GNPL
Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà personale

Relazione al Parlamento

25

2025

Lefebvre Giuffrè


GNPL
Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà personale

GNPL Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Relazione al Parlamento

25

2025

Lefebvre Giuffrè

ISBN 9788828889069

Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale
www.garantenazionaleprivatiliberta.it

FSC

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2026
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - www.lefebvregiuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

INDICE

Indice numerico delle tabelle XI

Indice numerico dei grafici XV

PARTE PRIMA - CONSIDERAZIONI DEL GARANTE NAZIONALE

Riccardo Turrini Vita
ALTRE ARCHITETTURE 5

Irma Conti
LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO PENALE NEL 2025 35

Mario Serio 67
CONCISI RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE MIGRANTI 67

PARTE SECONDA - ATTIVITÀ DELL'UFFICIO

UNITÀ ORGANIZZATIVA "SEGRETERIA GENERALE, CONTABILITÀ E SUPPORTO INFORMATICO" 81

1. Area Segreteria generale 81
   - 1.1. Premessa 81
   - 1.2. Personale alle dipendenze dell'Ufficio del Garante 85
     - 1.2.1. Coordinamento e caratteristiche del personale 85
     - 1.2.2. Criticità gestionali del personale 86
2. Area contabile 87
   - 2.1. Quadro generale e criterio di esposizione 87
   - 2.2. Quadro normativo e sistema di gestione 87
     - 2.2.1. Il capitolo 1753 e la programmazione 87
   - 2.3. Programmazione annuale 2025 88
   - 2.4. Risultati della gestione 2025 90
     - 2.4.1. Risorse richieste, pagamenti e residui 90
     - 2.4.2. Analisi degli scostamenti 91
     - 2.4.3. Somme da gestire nel 2026 92
   - 2.5. Impiego delle risorse 93

2.6. Confronto con l'esercizio 2024 95
2.7. Attività negoziale e carico amministrativo 97
2.8. Evoluzione delle esigenze di funzionamento 98
2.9. Le criticità dell'autonomia amministrativo-contabile 99
2.9.1. La spesa secondaria e l'assenza di entrate proprie 99
2.10. Risorse aggiuntive e progetti FAMI 99
2.11. Considerazioni conclusive e prospettive 100
2.12. Riferimenti normativi e documentali 102
3. Area informatica 102
3.1. Premessa 102
3.2. Autonomia tecnologica, infrastrutture e miglioramento degli ambienti di lavoro 103
3.3. Sicurezza informatica, innovazione digitale e partecipazione ai progetti strategici 105
3.4. Comunicazione istituzionale, informazione e supporto organizzativo 107
3.5. Conclusioni 108

VI **UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO PENALE"** 111

1. Premessa 111
2. Gestione dei reclami e delle segnalazioni 112
3. Visite (2025) 112
4. Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penitenziari: composizione e profili critici 115
4.1. Il numero dei detenuti 116
4.2. Dati qualitativi della popolazione detenuta 130
5. Donne 131
6. Persone detenute di cittadinanza straniera 135
7. Tipologie di detenuti classificati nei circuiti 137
8. Condizioni generali di trattamento e modalità di trattamento 141
8.1. Sezioni S.A.I. e livelli essenziali di assistenza 145
8.2. Persone con disagio psichico e Sezioni A.T.S.M. 146
8.3. Persone con disagio psichico, clima detentivo e rapporto con le REMS 148
9. Modalità di trattamento: colloqui, affettività, rapporti con la Magistratura e lavoro penitenziario 152
10. Eventi critici e disagio detentivo: andamento 2019-2025 154
11. Monitoraggio degli istituti penitenziari 156
12. Lavoro, formazione, scuola, attività ricreative 158

13. Personale penitenziario 164
14. Esecuzione penale esterna 167
15. Attività e interventi avviate su impulso dell'Autorità garante 170
16. Segnalazioni e raccomandazioni successive alle visite negli istituti 172
17. Attività, dati e analisi sulla popolazione detenuta negli istituti penali per minorenni (IPM) - Anno 2025 174
17.1. Analisi del Sistema penitenziario minorile italiano 174
17.2. Tipologia di reato 182
17.3. Trend storico 2020-2025 184

UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO DI POLIZIA E SALUTE" 189

1. Competenze 189
2. Privazione della libertà e custodia delle Forze di polizia 190
2.1. Mappatura 190
2.2. Visite di monitoraggio - progetto sperimentale in collaborazione con il Garante regione Emilia-Romagna 196
3. Privazione delle libertà in ambito socio-sanitario assistenziale 200
4. Privazione della libertà nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) 202

UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PERSONE MIGRANTI" 217

1. Competenze 217
1.1. Attribuzioni dell'Unità Organizzativa 217
1.2. Interventi normativi 217
1.3. Interventi giurisdizionali 218
2. Strutture di competenza dell'Unità Organizzativa 220
3. Interventi di monitoraggio realizzati 222
3.1. Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) 223
3.2. Il CPR di Gjadër 227
3.3. Strutture diverse e idonee *ex* articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm. 230
4. Reclami e segnalazioni 235
4.1. Istanze relative a persone trattenute in un CPR 235
4.2. Un evento critico di particolare gravità 238
4.3. Istanze relative a persone presenti in strutture diverse dai CPR 238
5. Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI 3 - PROG 206 - Rimpatri forzati e tutela dei diritti) 240

5.1. Premessa 240
5.2. I dati del monitoraggio nel 2025 241
5.3. Il potenziamento del *pool* di esperti 241
5.4. La formazione nell'ambito del *Workpackage* 3 242

6. Attività consultiva 243

7. Collaborazioni con la Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere del Dipartimento per la pubblica sicurezza del Ministero dell'interno 246

8. Appendice statistica 247

UNITÀ ORGANIZZATIVA "STUDI, RELAZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI" 307

1. Competenze 307

2. Attività del Garante nazionale nella veste di *amicus curiae* 308

3. Attività di consulenza (memorie e pareri) 309
3.1. Memoria sull'Atto Camera 2355 309
3.2. La sentenza n. 7839 del 2025 del Consiglio di Stato 310

4. Attività internazionali 311
4.1. La cooperazione con il Consiglio d'Europa e con il Forum dei Meccanismi nazionali di prevenzione europei 311
4.2. La conferenza "European Return Policy: challenges and prospects" 312
4.3. Le attività del "Thematic Panel on Prisons, Rehabilitation and Reintegration" 312
4.4. La tavola rotonda finale nell'ambito della cooperazione bilaterale con la Tunisia 313
4.5. La lezione su "The Role of the Ombudsman [National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty]" 314
4.6. Il *webinar* organizzato dal Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura (SPT) 314
4.7. La visita di studio dell'NPM della Repubblica della Slovacchia 314
4.8. Il volume "Principi sull'intervista efficace per le indagini e per la raccolta di informazioni" 315
4.9. L'incontro a Roma con il *Fundamental Rights Officer* (FRO) di Frontex, Jonas Grimheden 315
4.10. Il *workshop* online "Human Rights Monitoring: Key lessons for a rights-based approach to return" 316
4.11. Il "Workshop on National Preventive Mechanisms (NPMS) in Europe" 316
4.12. L'incontro con l'Ambasciatore d'Italia a Tirana 316

4.13. Il primo *workshop* consultivo online "International Standards on the Rights of Detainees with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Justice Settings" 317

5. Patrocini legali 317

6. Studi, convegni e formazione 318
   6.1. Attività di studio, ricerca, traduzione, collaborazioni con università ed enti di ricerca, pubblicazioni 318
   6.2. Partecipazione a tavoli di lavoro, convegni, seminari e incontri 319
   6.3. Attività formativa 321

7. Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) "Rimpatri forzati e tutela dei diritti" e attività connesse 323

8. Considerazioni finali 323

INDICE NUMERICO DELLE TABELLE

Tabella 1 – Sedi sottoposte alle visite del Garante 15
Tabella 2 – Quadro comparativo delle quattro autorità 23
Tabella 3 – Alcuni riferimenti 30
Tabella 4 – Anno di costruzione - Istituti penitenziari 36
Tabella 5 – Criticità, segnalazioni e reclami - Anno 2025 40
Tabella 6 – Articolazione della programmazione annuale di spesa 2025 89
Tabella 7 – Risultati della gestione 2025 90
Tabella 8 – Programmazione riclassificata e risultanze della gestione 2025 90
Tabella 9 – Composizione dei residui EPR 2025 92
Tabella 10 – Somme da gestire nel 2026 93
Tabella 11 – Distribuzione dei pagamenti della gestione corrente 2025 94
Tabella 12 – Stanziamento, risorse richieste e risultati della gestione 2024-2025 96
Tabella 13 – Principali ambiti dell'attività negoziale 2025 98
Tabella 14 – Istituti visitati sul totale degli istituti penitenziari (2025) 113
Tabella 15 – Persone detenute per posizione giuridica, sesso e nazionalità (storico 2016-2025) 116
Tabella 16 – Persone detenute dimesse *ex lege* 199/2010 117
Tabella 17 – Detenuti presenti e ripartizione per occupazione Anno 2025 119
Tabella 18 – Detenuti ripartiti per posizione giuridica - Anno 2025 121
Tabella 19 – Pena inflitta: detenuti di nazionalità italiana e detenuti stranieri - Anno 2025 124
Tabella 20 – Pena inflitta ai detenuti stranieri - Anno 2025 125
Tabella 21 – Persone detenute di nazionalità italiana e straniere - Delle pene da espiare - Anno 2025 126
Tabella 22 – Persone detenute straniere - Delle pene da espiare - Anno 2025 127
Tabella 23 – Ingressi dalla libertà / Usciti in libertà dal 31.12.2024 al 31.12.2025 129
Tabella 24 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2016-2025) 132
Tabella 25 – Detenute madri e asili nido - Rilevazione 31.12.2025 134
Tabella 26 – Detenuti stranieri - Anno 2025 136
Tabella 27 – Sezioni di allocazione (31.12.2025) 139
Tabella 28 – Reclami *ex* art. 35 O.P. di persone in regime 41-*bis* O.P. - Anno 2025 141
Tabella 29 – Invio urgente ospedale con/senza ricovero 143

Tabella 30 – I primi venticinque Istituti con invio in ospedale con o senza ricovero per n. di eventi 144
Tabella 31 – Istituti con Sezioni S.A.I. - Situazione al 31.12.2025 145
Tabella 32 – Istituti con Sezioni A.T.S.M. - Situazione al 31.12.2025 147
Tabella 33 – Tipologie di persone detenute con disagio psichico accertato al 31.12.2025 150
Tabella 34 – Principali eventi critici - Serie storica anni 2019-2025 155
Tabella 35 – Distribuzione territoriale degli istituti monitorati per Provveditorato - Anno 2025 157
Tabella 36 – Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 31.12.2025 159
Tabella 37 – Detenuti lavoranti *non* alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 31.12.2025 160
Tabella 38 – Detenuti lavoranti impiegati in lavorazioni e in ambito agricolo - Lavorazioni negli istituti penitenziari per tipologia - Situazione al 31.12.2025 161
Tabella 39 – Persone detenute iscritte e promosse frequentanti i percorsi d'istruzione per adulti distinti per livello e periodo didattico - Anno 2025/2026 163
Tabella 40 – Personale di Polizia penitenziaria presente negli istituti penitenziari - Rilevazione 30 novembre 2025 165
Tabella 41 – Personale amministrativo presente negli istituti penitenziari - Rilevazione 30 novembre 2025 166
Tabella 42 – Incarichi per misure sopravvenuti nell'anno secondo la tipologia - Dati di flusso (storico 2018-2025) 169
Tabella 43 – Istituto penale per minorenni (IPM) - Maschi: presenza, capienza, tasso di sovraffollamento 175
Tabella 44 – Istituto penale per minorenni (IPM) - Femmine: presenza, capienza, tasso di sovraffollamento 175
Tabella 45 – Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni per sede - Situazione al 31.12.2025 176
Tabella 46 – Distribuzione per fascia d'età 178
Tabella 47 – Persone detenute presenti secondo la sede dell'IPM e l'età alla data del 31.12.2025 180
Tabella 48 – Persone minorenni presenti negli IPM secondo l'età, nazionalità e sesso alla data del 31.12.2025, per posizione giuridica 181
Tabella 49 – Persone giovani adulti presenti negli IPM secondo l'età, nazionalità e sesso alla data del 31.12.2025, per posizione giuridica 181
Tabella 50 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli IPM secondo la categoria - Anno 2025 183

Tabella 51 – Persone detenute presenti negli IPM, per nazionalità e sesso - Storico 2020-2025 184
Tabella 52 – Persone detenute presenti negli IPM alla data del 31 dicembre secondo l'età, la nazionalità e il sesso - Storico 2020-2025 185
Tabella 53 – Ricognizione Camere e Transiti - Polizia di Stato 195
Tabella 54 – Ricognizione Camere e Transiti - Arma dei Carabinieri 195
Tabella 55 – Ricognizione Camere e Transiti - Guardia di Finanza 196
Tabella 56 – Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) attive - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025 203
Tabella 57 – Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) attive: capienza, ospiti, posti disponibili - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025 205
Tabella 58 – Distribuzione ospiti per genere e fasce d'età - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025 207
Tabella 59 – Rilevazione Stato Operatività Lista di Attesa Unica Regionale REMS - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025 210
Tabella 60 – Tempo di permanenza in lista - Fonte SMOP - Rilevazione dal 01.01.2025 al 31.12.2025 212
Tabella 61 – Esiti della gestione della lista d'attesa REMS - Fonte SMOP - Rilevazione dal 01.01.2025 al 31.12.2025 213
Tabella 62 – Comparazione funzionamento strutture diverse e idonee nel 2024 e nel 2025 233
Tabella 63 – Riepilogo delle visite realizzate nelle strutture ricadenti nell'area di competenza dell'U.O. nel 2025 234
Tabella 64 – Istanze relative a persone trattenute in un CPR pervenute nel 2025 237
Tabella 65 – Istanze relative a persone presenti in strutture diverse dai CPR pervenute nel 2025 239
Tabella 66 – Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata 247
Tabella 67 – Funzionamento e tempi permanenza media nelle strutture *hotspot* - Anno 2025 250
Tabella 68 – Ingressi di persone migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2025 251
Tabella 69 – Richiedenti asilo sottoposti a procedura trattenimento *hotspot* di Porto Empedocle e di Pozzallo Modica - Anno 2025 252
Tabella 70 – Aree dedicate al trattenimento dei richiedenti sottoposti alle procedure accelerate di frontiera - Anno 2025 252
Tabella 71 – Persone transitate nei CPR suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2025 253
Tabella 72 – Funzionamento dei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) - Anno 2025 257

Tabella 73 – Motivi di uscita dai CPR - Anno 2025 258
Tabella 74 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) e persone effettivamente rimpatriate - Anno 2025 259
Tabella 75 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai CPR - Anno 2025 260
Tabella 76 – Strutture diverse e idonee per il trattenimento dei cittadini stranieri ai sensi dell'articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm. 261
Tabella 77 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2025 268
Tabella 78 – Persone rimpatriate nel 2025 distinte per Provincia e provvedimento 271
Tabella 79 – Respingimenti del Questore - Anno 2025 278
Tabella 80 – Voli *charter* di rimpatrio forzato - Anno 2025 278
Tabella 81 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2020-2025) 279
Tabella 82 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità - Anno 2025 279
Tabella 83 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2025 284
Tabella 84 – Persone respinte ai sensi dell'art. 10, comma 1 d.lgs. n. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera) trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera - Anno 2025 287
Tabella 85 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia - Anno 2025 288
Tabella 86 – Riammissioni attive - Anno 2025 292
Tabella 87 – Patrocini legali conferiti - Situazione al 31 dicembre 2025 318

INDICE NUMERICO DEI GRAFICI

Grafico 1 – Criticità, segnalazioni e reclami - Anno 2025 40
Grafico 2 – Articolazione della struttura del Garante nazionale 85
Grafico 3 – Distribuzione dei pagamenti per macro-area 95
Grafico 4 – Composizione dello stanziamento annuo 2024-2025 96
Grafico 5 – Visite 2025 113
Grafico 6 – Persone detenute dimesse *ex lege* 199/2010 118
Grafico 7 – Distribuzione mensile per posizione giuridica: in attesa di primo giudizio e condannati definitivi 122
Grafico 8 – Persone detenute suddivise per classi d'età - Situazione al 31.12.2025 131
Grafico 9 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2016-2025) 133
Grafico 10 – Sezioni di allocazione - Rilevazione del 31.12.2025 140
Grafico 11 – Reclami *ex* art. 35 O.P. di persone in regime 41-*bis* O.P. - Anno 2025 141
Grafico 12 – Persone in carico per misure secondo la tipologia di misura al 31.12.2025 168
Grafico 13 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli IPM secondo la categoria - Anno 2025 183
Grafico 14 – Andamento persone detenute presenti negli IPM alla data del 31 dicembre - Storico 2020-2025 184
Grafico 15 – Numero camere di sicurezza agibili in Italia - Anno 2025 191
Grafico 16 – Ricognizione pluriennale camere di sicurezza 192
Grafico 17 – Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia nell'anno 2025 193
Grafico 18 – Ricognizione pluriennale transiti nelle camere di sicurezza 194
Grafico 19 – Mappatura dei comuni in cui sono presenti camere di sicurezza e le forze dell'ordine che le hanno in gestione nella regione Emilia-Romagna 198

Parte Prima

CONSIDERAZIONI DEL GARANTE NAZIONALE

Altre architetture

RICCARDO TURRINI VITA

ALTRE ARCHITETTURE

La Relazione al Parlamento per l'anno 2025 che il Garante nazionale presenta ai Presidenti delle Camere e ai Ministri dell'interno e della giustizia permette all'Autorità di garanzia di far conoscere le attività che, in esecuzione dei propri doveri istituzionali, essa è andata compiendo nel torno di tempo indicato.

A tale fine, la Relazione raccoglie le attività compiute dal Garante attraverso il proprio ufficio. In ragione di una ripartizione tendenziale delle incombenze, una presentazione dei Componenti del Collegio, Irma Conti e Mario Serio, anticipa le elaborazioni delle singole unità riferite, con una certa dovizia di dettagli, nelle successive sezioni della Relazione, e consente al lettore una più rapida comprensione delle attività svolte.

Quale Presidente del Garante, desidero trattenermi, quest'anno, sull'odierna figura dell'Autorità, rispetto agli assetti ordinari che tali Istituzioni presentano in Italia.

Qui si desidera considerare il presente ordinamento del Garante nazionale esaminando le diverse opzioni perseguite dal legislatore per altre Autorità di garanzia e non solo sulla misura delle risorse umane e finanziarie che la legge attribuisce per la sua non modesta azione di monitoraggio a fini preventivi.

Non sarà difficile dall'esame cogliere le implicazioni valutative e le riforme che esse suggeriscono.

È dunque utile ricordare la legittimazione e l'estensione dell'azione or ora evocata.

Infatti, se già i compiti originariamente previsti dal decreto-legge istitutivo erano ampi, l'inserimento espresso del comma 1-*bis* nell'articolo 7, fatto nel 2020, ha confermato che il Garante opera quale Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'OPCAT ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi previsti dal Protocollo.

Questa previsione assunta al rango di norma primaria incide sul criterio interpretativo, perché anche le attribuzioni già date dalla legge nazionale vanno declinate secondo la nozione internazionale di luogo di privazione della libertà e delle garanzie richieste al Meccanismo.

Il Garante, dunque, visita senza necessità di autorizzazione gli istituti penitenziari, gli istituti penali per minorenni, le strutture sanitarie destinate alle misure di sicurezza e le camere di sicurezza; accede ai luoghi di trattenimento degli stranieri; prende visione, previo consenso dell'interessato quando richiesto, degli atti contenuti nei fascicoli; richiede informazioni e documenti alle amministrazioni; verifica le condizioni di trattenimento e formula specifiche raccomandazioni. L'accesso diretto e il colloquio riservato sono chiaramente il nucleo della funzione preventiva.

Poiché il Garante non è un giudice, e neppure sostituisce le diverse amministrazioni nella gestione dei luoghi, l'esito del proprio intervento è la raccomandazione, fondata su osservazioni documentate e rivolta all'Ente responsabile.

L'efficacia della raccomandazione dipende dalla qualità dell'istruttoria, dall'autorevolezza del Garante, dalla pubblicità e dalla possibilità di ottenere una risposta motivata entro un termine [1].

Occorre allora considerare se l'assetto istituzionale, organizzativo e finanziario del Garante nazionale sia adeguato alle funzioni attribuitegli dalla legge e agli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Rilevano a tal fine la natura dei poteri, il numero e la dispersione dei luoghi da monitorare, la frequenza delle attività necessarie, la specializzazione richiesta al personale e le garanzie di indipendenza effettivamente presenti.

Per un'Autorità di garanzia, l'adeguatezza non coincide con la sola esistenza dell'organo: occorre che essa possa programmare e svolgere le proprie funzioni senza dipendere, sul piano del personale, delle risorse e delle decisioni amministrative, dagli enti od organi che è chiamata a controllare.

Nel caso del Garante nazionale, si deve inoltre tener conto della natura preventiva del mandato: il monitoraggio regolare, non annunciato, interdisciplinare e confortato da verifiche successive, come richiesto dal sistema OPCAT, ha priorità sulla visita compiuta dopo il verificarsi di un evento critico, comunque spesso opportuna.

Già solo per questo, l'adeguatezza delle risorse assegnate va giudicata rispetto a numero dei luoghi, estensione territoriale, necessità di

1 Nel sistema attuale, il potere di raccomandazione è significativo ma il seguito non è sostenuto da un procedimento generale equivalente agli ordini correttivi o alle sanzioni disponibili per altre Autorità.

visite ripetute, urgenza degli interventi, complessità sanitaria e giuridica, dialogo internazionale e capacità di seguire l'attuazione della raccomandazione.

Nondimeno, volendosi occupare della figura del Garante, è parso utile un confronto con altre Autorità.

Le prime due considerate possono essere accomunate sotto il profilo teleologico: l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) e l'Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle persone con Disabilità (AGNDD). Tutte, infatti, sono preposte alla tutela di diritti fondamentali della persona, operando specificamente a favore di categorie esposte a particolari condizioni di vulnerabilità.

La competenza del Garante per la protezione dei dati personali presenta un carattere più generale anche se i suoi molti poteri sono attribuiti a tutela di diritti egualmente propri della persona.

La considerazione portata su AGCOM è suggerita, invece, dal suo essere un esempio maturo di autorità collegiale di garanzia e regolazione: la sua struttura mostra, perciò, quali strumenti organizzativi siano normalmente considerati necessari quando l'ordinamento impone un'azione indipendente, continuativa e tecnicamente complessa.

Il raffronto permette di riconoscere gli elementi strutturali comuni: ruolo proprio, autonomia nella selezione del personale, bilancio separato, capacità di spesa, professionalità multidisciplinari, disciplina dei conflitti di interesse, continuità amministrativa, poteri di acquisizione delle informazioni e obbligo delle amministrazioni di dare seguito motivato alle raccomandazioni.

Un breve richiamo

È ben conosciuto che l'ordinamento italiano non contempla una disciplina generale delle autorità amministrative indipendenti. Esse sono sorte da leggi istitutive settoriali, emanate in tempi diversi e con soluzioni organizzative non uniformi.

L'assenza di un modello unitario non ha però impedito alla dottrina di individuare un nucleo ricorrente di caratteri: separazione dall'indirizzo politico-amministrativo, imparzialità rafforzata, competenza tecnica, continuità del mandato, poteri propri e responsabilità nei confronti del Parlamento, oltre che la possibilità di un sindacato giurisdizionale sui provvedimenti assunti.

Ciò che le distingue è la sottrazione delle decisioni di merito a direttive governative o ministeriali e la disponibilità di un apparato in

grado di tradurre l'autonomia dell'organo in autonomia dell'azione amministrativa.

La ricordata elaborazione scientifica ha distinto, senza rigidità classificatorie e accordando importanza alla funzione prevalente, tre famiglie: autorità di regolazione dei mercati e dei servizi (come AGCOM e ARERA) dotate in diversa misura di poteri normativi secondari, tariffari, ispettivi e sanzionatori; autorità di vigilanza e integrità (come AGCM, ANAC e CONSOB) che combinano secondo modalità differenti funzioni di controllo tecnico, regolazione, prevenzione e *enforcement*; infine, autorità di garanzia dei diritti, quali il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità garante per l'infanzia, il Garante delle persone con disabilità.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è ascritto alla terza famiglia, con la peculiarità di esercitare la tutela soprattutto — non solo però — attraverso presenza fisica nei luoghi, colloqui riservati, osservazione delle condizioni materiali, accesso a registri e documentazione, interlocuzione immediata con responsabili e amministrazioni. La funzione chiede una struttura di una certa consistenza.

