minori profughi, e non vi erano persone volontarie, adeguatamente formate, disponibili.

Non è stato invece possibile dare continuità all’attività di monitoraggio. E’ venuta meno, infatti, la partecipazione agli incontri organizzati dai Referenti territoriali, finalizzati all’aggiornamento dei tutori, al confronto su specifiche criticità incontrate nel corso dell’esercizio delle loro funzioni e alla condivisione di buone prassi.

Nel mese di dicembre 2015 è stato invece realizzato un incontro con i Referenti territoriali, nel corso del quale sono stati presentati il nuovo assetto istituzionale dell’Ufficio e alcuni dati sull’attività relativa ai tutori volontari svolta nell’anno 2015, sono state, inoltre, raccolte le osservazioni e le istanze dei partecipanti, al fine di calibrare la programmazione futura.

L’attività di consulenza ai tutori legali volontari e ai Referenti territoriali

Le consulenze ai tutori legali e ai Referenti territoriali nel corso del 2015 hanno registrato un leggero incremento rispetto lo scorso anno, sono, infatti, passate da 30 a 36. Considerate le difficoltà attraversate dall’Ufficio nel periodo ottobre 2014 - settembre 2015: interruzione dell’attività dalla scadenza dei contratti all’espletamento della selezione pubblica per l’affidamento dei nuovi incarichi a consulenti esterni, cambio dell’assetto istituzionale dell’Ufficio, con conseguente trasferimento della sede e modifica dei relativi riferimenti (indirizzo, telefono, indirizzo e-mail), concreto insediamento del Garante, avvenuto di fatto solo a partire dal mese di settembre, l’incremento, se pure limitato, risulta significativo.

L’attività di consulenza consente all’Ufficio di effettuare una valutazione critica del proprio operato, di adeguare la programmazione dei contenuti dei corsi di formazione, di definire con maggiore aderenza alla realtà le proprie linee di intervento.

Più specificatamente, attraverso l’attività di consulenza, l’Ufficio può:

- conoscere le principali e più comuni criticità riscontrate dai tutori nell’esercizio delle loro funzioni;
- monitorare le situazioni più complesse, affiancando i tutori nell’espletamento dei loro compiti;
- comprendere la qualità delle relazioni tenute dai tutori con gli altri soggetti della rete per la tutela dei minori d’età;
- promuovere incontri finalizzati ad affrontare alcune criticità che si manifestano nella rete per la tutela dei minori d’età;

- fornire al territorio indicazioni omogenee, promuovendo buone prassi non solo tra i tutori, ma anche tra gli altri soggetti della rete (Servizi, Comunità, Questure, scuole);
- riformulare i percorsi formativi per le persone interessate a svolgere le funzioni di tutori in base alle esigenze rilevate nel territorio.

I tutori considerano l'attività di consulenza fornita dall'Ufficio una risorsa importante: la presenza di un riferimento istituzionale in grado di dare loro indicazioni tecniche o di intervenire con azioni di sensibilizzazione e mediazione in caso di *empasse* o di divergenze tra i soggetti della rete, li rassicura nello svolgimento delle loro funzioni. Bisogna rilevare che gli stessi possono usufruire anche del supporto tecnico del Referente del proprio territorio.

L'attività di consulenza e la possibilità di accedervi con facilità è richiesta e apprezzata anche dai Referenti territoriali, che sono spesso chiamati a fornire una consulenza di primo livello ai tutori sul loro territorio di competenza. Pertanto è fondamentale per loro avere un interlocutore a cui chiedere chiarimenti, aggiornamenti, conferme, ma anche al quale riportare criticità di sistema e della rete, chiedendo un intervento diretto dell'Ufficio.

Il servizio offerto dall'Ufficio consiste principalmente nel dare informazioni e chiarimenti sul ruolo del tutore, anche rispetto agli altri soggetti della rete, e sulle connesse responsabilità ed esercizio delle stesse.

Alcune consulenze richiedono informazioni specifiche e puntuali (anche in ragione delle frequenti modifiche legislative), che consentano di affrontare situazioni particolarmente complesse, interpretare provvedimenti giudiziari oppure esprimere un parere sulle azioni più opportune da intraprendere nell'immediato futuro.

Nel 2015 sono stati aperti 36 fascicoli di consulenza, con riferimento a 42 minori. Si riportano di seguito, a titolo meramente esemplificativo, alcune questioni trattate nel corso dello scorso anno:

a) *relazioni tra i vari soggetti di rappresentanza:*

- rapporto tra il curatore e il tutore e tra tutore e protutore;
- rapporto tra il tutore e il difensore del minore: difesa d'ufficio, difesa di fiducia, patrocinio a spese dello Stato;
- necessità di nomina di un legale nelle procedure *de potestate*;
- necessità di nomina di un legale da parte del tutore di minore vittima di reato;
- modifiche alla competenza giurisdizionale per materia;

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

- responsabilità e poteri del tutore nominato prima del giuramento;
- ruolo e responsabilità del tutore all'interno dei procedimenti in cui il minore è parte (sia in ambito civile che penale, in cui il minore è parte offesa o autore di reato);

50 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

- incombenze del tutore nella fase conclusiva della tutela (relazione finale, attesa di comunicazione di chiusura, rendiconto economico, ...);
 - responsabilità del tutore rispetto agli interventi sanitari (interventi chirurgici, vaccinazioni, ...), soprattutto quando emergono difformità di giudizio con le famiglie affidatarie;
 - responsabilità solidale, su richiesta di alcuni Giudici tutelari, del tutore e protutore, chiamati a sottoscrivere entrambi richieste, autorizzazioni, relazioni;
 - rapporti con soggetti pubblici o privati nella gestione del patrimonio: apertura conti correnti, gestione pensioni o indennità, accettazioni eredità con beneficio d'inventario;
 - assunzione specifiche responsabilità da parte del tutore e del soggetto accogliente;
 - rapporti del tutore con l'Autorità giudiziaria: difficoltà di accesso, tempi lunghi per il giuramento, necessità di rinuncia alla tutela per sopravvenuti gravi motivi, criticità legate alla mancata comunicazione da parte del Giudice tutelare all'Ufficio di stato civile dell'apertura della tutela;
 - mancata o ritardata comunicazione di atti tra il Tribunale per i minorenni e i Giudici tutelari;
 - necessità della difesa tecnica nei giudizi di adottabilità a pena di nullità degli atti;
 - modalità di comportamento del tutore in caso di disaccordo con il Servizio sociale affidatario;
 - situazioni che necessitano la richiesta di intervento del Giudice tutelare;
 - difficoltà di gestione della situazione in assenza di un Servizio sociale di riferimento;
 - preoccupazione rispetto agli standard di accoglienza dei minori;
 - gestione della fase successiva al compimento della maggiore età;
- c) *documenti e atti giurisdizionali e amministrativi:*
- questioni correlate a documenti di interesse del minore: titoli di soggiorno, tessera sanitaria, carta di identità o passaporto;
 - natura dei decreti del Tribunale per i minorenni: immediata esecutività o meno; concetto di passaggio in giudicato delle sentenze e successiva eseguibilità delle stesse;
 - compilazione e valore del modello C3;
 - audizione del minore avanti le Commissioni territoriali per i richiedenti asilo e ruolo del tutore;
 - provvedimenti delle Commissioni territoriali per i richiedenti asilo;
 - passaggio in giudicato delle sentenze dichiarative dello stato di adottabilità;
- d) *altre questioni:*
- battesimo del minore nel corso dell'anno di affido preadottivo;

- affidamento *sine die* e possibilità di azionare l'adozione secondo l'articolo 44 della legge 4 maggio 1983 n. 184, *Diritto del minore a una famiglia*;
- affidamento a rischio giuridico;
- reintegro della responsabilità genitoriale: come si deve comportare il tutore;
- richiesta di nomina di un amministratore di sostegno nel diciassettesimo anno di età del minore;
- secretazione dei dati ed eventuale attribuzione di un nome fittizio al minore;
- residenza e domicilio, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati;
- spese straordinarie sostenute nell'esercizio della tutela e rimborсabilità;
- eventuale liquidazione di note spese per l'esercizio della tutela, liquidate dal Giudice tutelare in assenza di patrimonio;
- apolidismo e riconoscimento giudiziale di paternità;
- spese per atti necessari, quali accettazione eredità con beneficio di inventario e possibile rimborso.

La richiesta di consulenza implica l'apertura di un fascicolo, sia che avvenga telefonicamente, che con comunicazione scritta. Ogni fascicolo contiene l'eventuale documentazione inviata dal richiedente e le risposte prodotte dai consulenti dell'Ufficio. In alcuni casi, a seguito di richieste di consulenza, sono stati organizzati incontri presso l'Ufficio con i vari soggetti della rete di tutela coinvolti.

Principali criticità riscontrate nell'esercizio dell'attività

Nel corso dell'attività si sono riscontrate alcune criticità che si presentano in modo ricorrente.

Di seguito se ne riportano alcune:

- il tempo che intercorre tra la nomina del tutore e il suo giuramento spesso è piuttosto lungo, ciò mette il tutore nell'impossibilità di svolgere pienamente le sue funzioni di rappresentanza legale e cura del minore;
- quando il tutore è nominato dal Tribunale per i minorenni (ciò è previsto nel caso di sentenze dichiarative dello stato di adottabilità), non sempre viene convocato per il giuramento, probabilmente si verifica una disfunzione nella comunicazione degli atti al Giudice tutelare;
- sovente, con la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità, il Tribunale per i minorenni nomina quale tutore legale del minore il curatore speciale che aveva nominato nel corso della procedura giudiziaria precedente.

Solitamente si tratta di un avvocato che oltre ad agire in qualità di rappresentante legale del minore aveva assunto anche il ruolo di suo difensore. Solitamente, queste persone non hanno partecipato ai corsi formativi per tutori legali e pertanto non hanno condiviso la filosofia con cui in questi anni è stato promosso il ruolo sociale di questa figura, recuperando, in estrema sintesi, non tanto e solo la

52 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

funzione di rappresentanza legale, quanto quella di cura (intesa come sollecitudine per il benessere del minore);

- permangono le difficoltà di accesso in tempi rapidi alle Cancellerie di diversi Tribunali, sia per l'Ufficio che per i tutori.

Per facilitare la comunicazione, soprattutto in presenza di situazioni urgenti, sarebbe importante individuare una forma di contatto più immediata ed efficace. Laddove ciò è stato realizzato, è risultato molto utile;

- considerando che i tutori svolgono le loro funzioni a titolo gratuito e senza poter beneficiare di permessi lavorativi, permane la necessità di individuare delle modalità che facilitino il loro accesso presso le Autorità giudiziarie e riducano i loro tempi di attesa.

Tale esigenza si è resa tanto più impellente a seguito della chiusura delle sedi distaccate dei Tribunali;

- permane, inoltre, la necessità di riconoscere ai tutori agevolazioni in ambito lavorativo, dato il rilievo pubblico e l'importanza sociale del ruolo che svolgono. Il problema è stato sottoposto all'attenzione della Conferenza dei Garanti regionali e della Commissione consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati;

- infine, un nuovo elemento di criticità è rappresentato dalla nomina di un protutore volontario in presenza di un tutore legale individuato tra i familiari del minore, spesso di origine straniera.

In queste situazioni, sovente non seguite nemmeno dai Servizi, per il protutore volontario non è semplice svolgere la sua funzione che è specificatamente legata al verificarsi di un conflitto di interesse tra minore e tutore.

L'attività per i tutori volontari dei minori di età. Anno 2016

Analisi dei dati

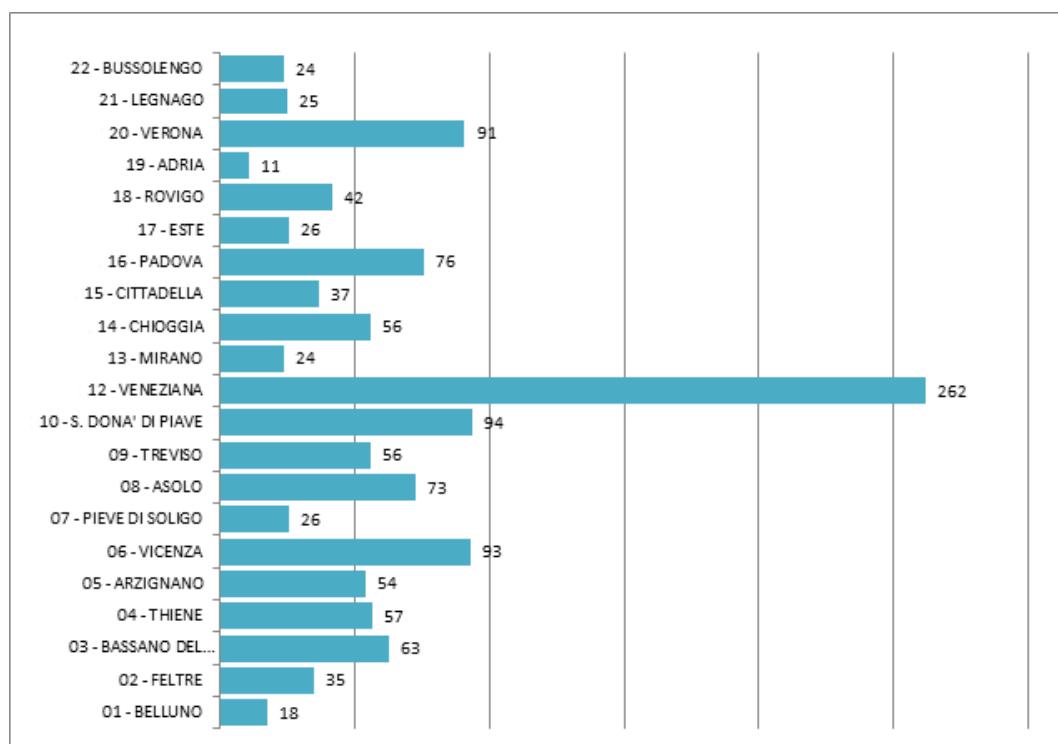
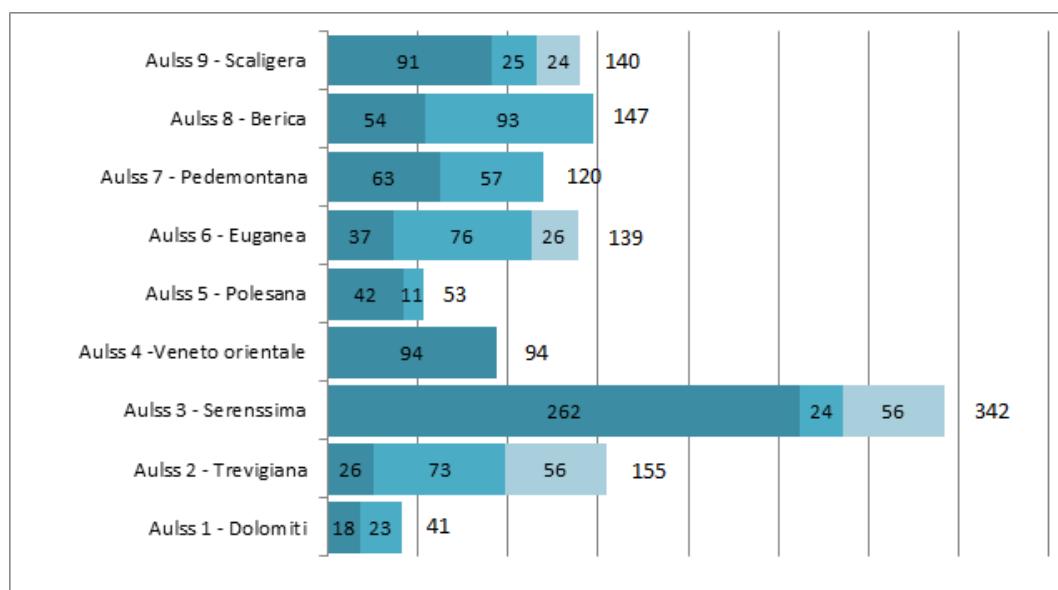
Dalla data di avvio dei corsi di formazione ad oggi (periodo 2004 – 2016) risultano 1244 i volontari formati che hanno confermato la propria disponibilità ad essere inseriti nella banca dati gestita dall'ufficio.

Tutte queste persone sono state formate attraverso i corsi di formazione promossi dall'Ufficio del Garante e realizzati in collaborazione con i Referenti territoriali.

I grafici 1 e 2 illustrano la distribuzione dei volontari formati nei 21 ambiti sociosanitari e nell'attuale aggregazione delle 9 Aziende Ulss.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

53

Grafico 1 - Numero tutori formati dall'Ufficio per ambito sociosanitario (2016)**Grafico 2 - Numero tutori formati dall'Ufficio suddivisi per attuale Azienda Ulss (2016)**

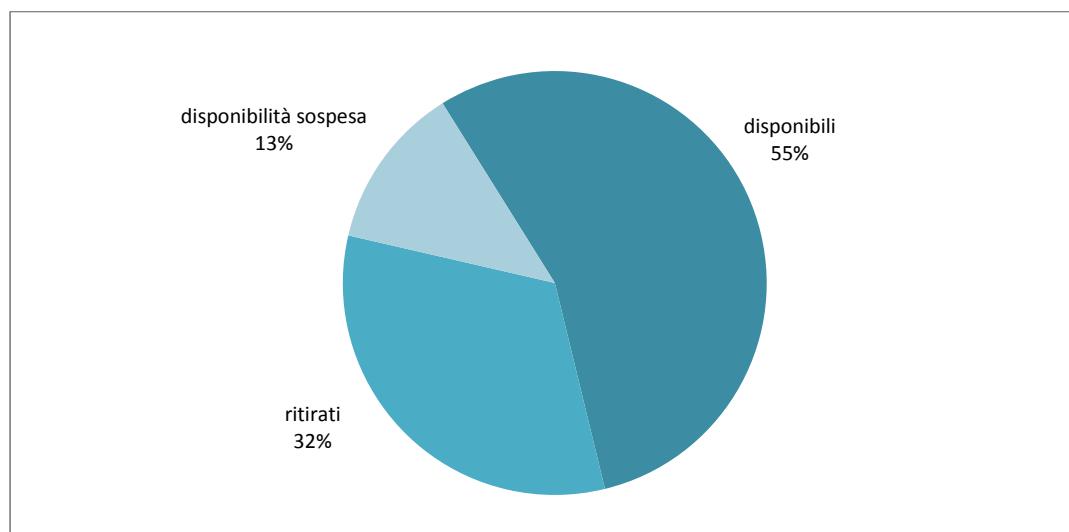
54 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Nel corso del 2016, con la preziosa collaborazione dei Referenti territoriali, è stata effettuata una verifica della disponibilità dei volontari, ritenuta necessaria in quanto:

- diversi volontari formati nei primi corsi considerano conclusa l'esperienza perché sono in età avanzata o perché la loro condizione personale, familiare, lavorativa è cambiata;
- molti volontari hanno assunto diverse tutele e possono avere accumulato una ragionevole “stanchezza”;
- molti volontari stanno già gestendo più di una tutela e non sono ora disponibili ad assumerne altre.

E' emerso che **i volontari ancora oggi disponibili sono il 55,2%** del totale dei volontari formati, quelli che hanno ritirato la propria disponibilità sono il 32,3% mentre quelli che l'hanno solo temporaneamente sospesa rappresentano il 12,5%. In sostanza, l'elenco regionale di volontari utilizzabili comprende **842 persone**, pari al 68% delle persone formate al 31/12/2016.

Grafico 3 - Numero tutori formati dall'Ufficio suddivisi per disponibilità attuale

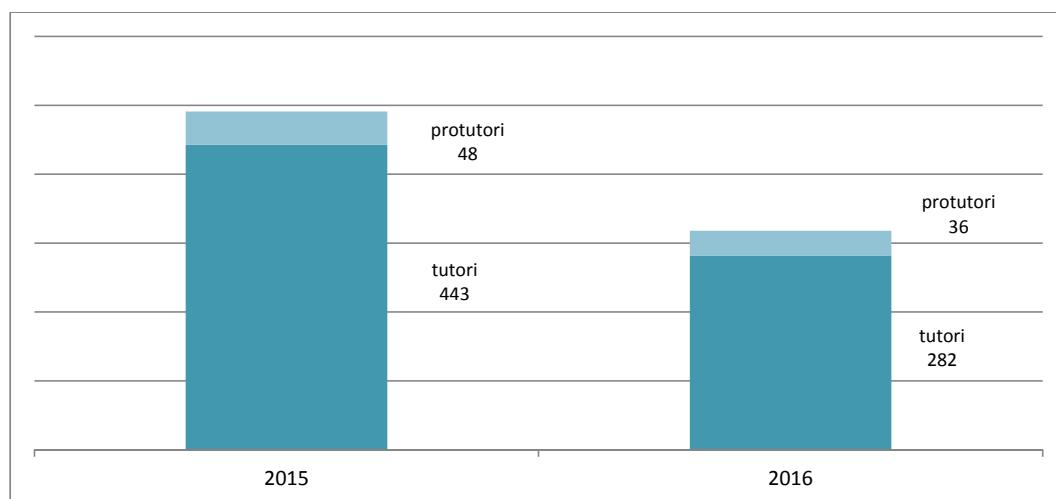


Nell'anno 2016 sono giunte all'Ufficio del Garante da parte delle Autorità giudiziarie (Tribunali ordinari - TO e Tribunale per i minorenni - TM) **318 richieste di volontari** da nominare per complessivi **302 minori**. Le richieste sono superiori al numero di minori in quanto in alcuni casi è stato richiesto per lo stesso minore sia il tutore che il protutore.

Rispetto all'anno precedente c'è stato **un calo delle richieste del 32,6%**, che è dipeso principalmente da un minor numero di richieste di tutore per minori stranieri non accompagnati. Si sono poi verificati alcuni casi di doppia richiesta di tutore per lo stesso minore, una pervenuta dal Tribunale per i minorenni e una dal Giudice tutelare.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

55

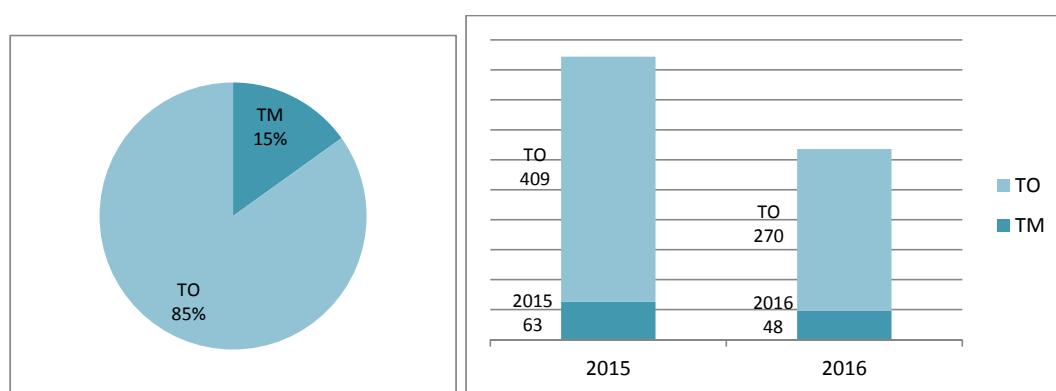
Grafico 4. *Richieste inoltrate all'Ufficio per tipologia (tutore/protutore) e anno (2015/2016)*

Le richieste provenienti dal Tribunale per i minorenni sono passate da 63 a **48**, toccando il numero più basso di richieste degli ultimi cinque anni, con una flessione nel 2016 rispetto all'anno precedente pari a circa il 24%.

Le richieste provenienti dai Tribunali ordinari hanno avuto una flessione più significativa - pari al 34% circa - passando da 409 a 270.

Tuttavia, mentre il calo di domande da parte dei Giudici tutelari è chiaramente attribuibile alla flessione di richieste di tutore per minori stranieri non accompagnati, non sono deducibili dai dati in possesso dell'Ufficio le ragioni della diminuzione di richieste da parte del Tribunale per i minorenni.

Dal grafico 5 si può cogliere sia il calo di richieste di tutore per minori stranieri non accompagnati sia la flessione nelle richieste inviate dal Tribunale per i minorenni.

Grafico 5. *Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria richiedente e confronto tra il 2015 e il 2016*

56 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Sotto il profilo della causa di apertura della tutela, si segnala che – nonostante il calo numerico di richieste, i minori stranieri non accompagnati rimangono la parte più consistente dei minori sottoposti a tutela legale. Delle 270 richieste di tutore provenienti dai Giudici tutelari, ben 215 - pari all'80% - riguardano minori stranieri non accompagnati. Tra le altre cause di apertura non si segnalano cambiamenti rilevanti nella distribuzione tra le diverse categorie.

Grafico 6. Richieste di tutore inoltrate all'Ufficio per causa di apertura della tutela (2016)

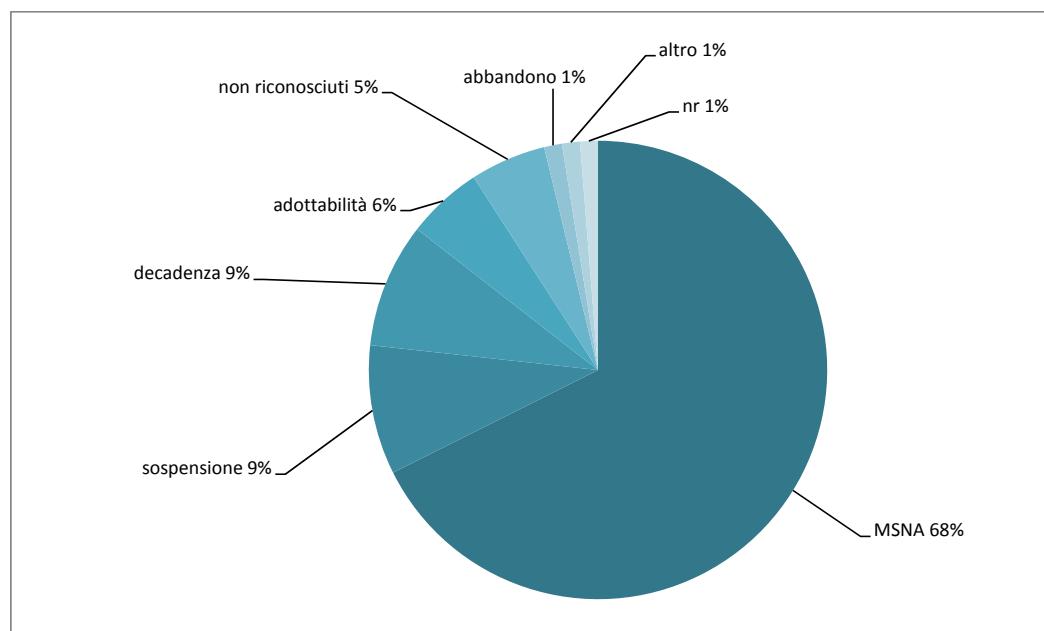
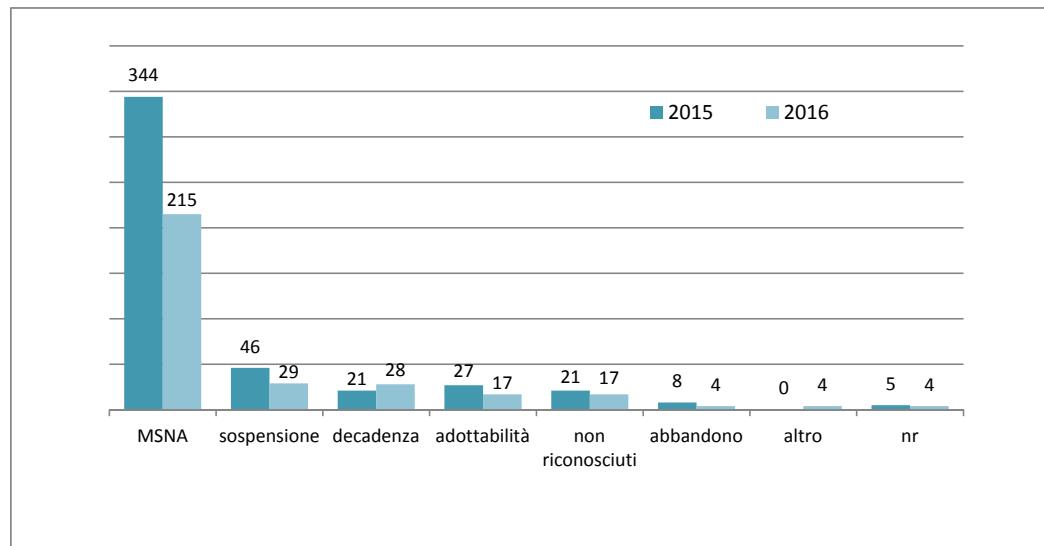


Grafico 7. Richieste tutore inoltrate all'Ufficio per causa di apertura della tutela e anno

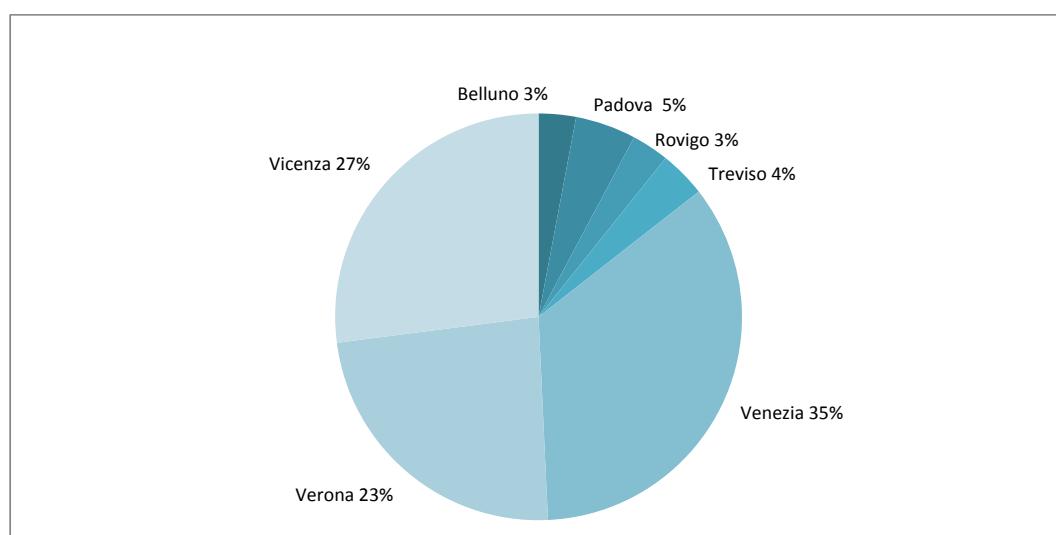


Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

57

Tra i Tribunali ordinari del Veneto, al primo posto per numero di richieste di tutore inviate all’Ufficio si conferma il Tribunale di Venezia che da solo raccoglie più di un terzo del totale delle richieste, seguito dal Tribunale di Vicenza (27%) e da quello di Verona (23%). Da questi tre Tribunali insieme proviene ben l’85% delle richieste di tutori/protutori inoltrate all’Ufficio del Garante nel 2016, mentre il restante 15% è suddiviso più o meno equamente tra i Tribunali di Treviso, Padova, Rovigo e Belluno.