L'indipendenza può essere attribuita alle Autorità da fonti diverse [2].

Per il Garante nazionale, la fonte internazionale è il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia con la legge 9 novembre 2012, n. 195.

La Repubblica ha assunto, allora, l'obbligo di garantire indipendenza funzionale, indipendenza del personale, competenze professionali e risorse necessarie al Meccanismo nazionale di prevenzione. L'organizzazione interna non è perciò materia meramente discrezionale: deve essere idonea ad eseguire gli obblighi internazionali assunti [3].

---

2 A titolo di esempio, per il Garante dei dati personali essa è imposta direttamente dal regolamento generale sulla protezione dei dati, che richiede piena indipendenza, risorse proprie e assenza di istruzioni esterne. Per AGCOM, oltre alla legge nazionale, rilevano le direttive europee che impongono l'indipendenza dei regolatori delle comunicazioni.

3 Cfr. OPCAT, in particolare gli articoli 17 e 18. Il primo specifica l'obbligo degli Stati di mantenere, costituire o creare "meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione", considerando il requisito dell'indipendenza connaturato all'istituzione. Il secondo impone agli Stati di garantire "l'indipendenza funzionale dei

Prevedere la collocazione di un'Autorità "presso" (locuzione, peraltro, di variabilissima interpretazione) un Ministero [4] non è di per sé incompatibile con l'indipendenza, purché si tratti di una collocazione logistica e contabile che non consenta condizionamenti; diventa problematica quando il Ministero fornisce la quasi totalità del personale, controlla i principali strumenti amministrativi e coincide con una delle amministrazioni più interessate dalle visite e dalle raccomandazioni.

Per valutare in modo omogeneo le Autorità ricordate, dieci indicatori consentono di evitare che il confronto si riduca al solo numero dei dipendenti e rendono visibile la relazione tra indipendenza formale e capacità operativa.

Si ricordano, perciò:

a. fonte istitutiva e definizione espressa dell'autonomia: è rilevante se la legge qualifica l'organo come indipendente e ne individua la posizione rispetto a Governo e amministrazioni;

b. nomina e durata del mandato: pubblicità delle candidature, durata sufficientemente lunga, non rinnovabilità e cause tassative di cessazione riducono il rischio di dipendenza;

c. incompatibilità e regime post-mandato: apposite regole devono prevenire conflitti con le amministrazioni vigilate, i soggetti regolati e le attività professionali;

meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono"; di adottare "i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese"; di impegnarsi "a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento"; di tenere "in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani", che a loro volta conferiscono importanza primaria all'indipendenza. Inoltre, il Meccanismo dovrebbe disporre di una voce di bilancio identificabile, decidere autonomamente l'impiego delle risorse, selezionare il proprio personale e per comprensibile conseguenza non dipendere, nelle funzioni essenziali, dall'autorità responsabile dei luoghi visitati (in proposito si vedano anche le linee guida del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura, in particolare i paragrafi 8, 12, 15.

4 Come previsto dall'articolo 7, comma 1, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

d. autonomia organizzativa: con la facoltà di definire uffici, procedure, programmazione, controlli interni e distribuzione delle risorse;

e. ruolo proprio e capacità di reclutamento: il personale stabile è essenziale per la memoria istituzionale, la specializzazione e la lealtà funzionale verso l'Autorità;

f. autonomia finanziaria e contabile: stanziamenti prevedibili, bilancio separato e disponibilità diretta delle risorse, ferma la rendicontazione;

g. poteri di informazione, accesso e ispezione: l'Autorità deve poter acquisire dati completi e accedere senza ostacoli ai luoghi o ai sistemi sottoposti a controllo;

h. poteri di intervento: raccomandazioni, ordini, misure correttive, sanzioni o azioni giudiziarie devono essere coerenti con la funzione attribuita;

i. *accountability*: relazione al Parlamento, pubblicazione delle decisioni, motivazione, contraddittorio ed eventuale sindacato del giudice sono il contrappeso dell'indipendenza;

l. capacità operativa territoriale e multidisciplinare: l'organizzazione dell'Autorità deve disporre di risorse, competenze e strutture adeguate a svolgere efficacemente le proprie funzioni sull'intero territorio nazionale; ciò richiede la capacità di organizzare missioni, costituire gruppi di lavoro tematici, raccogliere e analizzare dati, curare la comunicazione istituzionale, partecipare alla cooperazione internazionale e verificare nel tempo l'attuazione delle raccomandazioni formulate.

Specifica considerazione va data al rapporto tra Autorità e struttura amministrativa.

Un collegio può essere composto da persone indipendenti, ma risultare operativamente dipendente se non controlla selezione, carriera, valutazione e permanenza del personale. Al contrario, un apparato tecnicamente efficiente ma sottoposto a direttive esterne non consente all'autorità di garanzia di essere realmente tale.

Un modello adeguato esige entrambi gli elementi. Rispetto a tali esigenze, assume particolare rilievo, nell'assetto organizzativo del Garante nazionale, la questione della provenienza del personale.

Le esperienze acquisite nel Ministero della giustizia, nel Ministero dell'interno o nel Servizio sanitario nazionale si sono mostrate molto utili alle attività del Garante ma la dipendenza giuridica e professionale dalle amministrazioni di provenienza limita (come constatato in fatto) la stabilità, rende più complessa la programmazione e crea una percezione di non piena separazione a dispetto della collaborazione sempre generosamente offerta dai Ministri *pro tempore* e dell'attenzione alle segnalazioni e raccomandazioni dell'Autorità, alle quali si vuole qui dare pieno riconoscimento.

Le esigenze del meccanismo nazionale di prevenzione

Il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura costruisce un sistema preventivo fondato su visite regolari da parte di organismi internazionali e nazionali indipendenti. L'attenzione non è limitata alla verifica di singole violazioni: il Meccanismo nazionale deve individuare fattori di rischio, prassi, carenze normative e condizioni materiali che possono favorire trattamenti contrari alla dignità.

L'articolo 4 dell'OPCAT adotta peraltro una nozione funzionale di luogo di privazione della libertà, riconducendovi ogni luogo posto sotto la giurisdizione o il controllo dello Stato nel quale persone siano o possano essere private della libertà in virtù di un ordine di un'autorità pubblica o con il suo consenso o acquiescenza. La competenza non è quindi esaurita da un elenco chiuso di istituti: può comprendere strutture sanitarie, assistenziali, comunità, mezzi di trasporto, zone di transito, locali temporanei e spazi di fatto non liberamente abbandonabili[5].

La privazione della libertà presenta poi dimensioni giuridiche, sanitarie, psichiatriche, psicologiche, sociali, architettoniche, tecnologiche e linguistiche.

Tale varietà di luoghi e di circostanze richiederebbe perciò visite dai diversi caratteri, la cui frequenza andrebbe determinata secondo il rischio; in termini valutativi al numero assoluto delle visite si accompagnano la percentuale di luoghi raggiunti, la durata della visita,

5 Si rinvia al Commento generale n. 1 (2024) sull'articolo 4 OPCAT pubblicato il 4 luglio 2024 dal Sottocomitato ONU.

la composizione del *team* e la capacità di accedere nuovamente per verificare il seguito in pratica accordato alle raccomandazioni.

In punto di fatto, si può osservare che il numero delle sedi di restrizione (189 istituti penitenziari, 17 istituti minorili, 30 residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza) giunge a 236 sedi [6].

Speciali difficoltà presenta poi la vigilanza sulle articolazioni sanitarie [7].

L'ottimale e completa esplicazione della funzione richiederebbe la presenza — stabile in organico o almeno con contratti di consulenza di non breve durata — di medici, psichiatri, psicologi, tecnici statistici, esperti di sicurezza, di edilizia e di sistemi informativi.

Meno vistoso ma non meno delicato e variegato è l'ambito dei luoghi e delle azioni volte a dare concreta esecuzione ai rimpatri delle persone prive di titolo a permanere nello Stato.

I Centri di Permanenza per i Rimpatri ospitano persone straniere trattenute in via amministrativa. Negli ultimi anni il numero dei CPR operativi o attivabili sul territorio nazionale è stato di dieci, con alcune variazioni temporanee.

Il Garante è chiamato a verificare legittimità e condizioni del trattenimento, informazione sul rispetto dei diritti, assistenza legale, contatti, uso della forza, isolamento, somministrazione dei farmaci, accesso alle cure, procedure di reclamo e qualità dei servizi contrattualmente previsti.

Gli *hotspot* e i punti di prima accoglienza divengono luoghi di privazione della libertà quando le persone non sono libere di uscirne.

Analoga è la condizione dei locali di trattenimento presso porti, aeroporti, valichi e zone di transito internazionale. Questi luoghi sono spesso temporanei, poco visibili e caratterizzati da permanenze brevi: proprio per questo la capacità di intervento rapido è determinante. La visita va dunque proporzionata a quei caratteri.

---

6 Una programmazione pluriennale, con *follow-up* selettivi, richiederebbe decine di missioni multidisciplinari ogni anno e una azione istruttoria continua tra una visita e l'altra.

7 Questa intersezione è uno dei motivi per cui il personale previsto dal D.P.C.M. n. 89 del 2019 include fino a tre unità provenienti dagli enti del Servizio sanitario nazionale, ma un contingente così ridotto non può garantire da solo la copertura specialistica dell'intero Paese. Di fatto, sono anche rarefatte le disponibilità e diversificato il trattamento economico dei profili professionali considerati.

Ancora, l'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 2008/115/CE vigente nel 2025 richiede un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il Garante svolge tale funzione lungo l'intera operazione: nella fase precedente alla partenza, sul punto di concentramento, nel trasferimento, imbarco, volo e *handover* alle autorità del Paese di destinazione. Si tratta di un'attività diversa dalla visita a una struttura: richiede disponibilità in orari non programmabili, personale formato, assicurazione per i *monitor*, logistica nazionale e internazionale, capacità di osservare uso della forza, mezzi di contenzione e condizioni sanitarie nonché di comunicazione con la persona rimpatrianda.

È un'attività nella quale il numero dei luoghi non esaurisce il carico di lavoro. Un singolo rimpatrio può impegnare un *monitor* per uno o più giorni; un'ispezione in frontiera può essere decisa con breve preavviso. Occorrono quindi un nucleo operativo dedicato, una turnazione sostenibile, disponibilità personale, conoscenze linguistiche, con fondi per le missioni separati dalle spese ordinarie dell'Ufficio.

Le camere di sicurezza in uso alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri e alla Guardia di finanza, e spesso ai Corpi di polizia locale, costituiscono un insieme molto ampio e articolato.

Si aggiungono i locali destinati all'identificazione, al fotosegnalamento, all'attesa, all'accompagnamento, all'interrogatorio o ad altre attività, quando siano concretamente utilizzati o comunque funzionali alla permanenza coattiva delle persone. Sebbene la permanenza in tali spazi sia generalmente breve, la fase custodiale presenta profili di rischio particolarmente significativi poiché coincide spesso con le prime ore successive all'arresto o al fermo e può essere preceduta o accompagnata dall'impiego di mezzi di coercizione, attingendo talora da persone in condizioni di particolare vulnerabilità.

La nozione di luogo di privazione della libertà, come si è accennato, può giungere a ricomprendere le sedi dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura, i reparti ospedalieri e altre strutture sanitarie quando la persona sia sottoposta a trattamento obbligatorio o non possa concretamente allontanarsi.

Il controllo, in tali casi, riguarda la base giuridica della permanenza, la possibilità di comunicare, l'uso della contenzione, la sorveglianza, il consenso, le condizioni materiali e l'accesso a rimedi effettivi.

Il numero degli SPDC è dell'ordine di diverse centinaia e la configurazione varia tra regioni.

Le Residenze per anziani, quelle per persone con disabilità, in genere le strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, le comunità terapeutiche e le strutture di accoglienza per adulti e minori (fuori dai casi di applicazione di misure penali) non sono in sé luoghi di privazione della libertà; possono però diventarle quando porte chiuse, sorveglianza, provvedimenti dell'autorità, incapacità di uscire, trattamenti coercitivi o condizioni di fatto impediscano la libera scelta di abbandonarle.

Tali strutture sono alcune migliaia.

Il carattere eteroclito di tali realtà ha consigliato al legislatore, nell'istituire il Garante delle persone con disabilità (decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20), di prevedere forme di collaborazione con il Garante nazionale [8].

La legge, per il vero, già consente al Garante nazionale, in particolari circostanze, di delegare per un periodo massimo di sei mesi ai garanti territoriali le funzioni relative a strutture sanitarie, sociosanitarie, assistenziali, comunità terapeutiche e di accoglienza. I garanti territoriali hanno però discipline, risorse e indipendenza molto diverse e ciò non ha permesso il ricorso ordinario e programmato a tale strumento.

La tabella che segue offre una stima prudenziale delle sedi sottoposte alle visite del Garante e distingue i dati relativamente stabili dalle grandezze mobili. Essa non pretende di dare le linee per una banca dati nazionale, che sarebbe strumento di grande utilità ed andrebbe creata, ma di agevolare la visione del campo di intervento del Garante nazionale.

8 Il correttivo pubblicato il 9 luglio 2026, entrato in vigore il 24 luglio, attribuisce al Garante delle persone con disabilità un controllo espresso sulle strutture e sui programmi destinati alle persone con disabilità e chiarisce l'esercizio delle sue funzioni nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, ferme le competenze del Garante nazionale. La sovrapposizione può essere governata ma richiede protocolli, scambio di dati e programmazione congiunta, non una riduzione unilaterale del mandato OPCAT.

Tabella 1 – Sedi sottoposte alle visite del Garante

Tipologia	Ordine di grandezza	Stabilità del dato	Osservazioni per la programmazione
Istituti penitenziari	189-190	Alta	Rete nazionale stabile; occorrono visite complete, tematiche e *follow-up*.
Istituti penali per minorenni	17	Alta	Richiedono professionalità specialistiche per minori e giovani adulti.
REMS e moduli	oltre 30	Media	Il numero varia; sistemi polimodulari possono includere più luoghi distinti.
CPR	circa 10	Bassa-media	Aperture, chiusure e capienze cambiano; elevata rotazione degli ospiti.
Hotspot e punti assimilabili	4, più siti variabili	Bassa	Rileva la concreta possibilità di uscire e la fase di gestione dei flussi.
Camere di sicurezza e locali di polizia	molte centinaia;	Bassa	Manca un inventario pubblico unitario; permanenze brevi ma ad alto rischio.
Locali di frontiera e zone di transito	numero variabile	Bassa	Porti, aeroporti, valichi e spazi temporanei.
SPDC e reparti sanitari rilevanti	alcune centinaia	Media	Competenza in caso di trattamento obbligatorio o di restrizione di fatto.
Strutture assistenziali, comunità e residenze	diverse migliaia	Bassa	Necessaria selezione basata su rischio e condizioni concrete.
Operazioni di rimpatrio forzato	flusso annuale	Variabile	Ogni missione richiede monitoraggio lungo più fasi e talvolta all'estero.

Il numero dei luoghi e delle occasioni di restrizione della libertà determina il quanto ed il come di un impegno di monitoraggio preventivo definito dalla natura delle sedi indicate [9].

9 Per i luoghi strutturali ad alta intensità restrittiva è ragionevole una copertura

Il ricordato articolo 7 del decreto-legge n. 146/2013, istituisce un Ufficio posto alle dipendenze del Garante composto da un numero massimo di venticinque dipendenti pubblici di varie qualifiche, tratte per almeno venti unità dal Ministero della giustizia, per non più di due unità dal Ministero dell'interno e per non più di tre unità dagli enti del Servizio sanitario nazionale.

Il D.P.C.M. 10 aprile 2019, n. 89 disciplina la struttura e la composizione e include, tra il personale del Ministero della giustizia, un dirigente di seconda fascia con funzioni di direttore dell'Ufficio e di funzionario delegato per la gestione dei fondi.

Il limite di venticinque unità non è, come ogni organico, sinonimo di presenza effettiva e continuativa ed ovviamente le assenze, le vacanze nell'organico, le cessazioni e i rientri nelle amministrazioni di provenienza incidono direttamente sulla capacità operativa del Garante.

L'Ufficio deve sostenere insieme attività ispettive, segreteria del collegio, relazioni internazionali e nazionali, comunicazione, protocollo, contabilità, personale, contratti, trasparenza, informatica, gestione documentale, attività di studio, formulazione di pareri e redazione della relazione al Parlamento.

Anche ipotizzando la piena copertura dei venticinque posti, il rapporto con il bacino potenziale dei luoghi è vistosamente basso. Se metà del personale fosse dedicata stabilmente alle visite, resterebbero circa dodici-tredici persone per tutti i settori nazionali, ma una singola visita complessa può richiedere un *team* di quattro-sei componenti.

Il Garante deve dunque scegliere tra copertura territoriale, multidisciplinarità e continuità del *follow-up*, tre elementi che dovrebbero invece coesistere: onestà chiede però di dire che, a risorse date, l'intervento del Garante se non esaustivo è però di alta efficienza.

Sempre circa l'Ufficio, la mancanza di un ruolo autonomo produce almeno quattro effetti negativi: impedisce una programmazione pluriennale delle competenze; rende difficile costruire carriere specialistiche nel monitoraggio preventivo; trasferisce all'Ufficio il costo orga-

pluriennale; per camere di sicurezza e strutture sanitarie è necessario un campionamento stratificato; per i luoghi temporanei servono capacità di allerta e intervento. Alle visite seguono rapporti, confronti con l'ente gestore, la pubblicazione quando opportuna e col tempo la verifica dell'attuazione; una missione di due giorni può generare diverse settimane di lavoro complessivo.

nizzativo di continui avvicendamenti; mantiene un legame con amministrazioni che sono oggetto di controllo, il che crea una vulnerabilità istituzionale e l'apparenza di dipendenza.

Per il funzionamento del Garante la legge ha autorizzato una spesa specifica di 380.000 euro annui. Tale importo non rappresenta il costo complessivo dell'istituzione, poiché personale, sede e altre risorse sono messi a disposizione dal Ministero della giustizia o restano a carico delle amministrazioni di provenienza. Questa frammentazione rende comunque difficile confrontare la capacità finanziaria effettiva e riduce la libertà di allocazione.

Un bilancio autonomo, dovendo rendere visibili i costi del personale, delle missioni, degli esperti, dei sistemi informativi, delle traduzioni di testi non in lingua italiana e delle eventuali pubblicazioni, nonché gli altri oneri di funzionamento, darebbe anche conto dell'effettivo rispetto degli obblighi di adeguato finanziamento da parte della Repubblica e offrirebbe una più trasparente immagine dell'Autorità.

Migliori assetti

I dati esposti sulle attività proprie e quelli appena enunciati mostrano l'architettura fragile e la fatica operativa del Garante. Il Legislatore nella costituzione delle altre Autorità a garanzia ricordate ha scelto assetti più adeguati.

Il mantenimento del Garante nazionale in un modello quasi esclusivamente ministeriale, scelta resa necessaria nell'urgenza del tempo di fondazione, non è più coerente con l'evoluzione ordinamentale.

Considereremo, dunque, le istituzioni che abbiamo annunciato.

L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stata istituita dalla legge 12 luglio 2011, n. 112. Essa promuove l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, segnala iniziative a Governo, regioni ed enti, formula pareri, osservazioni e proposte su leggi e politiche, ascolta minori e associazioni, favorisce il coordinamento con i garanti territoriali, raccoglie segnalazioni e presenta annualmente una relazione alle Camere. Le funzioni sono dunque prevalentemente promozionali, consultive e di monitoraggio; i poteri coercitivi sono più limitati di quelli del Garante dei dati personali e non è presente un mandato generale di ispezione non annunciata.

Il mandato dell'AGIA ha molti tratti di analogia con quelli del Garante nazionale: la tutela di persone vulnerabili, il rapporto con con-

venzioni internazionali, la potestà di raccomandazione, la relazione al Parlamento, la collaborazione con garanti territoriali e la necessità di dialogare con numerose, diverse amministrazioni, operando in ambiti nei quali competenze statali, regionali e locali si intrecciano e in cui la qualità della tutela dipende da dati, ascolto e capacità di intervenire tempestivamente. Quanto all'operatività, l'AGIA opera su una platea molto più ampia di beneficiari, ma non deve visitare regolarmente ogni scuola, servizio o comunità. Il Garante nazionale ha un mandato più ristretto ma direttamente ispettivo sul territorio: accede a luoghi chiusi, esamina documenti sensibili e svolge colloqui riservati con persone soggette al potere coercitivo.

La legge ha riconosciuto all'AGIA autonomia organizzativa e indipendenza amministrativa. La sede è messa a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; le spese gravano su un fondo iscritto nel bilancio della Presidenza, del quale l'Autorità dispone, rimanendo soggetta agli ordinari controlli contabili [10].

Si può affermare che se l'autonomia del personale è stata ritenuta necessaria per un'autorità soprattutto promozionale e consultiva, essa lo è altrettanto per un Meccanismo nazionale di prevenzione.

Istituire per il Garante nazionale un ruolo proprio, con applicazione del trattamento della Presidenza del Consiglio, e trasferire il finanziamento a un fondo autonomo iscritto nello stato di previsione della Presidenza, sottoposto a rendiconto e controllo della Corte dei conti, è non solo possibile ma ormai indifferibile per svolgere fattualmente il mandato ricevuto [11].

Il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20 ha disciplinato, con decorrenza dal 1° gennaio 2025, l'Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle persone con Disabilità, che promuove l'effettivo godimento dei diritti, contrasta le discriminazioni, riceve segnalazioni, svolge verifiche, formula raccomandazioni e pareri, coopera con amministra-

10 Il modello non coincide con l'autofinanziamento delle autorità di regolazione, ma separa chiaramente le decisioni dell'Autorità dalla gestione ordinaria del Dipartimento che la ospita.

11 La riforma del 2022 che ha interessato l'AGIA mostra che il superamento di un sistema connotato da personale comandato è concretamente praticabile anche per una piccola Autorità. Il legislatore ha potuto mantenere il collegamento amministrativo con la Presidenza del Consiglio e, allo stesso tempo, istituire un ruolo autonomo, applicare un ordinamento professionale definito e prevedere concorsi pubblici per l'accesso.

zioni e organismi, monitora l'attuazione della Convenzione e presenta una relazione annuale alle Camere.

Il Garante può accedere alle strutture e ai programmi destinati alle persone con disabilità, acquisire informazioni, ascoltare le persone e verificare condizioni e servizi. La disciplina gli riconosce la titolarità di strumenti di tutela giudiziaria e poteri destinati a favorire l'esecuzione delle proprie determinazioni.

La struttura amministrativa di questo recente Garante è costituita in Ufficio, per la cui provvista è stato istituito un ruolo del personale, cui si applicano le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio. L'Autorità nasce dunque direttamente con una struttura autonoma, senza una lunga fase di dipendenza da personale comandato [12].

Si colgono le analogie teleologiche e morfologiche del Garante dei diritti delle persone con disabilità e del Garante dei diritti delle persone private della libertà: entrambi sono collegi di tre membri; tutelano persone esposte a dipendenza da servizi pubblici; operano attra-

12 Una norma del decreto legislativo 2024, per consentire un rapido avvio delle attività, ha permesso la selezione di un contingente iniziale di personale dalla pubblica amministrazione (fino a 9 unità) con possibilità per costoro di permanere nel ruolo del Garante delle persone disabili in via definitiva. L'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 5 febbraio 2024 , n. 20 recitava infatti: "al fine di consentire l'immediato avvio delle sue attività, il Garante, a decorrere dal 1° gennaio 2025, si avvale provvisoriamente di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a nove unità, selezionato tra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, in posizione di comando obbligatorio o fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza entro il termine previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, composto da un dirigente di livello non generale e otto unità di personale non dirigenziale, di cui cinque appartenenti alla categoria A e tre appartenenti alla categoria B. Per il personale proveniente da amministrazioni diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dai Ministeri, il trattamento economico fondamentale rimane a carico delle stesse. Il trattamento economico accessorio è a carico del Garante. Il servizio prestato presso il Garante è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. All'atto del collocamento in comando o fuori ruolo, e per tutta la loro durata, i posti in dotazione organica lasciati vacanti sono resi indisponibili presso l'amministrazione di provenienza. Dalla data di istituzione del ruolo autonomo, può confluirvi su richiesta il personale già assegnato provvisoriamente all'Ufficio, fermi restando i limiti della relativa dotazione organica".

verso visite, acquisizione di documenti, raccomandazioni e cooperazione internazionale; devono confrontarsi con amministrazioni statali, regioni, enti sanitari e gestori privati.