Grafico 8. Richieste di individuazione tutore per Tribunale ordinario richiedente



Continua quindi a rimanere esiguo il numero di richieste inviate da due importanti Tribunali come quello di Treviso e quello di Padova. Nel primo caso ciò è probabilmente dovuto al fatto che, soprattutto per i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio in carico alla Prefettura e non ai Comuni, i Giudici prediligono la nomina di un avvocato. Nel caso di Padova, invece, è tutt’ora in essere un accordo tra il Giudice tutelare e il capo settore del Comune di Padova per mantenere la nomina istituzionale nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, a meno che non siano richiedenti asilo.

Passando all’analisi dei dati relativi ai **302 minori** per i quali è stata inoltrata all’Ufficio richiesta di tutore o protutore nel 2016, sotto il profilo della **nazionalità** (italiano/straniero) emerge che i minori italiani sono solo 64 e quelli stranieri 238, pari rispettivamente al 21% e al 79% del totale, mantenendo inalterata la proporzione già registrata l’anno precedente. Inoltre, tra i minori di origine straniera, il 90% - pari a 215 ragazzi - è rappresentato da minori stranieri non accompagnati.

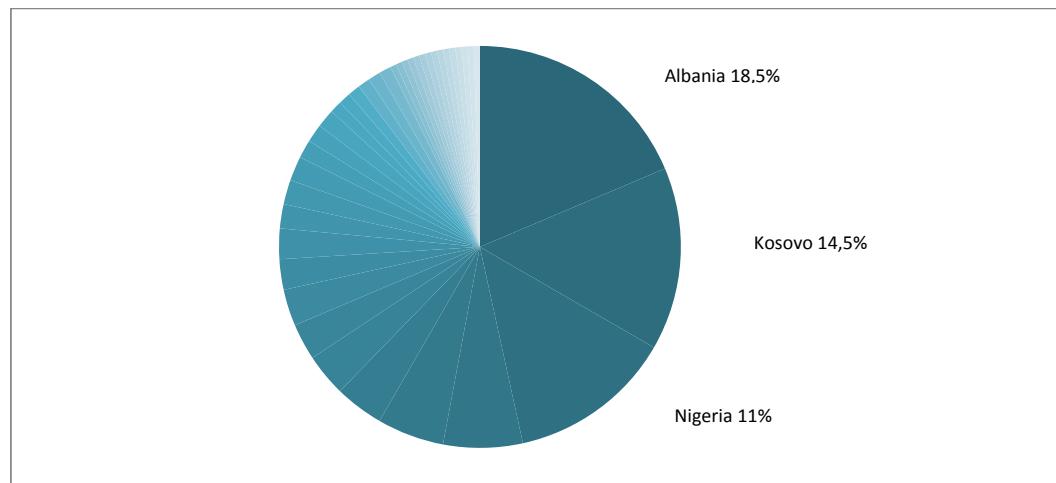
Nel complesso le nazionalità registrate sono 38, anche se quasi la metà dei Paesi conta solo uno o due minori.

I tre Paesi più rappresentati sono l’Albania (18,5%), il Kosovo (14,5%) e la Nigeria (11%). Nel 2015 il Paese più rappresentato era stato il Gambia, seguito dal Kosovo e

58 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

quindi dall'Albania; si conferma dunque la continua variazione del peso relativo delle varie nazionalità, rilevata già nel corso degli anni precedenti.

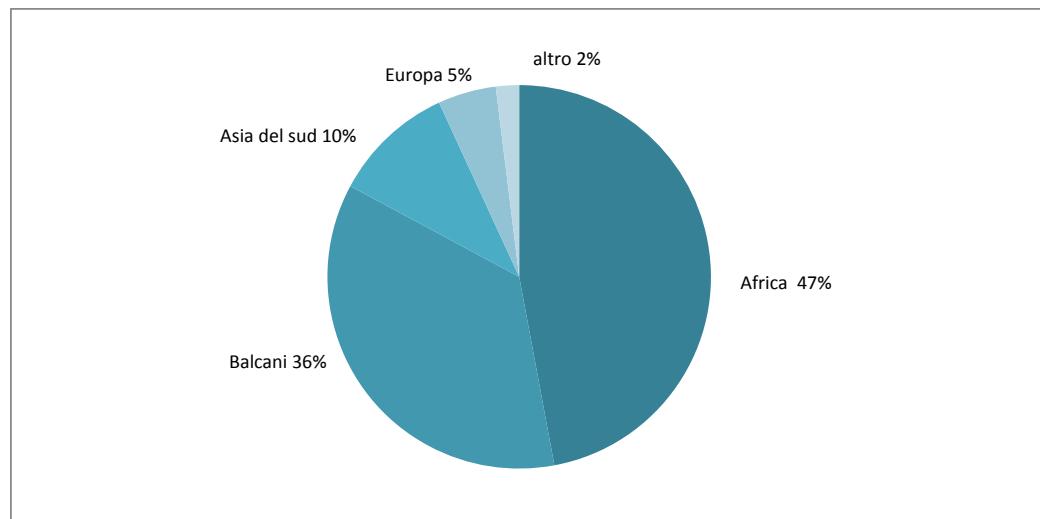
Grafico 9. Minori oggetto di richiesta tutore per nazionalità



Se però si aggregano i dati per aree continentali, l'Africa si conferma al primo posto, anche se è proporzionalmente in calo rispetto all'anno precedente (47% nel 2016 e 59% nel 2015), mentre torna a crescere il peso dell'area balcanica (dal 19% nel 2015 al 36% nel 2016) a scapito dell'Asia meridionale che nel 2015 aveva registrato il 19% e nel 2016 si attesta sul 10%.

Si precisa che le variazioni riguardano il peso relativo delle diverse aree e non i valori assoluti.

Grafico 10. Minori oggetto di richiesta tutore per area geografica di provenienza



Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

59

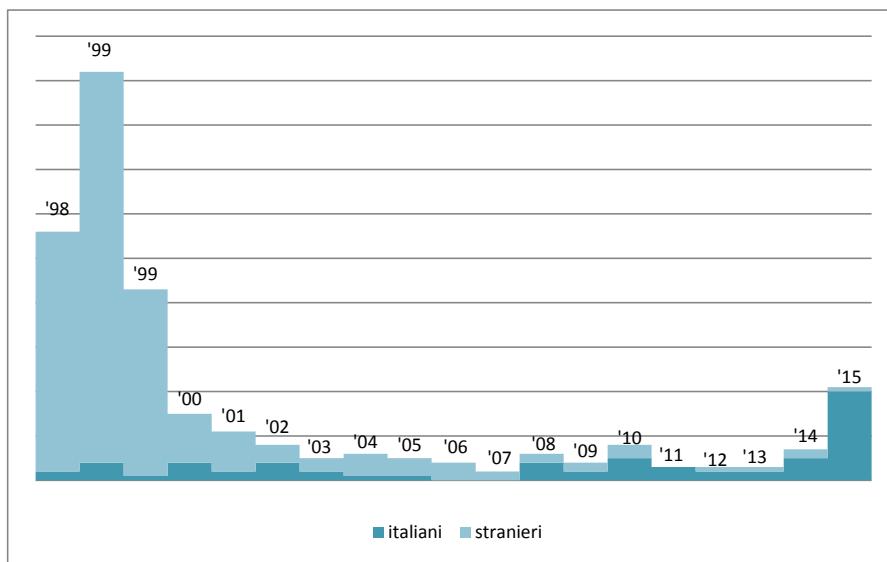
Sotto il profilo dell'età, emerge che il 63% dei minori ha un'età compresa tra i 16 e i 18 anni, essendo nati tra il 1998 e il 2000. All'estremo opposto si colloca la fascia di età dei minori che non hanno compiuto i due anni, n. 28 pari al 9,2% del totale. Nel restante 27% si collocano - distribuiti in modo abbastanza omogeneo - i minori tra i 2 e i 15 anni.

Incrociando i dati sulla nazionalità (italiano/straniero) con quelli sull'età, vediamo che i minori nati tra il 1998 e il 2002 sono quasi esclusivamente stranieri, quelli nati tra il 2003 e il 2010 sono in leggera prevalenza stranieri, mentre il rapporto si capovolge tra i nati dal 2011 al 2016, anno questo in cui i minori sono tutti italiani tranne uno.

Nelle prime fasce di età a pesare sono i minori stranieri non accompagnati, che sono sempre adolescenti e spesso prossimi alla maggiore età, mentre i nati nel 2016 sono minori non riconosciuti alla nascita, che prendono dunque la cittadinanza italiana, indipendentemente da quella dei genitori biologici, che potrebbero essere anche stranieri

Grafico 11. Minori oggetto di richiesta tutore per anno di nascita e nazionalità (italiano/straniero)

ANNO NASCITA	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
ITALIANI	2	4	1	4	2	4	2	1	1	0	0	4	2	5	3	2	2	5	20
STRANIERI	54	88	42	11	9	4	3	5	4	4	2	2	2	3	0	1	1	2	1



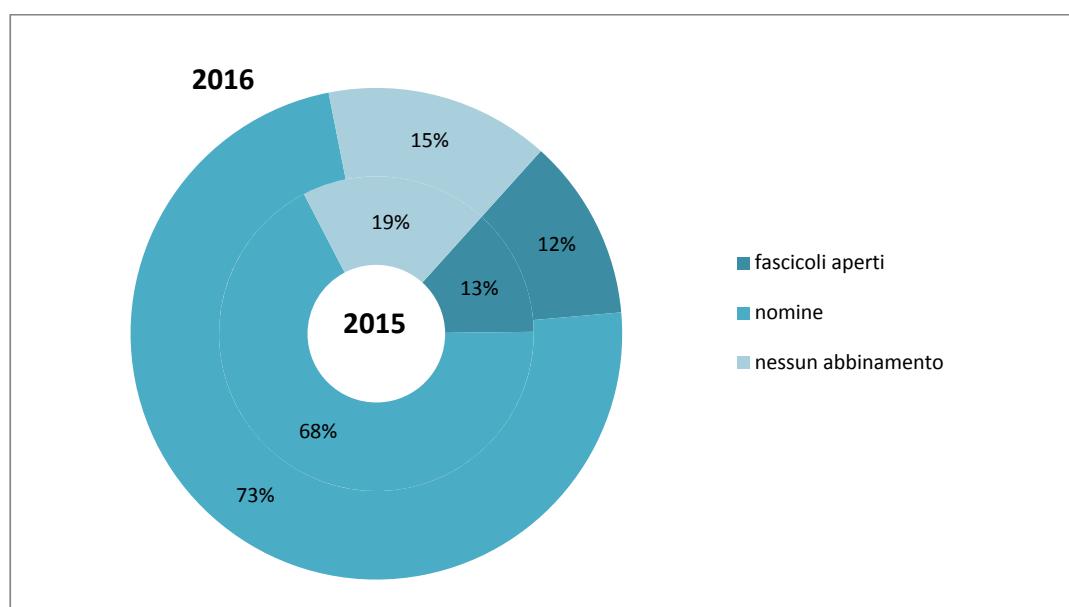
60 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Sotto il profilo dell'esito delle procedure, al 31 dicembre 2016, delle 318 richieste ricevute dall'Ufficio, 38 risultavano ancora “in lavorazione”, 233 si erano già concluse con l'indicazione del volontario disponibile a essere nominato tutore. In 47 casi non si è effettuato alcun abbinamento.

Tra le cause del mancato abbinamento, vi è innanzitutto la sopraggiunta o prossima maggiore età del ragazzo (40% dei casi). L'Ufficio ha convenuto con i Giudici di non trattare le richieste ricevute a meno di un mese dal compimento della maggiore età, non essendoci i tempi tecnici per poter perfezionare la nomina con il giuramento del tutore.

Dal confronto con l'anno precedente, risulta che in percentuale gli abbinamenti sono cresciuti poiché la quota di fascicoli aperti a fine anno è rimasta pressoché la stessa.

Grafico 12. Richieste di tutore suddivise per esito (anni 2015 e 2016)

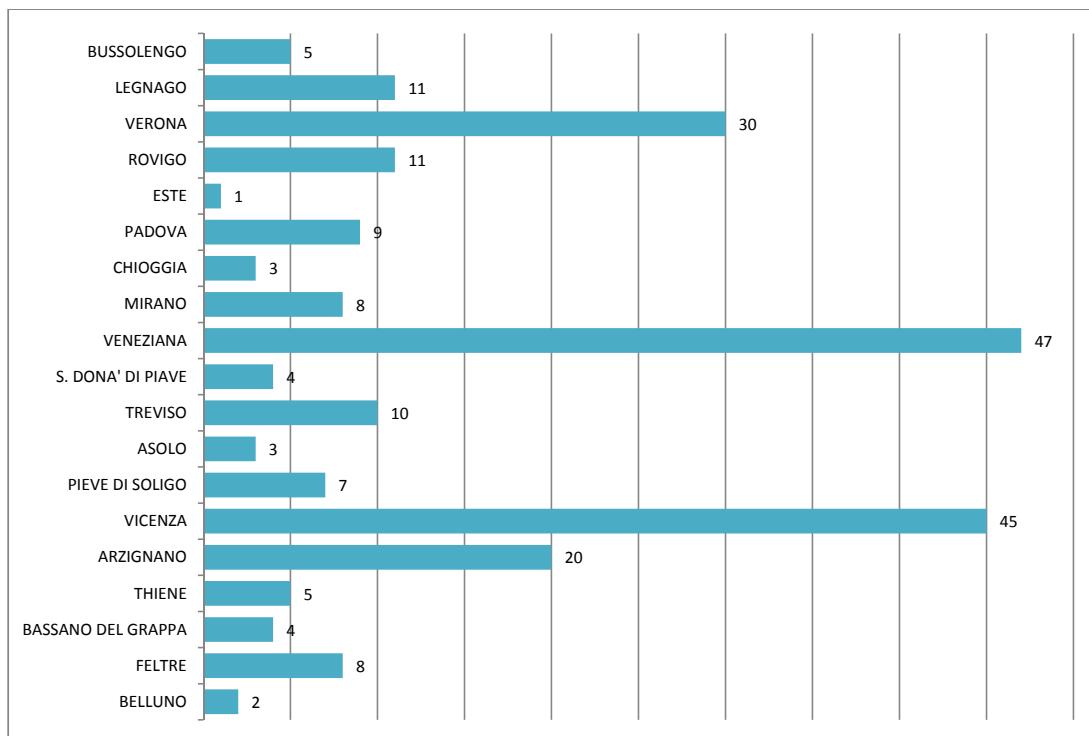


Il successivo grafico n. 13, relativo alla distribuzione territoriale delle nomine, evidenzia un aumento significativo delle nomine nella provincia di Vicenza.

Probabilmente l'incremento è stato determinato sia dall'aumento di richieste per minori stranieri non accompagnati, sia dalla prassi del Tribunale ordinario di Vicenza di nominare oltre al tutore anche il protutore.

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

61

Grafico 13. Tutele attivate suddivise per Ulss del volontario nominato

Formazione e monitoraggio

Anche nell'anno 2016 è emersa in diversi territori la necessità di reperire e formare nuovi volontari, dato il progressivo esaurirsi delle risorse a disposizione da un lato e l'aumento delle esigenze dall'altro.

Non è stato possibile soddisfare tutte le richieste, ma si è provveduto a una valutazione di quali fossero le aree territoriali maggiormente in sofferenza, ipotizzando per il futuro di organizzare la formazione a livello provinciale, uniformandosi al nuovo modello organizzativo delle Ulss.

Il flusso dei minori profughi, tanto di quelli in carico ai Servizi sociali territoriali, quanto di quelli afferenti al sistema di accoglienza gestito dalle Prefetture, ha richiesto all'Ufficio un notevole impegno, sia per adempiere l'attività amministrativa di individuazione e segnalazione dei volontari ai Giudici tutelari, che per fronteggiare le numerose richieste di consulenza da parte dei tutori e dei referenti territoriali.

Sono state realizzate due iniziative *ad hoc* per la formazione mirata di tutori di minori stranieri non accompagnati e minori profughi: una giornata formativa a Belluno e due giornate a Venezia, a dimostrazione che accanto a territori storicamente chiamati a fronteggiare una presenza non solo consistente, ma costante, di minori profughi e di

62 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

minori stranieri non accompagnati, sono emersi territori “nuovi” rispetto al fenomeno dei minori migranti, soprattutto per la scelta delle Prefetture di collocare i minori stranieri non accompagnati in territori di provincia.

Sotto il profilo della formazione “ordinaria”, due sono stati gli impegni:

- un percorso nell’Ulss di San Donà e Portogruaro - ad integrazione di quello realizzato l’anno precedente dedicato ai minori stranieri non accompagnati e ai minori profughi - articolato in tre giornate formative nelle quali sono stati affrontati i temi legati alla tutela del minore sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo psicosociale;
- un corso di formazione a Treviso, cui hanno preso parte anche volontari provenienti da altri territori.

In base all’esperienza maturata negli ultimi due anni, si ritiene che sia da preferire il modello ordinario di formazione con una appendice di approfondimento sui minori stranieri non accompagnati ai corsi specifici ed esclusivi su questo tema che, per essere adeguatamente trattato, necessita comunque di una parte introduttiva e generale sulla tutela legale.

Anche nel 2016 l’attività di monitoraggio è stata piuttosto contenuta. Benché, infatti, sia i Referenti territoriali che i volontari ne sostengano l’importanza in quanto occasione importante di aggiornamento formativo, di confronto su specifiche criticità e di condivisione di buone prassi, l’organizzazione degli incontri non è sempre facile. Molti Referenti continuano purtroppo ad avere poco tempo da dedicare a questa specifica attività, spesso sacrificata alle funzioni maggiormente riconosciute dalle organizzazioni di appartenenza e alle diverse urgenze da affrontare nel territorio, che può contare su sempre minori risorse economiche e professionali.

Si è peraltro riscontrato nel corso del tempo, che se i volontari percepiscono il concreto supporto dell’Ufficio e dei Referenti territoriali – anche tramite periodici incontri di monitoraggio - sono più disponibili ad accettare l’assunzione di una tutela.

La partecipazione dell’Ufficio agli incontri di monitoraggio è stata sperimentata in modalità diverse, calibrate sulle richieste del Referente e le esigenze del gruppo di tutori. Alcuni territori organizzano e gestiscono in autonomia regolari incontri con i tutori, rispetto ai quali l’Ufficio interviene quando il Referente territoriale ne rileva l’opportunità.

In altri casi la presenza dell’ufficio è stata richiesta con maggiore sistematicità. E’ quanto è avvenuto nell’ambito del territori dell’Azienda Ulss di Treviso, dove la nuova Referente ha chiesto l’intervento dell’Ufficio sia per affiancarla nell’intervento di integrazione del nuovo gruppo di volontari formati nell’ultimo corso con i volontari del gruppo precedente, originariamente seguiti da altro Referente territoriale, sia per approfondire le novità legislative e per rispondere alla domanda di “accudimento” proveniente dai volontari stessi.

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

63

L'attività di consulenza ai tutori legali volontari e ai Referenti territoriali

Le richieste di consulenza pervenute dai tutori legali e dai Referenti territoriali nel corso del 2016 sono state 32, rispetto allo scorso anno hanno subito una leggera flessione, anche se vi è stato un lieve aumento in relazione al fenomeno dei minori profughi non in carico ai Servizi territoriali che hanno posto all'attenzione del Referente problematiche nuove sotto il profilo dell'assunzione della tutela.

Tramite l'attività di consulenza l'Ufficio rileva le criticità che via via emergono nel territorio, e assume le informazioni necessarie per un ri-orientamento del proprio operato: messa a punto delle procedure, focalizzazione delle necessità formative, rimodulazione dei contenuti dei corsi per la formazione dei volontari, ecc.

L'attività di consulenza fornita dall'Ufficio, insieme con quella assicurata dal Referente territoriale, è apprezzata dai tutori poiché si sentono concretamente supportati nello svolgimento delle loro funzioni dal fatto di poter contare su un soggetto istituzionale cui poter accedere in caso di necessità. Ciò li rende più disponibili a mettersi in gioco, accettando anche situazioni che si discostano da quelle più comuni, come possono essere quelle dei minori stranieri non accompagnati collocati presso parenti o gestiti dalla Prefettura, senza un servizio sociale di riferimento.

L'Ufficio si pone anche come riferimento per i Referenti territoriali, per i quali è importante avere un interlocutore diretto cui chiedere chiarimenti, aggiornamenti, conferme, ma anche al quale riportare criticità di sistema e della rete, chiedendo un intervento istituzionale.

Va ricordato che nel biennio 2015-2016 si sono registrati importanti innovazioni normative e giurisprudenziali, che hanno ridisegnato gli spazi di tutela sia del minore straniero (non accompagnato e richiedente asilo) sia del minore nella crisi della famiglia. Si richiamano di seguito i principali nuovi atti normativi:

- è stato varato il decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 *Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;*
- è stata emanata la legge n. 173/2015 sulla Continuità dei rapporti affettivi dei minori in affido;
- è stata approvata la legge 20 maggio 2016 n. 76 *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze.*

La maggiore complessità delle situazioni, l'ampliamento e l'innovazione del quadro normativo di riferimento, insieme alla spesso complicata situazione delle varie Autorità giudiziarie deputate alla tutela dei minori, hanno determinato un maggior ricorso alla consulenza offerta dall'Ufficio.

64 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Nel 2016 sono stati aperti 32 fascicoli di consulenza, con riferimento a 35 minori. Non si sono registrate significative variazioni nella tipologia delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio nel corso del 2016.

Capitolo II

I processi di facilitazione

ascolto istituzionale, vigilanza, comunicazione tra servizi e contesti educativi

Ascolto istituzionale, mediazione e orientamento

L'attività di ascolto istituzionale trova i suoi fondamenti all'interno di un preciso quadro normativo: la Convenzione O.N.U. del 1989 (art. 12 par. 2, art. 18 par. 2), la Convenzione di Strasburgo (art. 13), nel passato, la legge regionale n. 42 del 1988 (art. 2, c. 1, lett. f)e, oggi, la più recente e articolata legge regionale n. 37 del 2013 istitutiva del Garante regionale dei diritti della persona (art. 13 c. 1, lett. b, c).

Inizialmente, nell'implementare l'attività di ascolto, è stato fatto lo sforzo di coniugare quanto indicato nella normativa internazionale con i dettami della legge regionale n. 42 del 1988, operando un'estensione del compito di *segnalazione* previsto dalla citata legge. La centralità posta nella Convenzione O.N.U. al diritto del minore ad essere ascoltato in ogni procedimento che lo riguarda e all'obbligo degli Stati sottoscrittori della stessa a garantire i supporti necessari all'effettività di tale diritto, questione che ha rappresentato il fulcro intorno a cui si è sviluppato il successivo dibattito sull'infanzia e l'adolescenza, hanno suggerito la creazione di un dispositivo di *ascolto* (inteso come aiuto e supporto) rivolto a quanti nella loro quotidianità svolgono, se pure con ruoli diversi, compiti di cura, protezione e tutela dei minori d'età.

L'attività di *ascolto istituzionale* è rivolta ai cittadini, agli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari, agli operatori della scuola e delle comunità di accoglienza, alle famiglie affidatarie e a quanti ritengono di rivolgersi all'ufficio per trovare supporto nell'espletamento delle proprie funzioni educative, formative, protettive, di rappresentanza del minore.

La peculiarità di questo dispositivo di *ascolto istituzionale* è quella di facilitare la soluzione di difficoltà, di impasse, di conflittualità o criticità che la complessità delle situazioni e del lavoro sociale comportano, ponendo la garanzia dei diritti e il preminente interesse del minore come punto fermo, cardine intorno a cui sviluppare riflessioni, individuare

66 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

strategie, promuovere convergenze, tenendo conto del contesto in cui si svolgono le azioni.

La specificità della funzione dell’Ufficio nell’ambito degli interventi di promozione, protezione e tutela istituzionale dei minori, ha richiesto, nell’attività di *ascolto istituzionale*, la capacità di svolgere la funzione di accompagnamento, orientamento, consulenza e mediazione coniugando la dimensione normativa, delle leggi e delle disposizioni, con la dimensione organizzativa e relazionale che ciascun soggetto vive nello svolgimento dei suoi compiti genitoriali, professionali, sociali. L’attività viene pertanto realizzata attraverso un lavoro di équipe in cui professionalità psico-sociali si integrano con professionalità giuridiche esperte nel campo del diritto minorile e di famiglia.

Il forte intreccio tra l’approccio psico-sociale e quello giuridico rappresenta ancor oggi un punto di forza nella disamina delle questioni che vengono poste all’attenzione del Garante.

Gli importanti esiti dell’*ascolto istituzionale* hanno fatto sì che nella nuova legge regionale del 24 dicembre 2013 n. 37, istitutiva della figura del Garante regionale dei diritti della persona, tale attività venisse ampiamente declinata ed articolata (art.13 commi b e c).

L’attività di ascolto istituzionale. Anno 2015

L’attività di ascolto nel 2015 ha registrato una diminuzione del 27% delle richieste che hanno riguardato sia i soggetti privati che quelli appartenenti a istituzioni e servizi pubblici. Tale flessione è dovuta fondamentalmente a due fattori, entrambi legati ad aspetti funzionali ed organizzativi dell’Ufficio. Uno riguarda il mancato rinnovo degli incarichi a consulenti esterni, evento divenuto in questi ultimi anni piuttosto ricorrente e che determina, di fatto, non solo un rallentamento dell’attività ma, ad esempio, per le consulenze strettamente legali la mancata evasione delle richieste. L’Ufficio è rimasto privo del supporto tecnico e operativo dei consulenti esterni per un periodo di circa sette mesi, da ottobre 2014 ad aprile 2015. In questo arco di tempo sono stati stipulati solo tre incarichi di tre mesi con un numero ridotto di ore. Ovviamente la riduzione dell’offerta di servizio, ossia il venir meno della capacità dell’Ufficio di dare risposte, in termini di consulenza, mediazione e orientamento, in un tempo ragionevole e sufficientemente efficace, a lungo andare ha determinato un abbassamento delle aspettative e quindi una diminuzione della domanda. Il secondo fattore riguarda la riorganizzazione dell’ufficio, realizzata nel secondo semestre dell’anno, che si è resa necessaria con l’attuazione della nuova legge regionale che ha istituito il Garante dei diritti della persona, accorpando in una unica figura di garanzia le funzioni di difesa civica, le funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori d’età e le funzioni a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. La riorganizzazione ha contemplato uno spostamento logistico dell’ex Ufficio del Pubblico Tutore dei minori ed una integrazione sia ambientale che relazionale del personale, che ha trovato collocazione presso l’ex Ufficio della difesa civica.

Queste particolari condizioni di riassetto non hanno quindi consentito di garantire, in modo costante, quell'apporto interprofessionale e interdisciplinare necessario per un'attività di ascolto istituzionale, condotta con modalità analitiche e riflessive. La compromissione dell'adozione di un metodo efficace di lavoro di équipe, rischia di favorire una modalità di lavoro “*a domanda risposta*” che poco aiuta a comprendere la complessità sottesa alle domande che cittadini, operatori e amministratori pongono all'Ufficio. Il lavoro interprofessionale e multidisciplinare si prefigge, infatti, la possibilità di una lettura articolata della domanda ed una ricerca accurata e riflessiva delle strategie atte ad individuare percorsi possibili di soluzione dei problemi posti.

Negli ultimi mesi dell'anno l'équipe di lavoro ha ritrovato un suo assetto ed è riuscita a garantire un buon livello di qualità degli interventi.

Analisi dei dati.

Il numero dei fascicoli aperti nel 2015 è di **302 unità**, e hanno interessato **325 minori**.

Di seguito vengono riportati grafici e tabelle relativi agli ambiti di rilevazione, omogenei con quelli individuati negli anni precedenti, per cui è possibile la comparazione dei dati.

Nell'attività di ascolto, oltre a trattare problematiche riferite a specifici minori d'età, vengono assunte anche problematiche di carattere generale, ascrivibili a questioni di tipo giuridico-legale o amministrativo, ciò fa sì che in alcuni ambiti di rilevazione il peso delle voci “*altro*” o “*non rilevato*” risulti significativo.

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

Dei 325 minori coinvolti nella casistica analizzata, sono state rilevate solo la *nazionalità* e il *sesso*.

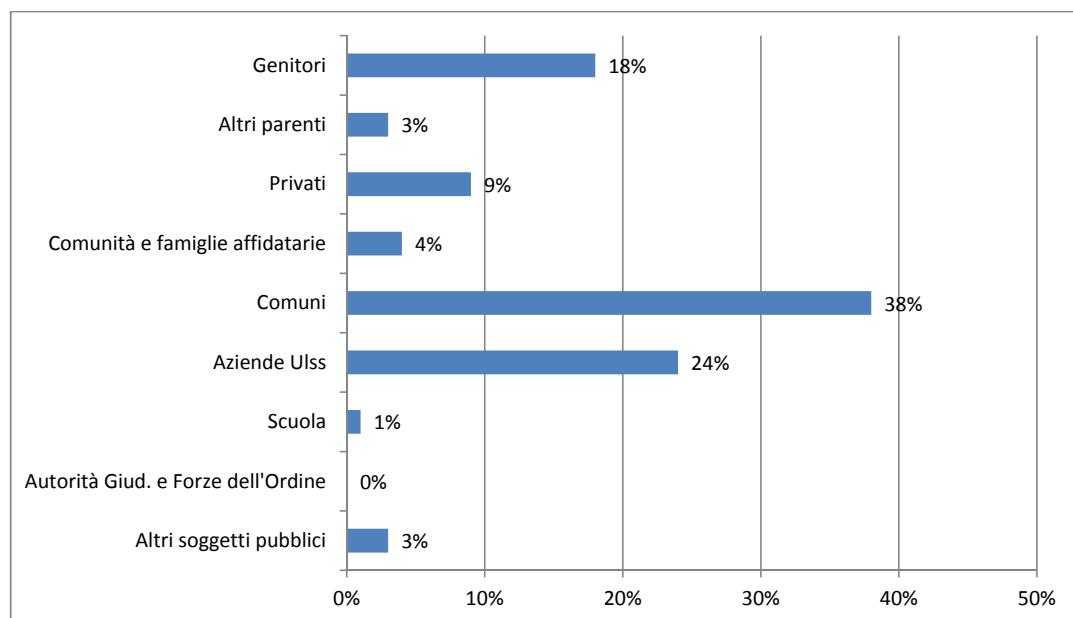
A conclusione dell'analisi dell'attività viene riportato, come ogni anno, un grafico relativo ai fascicoli aperti nel periodo compreso tra il 2001, anno di avvio all'attività di “*ascolto istituzionale*”, e il 2015.

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

Il grafico di seguito riportato (grafico n. 1) indica come le categorie dei segnalanti più numerose siano anche quest'anno i *Comuni* (38%), le *Aziende Ulss*. (24%).

68 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Grafico 1. Casistica anno 2015. Per soggetto segnalante. Valori percentuali



Le richieste dei Comuni si sono stabilizzate al 38%, mentre quelle delle aziende ulss sono sensibilmente diminuite rispetto lo scorso anno, passando dal 26% al 24%. Per quanto riguarda la complessità delle richieste di consulenza, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, sono ormai residuali quelle che si risolvono con un unico colloquio. Sempre più spesso, in presenza di situazioni multiproblematiche, viene richiesto all'Ufficio un vero e proprio supporto nelle varie fasi del processo di presa in carico.

I dati confermano che i Comuni che si rivolgono maggiormente all'Ufficio sono quelli che non hanno delegato la materia minorile all'Azienda Ulss e i cui operatori non hanno la possibilità di avere un confronto ed una fattiva collaborazione professionale con altri colleghi.

Laddove è stata attuata la delega della gestione della tutela minorile alle Aziende Ulss, il ricorso all'Ufficio risulta più contenuto, anche se si registrano differenze significative.

Complessivamente si sono rivolti all'Ufficio n. 65 Comuni e n. 16 Aziende Ulss.

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

Tabella 1. Distribuzione delle richieste per provincia

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
3%	14%	21%	28%	8%	12%	14%

Dalle consulenze effettuate, ed in particolare dagli incontri di confronto con gli operatori e di verifica delle singole situazioni, emerge come il processo di integrazione tra Servizi sociali e socio-sanitari e tra Servizi socio-sanitari non abbia ancora raggiunto un'efficace funzionalità su tutto il territorio regionale. Certamente pesano l'aumento della domanda e l'inadeguatezza delle risorse, ma incidono anche le disomogeneità organizzative e culturali che purtroppo ancora si registrano. In considerazione di tutto ciò, questo Ufficio, ribadisce la necessità di promuovere azioni atte a favorire la realizzazione di percorsi formativi per gli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari, insegnanti e amministratori, nell'ottica dell'assunzione di responsabilità condivise, finalizzati allo sviluppo di linguaggi comuni, alla costruzione di prassi operative efficaci e coerenti, alla realizzazione di progetti co-costruiti con l'individuazione di *case manager* effettivamente riconosciuti nel loro ruolo. Questo Ufficio, supportato dagli esiti della propria pratica di ascolto, insiste, inoltre, nel sottolineare come la formazione nell'ambito delle tematiche minorili abbisogni di essere continuamente rinnovata e rinforzata e come l'organizzazione dei Servizi, nel suo rinnovarsi, debba considerare la specificità della materia minorile, rispetto sia agli interventi di prevenzione sia a quelli di cura e protezione.

Proseguendo la lettura del primo grafico, si registra un aumento significativo della percentuale delle richieste dei genitori, dal 14% dello scorso anno si è passati al 18%. I genitori, come negli anni precedenti, pongono prevalentemente questioni relative a: conflittualità di coppia e familiari, sempre più esacerbate, in situazioni di separazione genitoriale, mancata o ridotta assistenza scolastica per i figli che presentano disabilità o difficoltà negli apprendimenti, conflittualità con i Servizi in presenza di provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria. Anche le consulenze ai genitori sono sempre più complesse e richiedono, sovente, più colloqui telefonici o incontri presso l'Ufficio.

Sono invece molto diminuite le richieste pervenute dalla scuola, si è passati dal 4% dello scorso anno all'1%. La flessione di tali richieste è forse riconducibile all'intersecarsi di due fattori: l'inserimento nella scuola di nuovi dirigenti scolastici ed insegnanti, che non hanno partecipato ai percorsi formativi, promossi e realizzati dall'ex Ufficio del Pubblico Tutore dei minori in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, e il venir meno del monitoraggio di detto percorso di formazione. Le richieste inoltrate riguardano prevalentemente la gestione di casi di sospetto abuso o grave maltrattamento - obbligo di denuncia e rapporto con i Servizi sociali o socio-sanitari -, la gestione di richieste non condivise da parte di coppie di genitori in conflitto, la gestione di ragazzi con disturbi del comportamento. In particolare rispetto la gestione di quest'ultimi si sono registrate anche quest'anno difficoltà di collaborazione tra scuola e Servizi socio-sanitari. Il ricorso all'Ufficio da parte di altri soggetti pubblici è rimasto invariato al 3%. Risulta invece

70 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

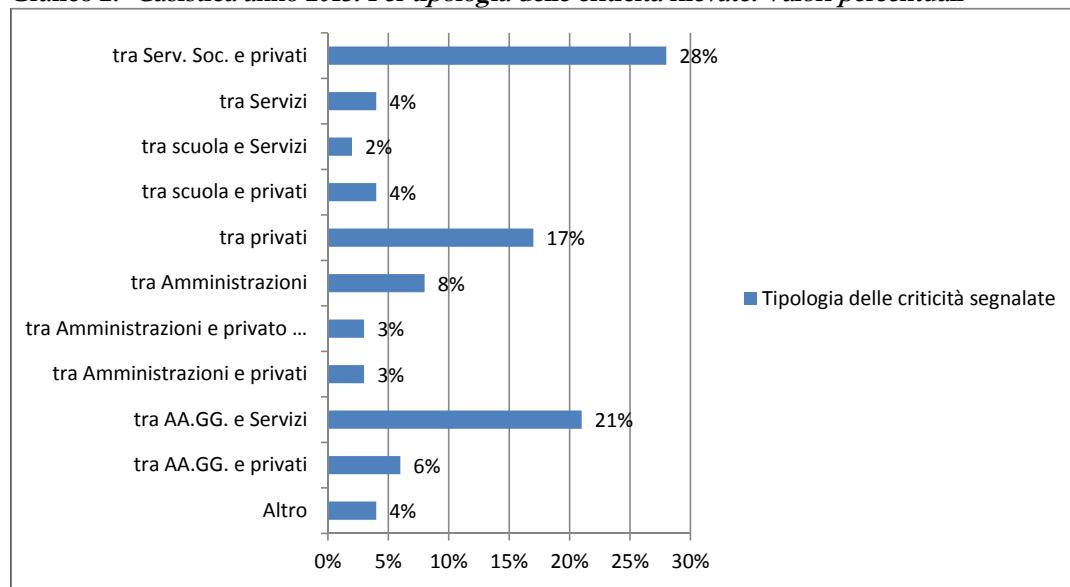
lievemente aumentata la categoria *privati*, lo scorso anno era raddoppiata e quest'anno è passata dall'8% al 9 %. In questa categoria sono inclusi: *cittadini, conoscenti, associazioni, avvocati, ecc.*

Come rilevabile dal grafico, le altre categorie di segnalanti si sono più o meno attestate nelle percentuali dello scorso anno.

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

La voce *criticità tra servizi sociali e privati* permane alta. Questo dato, come già detto nelle precedenti relazioni, va interpretato sia come indicatore dell'attenzione e della responsabilità con cui gli operatori assumono il loro compito di cura e protezione dei minori, e, dunque, della loro esigenza di fornire all'utenza risposte corrette sotto il profilo professionale e legale, sia come indicatore della necessità di garantire agli operatori dei Servizi formazione specifica e supervisione alla loro attività professionale.

Grafico 2. Casistica anno 2015. Per tipologia delle criticità rilevate. Valori percentuali



Il dato relativo alla categoria *criticità tra Servizi e Autorità giudiziaria*, quest'anno è ulteriormente aumentato ed è passato dal 17% al 21%. Va però considerato che questa voce include anche le consulenze che i Servizi richiedono in merito alla lettura, all'applicabilità e all'attuazione delle disposizioni contenute nei decreti delle Autorità giudiziarie.

Assumendo la centralità che per i Servizi ha il rapporto con le Autorità giudiziarie nella gestione degli interventi di cura e protezione dei minori, è stata effettuata anche quest'anno una breve analisi delle consulenze offerte agli stessi in merito a questa specifica casistica.

Le criticità inerenti la comunicazione tra Servizi e Autorità Giudiziarie - includendo nel concetto di comunicazione le problematiche che possono evidenziarsi nella gestione di situazioni per le quali è in corso un procedimento giudiziario o per le quali i Servizi intendono o dovrebbero procedere ad una segnalazione alla Procura minorile o ad una denuncia alla Procura ordinaria – sono state rilevate attraverso la scheda già utilizzata negli anni precedenti, che sintetizza in 9 macro categorie le diverse problematiche.

Gli elementi di criticità considerati sono stati riscontrati in 72 delle 189 richieste inoltrate dai Servizi.

Tabella 2. Consulenze agli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari in relazione alla comunicazione con l'Autorità Giudiziaria.

A.G. INTERESSATE CATEGORIE	PROCURA MINORILE	PROCURA ORD. O CC.	T.M.	CORTE D'APPELLO	T.O E GIUDICE TUTELARE	TOTALI
Segnalazione alla Procura minorile: opportunità e modalità	10					10
Obbligo di denuncia		3				3
Lettura – difficoltà esecuzione decreti o richieste	2		7		10	19
Modalità esecuzione allontanamenti e attuazione 403	2					2
Competenza autorizzazione a... in assenza del consenso dei genitori			2			2
Efficacia dei provvedimenti			2			2
Consulenza per udienze e testimonianze dell'operatore						
Poteri dell'affidamento al Servizio sociale			8		9	17
Varie (CTU, Giudice Tutelare)	7		4		6	17
Totali	21	3	23		25	72

La tabella, sopra riportata, evidenzia come anche quest'anno siano prevalenti le richieste di supporto per la lettura e l'attuazione dei dispositivi presenti nei decreti emessi dalle Autorità giudiziarie. In particolare vi è un aumento di richieste di consulenza sui decreti emessi dai Tribunali ordinari. Le criticità riguardano soprattutto gli incarichi ai Servizi nei procedimenti relativi a separazioni conflittuali. Casistica questa che da qualche anno sembra impegnare in modo rilevante i Servizi, sia per la sua particolare complessità, e quindi per i tempi lunghi di presa in carico, sia per l'onerosità dei dispositivi che devono

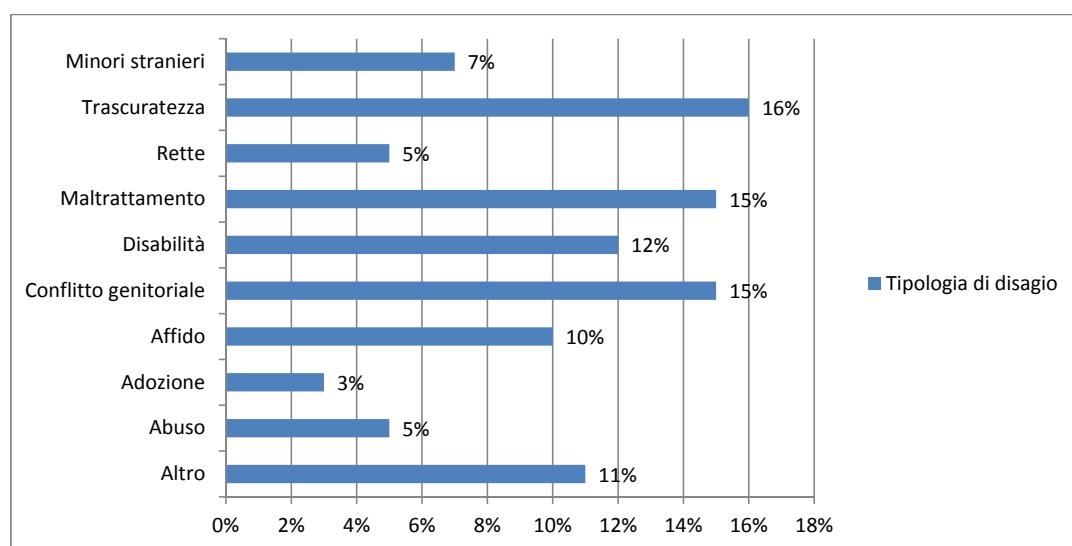
72 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

essere garantiti (incontri protetti genitori/figli, accompagnamenti, reiterate valutazioni sulle capacità genitoriali e sullo stato di benessere dei figli, mediazioni familiari e/o genitoriali). Rimangono inoltre ancora rilevanti le richieste di aiuto per la definizione dei poteri attribuiti agli operatori dal dispositivo dell'affidamento al Servizio sociale, strumento che viene sempre più utilizzato dalle Autorità giudiziarie, e le richieste di consulenza in merito agli elementi che caratterizzano una determinata situazione, ai fini di una eventuale segnalazione alla Procura minorile.

I dati confermano come al delinearsi di nuove sfaccettature delle problematiche familiari, relazionali ed ambientali, che richiedono agli operatori dei servizi di dotarsi di nuovi saperi, modelli interpretativi e strategie di intervento, corrisponda anche un aumento della complessità dei processi comunicativi inter-istituzionali. In tal senso, l'Ufficio rileva la necessità di una *governance* più strutturata dell'intero sistema di protezione e tutela dei minori d'età (Servizi, privato sociale, terzo settore, Autorità giudiziarie, Forze dell'ordine). L'aumento della voce *varie* riguarda invece le richieste di chiarimento in merito alle motivazioni per cui la Procura minorile e il Tribunale per i minorenni di Venezia non accolgono più le richieste di prosieguo amministrativo per minori che si trovano in comunità educativa, per i quali non ricorrono le condizioni per un rientro a casa, e devono perlopiù completare cicli scolastici già intrapresi o devono completare percorsi di sgancio verso l'autonomia.

Il grafico che segue (grafico n. 3) riporta le tipologie di disagio dei minori coinvolti nelle situazioni analizzate dall'Ufficio.

Grafico 3. Casistica anno 2015. Minorì coinvolti. Per tipologia di disagio. Valori percentuali



La categoria *altro*, continua a costituire una percentuale significativa delle tipologie di disagio non riconducibili alle categorie previste nella scheda di rilevazione. Come già evidenziato lo scorso anno, la scheda di rilevazione meriterebbe di essere rivista alla luce

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

73

del modificarsi dei contenuti delle richieste che pervengono all’Ufficio, contenuti che testimoniano le trasformazioni sociali avvenute in questi anni. Spesso le criticità poste riguardano problematiche relative: *allo sfratto, alla privacy, all’accesso agli atti, alla contrazione di servizi, ai tempi lunghi dell’erogazione degli stessi, ecc.*

Frequenti sono, infatti, le richieste di chiarimento che giungono dagli operatori dei Servizi sociali dei Comuni e delle Aziende Ulss in merito alle loro responsabilità e alle modalità di gestione più corrette ed opportune di tali questioni, a fronte di una realtà in cui orientamenti di politiche sociali locali (dettati anche da crisi di bilancio) e bisogni della popolazione faticano ad incontrarsi.

Dal grafico n. 3 emerge anche un sensibile aumento della voce *disabilità* (12%).

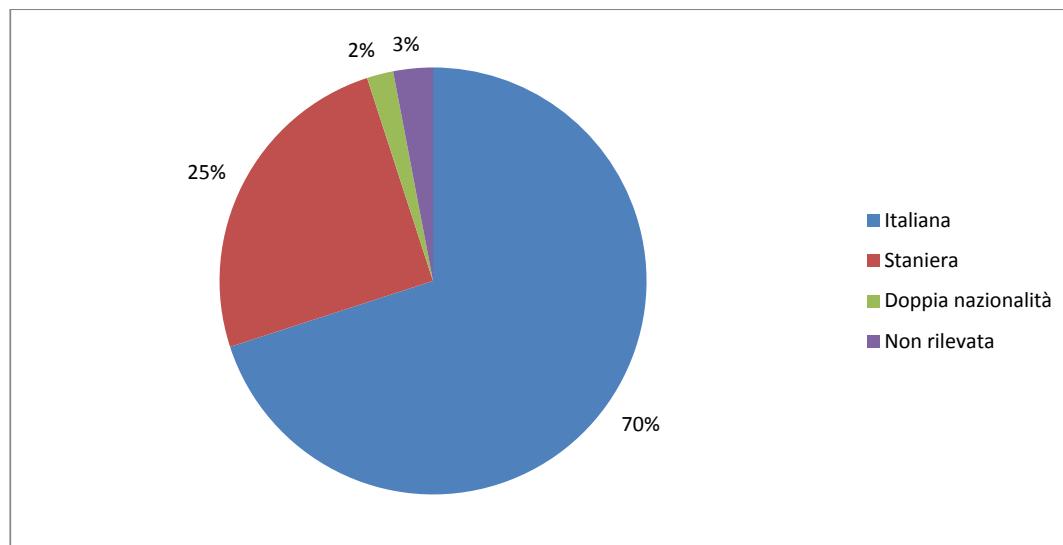
Questa categoria, che nella scheda di rilevazione viene definita impropriamente con l’aggettivo *disabilità*, in realtà rileva anche particolari condizioni di salute dei minori interessati. Anche quest’anno, vista l’incidenza di tale casistica, si è ritenuto di estrapolare il dato. Circa 31 delle situazioni incluse in questa categoria riguardano, infatti, minori con problematiche di tipo psicopatologico/psichiatrico per le quali necessitano di trattamenti farmacologici e psicoterapeutici con collocamento o meno in strutture terapeutiche. In queste 31 situazioni sono inclusi 13 minori che fanno uso di sostanze con modalità che destano preoccupazione negli operatori che li seguono.

Da questa casistica complessiva si è potuto constatare come nel territorio regionale sia urgente affrontare, da un lato, il problema della mancanza di risorse di accoglienza adeguate per questi minori, dall’altro, la difficoltà dei Servizi a garantire una presa in carico integrata e costante nel tempo. Oltre a ciò si registra anche quest’anno un numero significativo di segnalazioni di genitori che lamentano la mancata, o ridotta, assegnazione di insegnanti di sostegno o di altri servizi necessari a garantire il diritto all’istruzione e alla frequenza scolastica dei figli con disabilità.

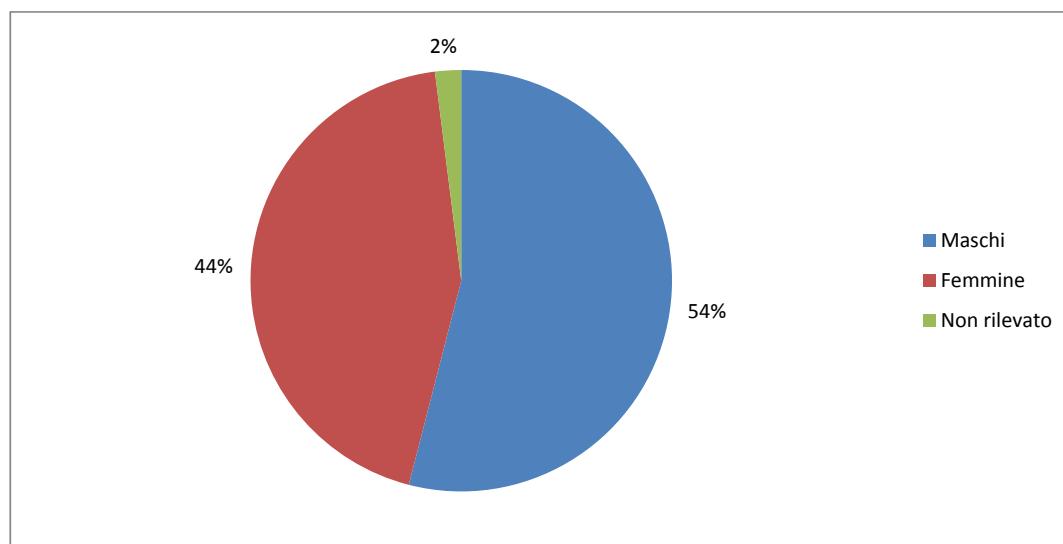
Altro dato particolarmente rilevante riguarda invece la voce *conflitto genitoriale* 15%. Attraverso questa categoria, come nelle altre, viene registrato solo il problema preminente posto all’attenzione dell’Ufficio. Quando il conflitto genitoriale è co-presente ad una altra problematica ritenuta prevalente, non viene registrato. Lo scorso anno era stata effettuata una specifica ricerca su tale casistica, ed era emerso che le richieste di consulenza per situazioni in cui vi era in corso una separazione genitoriale conflittuale erano piuttosto consistenti e sommate alla voce *conflitto genitoriale* raggiungevano il 22%. Quest’anno, a causa delle problematiche richiamate in premessa, non è stato possibile effettuare la medesima ricerca ma, data la conferma del dato dello scorso anno, si può ragionevolmente ritenere che la situazione non si sia modificata.

Nel grafico che segue (grafico n. 4), relativo alla nazionalità dei 325 minori coinvolti nelle situazioni trattate, la voce *non rilevato* è leggermente aumentata (dal 2% al 3%) mentre la voce *doppia nazionalità* è diminuita (dal 5% al 2%). Delle variazioni sono riscontrabili anche per le voci *nazionalità italiana* (dal 24% al 25%) e *nazionalità straniera* (dal 69% al 70%).

74 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Grafico 4. Minori coinvolti nella casistica trattata nel 2015 suddivisi per nazionalità (%)

La distribuzione di genere (grafico n. 5) risulta invariata rispetto ai valori dello scorso anno.

Grafico 5. Casistica anno 2015. Minori coinvolti. Per genere. Valori percentuali

Per quanto riguarda le modalità con cui è stata condotta l'attività di *ascolto* (grafico n. 6), anche quest'anno è stata privilegiata la consulenza telefonica. Come già evidenziato lo scorso anno, la consulenza presso l'Ufficio è particolarmente impegnativa in quanto, solitamente, si tratta di situazioni complesse che, oltre a richiedere un tempo di consultazione più dilatato, comportano una serie di azioni successive necessarie per la trattazione del problema posto.

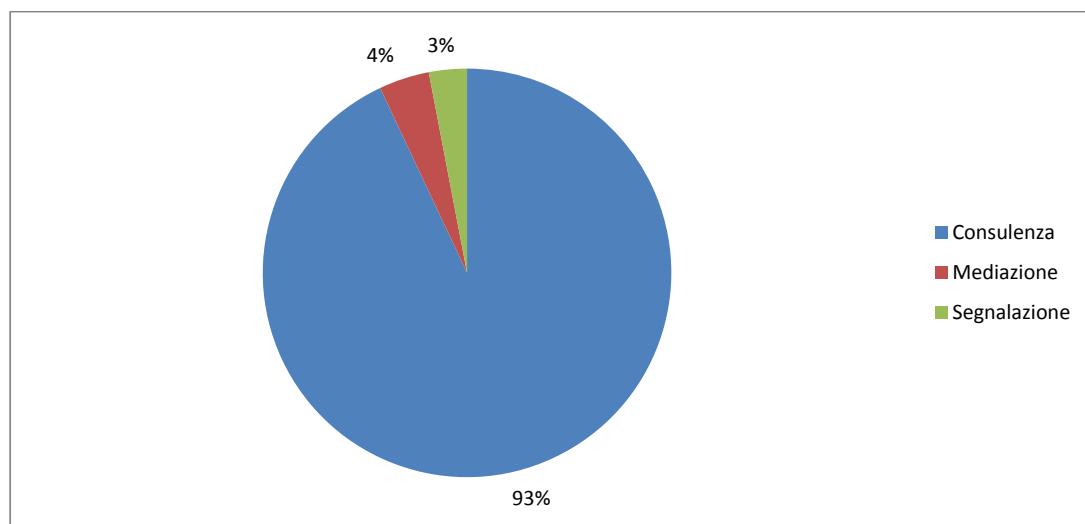
Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

75

Le consulenze telefoniche, che prevalentemente soddisfano quesiti posti dagli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari nonché dei privati cittadini, a volte, a causa di una elevata concentrazione di richieste, non sono state soddisfatte con la celerità desiderata. Ciò nonostante il *feed-back*, quantomeno con gli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari, è stato positivo.

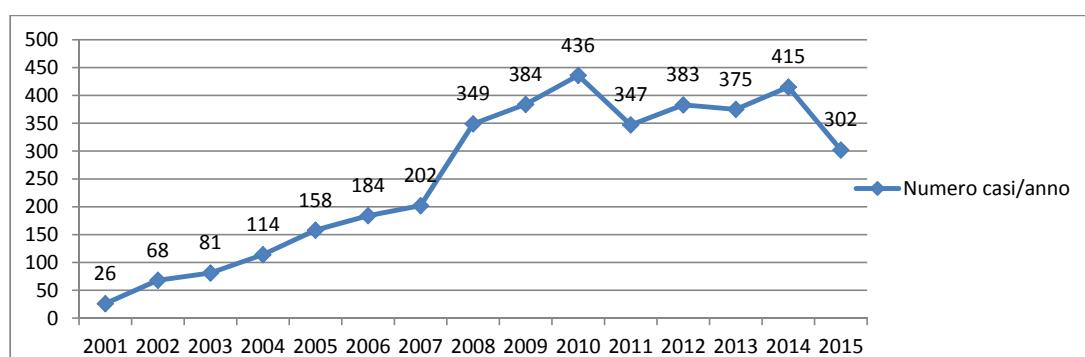
Nel quantificare le tre tipologie di intervento evidenziate nel grafico, si è scelto per ogni situazione la tipologia prevalente. Infatti a seguito di una consulenza possono essere state effettuate una segnalazione (verso un'Autorità giudiziaria o un Ufficio di garanzia o un Ordine professionale, ecc.) oppure una mediazione (con un altro Servizio o istituzione o un familiare, ecc.), pertanto il dato riportato nel grafico non è esaustivo di tutti gli interventi effettuati.

Grafico 6. Casistica anno 2015. Per tipologia di intervento. Valori percentuali



L'ultimo grafico (grafico n. 7) evidenzia l'andamento della casistica trattata dall'*équipe ascolto* dal 2001, anno in cui è iniziata l'attività di ascolto, al 2015

Grafico 7. Casistica attività ascolto anni 2001 - 2015. Per anno. Valori assoluti



Alcune questioni legali di particolare rilievo.

La riforma normativa sulla filiazione

(Legge 10 dicembre 2012, n. 219 *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*; decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione a norma dell'articolo 2 della legge 10 novembre 2012, n. 219*).

Com'è noto, i citati interventi legislativi hanno completato il processo di parificazione tra figli legittimi e figli naturali, riconoscendo loro uguali diritti e doveri, ed hanno riformulato l'art. 38, c. 1, delle disposizioni attuative del codice civile ridistribuendo le competenze tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario in ordine alle controversie in materia di filiazione.

Ed è proprio l'interpretazione ed applicazione di quest'ultima norma ad aver sollevato alcune perplessità negli operatori del diritto, nonché dei Servizi che si occupano della tutela dei minori.

Invero, l'art. 38 prevede che siano di competenza del Tribunale per i minorenni - tra gli altri - i provvedimenti contemplati dagli articoli 330, 332, 333 c.c., disponendo che tale competenza resti esclusa per essere, invece, competente il Tribunale ordinario nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'art. 316 c.c..