La competenza del Garante delle persone con disabilità è centrata sui diritti derivanti dalla ricordata Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e in particolare sulla verifica di assenza di discriminazioni; quella del Garante nazionale riguarda la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti in ogni situazione di privazione della libertà. Le attenzioni richieste possono convergere sulla stessa struttura, ma non sono sovrapponibili.

Poiché visite congiunte, scambio di segnalazioni e *standard* comuni eviterebbero duplicazioni e lacune, la legge stessa ha previsto forme di collaborazione fra i due Garanti.

La differenza dei due Enti non riguarda dunque la rilevanza del diritto tutelato, ma il grado di autonomia organizzativa riconosciuto.

Il Garante delle persone con disabilità dispone di ruolo proprio, regolamento contabile, esperti.

Il Garante nazionale resta presso il Ministero della giustizia e non controlla in via ordinaria il reclutamento del proprio personale. L'asimmetria è difficile da giustificare, soprattutto perché il mandato OPCAT pone vincoli internazionali espressi circa l'indipendenza e le risorse [13].

Sotto il profilo comparativo, il Garante delle persone con disabilità dimostra che un'autorità collegiale preposta alla tutela dei diritti, pur dotata di una struttura di circa venti dipendenti, può disporre di un proprio ruolo del personale, di regolamenti autonomi, di esperti e di specifici poteri di tutela.

L'attuale minorità del GNPL non risiede, dunque, nell'impossibilità tecnica di adottare un modello analogo, ma nella mancata scelta

13 Il decreto legislativo 18 giugno 2026, n. 123, rappresenta un dato istituzionale di particolare attualità. Il provvedimento non si limita a correggere aspetti tecnici: esplicita il controllo sulle strutture e sui programmi destinati alle persone con disabilità ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della Convenzione ONU; chiarisce i poteri di intervento nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali; amplia il ricorso a esperti; rafforza la possibilità di esprimere pareri sugli atti normativi generali e gli strumenti di tutela. Esso ridetermina le unità non dirigenziali in diciannove, di cui dodici di categoria A e sette di categoria B, e porta a quindici il numero massimo degli esperti. Pur con una riduzione numerica marginale, aumenta il peso delle professionalità elevate.

legislativa di estendergli un assetto organizzativo e funzionale comparabile.

Un termine di paragone

Utili elementi per lo sviluppo dell'argomento che qui si tratta sono offerti dall'esame di un'Autorità di regolamentazione, i cui doveri sono troppo vasti e generali per poter essere un calco di strutture, ma la cui storia e le cui esigenze strutturali fondano una certa morfologia delle Autorità indipendenti e per alcuni profili suggeriscono criteri di proporzione fra fini e risorse.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) è stata istituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, e opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione. Essa regola comunicazioni elettroniche, audiovisivo, editoria, poste e, per attribuzioni successive, piattaforme e servizi digitali.

L'AGCOM adotta regolamenti, conduce analisi di mercato, impone obblighi agli operatori, tutela utenti e pluralismo, risolve controversie, vigila sui servizi, acquisisce informazioni ed esercita poteri sanzionatori.

La legge attribuisce all'Autorità il potere di adottare regolamenti sulla propria organizzazione e funzionamento, sui bilanci e rendiconti, sulla gestione delle spese e sul trattamento giuridico ed economico del personale, anche in deroga alle norme di contabilità generale nei limiti stabiliti. L'Autorità gestisce autonomamente le proprie spese ed è dotata di organi interni di garanzia e controllo, rendendo pubblici i propri provvedimenti [14].

La molteplicità delle competenze ha richiesto un'ampia struttura amministrativa articolata in direzioni e servizi, dotata di professionalità economiche, giuridiche, ingegneristiche, statistiche e informatiche con una presenza organizzata in più sedi.

---

14 Il Consiglio è composto dal Presidente e da quattro commissari; due commissari sono eletti da ciascuna Camera, mentre il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta governativa, previo parere parlamentare. La durata di sette anni, superiore alla legislatura e il divieto di conferma sono strumenti di indipendenza: perché riducono l'incentivo a orientare le decisioni in vista di una nuova nomina. Incompatibilità e regole etiche completano il presidio.

Il finanziamento proviene dai contributi dei soggetti operanti nei settori regolati, secondo aliquote determinate annualmente e sottoposte a limiti e controlli. Di tale sistema è apprezzabile la prevedibilità e la separatezza delle risorse, lo stanziamento è direttamente gestito dall'Autorità.

In questa Autorità, anche per la sua non recente istituzione, si ritrovano tutti i caratteri che ne confortano l'indipendenza, mostrando che gli strumenti amministrativi corrispondenti sono esigenze strutturali per una Autorità effettivamente indipendente.

Tabella 2 – Quadro comparativo delle quattro autorità

Statuto e organizzazione

Autorità	Organo	Collocazione/autonomia	Personale previsto
GNPL	Collegio: Presidente + 2	Presso Ministero giustizia; autonomia funzionale; risorse ministeriali	Massimo 25: almeno 20 Giustizia, max 2 Interno, max 3 SSN; nessun ruolo proprio
AGIA	Monocratico	Autonomia organizzativa e indipendenza amministrativa; fondo presso PCM	Ruolo proprio: 1 dirigente generale, 2 dirigenti non generali, 20 non dirigenti
AGNDD	Collegio: Presidente + 2	Autonomia organizzativa, amministrativa e contabile; regolamenti propri	Ruolo proprio: 1 dirigente generale, 1 non generale, 19 non dirigenti dal 24 luglio 2026; esperti fino a 15
AGCOM	Presidente + 4 commissari	Piena autonomia; regolamenti di organizzazione, personale e contabilità	Ruolo proprio: pianta organica 452 (personale in servizio nel 2026, 352) + tempo determinato e apporti residuali

Funzioni e strumenti

Autorità	Tipo di funzione	Strumenti principali	Valutazione comparativa
GNPL	Prevenzione, visite, monitoraggio rimpatri	Accesso ai luoghi, documenti, colloqui, raccomandazioni	Mandato territoriale molto esteso; seguito delle raccomandazioni debole
AGIA	Promozione, ascolto, pareri, rete territoriale	Segnalazioni, proposte, pareri, relazione al Parlamento	Ruolo proprio nonostante poteri ispettivi più limitati
AGNDD	Promozione, controllo strutture, contrasto discriminazioni	Visite, raccomandazioni, pareri, tutela giudiziaria	Modello più recente e già rafforzato nel 2026

Autorità	Tipo di funzione	Strumenti principali	Valutazione comparativa
GNPL	Prevenzione, visite, monitoraggio rimpatri	Accesso ai luoghi, documenti, colloqui, raccomandazioni	Mandato territoriale molto esteso; seguito delle raccomandazioni debole
AGCOM	Regolazione e garanzia di mercati/ utenti	Regolamenti, ispezioni, ordini, sanzioni, controversie	Modello maturo di autonomia amministrativa e tecnica

Legenda

Il Garante nazionale non è l'autorità con il minor numero assoluto di dipendenti previsto, ma è l'unica del gruppo a non disporre di un ruolo proprio e a essere strutturalmente alimentata dall'amministrazione principalmente vigilata. Inoltre, il suo mandato è l'unico che richiede un programma nazionale di accessi fisici a un universo potenziale corrispondente a migliaia di luoghi.

La presente situazione

La disciplina dei poteri di accesso e la qualificazione espressa come Meccanismo nazionale forniscono una base sostanzialmente adeguata per individuare i luoghi e svolgere le necessarie visite.

Restano ambiti da chiarire, soprattutto nei contesti sanitari e assistenziali e nei rapporti con il nuovo Garante delle persone con disabilità.

L'efficacia preventiva, nel tempo medio, dipende anche dalla possibilità di verificare se e in quale misura le raccomandazioni siano state effettivamente attuate.

Le amministrazioni dialogano con il Garante e forniscono sovente riscontri, anche adesivi, ma manca una disciplina generale e strutturata del *follow-up*. Ferma l'obbligazione derivante dall'articolo 22 OPCAT [15] (secondo cui le autorità competenti esaminano le raccomandazioni del Meccanismo nazionale e instaurano con esso un dialogo sulle possibili misure di attuazione), la legge nazionale prevede specificamente, in caso di mancato accoglimento delle raccomandazioni, che l'amministrazione comunichi entro trenta giorni il proprio dissenso motivato. Non disciplina invece, in termini generali, tempi e contenuti della rendicontazione dell'attuazione, l'individuazione di responsabili e cronoprogrammi, né specifiche conseguenze per la mancata attuazione delle raccomandazioni.

Tale assetto è in parte connaturato alla logica cooperativa propria del meccanismo di prevenzione, ma sul piano dell'effettività, assumono pertanto particolare rilievo tanto la capacità delle amministrazioni di dare seguito alle raccomandazioni quanto la capacità del Garante di esercitare con regolarità, tempestività e omogeneità le proprie funzioni.

Potrebbe osservarsi che ciò è vero per ogni prestazione di servizi pubblici, ma pare evidente che il contingente di venticinque unità non sia proporzionato alla combinazione di settori, territori e attività. Esso potrebbe risultare sufficiente per un'autorità centrale prevalentemente consultiva ma non lo è per un organismo che dovrebbe formare squadre di visita, coprire missioni imprevedibili, produrre rapporti specialistici, mantenere relazioni internazionali, gestire segnalazioni e svolgere tutte le funzioni amministrative interne.

---

15 Richiamato dall'articolo 7, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 146/2013.

L'assenza di un ruolo proprio è la mortificazione più evidente nel confronto con AGIA e AGNDD.

Il personale comandato ha garantito il contributo della propria esperienza immediata e formandosi nel tempo ha acquisito la distinta professionalità che consente al Collegio di operare. Esso non può offrire la stessa stabilità e indipendenza. Il fatto poi che almeno venti delle venticinque unità debbano provenire dal Ministero della giustizia determina una sovrapposizione strutturale tra amministrazioni di supporto e amministrazioni oggetto di parte significativa della vigilanza richiesta al Garante.

L'autorizzazione di spesa di 380.000 euro annui per il funzionamento appare meno che modesta rispetto agli oneri che conseguono a missioni nazionali, esperti, traduzioni, sistemi informativi e pubblicazioni. Si è già detto che le risorse offerte dal supporto ministeriale integrano considerevolmente tale importo, ma la loro frammentazione riduce trasparenza e programmabilità, il che è pure da considerare.

Il protocollo opzionale alla Convenzione più volte citato al contrario richiede risorse adeguate e controllo autonomo del loro impiego; un piano annuale di spesa entro un capitolo ministeriale costituisce un progresso, ma non equivale a un bilancio proprio.

Il disegno del presente Garante nazionale appare dunque parzialmente adeguato sul piano dei poteri e non adeguato sul piano dei mezzi e delle garanzie organizzative.

La costruzione ha dimostrato nel tempo la propria validità ma a dieci anni dalla sua iniziale operatività, sollecita una diversa architettura. In effetti le competenze sono progressivamente aumentate, mentre l'assetto dell'Autorità è rimasto quello di un ufficio di dimensioni ridotte, collocato presso il Ministero della giustizia e composto in larga parte da personale proveniente da quelle amministrazioni.

La sproporzione è vistosa non solo considerando le grandi Autorità di regolamentazione: essa emerge con nettezza specialmente rispetto alle due Autorità di tutela dei diritti che si sono ricordate.

Come queste ultime, il Garante dispone di un mandato legislativo definito, di ampi poteri di accesso e di strumenti di rendicontazione al Parlamento. Restano carenti la stabilità del personale, l'autonomia organizzativa e contabile, la capacità di reclutamento, la continuità delle professionalità e l'effettività del seguito dato alle raccomandazioni.

L'adeguamento deve quindi operare su due piani: rafforzare le risorse e rendere più coerente lo statuto di indipendenza. Un semplice

aumento del personale comandato potrebbe attenuare la carenza numerica, ma non garantirebbe stabilità, specializzazione e memoria istituzionale.

Gli *standard* internazionali non impongono un modello organizzativo unico, ma richiedono che il Meccanismo nazionale di prevenzione disponga dei mezzi necessari per esercitare regolarmente il proprio mandato. L'Italia può mantenere una struttura collegiale e forme di collaborazione con le amministrazioni, ma deve evitare che la scarsità di risorse renda occasionale un'attività che l'OPCAT considera ordinaria [16].

Nelle more di una riforma organica, sarebbe possibile più da prossimo, coprire effettivamente tutti i venticinque posti previsti e assicurare una permanenza minima del personale assegnato; prevedere risorse dedicate per contratti con esperti sanitari, psicologi, tecnici e linguistici; realizzare una mappatura nazionale, completa e costantemente aggiornata, dei luoghi di privazione della libertà, così potendo anche l'Autorità programmare le visite secondo criteri di rischio e priorità; definire forme permanenti di collaborazione con le altre Autorità nazionali di garanzia e le amministrazioni centrali, nonché, ove possibile, con i garanti territoriali, le regioni; disciplinare in modo uniforme le risposte alle raccomandazioni, prevedendo termini, responsabili, cronoprogrammi, pubblicazione e verifiche successive; assicurare una distinta evidenza contabile delle spese del Garante nel bilancio ministeriale e un rendiconto analitico al Parlamento.

Un diretto intervento sull'articolo 7 del decreto-legge n. 146/2013 dovrebbe, più compiutamente rispetto a quanto osservato, riconoscere espressamente l'autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e finanziaria; istituire un fondo autonomo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; prevedere un generale e strutturato obbligo di risposta motivata alle raccomandazioni in tutti gli ambiti di privazione della libertà con termini certi e, soprattutto, istituire un ruolo proprio del personale, superando la quota obbligatoria di personale proveniente dal Ministero della giustizia.

16 Ciò non significa che il Garante debba visitare ogni anno tutti i luoghi di privazione della libertà. Deve però poterli mappare, selezionare le visite in base al rischio, garantire una presenza regolare in ogni settore e intervenire rapidamente nelle situazioni critiche.

La misura più urgente può in effetti essere adottata semplicemente ripetendo quanto già fatto per le altre Autorità di garanzia. Essa darebbe certezza all'indipendenza, alla continuità amministrativa e alla stabilità delle competenze professionali [17].

Conclusioni

Il Garante nazionale occupa una posizione unica nel sistema italiano: è insieme autorità nazionale di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale, Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il suo mandato attraversa il sistema penitenziario e quello della giustizia minorile, le varie strutture di sicurezza e la gestione dell'immigrazione irregolare, il trattenimento per ragioni di salute mentale, di disabilità e di bisogno di assistenza.

Nessun elenco statico esaurisce i luoghi potenzialmente visitabili; esso certo comprende oltre duecento strutture penali e sanitarie detentive, mentre l'inclusione di camere di sicurezza, dei luoghi di frontiera, dei reparti psichiatrici porta il bacino oltre qualche migliaio.

17 Una ripetuta riflessione sul fabbisogno dell'Autorità rispetto alla struttura amministrativa, alla luce delle opzioni esercitate dal Governo e dal Parlamento sule quali ci si è trattenuti, ha suggerito queste misure:

a. un ufficio costituito in direzione generale, articolato in quattro divisioni (o, secondo la formula altrimenti scelta un ufficio di livello dirigenziale generale articolato in quattro servizi di livello dirigenziale non generale) afferenti alla amministrazione generale e alle varie aree di privazione delle libertà;

b. l'istituzione di un ruolo organico con una dotazione compresa tra sessanta e ottanta unità, formata — nel caso di inveramento dell'ipotesi maggioritaria delle ottanta unità — da almeno 30 funzionari e 50 assistenti ed operatori amministrativi (e figure equipollenti);

c. La possibilità di avvalersi di esperti contrattualizzati per le discipline non presenti nelle professionalità del ruolo;

d. un fondo autonomo e pluriennale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, distinto dai bilanci delle amministrazioni sottoposte al controllo del Garante, commisurato ai costi del personale, delle missioni e degli esperti;

e. un bilancio adottato dall'Autorità, sottoposto al controllo della Corte dei conti e trasmesso alle Camere.

A questa estensione corrisponde la presenza di un Ufficio di non più di venticinque persone, privo di ruolo proprio, collocato presso il Ministero della giustizia e sostenuto da uno stanziamento di 380.000 euro annui per il funzionamento, in esso ricomprese le indennità dei membri del Collegio.

Il confronto con AGIA e Garante delle persone con disabilità rende il disallineamento particolarmente evidente: entrambe le autorità, pur di piccola dimensione, dispongono di un ruolo autonomo e di una disciplina organizzativa più compiuta. L'AGCOM mostra, su scala maggiore, la relazione ordinaria tra indipendenza, bilancio separato, personale proprio e *accountability*.

Ruolo proprio, bilancio autonomo, personale multidisciplinare, piano delle visite e procedimenti vincolati per il riscontro delle raccomandazioni sono strumenti direttamente collegati alla tutela dei diritti e agli obblighi OPCAT.

L'adeguamento che si richiede consentirebbe di trasformare l'indipendenza dichiarata in capacità amministrativa effettiva.

Tabella 3 – Alcuni riferimenti

Tipologia	Fonte	Contenuto rilevante
Disciplina istitutiva del Garante nazionale	Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nel testo vigente	Istituzione del Garante nazionale; composizione del Collegio; durata del mandato; funzioni, poteri di accesso e organizzazione dell'Ufficio.
Organizzazione dell'Ufficio	D.P.C.M. 10 aprile 2019, n. 89, recante il regolamento sulla struttura e sulla composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale	Dotazione organica, provenienza e assegnazione del personale, articolazione e funzionamento dell'Ufficio.
Disciplina internazionale del Meccanismo nazionale di prevenzione	Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti - OPCAT, in particolare artt. 4 e 17-23; legge 9 novembre 2012, n. 195, di ratifica ed esecuzione	Definizione dei luoghi di privazione della libertà; istituzione e indipendenza del Meccanismo nazionale di prevenzione; risorse, poteri di visita, accesso alle informazioni e formulazione di raccomandazioni.
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	Legge 12 luglio 2011, n. 112, come successivamente modificata, anche dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79	Disciplina istitutiva e organizzativa dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, utile per il confronto relativo all'autonomia e al personale.
Autorità garante delle persone con disabilità	Decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, come modificato e integrato dal decreto legislativo 18 giugno 2026, n. 123	Istituzione, funzioni, organizzazione, personale e autonomia dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.
Garante per la protezione dei dati personali	Regolamento (UE) 2016/679, in particolare artt. 51-54; decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nel testo vigente	Indipendenza dell'Autorità di controllo, modalità di istituzione, requisiti dei componenti, organizzazione e disciplina nazionale del Garante per la protezione dei dati personali.

Tipologia	Fonte	Contenuto rilevante
Disciplina istitutiva del Garante nazionale	Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nel testo vigente	Istituzione del Garante nazionale; composizione del Collegio; durata del mandato; funzioni, poteri di accesso e organizzazione dell'Ufficio.
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	Legge 31 luglio 1997, n. 249; legge 14 novembre 1995, n. 481	La legge n. 249 del 1997 istituisce specificamente l'AGCOM; la legge n. 481 del 1995 definisce il quadro generale delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.
Documenti comparativi delle Autorità	Relazioni annuali, regolamenti organizzativi, bilanci e pagine istituzionali pubblicati nel 2025-2026 dal Garante nazionale, dall'AGIA, dal Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, dal Garante per la protezione dei dati personali e dall'AGCOM	Dati relativi a funzioni esercitate, struttura organizzativa, personale, risorse finanziarie, attività svolte e modelli di autonomia.
Fonti statistiche	Statistiche, banche dati e rapporti pubblicati nel 2025-2026 dai Ministeri della giustizia e della salute	Quantificazione e distribuzione dei luoghi e delle strutture rientranti, anche potenzialmente, nel mandato di visita del Garante nazionale.
Standard interpretativi internazionali	Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura - SPT, *Guidelines on national preventive mechanisms*, CAT/OP/12/5, nonché successivi documenti sull'indipendenza funzionale, operativa e finanziaria dei Meccanismi nazionali di prevenzione	Criteri per l'istituzione e il funzionamento degli NPM; garanzie di indipendenza; adeguatezza delle risorse; programmazione e regolarità delle visite; rapporti con le autorità nazionali.

La privazione della libertà in ambito penale nel 2025

IRMA CONTI

LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO PENALE NEL 2025

Nel corso del 2025, l'Unità penale [1] ha proseguito l'esercizio delle proprie funzioni, orientate al monitoraggio delle condizioni di vita e di trattamento delle persone private della libertà personale in ambito penale.

L'azione dell'Unità si è focalizzata sulle condizioni igienico-strutturali degli istituti, sulla tutela del diritto alla salute, sui trasferimenti delle persone detenute, sulle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari, sulla disciplina dei beni introducibili e sull'intervento di ulteriori aspetti che incidono sulla qualità complessiva della vita detentiva.

Le attività svolte hanno contribuito all'elaborazione di *report*, analisi e raccomandazioni finalizzate alla promozione di *standard* omogenei e rispettosi della dignità della persona detenuta, in linea con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali di tutela inseriti negli anni dalla Repubblica.

Sul territorio nazionale risultano attivi 189 istituti penitenziari, dei quali una quota significativa presenta caratteristiche strutturali datate: circa il 93,7% è stato costruito prima dell'inizio del secolo. Si tratta

1 UO2. Privazione della libertà in ambito penale.
Monitoraggio e visita delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Rapporti con le relative Amministrazioni, in particolare con le Procure della Repubblica e le Magistrature competenti nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza. Visione di atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di sorveglianza. Trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito penale e le persone in esse ristrette. Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in ambito penale e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte. Stesura di report periodici sulle principali criticità riscontrate nelle strutture sulla base dell'analisi degli eventi critici, del monitoraggio delle camere di pernottamento e degli spazi di detenzione, nonché sulla complessiva consistenza numerica delle segnalazioni e dei ricorsi ex articolo 35-*bis* Ordinamento penitenziario. Analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, con particolare riferimento alle pronunce della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale nella materia di competenza.

di edifici che richiedono con frequenza interventi di riorganizzazione funzionale e, in alcuni casi, di ristrutturazione radicale, al fine di consentire condizioni adeguate di vivibilità e sicurezza.

Tabella 4 – Anno di costruzione - Istituti penitenziari

Anno di costruzione	Istituti	%
1200-1700	13	6,9
1800-1899	23	12,2
1900-1999	141	74,6
> 2000	12	6,3
Totale	**189**	**100,00**

Anche gli stabilimenti di più recente costruzione presentano spesso carenze strutturali e impiantistiche che incidono negativamente sulla qualità della vita detentiva. Nel corso delle visite sono state rilevate sezioni con stanze di pernottamento dotate di servizi igienici riservati, ma con locali docce ancora comuni e con bagni a vista. In diversi istituti è stata registrata la mancanza di acqua calda e, in alcuni casi, persino dell'acqua corrente, situazione che accomuna soprattutto gli istituti situati nelle isole.

A fronte di quanto previsto dalle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario non è garantito il riscaldamento in alcuni istituti, così come nei periodi estivi la sofferenza generata dalla calura ancora non è affrontata con climatizzazione adeguata.

In alcuni istituti si è verificato che le finestre dei locali di soggiorno e di pernottamento sono inibite alla circolazione di aria e luce naturale: il Garante nazionale è intervenuto con visite *ad hoc* come nel caso della Calabria e della Puglia, richiedendo all'Amministrazione centrale l'adozione di soluzioni del problema.

Più in generale, la situazione che suscita la maggiore preoccupazione riguarda il servizio sanitario negli istituti penitenziari e, conseguentemente, la tutela del diritto alla salute delle persone detenute, il cui disagio risulta ulteriormente aggravato dalla privazione della libertà personale che incide e riduce la possibilità di scegliere il proprio percorso di cura.

Tra le poche regioni, Liguria e Veneto, che hanno un'organizzazione virtuosa in termini di efficienza ed efficacia, le ASL riescono a garantire un'assistenza in carcere più adeguata alle persone ristrette.

Nella maggioranza degli istituti visitati, da quanto rilevato e dai colloqui avuti con le persone detenute nonché dalle segnalazioni ricevute, la difficoltà di ottenere cure adeguate rappresenta motivo di grande sofferenza e acuisce la pressione che compromette le relazioni tra persone private della libertà e l'Amministrazione. La prostrazione delle persone malate, talora impossibilitate a ottenere le cure minime previste dai livelli essenziali di assistenza, costituisce una criticità più diffusa per la cui soluzione non è più possibile indugiare nell'offrire risposte efficaci.

Con l'intento di sollecitare una piena assunzione di responsabilità da parte dei Presidenti delle Regioni, si richiama l'urgenza di individuare soluzioni adeguate per le oltre 64.000 persone detenute, che non godono delle stesse condizioni di vita e di tutela sanitaria garantite a chi vive all'esterno.

Attività di monitoraggio e analisi dati

Tra le funzioni attribuite dalla legge istitutiva al Garante nazionale rientra la vigilanza affinché la custodia delle persone detenute, internate o sottoposte a qualsiasi titolo a misure limitative della libertà personale sia attuata nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti nazionali [2].

Per assolvere compiutamente al mandato istituzionale, il Garante nazionale ha la facoltà di intervenire in via preventiva sulle situazioni potenzialmente a rischio, con l'obiettivo di ridurre le criticità e garantire la piena tutela della dignità della persona. In questa prospettiva si inserisce l'attività di monitoraggio sistematico dei luoghi di detenzione e l'analisi delle segnalazioni pervenute, condotte mediante applicativi dedicati e metodologie di indagine comparativa, volte a

2 Come previsto dall'art. 7, comma 1, lett. a), del d.l. 146/2013, convertito dalla l. 10/2014, il Garante nazionale esercita la funzione di vigilanza sul rispetto dei principi costituzionali e internazionali nella custodia delle persone detenute, internate o sottoposte a misure limitative della libertà personale.

garantire un'osservazione costante e approfondita dell'intera detenzione minorile e penitenziaria.

Monitoraggio degli istituti penitenziari

L'Unità penale ha svolto, nel corso del 2025, una ricognizione organica delle condizioni di detenzione presenti negli istituti penitenziari e nazionali, con l'obiettivo di verificare il rispetto degli *standard* minimi di vivibilità e di dignità, accertare la conformità delle strutture alla normativa nazionale e internazionale e promuovere condizioni di detenzione adeguate e uniformi su scala nazionale.

Tale attività genera un patrimonio informativo di primaria importanza, che costituisce uno strumento essenziale di garanzia e di conoscenza: essa permette di individuare tempestivamente le aree di vulnerabilità del sistema e di orientare le successive azioni di indirizzo, raccomandazione e proposta normativa e organizzativa da parte del Garante nazionale.

L'attività di monitoraggio ha consentito di elaborare un quadro aggiornato e comparato dello stato complessivo delle strutture. Esso ha messo in evidenza, accanto ad alcuni progressi, le criticità persistenti che continuano a incidere sulla qualità della vita detentiva e sull'effettiva funzione rieducativa della pena.

Particolare attenzione è stata rivolta al report analitico pubblicato dal Garante nazionale, *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale*, che è stato apprezzato per la capacità di coniugare rigore metodologico e diffusione mirata tra gli esperti del settore[3].

L'esame dei dati raccolti, integrato dalle tabelle e dalle schede di sintesi relative a ciascun istituto è un patrimonio informativo utile per

3 "Sistema Penale" il 9 luglio 2025 ha pubblicato nella Rivista scientifica il *Report analitico osservatorio penitenziario adulti del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, ISSN 2704-8098 (https://www.sistemapenale.it/it/documenti/pubblicato-il-report-analitico-osservatorio-penitenziario-adulti-del-garante-nazionale-dei-diritti-delle-persone-private-della-liberta-personale).
L'Università degli Studi di Padova — Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" ha pubblicato sullo stesso sito istituzionale il *Report analitico osservatorio penitenziario adulti del GNPL* (https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/garante-nazionale-dei-diritti-delle-persone-private-della-liberta-personale-pubblicato-il-report-analitico-sul-sistema-penitenziario).

un'adeguata cognizione delle condizioni dei 189 istituti penitenziari per adulti e dei 19 istituti per minorenni, costituendo la base conoscitiva che può essere utilmente usata, data l'indipendenza dell'Autorità, per individuare interventi volti al miglioramento delle condizioni materiali di detenzione, e del rafforzamento dell'effettività del trattamento rieducativo. Tale prospettiva si colloca in coerenza con i principi costituzionali e con gli standard internazionali di tutela dei diritti delle persone private della libertà.

L'indagine, realizzata in modalità *desk,* ha riguardato l'intero sistema penitenziario, comprendente 189 istituti penitenziari distribuiti sul territorio nazionale.

L'Unità penale ne ha fatto anche uso per aggiornare la "*checklist*" di valutazione degli *standard* minimi per l'esecuzione penale detentiva degli adulti e minori.

Analisi delle segnalazioni e reclami

Nel corso del 2025, sono pervenuti complessivamente 503 tra segnalazioni e reclami afferenti a diverse aree di criticità del sistema penitenziario[4]. L'analisi aggregata delle segnalazioni e dei reclami acquisiti mostra la seguente distribuzione delle ragioni sottoposte.

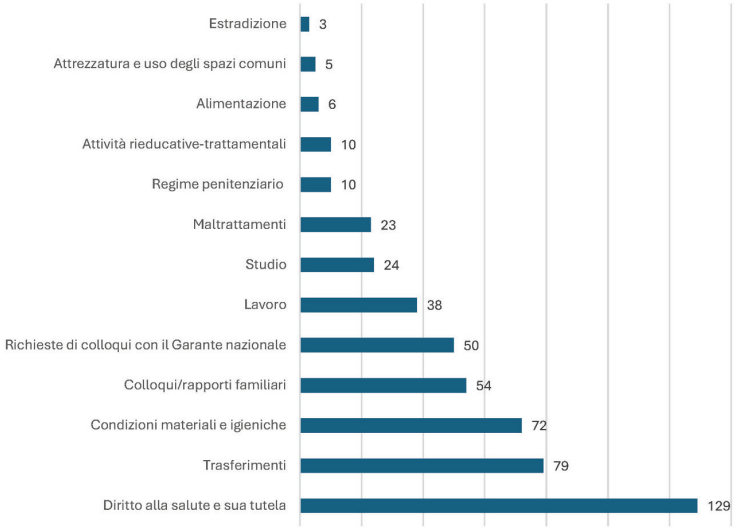
Diritto alla salute: 129 (25,65%); trasferimenti: 79 (15,71%); condizioni materiali e igieniche: 72 (14,31%); colloqui rapporti familiari: 54 (10,74%); richiesta di colloqui con il Garante nazionale: 50 (9,94%); lavoro: 38 (7,55%); studio: 24 (4,77%); maltrattamenti: 23 (4,57%); regime penitenziario: 10 (1,99%); opportunità trattamentali e rieducative: 10 (1,99%); alimentazione 6 (1,19%); detenzione e uso degli spazi comuni: 5 (0,99%); estradizione: 3 (0,60%) (cfr. tabella 5).

4 Le interlocuzioni con le amministrazioni competenti hanno consentito di definire con esito positivo circa 400 tra segnalazioni e reclami.

Tabella 5 – Criticità, segnalazioni e reclami - Anno 2025

Ragioni addotte dal segnalante	N. di reclami *ex* art. 35 O.P. e segnalazioni
Diritto alla salute e sua tutela	129
Trasferimenti	79
Condizioni materiali e igieniche	72
Colloqui/rapporti familiari	54
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	50
Lavoro	38
Studio	24
Maltrattamenti	23
Regime penitenziario	10
Attività rieducative-trattamentali	10
Alimentazione	6
Attrezzatura e uso degli spazi comuni	5
Estradizione	3

Grafico 1 – Criticità, segnalazioni e reclami - Anno 2025



Circa il 90% delle segnalazioni e reclami, dunque, ha riguardato aspetti connessi alle condizioni basilari di detenzione (salute, condizioni materiali e igieniche, contatti con l'esterno, trasferimenti, maltrattamenti), mentre solo una quota marginale ha riguardato le opportunità trattamentali e rieducative in senso stretto. Il dato conferma la prevalenza delle istanze di tutela primaria rispetto alla dimensione di reinserimento e di crescita personale, indicando la persistenza di criticità strutturali che condizionano l'effettiva realizzazione del principio costituzionale di rieducazione del condannato.

Le aree residuali (lavoro, studio, attività rieducative-trattamentali, alimentazione, attrezzature e uso degli spazi comuni, estradizione), pur numericamente limitate, offrono altri elementi di riflessione sulle carenze sistemiche. Esse rappresentano una quota minoritaria del totale ma delineano aspetti concreti della quotidianità detentiva e contribuiscono a misurare il grado di effettività dei diritti riconosciuti alle persone private della libertà.

In particolare, le segnalazioni relative ai servizi di mediazione culturale evidenziano il bisogno dei detenuti stranieri, al quale occorre rispondere garantendo strumenti adeguati di comunicazione e percorsi efficaci di integrazione interculturale.

Diritto alla salute

La salute, intesa come condizione imprescindibile per l'effettiva tutela dei diritti fondamentali, rappresenta un tema centrale dell'attività del Garante nazionale, è oggetto di costante monitoraggio e di proposta istituzionale, con l'obiettivo di rafforzare i livelli essenziali di assistenza, ridurre le diseguaglianze territoriali e garantire le cure necessarie.

L'Unità ha dunque ha dedicato particolare attenzione alla tutela del diritto alla salute delle persone detenute, riconosciuto quale componente essenziale della dignità umana.

Nel 2025, un dato parziale ma significativo è costituito dal fatto che sono pervenute 129 segnalazioni e reclami concernenti la prestazione sanitaria all'interno degli istituti penitenziari, pari al 25,65% del totale delle segnalazioni e dei reclami ricevuti. Anche i colloqui visivi intercorsi con i detenuti hanno offerto un significativo dato in merito alle condizioni sanitarie degli istituti.

La consistenza numerica di tali doglianze, sensibilmente superiore rispetto alle altre motivazioni, conferma la centralità della questione

sanitaria e, al tempo stesso, mette in luce la persistenza di criticità organizzative che incidono sul diritto alla salute.

Le prestazioni sanitarie, anche in carcere, coinvolgono sistemi di cura e prevenzione integrati, e richiedono analisi specifiche per individuare linee di intervento coerenti e soluzioni operative sostenibili. Per questo motivo, l'attività di monitoraggio svolta ha avuto come finalità primaria la verifica delle condizioni di assistenza medica e psicologica negli istituti visitati, con l'obiettivo di acquisire un quadro conoscitivo approfondito delle difficoltà e possibilmente di promuovere, conseguentemente, interventi di miglioramento strutturale e gestionale a livello nazionale.

L'esame e la classificazione delle istanze pervenute hanno consentito di elaborare una ricognizione organica delle condizioni sanitarie, individuando aree prioritarie di intervento e costituendo la base conoscitiva per l'elaborazione di raccomandazioni e indirizzi operativi.

Quanto emerso ha poi definito l'azione del Garante nazionale, orientandola alla promozione di un modello di assistenza sanitaria penitenziaria fondato sulla continuità delle cure, sull'integrazione con i servizi territoriali e sulla parità di accesso rispetto alla popolazione libera, in conformità con i principi sanciti dall'articolo 32 della Costituzione e dalle Regole penitenziarie europee [5].

Profili critici nella tutela del diritto alla salute

La mancanza di un'adeguata prestazione medica interna agli istituti penitenziari non può in alcun modo essere compensata dai trasferimenti verso le strutture sanitarie esterne. Tale carenza continua a generare un cortocircuito dannoso sia per le persone private della li-

5 Nel *Rapporto sulla visita effettuata presso la Casa circondariale di Cuneo il 10 dicembre 2025* si segnala in particolare il problema dell'assistenza sanitaria: "il pagamento dei farmaci in fascia C, pur essendo tipico nella Regione Piemonte, non pare sopportabile nelle ristrettezze delle persone ristrette specialmente se allogene. Deve dunque essere raccomandato un adeguamento delle discipline vigenti da parte del competente Assessorato e nelle more una qualche supplenza del terso settore che possa sovvenire al bisogno. Si deve infine raccomandare l'istituzione di un servizio di guardia medica che non si incentri sulle solo figure dei medici incaricati-impiego fisicamente oltre che normativamente impossibile — e prevedere ad una maggiore presenza in sede del dirigente sanitario preposto".

bertà personale sia per il sistema sanitario territoriale, con ricadute che, inevitabilmente, si riflettono anche sul cittadino libero.

È stato rilevato, in tal senso, un dato di particolare gravità: alle prenotazioni, già caratterizzate da tempi di attesa molto lunghi, spesso non segue l'effettiva erogazione della visita, a causa dell'impatto che ogni trasferimento determina sulla gestione, già fortemente sovraccarica, del c.d. Nucleo traduzioni e piantonamenti dei reparti di Polizia penitenziaria degli Istituti.

Il Garante deve ribadire con fermezza che la gestione asincrona e complessa del mondo della privazione della libertà personale non può essere assimilata ai modelli organizzativi previsti per il cittadino libero [6].

Visite specialistiche, ricoveri programmati e terapie farmacologiche possono essere ritardati o sospesi a causa dell'impossibilità di effettuare le traduzioni, poiché il servizio traduzioni e piantonamenti risulta già impegnato in altre attività. Tale indisponibilità determina rinvii o cancellazioni di interventi sanitari già programmati, con un evidente pregiudizio per la tutela della salute dei detenuti [7]. Trasformare il Nucleo scorte, traduzioni e piantonamenti in un presidio di accompagnamento costante presso le strutture sanitarie, oppure ricorrere sistematicamente all'intervento del 118, non costituisce una soluzione sostenibile. La problematica dovrebbe essere affrontata attraverso una gestione sanitaria dotata di risorse adeguate e di mezzi idonei a garantire continuità assistenziale e tempestività nelle prestazioni.

Tale evidenza imporrebbe l'individuazione di un diverso assetto della sanità penitenziaria, poiché l'attuale modello non risulta idoneo nelle tempistiche e adeguatezza, soprattutto alla luce dell'autonomia regionale che determina differenze territoriali non rimediabili nella condizione di persona detenuta, impone quindi l'individuazione di una diversa gestione della sanità penitenziaria nel suo complesso.

6 Ad esempio, il contesto detentivo presenta vincoli strutturali, logistici e di sicurezza che richiedono protocolli dedicati, tempistiche differenziate e una capacità di risposta sanitaria calibrata sulle specifiche condizioni di vulnerabilità delle persone ristrette.

7 Le evidenze incidono sulla condizione clinica e aumenta anche il rischio di contenziosi legali nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria per violazione dei diritti fondamentali, come più volte ribadito dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

Nel 2025, la raccolta e l'analisi delle segnalazioni e dei reclami ricevuti dalle istruttorie svolte e dai riscontri acquisiti hanno permesso di disegnare un quadro dettagliato dei servizi a sostegno della salute delle persone all'interno degli istituti penitenziari, confermando difficoltà già note.

Come appena accennato, le difficoltà più ricorrenti sono conseguite ai ritardi nell'accesso a visite specialistiche, discontinuità nelle terapie farmacologiche e differenze marcate nella qualità dei servizi offerti che variano significativamente da istituto a istituto e da territorio a territorio. Segnatamente, l'assenza di personale sanitario sufficiente, unita all'impossibilità di coordinamento tra le strutture carcerarie e i servizi sanitari territoriali, limita l'applicazione uniforme delle misure di tutela sanitaria, generando una situazione di vulnerabilità per molti detenuti. Il quadro emerso non riguarda soltanto episodi isolati, ma riflette criticità sistemiche, con effetti diretti sul benessere fisico e psicologico di intere categorie di persone ristrette.

Particolare attenzione è stata riservata alla gestione dei pazienti affetti da disturbi psichiatrici, la cui condizione richiede interventi specialistici e continuità terapeutica. In numerosi istituti, la carenza di sezioni dedicate alla salute mentale o la mancanza di strutture ATSM (Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale) hanno reso difficile garantire un trattamento adeguato.

Le conseguenze di tali carenze si riflettono sia sul benessere individuale dei detenuti sia sulla sicurezza complessiva degli istituti, con un aumento di episodi di autolesionismo, aggressioni e crisi acute che mettono a rischio la vita quotidiana all'interno delle strutture.

Interventi del Garante nazionale per la tutela della salute mentale

Il Garante nazionale ha proseguito la propria azione in materia di tutela della salute mentale delle persone detenute, attraverso interventi mirati di monitoraggio, segnalazione e promozione di linee guida nazionali volte a garantire uniformità di trattamento e rispetto della dignità umana.

Il Garante ha agito anche intervenendo in singoli casi per sollecitare la predisposizione di percorsi terapeutici personalizzati, la continuità delle cure farmacologiche e psicologiche e il coordinamento con i servizi sanitari territoriali e la Magistratura di sorveglianza.

A livello generale, è stata richiamata la necessità di interventi strutturali mirati al potenziamento delle sezioni dedicate alla salute men-

tale, al fine di garantire trattamenti adeguati e coerenti su tutto il territorio nazionale. Le linee guida nazionali, richieste dal Garante nazionale, vorrebbero uniformare le prassi di accoglienza e gestione dei detenuti con disturbi psichiatrici, riducendo le differenze tra istituti e promuovendo un approccio omogeneo e rispettoso della dignità della persona.

È stata sottolineata l'importanza di sviluppare modelli alternativi alla collocazione dei detenuti affetti da malattie psichiatriche in contesti ordinari, attraverso strutture specializzate e protocolli di collaborazione più stretti tra amministrazione penitenziaria e Servizio sanitario nazionale.

Le formulazioni risolutive così avanzate disegnano un modello penitenziario che, nella funzione di custodia, rispetti la dignità umana e gli *standard* internazionali, come sancito dalle Regole penitenziarie europee [8] e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [9].

Il monitoraggio continuo delle segnalazioni consente di identificare rapidamente situazioni di rischio e di predisporre interventi mirati, evitando che le lacune strutturali si traducano in danni concreti per i detenuti. Le segnalazioni e i reclami in materia hanno dato concretezza alla notizia di disomogeneità tra istituti nella gestione delle cure ordinarie, evidenziando la necessità di misure correttive che assicurino equità di trattamento. In questo contesto, la continuità delle te-

8 Nella Parte III, la *Raccomandazione 2006/2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle regole penitenziarie* stabilisce in modo puntuale che ogni istituto penitenziario debba disporre di servizi sanitari adeguati. In apertura, la R. 39 dispone che "le autorità penitenziarie devono salvaguardare la salute dei detenuti affidati alla loro custodia». Più specificamente, la R. 47 prescrive l'adozione di misure curative nei confronti delle persone detenute affette da disturbi mentali, prevedendo che "devono essere disponibili degli istituti specializzati o delle sezioni specializzate, posti sotto il controllo medico, per l'osservazione e la cura di detenuti affetti da disturbi o anormalità mentali che non necessariamente rientrano nelle disposizioni della Regola 12" e che "il servizio medico penitenziario deve fornire cure psichiatriche a tutti i detenuti che hanno necessità di tali cure e porre particolare attenzione alla prevenzione del suicidio".

9 Cfr. sentenza *Tarricone c. Italia* (8 maggio 2024), nella quale è stata riconosciuta la violazione dell'art. 3 per insufficienza dell'assistenza psichiatrica in carcere, e la recente sentenza *Niort c. Italia* (27 marzo 2025), nella quale la Corte ha accertato un trattamento inumano e degradante nei confronti di un detenuto con disturbi psichiatrici, sottolineando l'assenza di un percorso terapeutico adeguato nonostante i ripetuti episodi autolesivi e i tentativi di suicidio.

rapie farmacologiche è stata reiteratamente richiamata come priorità, in quanto le interruzioni o le sospensioni causano gravi rischi al detenuto malato.

I percorsi terapeutici personalizzati hanno assunto un ruolo centrale, con l'obiettivo di adattare le cure alle esigenze cliniche specifiche di ciascun detenuto, salvaguardandone il benessere fisico e mentale.

La collaborazione tra strutture penitenziarie e servizi sanitari territoriali è stata identificata come fattore determinante per garantire la piena realizzazione del diritto alla salute. Sostenuto da questa convinzione, il Garante nazionale ha più volte sottolineato la necessità di interventi integrati e coordinati, volti a prevenire frammentazioni nella gestione sanitaria e ad assicurare una risposta omogenea e coerente su tutto il territorio.

Il rafforzamento delle strutture dedicate alla salute mentale, unitamente all'adozione di protocolli nazionali costituisce, invero, un passo essenziale per ridurre le diseguaglianze tra persone sofferenti e fra adeguamenti in diversi istituti. Queste misure consentono di superare le criticità legate alla mancanza di spazi adeguati e alla limitata disponibilità di personale specializzato.

La preservazione della salute psichica è poi risultata intimamente connessa alla sicurezza degli istituti, poiché la gestione appropriata dei disturbi mentali riduce il rischio di episodi di conflitto e di emergenze critiche.

A sostegno dell'impegno che la materia richiede, il Garante nazionale ha evidenziato come la definizione e l'adozione di linee guida nazionali idonee a garantire coerenza tra i diversi istituti, a prevenire disparità e a promuovere trattamenti uniformi e rispettosi della dignità delle persone detenute contribuiscano al contempo al rafforzamento degli obiettivi di sicurezza che orientano l'azione degli operatori e delle diverse amministrazioni presenti negli stabilimenti.

Un dato costante si è rinvenuto in tutte le visite ed è rappresentato dall'impegno proficuo del personale sanitario impiegato nelle sezioni che ospitano persone detenute con grave disagio psichiatrico accertato.

Il diritto alla salute, sia fisica sia psichica, viene così posto al centro dell'azione dell'Autorità, con l'obiettivo di assicurare trattamenti coerenti, dignitosi e conformi agli standard nazionali e internazionali.

Condizioni materiali e igieniche delle strutture

Le condizioni materiali e igieniche degli istituti penitenziari rappresentano ovviamente un fattore costitutivo del rispetto della dignità delle persone detenute. La loro adeguatezza costituisce una prima concreta attuazione dei principi sanciti dalla normativa nazionale e dalle Regole penitenziarie europee.

La qualità degli spazi abitativi, la funzionalità delle dotazioni essenziali e l'adeguatezza degli ambienti comuni sono elementi fondamentali non solo per la vivibilità quotidiana, ma anche per la prevenzione di situazioni di rischio, per la riduzione delle tensioni interne e per il mantenimento di un clima sicuro ed equilibrato.

In questo ambito, l'Unità penale ha ricevuto ben 72 reclami e segnalazioni, pari al 14,31% del totale. L'analisi dei reclami e dei monitoraggi condotti consente di delineare le insufficienze riscontrate e gli interventi sollecitati per conseguenza dal Garante nazionale.

Profili critici sulle condizioni materiali di vivibilità nelle strutture

I reclami e le segnalazioni hanno evidenziato un quadro di criticità diffuse, riconducibili principalmente al degrado edilizio e alla vetustà delle infrastrutture, capaci di incidere direttamente sulla vivibilità degli spazi detentivi e sul benessere psicofisico delle persone ristrette.

Tra gli aspetti più ricorrenti sono stati in particolare segnalati lo scarso livello di manutenzione, risalente da tempo delle camere di pernottamento e degli spazi comuni, spesso caratterizzati da strutture deteriorate e arredi non adeguati. Un dato particolarmente significativo è che in taluni istituti non risultano interventi da oltre 30 anni.

È stata inoltre riscontrata l'inadeguatezza delle dotazioni igieniche personali, che in diversi istituti risultano insufficienti o distribuite con irregolarità. Il malfunzionamento degli impianti idrici e sanitari, con frequenti interruzioni nell'erogazione dell'acqua o guasti prolungati agli impianti, è stato del pari rilevato in sede di visita.

Infine, sono state segnalate condizioni precarie di pulizia, areazione e illuminazione, che compromettono la salubrità degli ambienti e accentuano il disagio già derivante dal sovraffollamento.

In diversi istituti è stata riscontrata perfino la carenza di materiali per l'igiene quotidiana e di spazi destinati ad attività collettive e di socialità, con conseguente aumento del disagio e della conflittualità interna. Tali condizioni, aggravate dalla accrescente situazione di so-

vraffollamento, compromettono il rispetto dei principi di umanità della pena e della dignità della persona detenuta, come sancito dalla normativa nazionale e dalle Regole penitenziarie europee.

Interventi sulle condizioni materiali di vivibilità

Il Garante nazionale, attraverso l'Unità penale, ha raccomandato più volte alle autorità competenti di programmare interventi strutturali mirati e di omogeneizzare gli *standard* minimi di vivibilità in tutti gli istituti. Le raccomandazioni hanno posto l'accento sull'urgenza di garantire una gestione coordinata delle manutenzioni, delle forniture igienico-sanitarie e dei controlli sulle condizioni abitative, promuovendo la collaborazione tra Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Commissario straordinario del Governo per l'edilizia penitenziaria e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

È stata inoltre evidenziata l'importanza di predisporre sistemi di monitoraggio periodico sullo stato delle strutture e di stabilire piani di intervento prioritari per gli istituti maggiormente degradati.