La *ratio* della norma rivela un netto favore per la concentrazione delle tutele presso un unico giudice, ossia quello ordinario, quando vi sia un procedimento inerente un conflitto coniugale/familiare: scopo della stessa è sia di evitare il rischio della sovrapponibilità o addirittura del contrasto tra i provvedimenti emessi dal Giudice ordinario nelle cause separate relativi all'affidamento dei figli minori e quelli cosiddetti *de potestate ex art.li 330 e 333 c.c.* emessi dall'Autorità minorile sia d'impedire ai genitori di proporre dupli ricorsi, paralizzando l'efficacia di statuzioni non gradite.

Ebbene, da una delle segnalazioni pervenute all'Ufficio si è potuto evincere che tale *ratio* può essere frustrata: nel caso di specie, pur in pendenza di un divorzio con reciproche richieste da parte dei coniugi sull'affidamento, sul collocamento e sulle visite dei figli, il Tribunale per i minorenni di Venezia, adito successivamente su ricorso del Pubblico Ministero che istava per la decadenza della responsabilità genitoriale, si è dichiarato competente a decidere. L'Autorità giudiziaria minorile, infatti, ha ravvisato sia la mancanza del requisito delle “*identità delle parti*”, essendo stato il Pubblico Ministero (che non sarebbe neppure “parte” in senso tecnico) e non i genitori a chiedere il provvedimento ablativo, sia la sussistenza di elementi di pregiudizio a danno dei minori per carenze genitoriali indipendenti dal conflitto coniugale. Le statuzioni assunte dal Tribunale per i minorenni (sospensione della responsabilità genitoriale, affido dei minori al servizio sociale, loro collocamento presso l'abitazione di un genitore, ...) si sono di fatto sovrapposte alle determinazioni già adottate in via provvisoria ed urgente dal Tribunale ordinario (che, ad esempio, aveva collocato il minore in struttura protetta).

Inoltre, le decisioni del Tribunale per i minorenni potrebbero essere, a loro volta, superate dal dettato dell'*emananda* sentenza di divorzio.

L’Ufficio nel corso dell’anno ha constatato che altri orientamenti dottrinali e giurisprudenziali interpretano diversamente il requisito dell’identità delle parti ed il ruolo del Pubblico ministero.

Da un’altra segnalazione pervenuta all’Ufficio si è potuta constatare la difformità di interpretazione da parte dei Tribunali anche del concetto della pendenza (“*in corso*”) del giudizio di separazione, di divorzio o ex art. 316 c.c.: la *vis attractiva* verso il Giudice ordinario opera, secondo la giurisprudenza di legittimità (*cfr.* Cass. civ. n. 2833/2015) solo quando il giudizio relativo al conflitto coniugale o familiare sia instaurato anteriormente all’azione rivolta all’ablauzione o alla limitazione della responsabilità genitoriale avanti all’autorità minorile. Nel caso contrario, infatti, dovrebbe essere prescelta un’interpretazione testuale dell’art. 38, mantenendo la competenza del Tribunale per i minorenni presso cui si è incardinato un giudizio, stante l’esigenza di non disperdere l’efficacia degli accertamenti già svolti e la conoscenza acquisita dal Giudice specializzato della situazione fattuale.

Tuttavia, nel caso segnalatoci, un Tribunale ordinario della Regione ha ritenuto opportuno pronunciarsi pur in presenza di un procedimento aperto innanzi al Tribunale per i minorenni, con l’adozione di determinazioni in contrasto con quelle dell’Autorità specializzata, creando inevitabilmente sconcerto.

Ebbene, come auspicato da molti operatori del diritto, sarebbe senz’altro opportuna una modifica della normativa che chiarisca meglio competenze e limiti delle autorità giudiziarie sì da evitare la duplicazione di provvedimenti tra loro confliggenti.

Il diritto alla salute dei minori

Nel corso del 2015 sono poi pervenute varie segnalazioni da parte sia di genitori sia di operatori dei Servizi sociali che hanno denunciato la mancata o la carente tutela del diritto alla salute nei confronti dei minori.

Una prima casistica ha riguardato i minori stranieri comunitari ed extra-comunitari privi dell’iscrizione al Servizio sanitario nazionale - e quindi, ad esempio, privi del pediatra di libera scelta - in quanto figli di genitori presenti irregolarmente nel nostro territorio.

Per principio informatore dell’ordinamento a tutti i minori - a prescindere dalla loro condizione giuridica - è garantita la tutela della salute, in forza della Convenzione O.N.U. sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991 n. 176 “*Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*”: l’art. 24 della Convenzione prevede, invero, che il minore abbia diritto di godere del miglior stato di salute possibile, di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione, accedendo ai relativi presidi, di veder garantita da parte degli Stati l’attuazione integrale di tale diritto.

78 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Per i minori stranieri extracomunitari tale principio è stato recepito integralmente dall'art. 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 “*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*” che non contiene alcuna distinzione in relazione alla condizione giuridica dei minori (accompagnati, non accompagnati, regolari o irregolari) né in relazione alla tipologia di cure fruibili (a differenza degli adulti irregolari che possono accedere solo a quelle urgenti o essenziali).

Per quanto attiene ai minori comunitari il trattamento non può che essere lo stesso, come si deduce dalla circolare del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008 “*Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia*”, che rinvia espressamente alla suddetta Convenzione O.N.U. Peraltro, lo stesso Testo Unico sull'immigrazione all'art. 1 impone l'estensione ai cittadini comunitari delle disposizioni in esso contenute, qualora più favorevoli.

Se è pur vero che la normativa vigente non stabilisce esplicitamente il diritto all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale per i minori figli di genitori privi di permesso di soggiorno, l'Accordo Stato-Regioni “*Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane*” del 2012, interpretando la legge alla luce della Convenzione O.N.U., ha chiarito che tutti i minori stranieri presenti sul territorio (senza condizionare la presenza ad un'elezione di residenza anagrafica) devono essere iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario regionale e ciò a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno.

Tale Accordo ad oggi è stato recepito da molte Regioni, seppur con applicazioni diversificate sul territorio nazionale, ma non ancora dal Veneto.

L'Ufficio nel corso degli anni passati ed anche nel 2015 ha segnalato alle autorità regionali competenti l'urgente necessità di garantire la piena salute ai minori, compresa precisamente l'iscrizione degli stessi al Servizio sanitario.

Il ricovero ospedaliero per i minori affetti da disturbi psichici

Altra casistica ha riguardato le problematiche conseguenti al ricovero ospedaliero dei minori affetti da disturbi psichici nei reparti dedicati agli adulti, anziché in pediatria, e alle relative criticità di gestione sanitaria determinate, ad esempio, dalla richiesta dei genitori di assistere i figli degenzi.

Con legge regionale 25 gennaio 1979, n. 7, rubricata “*Tutela del bambino ricoverato negli ospedali della Regione*”, il Veneto ha riconosciuto il diritto dei minori ricoverati di godere di condizioni ambientali specifiche di accoglimento e di non essere separati dai genitori durante la degenza, principi questi che hanno trovato conferma in anni più recenti nelle numerose “carte” internazionali e nazionali in materia. Si ricorda, ad esempio, che nel *Codice del diritto del minore alla salute e ai servizi sanitari* del 18 aprile 2012 si legge che il minore ha il diritto di avere accanto a sé in ogni momento del ricovero la figura adulta di

riferimento senza limitazioni di tempo e orario, nonché il diritto ad essere ricoverato in reparti pediatrici separati da quelli per gli adulti, possibilmente aggregati per fasce d'età omogenee.

Il confronto intercorso tra l'Ufficio e gli operatori sanitari su alcuni casi segnalatici ha confermato che, purtroppo, la carenza di risorse, di strutture e di servizi sanitari competenti per queste specifiche problematiche costringe sovente a ricoveri di minori nei reparti di psichiatria per adulti.

L'Ufficio ha pertanto rivolto sollecitazioni, oltre che alle strutture ospedaliere interessate al caso specifico, alle istituzioni regionali competenti al fine di attuare interventi di sistema e di condividere linee guida operative per la gestione degli interventi in ambito psichiatrico, in ordine alla predisposizione di spazi, di tempi e di modalità relazionali, atti a garantire il pieno rispetto dei diritti dei minori.

L'assistenza ospedaliera del minore in Comunità di accoglienza.

Infine, un'ulteriore casistica ha riguardato l'assistenza in ospedale del minore affidato al servizio sociale e/o collocato in comunità a seguito di provvedimenti giudiziari ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale.

In alcune di queste ipotesi è stato segnalato che gli operatori sanitari hanno avanzato la “pretesa” che il minore fosse continuativamente assistito dall’educatore della struttura tutelare che lo accoglie o dall’assistente sociale di riferimento; ciò per sopperire alle carenze di personale ospedaliero o per meglio gestire i minori ammalati, sovente già problematici per altre motivazioni.

L'Ufficio ha sollevato alle istituzioni competenti l'infondatezza di questa richiesta che porta ad occupare persone prive di un rapporto giuridicamente qualificato con il minore in compiti diversi da quelli istituzionali cui sono deputati, pretesa questa anche onerosa e non prevista nei livelli essenziali di assistenza. Peraltro, proprio la normativa e le carte succitate garantiscono ai minori di godere della continuità dell'assistenza pediatrica da parte di *équipe* multidisciplinare ospedaliera sia nei reparti di degenza che in pronto soccorso. Altro ovviamente è il diritto del minore alla continuità relazionale con gli operatori con cui abbia istaurato rapporti affettivi.

Il prosieguo amministrativo.

Nel corso del 2015 molti operatori dei Servizi sociali veneti hanno lamentato all'Ufficio il mancato accoglimento da parte della Procura minorile o del Tribunale per i minorenni della loro richiesta di prosieguo amministrativo rispetto a minori interessati da precedenti decreti relativi alla responsabilità genitoriale (art.li 330 e 333 c.c.): segnalazioni queste assolutamente nuove, di cui nella copiosa casistica dell'Ufficio degli anni passati non vi è, infatti, alcuna traccia.

80 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Com'è noto, il prosieguo amministrativo è l'istituto che consente ai minori che sono all'interno di un percorso di protezione di poter beneficiare di tale intervento oltre il compimento della maggior età e sino al compimento del ventunesimo anno, a prescindere dalla natura civilistica od amministrativa del percorso di tutela già in atto (art.li 330 e 333 c.c. e art. 25 regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404 convertito con modificazioni dalla legge n. 1835/1935).

Invero, i Servizi sociali, al verificarsi di determinate condizioni - attuazione del progetto con esiti positivi, necessità di prolungare l'intervento per concluderlo con risultati tutelanti, consenso del minore - ed in presenza di provvedimenti di affido al Servizio sociale, si attivano con il deposito presso l'Autorità giudiziaria minorile dell'istanza per ottenere il prosieguo amministrativo.

Tale richiesta viene formulata non solo per garantire la conclusione positiva di un progetto che necessariamente in molti casi non si può concludere con il compimento della maggior età (si pensi solo al fatto che la si raggiunge normalmente durante la frequentazione dell'ultimo anno di scuola), ma anche per legittimare il provvedimento di impegno di spesa da parte dei comuni obbligati dalla legge unicamente alla tutela minori e non di quelli a loro affidati ma divenuti maggiorenni, nonché per garantire la continuità della presa in carico da parte del Servizio tutela minori.

Dalle segnalazioni pervenuteci si è evinto che il rigetto delle richieste di prosieguo amministrativo da parte dell'Autorità minorile si fonda sulla mancanza dei requisiti previsti dall'art. 25 regio decreto legge 1934, n. 1404, cioè le *"manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere"*.

A parere di quest'Ufficio la risposta delle Autorità giudiziarie minorili del Veneto si basa su un'interpretazione restrittiva degli art.li 25 e 29 del regio decreto legge n. 1404/1934 e non, invece, sull'applicazione del combinato disposto di tali articoli con l'art. 26, comma 3, del medesimo decreto e con l'art. 23 legge n. 39/1975.

Invero, l'art. 26 regio decreto legge 1934 n. 1404 (rubricato *"Misure applicabili ai minori sottoposti ad procedimento penale ed ai minori il cui genitore serba condotta pregiudizievole"*) prevede che *"la misura dell'art. 25 n. 1 (affidamento del minore al servizio sociale minorile) può altresì essere disposta quando il minore si trovi nella condizione prevista dall'art. 333 cod. cir."*, quindi a situazioni non riconducibili alla irregolarità della condotta o del carattere del minore.

Inoltre l'art. 23 legge n. 39/1975 *"Attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il 18° anno e modificaione di altre norme relative alla capacità di agire ed al diritto di elettorato"* prevede che i diritti assistenziali riconosciuti da particolari disposizioni non siano modificati dalla presente legge e che restino operanti sino al compimento del 21° anno d'età del soggetto.

Ciò che ha sorpreso l'Ufficio è che nel corso degli anni - ed anche durante il 2015 - molte pronunce giurisprudenziali hanno riconosciuto il prosieguo amministrativo

rinviano all'applicazione sia del combinato disposto delle norme di cui sopra sia di uno solo degli articoli citati, non ritenendo quindi *tout court* infondate le richieste dei Servizi.

Peraltro, rispetto al nuovo orientamento interpretativo adottato dalle Autorità giudiziarie minorili venete, l'Ufficio ha sollevato forte preoccupazione in quanto proprio il mancato completamento o l'interruzione del progetto potrebbe portare all'insorgere nei ragazzi comportamenti devianti (rientranti nelle condotte irregolari *ex art.* 25), vanificando così gli esiti degli interventi di tutela attuati nell'ambito di procedimenti *ex art.li* 330 e 333 c.c.

Dal confronto intercorso sulla problematica con i Garanti dei diritti dei minori delle altre regioni si è appreso che nel territorio gli orientamenti giurisprudenziali sul prosieguo amministrativo sono diversificati, per cui - come purtroppo sovente capita - non vi è uniformità di trattamento rispetto a medesime situazioni.

Analisi dell'attività di ascolto istituzionale. Anno 2016

L'attività di ascolto nel 2016 ha visto un ulteriore diminuzione delle richieste (19%), anche se meno ingente rispetto allo scorso anno. Ciò fa supporre che le cause di tale diminuzione siano una coda dell'effetto delle criticità che l'Ufficio ha dovuto affrontare nel 2015 (*vedi relazione 2015*).

Analisi dei dati.

Il numero dei fascicoli aperti nel 2016 è di **242 unità** e hanno interessato **264** minori.

Di seguito vengono riportati grafici e tabelle relativi agli ambiti di rilevazione, omogenei con quelli individuati negli anni precedenti.

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

Dei 264 minori coinvolti nella casistica analizzata, sono state rilevate solo la *nazionalità* e il *sesso*.

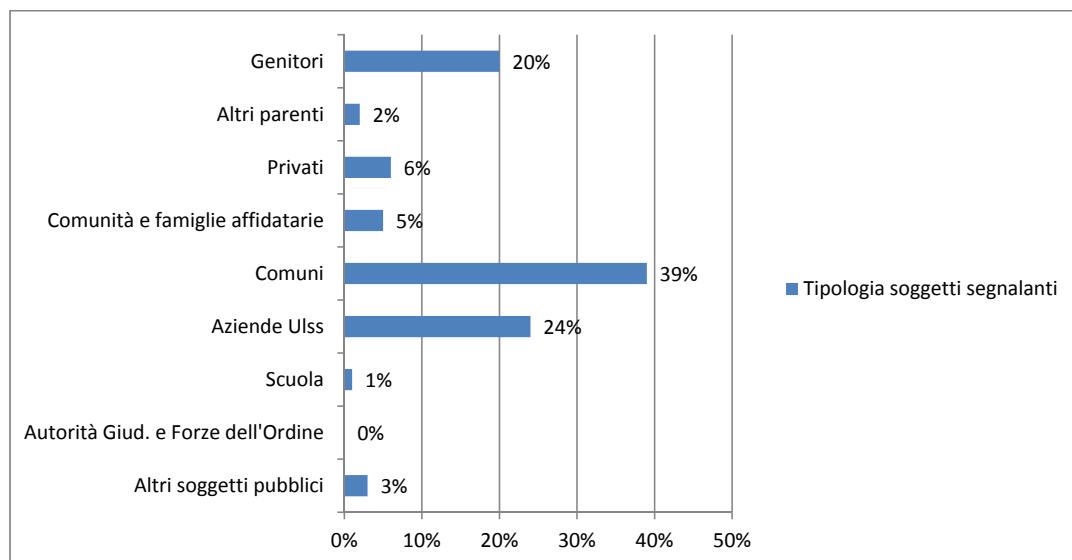
A conclusione dell'analisi dell'attività viene riportato, come ogni anno, un grafico relativo ai fascicoli aperti nel periodo compreso tra il 2001, anno di avvio all'attività di "ascolto istituzionale", e il 2016.

I dati, come negli anni precedenti, sono stati elaborati, in parte, attraverso l'utilizzo della banca dati dell'Ufficio e, in parte, attraverso il registro tenuto dell'*équipe dell'ascolto*.

Il grafico di seguito riportato (grafico n. 1) indica come le categorie dei segnalanti più numerose continuino ad essere i *Comuni* (39%), le *Aziende Ulss* (24%).

82 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Grafico 1. Casistica anno 2016. Per soggetto segnalante. Valori percentuali



Le richieste dei Comuni registrano un lievissimo aumento dal 38% al 39%, mentre quelle delle Aziende Ulss si sono stabilizzate al 24%. Per quanto riguarda la complessità delle richieste di consulenza, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, sono ormai residuali quelle che si risolvono con un unico intervento. Sempre più spesso, in presenza di situazioni multiproblematiche, gli operatori dei Servizi richiedono all'Ufficio un vero e proprio accompagnamento nelle varie fasi del processo di presa in carico.

I Comuni che si rivolgono maggiormente all'Ufficio sono quelli che non hanno delegato la materia minorile all'Azienda Ulss e i cui operatori non hanno la possibilità di avere un confronto ed una fattiva collaborazione professionale con altri colleghi o sono soggetti a *turn over*.

Complessivamente si sono rivolti all'Ufficio n. 59 Comuni e n. 18 Aziende Ulss.

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

Tabella 1. Distribuzione delle richieste per provincia

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
1%	15%	20%	30%	8%	12%	14%

Dalle consulenze e dagli incontri di confronto con gli operatori su situazioni complesse, emerge come il processo di integrazione tra Servizi sociali e socio-sanitari e tra Servizi socio-sanitari abbia subito una sorta di rallentamento. Certamente pesa l'aumento della

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

83

domanda e della sua complessità a fronte di Servizi sempre meno adeguati in termini di risorse umane e finanziarie. L'attuale riorganizzazione delle Aziende Ulss probabilmente nell'immediato determinerà un'accentuazione di tali criticità, ma si auspica che nel medio periodo i Servizi possano operare per un'attiva integrazione di quei sistemi considerati fondamentali nella costruzione dei progetti di tutela e protezione dei minori: il sistema sociale, il sistema socio-sanitario, il sistema dei servizi per la giustizia, il sistema scolastico. Alla luce dei processi di cambiamento in corso, non solo organizzativi ma anche sociali e culturali, questo Ufficio rinnova la necessità di promuovere azioni atte a favorire la realizzazione di percorsi formativi per gli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari, insegnanti, operatori delle strutture di accoglienza e amministratori, nell'ottica dell'assunzione di responsabilità condivise per il raggiungimento di obiettivi comuni: *condizioni di benessere per i minori d'età ed effettività dei loro diritti.*

Proseguendo la lettura del primo grafico, si registra un ulteriore aumento della percentuale delle richieste dei genitori, dal 18% dello scorso anno si è passati al 20%. Le richieste dei genitori seguono un trend che tende progressivamente ad aumentare ogni anno, considerando solo gli ultimi sei anni, si è passati dal 13% al 20%. I genitori, come negli anni precedenti, pongono prevalentemente questioni relative a: conflittualità di coppia e familiari in situazioni di separazione genitoriale, mancata o ridotta assistenza scolastica per i figli che presentano disabilità o difficoltà negli apprendimenti, conflittualità con i Servizi in presenza di provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria. Anche le consulenze ai genitori sono sempre più complesse e richiedono, sovente, più colloqui telefonici o incontri presso l'Ufficio.

Nei casi di separazione la documentazione che viene inviata all'Ufficio è cospicua, costituita da decreti provvisori, memorie di avvocati e perizie svolte da consulenti tecnici d'ufficio (CTU) con i quali, non di rado, una delle parti entra in conflitto e richiede al Giudice altra perizia con altro CTU.

Ciò rende evidente quanto certe separazioni siano conflittuali e quanto i figli rischino di vivere situazioni di grande sofferenza.

Le richieste pervenute dalla scuola, anche quest'anno rappresentano solo l'1%.

Le richieste inoltrate riguardano prevalentemente la gestione di casi di sospetto abuso o grave maltrattamento – procedure e rapporto con i Servizi sociali o socio-sanitari -, la gestione di richieste non condivise da parte di coppie di genitori in conflitto, la gestione di ragazzi con disturbi del comportamento.

In particolare rispetto la gestione di quest'ultimi si sono registrate anche quest'anno difficoltà di collaborazione tra scuola e servizi socio-sanitari.

Rappresentando la scuola uno dei sistemi fondamentali negli interventi di protezione e tutela dei minori, sarebbe quanto meno necessario attivare un percorso di riaggiornamento e divulgazione degli Orientamenti *scuola/Servizi* elaborati nel 2010-2011.

Il ricorso all'Ufficio da parte di altri soggetti pubblici è rimasto invariato al 3%. Risulta invece diminuita la categoria *privati*, lo scorso anno era passata dall'8% al 9 %, mentre

84 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

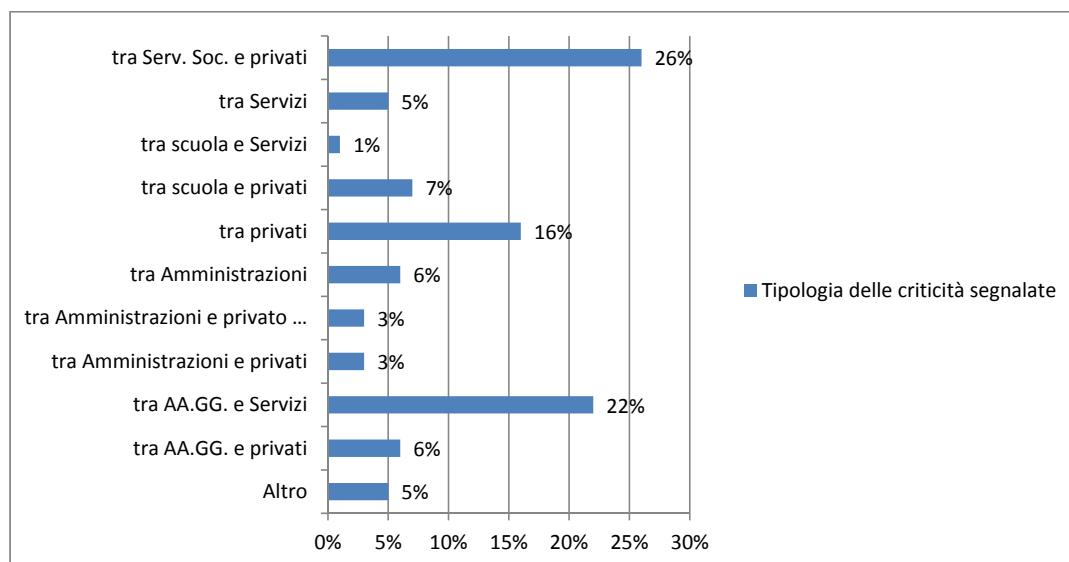
quest'anno è scesa al 6% (in questa categoria sono inclusi: *cittadini, conoscenti, associazioni, avvocati, ecc.*).

Le altre categorie di segnalanti si sono più o meno attestate nelle percentuali dello scorso anno.

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

La voce *criticità tra Servizi sociali e privati*, come già scritto nelle precedenti relazioni, va interpretato come indicatore dell'attenzione e della responsabilità con cui gli operatori assumono il loro compito di cura e protezione dei minori, e dunque della loro esigenza di fornire all'utenza risposte corrette sotto il profilo professionale e legale, ma anche come indicatore della necessità che gli operatori dei Servizi hanno di formazione specifica continua e di supervisione.

Grafico 2. Casistica anno 2016. Per tipologia delle criticità rilevate. Valori percentuali



Il dato relativo alla categoria *criticità tra Servizi e Autorità giudiziarie* quest'anno è lievemente aumentato ed è passato dal 21% al 22%. Questa voce include anche le consulenze che i Servizi richiedono in merito alla lettura, all'applicabilità e all'attuazione delle disposizioni contenute nei decreti delle Autorità giudiziarie.

Anche quest'anno è stata effettuata una breve analisi delle consulenze offerte agli operatori in merito a questa specifica casistica, attraverso la scheda utilizzata negli anni precedenti.

Gli elementi di criticità considerati sono stati riscontrati in 72 delle 154 richieste inoltrate dai Servizi.

La tabella, sotto riportata, evidenzia un aumento delle richieste di aiuto per la comprensione dei poteri attribuiti agli operatori dal dispositivo dell'affidamento al Servizio sociale, strumento che viene sempre più utilizzato dalle Autorità giudiziarie, le quali in questi ultimi due anni tendono ad attribuire ai Servizi ampi poteri, sovente riguardano decisioni ritenute straordinarie, in assenza di decadenza o sospensione della responsabilità genitoriale. Numerose permangono inoltre le richieste di supporto per la lettura e l'attuazione dei dispositivi presenti nei decreti emessi dalle Autorità giudiziarie, in particolare vi è un aumento di richieste di consulenza sui decreti emessi dai Tribunali ordinari nei procedimenti relativi a separazioni conflittuali. Una lieve diminuzione si registra invece per le consulenze in merito agli elementi che caratterizzano una determinata situazione, ai fini di una eventuale segnalazione alla Procura minorile.

Altro nodo di criticità è rappresentato dalla non accoglienza da parte dell'Autorità giudiziaria, delle richieste di prosieguo amministrativo per i minori che compiranno la maggiore età e che si trovano in comunità educativa e per i quali non ricorrono le condizioni per un rientro a casa, ma hanno la necessità di completare cicli scolastici già intrapresi o devono completare percorsi di sgancio verso l'autonomia (*voce varie colonna Procura minorile e Tribunale per i minorenni*).

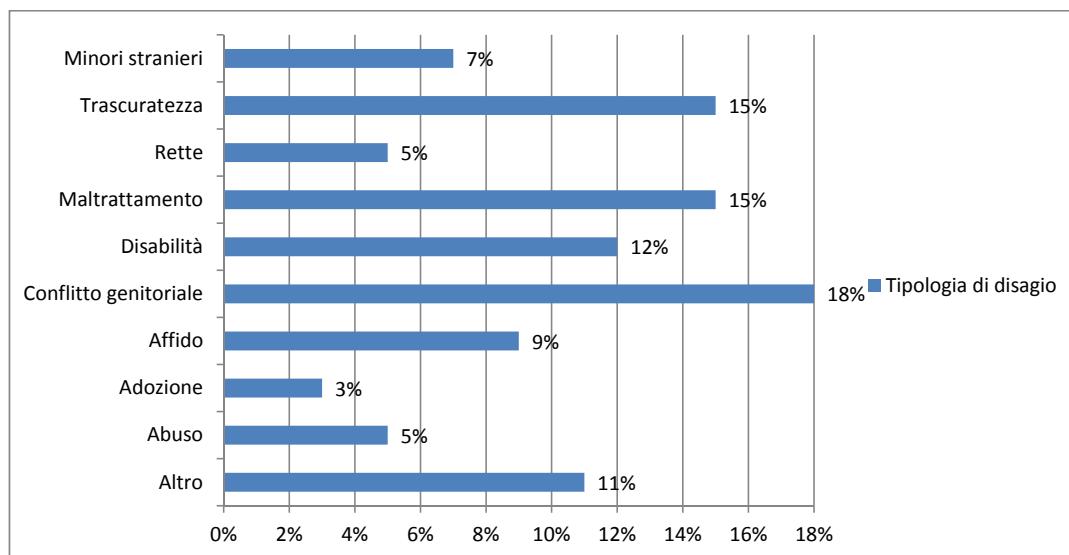
Tabella 2. Consulenze agli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari in relazione alla comunicazione con l'Autorità Giudiziaria.

A.G. INTERESSATE CATEGORIE	PROCURA MINORILE	PROCURA ORD. O CC.	T.M.	CORTE D'APPELLO	T.O E GIUDICE TUTELARE	TOTALI
Segnalazione alla Procura minorile: opportunità e modalità	8					8
Obbligo di denuncia		3				3
Lettura – difficoltà esecuzione decreti o richieste	1		7		10	18
Modalità esecuzione allontanamenti e attuazione 403	2					2
Competenza autorizzazione a... in assenza del consenso dei genitori			3			3
Efficacia dei provvedimenti			3			3
Consulenza per udienze e testimonianze dell'operatore						
Poteri dell'affidamento al Servizio sociale			7		13	20
Varie (CTU, Giudice Tutelare)	5		4		6	15
Totali	16	3	24		29	72

86 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

A conferma di quanto già affermato nel corso della relazione, il grafico che segue (grafico n. 3) evidenzia un aumento delle situazioni in cui il *conflitto genitoriale* determina un clima ambientale e relazionale di scarsa protezione e tutela dei figli minori d'età, che si ritrovano ad essere oggetto di contesa all'interno di relazioni di coppia pesantemente compromesse, si è passati, infatti, dal 15% dello scorso anno al 18%.