Il miglioramento delle condizioni materiali e igieniche non costituisce solo un adempimento tecnico, ma rappresenta un requisito essenziale per garantire la salute, la sicurezza e la dignità delle persone private della libertà personale e di coloro che vi lavorano e permettono così di dare concreto seguito alle previsioni di legge.

Trasferimenti e loro impatto sui percorsi detentivi

Nel corso del 2025, 79 reclami, pari al 15,71% del totale, hanno avuto ad oggetto i trasferimenti tra istituti penitenziari per il ravvicinamento agli affetti familiari, per la necessità di cure, o per situazioni di incompatibilità ambientale. Il dato conferma la rilevanza del tema, che rappresenta uno degli aspetti più delicati della gestione penitenziaria e mette in luce un insieme di problematiche che si riflettono sui percorsi individuali e sull'equilibrio complessivo del sistema detentivo.

L'attività di analisi condotta ha fatto emergere effetti significativi sulla continuità dei percorsi trattamentali anche per la disomogeneità di opportunità (studio, lavoro) fra le varie sedi.

Sebbene i trasferimenti siano strumenti legittimi per rispondere a esigenze di sicurezza, ordine interno e organizzazione degli istituti, essi producono effetti concreti e rilevanti sulla vita quotidiana dei sin-

goli detenuti trasferiti e sulla continuità dei loro percorsi rieducativi. Spesso, quando attuati, i trasferimenti hanno determinato interruzioni di programmi scolastici, lavorativi e perfino terapeutici già avviati, compromettendo il perseguimento degli obiettivi di reinserimento sociale e generando frustrazione, regressione e senso di impotenza tra le persone ristrette.

La proposta di miglioramento è da individuarsi nelle omogeneità dei percorsi tra tutti gli istituti (per i medesimi circuiti) e una adeguata informatizzazione per corsi di formazione e scolastici.

L'attenzione ai colloqui e l'agevolazione a mantenere legami affettivi stabili è prevista dalla normativa interna e internazionale che li individua come fondamentali per il processo di reintegrazione sociale [10].

Le condizioni degli istituti, cui scarsità di spazi adeguati, limitata disponibilità di attività trattamentali, culturali e lavorative, nonché l'assenza di programmi riabilitativi effettivi, spingono molti detenuti a richiedere il trasferimento verso istituti ritenuti più idonei a garantire condizioni dignitose e percorsi di reinserimento realistici. Il fenomeno così delineato conferma disuguaglianze sostanziali tra gli istituti e dimostra come i trasferimenti siano un mezzo per compensare le carenze strutturali del sistema, ma producono a loro volta effetti negativi sulla qualità della detenzione.

Interventi del Garante nazionale sui trasferimenti dei detenuti

In risposta a queste criticità, il Garante nazionale ha interagito assiduamente con la Direzione generale detenuti e trattamento, dopo l'esame delle segnalazioni pervenute, ottenendo un buon grado di riscontro. Particolare attenzione è stata rivolta alla continuità dei percorsi terapeutici e rieducativi, al mantenimento dei legami familiari ove possibile e alla offerta di condizioni di vita conformi alla dignità umana. Le comunicazioni sono state inoltre improntate all'adeguatezza, trasparenza e verificabilità per ciascun trasferimento, così da rendere chiaro il bilanciamento operato dall'Amministrazione tra tutela dei diritti individuali e le altre necessità.

10 I trasferimenti dei detenuti sono regolati principalmente dalla legge n. 354/1975 (Ordinamento Penitenziario) e dalla circolare DAP n. 3707/6152 del 2023 (che ha sostituito e integrato le precedenti disposizioni, inclusa la circolare n. 3654/6104 del 2014).

L'esperienza emersa dalle segnalazioni mette in evidenza una duplice fragilità dell'attuale prassi dei trasferimenti: da un lato, la difficoltà di criteri uniformi che assicurino parità di trattamento tra i detenuti; dall'altro, le profonde disuguaglianze tra istituti, che inducono le persone ristrette a percepire il trasferimento come unico mezzo per accedere a condizioni di vita più dignitose e percorsi di trattamento efficaci.

Il trasferimento dei detenuti è regolato dall'art. 42 dell'Ordinamento Penitenziario e può avvenire per motivi di sicurezza, salute, giustizia o per facilitare il reinserimento sociale. I reclusi sono generalmente assegnati agli istituti più vicini alle famiglie, e l'Amministrazione penitenziaria deve rispondere a eventuali istanze entro 60 giorni. In tale quadro, si deve assicurare l'adozione di provvedimenti fondati su criteri chiari e uniformi, capaci di salvaguardare la continuità terapeutica, i percorsi rieducativi e i legami familiari, elementi essenziali per la stabilità del singolo e per l'equilibrio complessivo del sistema penitenziario.

Colloqui con familiari e persone affettivamente significative

I colloqui come componente essenziale del trattamento penitenziario

I colloqui rappresentano una componente essenziale del trattamento penitenziario: il relativo diritto garantisce la tutela e il mantenimento dei legami familiari e affettivi delle persone private della libertà.

Nel corso del 2025, l'Unità penale ha ricevuto 104 segnalazioni relative all'ambito dei rapporti familiari e relazionali (pari al 20,68% delle complessive), di cui 54 riferite ai colloqui con i familiari e 50 concernenti richieste di interlocuzione diretta con il Garante nazionale. Tali dati confermano la centralità della dimensione affettiva nella vita detentiva e l'importanza del collegamento con i familiari anche con le modalità da remoto.

Interventi del Garante nazionale in materia di colloqui familiari e affettivi

Il Garante nazionale, intervenendo nei singoli casi e avvalendosi dell'Unità penale, ha attenzionato le autorizzazioni negate e promosso la semplificazione delle procedure di prenotazione e l'adozione di criteri proporzionati nella gestione di telefonate e videochiamate.

Con la sentenza 6 dicembre 2023, posta a numero 10 del 2024, la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti delle relazioni disciplinate dall'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, dichiarandone l'illegittimità "nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie".

La situazione giuridica è stata così riconosciuta dalla Corte di cassazione con la sentenza 11 dicembre 2024 (ma numero 8 dell'anno 2025).

Il Garante nazionale deve conclusivamente riconoscere che la mancata esecuzione delle pronunce ricordate potrebbe impingere nella violazione dei diritti. Egli ha perciò ritenuto di rivolgersi al Ministro della giustizia per conoscere quali misure di rango legislativo e regolamentare sia in animo del Ministro di proporre raccomandazione insieme l'urgente applicazione [11].

Il Garante stesso ha altresì ribadito che il diritto ai colloqui deve essere garantito in modo effettivo, anche attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche che amplino le possibilità di contatto per i detenuti collocati lontano dai propri familiari.

Solo un quadro uniforme, chiaro e coerente può assicurare l'effettività del diritto ai colloqui, condizione imprescindibile per la tutela della dignità personale e per il perseguimento degli obiettivi rieducativi della pena.

Le modifiche di sede non solo comportano un allontanamento geografico che rende più difficile la partecipazione alle visite, ma generano anche discontinuità nell'esercizio del diritto stesso, incidendo sulla possibilità di mantenere legami affettivi stabili e significativi nonché di preservare una connessione con il mondo esterno essenziale per un reinserimento sociale agevolato e per la conservazione di una prospettiva futura.

La relazione tra trasferimenti e diritto ai colloqui risulta dunque stretta: i cambiamenti di istituto, anche quando giustificati da ragioni

---

11 Lettera trasmessa al Ministro della giustizia, prot. 1314 del 13 febbraio 2025.

organizzative o di sicurezza, producono effetti concreti sulla continuità dei rapporti familiari, con ripercussioni che si estendono oltre il singolo caso individuale doverosamente da ponderare con significativo rilievo agli aspetti personali.

A questo aspetto si affianca un fattore altrettanto determinante nell'esternazione del diritto che talune volte ha fatto emergere una disparità tra istituti nelle modalità di gestione dei colloqui, con conseguenze dirette sul benessere dei detenuti e delle loro famiglie.

Un primo profilo riguarda le *procedure di prenotazione*. In diversi istituti, la cronica carenza di personale impone la limitazione del numero di accessi consentiti, imponendo alle famiglie procedure complesse, spesso non uniformi e caratterizzate da margini di discrezionalità eccessivi.

Tali prassi, pur giustificate dall'esigenza di garantire sicurezza e regolare andamento dei servizi interni, finiscono per creare ostacoli concreti al mantenimento dei rapporti affettivi, aggravando le difficoltà organizzative delle famiglie e comprimendo un diritto già limitato dal contesto detentivo. Criticità significative emergono anche nei colloqui con terze persone.

Le segnalazioni hanno rilevato come il trasferimento da un istituto all'altro possa comportare la revoca improvvisa di autorizzazioni precedentemente concesse, ad esempio per colloqui con partner o compagni, sulla base di valutazioni discrezionali non sempre adeguatamente motivate. Ciò genera incomprensione e instabilità atti a tubare il rapporto affettivo elemento essenziale per il percorso rieducativo e la tutela della dignità dei detenuti.

Analoghe disomogeneità si osservano nelle comunicazioni a distanza. Il numero, la durata e persino i costi delle telefonate variano sensibilmente da istituto a istituto, senza criteri uniformi e spesso con aggravio economico significativo per le famiglie, già gravate da spese per visite e sostentamento. Le videochiamate, introdotte con l'intento di ampliare gli strumenti di contatto affettivo, risultano applicate in modo diseguale: in alcuni istituti con frequenza regolare, in altri con limitazioni tali da comprometterne l'effettività. Differenze di trattamento generano frustrazione, percezione di ingiustizia e, in alcuni casi, conducono ad episodi di protesta collettiva.

Le difformità emerse dalle accorate rimostranze presentate dalle persone detenute e dai loro congiunti hanno fornito indicazioni per comprendere l'esigenza di regole uniformi che garantiscano pari diritti a tutti i detenuti sul territorio nazionale. In particolare, si è con-

fermato come l'effettività del diritto ai colloqui, incidendo concretamente sulle possibilità di mantenimento dei legami familiari e affettivi, costituisca un elemento imprescindibile del processo di umanizzazione della pena.

Progetto Casa circondariale di Potenza

Un diverso profilo del colloquio è conseguito alle decisioni prese con la sentenza n. 10 del 2024 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità del divieto assoluto di colloqui affettivi senza controllo a vista, riconoscendo il diritto all'affettività quale espressione della dignità umana e componente imprescindibile del percorso trattamentale.

Il Garante nazionale ha esaminato positivamente il progetto relativo alla realizzazione del *block house* con annessa area destinata al rilascio dei colloqui, ai controlli dei pacchi e all'attesa dei familiari presentato dalla Casa circondariale di Potenza. Il progetto di fattibilità illustra e verifica una soluzione tecnico-architettonica concreta e realizzabile per la costruzione di una piccola struttura penitenziaria da collocare in prossimità del cancello di ingresso dell'istituto.

Si tratta di un nuovo corpo di fabbrica che, pur nelle sue dimensioni contenute, è chiamato a svolgere una funzione essenziale e strategica: costituire il punto di filtro, controllo di sicurezza e accettazione per tutte le persone autorizzate, a vario titolo, ad accedere al complesso penitenziario (familiari delle persone detenute, visitatori, ospiti, fornitori, ecc.). Tale presidio rappresenta un elemento decisivo per garantire un accesso ordinato, sicuro e conforme agli *standard* richiesti per la gestione degli ingressi in ambito penitenziario.

Pacchi, beni introducibili e modello

Disciplina relativa alla ricezione dei pacchi dall'esterno e alla gestione dei beni acquistabili

Nel 2025, l'Unità penale ha riflettuto sulla disciplina relativa alla ricezione dei pacchi dall'esterno e alla gestione dei beni acquistabili tramite il cosiddetto *modello 72*, tema di particolare rilievo nella vita detentiva quotidiana. L'approfondimento ha fatto emergere aspetti che incidono in modo diretto sulla qualità della vita delle persone de-

tenute e sulla serenità del clima interno agli istituti, assumendo una valenza significativa anche sotto il profilo della dignità personale.

A conferma di ciò, le segnalazioni e i reclami pervenuti in merito continuano a rappresentare una quota significativa.

A fronte della doverosa attenzione alla sicurezza della persona privata della libertà personale, rimane evidente che i criteri usati generano un mosaico scomposto di regole e pur riferendosi alla medesima materia, si traducono in prassi profondamente divergenti. Ciò comporta che beni consentiti in un istituto risultano vietati in un altro, oppure che determinati prodotti siano reperibili esclusivamente attraverso il circuito interno, talvolta a costi notevolmente più elevati rispetto a quelli di mercato.

La disomogeneità si registra anche tra istituti appartenenti alla stessa area geografica: ciò produce effetti concreti sulle condizioni materiali di vita e mina il principio di uguaglianza tra persone ristrette.

In più occasioni è stato rilevato come i prezzi dei prodotti acquistabili all'interno degli istituti risultino sensibilmente superiori a quelli di mercato, con ricadute dirette sulle famiglie, già gravate dalle spese per visite e sostentamento, e con effetti che amplificano le diseguaglianze economiche tra detenuti.

La frammentazione programmatica della regolamentazione determina evidenti disparità di trattamento tra persone ristrette in luoghi di detenzione diversi, alimentando sentimenti di ingiustizia e generando, in taluni casi, forme di protesta collettiva.

Le differenze nelle disposizioni non incidono dunque unicamente sul piano materiale — ossia sulla possibilità di disporre di determinati beni — ma influenzano in modo significativo il clima interno degli istituti, acuendo tensioni e conflittualità tra la popolazione detenuta e l'amministrazione.

La possibilità di ricevere pacchi dall'esterno o di effettuare acquisti attraverso il modello 72 non costituisce un aspetto marginale della vita detentiva. È uno strumento essenziale per mantenere un legame concreto con l'ambiente familiare e con minime consuetudini comuni alla vita libera. La ricezione dei pacchi assume invero anche un valore simbolico e affettivo: rappresenta la continuità del legame con la famiglia e il mondo esterno, un segno concreto di attenzione e sostegno che rafforza la dimensione relazionale e contribuisce al percorso di reinserimento sociale. Questa opportunità consente di attenuare gli effetti dell'isolamento e di sostenere il benessere psicologico delle persone ristrette.

Le disomogeneità pertanto limitano questo ambito, comprimendo l'autonomia dei detenuti e aggravando il carico economico delle famiglie. L'assenza di criteri uniformi appare dunque non solo ingiustificata, ma contraria al principio di proporzionalità che deve orientare ogni restrizione dei diritti in ambito penitenziario.

Interventi del Garante nazionale in materia di beni e pacchi destinati ai detenuti

Il Garante nazionale è intervenuto in più occasioni, richiamando le sedi penitenziarie alla necessità di adottare criteri chiari, omogenei e proporzionati.

Nei casi più critici, sono stati sollecitati interventi di revisione degli elenchi dei beni consentiti e dei regolamenti interni, soprattutto laddove risultavano eccessivamente restrittivi o privi di giustificazione razionale.

Sul piano generale, appare ormai imprescindibile il rinnovamento delle istruzioni affidate alle odierne circolari, con opportune ampiezze di scelta e con chiari obblighi di conformazione, limitando la discrezionalità delle singole direzioni favorendo maggiore trasparenza nei confronti degli utenti.

Un intervento di armonizzazione non risponde soltanto a esigenze di legalità e certezza del diritto, ma costituisce una misura concreta per scongiurare conflitti interni, per prevenire difformità di trattamento ingiustificate tra istituti e garantire l'effettiva attuazione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, vieppiù quando le condizioni di vita sono limitate.

Uniformare le regole sui pacchi e sui beni acquistabili significa, in definitiva e per quanto possa apparire cosa modesta, riaffermare la centralità della dignità umana anche nella quotidianità della vita detentiva, assicurando che le condizioni materiali della detenzione non dipendano dal luogo di esecuzione della pena, ma rispettino *standard* comuni di equità e razionalità amministrativa.

Eventi critici

L'Unità penale ha effettuato un costante monitoraggio, analisi e approfondimento degli eventi critici verificatisi all'interno degli istituti penitenziari, garantendo la tempestiva acquisizione delle informazioni e l'attivazione di iniziative conseguenti, ove necessario. Questa atti-

vità, svolta sulla base di rilevazione delle Amministrazioni competenti, costituisce un presidio fondamentale per la prevenzione di situazioni di rischio e di tensione, nonché per la tutela dell'incolumità fisica e psichica delle persone ristrette e di trasparenza.

Nel 2025, sono stati rilevati complessivamente 165.657 eventi critici [12]. Il numero emerso discende dalla riconduzione al nome di fatti diversissimi. L'Amministrazione, infatti, vi ricomprende decessi di natura sospetta, maltrattamenti, autolesionismo, aggressioni, proteste collettive, scioperi della fame e altre manifestazioni di disagio.

Le ricorrenze tematiche e aree di maggiore vulnerabilità che emergono hanno indotto il Garante nazionale a rivolgere, raccomandazioni specifiche *pro futuro*.

L'attività di monitoraggio degli eventi critici si configura, pertanto, non solo come strumento di raccolta dati, ma come dispositivo preventivo di tutela dei diritti fondamentali, volto a garantire la tempestiva attivazione di meccanismi correttivi e la diffusione di buone pratiche gestionali, quando.

Decessi

Nel 2025, i decessi verificatisi negli istituti penitenziari italiani sono stati oggetto di un'approfondita attività di studio e di rendicontazione volta a individuare serialità ricorrenti e vulnerabilità sistemiche.

L'attività, che rappresenta una delle funzioni più sensibili e di maggiore impatto dell'Ufficio, si colloca nell'ambito delle azioni di prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti, coerentemente con i principi sanciti dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani.

Non sempre, infatti, le cause del decesso risultano immediatamente chiare, sia quando occorre distinguere tra eventi naturali e inevitabili e condizioni potenzialmente riconducibili al regime detentivo, sia quando è necessario escludere — o, viceversa, accertare — l'ipotesi del suicidio o dell'omicidio. Le indagini delle Autorità giudiziarie non riguardano il monitoraggio del Garante nazionale sia per le rispettive indipendenze di questo sia per la diversità fini istituzionali. Gli specifici *report di monitoraggio* sono infatti la base per la formulazione di

12 Gli eventi critici sono in aumento rispetto al 2024, in cui furono rilevati complessivamente 160.264.

interventi correttivi e strategie di prevenzione, con l'obiettivo di rafforzare la tutela del diritto alla vita e alla salute delle persone private della libertà personale [13].

Nel 2025, in totale ci sono stati 23 reclami e segnalazioni relativi a presunti maltrattamenti. Tra essi il numero maggiore riguarda fatti tra detenuti e solo in minima parte concerne il personale operante in istituto.

L'Unità penale è intervenuta in ciascun caso sia mediante atti formali indirizzati alle amministrazioni competenti, sia integrando visite mirate del Garante agli istituti interessati, finalizzate a verificare in modo diretto la fondatezza delle segnalazioni e ad acquisire elementi utili per la prevenzione di ulteriori episodi.

L'attenzione costante rivolta a questa materia riflette la priorità assoluta riconosciuta alla salvaguardia dei diritti fondamentali, che costituiscono il nucleo irrinunciabile dell'azione dell'Autorità.

Opportunità trattamentali

Nell'ambito delle opportunità trattamentali sono pervenuti complessivamente 72 reclami e segnalazioni, 38 riferiti principalmente al lavoro penitenziario e 24 alle attività di studio e formazione. Solo 10 istanze hanno riguardato le attività rieducative-trattamentali in senso stretto.

Pur non esaurendo l'intero spettro delle questioni concernenti le opportunità trattamentali, tali dati offrono un quadro indicativo.

Le segnalazioni relative alla carenza di percorsi rieducativi, che di per sé costituiscono un indice del limitato funzionamento del sistema, riflettono al contempo un diffuso senso di sfiducia da parte della popolazione detenuta circa l'effettiva possibilità di accedere a interventi trattamentali significativi e continuativi.

Profili critici sull'offerta trattamentale

È apparso dall'esame una carenza sistemica dell'offerta trattamentale nella maggior parte degli istituti visitati, accompagnata da un clima di bassa aspettativa degli stessi ristretti che ostacola la parteci-

13 https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/analisi_dei_decessi_in_carcere_anno_2025?contentId=APR37837.

pazione a percorsi rieducativi adeguati al reinserimento sociale. Tale condizione genera un senso di immobilismo che incide negativamente sulla costruzione di progetti individualizzati di reinserimento sociale. Permangono inoltre rilevanti disparità territoriali nell'accesso al lavoro e allo studio dovute a differenze organizzative, carenza di personale dedicato, insufficienza di progetti formativi stabili e limitate collaborazioni con enti esterni.

La frequente barriera linguistica aggiunge difficoltà di accedere ai servizi e ai programmi di reinserimento per una parte consistente della popolazione detenuta da (persone detenute straniere e con bassi livelli di alfabetizzazione). L'insieme dei fattori determinano l'insufficienza e il progressivo impoverimento dell'offerta trattamentale complessiva, con conseguente riduzione del potenziale rieducativo e di reinserimento sociale del sistema detentivo.

Interventi del Garante nazionale per adeguare l'offerta trattamentale

Nel 2024 il Garante nazionale e il CNEL hanno sottoscritto un Accordo interistituzionale volto a favorire il reinserimento socio-lavorativo delle persone detenute.

Nel corso del 2025, il Garante nazionale ha proseguito le attività previste dall'Accordo, evidenziando la necessità di adottare un piano organico per il lavoro, la formazione e le attività trattamentali in ambito penitenziario, valido per l'intero territorio nazionale, così da garantire una programmazione continuativa delle iniziative professionalizzanti e dei percorsi di studio.

Permane una significativa disomogeneità tra Nord e Sud in ordine alle opportunità dal mondo imprenditoriale, industriale e commerciale.

Il piano dovrebbe prevedere il pieno coinvolgimento delle regioni e degli enti locali e del terzo settore, nonché la promozione di collaborazioni stabili con istituzioni educative e realtà produttive, in coerenza con le finalità costituzionali e con le raccomandazioni europee in materia di reinserimento sociale.

Cooperazioni e protocolli interistituzionali

Il Garante nazionale ha attuato un'intensa attività di cooperazione con gli Enti e le Amministrazioni competenti.

I rapporti si sono sviluppati in particolare con i Tribunali e gli Uffici di sorveglianza, le Procure della Repubblica, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), le Direzioni sanitarie e i Garanti territoriali.

L'insieme di queste interlocuzioni ha consentito di mantenere un flusso informativo continuativo e di favorire la condivisione tempestiva delle problematiche emergenti e di promuovere l'adozione di pratiche amministrative orientate a una gestione più efficace e rispettosa dei diritti delle persone private della libertà [14].

Anche attraverso la predisposizione di strumenti di collaborazione [15] ne è derivato un quadro di cooperazione interistituzionale più stabile, funzionale alla costruzione di risposte coordinate alle criticità rilevate nei diversi contesti detentivi e all'ampliamento del raggio d'azione degli interventi, rafforzando l'approccio multidisciplinare richiesto per affrontare le complessità del sistema penitenziario.

Attività di supporto interno al Garante nazionale

Nel corso del 2025, l'Unità penale ha assicurato il proprio contributo, garantendo omogeneità metodologica e un presidio stabile delle funzioni istituzionali.

L'azione svolta ha integrato i rapporti con le principali istituzioni del sistema penitenziario e giudiziario, l'analisi normativa, lo studio delle dinamiche detentive e la partecipazione alle attività di formazione e aggiornamento del personale.

Attraverso iniziative strutturate di tutoraggio e attività di formazione continua sono state rafforzate le competenze tecniche del personale e favorita la diffusione di una cultura orientata alla tutela dei diritti fondamentali, in coerenza con i parametri costituzionali e internazionali. Parallelamente, l'Unità penale ha contribuito allo sviluppo

14 Il Garante nazionale, in data 22 luglio 2025, è stato audito dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, presieduta dalla senatrice Stefania Pucciarelli, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e nella realtà internazionale

15 A titolo esemplificativo il 4 novembre 2025 il Garante nazionale e il Coordinamento nazionale degli operatori della salute nelle carceri italiane (Co.N.O.S.C.I.) hanno sottoscritto un Accordo di programma volto a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e del benessere delle persone private della libertà personale.

di iniziative progettuali [16] e di approfondimento scientifico realizzate in collaborazione con enti accademici e istituzionali, con l'obiettivo di ampliare la conoscenza delle dinamiche penitenziarie.

I risultati di tali attività sono stati successivamente sistematizzati in contributi analitici [17] — testuali, statistici, grafici e cartografici — che hanno arricchito il patrimonio informativo dell'Autorità e ne hanno migliorato la fruibilità ai fini dell'esercizio delle funzioni di garanzia.

Collaborazioni, studi e contributi scientifici

L'Unità penale ha consolidato un articolato sistema di collaborazioni scientifiche e istituzionali, volto a rafforzare il dialogo tra ricerca, amministrazione e tutela dei diritti fondamentali. In particolare, con l'Univer-

16 A seguito del tavolo di confronto tra la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, si è intervenuti nella realizzazione dell'attività progettuale "Sistema Unificato dell'Esecuzione Penale (SUEP)", previsto nell'ambito dell'Azione 1 — Azioni di sistema del Piano di utilizzo dei finanziamenti (Piano Giustizia) a valere sul Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.
Il SUEP intende integrare e rendere interoperabili i dati e i processi oggi frammentati tra istituti penitenziari, UEPE/UIEPE, magistratura, cancellerie di sorveglianza, forze dell'ordine, servizi territoriali, sanità, enti locali, terzo settore e mondo produttivo, eliminando duplicazioni e ritardi procedurali che rallentano l'attivazione di percorsi formativi e lavorativi fondamentali per il reinserimento socio-lavorativo.
La progettualità del SUEP si inserisce pienamente negli obiettivi del Piano Giustizia e si integra strettamente con la Piattaforma delle Competenze, strumento strategico e in corso di realizzazione a valere sul Piano per valorizzare il capitale umano, rendere visibili competenze e percorsi e favorire l'orientamento e il matching con opportunità formative e lavorative.

17 Il Garante nazionale ha pubblicato il *Report analitico osservatorio penitenziario adulti*, offrendo un aggiornamento statistico sul sistema carcerario italiano. Il rapporto si basa su dati ufficiali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e propone un'analisi dettagliata delle condizioni detentive su tutto il territorio nazionale.
Il Report sui decessi in carcere riferito al 2025, che segue quelli pubblicati a cadenza periodica nei mesi scorsi e che offre un'analisi sistematica con l'auspicio di fornire una base conoscitiva utile per comprendere l'entità e le caratteristiche del triste fenomeno è consultabile in:
https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/analisi_dei_decessi_in_carcere_anno_2025?contentId=APR37837.

sità La Sapienza di Roma e con l'Università degli Studi di Bari [18] sono state avviate attività di studio e ricerca applicata destinate ad approfondire, attraverso un approccio scientifico e multidisciplinare, le problematiche strutturali e sociali del mondo penitenziario.

L'obiettivo condiviso è quello di favorire la produzione di conoscenza empirica e teorica utile alla definizione di politiche penitenziarie basate su evidenze, in linea con i principi di umanità, proporzionalità e reinserimento sociale.

Nel periodo di riferimento, l'Unità penale ha altresì curato l'analisi applicativa delle normative nazionali (circolari, direttive, regolamenti) pertinenti ai propri ambiti di competenza, verificandone le modalità di attuazione all'interno delle strutture detentive. Contestualmente ha condotto attività di studio e ricerca finalizzate a individuare criticità sistemiche e a formulare proposte migliorative, partecipando a tavoli tecnici e gruppi di lavoro interistituzionali.

Pubblicazione del report *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale*

A partire da maggio 2024, per impulso dell'allora presidente professore Felice Maurizio D'Ettore, in continuità con l'Avv. Irma Conti,

18 Con specifico riferimento alle attività sviluppate dall'Unità dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, il Toolkit si configura come uno degli *output* qualificanti del progetto PRIN 2022 *Islam and Muslims in Italy: Actors, Social Space and Relations between Religious Communities and the State*. La sua elaborazione e promozione si fondano su una collaborazione strategica tra il mondo accademico e l'Ufficio del Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà, che conferisce al Toolkit un elevato valore istituzionale e applicativo. Tale sinergia rappresenta un elemento qualificante dell'intero lavoro, in quanto consente di integrare in modo strutturato l'approfondimento scientifico con l'esperienza diretta di monitoraggio, tutela e garanzia dei diritti fondamentali nei contesti detentivi, rafforzando l'efficacia e la trasferibilità delle indicazioni proposte. È concepito quale strumento al contempo operativo e analitico, dedicato all'esplorazione del tema dell'Islam e della presenza musulmana nei contesti penitenziari italiani. In tale cornice, il Toolkit intende offrire un insieme strutturato di strumenti interpretativi e linee guida orientate alla tutela della libertà religiosa, alla gestione delle dinamiche relazionali e dei processi di integrazione, nonché alla prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e al supporto per percorsi di deradicalizzazione. In questa prospettiva, si configura come un dispositivo multidimensionale volto a supportare operatori penitenziari, attori istituzionali e professionisti del settore nell'approfondimento della conoscenza dell'Islam in relazione all'insieme dei bisogni e dei diritti fondamentali nei contesti detentivi.

il Garante nazionale ha avviato la pubblicazione periodica sul proprio sito istituzionale del report analitico *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale*.

La raccolta e l'analisi sistematica dei dati provenienti dagli istituti penitenziari svolta, nei *report*, fornisce un quadro oggettivo, comparabile e documentato della realtà carceraria, contribuendo a promuovere un dibattito informato e costruttivo tra istituzioni, operatori e società civile e ha rappresentato uno strumento capace di garantire una rappresentazione trasparente, rigorosa e verificabile delle condizioni di detenzione [19] [20].

Conclusioni

Dall'insieme delle segnalazioni esaminate nel periodo di riferimento emerge un quadro complesso ma coerente: le segnalazioni e i reclami pur rappresentando singole istanze nel complesso offrono indicatori strutturali delle necessità presenti nella detenzione penale.

Le problematiche rilevate — in materia di salute, trasferimenti, difformità regolamentari e condizioni di vita — non possono essere considerate episodi isolati, ma manifestazioni di un'organizzazione che fatica a garantire livelli omogenei di tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

L'azione del Garante nazionale, attraverso le risposte fornite nei singoli casi, ha espresso interventi mirati su situazioni di vulnerabilità individuale e, al contempo, ha contribuito alla costruzione di un patrimonio informativo sistemico.

L'attività mossa dalle segnalazioni e dai reclami conferma la propria duplice valenza: da un lato, strumento immediato di protezione dei diritti volto in concreto alla prevenzione della loro lesione; dall'altro, canale di conoscenza capace di far emergere criticità ricorrenti e di

19 "Sistema Penale" in data 9 luglio 2025 ha pubblicato nella Sua Rivista scientifica il *Report analitico osservatorio penitenziario adulti del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, ISSN 2704-8098.

20 I documenti sono consultabili al seguente indirizzo:
https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/il_garante_nazionale_-pubblica_il_report_analitico_osservatorio_penitenziario_adulti_aggiornato_al_31_luglio_2025?contentId=APR36801;
https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/analisi_dei_decessi_in_carcere_anno_2025?contentId=APR37837.

stimolare l'adozione di politiche organiche e uniformi. In tale prospettiva, il contributo dell'Unità penale — attraverso il rafforzamento delle relazioni interistituzionali, l'elevazione delle competenze tecniche e la produzione di report fondati su evidenze empiriche — ha consolidato un quadro informativo integrato e aggiornato, rivelatosi essenziale per l'esercizio pienamente efficace delle funzioni attribuito dalla legge.

Interventi mirati, tempestivi e coordinati possono produrre risultati concreti, contribuendo al miglioramento delle condizioni detentive e al rafforzamento delle garanzie fondamentali.

Le insufficienze strutturali e organizzative richiedono un impegno costante, continuativo e capace di adattarsi alle specificità delle diverse realtà territoriali. Le problematiche rilevate durante le visite confermano l'urgenza di un'azione congiunta e determinata, orientata alla piena attuazione dei principi di dignità, umanità e legalità sanciti dall'ordinamento.

Il Garante nazionale intende contribuire alla definizione di strategie integrate per il progressivo miglioramento delle condizioni detentive, affinché il sistema penitenziario possa evolvere verso un modello capace di coniugare sicurezza, trattamento rieducativo e opportunità di reinserimento sociale.

In attesa di auspicabili adeguamenti legislativi, il Garante nazionale con tale convinzione continuerà a operare con le istituzioni competenti, per promuovere un sistema penitenziario più equo, rispettoso e conforme ai principi di dignità, giustizia e reinserimento sociale nello spirito della cooperazione tra tutti i protagonisti del cambiamento.

Concisi riferimenti giurisprudenziali sulla condizione giuridica delle persone migranti

MARIO SERIO

CONCISI RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI SULLA CONDIZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE MIGRANTI

L'esercizio di funzioni di garanzia, in particolare se frutto di un mandato normativo a propria volta connesso all'adempimento di obblighi internazionalmente assunti, è destinato a determinare una pluralità di incroci tra il dato formale e le concrete situazioni che ne impongono l'applicazione. Diviene, così, inseparabile il costante raffronto tra la struttura della disposizione incaricata di governare la situazione ricorrente in un caso specifico e la condizione umana che vi è sottesa. Condizione che, per la variegata dimensione della vita delle persone, spesso sfugge ad un rigido incasellamento nella previsione legislativa ed altrettanto spesso potrebbe indurre l'interprete ad una rassegnata constatazione della mancanza di spazio per una rilettura della norma o ad un atteggiamento rinunciatario in punto di individuazione di parametri integrativi o correttivi della incapacità dell'espressione legislativa non soltanto di coprire le imprevedibili connotazioni della realtà ma anche e soprattutto, di ospitare al proprio interno quelle silenti ma pressanti esigenze di ricondurre il comando legislativo ad una regola necessariamente conciliabile con i principii di umanità reclamati dal singolo caso. In fondo, proprio nel governo di questo conflitto, o più esattamente nell'imparziale, irrinunciabile verifica della sussistenza di questo connubio, e nel conseguente intervento rivolto al suo ripristino, risiede il mandato delle autorità di garanzia, intesa quest'ultima specificazione come sintomo chiaro dell'avvenuto riscontro della corrispondenza della realtà effettuale, quella consegnata dalle azioni degli enti rispetto ai quali i compiti del Garante vengono dispiegati, ed il modello astratto di tali azioni, negli esatti termini che un composito panorama di ordine costituzionale ed internazionale rende cogenti.

Esemplare di questo modo di concepire l'attività di garanzia è proprio il territorio soggettivo ed oggettivo nel quale si colloca il complesso delle attribuzioni affidate al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Quanto all'ambito soggettivo l'umanità che ricade nel plesso delle competenze del Garante è coesa nella drammatica, comune appartenenza ad un circuito vitale destituito della più naturale espansione dell'umanità stessa, la libertà per-

sonale. A propria volta l'ambito oggettivo è costituito, da un canto, dalla molteplicità delle occasioni, in cui questa perdita esistenziale può registrarsi (carceri, centri di permanenza per il rimpatrio, residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, residenze sanitarie assistenziali, etc.) e, d'altro canto, dalla riferibilità di ciascuna di queste occasioni ad un determinato contesto normativo ed istituzionale.

Il risultato, atteso dall'ordinamento e dalla comunità che in esso si riconosce, dell'attività del Garante non può che essere quello sia della fedeltà alle prerogative assegnate sia dell'attitudine delle iniziative assunte a realizzare pienamente la tutela delle persone che ne sono destinatarie.

È parimenti chiaro che il Garante incorrerebbe in inescusabile ipotrofia delle attribuzioni funzionali al pieno adempimento del mandato se non dirigesse sguardo ed ascolto all'opera delineatrice del sistema generale dei diritti di chi è privato della propria libertà in via ordinamentale svolta dalla giurisprudenza in quanto manifestazione, anche sul piano conformativo degli statuti individuali, di un potere statale.

L'attenzione prestata al formante giurisprudenziale, oltre a fornire un indispensabile orientamento interpretativo, preserva dal rischio della difformità delle posizioni del Garante da quelle del diritto vivente, con gravi pericoli di menomazione della tutela spettante alle persone private della libertà.

Queste osservazioni preliminari di ampia portata necessitano del restringimento del loro fuoco se poste introduttivamente alla condensata presentazione dei principali indirizzi giurisprudenziali, interni e sovranazionali, in una materia nella quale sono in egual misura compresenti una cornice normativa ampia e diffusa e la difficile, dolorosa condizione umana scaturente dalla migrazione, ossia dall'abbandono, per ragioni che si sottraggono ad una preventiva ed immodificabile classificazione, dei propri luoghi.

La rassegna che si illustrerà varrà non solo alla descrizione di un apparato concettuale del fenomeno migratorio che sia fissato su un solido sistema di valori e di principii ma anche alla lettura in filigrana, resa possibile dall'esame delle singole fattispecie, delle vicende umane che rappresentano l'usuale terreno di esplicazione delle personalità umane sulle quali si innesta il provvedimento giurisdizionale.

In special modo in questa alta sede non ci si può mostrare inconsapevoli delle implicazioni trascinate dalla spinosa materia, attorno alla quale non di rado si intrecciano visioni della politica, incapaci, tuttavia, di sviare l'attenzione dal rigoroso esame degli aspetti puramente

tecnico-giuridici, gli unici idonei al pieno inveramento delle funzioni di garanzia.

La breve rassegna che segue esibisce, d'altra parte, un volto rinfrancante della sensibilità giurisprudenziale rispetto a condizioni umane individuali che rivelano un profondo stato di debolezza e sofferenza. Già l'inscrizione dei provvedimenti giurisdizionali in questa dura prospettiva istituzionale giova ad allontanare l'ingeneroso sospetto che essi palesino intenti diversi ed ulteriori rispetto alla fondamentale, doverosa affermazione della *rule of law*, nella concezione Diceyana convertibile nella genuina configurazione dello Stato di diritto.

I campi nei quali si è ripetutamente misurato l'impegno dei giudici nazionali e dell'Unione sono disseminati di intricati nodi problematici, poi sciolti con adeguata nettezza.

In via riassuntiva essi possono identificarsi nelle seguenti aree: la definizione di paese sicuro, la identificazione del contesto ordinamentale del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio e della correlata competenza a regolare la posizione di chi vi è trattenuto, la compatibilità con norme eurounitarie di taluni protocolli internazionali che hanno consentito l'attivazione all'estero di tali centri, le garanzie sostanziali e processuali spettanti alle persone trattenute nel corso dei procedimenti di convalida e di proroga, gli obblighi di indagine e motivazione incombenti sul giudice della convalida.

Un primo terreno sul quale il dialogo tra giudici nazionali e giudice dell'Unione ha assunto nel 2025 particolare evidenza è quello della qualificazione dei Paesi di origine sicuri. La Corte di giustizia, con la sentenza del 1° agosto 2025 nelle cause riunite C-758/24, Alace, e C-759/24, Canpelli, ha affrontato il tema della determinazione dei Paesi sicuri e del ruolo del giudice nazionale, collocando così nel circuito del diritto dell'Unione una questione che incide direttamente sulle procedure applicabili alle domande di protezione e sull'effettività del controllo giurisdizionale. La questione assume particolare rilevanza per quanto attiene al trattenimento delle persone richiedenti asilo perché alla designazione di Paesi di origine come sicuri era condizionata — nella disciplina previgente all'entrata in vigore del Patto UE — l'applicazione delle procedure di frontiera e del trattenimento in frontiera.

Un'ulteriore questione portata all'attenzione della Corte di Lussemburgo ha riguardato il Protocollo tra Italia e Albania. In particolare, con l'ordinanza n. 23105 del 2025 la Prima Sezione penale della Cassazione ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali: la prima concernente la compatibilità con gli artt. 3, 6, 8, 15 e

16 della direttiva 2008/115/CE della disciplina interna che consente di condurre nelle aree previste dal Protocollo persone già destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'art. 14 del testo unico immigrazione, in assenza di una predeterminata e individuabile prospettiva di rimpatrio; la seconda relativa alla compatibilità con l'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE del trattenimento, nelle stesse aree, del migrante espulso che vi presenti domanda di protezione internazionale, quando la domanda sia ritenuta strumentale. Nello stesso ambito, quattro ordinanze della Corte d'appello di Roma adottate nel novembre 2025 hanno nuovamente investito la Corte di giustizia.

Infine, è opportuno richiamare la sentenza del 3 agosto 2025 resa nel caso *Kinsa* (causa C-460/2023), in cui la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la definizione di favoreggiamento dell'ingresso contenuta nel *Facilitators package* (direttiva 2002/90/CE e decisione quadro 2002/946/GAI) deve essere interpretata nel senso che «*da un lato, non rientra nei comportamenti illeciti di favoreggiamento dell'ingresso illegale la condotta di una persona che, in violazione del regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, fa entrare nel territorio di uno Stato membro minori cittadini di paesi terzi che l'accompagnano e di cui è effettivamente affidataria e, dall'altro lato, che tali articoli ostano una normativa nazionale che sanziona penalmente una siffatta condotta*».

Più direttamente connesso al mandato di tutela delle persone private della libertà è il nucleo di decisioni che, nel corso dell'anno, ha riportato al centro la natura del trattenimento amministrativo e le garanzie che devono necessariamente accompagnarlo.

Con la sentenza n. 96 del 2025 la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibili le questioni sottoposte al suo esame, ha accertato il *vulnus* alla riserva assoluta di legge di cui all'articolo 13 Cost. rimettendo al legislatore il compito di integrare la disciplina vigente del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri, in modo da renderla rispettosa del dettato costituzionale.

Questa stessa esigenza di tutela dei principi costituzionali in materia di libertà personale è alla base dell'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 5992 del 2025, relativa al trattenimento di persone migranti a bordo della nave Diciotti: la Corte ha ricondotto quella situazione alla violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza garantito dall'art. 5 CEDU, escludendo che potesse operare l'eccezione di cui al paragrafo 1, lettera f), in assenza di un provvedi-

mento giudiziario o di una successiva convalida delle scelte governative, con conseguente violazione delle riserve di legge e di giurisdizione previste dall'art. 13 Cost. Il punto comune è evidente: la qualificazione amministrativa della misura non consente di attenuare la forza delle garanzie che l'ordinamento collega alla libertà personale.

Un ulteriore contenzioso che conferma la centralità, nella materia, del rapporto tra finalità amministrative e presidio costituzionale della libertà personale è quello riguardante la legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, con riferimento alla possibilità di un cosiddetto trattenimento a catena per il periodo di quarantotto ore successivo alla mancata convalida del precedente titolo. La questione sollevata dalla Cassazione, con ordinanza n. 23258 del 2025, è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 40 del 2026; la Corte ha tuttavia richiamato la necessità che l'obiettivo di prevenire un uso strumentale delle domande di protezione internazionale sia perseguito attraverso modalità pienamente conformi al diritto dell'Unione e alle stringenti garanzie dell'art. 13 Cost.

Particolarmente articolato è il gruppo di pronunce dedicate all'ampiezza del sindacato del giudice della convalida. La Cassazione, con le sentenze n. 1483 e n. 382 del 2025, ha ribadito che l'autorità giudiziaria deve verificare i presupposti di legittimità del trattenimento, derivanti tanto dal diritto nazionale quanto dal diritto dell'Unione, sulla base degli elementi del fascicolo integrati o chiariti nel contraddittorio, rilevando anche d'ufficio l'eventuale mancanza di un presupposto di legittimità. In tale verifica grava sull'amministrazione l'onere di fornire gli elementi idonei a dimostrare la legittimità della misura, mentre l'interessato è tenuto a documentare le proprie deduzioni di manifesta illegittimità della stessa. La sentenza n. 3843 del 2025, richiamata poi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 205, si muove nella medesima direzione, riconoscendo al giudice il potere-dovere di estendere il sindacato ai presupposti del trattenimento e all'atto che ne costituisce il fondamento, non essendo il controllo giurisdizionale limitato ai soli profili formali dedotti dalle parti.

La stessa impostazione emerge dall'ordinanza n. 5566 del 2025, secondo la quale il giudice, in sede di convalida del trattenimento dello straniero raggiunto da provvedimento di espulsione, deve interpretare l'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 alla luce dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU e pertanto rilevare incidentalmente la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, anche quando essa dipenda da una situazione di inespellibilità dello straniero. Il principio è stato ulterior-

mente sviluppato dalla sentenza n. 40516 del 2025, che ha riconosciuto la necessità di verificare, anche in assenza di impugnazione del decreto di espulsione, l'osservanza del divieto di cui all'art. 19, comma 1.1, del testo unico, quale norma protettiva generale posta a presidio degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato. In quella fattispecie il difetto di controllo riguardava la possibile lesione del diritto alla vita privata e familiare protetto dall'art. 8 CEDU.

Il controllo giurisdizionale non si esaurisce, peraltro, nella verifica originaria della misura, ma accompagna anche le sue proroghe. La sentenza n. 370 del 2025 ha distinto il contenuto della valutazione richiesta per la prima proroga da quello necessario per le successive, in ragione della progressiva intensificazione delle condizioni che possono giustificare il protrarsi della privazione della libertà: nella prima proroga deve risultare che il tempo ulteriore sia strettamente necessario per predisporre il rimpatrio; nelle proroghe successive occorre invece verificare che l'identificazione sia ormai concretamente probabile o che restino da completare operazioni di rimpatrio sotto il profilo organizzativo. La sentenza n. 30357 del 2025 ha aggiunto un ulteriore tassello, imponendo al giudice della convalida un giudizio di proporzionalità e la verifica, alla luce di tutte le circostanze concrete del caso, della possibilità di applicare misure meno restrittive rispetto al trattenimento nel CPR.

La concretezza del controllo richiesto al giudice trova una specifica proiezione nell'obbligo di motivazione. La sentenza della Cassazione n. 19306 del 2025 ha ritenuto apparente la motivazione del provvedimento che, in sede di riesame della proroga, si limiti a formule generiche senza confrontarsi con gli elementi concreti sottoposti al giudice. Analogo principio è espresso dalla sentenza n. 2967 del 2025, che reputa nulla la convalida della proroga quando la motivazione si esaurisca in clausole di stile prive di riferimenti alla situazione individuale. Anche sotto questo profilo, dunque, la garanzia giurisdizionale è configurata come controllo sostanziale e individualizzato, incompatibile con automatismi decisori.

Un secondo gruppo di decisioni ha riguardato il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali nelle procedure di espulsione. Con la sentenza n. 28104 del 2025 la Cassazione ha affermato che il giudice di pace, nell'applicazione dell'art. 19, comma 1.1, del testo unico immigrazione, deve esaminare la condizione della persona straniera nel suo complesso, e non in modo atomistico, tenendo conto dei parametri ricavabili dalla CEDU e dalla giurisprudenza della

Corte europea. Nel caso esaminato erano stati trascurati la lunga permanenza sul territorio nazionale, il percorso lavorativo e l'inserimento sociale. L'ordinanza n. 33146 del 2025 ha, a sua volta, valorizzato l'effettività dei vincoli familiari, la durata del soggiorno e i legami con il Paese d'origine, richiedendo una valutazione caso per caso, coerente con l'art. 8 CEDU e con la nozione convenzionale di unità familiare, anche per chi non si trovi formalmente nella posizione di richiedente il ricongiungimento familiare.

Nella medesima prospettiva di coerenza con i principi sovranazionali si colloca la sentenza n. 15763 del 2025 in cui si afferma che l'espulsione coatta viola l'art. 3 CEDU quando nel Paese di origine la persona sia esposta a pericolo di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti; rispetto al divieto di refoulement sono irrilevanti sia la gravità del reato per il quale lo straniero sia stato condannato, sia la circostanza che egli non voglia rivelare il luogo della sua dimora in pendenza del procedimento, non potendo il riconoscimento della protezione internazionale fondarsi sul rispetto di un presunto vincolo fiduciario con lo Stato, né esistendo alcun obbligo di collaborazione o reciprocità a carico del richiedente asilo.

Di particolare rilievo sono poi le garanzie che rendono effettivo il diritto di difesa. L'ordinanza n. 4774 del 2025 ha stabilito che l'omesso avviso dell'udienza di convalida al difensore di fiducia già nominato determina la nullità del procedimento e del decreto di convalida, non essendo sufficiente la presenza di un difensore d'ufficio. La sentenza n. 15751 del 2025 ha riconosciuto la validità della nomina del difensore effettuata dal prossimo congiunto ai sensi dell'art. 96, comma 3, c.p.p., fermo restando l'obbligo del giudice di motivare autonomamente le ragioni della convalida.

Alla stessa logica di effettività risponde la giurisprudenza sull'obbligo di informazione. La sentenza n. 15757 del 2025 ha escluso che possa ritenersi sufficiente la mera attestazione generica, contenuta nel decreto di respingimento o di trattenimento, dell'avvenuta informazione della persona ai sensi dell'articolo 10-ter, comma 1 T.U. Imm.. Quando l'adempimento sia contestato occorre verificare concretamente tempi e modalità dell'informativa, lingua impiegata e presenza di interprete o mediatore culturale. La stessa pronuncia ha ribadito che presso gli hotspot deve essere assicurata a tutti un'informazione completa ed effettiva sulle procedure di protezione internazionale, sulla ricollocazione e sul rimpatrio volontario assistito, anche quando lo straniero non abbia ancora manifestato l'intenzione di chiedere

protezione. La sentenza n. 15762 del 2025 ha tratto da tale obbligo una conseguenza particolarmente incisiva: l'omessa informazione preventiva sulla protezione internazionale rende nullo il decreto di respingimento e tale invalidità si riverbera sul successivo trattenimento.