Grafico 3. Casistica anno 2015. Minori coinvolti. Per tipologia di disagio. Valori percentuali



Il dato sulla *disabilità* è rimasto invariato e si conferma quanto già scritto nella parte della presente relazione riferita al 2015, pertanto ci si limita solo a sottolineare quanto sia urgente affrontare, da un lato, il problema della mancanza di risorse di accoglienza adeguate per i minori che presentano patologie psichiatriche o di grave compromissione psicologica, dall'altro, la difficoltà dei Servizi a garantire una presa in carico integrata e costante nel tempo.

Frequenti sono, inoltre, le segnalazioni di genitori che lamentano la mancata, o ridotta, assegnazione di insegnanti di sostegno o di altri servizi necessari a garantire il diritto all'istruzione e alla frequenza scolastica dei figli con disabilità.

Il dato della categoria *altro* ancora una volta ci dice come le tipologie delle questioni poste al Garante cambiano e si costituiscono a partire dai bisogni prodotti dai cambiamenti sociali e culturali legati agli assetti economici e di politica sociale.

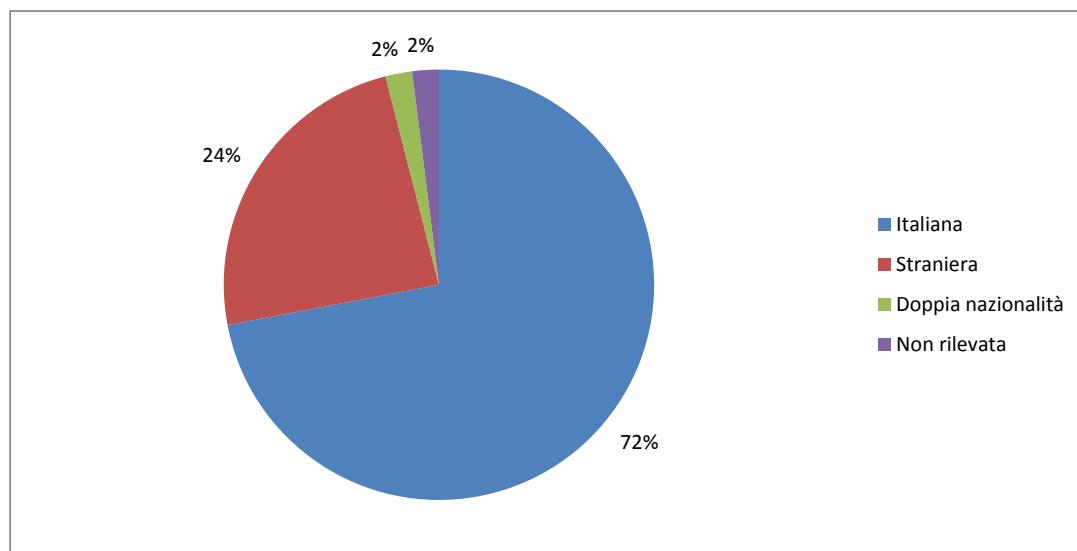
Le altre categorie si sono attestate sulle percentuali dello scorso anno, ciò significa che permangono le criticità già evidenziate.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

87

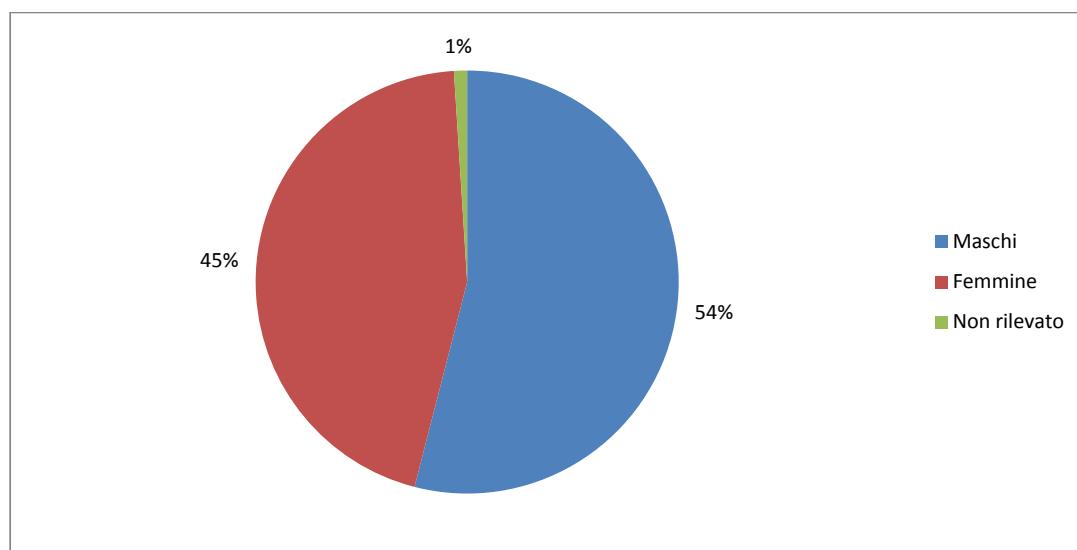
Nel grafico n. 4, relativo alla nazionalità dei 264 minori coinvolti nelle situazioni trattate, si registra un lieve aumento dei minori di *nazionalità italiana* (dal 70% al 72%) e una lieve diminuzione dei minori di *nazionalità straniera* (dal 25% al 24%).

Grafico 4. Minori coinvolti nella casistica trattata nel 2016 suddivisi per nazionalità (%)



La distribuzione di genere (grafico n. 5) risulta sostanzialmente invariata rispetto ai valori dello scorso anno.

Grafico 5. Casistica anno 2016. Minori coinvolti. Per genere. Valori percentuali

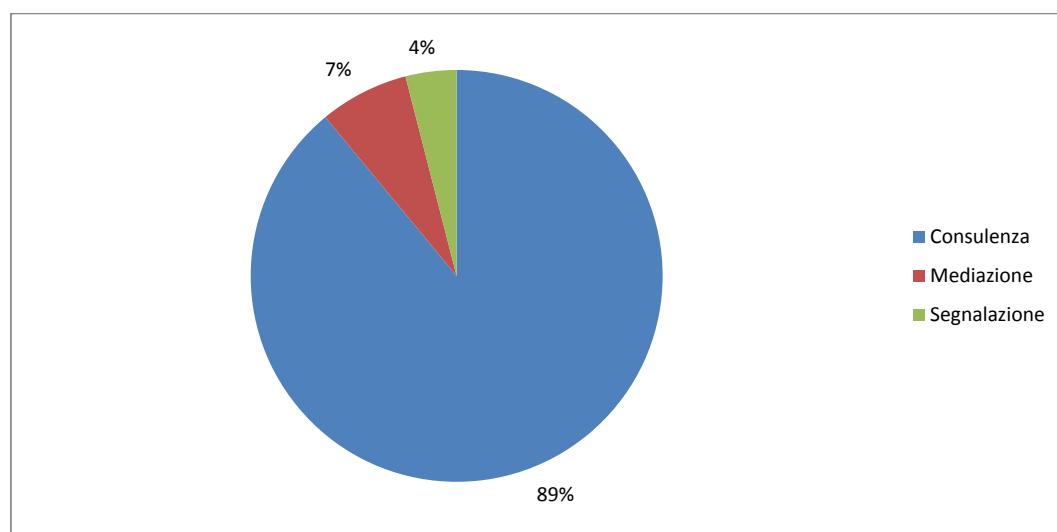


Nel quantificare le tre tipologie di intervento evidenziate nel grafico 6, si è scelto per ogni situazione la tipologia prevalente. Infatti, come già evidenziato nelle precedenti

88 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

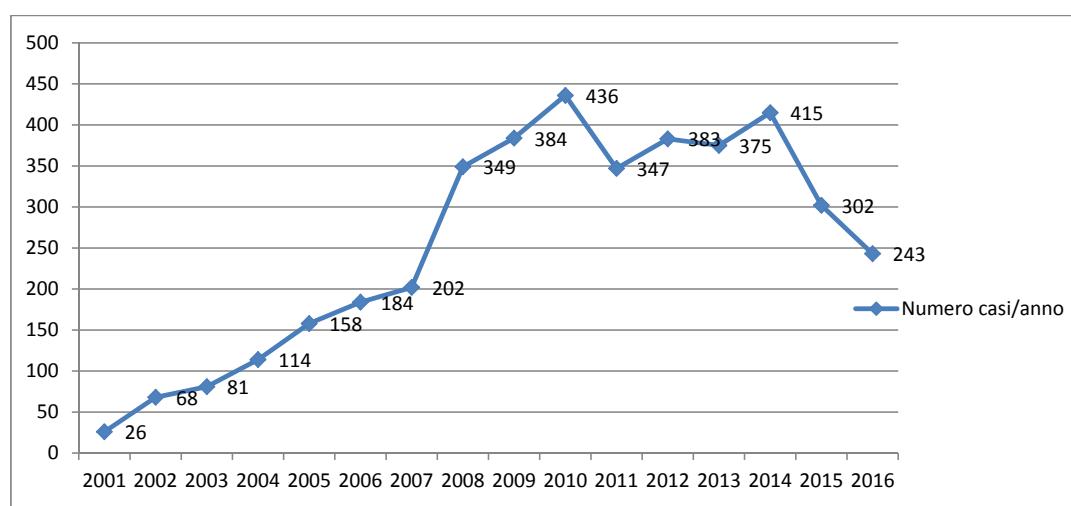
relazioni, a seguito di una consulenza possono essere state effettuate una segnalazione (verso un'Autorità giudiziaria o un Ufficio di garanzia o un Ordine professionale, ecc.) oppure una mediazione (con un altro Servizio o istituzione o un familiare, ecc.), pertanto il dato riportato nel grafico non è esaustivo di tutti gli interventi effettuati. Rispetto lo scorso anno vi è stato un aumento degli interventi di mediazione (dal 4% al 7%) e di segnalazione (dal 3% al 4%), interventi ritenuti prevalenti nella trattazione delle singole situazioni sottoposte all'attenzione della Garante.

Grafico 6. Casistica anno 2016. Per tipologia di intervento. Valori percentuali



L'ultimo grafico (grafico n. 7) evidenzia l'andamento della casistica trattata dall'*équipe ascolto* dal 2001, anno in cui è iniziata l'attività di ascolto, al 2016.

Grafico 7. Casistica attività ascolto anni 2001 - 2016. Per anno. Valori assoluti



Alcune questioni legali di particolare rilievo.

L'affido del minore al servizio sociale

Nel corso dell'anno, al pari di quanto già avvenuto in passato, sono state segnalate all'Ufficio alcune criticità conseguenti all'applicazione dell'istituto dell'affidamento del minore al servizio sociale.

Com'è noto, tale istituto - previsto nella legge istitutiva del Tribunale per i minorenni (regio decreto legge n. 1404 del 20 luglio 1934) - nasce come provvedimento amministrativo-rieducativo e di controllo sociale a favore di *"minori irregolari nella condotta e nel carattere"*. Nel tempo, tuttavia, il Tribunale per i minorenni ha utilizzato ampiamente l'affidamento al servizio sociale anche in ambito civile sia nelle procedure *"de potestate"* che in quelle d'adattabilità, conferendo all'ente ora generici compiti di vigilanza e di sostegno sul nucleo familiare ora compiti che più specificamente incidono sulla vita del minore e che comprimono la responsabilità dei genitori (dal collocamento eterofamiliare alla disciplina delle visite con i genitori, all'attivazione di interventi sanitari, ...).

Negli ultimi anni anche il Tribunale ordinario ha fatto ricorso a tale istituto nell'ambito delle procedure separative dei genitori allorquando questi ultimi, per la loro accesa conflittualità, mettono in una condizione di pregiudizio il figlio.

Ebbene, l'affidamento al servizio sociale del minore - nonostante il suo ampio utilizzo nelle aule giudiziarie - continua a prestarsi ad interpretazioni e applicazioni molto discrezionali, a volte addirittura contraddittorie, da parte degli stessi Giudici, oltre che degli operatori dei Servizi sociali soprattutto in ordine agli specifici poteri dell'ente affidatario coinvolto nell'attuazione di detta misura a fronte di genitori non decaduti dalla responsabilità genitoriale.

All'Ufficio continuano, infatti, a pervenire segnalazioni attinenti alle difficoltà per gli operatori dei Servizi sociali di motivare i genitori ad intraprendere percorsi di recupero delle loro capacità genitoriali in presenza di poteri censori dell'ente, ma non chiaramente definiti e delimitati; di rispondere alle istanze dei legali dei genitori che chiedono contezza circa i poteri del servizio in assenza di precise prescrizioni giudiziarie; di capire come si distribuiscano i poteri e le responsabilità decisionali tra genitori non decaduti, Servizio affidatario, operatori della comunità o famiglie affidatarie che accolgono il minore.

Già nel 2012 il Pubblico Tutore dei minori del Veneto - prendendo spunto dalle numerose segnalazioni di criticità pervenute all'ufficio - aveva promosso in collaborazione con i Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Regioni Emilia Romagna e Lazio la ricerca *"Percezione, diffusione ed interpretazione dell'istituto giuridico dell'Affidamento al servizio sociale tra gli operatori delle istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia"*, con lo scopo di esplorare le modalità e gli ambiti in cui tale misura veniva usata, stante la consapevolezza degli effetti importanti in termini di limitazione della responsabilità genitoriale e della difficoltà di applicazione pratica degli operatori dei

90 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Servizi. Gli esiti della ricerca hanno confermato, tuttavia, l'eterogeneità - nei territori esplorati dalla ricerca - dell'utilizzo dell'istituto e la complessità di problemi giuridici, tecnici e amministrativi sottesi allo stesso, non permettendo di fatto una valutazione "univoca" della misura.

Più recentemente nell'attività di ascolto istituzionale si è registrato un incremento di segnalazioni da parte degli operatori dei Servizi sociali preoccupati per l'ampio contenuto del mandato loro conferito dall'Autorità giudiziaria: si sono letti, infatti, provvedimenti - anche emessi in via definitiva - che conferiscono all'ente affidatario, in assenza di una decadenza della responsabilità genitoriale, il potere di *prendere in via vicaria le decisioni utili per il minore riguardo alla salute, all'educazione e all'istruzione, a regolare gli incontri con i genitori, a mantenere il collocamento etero-familiare ... o ancora di monitorare la situazione, avviare ogni opportuno intervento di sostegno e controllo, avviare un progetto sociale, sanitario, educativo e formativo e di supporto per il minore, osservare la sua evoluzione fisica e psichica e della relazione con i genitori, regolare i rapporti con i genitori.*

E' consequenziale chiedersi che cosa resti della responsabilità genitoriale a fronte di poteri così estesi in capo al Servizio affidatario, per quale motivo l'Autorità giudiziaria non si determini a nominare un tutore legale, come possa il Servizio sociale mettere in atto tutti gli interventi del caso e quale "soggetto" all'interno del Servizio sociale sia deputato ad attivarsi (ad esempio, il consenso informato per un intervento sanitario - su cui può decidere l'ente affidatario per determinazione giudiziale - deve essere firmato dall'assistente sociale che si occupa del caso, dal responsabile del Servizio sociale, dal Sindaco?).

Il rischio è che il servizio sociale affidatario svolga tutte le funzioni tutorie, snaturando la *ratio* dell'istituto e creando una situazione di palese conflitto d'interessi.

In conclusione, dall'osservatorio costituito dall'attività d'ascolto istituzionale si continuano a rilevare criticità nella comprensione e nell'applicazione dell'istituto - che pur presentandosi come una misura duttile nei vari procedimenti giudiziari, sia rieducativi che civili - necessita di ulteriori approfondimenti e confronti tra gli operatori del diritto e quelli sociali affinché si riveli anche una misura efficace per l'effettiva tutela del minore, nel rispetto dei diritti dei genitori e dei compiti istituzionali dei servizi sociali.

Un'altra criticità giunta all'attenzione dell'Ufficio riguarda la possibilità per il Servizio sociale affidatario di un minore, giusta sentenza del Tribunale ordinario in una causa separativa, di aggiornare sul caso il giudice. Gli operatori dei Servizi si chiedono, infatti, a chi, a procedimento definito, possono riferire: alla Procura presso il Tribunale ordinario, al Giudice tutelare o al Giudice della separazione/divorzio? Dalla lettura delle più recenti sentenze parrebbe che i Tribunali ordinari concordino nel ritenere che il Servizio sociale affidatario possa aggiornare sul caso il Giudice tutelare *ex art. 337 c.c.*, in quanto autorità deputata a vigilare sull'osservanza delle condizioni che il Tribunale abbia stabilito per l'esercizio della responsabilità. Diversamente, nell'ipotesi in cui il Servizio sociale affidatario abbia necessità di chiedere una modifica del mandato conferitogli dal

Tribunale ordinario - perché non più sufficientemente tutelante dell'interesse del minore o, al contrario, perché esorbitante rispetto al sopravvenuto recupero delle responsabilità genitoriali - parrebbe che il destinatario della segnalazione sia la Procura presso il Tribunale ordinario.

Compiti del Consulente tecnico e compiti del Servizio sociale affidatario

Altra criticità recentemente rilevata attiene all'attuazione dei compiti del Servizio sociale affidatario in concomitanza o all'esito delle operazioni peritali del Consulente tecnico d'ufficio (CTU).

In genere, nell'ambito del diritto di famiglia e minorile la C.T.U. è intesa come un atto medico-diagnostico, finalizzato alla valutazione delle condizioni del minore e delle relazioni familiari; non di rado, tuttavia, il mandato con cui il Giudice affida il minore al Servizio sociale e l'incarico che conferisce al consulente tecnico (che sovente succede al provvedimento d'affido) comportano che entrambe le figure si trovino a svolgere i medesimi compiti, sovrapponendosi e talvolta intralciandosi o addirittura contrapponendosi per diverse opinioni o *modus operandi*.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui il consulente sia incaricato anche di individuare il miglior collocamento del minore, il quale sia già inserito da tempo in una famiglia affidataria o in una comunità in base ad una precedente determinazione del Servizio sociale affidatario, magari faticosamente condivisa con i genitori, su cui però il consulente non concorda. Ed ancora, è stato portato all'attenzione dell'Ufficio un provvedimento con cui il Tribunale ordinario ha confermato l'affido del minore al servizio *per il collocamento etero-familiare del minore, la disciplina delle visite, il sostegno allo sviluppo psicologico, ...* mantenendo fermo al contempo, seppur a causa di separazione definita, l'incarico al Consulente tecnico di *monitoraggio della situazione*: ciò oltre ad aver alimentato ulteriore confusività sulla misura dell'affidamento del minore al Servizio sociale, ha comportato "di fatto" una vigilanza da parte del consulente tecnico sull'operato del Servizio sociale.

Dall'esame delle relazioni peritali giunte all'attenzione dell'Ufficio e dei provvedimenti giudiziari conseguenti, pare evincersi che il ruolo del consulente risulta tanto più efficace quanto più si mantiene distinto rispetto a quello dei Servizi sociali preposti alla gestione dei singoli casi, per cui è fondamentale che anche il Giudice non dia al consulente l'incarico di "impersonare" il Servizio, vicariando una serie di interventi prettamente di competenza dei Servizi sociali.

La ripartizione delle competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni

La criticità, rilevata dai servizi, derivante dell'esistenza di provvedimenti tra loro confliggenti relativi allo stesso minore emessi dal Tribunale ordinario e dal Tribunale per i minorenni, continua poi a permanere.

92 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

La ripartizione di competenze disposta dal novellato art. 38 disp. att. cod. civ., la complessa interpretazione dello stesso e la giurisprudenza non concorde consentono l'emissione di provvedimenti da parte delle diverse Autorità giudiziarie su medesime situazioni rendendo difficoltoso il lavoro dei Servizi che non riescono a comprendere a quale dei provvedimenti debbano dare attuazione.

Invero, è giunta all'Ufficio la segnalazione da parte di un Servizio sociale del Veneto, divenuto - con provvedimento definitivo del Tribunale per i minorenni - Servizio affidatario di un minore con il compito di disciplinare il rapporto tra padre e figlio, inizialmente in forma assistita, e di sostenere la bi-genitorialità. Il servizio ha attivato, dunque, tutte le risorse necessarie dirette alla realizzazione del mandato. Successivamente, il padre si è rivolto al Tribunale ordinario per ottenere la regolamentazione del regime di affidamento del figlio e in questa sede giudiziaria la coppia genitoriale, seppur molto conflittuale, ha raggiunto un accordo circa l'affido condiviso del figlio, il collocamento prevalente presso la madre e la disciplina delle visite, accordo recepito con decreto dal Tribunale ordinario, senza alcuna verifica con i Servizi sociali affidatari e senza neppure motivare il cambio di regime di affido. Il padre, convocato dal Servizio, non si è presentato, dichiarando di non esserne più tenuto a farlo essendo venuta meno l'efficacia del decreto di affido al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni.

La richiesta di chiarimenti sul punto posta al Tribunale per i minorenni ed al Tribunale ordinario non ha sciolto il dubbio.

Nel caso di specie, difficilmente si riesce a comprendere la decisione del Tribunale ordinario che molto probabilmente avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza e lasciare al Tribunale per i minorenni la rivalutazione del caso, anche alla stregua della giurisprudenza più recente.

Il provvedimento di affido al Sevizio sociale, infatti, costituisce una seria limitazione della responsabilità genitoriale e una parte della giurisprudenza ha affermato che la competenza “per attrazione” del Tribunale ordinario *“non sussiste dove la domanda sia intesa ad ottenere la modifica di un provvedimento pronunciato da Tribunale per i minorenni ex artt. 333, 330 c.c.; in tal caso non si verte in tema di mero affidamento di minore nato da coppia non coniugata la cui relazione sia cessata, quanto a dire di un caso riconducibile al disposto normativo di cui all'art. 317 bis c.c., che presuppone l'esercizio integro della potestà genitoriale, bensì di ipotesi in cui si contesta la quantomeno persistente sussistenza di elementi che hanno già condotto all'adozione di un provvedimento limitativo della potestà”* (Trib. Milano, decreto 5 giugno 2015; Trib. Milano, decreto 11 ottobre 2013).

I genitori sono riusciti, d'accordo tra di loro, e con avvallo dell'Autorità giudiziaria, a vanificare un intervento posto a tutela del minore, senza che nessuno abbia verificato il raggiungimento degli obiettivi che avevano giustificato il provvedimento dell'Autorità minorile e quindi la conseguente cessazione della situazione non tutelante per il minore.

I Servizi si sono trovati completamente esautorati e i Tribunali - pur informati del fatto -

non si sono attivati: il Tribunale ordinario si è limitato a confermare il proprio provvedimento ed il Tribunale per i minorenni, ritenendo esistente la competenza del primo, ha invitato il Servizio a segnalare nuovamente il caso alla Procura minorile.

Ebbene, come auspicato già lo scorso anno, sarebbe senz'altro opportuno un intervento normativo che chiarisca meglio competenze e limiti delle Autorità giudiziarie sì da evitare l'emissione di provvedimenti tra loro confliggenti.

La legge sulla continuità affettiva

La legge 19 ottobre 2015 n. 173 “*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n.184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare*”, ha modificato alcuni articoli della Legge 4 maggio 1983, n. 184, riconoscendo in capo al minore - in affido familiare o che abbia vissuto l'esperienza dell'affido familiare - il diritto alla continuità dei rapporti affettivi maturati.

L'istituto dell'affidamento è stato introdotto nel nostro ordinamento con lo scopo di accogliere un bambino “*temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo*” in un'altra famiglia o in una comunità di tipo familiare nell'attesa di rientrare nella famiglia d'origine, una volta che quest'ultima abbia superato le difficoltà.

Negli anni, tuttavia, si è appurato che la *ratio* dell'istituto veniva talvolta snaturata a causa dei lunghi periodi - ben maggiori ai due anni, oltre l'eventuale proroga, previsti dalla norma - in cui i minori rimanevano in affidamento familiare, a causa del permanere delle criticità che avevano giustificato il loro allontanamento dalla famiglia, configurandosi così le condizioni per una loro adottabilità con la conseguente destinazione ad una terza famiglia. Alcuni Giudici minorili – compresi i Giudici del Tribunale per i minorenni di Venezia - hanno affrontato il problema ammettendo la “trasformazione” dell'affidamento in adozione in casi particolari applicando l'art. 44 della legge 184/1983.

La nuova legge intende risolvere i problemi citati, introducendo un **favor** per la conservazione dei positivi legami costruiti in ragione dell'affidamento tra il minore e la famiglia affidataria: vi si prevede, infatti, che se il minore è dichiarato adottabile e la famiglia affidataria possiede i requisiti richiesti per l'adozione, possa chiedere al Tribunale di adottarlo, tenendo conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi (art. 4, comma 5 bis); che comunque sia tutelata la continuità delle positive relazioni socio-affettive anche quando il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da altra famiglia (art. 4 comma 5 ter); che l'adozione in casi particolari del minore orfano dei genitori possa essere chiesta da chi abbia con esso un rapporto stabile e duraturo anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento (art. 44, comma 11).

Le segnalazioni giunte all'Ufficio a seguito della vigenza della legge hanno evidenziato alcune possibili criticità: alcuni operatori sociali hanno manifestato la preoccupazione che l'affidamento rischi di essere inteso dalle coppie disponibili ad occuparsi di un minore come una scorciatoia per giungere all'adozione, con possibili effetti deleteri e

94 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

aspettative deluse per tutti i soggetti coinvolti; altri hanno previsto difficoltà di carattere tecnico-operativo nell'iniziale scelta della famiglia affidataria, posto che il minore può essere affidato anche ad una coppia di conviventi o a una persona singola, ossia a soggetti che non hanno i requisiti per poter adottare e nei confronti dei quali, pertanto, non potrà eventualmente valere la piena tutela della continuità affettiva (salvo l'applicazione dell'art. 44); altri ancora hanno rappresentato che i Giudici, anche in assenza dell'istanza all'adozione da parte degli affidatari, convocano costoro per verificare la loro disponibilità all'adozione e talora anche prima di aver contezza della valutazione dei Servizi sociali in merito.

Se è vero quindi che la legge può garantire ad un minore di non veder lacerate le relazioni affettive maturate in lunghi periodi di convivenza, è altrettanto vero che la tutela di tale diritto richiede da parte dei Giudici e dei Servizi sociali un esercizio attento, puntuale, "lungimirante" dei loro poteri discrezionali.

La vigilanza

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

La competenza di un organo di garanzia in questo ambito è funzionale ad una tutela non conflittuale dei diritti dei minori d'età e si colloca, indubbiamente, in una posizione diversa rispetto alle funzioni di vigilanza sulle strutture di accoglienza proprie della Procura minorile, alle funzioni di autorizzazione ed accreditamento proprie della Giunta regionale e a quelle di protezione proprie dei servizi sociali e sociosanitari territoriali, responsabili del progetto di collocamento del minore in struttura o in affido.

Proprio per le diverse posizioni attraverso cui diversi soggetti devono assolvere il proprio compito di vigilanza sulle strutture di accoglienza e cura dei minori d'età, sarebbe opportuno promuovere un'attività di sistema attraverso il coinvolgimento e la condivisione dei diversi attori interessati, volta ad azioni pro-attive che consentano di collocare l'attività di vigilanza in un orizzonte culturale di promozione e garanzia dei diritti dei minori d'età più ampio.

La ricca tipologia di offerta di strutture di accoglienza per i minori in difficoltà presente oggi nel territorio regionale (comunità terapeutiche riabilitative ad alta protezione, comunità educative riabilitative, comunità terapeutiche per minori con problemi di tossicodipendenza, comunità educative, comunità di pronta accoglienza, comunità diurne, gruppi famiglia, famiglie affidatarie) esprime la molteplicità dei problemi che gli interventi di cura, protezione e tutela dei minori devono affrontare, ma delinea anche la necessità di una riflessione più attuale dei bisogni effettivi dei minori d'età: dalla protezione all'autonomia attraverso percorsi di rielaborazione, partecipazione e

progettazione del proprio futuro. In quest'ottica si deve collocare anche l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti o meno protezione internazionale. Realtà, questa, percepita collettivamente sempre più emergente ma ancora poco governata.

L'attività del Garante, oggi, non avendo poteri sanzionatori ed avendo come finalità ultima, comunque, l'esigenza di garantire il superiore interesse dei minori, non può che assumere un ruolo sì di verifica delle condizioni di accoglienza ma in un'ottica di supporto orientato a favorire il superamento delle criticità rilevate, quindi attraverso la consulenza, l'orientamento, la mediazione dei conflitti e, solo laddove emergano violazioni dei diritti dei minori o situazioni non conformi alla legge, il Garante procede con una segnalazione agli organi competenti (autorità giudiziarie, Giunta regionale, comuni, aziende ulss.).

L'attività di vigilanza. Anno 2015

L'attività di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori collocati fuori dal proprio nucleo familiare nel 2015 si è limitata alla verifica di una segnalazione pervenuta dalle Forze dell'ordine nel primo trimestre dell'anno, ed è stata effettuata in base alla legge regionale n.42/1988 art. 2 c.1 lett. b). L'oggetto della segnalazione riguardava la mancata sorveglianza e assistenza notturna dei minori inseriti in una struttura di accoglienza. Trattandosi di una struttura di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, pensata come servizio a bassa soglia, al momento del sopralluogo non erano disponibili: il progetto della struttura, il regolamento interno, le cartelle personali dei minori accolti. Mancavano inoltre i Progetti quadro, documenti che, in base alle Linee guida 2008 della Regione Veneto, oltre ad essere elaborati e condivisi con i minori interessati, devono essere consegnati alle strutture dai Servizi sociali o socio-sanitari invitanti. Ne consegue che i p.e.i., previsti sempre dalle Linee guida 2008, sono risultati sommari.