Il diritto di accesso alla protezione riceve ulteriore tutela dalla sentenza n. 16529 del 2025, secondo la quale la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale resa durante l'udienza di convalida dinanzi al giudice di pace equivale a presentazione della domanda, facendo decorrere da quel momento i termini previsti per la sua iscrizione e decisione.

Un autonomo rilievo assume la tutela della salute della persona trattenuta. L'ordinanza n. 32129 del 2025 ha chiarito che, nella convalida del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, le condizioni di salute possono incidere sulla stessa legittimità del provvedimento espulsivo e devono essere accertate anche d'ufficio; quando la difesa alleghi specificamente una condizione di fragilità, il giudice non può omettere l'esame della documentazione clinica che ai sensi dell'art. 3, comma 7, d.m. Interno del 19/05/2022 (cd. ''direttiva ministeriale Lamorgese''), dovrebbero essere compresi nella documentazione inviata all'autorità giudiziaria. Con l'ordinanza n. 14340 del 2025 la Cassazione ha inoltre imposto, nel giudizio di riesame, la valutazione dei documenti sanitari e delle eventuali esigenze di cura non soddisfacibili all'interno del centro. Sul piano di merito, il Giudice di pace di Roma, con il decreto del 30 luglio 2025 (N.RG 26017/2025), ha ritenuto necessaria una nuova valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta dopo il trasferimento in altro CPR e a seguito di un intervento chirurgico, non essendo sufficiente la certificazione originaria resa in una situazione clinica ormai mutata.

La rilevanza della salute emerge anche sul versante organizzativo dei centri. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7839 del 2025, ha ritenuto parzialmente illegittimo il decreto ministeriale 4 marzo 2024 recante il capitolato d'appalto per i servizi nei CPR per difetto di istruttoria in materia di assistenza sanitaria. A tal riguardo, il Consiglio di Stato ha censurato il mancato coinvolgimento del Ministero della Salute e del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, quali ''*soggetti istituzionalmente deputati alla tutela della salute e, in generale, alla tutela dei soggetti in condizione di detenzione*''. In particolare, secondo i giudici amministrativi ''*le Amministrazioni competenti sono chiamate ad un attento esame della situazione fattuale nei Centri, affinché la riformulazione delle disposi-*

zioni impugnate del capitolato possa tener conto di ogni elemento rilevante, nella prospettiva di garantire livelli di assistenza socio-sanitaria in linea con le previsioni costituzionali e sovranazionali".

L'esposizione che precede agevola la formulazione di alcune considerazioni conclusive che riflettono in sostanza i motivi ispiratori dell'attività del Garante, e della competente unità, nel delicato settore deputato alla tutela dei diritti delle persone migranti.

In primo luogo, traspare con nettezza la vasta dimensione internazionale della questione: questa circostanza si traduce nell'esigenza che il Garante muova i propri passi in tale cornice, informando la propria attività al doveroso rispetto di principii e regole scaturenti da una sempre più larga, benché talvolta frastagliata, *koinè interordinamentale*. Da qui deriva l'ulteriore necessità del sempre crescente affinamento della sensibilità transnazionale del Garante.

In secondo luogo, emerge prepotente la indissociabilità dai compiti del Garante della sempre intensa attività di visita dei centri di permanenza per i rimpatri, nonché degli strumentali locali idonei presso le Questure, al duplice scopo di una ininterrotta verifica della compatibilità delle relative condizioni con gli standard internazionalmente accettati e della conseguente esplicitazione nei rapporti che ne discendono delle raccomandazioni ad essi adeguatrici.

Finalmente, in terzo luogo è motivo di conforto e di prezioso orientamento per l'attività del Garante il consolidamento di un sempre maggiormente articolato statuto dei diritti dei migranti prodotto di una giurisprudenza attenta alla identificazione delle forme di tutela, sostanziale e procedurale, inscindibili dalle persone migranti e trattenute in via amministrativa. Da questo corteo di valori trarrà certamente beneficio in termini di puntualità ed efficacia l'attività del Garante.

Conclusivamente, è da esprimere l'auspicio che presto il Parlamento accolga la sollecitazione della Corte Costituzionale alla adozione di un organico testo normativo che, pur nel mantenimento della differenza della posizione del trattenuto in via amministrativa dal privato della libertà personale in esecuzione penale, si proponga di fissare il nucleo essenziale, di diretta connessione legislativa, delle posizioni soggettive da riconoscere, in stretta aderenza al dettato costituzionale ed alla Convenzione europea dei diritti umani, alle persone migranti a tutela della loro dignità umana ed in adempimento degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano.

PARTE SECONDA

ATTIVITÀ DELL'UFFICIO

Segreteria generale, contabilità e supporto informatico

UNITÀ ORGANIZZATIVA "SEGRETERIA GENERALE, CONTABILITÀ E SUPPORTO INFORMATICO"

1. Area Segreteria generale

1.1. Premessa

L'Ufficio del Garante, con sede a Roma in via di San Francesco di Sales n. 34, costituisce la struttura tecnico-amministrativa posta a supporto dell'Autorità.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10 e ss.mm.), l'Ufficio si avvale di un contingente massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 provenienti dal Ministero della giustizia, fino a 2 unità in posizione di comando dal Ministero dell'interno e fino a 3 unità appartenenti agli enti del Servizio sanitario nazionale.

L'organizzazione interna dell'Ufficio, definita con delibera del 24 ottobre 2016, è articolata in Unità Organizzative individuate sulla base dei principali settori di attività dell'Autorità. Tale assetto consente di assicurare un esercizio coordinato e organico delle funzioni di tutela e prevenzione attribuite al Garante e di consolidarne il ruolo nel contesto istituzionale nazionale e internazionale.

a) Unità Organizzativa n. 1 - Segreteria generale, contabilità e supporto informatico (U.O. 1)

Assicura il presidio delle funzioni amministrative, contabili, logistiche e informatiche necessarie al regolare funzionamento dell'Ufficio, attraverso tre Aree organizzative: Area Segreteria, Area Contabile, Area Informatica.

L'**Area Segreteria** rappresenta il principale punto di raccordo amministrativo e organizzativo dell'Ufficio e assicura la continuità dei processi interni a supporto della Direzione, del Collegio e delle diverse Unità Organizzative. Cura la gestione amministrativa del personale, compresi gli adempimenti connessi alle presenze e la rendicontazione alle Amministrazioni di provenienza delle competenze accessorie, garantendo il necessario coordinamento con gli uffici competenti.

Rientrano inoltre tra le sue funzioni la gestione del protocollo e dei flussi documentali in entrata e in uscita, lo smistamento e l'assegnazione dei fascicoli alle Unità competenti, nonché la tenuta e l'organizzazione degli archivi. Attraverso tali attività, l'Area assicura la corretta circolazione della documentazione e il raccordo operativo tra le diverse articolazioni dell'Ufficio.

L'Area Segreteria provvede altresì agli aspetti organizzativi e logistici della struttura, supportando la programmazione e lo svolgimento delle missioni istituzionali, delle visite e delle iniziative disposte dal Collegio. In tale ambito cura gli adempimenti amministrativi propedeutici alla realizzazione delle attività esterne dell'Ufficio e contribuisce al coordinamento delle esigenze organizzative del personale coinvolto.

Nel complesso, l'Area svolge una funzione di carattere trasversale ma essenziale, assicurando il presidio degli adempimenti amministrativi e documentali e favorendo il raccordo tra Direzione, Collegio e Unità Organizzative. Cura, inoltre, le best practices, relative ai rapporti e alle interlocuzioni con gli altri Enti e Pubbliche Amministrazione.

L'**Area Contabile** affianca la Direzione nella gestione delle risorse finanziarie assegnate al Garante, curando la predisposizione dei documenti di bilancio, gli adempimenti di gestione economica e il monitoraggio della spesa, incluse le attività contabili connesse alle missioni.

L'**Area Informatica** assicura la gestione delle dotazioni *hardware* e *software*, della rete interna e dei servizi di assistenza tecnica. Cura, inoltre, i sistemi digitali dell'Ufficio, il sito istituzionale e il portale Intranet, nonché i rapporti tecnici con le competenti strutture ministeriali e con i fornitori esterni, garantendo il supporto alla gestione digitale dei documenti e alla sicurezza dei dati.

b) Unità Organizzativa n. 2 - Privazione della libertà nell'ambito penale (U.O. 2)

L'U.O. 2 svolge attività di monitoraggio e visita degli istituti penitenziari e delle strutture dell'esecuzione penale minorile e di comunità, verificando il rispetto dei diritti fondamentali e degli standard nazionali e internazionali.

Cura i rapporti con le Amministrazioni competenti, le Autorità giudiziarie e gli organismi di ricerca, esamina segnalazioni e documentazione e segue i procedimenti riguardanti fatti commessi ai danni di persone private della libertà. Provvede inoltre all'analisi delle princi-

pali criticità del sistema detentivo e dell'evoluzione giurisprudenziale di riferimento.

c) Unità Organizzativa n. 3 - Privazione della libertà da parte delle forze di polizia (U.O. 3)

L'U.O. 3 monitora i luoghi utilizzati dalle forze di polizia per la custodia e il trattenimento temporaneo delle persone, verificandone le condizioni e il rispetto delle garanzie fondamentali.

L'Unità mantiene i rapporti con le Amministrazioni interessate e gli organismi di ricerca, acquisisce la documentazione necessaria e segue i procedimenti relativi a eventuali violazioni commesse nei confronti di persone sottoposte alla responsabilità delle forze di polizia. Particolare attenzione è riservata all'impiego dei mezzi coercitivi, alla formazione del personale e alla coerenza delle relative prassi con i principi di necessità, proporzionalità e tutela dei diritti.

d) Unità Organizzativa n. 4 - Privazione della libertà e persone migranti (U.O. 4)

L'U.O. 4 è competente per il monitoraggio dei luoghi nei quali possono essere trattenuti cittadini stranieri, tra cui centri di permanenza per i rimpatri, hotspot, strutture di prima accoglienza, strutture per minori stranieri non accompagnati, aree di transito e di frontiera e gli ulteriori luoghi previsti dal Codice del Garante.

L'Unità cura le visite, l'esame delle segnalazioni e dei reclami, i rapporti con le Amministrazioni e gli altri soggetti istituzionali e segue i procedimenti relativi alla tutela delle persone straniere private della libertà. Monitora inoltre le operazioni di rimpatrio forzato e coordina le risorse aggiuntive collegate ai progetti finanziati nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

e) Unità Organizzativa n. 5 - Privazione della libertà nell'ambito sanitario, socio-sanitario e assistenziale (U.O. 5)

L'U.O. 5 svolge attività di monitoraggio e visita delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali nelle quali possono verificarsi situazioni di privazione, anche di fatto, della libertà personale.

L'ambito di competenza comprende, tra l'altro, i servizi psichiatrici di diagnosi e cura, i luoghi in cui vengono effettuati trattamenti sanitari obbligatori, le REMS e le strutture residenziali destinate a persone con disabilità o anziane. L'Unità tratta le segnalazioni, acquisisce atti e documentazione, mantiene i rapporti con le Amministrazioni e

le Autorità giudiziarie e segue i procedimenti rilevanti per la tutela dei diritti delle persone ospitate.

f) Unità Organizzativa n. 6 - Supporto al Collegio (U.O. 6)

L'U.O. 6 assicura il supporto diretto al Collegio e cura i rapporti istituzionali, il cerimoniale e l'organizzazione della partecipazione del Garante alle iniziative ufficiali. Svolge le funzioni di segreteria particolare seguendo i procedimenti direttamente curati dal Presidente.

Gestisce le agende del Presidente e dei Membri del Collegio, la corrispondenza e i flussi informativi di competenza, nonché la redazione e la raccolta delle delibere e dei verbali. Coordina inoltre la raccolta dei contributi delle diverse Unità Organizzative ai fini della predisposizione della Relazione annuale al Parlamento.

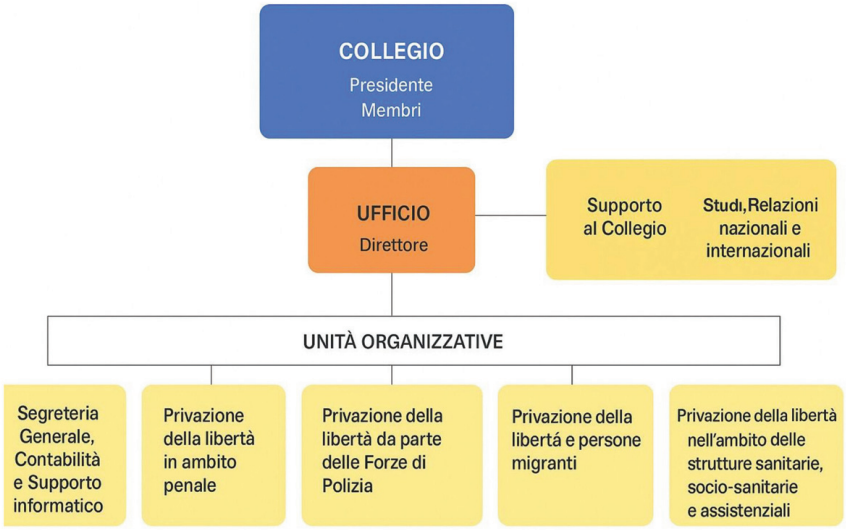
g) Unità Organizzativa n. 7 - Studi, relazioni nazionali e internazionali (U.O. 7)

L'U.O. 7, alle dirette dipendenze del Collegio, svolge attività di studio, ricerca e aggiornamento normativo sui temi riguardanti i diritti delle persone private della libertà.

Cura le pubblicazioni del Garante, i rapporti con università, istituti di ricerca, Garanti territoriali e organismi internazionali e partecipa a iniziative di cooperazione e scambio di buone pratiche. Garantisce inoltre il servizio di traduzione e interpretariato a supporto delle attività istituzionali.

Di seguito è riportato lo schema relativo all'articolazione della struttura del Garante nazionale.

Grafico 2 – Articolazione della struttura del Garante nazionale



1.2. Personale alle dipendenze dell'Ufficio del Garante

1.2.1. Coordinamento e caratteristiche del personale

La complessità e la particolare delicatezza delle funzioni attribuite al Garante richiedono la presenza di professionalità diversificate e caratterizzate da competenze specialistiche. Per tale ragione, il personale dell'Ufficio proviene da differenti settori della pubblica amministrazione, assicurando un insieme equilibrato di conoscenze giuridico-amministrative, capacità tecniche ed esperienze operative.

Tali competenze costituiscono un importante patrimonio professionale per l'attività del Garante, fondata sul monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà e sul confronto costante con le strutture penitenziarie e con le forze di polizia.

La compresenza di esperienze e professionalità differenti favorisce un approccio multidisciplinare, capace di integrare gli aspetti giuridici e istituzionali con quelli operativi, sanitari e sociali. La diversità dei percorsi professionali agevola inoltre lo scambio di competenze e metodologie di lavoro, contribuendo a un'azione improntata a efficienza, imparzialità e rigore tecnico.

Tale articolazione professionale rafforza la capacità dell'Ufficio di intervenire nei diversi contesti sottoposti all'attività di monitoraggio, dagli istituti penitenziari ai luoghi di trattenimento delle persone migranti, fino alle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali.

L'integrazione delle competenze operative con quelle giuridiche e amministrative permette, pertanto, di affrontare le questioni connesse alla privazione della libertà secondo una prospettiva complessiva, attenta sia ai profili normativi sia alla dimensione umana e relazionale.

Nel 2025 hanno prestato servizio nell'Ufficio, anche avvicendandosi, n. 5 funzionari dell'Amministrazione penitenziaria, n. 2 funzionari dell'Amministrazione della Giustizia Minorile, n. 11 appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria, n. 2 appartenenti alla Polizia di Stato, n.1 funzionario dei Servizi Sanitari, n.1 assistente informatico dell'Organizzazione giudiziaria, n. 3 assistenti/operatore amministrativi dell'Amministrazione penitenziaria.

1.2.2. Criticità gestionali del personale

Il personale assegnato al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è disciplinato dai rispettivi contratti collettivi nazionali di appartenenza, che si differenziano sia differenti sia sotto il profilo degli istituti giuridici sia per quanto concerne il trattamento economico fondamentale e accessorio.

In assenza di un autonomo ruolo dell'Autorità, ciascun dipendente conserva infatti il proprio rapporto contrattuale e il relativo sistema di trattamento economico. Per il personale appartenente al comparto delle funzioni centrali, gli emolumenti accessori sono corrisposti dai rispettivi Dipartimenti di provenienza, mentre per gli appartenenti alla Polizia penitenziaria provvedono le Direzioni dei rispettivi istituti penitenziari di provenienza.

Anche nel 2025 tale assetto ha determinato una significativa complessità nella gestione amministrativa dei diversi comparti, con particolare riferimento alla rilevazione delle presenze, all'attribuzione dei buoni pasto e alla contabilizzazione delle prestazioni di lavoro straordinario.

Pur in presenza di tali criticità strutturali, la Segreteria generale ha assicurato nel corso dell'anno una gestione improntata a criteri di efficienza, economicità e trasparenza, garantendo l'applicazione delle disposizioni contrattuali e delle indicazioni dipartimentali relative, in

particolare, al lavoro straordinario e alla fruizione delle ferie maturate negli anni precedenti.

2. Area contabile

2.1. Quadro generale e criterio di esposizione

L'Area contabile assiste la Direzione nella programmazione e nella gestione del capitolo di bilancio assegnato al Garante, nella verifica della copertura finanziaria, nell'attuazione dei provvedimenti di spesa, nella liquidazione delle spese, nella predisposizione dei titoli di pagamento, negli adempimenti fiscali e nella predisposizione del rendiconto. La funzione non si esaurisce quindi nella registrazione dei pagamenti, ma collega le risorse disponibili alle esigenze dell'Autorità e garantisce la tracciabilità dell'intero ciclo amministrativo-contabile.

Per il 2025 l'esposizione è stata ampliata rispetto alla precedente Relazione. Accanto ai dati di consuntivo sono illustrati la programmazione iniziale, la composizione dei pagamenti, la formazione dei residui, l'attività negoziale e le principali condizioni organizzative che hanno inciso sull'impiego delle risorse. L'obiettivo è rendere leggibile non soltanto quanto è stato speso, ma quali funzioni e quali obblighi sono stati sostenuti con la dotazione assegnata.

I valori sono presentati distinguendo la gestione corrente del piano gestionale 1, i residui degli esercizi precedenti e le poste del piano gestionale 2 collegate ai costi indiretti del precedente progetto FAMI.

2.2. Quadro normativo e sistema di gestione

2.2.1. Il capitolo 1753 e la programmazione

Le risorse destinate al funzionamento del Garante sono iscritte sul capitolo 1753 dello stato di previsione del Ministero della giustizia. Le risorse destinate al funzionamento del Garante nazionale trovano il proprio originario fondamento nell'articolo 1, comma 317, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che ha introdotto nell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 il comma 5-*bis*, autorizzando, a decorrere dal 2016, una specifica spesa per il funzionamento dell'Autorità e disciplinando contestualmente le indennità dei componenti del Collegio e il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle attività istituzionali.

La disciplina è stata successivamente riformulata dall'articolo 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha elevato a 300.000 euro annui, a decorrere dal 2018, l'autorizzazione permanente per il funzionamento del Garante. La stessa disposizione ha confermato un assetto nel quale l'Ufficio si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia. Per il 2025 lo stanziamento annuo iscritto sul capitolo 1753 ammonta a 380.000 euro e costituisce il limite complessivo assunto nella programmazione annuale; le somme vengono poi rese concretamente disponibili attraverso le richieste di accreditamento formulate nel corso dell'esercizio.

La formulazione legislativa fa riferimento, in termini generali, al "funzionamento del Garante", senza individuare una tassonomia analitica delle singole tipologie di spesa ammissibili. Nel corso degli anni, il progressivo ampliamento delle esigenze direttamente gestite dall'Ufficio — anche a seguito della riduzione delle forme di supporto materiale e logistico precedentemente assicurate da altre articolazioni dell'Amministrazione della giustizia — ha reso più articolata la riconduzione delle singole operazioni alle autorizzazioni di spesa storicamente previste.

La programmazione annuale, approvata dal Collegio, collega gli obiettivi dell'Ufficio alle risorse assegnate e costituisce il riferimento per la gestione. Le singole spese sono autorizzate attraverso gli atti presidenziali o collegiali e i successivi provvedimenti amministrativi. Nel tempo non è mutata la disciplina sostanziale del capitolo, è invece cambiato il perimetro delle esigenze che, per necessità operative, l'Ufficio è stato chiamato a soddisfare direttamente.

2.3. Programmazione annuale 2025

Il programma di spesa registrato in SICOGE il 13 febbraio 2025 ha articolato lo stanziamento complessivo di 380.000 euro tra funzionamento del Collegio, visite e missioni, iniziative pubbliche, pubblicazioni, spese correnti, consulenze e partecipazione a procedimenti giudiziari. Il programma costituisce il quadro previsionale dell'intero esercizio; la concreta disponibilità delle somme è stata successivamente attivata mediante gli ordini di accreditamento richiesti nel corso dell'anno. La struttura della previsione rifletteva il nucleo storico delle spese del capitolo, con una prevalenza delle indennità e delle attività istituzionali sul territorio.

Tabella 6 – Articolazione della programmazione annuale di spesa 2025

Macro-voce	Articolazione prevista nel programma SICOGE	Importo programmato	Incidenza
Indennità Collegio	Indennità del Collegio (obbligazione già assunta): € 136.000,00	€ 136.000,00	35,8%
Visite	Visite presso strutture di competenza (personale): € 10.000,00 Visite mirate, incontri presso istituzioni e trasferte del Collegio: € 80.000,00 Monitoraggio dei voli di rimpatrio: € 1.000,00	€ 91.000,00	23,9%
Iniziative pubbliche	Presentazione della Relazione annuale al Parlamento: € 10.000,00 Spese di rappresentanza: € 20.000,00 Formazione interna ed esterna: € 14.000,00 Contributi per l'allestimento di eventi pubblici: € 5.000,00	€ 49.000,00	12,9%
Pubblicazioni	Stampa di pubblicazioni: € 6.000,00 Registrazioni ISBN: € 500,00 Traduzioni: € 5.000,00 Rassegna stampa (obbligazione già assunta): € 20.000,00	€ 31.500,00	8,3%
Spese correnti	Cancelleria e materiali di consumo: € 10.000,00 Libri e manuali: € 5.000,00 Noleggio multifunzione (obbligazione già assunta): € 3.000,00 Licenze software e assistenza: € 2.000,00 Attrezzature informatiche, telefonia e dati: € 10.000,00	€ 30.000,00	7,9%
Consulenti esterni	Esperti tematici	€ 22.500,00	5,9%
Attività specifiche e straordinarie	Partecipazione a procedimenti giudiziari: € 20.000,00	€ 20.000,00	5,3%
Totale		**€ 380.000,00**	**100,0%**

2.4. Risultati della gestione 2025

Tabella 7 – Risultati della gestione 2025

€ 380.000,00 stanziamento annuo	**€ €372.500,00** risorse richieste	**€ 309.185,21** pagamenti EPR 2025
€ 63.314,79 residui EPR 2025	**100,0%** utilizzo delle risorse richieste	**€ 7.500,00** quota dello stanziamento non richiesta

2.4.1. Risorse richieste, pagamenti e residui

Nel 2025, a fronte di uno stanziamento annuo di 380.000 euro, l'Ufficio ha richiesto risorse per 372.500 euro. Le somme richieste risultano integralmente ricondotte alla gestione: 309.185,21 euro sono stati pagati nell'esercizio e 63.314,79 euro sono stati riportati alla gestione 2026 per pagamenti e adempimenti da completare. La quota dello stanziamento non richiesta è pertanto pari a 7.500 euro. Il 98,0% dello stanziamento è stato tradotto in richieste di accreditamento e il 100% delle risorse richieste risulta pagato o riportato all'esercizio successivo.