Pur convenendo che strutture di accoglienza per minori alla soglia della maggiore età, privi di particolari patologie o problematiche psico-sociali, possono avere un'organizzazione meno onerosa, si ritiene che debbano comunque garantire dei livelli minimi di assistenza e protezione. Urge pertanto una riflessione sull'attuale sistema di offerta di strutture di accoglienza dedicate ai minori e una riformulazione dei criteri di autorizzazione e di accreditamento.

Permangono ad oggi alcune criticità di tipo generale, già evidenziate anche negli anni passati, che riguardano diverse tipologie di situazioni:

- l'adeguatezza delle comunità che accolgono minori d'età con problemi di tossicodipendenza. Sovente i minori con problemi legati all'assunzione di sostanze vengono collocati in comunità terapeutiche per adulti, non accreditate e organizzate per accogliere minori d'età, oppure vengono collocati in comunità educative autorizzate e accreditate per accogliere minori d'età, ma non attrezzate per gestire le problematiche connesse alla tossicodipendenza;

96 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

- l'adeguatezza delle comunità educative che accolgono minori soggetti a provvedimenti penali e/o con problemi psichiatrici. Spesso minori d'età con problematiche altamente complesse vengono collocati in comunità educative non sufficientemente attrezzate per rispondere ai loro bisogni specifici;
- l'adeguatezza delle comunità educative-riabilitative (C.E.R.) nel trattamento di minori con patologie psichiatriche importanti e acute. Spesso capita che a causa della mancanza nel territorio Regionale di Comunità Terapeutico Riabilitative (C.T.R.P.), i minori d'età con patologie importanti vengano inseriti in comunità educative- riabilitative creando situazioni complessivamente difficili da gestire;
- l'adeguatezza delle comunità educative autorizzate per accogliere bambini e ragazzi nell'età della seconda infanzia e della pre-adolescenza ad accogliere minori stranieri non accompagnati o profughi alle soglie della maggiore età.

L'attività di vigilanza. Anno 2016

Nel 2016 l'attività di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori d'età accolti in contesti diversi da quello della propria famiglia d'origine si è limitata alla verifica di una segnalazione pervenuta da un servizio sociale comunale, che evidenziava gravi incapacità educative, di contenimento e di controllo da parte degli operatori di una comunità educativa riabilitativa (C.E.R.). Al momento del sopralluogo erano presenti in struttura la responsabile educativa, uno psicologo, un'infermiera e alcuni ospiti. La comunità, ancora in attesa di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento, presentava effettivamente alcune carenze sia sul piano organizzativo/amministrativo sia su quello dei contenuti educativi. Dalla lettura dei fascicoli relativi ai minori accolti si è constata la presenza di più minori con problematiche psicopatologiche importanti e impegnative sotto il profilo terapeutico, educativo e contenitivo. Si è constatato inoltre che, benché la struttura fosse aperta da pochissimi mesi, erano già avvenute più dimissioni. Questo dato, per nulla irrilevante, deve far riflette su almeno due ordini di questioni: da un lato, la formazione e l'esperienza professionale maturata dal personale della struttura, come condizione indispensabile per accogliere e gestire ragazzi e ragazze adolescenti tanto problematici, dall'altro, la necessità di individuare dei criteri di valutazione delle condizioni di gravità e complessità dei minori da collocare, al fine sia di utilizzare, da parte degli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari, correttamente la gamma delle strutture offerte, sia di valutare, da parte della struttura accogliente, la compatibilità delle diverse situazioni. Del sopralluogo è stato redatto un verbale che si è ritenuto opportuno, proprio al fine di offrire consulenza e orientamento, di commentare successivamente con i responsabili della struttura presso l'Ufficio.

La promozione della comunicazione tra Servizi e i contesti educativi e formativi.

Analisi dell'attività. Anno 2015

Il contesto scolastico da sempre rappresenta uno scenario dell'agire dell'Ufficio, in cui ogni questione riferibile al miglior benessere di bambini e di adolescenti ovvero al migliore riconoscimento ed effettività dei loro diritti, viene affrontata con un approccio ora *re-attivo* ora *pro-attivo*, in ogni caso attraverso azioni di supporto e con un ruolo sussidiario rispetto alle prerogative e competenze di ogni attore di quel contesto istituzionale.

Nell'intento di sostenere Dirigenti scolastici e insegnanti che si trovano a dover affrontare situazioni di disagio, se non addirittura di rischio e pregiudizio, che interessano bambini e adolescenti e che vengono rilevate nei contesti scolastici del territorio, l'Ufficio - d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale (U.S.R.) per il Veneto - ha ritenuto opportuno favorire presso gli stessi la conoscenza e l'utilizzo di alcuni documenti di indirizzo in vigore nella Regione del Veneto, utili allo scopo.

L'azione di informazione e diffusione della conoscenza di tali documenti si è concretizzata attraverso l'elaborazione di una "Nota" sottoscritta congiuntamente dal Garante dei minori (Pubblico Tutore) del Veneto e dal Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.

La Nota è stata formalmente trasmessa da ciascuna Istituzione firmataria ai propri interlocutori di riferimento, individuati, per una parte, nei Direttori dei Servizi Sociali e della Funzione Territoriale e nei Presidenti delle Conferenze dei Sindaci presso le Aziende Ulss del Veneto; per l'altra parte, nei Dirigenti degli Istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari della regione.

A tutti i destinatari è stato rivolto l'invito a promuovere una sensibilizzazione il più ampia possibile sulla tematica della protezione dei minori di età e a favorire - all'interno di ogni contesto professionale - la diffusione dei documenti segnalati nella Nota.

Nel corso dell'anno, inoltre, l'Ufficio ha riscontrato che in alcuni contesti territoriali esistono pratiche virtuose di collaborazione tra Istituzioni scolastiche e Servizi sociali e sociosanitari del territorio, che sono sorte e si sono sviluppate in modo strutturato, anche a seguito dell'attività informativa e formativa profusa dall'Ufficio stesso negli anni immediatamente precedenti.

Nell'intento di censire e di conoscere con maggiore accuratezza le prassi esistenti, l'Ufficio ha progettato un questionario per una loro rilevazione diffusa, idoneo a identificare le diverse esperienze di collaborazione in atto con riferimento ai soggetti coinvolti e ai soggetti beneficiari, alle modalità operative adottate e alla casistica

98 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

contemplata, agli esiti attesi e/o riscontrati, e a cogliere, conseguentemente, il grado di aderenza delle prassi rilevate rispetto ai documenti di indirizzo in vigore nella regione del Veneto.

Alla fase di progettazione e di compiuta configurazione del questionario, non è seguita, tuttavia, la somministrazione dello stesso presso i suoi destinatari naturali (*Istituzioni scolastiche e Servizi sociali e sociosanitari*), causa il concorso di alcuni importanti fattori quali: la nuova configurazione istituzionale assunta dall'Ufficio sulla base della legge regionale 24 dicembre 2013 n. 37 (*Garante regionale dei diritti della persona*) divenuta operativa per la prima volta proprio nel corso del 2015, in seguito alla prima attuazione della legge citata; il periodo di sospensione estiva delle attività scolastiche che intercorre tra un anno scolastico e quello successivo; l'immissione in ruolo di nuovo personale dirigente e docente per l'anno scolastico 2015/2016, avvenuto in modo più massivo rispetto ai precedenti anni in seguito agli esiti delle procedure concorsuali di livello nazionale nel frattempo esperite; la relativa attuazione del dimensionamento della rete scolastica regionale, con definizione degli organici delle singole scuole.

L'insieme di queste circostanze ha suggerito l'opportunità di rinviare ad altro momento la somministrazione del questionario, considerato anche il fatto che lo stesso – se inviato - sarebbe stato ricevuto da destinatari diversi da quelli che nei mesi precedenti erano stati raggiunti dalla “Nota informativa” sui documenti di indirizzo in tema di disagio di bambini e adolescenti, firmata congiuntamente dal quest'Ufficio e dal Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.

Il perseguitamento di questa prospettiva collaborativa tra Istituzioni chiamate, ciascuna nel proprio ambito, a promuovere il benessere e/o assicurare la tutela dei minori di età, non è stato tuttavia abbandonato dall'Ufficio. Vero è, infatti, che l'Ufficio ha trattato alcuni casi riferiti a forme di disagio di bambini e adolescenti che sono giunti alla sua attenzione, mettendo in contatto tra loro gli attori di prassi operative diverse presenti sul territorio, affinché il confronto fra pari su situazioni problematiche ovvero sulle modalità di approccio e gestione delle stesse potesse favorire la condivisione di buone prassi o il loro reciproco affinamento.

Analisi dell'attività. Anno 2016

Ha trovato conferma anche nel 2016 l'opportunità di dedicare attenzione al riconoscimento delle situazioni di disagio di bambini e adolescenti che possono manifestarsi nei contesti scolastici, soprattutto quando le stesse interessano contestualmente anche i Servizi sociali territoriali e i Servizi sociosanitari.

Nell'anno qui considerato, le azioni di facilitazione e promozione della comunicazione tra contesti educativi, formativi e Servizi sociali e socio-sanitari hanno trovato una configurazione diversa dalla progettazione di azioni di sistema e a carattere territorialmente diffuso, adottata per parte dell'anno 2015.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

99

Nel corso del 2016, infatti, la facilitazione dei processi comunicativi tra i contesti appena sopra ricordati si è sostanziata attraverso l'ordinaria attività di gestione delle segnalazioni che sono giunte al Garante nel corso dell'anno.

L'approccio casistico, privilegiato nel corso del 2016, non vuole assolutamente rappresentare una discontinuità rispetto alle azioni di sistema adottate negli anni precedenti; rappresenta piuttosto una modalità di accoglienza delle criticità che permette una verifica indiretta della validità dei contenuti e delle modalità operative promosse dall'Istituzione su tutto il territorio regionale per una corretta lettura e un'efficace gestione dei casi di disagio di bambini e adolescenti rilevabili nei contesti scolastici, alla luce del quadro normativo nazionale e regionale attualmente in vigore.

100 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Capitolo III

La promozione culturale, la comunicazione pubblica e i rapporti istituzionali

La promozione culturale

Partnership in progetti locali, nazionali e internazionali. Anno 2015

Nel corso del 2015 le funzioni a promozione e a maggior tutela dei diritti dei minori di età hanno trovato espressione anche attraverso la partecipazione del Garante (e prima del Garante, con riferimento al primo semestre del 2015, del Pubblico Tutore dei minori) a progetti a dimensione locale, nazionale e europea, promossi da altri enti, istituzionali e non.

In generale si tratta di progetti caratterizzati:

- *quanto a finalità*: dall'esser volti all'analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei minori di età e alla prospettazione di possibili soluzioni per il superamento delle criticità rilevate;
- *quanto a durata*: da una durata pluriennale;
- *quanto a partnership*: dall'esser partecipati - a diverso titolo e con un apporto differenziato rispetto alla realizzazione degli obiettivi del progetto - da soggetti istituzionali deputati alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori di età, da enti privati che operano nel sociale, da esponenti del mondo della ricerca accademica.

Nel corso dell'anno 2015, in particolare, il coinvolgimento del Garante ha riguardato i progetti di seguito elencati.

Progetto IN-FO – INsieme FOrmando

“InFo - INsieme Formando” è il titolo del filone italiano del progetto europeo “*Training Professionals Working with Children in Care*”.

Si tratta di un progetto volto a migliorare l'adozione di un approccio basato sui diritti dell'infanzia da parte dei professionisti dell'accoglienza di minori di età che si trovano fuori dalla famiglia d'origine e a contrastare lo scarso coinvolgimento di bambini e ragazzi nella definizione del progetto educativo che li riguarda. Strumentale, per il raggiungimento di tali obiettivi, il coinvolgimento dei principali stakeholders presenti a livello nazionale e a livello europeo, al fine di incrementare la consapevolezza degli stessi sul tema e sulla necessità di una formazione continua.

Il progetto ha durata biennale (2015-2016) ed è finanziato dalla Commissione Europea, D.G. Justice, all'interno del Programma "Fundamental Rights and Citizenship".

Nel corso del 2015 l'Istituzione ha preso parte all'evento pubblico di presentazione e lancio del progetto, evento che si è tenuto a Firenze in data 27 marzo 2015, ed ha cercato di favorire - attraverso il proprio sito web - la conoscenza del progetto e degli esiti dallo stesso raggiunti nel corso dell'anno.

La partnership del progetto è rappresentata, a livello europeo, dalle organizzazioni SOS – Children's Village presenti in Bulgaria, Croazia, Estonia, Francia, Italia, Lettonia, Ungheria e Romania, ed, inoltre, dal Consiglio d'Europa e dalla rete "Eurochild".

A livello nazionale, partners di progetto sono l'Istituto degli Innocenti di Firenze, l'Associazione Agevolando, il Coordinamento Nazionale Comunità per Minori (C.N.C.M.), l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, il Garante regionale dei diritti della persona del Veneto (e già prima, l'Ufficio Protezione e Pubblica Tutela dei Minori della Regione del Veneto), la Provincia Autonoma di Trento e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lombardia.

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

Nel corso del 2015, è proseguita l'adesione da parte del Garante al progetto C.re.s.c.e.r.e., acronimo di "Costruire Relazioni ed Esperienze di Sviluppo Condivise con Empatia, Responsabilità ed Entusiasmo".

Si tratta di uno studio longitudinale che accompagna nel tempo un campione di ragazzi e famiglie in provincia di Padova e nella città di Rovigo. I ragazzi sono seguiti dagli 11 ai 18 anni, osservando periodicamente i cambiamenti nel loro modo di pensare, di agire e di relazionarsi con gli altri; gli esiti dell'osservazione vengono restituiti periodicamente ai ragazzi e alle loro famiglie, nonché a un pubblico istituzionale scelto, potenzialmente interessato a trarne indicazioni operative con riferimento ai propri compiti istituzionali.

Il progetto ha durata pluriennale. Preceduto da un'ampia fase di ideazione, di realizzazione dei lavori preparatori e di determinazione e costituzione del campione di ragazzi da osservare, il progetto prevede 8 waves annuali di osservazione dei ragazzi e di raccolta delle informazioni, a partire dall'anno 2014.

Gli esiti della rilevazione effettuata nel corso del 2014 sono stati restituiti in un evento aperto al pubblico che si è tenuto a Padova in data 28 settembre 2015, presso la sala convegni della Fondazione Ca.Ri.Pa.Ro., al quale la Garante dei diritti della persona del Veneto, partner del progetto, ha partecipato portando il proprio contributo in termini di riflessione rispetto ai dati emersi dalla prima annualità di rilevazione.

102 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Il progetto C.re.s.c.e.r.e. è un progetto a dimensione locale, promosso dalla Fondazione Zancan di Padova, con la collaborazione dell'Ulss 16 di Padova e il sostegno della Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo

Sito web del progetto: www.crescerebene.org

Partnership in progetti locali, nazionali e internazionali. Anno 2016

L'anno 2016 registra ora la conclusione, ora la prosecuzione di progetti partecipati dal Garante dei diritti della persona del Veneto, già in essere nell'anno 2015 e, allo stesso tempo, l'adesione da parte del Garante a progetti di nuova attuazione, sempre caratterizzati dall'esser volti all'analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei minori di età e alla prospettazione di possibili soluzioni per il superamento delle criticità rilevate.

Progetto IN-FO – INsieme FOrmando

Nel corso del 2016 il progetto "InFo - INsieme Formando" filone italiano del progetto europeo "Training Professionals Working with Children in Care" trova ulteriore sviluppo fino a giungere alla presentazione degli esiti finali avvenuta a Firenze, in un convegno che si è tenuto in data 24 ottobre 2016.

Durante l'incontro è stata presentata la pubblicazione "Realizzare i diritti dei bambini", un manuale per la formazione dei professionisti dell'accoglienza eterofamiliare realizzato nell'ambito del progetto e scaricabile al link www.sositalia.it/realizzareidirittideibambini.

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

Nel corso del 2016, è proseguita l'adesione da parte del Garante al progetto C.re.s.c.e.r.e. (Costruire Relazioni ed Esperienze di Sviluppo Condivise con Empatia, Responsabilità ed Entusiasmo) e il coinvolgimento dello stesso nella diffusione degli esiti progressivamente raggiunti dall'indagine.

In un convegno pubblico che si è tenuto a Padova, in data 26 ottobre 2016, sono stati presentati i dati emersi dalla rilevazione effettuata nel corso del 2015.

All'evento ha partecipato il Garante dei diritti della persona del Veneto, quale partner del progetto, portando un proprio contributo utile a favorire il confronto e la discussione, tra i diversi stakeholders istituzionali presenti, sui dati illustrati dai ricercatori nell'occasione.

Progetto Care leavers network.

Si tratta di un progetto promosso dall'Associazione Agevolando, volto alla promozione di un network nazionale costituito da ragazzi ospiti ed ex-ospiti di comunità educative, famiglie affidatarie e case famiglia, coinvolti in un percorso di partecipazione e cittadinanza attiva.

Scopo del progetto: sensibilizzare le Istituzioni e i diversi stakeholders verso un intervento preventivo per migliorare la qualità dei percorsi di tutela nelle situazioni extrafamiliari, soprattutto con riferimento alle tematiche dell'uscita dalle situazioni di accoglienza.

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

103

Formalmente avviato nel 2016, il progetto si caratterizza per una dimensione nazionale, registrando, a livello di partnership, la collaborazione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Dipartimento Fisppa dell'Università di Padova, il coinvolgimento di cinque regioni (Piemonte, Veneto, Trentino Alto Adige, Sardegna, Campania).

Il Garante dei diritti della persona del Veneto ha offerto il proprio patrocinio alla “I^ Conferenza del Care Leavers Network del Veneto”, evento pubblico che si è tenuto a Verona in data 19 dicembre 2016, intervenendo anche ai lavori del convegno.

Sito web del progetto: www.agevolando.org/care-leavers-network

Progetto Prepare for leaving care.

Nel corso del 2016 il Garante regionale dei diritti della persona ha aderito - quale Associate Partner - alla proposta progettuale di SOS Villaggi dei Bambini “Prepare for leaving care - A Child Protection System that works for Professionals and Young People”, nell’ambito del Programma “Rights, Equality and Citizenship Programme” lanciato dalla Commissione europea - Direzione Generale Giustizia (JUST/2015/RCHI/AG/PROF).

Il progetto si propone di contribuire allo sviluppo delle competenze di professionisti che lavorano con i giovani in vista della fase di dimissione, intesa quest’ultima come un processo che inizia sin dal momento in cui il bambino o il ragazzo entrano in un percorso di accoglienza fuori famiglia e non come un “evento” che si verifica immediatamente prima dell’uscita da quel percorso.

Il progetto, a dimensione europea, è promosso dalla rete internazionale di Sos - Children’s Villages coinvolgendo 5 diversi Paesi europei: Italia, Croazia, Lituania, Lettonia, Spagna.

Partners nazionali sono: SOS Villaggi dei Bambini onlus Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istituto degli Innocenti, CNCM, CNCA, Agevolando, UNICEF, Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, Garante dei diritti del minore della Regione Puglia, Garante per l’infanzia e l’adolescenza della Regione Emilia-Romagna, Garante per l’infanzia e l’adolescenza della Regione Lombardia, Garante regionale dei diritti della persona del Veneto, Garante dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del Comune di Milano, Garante dell’infanzia e dell’adolescenza del Comune di Palermo.

La fase operativa per l’attuazione del filone nazionale del progetto partirà nel mese di gennaio 2017 e avrà una durata di 24 mesi.

Convegno. Anno 2016

Convegno regionale “*La garanzia dei legami affettivi: un diritto dei bambini. Affido e adozione alla luce delle modifiche della legge n. 184/1983*”

La legge n. 173 del 19 ottobre 2015 ha portato significative modifiche alla legge sul diritto al minore ad una famiglia (legge 4 maggio 1983, n. 184), introducendo il diritto al mantenimento dei legami affettivi e la possibilità, sussistendo determinati requisiti previsti dalle norme, che le famiglie affidatarie possano diventare famiglie adottive nei confronti del minore che è stato loro affidato.

104 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Alla luce delle richieste di consulenza e chiarimenti sulla portata delle nuove disposizioni normative giunte nel corso del 2016 al Garante e provenienti da quanti operano nei Servizi deputati alla formazione e valutazione delle famiglie affidatarie, si è svolto, in data 15 dicembre 2016, il convegno regionale “La garanzia dei legami affettivi: un diritto dei bambini. Affido e adozione alla luce delle modifiche della legge n. 184/1983”.

Il convegno, promosso e organizzato dal Garante dei diritti della persona del Veneto, ha avuto come scopo quello di favorire il confronto sui significati assunti dalle nuove prospettive dell'affido nonché sui contenuti e sugli obiettivi della formazione, della valutazione e del sostegno da garantire alle nuove famiglie affidatarie/adottive, nell'interesse dei minori stessi.

La riflessione sul tema è stata sviluppata attraverso il contributo di relatori appartenenti a diversi orizzonti di pensiero - medico, psicologico, sociale, giuridico – proprio in ragione della pluralità di professionisti con competenze diverse chiamati a coordinarsi in tali situazioni.

L'evento si è svolto secondo il seguente programma:

8.00 Registrazione dei partecipanti

8.30 Introduzione ai lavori. Saluti delle Autorità (Roberto Ciambetti, Presidente del Consiglio regionale del Veneto; Barbara Bellotto, Responsabile Ufficio Famiglia e Servizio Affidi del Comune di Padova)

9.00 Apertura dei lavori e introduzione al tema

Mirella Gallinaro, Garante dei diritti della persona del Veneto

9.30 Continuità degli affetti nell'adozione e nell'affido: nuovi orizzonti
Livia Saviane Kaneklin, Psicologa psicoterapeuta

10.15 Affidamento familiare e adozione tra modifiche legislative e giurisprudenza creativa
Ferruccio Tommaseo, Professore fuori ruolo di diritto processuale civile, Università di Verona

11.00 Affidamento familiare e adozione. Cosa è cambiato con la nuova riforma della legge n. 184/1983: criticità e prospettive
Silvano Zaramella, Giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Venezia

11.45 Dibattito

Coordina: *Fiorenza Milano, Ufficio Garante diritti della persona, area minori – Psicoterapeuta*

12.00 Buffet

12.45 Affido e adozione: implicazioni psicologiche, sociali e operative con l'introduzione della legge n. 173/2015
Maria Cristina Mambelli, Responsabile UOC infanzia adolescenza famiglia Ulss 12 veneziana - Neuropsichiatra infantile

13.30 Nuove prospettive nell'organizzazione dei servizi socio-sanitari della Regione Veneto, per una moderna ed effettiva garanzia del diritto alla continuità degli affetti dei minori d'età
Antonella Pinzauti, Direttore Direzione Servizi sociali della Regione Veneto (al convegno sostituita dal dott. Germano Parlato)

14.15 Dibattito

14.45 Conclusioni

Coordina: *Claudia Arnosti, Ufficio Garante diritti della persona, area minori – Assistente sociale*

15.15 Chiusura dei lavori e compilazione questionario ECM

15.45 Consegnna modulo ECM

L'evento ha ricevuto ampio riscontro da tutto il territorio regionale ed è stato partecipato da assistenti sociali, psicologi, psicoterapeuti, avvocati, educatori, responsabili di comunità per minori, responsabili di servizi sociali e sociosanitari.

Nonostante l'ampia capienza dell'auditorium del Centro culturale San Gaetano (250 posti), le richieste di iscrizione pervenute attraverso la segreteria organizzativa del convegno hanno superato di gran lunga il numero dei posti disponibili, così dimostrando l'urgenza e la necessità di una riflessione sul tema e confermando la validità della proposta formativa organizzata dal Garante dei diritti della persona del Veneto.

La comunicazione pubblica

Il sito web e la nuova configurazione dell'istituzione. 2015

Come da previsioni normative contenute nella stessa L.R. 37/2013 istitutiva del Garante regionale dei diritti della persona, nel corso del 2015, in seguito all'instaurarsi della X Legislatura regionale, le funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei diritti dei minori di età, sono transitate nella nuova figura istituzionale rappresentata, per l'appunto, dal Garante regionale dei diritti della persona, avente sede presso il Consiglio regionale.

Questo passaggio istituzionale ha necessariamente determinato una valutazione circa la rispondenza della configurazione del sito web dell'Ufficio rispetto alla nuova figura di garanzia della Regione del Veneto, e questo con riferimento ai profili identitari della stessa, alla diversa collocazione istituzionale, nonché alle funzioni riferite alla promozione, protezione e pubblica tutela dei diritti dei minori di età quali parte di un mandato più complesso, comprendente anche le funzioni di difesa civica e di tutela delle persone ristrette nella libertà personale.

La valutazione è stata condotta considerando le previsioni normative contenute nella L.R. 37/2013 istitutiva del Garante regionale insieme a quanto contenuto nelle Linee Guida ministeriali che presiedono alla configurazione dei siti web della P.A., anche con riferimento alle finalità che tali siti sono chiamati a soddisfare.

La valutazione ha portato a concludere per una piena trasferibilità del sito alla nuova Istituzione di garanzia, in ragione del fatto che l'architettura scelta per l'organizzazione dei contenuti del sito è articolata fondamentalmente nelle Sezioni "L'Autorità", "Attività", "Risorse", è risultata funzionale anche rispetto ai diversi profili identitari del Garante regionale. Da attualizzare, invece, i testi delle diverse pagine in linea.

Inoltre, la diversa collocazione istituzionale del Garante (presso il Consiglio, anziché presso la Giunta della Regione del Veneto), insieme al fatto che la funzioni di garanzia a beneficio dei minori di età rappresentano solo una parte delle funzioni complessive del

106 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Garante, ha determinato la necessità della definizione di un diverso URL del sito web, in modo che lo stesso risultasse capace di rendere evidenti, in uno, la denominazione dell'Istituzione, la sua diversa collocazione all'interno della Regione del Veneto e le specifiche funzioni prese in considerazione attraverso tale sito.

L'Url che ne è uscito e presso il quale il sito oggi risulta in linea è stato <http://garantedirittiminori.consiglioveneto.it>

Quest'operazione è stata definita dall'Ufficio del Garante insieme all'Ufficio Sistemi Informativi (U.S.I.) del Consiglio regionale del Veneto, che per competenza ne ha curato la realizzazione unitamente al trasferimento del sito web dall'originario ambiente di produzione presso la Giunta al nuovo ambiente di produzione presso il Consiglio.

Gestione e implementazione del sito web. Anno 2016

Una volta consolidato il corretto funzionamento del sito web presso il nuovo ambiente di produzione, nel corso del 2016 la gestione del sito è proseguita attraverso un'attività ora di immissione di contenuti nuovi ora di aggiornamento di contenuti già esistenti.

Ha ricevuto particolare impulso la sezione del sito web dedicata alle news. Le notizie messe in linea nel corso dell'anno hanno riguardato, *in primis*, gli impegni assunti e le iniziative intraprese dal Garante nel segno della protezione e della promozione dei diritti dei minori di età, quali: la promozione e la realizzazione di percorsi formativi per tutori volontari di minori di età, in risposta alle esigenze delle diverse aree del territorio regionale; l'organizzazione e la realizzazione di un convegno regionale in approfondimento alle nuove questioni in tema di affido e di adozione originate dall'entrata in vigore della legge 173/2015; le occasioni di confronto e coordinamento tra Garanti regionali e delle Province autonome all'interno della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; l'adesione a progetti nazionali e europei volti ad approfondire tematiche specifiche riferite ai diritti dei minori di età, alla luce di una cornice normativa sovranazionale e nazionale e del confronto tra prassi operative in atto in Paesi diversi; la partecipazione a convegni e seminari di livello nazionale e locale, quest'ultimi, in particolare, volti a favorire approcci condivisi da parte di *stakeholders* diversi a problemi di attuale interesse inerenti i diritti dei bambini e degli adolescenti; la partecipazione, quale membro componente, a tavoli interistituzionali e a comitati regionali volti alla riflessione e all'elaborazione di suggerimenti per un miglioramento di prassi operative che interessano i minori di età, da attuarsi da parte di soggetti istituzionali direttamente deputati alla realizzazione di quelle prassi.

Inoltre, nell'ottica di favorire un'ampia diffusione della cultura sui diritti dei minori di età, attraverso la sezione "News" del sito è stata data evidenza all'adozione da parte delle Istituzioni nazionali così come da parte della Regione del Veneto di atti di disciplina - normativi e amministrativi - riferiti ai diritti dei bambini e degli adolescenti; alla realizzazione di eventi di sensibilizzazione o di approfondimento su questioni di particolare attualità; alla pubblicazione di rapporti riguardanti in generale la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia ovvero alcuni gruppi vulnerabili di minori nonché

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età. Anni 2015 e 2016

107

alla pubblicazione di rapporti riferiti alla rappresentazione di minori osservati rispetto a specifici contesti di vita.

La rappresentazione attraverso il sito web dell'attività del Garante e la messa a disposizione di un pubblico diffuso dei contenuti dalla stessa assunti, ha giocoforza comportato anche una ridefinizione, riorganizzazione , aggiornamento di alcune voci di menù – principali e secondarie – che sostanziano l'architettura comunicativa di tale strumento di informazione e comunicazione istituzionale. Il tutto senza compromettere o far venir meno in capo all'utente esterno, l'intuibilità dell'organizzazione dei contenuti del sito, la facilità di orientamento tra gli stessi e quindi la facilità di navigazione del sito nel suo insieme.

108 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

109

PARTE III

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



110 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

La società che offre un'opportunità ed una speranza alle persone che ha giustamente condannato si dà un'opportunità ed una speranza di diventare migliore.

La frase sopra riportata è l'ultima riga del “**Documento finale**” degli “**Stati Generali dell'Esecuzione Penale**” presentato il 18 aprile a Roma alla presenza del Ministro della Giustizia e del Presidente della Repubblica nell'evento conclusivo svoltosi presso la Casa Circondariale di Rebibbia nei giorni 18 e 19 aprile 2016.

Sono stati due giorni intensi e appassionanti di presentazione di lavori svolti, di interventi, di proposte che hanno reso visibili e proficui i risultati di un importante percorso di lavoro che ha coinvolto accademici, operatori di giustizia - avvocati e magistrati -, operatori penitenziari, direttori di istituti penitenziari, associazioni di volontariato e detenuti, nella partecipazione attiva ai 18 tavoli tematici previsti. Il percorso di lavoro iniziato nel maggio del 2015 si è concluso nell'ottobre dello stesso anno, con un documento di proposta elaborato da ciascun Tavolo e la predisposizione, successivamente, del “*Documento finale*” di sintesi di tutto il lavoro elaborato dal Comitato di esperti presieduto dal prof. Giostra. Il tutto nella prospettiva di una riforma del sistema penitenziario fondata su un modello di **esecuzione penale costituzionalmente ispirato alla finalizzazione rieducativa della pena prevista dall'articolo 27 della Costituzione.**

“Il distillato degli Stati Generali ” ha detto il guardasigilli Orlando al convegno Pena e Speranza, organizzato presso la Camera dei Deputati nel novembre del 2016 “... è immaginare una pena che recuperi una dimensione individualizzata , che tenga conto non solo dell'errore commesso ma della concreta condotta che nel corso dell'espiazione della pena, il soggetto tiene Però questo implica un cambio profondo della capacità di organizzare il sistema penitenziario perché per misurare questa effettiva condotta è necessario dare una serie di opportunità che oggi pochissimi istituti sono in grado di dare..... Una gran parte dei detenuti questo problema non se lo possono porre perché non è in grado di provocare questo dilemma non c'è nessuna possibilità in molti degli istituti di porsi questo problema anche perché una condizione che è quella che deriva dall' impartire pene eguali, è quella dell'infantilizzazione della popolazione penitenziaria, una sorta di deresponsabilizzazione, una sempre decrescente consuetudine con l'esigenza di scegliere di assumere delle decisioni, di porsi il problema di come riorganizzare il proprio destino... ”

112 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Non è certo questa la sede per descrivere il contenuto dei lavori dei Tavoli o del Documento finale (peraltro l'abbondante materiale di documentazione e di approfondimento è tutto disponibile nel sito del Ministero della Giustizia voce “itinerari a tema” sottovoce Stati Generali Esecuzione Penale 2015-2016), ma l'intenzione e l'auspicio è quello di riuscire a dare l'idea, da un lato, del clima culturale in cui è iniziato il mio mandato di Garante regionale dei diritti della persona, dall'altro della difficoltà che ho incontrato nell'avviare una nuova attività senza una struttura dedicata, in un territorio regionale quale il Veneto, in cui sono presenti nove istituti penitenziari, afflitti da una molteplicità di problemi riconducibili sia agli aspetti strutturali/edilizi degli istituti stessi, sia alla carenza cronica di organico - educatori, agenti di polizia penitenziaria, presenza di Direttori spesso a scavalco di più istituti o con più incarichi-.

Anche per questo settore di attività sarebbe dunque assai importante coinvolgere tutti i soggetti che si occupano del carcere, verificare come attraverso una forte sinergia e collaborazione ciascuno può dare il suo specifico contributo per garantire alle persone detenute il diritto alla salute, all'istruzione, al trattamento, al lavoro, tenendo conto che sui tempi medi questa impostazione è anche economicamente “conveniente” perché scuola e soprattutto lavoro sembrano essere i fattori essenziali che incidono maggiormente sulla recidiva - un'altra delle croniche criticità del nostro sistema penitenziario – riducendola secondo alcune ricerche dalla media del 70% ad una media del 20%.

In questa fase mi sono quindi impegnata sia a rispondere alle istanze dei singoli detenuti, sia alla conoscenza e alla costruzione di una relazione con i Direttori degli Istituti e del Provveditorato regionale del Veneto-Friuli V.G.-Trentino (PRAP). Struttura, quest'ultima, della Direzione dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), che a seguito della recente riorganizzazione si occupa della gestione amministrativa del personale e dei beni, svolge i compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati nonché quelli relativi all'esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive.

E' in collaborazione con il PRAP e d'intesa con il coordinamento dei Garanti comunali del Veneto, che ho promosso un ciclo di seminari presso gli Istituti carcerari del Veneto finalizzati alla diffusione delle tematiche del Documento finale degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale. Nel corso dell'anno i seminari sono stati realizzati **presso: la Casa Circondariale di Venezia**, il 24 agosto 2016; **la Casa Circondariale di Verona**, il 21 settembre 2016; **la Casa Circondariale di Rovigo**, il 4 novembre 2016; **la Casa Circondariale di Belluno**, il 5 dicembre 2016. Durante gli incontri, sempre alla presenza del Direttore dell'Istituto, della Dirigente del PRAP, responsabile dell'Ufficio detenuti e trattamento, e del Garante comunale delle persone private della libertà personale, si è ampiamente dibattuto sulla novità e sull'importanza del lavoro svolto nei tavoli, dando risalto alle opportunità che questo cambiamento può offrire.

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

113

Il titolo degli incontri “Il carcere come opportunità” è stato scelto in questa ottica, infatti, molti detenuti durante gli incontri hanno partecipato ponendo domande e portando anche suggerimenti per il migliore svolgimento della quotidianità detentiva.

Questi incontri sono stati a mio parere importanti, hanno contribuito a dare consapevolezza del fatto che la “questione carceraria” è una tematica di grande interesse e molto dibattuta anche all'esterno del mondo carcerario.

Decisamente più frammentati sono stati, invece, i rapporti con l’Ufficio inter-distrettuale Esecuzione penale esterna (UEPE) di Venezia, competente per le Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che si occupa, appunto, delle esecuzioni penali non carcerarie, ivi compresi i rapporti con gli enti locali, il terzo settore ed il volontariato.

Costanti sono stati i rapporti con i Garanti comunali delle persone private della libertà personale, nominati dalle amministrazioni comunali sedi degli Istituti penitenziari (fatta eccezione per i Comuni di Treviso e Padova), con i quali ho costituito un coordinamento regionale. Nel corso del 2016, presso la sede del mio Ufficio, si sono tenuti 5 incontri di coordinamento: 26 febbraio; 18 aprile; 25 maggio; 19 luglio; 23 novembre. Il coordinamento dei Garanti ha lo scopo di raccogliere informazioni, confrontare le esperienze e le prassi locali. Rappresenta altresì uno spazio importante di verifica di esigenze e di criticità comuni agli istituti, che in alcuni casi hanno portato ad una segnalazione al Garante nazionale. E’ il caso del carcere di Rovigo, Istituto inaugurato nel febbraio 2016, segnalato più volte dagli organi di stampa locali e oggetto di numerose interrogazioni parlamentari a causa dell’inadeguatezza di alcuni locali sedi di attività comuni, affetti da infiltrazioni e privi delle previste certificazioni elettriche necessarie per l’utilizzo delle apparecchiature elettromedicali, ad oggi ancora inutilizzabili.

La presenza dei Garanti comunali costituisce una risorsa preziosa sia per il contatto frequente che hanno con i detenuti, i loro familiari e gli operatori penitenziari, sia per la loro prossimità al territorio, che rende possibile la costruzione e la messa in rete di opportunità e di iniziative, con il coinvolgimento delle istituzioni presenti e la diretta collaborazione delle amministrazioni locali.

Oggi la Regione del Veneto può contare su un sistema di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale fondato su un lavoro sinergico tra:

il Garante regionale dei diritti della persona : dott.ssa Mirella Gallinaro

il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Belluno: prof. Emilio Guerra;

il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Rovigo: dott.ssa Giulia Bellinello;

il Garante dei diritti delle persone private o limitate nella libertà personale del Comune di Venezia: dott. Sergio Steffenoni;

114 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Verona: dott.ssa Margherita Forestan;

Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Vicenza: dott. Vincenzo Vigneri.

A Treviso, in assenza del Garante comunale, si è ritenuto utile effettuare una presenza stabile presso la Casa circondariale, garantendo ai detenuti che ne fanno richiesta, la possibilità di avere un colloquio il primo mercoledì di ogni mese, a partire dal mese di aprile 2016. Inoltre il 6 luglio 2016, durante un incontro con il vice Sindaco di Treviso, incentrato sul rapporto tra città e carcere, è stata evidenziata l'opportunità di prevedere, anche a Treviso, l'istituzione della figura del Garante comunale delle persone private della libertà personale.

Per quanto riguarda, invece, gli Istituti penitenziari di Padova, la scelta è stata quella di rispondere in via epistolare alle singole istanze dei detenuti e di incontrare solo le persone che ne fanno esplicita richiesta.

Istituzione del Garante Nazionale.

Nel marzo del 2016 è stato nominato il Presidente del collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale prof. Mauro Palma, già Presidente del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa(CTP), contestualmente sono stati nominati anche gli altri componenti del collegio: avv. Emilia Rossi e dott.ssa Daniela De Robert. Il Garante nazionale è un **organo di garanzia, indipendente, non giurisdizionale**, che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli Istituti di pena, alla custodia nei luoghi di Polizia, alla permanenza nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (REMS), ai trattamenti sanitari obbligatori (TSO).

Presente, con varie attribuzioni e denominazioni, nella maggior parte dei Paesi europei, in Italia è stato istituito con il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 “*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.*”, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 ha, invece, definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio. Come già sopra ricordato l'ufficio è costituito in collegio, con due componenti e un presidente. Sul piano nazionale, coordina il lavoro dei garanti regionali, mentre sul piano internazionale è organismo di monitoraggio indipendente richiesto agli stati aderenti al Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat).

Gli istituti penitenziari del Veneto.

Nella Regione del Veneto sono presenti nove Istituti penitenziari presso ogni circondario di Tribunale, oltre ad un Istituto penale per i minorenni (IPM) con sede a Treviso e una Residenza sanitaria per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive (REMS). La REMS, inaugurata il 20 gennaio 2016 e istituita presso il Centro Polifunzionale "Stellini" di Nogara (VR), consegue alla chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). La struttura attualmente ospita 36 pazienti e nasce per accogliere le persone che hanno commesso un reato, ma sono state giudicate non punibili perché ritenute, totalmente o parzialmente, inferme di mente e per le quali, nello stesso tempo, è stata conclamata una pericolosità sociale, con conseguente applicazione di una misura di sicurezza.

Per quanto riguarda gli Istituti e le caratteristiche anche strutturali di ciascuno si rinvia alle schede aggiornate al gennaio 2017, tratte dal sito del Ministero della Giustizia (di cui si conserva l'impostazione grafica), e riportate alla fine di questa breve relazione. Se pure in modo sommario e sintetico, le schede permettono di avere un'idea della situazione dei vari Istituti, così come la scheda finale sulla REMS di Nogara, con una breve cronistoria ed i relativi dati, ricevuta dalla struttura regionale competente in materia di sanità penitenziaria.

Rispetto agli Istituti penitenziari, un dato importante che il Veneto condivide con la situazione generale del nostro Paese è quello relativo al sovraffollamento. Anche in Veneto il problema del sovraffollamento si sta ripresentando in modo consistente. Ritorna la preoccupazione di una nuova condanna dell'Italia come avvenuto con la sentenza Torreggiani.

Con la sentenza Torreggiani, la Corte Europea dei Diritti dell'uomo (causa Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013 definitiva 8 maggio 2013), ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani: “(**art. 3: divieto della tortura: Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti**).”) intimando di adeguarsi agli standard minimi europei – almeno 3 metri quadrati per ogni recluso – entro il 24 maggio 2014, termine poi posticipato al giugno 2015. Secondo il giudice europeo l'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani (CEDU) “*obbliga le autorità ad assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di espiazione della pena non sottopongano l'interessato a uno stato di sconforto né a una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inherente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto, siano assicurati adeguatamente*”. Costituiscono pertanto un trattamento inumano e degradante, così come individuato nella sentenza citata, la grave mancanza di spazio, l'assenza di acqua calda, nonché l'insufficiente illuminazione e ventilazione delle celle.

La Corte, nella sentenza, suggerisce tre diverse tipologie di misure da adottare:

- una riduzione del ricorso alla custodia cautelare in carcere e un maggior utilizzo delle misure alternative alla detenzione;

116 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

- la previsione di un sistema in grado di eliminare rapidamente le violazioni rilevate;
- una riparazione per i detenuti che abbiano subito una violazione dei diritti fondamentali.

Per rispondere a tali raccomandazioni sono stati adottati tra l'altro importanti atti legislativi quali:

- il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78 “*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.*” convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94;
- il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 “*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- il decreto legge 26 giugno 2014, n. 92 “*Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitorii in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile*” convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117.

Infine con la legge 28 aprile 2014, n. 67 “*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.*” il legislatore ha iniziato un'azione più complessiva di riforma e di intervento “strutturale” sulle cause del sovraffollamento con:

- la disciplina, anche nel processo penale ordinario, della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato già prevista per gli imputati minorenni;
- delega il Governo a introdurre pene detentive non carcerarie;
- delega il Governo a disciplinare la non punibilità per tenuità del fatto;
- delega il Governo e ad operare una articolata depenalizzazione.

A tali deleghe il Governo ha dato successivamente attuazione con:

- il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 “*Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67*”;
- il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 “*Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67*”;
- il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 “*Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67*”.

In seguito a tali interventi, al 31 dicembre del 2015 si è toccato il punto di minore affollamento. Successivamente, come si può vedere dalla tabella di seguito riportata e ricavata dal documento di analisi n. 2 dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato “Oltre

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

117

le sbarre. *La questione carceraria e 10 anni di politiche di contrasto al sovraffollamento cronico*”, il dato del sovraffollamento ha ripreso a crescere.

ANNI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DETENUTI PRESENTI	59523	39005	48693	58127	64791	67961	66897	65701	62536	53623	52164	54653
CAPIENZA	42952	42824	43186	43066	44073	45022	45700	47040	47709	49635	49592	50228

Come si può agevolmente vedere, nell'arco temporale 2005-2016 il picco di sovraffollamento è stato nel 2010 mentre quello di minore affollamento nel 2006, anno dell'ultima legge di indulto, la legge 31 luglio 2006, n. 241 “*Concessione di indulto*”. Mentre al 31 dicembre 2015 il tasso di sovraffollamento era del 105 per cento (c'erano 105 persone per cento posti regolamentari), al 31 dicembre 2016 l'indice è salito al 109 per cento e al **30 giugno 2017**, ultimo dato disponibile al momento in cui si scrive, l'indice è nuovamente cresciuto al 113 per cento (nel sito del Ministero della Giustizia vengono aggiornati con cadenza mensile tutti i dati delle presenze) con una **presenza di 56.919 a fronte di una capienza regolamentare di 50.241**. Per il Veneto si tratta di una **capienza regolamentare di 1955 posti** a fronte di **2.351 persone presenti**, di cui 138 donne e 1.281 stranieri.

I Diritti: lavoro, salute e colloqui.

Per quanto riguarda il lavoro, la situazione presenta luci ed ombre: nelle luci sono da considerare in particolare l'esperienza di attività lavorative sia all'interno che all'esterno della Casa di reclusione Due Palazzi di Padova. Esperienza particolarmente importante sia per i risultati di qualità di prodotto (i prodotti dolciari sono venduti e apprezzati su tutto il territorio), sia per il numero di persone coinvolte dalla Cooperativa Giotto nelle attività. Di rilevante importanza sono anche le esperienze lavorative realizzate attraverso il Progetto Esodo negli Istituti di Verona, Vicenza e Belluno. Il Progetto Esodo, voluto dalla Fondazione Cariverona, dalle Caritas diocesane di Verona, Vicenza e Belluno e dal Provveditorato regionale per il Triveneto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ha promosso, seguito e finanziato dei “*Percorsi di inclusione socio-lavorativa per detenuti, ex detenuti e persone in esecuzione penale esterna*”, favorendo percorsi di formazione e tirocini occupazionali in cooperative, enti ed imprese, con risultati che sembrano essere positivi. La domanda di lavoro è comunque ancora insoddisfatta e ancora elevate sono le richieste da parte dei detenuti; bisognerebbe forse fare un'opera maggiore di promozione e di conoscenza della così detta legge Smuraglia, legge 22 giugno 2000, n. 193 “*Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*”.

Per quanto riguarda la sanità penitenziaria, in Veneto è ben strutturata in tutto il territorio e garantisce in ogni Istituto personale sanitario H24. Dalle informazioni assunte e dalle visite effettuate, si è riscontrato che la cura del detenuto è ad un livello di standard soddisfacente; il carcere, pur con la difficoltà degli spazi e la vetustà degli ambienti, riesce a garantire le cure necessarie per molte malattie anche gravi, attraverso le

118 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

visite specialistiche presso le strutture territoriali e ospedaliere. Le situazioni più diffuse e critiche sono sicuramente la dipendenza da sostanze stupefacenti e da sostanze alcoliche, le quali richiedono oltre al servizio sanitario, un supporto psicologico adeguato e costante. Un' eccellenza, sotto questo profilo, è il reparto detentivo della casa circondariale di Padova denominato ICATT - Istituto a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti - che, attraverso un programma concordato e sottoscritto come impegno dal detenuto, provvede alla disintossicazione e alla riabilitazione fisica e psichica della persona in uno spazio diverso dal carcere. In carcere sono inoltre presenti e diffusi l'autolesionismo e la depressione, molto spesso legata a problemi di dipendenza.

In tutti gli Istituti presenti nel Veneto, particolare attenzione è posta alla relazione tra detenuto e la famiglia soprattutto nei confronti dei minori. Ove possibile è stato individuato uno spazio adeguato ed accogliente in cui poter ricevere i familiari e i bambini in particolare. Alcuni Istituti si sono organizzati anche con uno spazio all'aperto, dotato di giochi e attrezzature da giardino. Bisogna dare atto anche di una particolare attenzione ai bambini da parte degli stessi agenti di Polizia penitenziaria.

Infine, rinvia alle schede indicate, poche parole per segnalare che la presenza del Garante è bene accolta negli Istituti e non si sono frapposti ostacoli allo svolgimento della sua attività, data anche la proficua presenza dei Garanti comunali cui va il mio ringraziamento; un rimpianto/proposito per il futuro è quello di avviare un rapporto costante con l'Istituto minorile, che in questa prima fase di attività non è stato possibile attivare.

L'appendice di documentazione riguarda una breve sintesi sulla REMS di Nogara, sull'evoluzione delle presenze negli Istituti penitenziari e le schede sintetiche sui singoli Istituti.

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

119

Appendice alla Parte III

- Scheda sulla REMS di Nogara (VR).
- Dati su presenze detenuti e capienza regolamentare degli Istituti penitenziari dal 30 giugno 2015 al 30 giugno 2017, nel Veneto ed a livello nazionale.
- Dati su presenze detenuti e capienza regolamentare dal 30 giugno 2015 al 30 giugno 2017 per ciascun Istituto penitenziario del Veneto.
- Schede su ciascun Istituto penitenziario.

120 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 121



REMS Veneta
presso
il Centro Sanitario Polifunzionale "Stellini" di Nogara (VR).

Nell'ambito del percorso di dismissione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, come delineato dalla normativa di settore, la Regione del Veneto ha approvato con DGR 1331 del 17 luglio 2012 il progetto presentato dall'Azienda Ulss 21 di Legnago - ora Azienda Ulss 9 Scaligera - per l'attivazione di una struttura intermedia di accoglienza per l'inserimento di pazienti internati negli ospedali psichiatrici giudiziari, per complessivi 18 posti letto. La suddetta struttura, con sede a Ronco all'Adige (VR), attiva dal mese di settembre 2012, accoglie utenti autori di reato e affetti da forme di patologie psichiatriche stabilizzate e con basso grado di problematicità, provenienti sia dal territorio di residenza su indicazione dei rispettivi DSM che dalla REMS, che godono dei benefici della licenza esperimento o altre forme di benefici previsti dalla normativa in vigore.

Inoltre, i pazienti psichiatrici giudiziari sono inseriti - con adeguati provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria - anche nelle strutture residenziali del territorio della Regione del Veneto afferenti l'area salute mentale, con progetti terapeutico riabilitativi personalizzati, in conformità a quanto stabilito dall'art. 3 ter del decreto legge 211/2011.

Con Delibera di Giunta Regionale n. 2064 del 19 novembre 2011 è stato approvato il Programma regionale relativo alla dismissione degli OPG e alla realizzazione della REMS veneta, successivamente integrato e modificato con Delibera di Giunta Regionale n. 497 del 04.04.2014.

Il progetto di fattibilità allegato al programma prevedeva la realizzazione della REMS veneta da 40 posti letto presso il Centro Sanitario Polifunzionale di Nogara (ex Ospedale di Nogara).

La Giunta Regionale, con Delibera n. 569 del 21.04.2015, ha individuato l'Azienda ULSS 21 di Legnago quale stazione appaltante per la realizzazione della REMS, incaricandola della redazione e presentazione del progetto preliminare.

Nel frattempo, nelle more della realizzazione ed attivazione della nuova REMS presso il Comune di Nogara, con DGR n. 747 del 14.05.2015 è stato approvato lo schema di accordo tra la Regione Lombardia e la Regione del Veneto per l'accoglienza di n. 3 donne interne e ritenute non dimisibili per la gravità della patologia e per l'accoglienza di pazienti ai quali è stata applicata la misura di sicurezza dopo il 1° aprile 2015.

Con DGR n. 1767 del 1 dicembre 2015 recante "Dismissione Ospedali Psichiatrici Giudiziari (legge 81/2014): procedure d'urgenza a seguito delle prime ordinanze del Giudice di Sorveglianza di Reggio Emilia", la Giunta Regionale ha preso atto delle ordinanze del Giudice di Sorveglianza del Tribunale di Reggio Emilia, notificate in data 25 novembre, che ordinano alla Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, di porre rimedio al pregiudizio di che trattasi, adottando i necessari provvedimenti, entro un termine pari a giorni 15 (quindici) a decorrere dalla notifica delle stesse.

Area Sanità e Sociale

Direzione Programmazione Sanitaria

Unità Organizzativa Salute mentale e sanità penitenziaria

Rio Nova- Dorsoduro 3493 – 30123 Venezia – Tel. 041 2793414-3443 Fw: 041 2793425

area.sanitasociale@pec.regioneveneto.it

Cod.Fisc. 80007580279

P. IVA 02392630279

122 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016



Con lo stesso provvedimento è stata inoltre incaricata l'Azienda Ulss n. 21, stante le suddette ordinanze, di dare immediata esecuzione con procedura di somma urgenza, anche in deroga agli obblighi di legge in materia di procedure di gara, per il tempo necessario, non superiore a 1 (un) anno, per lo svolgimento dei lavori al fine di attivare presso la Comunità Alloggio estensiva psichiatrica al 2 piano dell'ala est del Centro sanitario polifunzionale Stellini di Nogara una REMS provvisoria da 16 posti letto e di acquisire, in via temporanea per il tempo necessario allo svolgimento delle procedure di gara per l'attivazione del servizio, l'affidamento diretto del servizio stesso al privato sociale qualificato in possesso di idonei requisiti.

L'Azienda ULSS n. 21 di Legnago ha comunicato l'attivazione della REMS provvisoria da 16 posti letto a far data dal 20 gennaio 2016 presso il 2° piano dell'ala est del Centro sanitario polifunzionale "Stellini" di Nogara (VR).

A far data dal 27 giugno 2016 la dotazione della REMS (provvisoria e prodromica) è diventata di 36 posti letto.

Successivamente è stato comunicato il completamento dei lavori inerenti l'attivazione dei 40 p.l. complessivi, funzionanti dal mese di dicembre 2016.

Numero degli internati

TOTALE INGRESSI AL 24 MAGGIO 2017: 48 (5 F)- (33 nazionalità italiana).

Di cui art. 206 n. 22 - 10 già dimessi

Di cui art. 222 n. 26 - 6 già dimessi

Dei 32 attualmente in REMS: Art.

206: n. 12 (di cui 5 nel 2017)

Art. 222: n. 20 (di cui 2 nel 2017)

Provenienza:

6 carcere (di cui art. 206 n. 4)

6 comunità (di cui art. 206 n. 3)

8 libertà (di cui art. 206 n. 2)

6 OPG

6 SPDC (di cui art. 206 n. 3)

Area Sanità e Sociale
Dirigenza Programmazione Sanitaria

Unità Organizzativa Salute mentale e sanità penitenziaria
Rio Nova-Dorsoduro 3493 - 30123 Venezia - Tel. 041 2793414-3443 Fax: 041 2793425
area.sanitasociale@pec.regioneveneto.it

Cod.Fisc. 80007580279

P. IVA 02392630279

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 123

**Detenuti presenti e capienza regolamentare degli Istituti penitenziari nel Veneto
in relazione alla situazione nazionale dal 30 giugno 2015 al 30 giugno 2017.**

Al 30/06/15	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	10	1.699	2.288	126	1.289	30	6
Totale nazionale	198	49.552	52.754	2.210	17.207	748	80

Al 31/12/15	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.698	2.080	127	1.085	35	4
Totale nazionale	195	49.592	52.164	2.107	17.340	735	73

Al 30/06/16	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.839	2.136	113	1.160	28	3
Totale nazionale	193	49.701	54.072	2.264	18.166	754	78

Al 31/12/16	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.963	2.181	118	1.196	31	7
Totale nazionale	191	50.228	54.653	2.285	18.621	787	94

Al 31/01/17	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.963	2.214	122	1.209	32	8
Totale nazionale	191	50.174	55.381	2.338	18.825	803	88

124 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Al 28/02/17	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.963	2.252	125	1.246	34	7
Totale nazionale	191	50.177	55.929	2.354	18.971	826	88

Al 31/03/17	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.963	2.308	133	1.270	34	8
Totale nazionale	191	50.211	56.289	2.345	19.165	831	90

Al 30/06/17	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti	di cui donne	di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà	di cui stranieri
Veneto	9	1.955	2.351	1.38	1.281	33	9
Totale nazionale	190	50.241	56.919	2.403	19.432	845	85

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

125

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari del Veneto dal 30 giugno 2015 al 30 giugno 2017.

Per capienza regolamentare si intende il numero dei posti calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

Legenda CC = Casa Circondariale CR = Casa di Reclusione

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 30/06/2015	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	67		48
Padova	CC	179	184		131
Padova "N.C."	CR	436	621		263
Rovigo	CC	71	61		35
Treviso	CC	143	200		96
Venezia "Giudecca"	CRF	119	80	80	39
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	161	257		175
Vicenza	CC	156	231		108
Verona "Montorio"	CC	345	587	46	394

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 31/12/2015	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	89		55
Padova	CC	173	203		142
Padova "N.C."	CR	436	570		228
Rovigo	CC	71	34		18
Treviso	CC	143	199		90
Venezia "Giudecca"	CRF	119	78	78	35
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	161	211		126
Vicenza	CC	156	216		97
Verona "Montorio"	CC	350	480	49	294

126 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 30/06/2016	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	91		58
Padova	CC	173	202		129
Padova "N.C."	CR	438	576		238
Rovigo	CC	207	106		81
Treviso	CC	143	187		79
Venezia "Giudecca"	CRF	122	63	63	33
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	161	226		152
Vicenza	CC	154	213		103
Verona "Montorio"	CC	352	472	50	287

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 31/12/2016	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	102		67
Padova	CC	173	199		146
Padova "N.C."	CR	438	595		253
Rovigo	CC	213	120		93
Treviso	CC	143	187		89
Venezia "Giudecca"	CRF	122	64	64	25
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	163	225		145
Vicenza	CC	286	219		98
Verona "Montorio"	CC	336	470	54	280

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 31/01/2017	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	93		56
Padova	CC	173	208		149
Padova "N.C."	CR	438	594		249
Rovigo	CC	213	124		94
Treviso	CC	143	194		88
Venezia "Giudecca"	CRF	122	66	66	26
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	163	241		163
Vicenza	CC	286	223		102
Verona "Montorio"	CC	336	471	56	282

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 127

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 28/02/2017	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	101		68
Padova	CC	173	214		153
Padova "N.C."	CR	438	607		257
Rovigo	CC	213	117		88
Treviso	CC	143	198		97
Venezia "Giudecca"	CRF	122	65	65	26
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	163	246		158
Vicenza	CC	286	227		111
Verona "Montorio"	CC	336	477	60	288

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 31/03/2017	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	89	97		67
Padova	CC	173	213		147
Padova "N.C."	CR	438	607		252
Rovigo	CC	213	118		85
Treviso	CC	143	212		111
Venezia "Giudecca"	CRF	122	75	75	30
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	163	255		164
Vicenza	CC	286	236		118
Verona "Montorio"	CC	336	495	58	296

Istituto Penitenziario	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti al 30/06/2017	di cui donne	di cui stranieri
Belluno	CC	90	104		64
Padova	CC	171	209		148
Padova "N.C."	CR	438	578		239
Rovigo	CC	213	124		84
Treviso	CC	143	202		97
Venezia "Giudecca"	CRF	115	77	77	33
Venezia "Santa Maria Maggiore"	CC	163	262		169
Vicenza	CC	286	247		113
Verona "Montorio"	CC	336	548	61	334

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

128 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

BELLUNO - Casa circondariale

Aggiornamento del 21/02/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 1 sale colloqui - 1 a norma
- 0 aree verdi
- 0 ludoteca

Spazi e impianti comuni

- 1 campo sportivo
- 1 palestra
- 5 aule
- 0 teatro
- 1 biblioteca
- 0 locale di culto
- 2 laboratori
- 0 officina
- 0 mensa detenuti

Altre informazioni su spazi e impianti: doccia, bidet e acqua calda solo sezione Transessuali e Nuovi Giunti

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
50	X	X	X	X	X	X	X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto: 50

Attività

- **Scolastiche
alfabetizzazione**

istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 5

- scuola secondaria**

istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 23

- scuola secondaria di 2° grado**

Istituto professionale - sociale - istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 20

- formazione professionale**

tipo di corso: Artigiano Edile-addetto alle pulizie

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 129

- **Lavorative**

gestite da terzi 5 lavorazioni nel settore occhialeria; 1 lavorazione nel settore farmaceutico; 1 lavorazione assemblaggio cerniere per mobilia; 1 lavorazione assemblaggio macchine da caffè; 1 lavorazione assemblaggio materiale elettrico 1 lavorazione lavanderia.
persone impiegate 42

- **Culturali e sportive**

Attività sportive

- **organizzato** Corso Yoga - **anno** Volontaria - in corso - **detenuti** 20
- **organizzato** corso pallavolo - **anno** CSI - in corso - **detenuti** 27

Attività culturali

- **organizzato** attività di giornalino - **anno** Associazione Jabar - in corso - **detenuti** 3
- **organizzato** consulenza filosofica - **anno** - in corso - **detenuti** 4
- **organizzato** corso informatica - **anno** Associazione Jabar - in corso - **detenuti** 13

- **Attività religiose**

- **organizzato** incontri catechesi - **anno** cappellano e volontari - in corso - **detenuti** 21

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative: 00

Direttore: Tiziana Paolini

Personale - dati aggiornati al: 31/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	98	92
educatori	3	2
amministrativi esclusi gli educatori	12	5

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 31/01/2017

posti regolamentari	89
posti regolamentari attuali non disponibili	7
numero detenuti presenti	93

Sono competenti per questo istituto:

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A. - FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VENEZIA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VENEZIA

130 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

PADOVA - Casa circondariale

Aggiornamento del 08/02/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- sale colloqui - 3 a norma
- 2 ludoteca

Altre informazioni Le 2 ludoteche (1 reparto ICAT - 1 reparto ordinario) sono gestite dall'associazione Telefono Azzurro

Spazi e impianti comuni

- 2 campi sportivi
- 5 palestre
- 6 aule
- 0 teatro
- 2 biblioteche
- 2 locali di culto
- 1 laboratorio
- 1 officina
- 0 mensa detenuti

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
62	X	X	X	X	X	X	X	X

numero complessivo delle stanze in istituto: 62

Attività

- Scolastiche

alfabetizzazione

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 7
 istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 16

scuola primaria

istituzionale; attività in corso; iscritti 6

scuola secondaria

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 19

formazione professionale

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
corso di riqualificazione aiuto-cuoco	jobcentre	in corso

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 131

- **Lavorative**

gestite dall'amministrazione penitenziaria lavori domestici, manutenzione ordinaria del fabbricato, cucina detenuti, lavanderia, sopravvito e magazzino detenuti. **Personale impiegato** 40 con turnazione mensile/biennale per i posti di lavoro con specifiche competenze

- **Culturali e sportive**

Attività teatrali

tam teatro musica; **organizzato** associazione tam; **anno** 2015/16; conclusa; **detenuti** 20

Attività sportive

autogestite da detenuti; **organizzato** su base volontaria; **anno** 2015/2016; in corso; **detenuti** 100
corso rugby; **organizzato** asl 16; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 15

Attività culturali

- corso biortaggio; **organizzato** ass.nemesi; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 15
- corso musica; **organizzato** coop. Nuovi spazi; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 15
- corso pet-therapy; **organizzato** asl 16; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 15
- sportello mediazione culturale; **organizzato** coop Orizzonti; **anno** 2015/2016; in corso; **detenuti** 100
- sportello consulenza giur. e segret. sociale; **organizzato** volontariato; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 50

Attività religiose

- culto cattolico; **organizzato** cappellano; **anno** 2017; in corso; **detenuti** 100
- preghiera detenuti musulmani; **organizzato** autogestita; **anno** 2017; in corso; **detenuti** 40

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 110

Direttore: Antonella Reale

Personale

dati aggiornati al: 23/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	155	135
educatori	3	3
amministrativi esclusi gli educatori	8	7

Capienza e presenze

dati aggiornati al: 23/01/2017

posti regolamentari	173
posti regolamentari attuali non disponibili	8
numero detenuti presenti	201

Sono competenti per questo istituto

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** PADOVA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** PADOVA

132 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

PADOVA NC - Casa di reclusione

Aggiornamento del 08/02/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 5 sale colloqui - 5 a norma
- Si aree verdi
- Si ludoteca

Spazi e impianti comuni

- 1 campo sportivo
- 1 palestra
- 5 aule
- 1 teatro
- 1 biblioteca
- 1 locale di culto
- 5 laboratori
- 5 officine
- 1 mensa detenuti

Altre informazioni su spazi e impianti:

Presso ogni Reparto detentivo sono garantiti: il servizio docce con singoli locali forniti di nr. 06 docce, con disponibilità di acqua fredda e calda; Sale Comuni con all'interno lavabi con disponibilità di acqua fredda e calda; locale Magazzino e Stenditoio.

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
382	X	X			X		X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto 382

Attività

- Scolastiche

alfabetizzazione

istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 34

scuola secondaria

istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 26

corso di lingue

Inglese - volontariato - anno scolastico 2016/2017 - iscritti 10

scuola secondaria di 2° grado

Istituto tecnico - Tecnico Commerciale - istituzionale - anno scolastico 2016/2017 - attività in corso - iscritti 68

Poli universitari

agrario, architettura, giuridico, letterario, politico-sociale, psicologico, informatico; iscritti 40; laureati 1

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

133

Formazione professionale:

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
Laboratorio Legatoria	COOPERATIVA ALTRACITTA'	in corso
Pelletteria	Coop. Rio Terà dei Pensieri	in corso
Volontariato	Volontariato	in corso

- **Lavorative**

gestite dall'amministrazione penitenziaria lavorazioni domestiche e di manutenzione ordinaria del fabbricato, preparazione pasti, **persone impiegate** 103 con turnazione mensile
 gestite da terzi assemblaggio, pasticceria, gelateria e cioccolateria, call center, digitalizzazione e legatoria; persone impiegate 135

- **Culturali e sportive**

Attività teatrali

- Laboratorio Teatrale - **organizzato** Associazione Incontrarci - **anno** 2016/2017 - in corso - **detenuti** 30

Attività sportive

- Squadra di Calcio - **organizzato** ASD Polisportiva Pallalpiede - **anno** 2016/2017 - in corso - **detenuti** 27

Attività culturali

- Rassegna Stampa; **organizzato** Cooperativa Altracittà; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10
- Biblioteca; **organizzato** Cooperativa Altracittà; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 350
- Redazione "ristretti orizzonti", TG Due Palazzi e gruppi di discussione; **organizzato** Associazione Granello di Senape; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 70
- Discussione Etica; **organizzato** Volontariato; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10
- Coro "Canto Libero"; **organizzato** Associazione Volontariato Canto Libero e CPIA; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 25
- Tenuta Orto Internati; **organizzato** Volontariato; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 6

Attività religiose

- Catechismo e Animazione Liturgica; messe; organizzato Diocesi Padova; anno 2016/2017; in corso; detenuti 200
- Testimoni di Geova; lettura Bibbia; organizzato Ministro di Culto; anno 2016/2017; in corso; detenuti 60
- Chiesa Avventista; **organizzato** Ministro di Culto; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 100

Servizi

SPORTELLI	
nome	funzione
Orientamento Giuridico e Segretariato Sociale	Consulenza Giuridica, Previdenza Sociale, Rinnovo Documenti, Assistenza nella compilazione di Curriculum Vitae, Rapporti con Ufficio Anagrafe e Informazioni per la dimissione
Sportello Salute	Informazioni su stili di vita sani e mediazione con Area Sanitaria tenuto da Operatori dell' U.O.S. Sanità Penitenziaria

134 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Direttore: Ottavio Casarano**Personale** - dati aggiornati al: 30/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	434	306
educatori	15	08
amministrativi esclusi gli educatori	18	11

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 30/01/2017

posti regolamentari	436
posti regolamentari attuali non disponibili	0
numero detenuti presenti	596

Sono competenti per questo istituto

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** PADOVA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** PADOVA

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

135

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

ROVIGO - Casa circondariale

Aggiornamento del: 23/12/2016

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 2 sale colloqui - 2 a norma
- 0 aree verdi
- 0 ludoteca

Spazi e impianti comuni

- 1 campo sportivo
- 1 palestra
- 9 aule
- 1 teatro
- 1 biblioteca
- 2 locali di culto
- 5 laboratori
- 4 officine
- 0 mensa detenuti

Altre informazioni su spazi e impianti: Per ogni reparto del detentivo è presente una camera per disabili.

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
106	X	X	X	X	X	X	X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto: 106

Attività

- Scolastiche

Alfabetizzazione

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 10

Corso di lingue

Inglese; istituzionale; anno scolastico 2016/2017; iscritti 10

- Culturali e sportive

Attività sportive

- Corso di Yoga; organizzato Volontari; anno 2016; in corso; detenuti 6
- Corso di Arbitri; organizzato Volontari; anno 2016; in corso; detenuti 48

Attività culturali

- Gruppo di Riflessione per il Giornalino "Prospettiva Esse"; organizzato Volontari; anno 2016; in corso; detenuti 10
- Cineforum; organizzato Volontari; anno 2016; in corso; detenuti 20
- Lavorazione scarti di sapone; organizzato Volontari; anno 2016; in corso; detenuti 8

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 6

136 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Direttore: Paolo MALATO

Personale: dati aggiornati al: 20/12/2016

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	0	68
educatori	3	3
amministrativi esclusi gli educatori	12	7

Capienza e presenze: dati aggiornati al: 20/12/2016

posti regolamentari	2013
posti regolamentari attuali non disponibili	2
numero detenuti presenti	113

Sono competenti per questo istituto

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** PADOVA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** PADOVA

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

137

Ministero della giustizia Dettaglio dati

Schede trasparenza istituti penitenziari 2017

TREVISO Casa circondariale

Aggiornamento del 30/01/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 1 sale colloqui 1 a norma
- Si aree verdi
- NO ludoteca

Altre informazioni

Progetto "Bambini con il sorriso": i detenuti incontrano i figli minori di anni 12 nella sala colloqui attrezzata a ludoteca nel periodo invernale.; in estate viene svolto nello spazio attrezzato come Area Verde.

Spazi e impianti comuni

- 2 campi sportivi
- 4 palestre
- 5 aule
- 0 teatro
- 2 biblioteche
- 1 locale di culto
- 1 laboratorio
- 1 officina
- 0 mensa detenuti

Altre informazioni su spazi e impianti: la sala colloqui nei giorni in cui non viene utilizzata per i colloqui viene utilizzata per l'attività di bricolage.

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
56	X				X		X	X
7	X	X	X	X	X	X	X	X
1							X	

Numero complessivo delle stanze in istituto: 64

138 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Attività

- Scolastiche

Alfabetizzazione

Istituzionale; anno scolastico 2016/2017 attività in corso iscritti 14

scuola primaria

istituzionale attività in corso iscritti 7 completato da 0

scuola secondaria

istituzionale anno scolastico 2016/2017 attività in corso iscritti 19 completato da 0

corso di lingue

Inglese istituzionale anno scolastico 2016/2017 iscritti 16

scuola secondaria di 2° grado

- Istituto tecnico geometra istituzionale anno scolastico 2016/2017 attività in corso iscritti 6; completato da 0
- Istituto professionale Biennio propedeutico 1° livello 2° periodo istituzionale anno scolastico 2016/2017 attività in corso iscritti 45

formazione professionale:

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
informatica	C.P.I.A. MANZI	in corso

- Lavorative

- gestite dall'amministrazione penitenziaria NESSUNA persone impiegate 0 con turnazione 0
- gestite da terzi laboratori occupazionali gestiti dalla Cooperativa "Alternativa Ambiente Cooperativa Sociale" - persone impiegate 28

- Culturali e sportive

Attività teatrali:

- Corso di Teatro: laboratorio di formazione; organizzato C.P.I.A. Manzi e Fondazione Benetton; anno 15; in corso; detenuti 15

Attività sportive

- TORNEO DI CALCIO; organizzato CARITAS; anno 2017; in corso; detenuti 50
- CORSO DI RUGBY; organizzato A.I.C.S. TREVISO; anno 2015/2016; conclusa; detenuti 9
- CORSO DI HIP POP; organizzato C.P.I.A. MANZI E F.G.P.; anno 2016; conclusa; detenuti 10

Attività culturali

- GRUPPO VIOLENZA DI GENERE; organizzato ULSS 2 E IUSVE; anno 2016/2017; in corso; detenuti 11
- FAI DA TE; organizzato F.G.P E VOLONTARI; anno 2016/2017; in corso; detenuti 4
- GRUPPO DI MISSIONI; organizzato F.G.P. E VOLONTARI; anno 2016/2017; in corso; detenuti 7
- BAMBINI CON IL SORRISO; organizzato F.G.P E VOLONTARI; anno 2016/2017; in corso; detenuti 7
- ISLAM E CARCERE; organizzato ULSS 2 VOLONTARI MEDIATORE CULTURALE E CAPPELLANO; anno 2016; conclusa; detenuti 11
- CORSO DI DISEGNO; organizzato F.G.P. E C.P.I.A.; anno 2016; conclusa; detenuti 6
- MUSICA; organizzato F.G.P.; anno 2016; in corso; detenuti 3

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 139

Attività religiose

- LITURGIA DELLA PAROLA; organizzato SUORE; anno 2017; in corso; detenuti 10
- CORSO "ARTE E RELIGIONE"; organizzato SUORE; anno 2017; in corso; detenuti 5
- LITURGIA DELLA PAROLA; organizzato UNITALSI; anno 2016; conclusa; detenuti 5
- INCONTRI CON EVANGELISTI; organizzato MINISTRI DI CULTO; anno 2017; in corso ;detenuti 4

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 35

Direttore: Francesco Massimo

Personale - dati aggiornati al: 30/01/2016

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	173	151
educatori	4	4
amministrativi esclusi gli educatori	16	10

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 30/01/2016

posti regolamentari	143
posti regolamentari attuali non disponibili	0
numero detenuti presenti	195

Sono competenti per questo istituto

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VENEZIA - Sez. distaccata di Treviso
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VENEZIA

140 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

VENEZIA GIUDECCA - Casa di reclusione femminile

Aggiornamento del 31/01/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 2 sale colloqui - 2 a norma
- 2 aree verdi

Altre informazioni una sala è attrezzata per incontri con minori di anni 12.

Spazi e impianti comuni

- 1 campo sportivo
- 1 palestra
- 3 aule
- 1 teatro
- 1 biblioteca
- 1 locale di culto
- 2 laboratori
- 1 officina
- 0 mensa detenuti

Altre informazioni su spazi e impianti:

Con D.M. del 27/3/2014 è stata istituita la Sezione distaccata della Casa Reclusione Femminile di Venezia-Giudecca, destinata alla custodia attenuata delle detenute madri con prole (ICAM). L'ICAM è organizzato su due piani. Il piano terra ospita la portineria, la sala colloqui, una sala giochi, una sala biblioteca, una lavanderia, una cucina e il giardino attrezzato con giochi. Il primo piano ospita sei camere da letto, con bagno e doccia, l'infermeria e una sala per le attività comuni attrezzata con tv.

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
10	X	X	X	X	X	X	X	X
12	X	X		X	X	X	X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto 22

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 141

Attività

- **Scolastiche alfabetizzazione**
istituzionale - anno scolastico 2016-2017 - attività in corso - iscritti 12

- scuola secondaria**
istituzionale - anno scolastico 2016-2017 - attività in corso - iscritti 9

- corso di lingue**
Inglese - volontariato - anno scolastico 2016-2017 - iscritti 16

- poli universitari**
agrario - iscritti 3

formazione professionale:

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
Cosmetica	Cooperativa Sociale Rio Terà dei Pensieri	conclusa

- **Lavorative**
gestite dall'amministrazione penitenziaria Lavori domestici – manutenzione ordinaria del fabbricato – cucina detenute – sopravvitto - magazzino detenute; **persone impiegate** 18 con turnazione mensile
gestite da terzi Sartoria – cosmetica - orto – lavanderia; persone impiegate 29

- **Culturali e sportive**

Attività teatrali

Laboratorio; **organizzato** Ass. Balamos Teatro di Ferrara; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 9

Attività sportive

Laboratorio di Espressione Corporea; **organizzato** Ist. Comprensivo Morosini di Venezia; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 18

Attività culturali

- Cineforum; **organizzato** Ass. Il Granello di Senape; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10
- Mappe Visionarie; **organizzato** Ass. Il Granello di Senape; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 6
- Corso Filò; **organizzato** Ass. Il Granello di Senape; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 6
- Note Indisciplinate; **organizzato** Ass. Closer; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 15
- Bricolage; **organizzato** Ass. La Misericordia; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 8
- IAS; **organizzato** Ass. Closer; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 5

Attività religiose

Varie; **organizzato** Cappellano Istituto; **anno** 2016.2017; in corso; **detenuti** 50

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 40

Servizi

SPORTELLI	
nome	funzione
UOC	Interventi Politiche Sociali del Comune di Venezia

142 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

Direttore. Antonella Reale

Personale - dati aggiornati al 31/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	107	82
educatori	4	2
amministrativi esclusi gli educatori	13	10

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 31/01/2017

posti regolamentari	116
posti regolamentari attuali non disponibili	0
numero detenuti presenti	66

Sono competenti per questo istituto:

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VENEZIA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VENEZIA

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

143

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

VENEZIA S.M.Maggiore - Casa circondariale

Aggiornamento del 08/02/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 2 sale colloqui - 2 a norma

Altre informazioni si sta provvedendo a realizzare un progetto per il recupero di un'area aperta destinata ad area verde per i colloqui dei detenuti con i figli minori.

Spazi e impianti comuni

- 0 campo sportive
- 2 palestre
- 6 aule
- 0 teatro
- 1 biblioteca
- 1 locale di culto
- 2 laboratori
- 0 officina
- 0 mensa detenuti

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
73	X	X	X	X	X	X	X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto 84

Attività

• **Scolastiche
alfabetizzazione**

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 22

scuola secondaria

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 16

formazione professionale

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
corso di avviamento al lavoro	Associazione di Volontariato Il Granello di Senape	conclusa

144 | Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

- **Lavorative**
- gestite dall'amministrazione penitenziaria domestiche; persone impiegate 42 con turnazione quindicinale
- gestite da terzi serigrafia e pelletteria; persone impiegate 4
- **Culturali e sportive**

Attività culturali

- prestito bibliotecario; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 245
- corso ceramica; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 15
- corso consulenza filosofica; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 18
- corso sulla genitorialità in carcere; organizzato enti esterni; anno 2016; conclusa; detenuti 8
- corso di lingua francese; organizzato volontario; anno 2016; conclusa; detenuti 8
- audioteca CO2; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 6
- cineforum; organizzato volontari Caritas; anno 2016; in corso; detenuti 20
- traduzioni a più mani; organizzato enti esterni; anno 2016; conclusa; detenuti 7
- corso disegno creativo; organizzato enti esterni; anno 2017; in corso; detenuti 10
- corso biblioteconomia; organizzato enti esterni; anno 2017; in corso; detenuti 11
- educazione alla cittadinanza; organizzato enti esterni; anno 2016; conclusa; detenuti 27
- educazione alla salute; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 12
- educazione alla pace; organizzato enti esterni; anno 2016; in corso; detenuti 25

Attività religiose

- gruppi di ascolto; organizzato cappellano dell'Istituto; anno 2016; in corso; detenuti 12
- gruppo di catechesi; organizzato cappellano dell'Istituto; anno 2016; in corso; detenuti 12
- gruppi di ascolto 1; organizzato volontari Caritas; anno 2016; in corso; detenuti 12
- coro della Chiesa; organizzato volontari Caritas; anno 2016; in corso; detenuti 8

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 30

Direttore: Immacolata Mannarella

Personale - dati aggiornati al: 25/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	187	137
educatori	4	3
amministrativi esclusi gli educatori	26	8

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 25/01/2017

posti regolamentari	161
posti regolamentari attuali non disponibili	0
numero detenuti presenti	245

Sono competenti per questo istituto:

- **Provveditorato regionale:** VENETO; TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VENEZIA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VENEZIA

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

145

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

VICENZA - Casa circondariale

Aggiornamento del: 24/01/2017

[dati per estratto]
Spazi d'incontro con i visitatori

- 3 sale colloqui - 3 a norma
- Si aree Verdi
- no ludoteca

Altre informazioni: Area verde solo per la sezione "reclusione"

Spazi e impianti comuni

- 2 campi sportivi
- 2 palestre
- 13 aule
- 1 teatro
- 2 biblioteche
- 2 locali di culto
- 3 laboratori
- 1 officina
- 0 mensa detenuti

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
211	X	X	X	X	X	X	X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto 211

Attività

- **Scolastiche**

alfabetizzazione

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 26

scuola secondaria

istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 7

scuola secondaria di 2° grado

Istituto tecnico; Operatore agro-alimentare; istituzionale; anno scolastico 2015/2016; attività in corso; iscritti 63

formazione professionale:

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
Corso Professionale per saldatori	Centro Produttività Veneto di Vicenza	conclusa
Corso di manutenzione Polivalente I°	ENGIM Veneto di Vicenza	conclusa
Corso Panificazione e Pasticceria da Forno	ENGIM Veneto di Vicenza	conclusa
Corso per Pizzaioli e prodotti affini	ENGIM Veneto di Vicenza	conclusa

146 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

- Lavorative

gestite dall'amministrazione penitenziaria Attività lavorative di natura domestica. **persone impiegate** 50 con turnazione mensile

- Culturali e sportive

Attività teatrali

- Scrittura creativa/Laboratorio Teatrale; **organizzato**; **anno** 2016; conclusa; **detenuti** 11

Attività sportive

- Calcio, Pallavolo, Palestra, Ping-pong, Scacchi, Yoga; **organizzato** C.S.I.; **anno** 2016; in corso; **detenuti** 120

Attività culturali

- Laboratorio di Pittura; **organizzato**; **anno** 2016; conclusa; **detenuti** 7
- Autostima e Progetto Carcere; **organizzato** Acta non verba di Verona; **anno** 2016; conclusa; **detenuti** 70

Attività religiose

- Attività della chiesa cattolica; **organizzato** Ministro di culto; **anno** 2016; in corso; **detenuti** 70
- Attività della chiesa evangelista; **organizzato** Ministro di culto; **anno** 2016; in corso; **detenuti** 40
- Attività dei testimoni di Geova; **organizzato** Ministro di culto; **anno** 2016; in corso; **detenuti** 15

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 00

Direttore: Fabrizio Cacciabue

Personale: dati aggiornati al: 25/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	198	162
educatori	6	4
amministrativi esclusi gli educatori	17	11

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 24/01/2017

posti regolamentari	286
posti regolamentari attuali non disponibili	132
numero detenuti presenti	228

Sono competenti per questo istituto

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VERONA - Sez. distaccata di Vicenza
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VERONA

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016

147

Ministero della Giustizia

Schede trasparenza istituti penitenziari - 2017

VERONA Montorio - Casa circondariale

Aggiornamento del 08/02/2017

[dati per estratto]

Spazi d'incontro con i visitatori

- 4 sale colloqui - 4 a norma
- Si aree verdi
- si ludoteca

Altre informazioni

Presso il rilascio colloqui è presente una ludoteca dove i minori, in attesa, possono essere intrattenuti. E' in fase di progettazione la realizzazione di una ulteriore ludoteca all'interno di una sala colloqui.

Spazi e impianti comuni

- 1 campo sportivo
- 1 palestra
- 11 aule
- 0 teatro
- 2 biblioteche
- 3 locali di culto
- 3 laboratori
- 1 officina
- 1 mensa detenuti

Stanze di detenzione

stanza detenzione	bagno separato	finestra bagno	doccia	bidet	lavabo	acqua calda	luce naturale	riscaldamento
111	X	X	X	X	X	X	X	X
197	X	X		X	X		X	X

Numero complessivo delle stanze in istituto 308

Attività

- **Scolastiche**

alfabetizzazione

- istituzionale; anno scolastico 2015/2016; attività conclusa; iscritti 156
- istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 63

scuola secondaria

- istituzionale; anno scolastico 2015/2016; attività conclusa; iscritti 62; completato da 21
- istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 14

148 Garante dei diritti della persona del Veneto - Relazione sull'attività per gli anni 2015 e 2016

scuola secondaria di 2° grado

- Istituto professionale; enogastronomico alberghiero; istituzionale; anno scolastico 2015/2016; attività conclusa; iscritti 31; completato da 19
- Istituto professionale; enogastronomico alberghiero; istituzionale; anno scolastico 2016/2017; attività in corso; iscritti 30

formazione professionale

tipo di corso	agenzia formatrice	attività
muratura	Esev	conclusa
Falegnameria	Reverse	in corso
corso per manutentore generico	Promo - Forms	in corso
corso informatica	Arca 93	conclusa
corso saldatore	segni coop. sociale con partecipazione don Calabria	conclusa

• Lavorative

gestite dall'amministrazione penitenziaria - pulizie interne ed esterne all'istituto, area direzione e caserma agenti; lavanderia; cucina detenuti; sopravvittori; addetti manutenzione ordinaria fabbricato. Persone impiegate 80 con turnazione bimestrale/semestrale/annuale

gestite da terzi - S.r.l. Lavoro & Futuro – Cooperativa Segni: carpenteria meccanica; falegnameria; assemblaggio di piccoli prodotti. - Cooperativa Vita "Oltre il forno": panificazione; pasticceria; prodotti dolciari; - Cooperativa Riscatto: lavoro pellame; - Progetto Quid: lavori sartoriali presso sezione femminile - Cooperativa Vita "Oltre il Forno": panificazione; pasticceria; prodotti dolciari; - Cooperativa Riscatto: lavoro pellame - Cooperativa Vita "Oltre il Forno" : panificazione, pasticceria e prodotti dolciari. Persone impiegate 67

• Culturali e sportive

Attività teatrali

- 1 laboratorio teatrale per detenuti comuni e protetti; **organizzato** A. Anderloni; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 12
- 1 laboratorio teatrale per detenuti comuni; **organizzato** Associazione culturale Le Faille; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10
- 1 laboratorio teatrale per detenuti protetti; **organizzato** Associazione culturale Bagliori ai margini; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 13

Attività sportive

- Corso avvicinamento al cavallo; **organizzato** Corte Molon ONLUS; **anno** 2015/2016; conclusa; **detenuti** 13
- Corso avvicinamento al cavallo; **organizzato** Corte Molon ONLUS; **anno** 2017; in corso; **detenuti** 12
- Corso tamburello per detenuti protetti; **organizzato** Volontario ex giocatore professionale tamburello; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 13
- Allenamenti calcistici; **organizzato** Associazione sportiva; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 20
- Corso pro attivo gestione canile interno; **organizzato** We animals; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 5

Attività culturali

- Laboratorio Microcosmo; **organizzato** Microcosmo ONLUS; **anno** 2015/2016/2017; in corso; **detenuti** 15
- Corso di arte educativa ad indirizzo psicosintetico; **organizzato** dott.ssa Mara Chinatti counsellor; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 10

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Anni 2015 e 2016 149

Attività religiose

- corsi di catechesi e preghiera musulmana; **organizzato** volontariato religioso; **anno** 2016; conclusa; **detenuti** 80
- preghiera collettiva musulmana del venerdì; **organizzato** Consiglio islamico Verona; Ministro di culto autorizzato; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 60
- messa giorni festivi e assistenza religiosa detenuti cattolici; **organizzato** Gruppo cappellania; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 80
- assistenza religiosa testimoni di Geova, cristiani evangelisti - organizzato Ministri di culto riconosciuti; **anno** 2016/2017; in corso; **detenuti** 6

Detenuti coinvolti contemporaneamente in più attività non lavorative 120

SPORTELLI	
nome	funzione
Centro d'ascolto in Fraternità	si rivolge a chi visita i detenuti e agli operatori del carcere. Fornisce informazioni sui diritti dei detenuti, sui servizi del territorio e supporto alle famiglie.

Direttore: Mariagrazia Bregoli

Personale - dati aggiornati al: 27/01/2017

	previsti	effettivi
polizia penitenziaria	415	361
educatori	6	5
amministrativi esclusi gli educatori	15	13

Capienza e presenze - dati aggiornati al: 27/01/2017

posti regolamentari	336
posti regolamentari attuali non disponibili	51
numero detenuti presenti	479

Sono competenti per questo istituto:

- **Provveditorato regionale:** VENETO - TRENTO A.A.- FRIULI V.G.
- **Ufficio esecuzione penale esterna:** VERONA
- **Tribunale di sorveglianza:** VENEZIA
- **Ufficio di sorveglianza:** VERONA

Ringrazio tutti i componenti dell’Ufficio, senza la cui collaborazione questa Relazione, benchè tardiva, non avrebbe mai visto la luce e, in particolare, per la revisione e la parte grafica, Lorenza Cipollina.

<http://garantedirittipersona.consiglio.veneto.it>

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadifesa.civica@consiglio.veneto.it

garantedirittipersonadifesa.civica@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@consiglio.veneto.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@consiglio.veneto.it

garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *pec*



171280022660