Tabella 8 – Programmazione riclassificata e risultanze della gestione 2025

Macro-voce	Previsione riclassificata	Pagamenti	Residui	Totale utilizzato	Scostamento
Indennità Collegio	€ 136.000,00	€ 133.776,64	€ 2.087,00	€ 135.863,64	€ 136,36
Visite	€ 91.000,00	€ 71.611,88	€ 421,45	€ 72.033,33	€ 18.966,67
Iniziative pubbliche	€ 35.000,00	€ 16.991,44	€ 27.040,60	€ 44.032,04	€ –9.032,04
Pubblicazioni, documentazione e rassegna stampa	€ 31.500,00	€ 30.402,40	€ 10.134,13	€ 40.536,53	€ –9.036,53
Spese correnti	€ 30.000,00	€ 29.392,66	€ 23.557,76	€ 52.950,42	€ –22.950,42
Consulenti esterni	€ 22.500,00	€ 5.231,45	€ 73,85	€ 5.305,30	€ 17.194,70
Attività specifiche e straordinarie	€ 20.000,00	€ 12.301,94	€ 0,00	€ 12.301,94	€ 7.698,06
Salute, sicurezza e formazione	€ 14.000,00	€ 9.476,80	€ 0,00	€ 9.476,80	€ 4.523,20
Totale	**€ 380.000,00**	**€ 309.185,21**	**€ 63.314,79**	**€ 372.500,00**	**€ 7.500,00**

La programmazione è stata riclassificata, senza modificarne il totale complessivo, per rendere omogeneo il confronto con la natura effettiva delle spese sostenute. In particolare, dei 49.000 euro originariamente programmati per le iniziative pubbliche, 14.000 euro — riferiti alla formazione interna ed esterna — sono esposti separatamente nella voce ''Salute, sicurezza e formazione''; i restanti 35.000 euro comprendono la presentazione della Relazione annuale, le spese di rappresentanza e i contributi per l'allestimento di eventi. Nella voce relativa a salute e sicurezza sono ricondotti, secondo la finalità sostanziale, anche i pagamenti per la formazione obbligatoria e la sorveglianza sanitaria. Lo scostamento è calcolato rispetto alla programmazione iniziale così riclassificata e deve essere letto insieme alle deliberazioni collegiali che hanno autorizzato le singole spese e le eventuali rimodulazioni. Nel totale generale, lo scostamento di 7.500 euro corrisponde alla parte dello stanziamento annuo che non è stata richiesta in accreditamento.

2.4.2. Analisi degli scostamenti

Gli oneri del Collegio risultano sostanzialmente allineati alla previsione. Le spese per visite e missioni, le consulenze esterne, le attività specifiche e straordinarie e la formazione obbligatoria presentano invece disponibilità residue rispetto alla programmazione iniziale riclassificata. Le maggiori esigenze si concentrano nelle spese correnti, nelle pubblicazioni e nelle iniziative collegate alla presentazione della Relazione annuale.

In particolare, le spese correnti risultano superiori alla previsione iniziale riclassificata di 22.950,42 euro e la voce ''Pubblicazioni, documentazione e rassegna stampa'' presenta uno scostamento di 9.036,53 euro. Le due componenti nelle quali è stata suddivisa l'originaria macro-voce ''Iniziative pubbliche'' — iniziative pubbliche in senso stretto e salute, sicurezza e formazione — registrano complessivamente un utilizzo di 53.508,84 euro, superiore di 4.508,84 euro alla previsione originaria di 49.000 euro. I maggiori utilizzi sono compensati dalle minori utilizzazioni registrate nelle altre macroaree. Il dato mostra che la previsione iniziale non rappresentava ancora pienamente il peso assunto dai fabbisogni strumentali, tecnologici, documentali, sanitari e logistici direttamente gestiti dall'Ufficio.

Tabella 9 – Composizione dei residui EPR 2025

Macro-voce	Residui EPR 2025	Incidenza
Indennità Collegio	€ 2.087,00	3,3%
Visite	€ 421,45	0,7%
Iniziative pubbliche	€ 27.040,60	42,7%
Pubblicazioni, documentazione e rassegna stampa	€ 10.134,13	16,0%
Spese correnti	€ 23.557,76	37,2%
Consulenti esterni	€ 73,85	0,1%
Totale	**€ 63.314,79**	**100,0%**

La voce ''Iniziative pubbliche'' comprende pagamenti per rappresentanza e relazioni istituzionali pari a 16.991,44 euro e residui per 27.040,60 euro, riferiti alle attività connesse alla presentazione della Relazione annuale. La voce ''Pubblicazioni, documentazione e rassegna stampa'' comprende pagamenti per 30.402,40 euro, corrispondenti alle quattro quote del servizio di rassegna stampa liquidate nel 2025, e il residuo di 10.134,13 euro relativo alla proroga del medesimo servizio.

2.4.3. Somme da gestire nel 2026

Alla chiusura dell'esercizio, le somme da gestire nel 2026 ammontano complessivamente a 96.149,39 euro. Il dato comprende le somme della gestione 2025 riportate all'esercizio successivo, i residui ordinari provenienti dal 2024 e le residue poste del piano gestionale 2 riferite al precedente progetto europeo.

Tabella 10 – Somme da gestire nel 2026

Gestione di provenienza	Importo	Descrizione
PG1 - EPR 2025	€ 63.314,79	Somme della gestione 2025 riportate al 2026 per pagamenti e adempimenti da completare
PG1 - EPR 2024	€ 32.479,95	Residui ordinari provenienti dall'esercizio 2024
PG2 - EPR 2024	€ 354,65	Residui riferiti ai costi indiretti del precedente progetto europeo
Totale	**€ 96.149,39**	

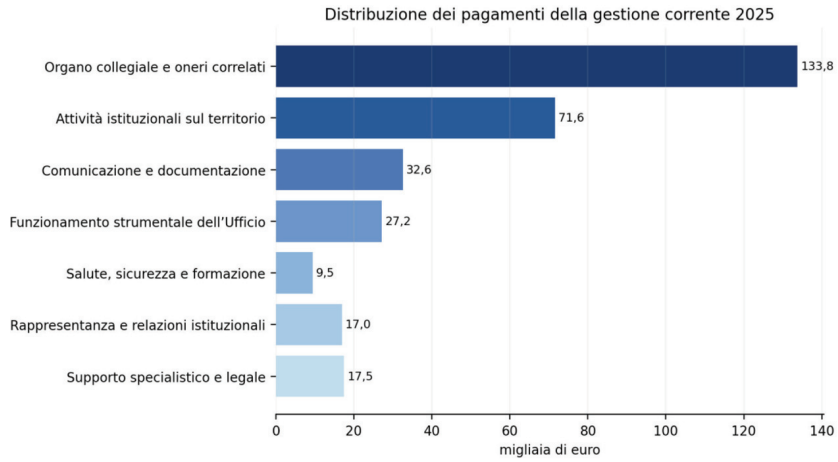
2.5. Impiego delle risorse

La riclassificazione gestionale dei pagamenti consente di collegare le risorse alle funzioni concretamente sostenute. Essa è distinta dalle macro-voci della programmazione: queste ultime rappresentano la previsione iniziale, mentre la riclassificazione per finalità descrive la natura effettiva delle operazioni. Per tale ragione, nella tabella seguente i libri e i manuali sono ricondotti alla documentazione, mentre i servizi del medico competente e la formazione obbligatoria sono aggregati alla salute e sicurezza. Oltre al funzionamento del Collegio e alle attività di visita, una parte rilevante della spesa è stata assorbita da comunicazione e documentazione, dotazioni strumentali, salute e sicurezza, rappresentanza istituzionale e supporti specialistici.

Tabella 11 – Distribuzione dei pagamenti della gestione corrente 2025

Macro-area	Importo	Incidenza	Finalità prevalente
Organo collegiale e oneri correlati	€ 133.776,64	43,3%	Indennità, ritenute e IRAP.
Attività istituzionali sul territorio	€ 71.611,88	23,2%	Visite, missioni, trasferte e monitoraggio dei rimpatri.
Pubblicazioni, documentazione e rassegna stampa	€ 32.597,25	10,5%	Rassegna stampa, libri, pubblicazioni e supporti documentali.
Funzionamento strumentale dell'Ufficio	€ 27.197,81	8,8%	Cancelleria, informatica, telefonia, software, noleggi e materiali di consumo.
Salute, sicurezza e formazione	€ 9.476,80	3,1%	Medico competente, prevenzione, protezione e formazione obbligatoria.
Rappresentanza e relazioni istituzionali	€ 16.991,44	5,5%	Accoglienza di delegazioni, materiali e servizi per incontri istituzionali.
Supporto specialistico e legale	€ 17.533,39	5,7%	Esperti, interpretariato, DPO e assistenza nei procedimenti giudiziari.
Totale	**€ 309.185,21**	**100,0%**	

Grafico 3 – Distribuzione dei pagamenti per macro-area



Le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale; la somma dei valori esposti può pertanto differire di un decimo di punto dal totale.

Le spese per salute, sicurezza, formazione, dotazioni strumentali e interventi tecnici non rappresentano elementi accessori. Esse sono presupposti necessari per la continuità dell'Ufficio, la tutela del personale, la sicurezza della sede e l'esercizio delle funzioni istituzionali. La loro crescita modifica, tuttavia, la composizione del capitolo e riduce la quota liberamente destinabile alle attività proprie del mandato.

2.6. Confronto con l'esercizio 2024

Il raffronto con il 2024 deve distinguere lo stanziamento annuo dalle somme effettivamente richieste al Dipartimento mediante gli ordini di accreditamento. In entrambi gli esercizi lo stanziamento del capitolo è stato pari a 380.000 euro. Nel 2024 furono richiesti 285.000 euro, interamente assorbiti da pagamenti e residui, mentre 95.000 euro dello stanziamento non furono richiesti. Nel 2025 le richieste sono salite a 372.500 euro, anch'esse integralmente assorbite dalla gestione, e la quota non richiesta si è ridotta a 7.500 euro. Il confronto evidenzia quindi non un aumento formale della dotazione, ma un rilevante miglioramento della capacità di programmare i fabbi-

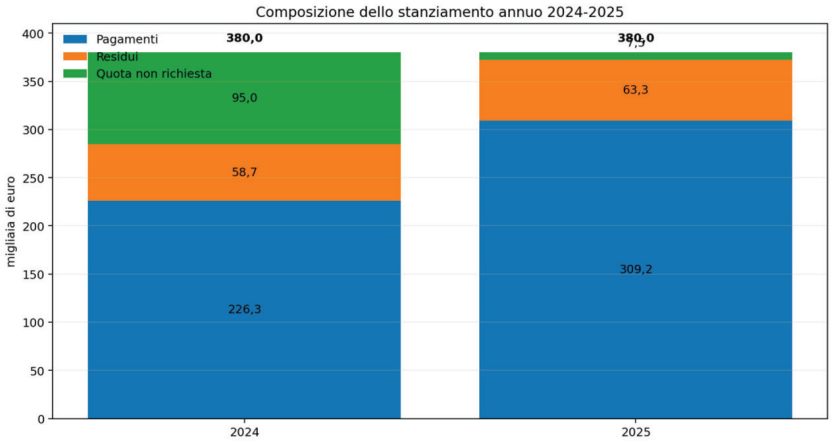
sogni, attivare le risorse disponibili e tradurle in pagamenti o obbligazioni puntualmente individuate.

Tabella 12 – Stanziamento, risorse richieste e risultati della gestione 2024-2025

Risultanza	2024	2025	Variazione
Stanziamento annuo	€ 380.000,00	€ 380.000,00	0,0%
Risorse richieste (pagamenti + residui)	€ 285.000,00	€ 372.500,00	+30,7%
Quota dello stanziamento richiesta	75,0%	98,0%	+23,0 p.p.
Pagamenti della gestione corrente	€ 226.326,63	€ 309.185,21	+36,6%
Residui della gestione	€ 58.673,37	€ 63.314,79	+7,9%
Quota pagata sulle risorse richieste	79,4%	83,0%	+3,6 p.p.
Quota dello stanziamento non richiesta	€ 95.000,00	€ 7.500,00	–92,1%

I dati 2024 sono tratti dal consuntivo definitivo e riconciliati con SICOGE. Per entrambi gli anni, la somma dei pagamenti e dei residui coincide con le risorse richieste: la quota indicata come "non richiesta" non rappresenta pertanto un'economia formatasi dopo l'accreditamento, ma la parte dello stanziamento per la quale non è stato richiesto l'ordine di accreditamento.

Grafico 4 – Composizione dello stanziamento annuo 2024-2025



La gestione 2025 presenta un miglioramento sia nella capacità di attivare lo stanziamento, sia nel grado di esecuzione raggiunto entro la chiusura dell'esercizio. La quota dello stanziamento effettivamente richiesta passa dal 75,0% al 98,0%; parallelamente, la parte delle risorse richieste trasformata in pagamenti entro l'esercizio sale dal 79,4% all'83,0%. La quota non richiesta si riduce da 95.000 a 7.500 euro. Non si tratta di una maggiore spesa fine a sé stessa, ma della capacità di rilevare i fabbisogni, istruire le procedure e utilizzare quasi integralmente le risorse disponibili per attività e obbligazioni riconducibili alle funzioni dell'Ufficio.

Lettura del confronto

Nel 2025 lo stanziamento annuo è rimasto invariato, ma la capacità di attivarlo è aumentata in modo netto: le risorse richieste sono passate da 285.000 a 372.500 euro e la quota non richiesta si è ridotta da 95.000 a 7.500 euro. Tutte le somme richieste risultano pagate oppure riportate alla gestione successiva per il completamento dei relativi adempimenti. Il dato esprime un miglioramento della programmazione, della presa in carico dei fabbisogni e dell'esecuzione amministrativo-contabile.

2.7. Attività negoziale e carico amministrativo

Il registro delle procedure adottate nel 2025, comprensivo delle acquisizioni riferite alla gestione corrente, ai residui e alle progettualità FAMI, censisce 50 determine. Ventinove procedure sono state svolte mediante il Mercato elettronico della pubblica amministrazione e ventuno fuori MEPA nei casi consentiti dalla normativa o in ragione della natura della prestazione. In quarantotto casi risulta acquisito un CIG; per due incarichi il registro non riporta un codice identificativo di gara.

50 determine adottate	**29** procedure MEPA	**21** procedure fuori MEPA
48 procedure con CIG	**2** incarichi senza codice nel registro	**7** macro-aree di spesa riclassificate

Tabella 13 – Principali ambiti dell'attività negoziale 2025

Ambito	Acquisizioni significative	Funzione
Salute e sicurezza	RSPP, medico competente, formazione e materiali connessi	Adempimenti obbligatori e periodici.
Sede e impianti	Interventi elettrici, ferramenta, igiene, arredi e materiali tecnici	Continuità operativa e sicurezza della sede.
Dotazioni strumentali	Hardware, periferiche, telefonia, software, noleggi e consumabili	Autonomia operativa e continuità dei servizi.
Comunicazione e documentazione	Rassegna stampa, libri, volumi, stampe e materiali istituzionali	Informazione, documentazione e attività pubbliche.
Supporti professionali	Avvocatura, esperti, interpretariato e protezione dei dati	Competenze specialistiche non stabilmente disponibili in organico.

Ogni acquisizione genera un ciclo completo di attività: analisi del fabbisogno, individuazione dello strumento, verifica della copertura, CIG, determina, stipula, controllo dell'esecuzione, liquidazione, adempimenti fiscali, eventuale inventariazione e conservazione del fascicolo. L'incremento delle procedure ha quindi un impatto organizzativo superiore al solo valore economico delle forniture.

2.8. Evoluzione delle esigenze di funzionamento

L'ampliamento dell'attività amministrativa è stato progressivo e non nasce nel solo esercizio 2025. Fin dalla fase di avvio l'Ufficio ha effettuato acquisti e affidamenti; nel tempo, tuttavia, la varietà e la frequenza delle procedure sono aumentate.

Il mutamento non deriva da una modifica normativa delle finalità del capitolo 1753. In origine le risorse erano destinate soprattutto alle indennità del Collegio, ai rimborsi, alle missioni e alle attività istituzionali. L'estensione concreta degli utilizzi è stata determinata dalla necessità di assicurare direttamente beni, servizi e adempimenti che in precedenza erano in parte soddisfatti mediante il supporto del Provveditorato regionale e della Casa circondariale di Regina Coeli. Le nuove spese sono state autorizzate attraverso le deliberazioni presidenziali o collegiali e i conseguenti atti di gestione.

Sono così entrati stabilmente nel perimetro amministrativo dell'Ufficio la salute e sicurezza sul lavoro, gli interventi tecnici, alcune ma-

nutenzioni, gli arredi, le dotazioni informatiche, le licenze, i materiali di consumo, i servizi di comunicazione e ulteriori prestazioni necessarie alla sede. L'assunzione diretta di tali oneri ha garantito tempestività e continuità, ma ha anche trasformato una quota crescente del capitolo in spesa generale di funzionamento.

Punto essenziale

Non è cambiata la norma che disciplina il capitolo: sono cambiate, per necessità, le funzioni materiali e amministrative che l'Ufficio deve finanziare e gestire direttamente.

2.9. Le criticità dell'autonomia amministrativo-contabile

2.9.1. La spesa secondaria e l'assenza di entrate proprie

Pur disponendo di un capitolo dedicato, il Garante non opera quale ordinatore primario su un autonomo bilancio di entrata e di spesa. Il Direttore agisce come Funzionario delegato e ordinatore secondario, mediante ordini di accreditamento e titoli SICOGE. Si tratta di strumenti tipici della spesa delegata delle articolazioni amministrative inserite nel bilancio ministeriale.

L'assetto produce un'autonomia asimmetrica: l'Ufficio assume la responsabilità sostanziale della programmazione, degli affidamenti, della liquidazione e della rendicontazione, ma non dispone di capitoli di entrata, di una propria tesoreria o di canali autonomi per ricevere risorse aggiuntive e vincolate. In presenza di fabbisogni ulteriori, è necessario ricorrere all'intermediazione di altre amministrazioni, con passaggi che incidono sulla tempestività e sulla leggibilità della gestione.

La disponibilità del capitolo 1753 non può quindi essere interpretata come autosufficienza finanziaria e organizzativa. Il medesimo ordinamento prevede che il Garante si avvalga delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia. Il progressivo venir meno di tali forme di supporto trasferisce sul capitolo oneri che non erano originariamente dimensionati in modo stabile nella programmazione.

2.10. Risorse aggiuntive e progetti FAMI

L'assenza di capitoli di entrata ha inciso anche sulla gestione delle risorse aggiuntive. In più occasioni l'Ufficio ha dovuto chiedere al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di ricevere fondi desti-

nati al Garante e di renderli successivamente disponibili sul capitolo ordinario. Il percorso consente di utilizzare le risorse, ma introduce dipendenze procedurali e rende meno immediata la separazione tra dotazione ordinaria e finanziamenti finalizzati.

Nel precedente ciclo FAMI le risorse connesse al progetto sono state gestite attraverso il capitolo 1753; per questo le poste del piano gestionale 2 relative ai costi indiretti sono mantenute separate dalla gestione ordinaria. Al 31 dicembre 2025 residuano sul PG2 poste riferite al precedente progetto, da non confondere con la gestione corrente del PG1.

Per il nuovo progetto è stato previsto il supporto del DIT, attraverso la DGCOE, e l'utilizzo di una contabilità speciale dalla quale vengono effettuate le disposizioni di pagamento. Il modello rafforza la separazione delle risorse e il presidio dei controlli, ma nella fase iniziale ha aggiunto un ulteriore livello amministrativo. Le procedure non risultano ancora pienamente consolidate né per l'Ufficio né per la struttura di supporto, con conseguenti rallentamenti istruttori.

Esigenza operativa

Il rafforzamento dei controlli è positivo, ma deve essere accompagnato da procedure condivise, ruoli definiti, tempi certi e un flusso documentale unico, affinché il controllo non si traduca in una duplicazione delle istruttorie.

2.11. Considerazioni conclusive e prospettive

La gestione 2025 evidenzia un netto rafforzamento della capacità di programmazione e attuazione finanziaria. A fronte di uno stanziamento annuo invariato di 380.000 euro, l'Ufficio ha attivato risorse per 372.500 euro, pari al 98,0% delle risorse disponibili, di cui 309.185,21 euro pagati nell'esercizio e 63.314,79 euro riportati alla gestione 2026, rispetto ai 285.000 euro richiesti nel 2024. La quota dello stanziamento non attivata si è così ridotta da 95.000 a 7.500 euro. Le somme richieste hanno sostenuto il funzionamento del Collegio, le visite e i monitoraggi, la documentazione, la comunicazione, la sicurezza, le dotazioni tecnologiche, gli interventi sulla sede e il ricorso a competenze specialistiche. Il risultato riflette una più tempestiva rilevazione dei fabbisogni e una maggiore capacità di completare le procedure di spesa, mantenendo la piena riconciliazione tra pagamenti, somme riportate alla gestione successiva e risorse richieste.

Il dato finanziario rende tuttavia evidente una questione strutturale. L'aumento dei pagamenti si concentra soprattutto nel funzionamento e nei servizi direttamente acquisiti. Una quota crescente della dotazione ordinaria è quindi destinata a esigenze generali e obbligatorie, mentre l'Ufficio continua a operare attraverso il sistema della spesa secondaria, senza entrate proprie e senza un autonomo meccanismo di acquisizione delle risorse.

La piena indipendenza nell'esercizio del mandato richiede un'infrastruttura amministrativa e contabile coerente con le responsabilità attribuite. Non si tratta soltanto di incrementare le somme disponibili, ma di chiarire stabilmente chi debba assicurare i beni e i servizi di base, come debbano affluire le risorse aggiuntive, quali procedure e strumenti debbano accompagnare la gestione e quale dotazione professionale sia necessaria per sostenerla.

In questa prospettiva appare opportuno valutare:

- una definizione formale e stabile del riparto degli oneri tra il Garante e l'Amministrazione della giustizia per sede, impianti, manutenzioni, sicurezza, arredi, dotazioni e servizi generali;
- l'adeguamento della dotazione del capitolo alle spese obbligatorie e ai fabbisogni di funzionamento direttamente assunti dall'Ufficio;
- il passaggio da un sistema esclusivamente fondato sulla spesa secondaria a strumenti contabili maggiormente coerenti con la natura indipendente dell'Autorità, o comunque a soluzioni equivalenti per autonomia e flessibilità;
- canali distinti e trasparenti per ricevere, gestire e rendicontare risorse aggiuntive, vincolate o europee;
- il consolidamento delle procedure FAMI mediante un protocollo operativo con competenze, documenti e tempi chiaramente definiti;
- il rafforzamento stabile delle professionalità amministrativo-contabili e in materia di contratti pubblici;

Conclusione

L'effettività dell'autonomia del Garante si misura anche nella capacità di disporre, con responsabilità e strumenti adeguati, delle risorse indispensabili allo svolgimento del mandato. L'esperienza del 2025 mostra che tale autonomia è cresciuta nella prassi, ma non è ancora sostenuta da un assetto normativo, amministrativo e contabile pienamente coerente.

2.12. Riferimenti normativi e documentali

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, articolo 7, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e successive modificazioni.
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, articolo 1, comma 317.
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, commi 476 e 477.
- D.P.C.M. 10 aprile 2019, n. 89, recante la disciplina della struttura e della composizione dell'Ufficio.
- Regolamento di contabilità del Garante nazionale, approvato il 28 giugno 2021.
- Programmazione annuale di spesa 2025 - capitolo 1753, piano gestionale 1.
- Consuntivo 2024 e prospetto di consuntivo 2025; stampe SICOGE 2024 e 2025.
- Relazione al Parlamento 2024 del Garante nazionale.

3. Area informatica

3.1. Premessa

Nel corso del 2025 il Settore Sistemi Informativi ha proseguito il percorso di crescita e consolidamento tecnologico dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, contribuendo in maniera significativa al rafforzamento della capacità operativa dell'Ente e al progressivo sviluppo della sua autonomia organizzativa e infrastrutturale.

L'anno è stato caratterizzato da una crescente attenzione verso i temi della sicurezza informatica, della digitalizzazione dei processi, della modernizzazione degli strumenti di lavoro e del miglioramento della qualità dei servizi a supporto delle attività istituzionali. In un contesto sempre più orientato verso la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e verso l'adozione di standard elevati di resilienza informatica, il Settore ha svolto una funzione trasversale di supporto a tutte le articolazioni dell'Autorità, accompagnando l'evoluzione tecnologica dell'Ente e contribuendo alla realizzazione di numerosi progetti di interesse strategico.

Le attività svolte nel corso dell'anno hanno interessato tanto le infrastrutture tecnologiche quanto gli aspetti organizzativi e progettuali, con particolare riguardo al rafforzamento delle reti di comunicazione, all'adeguamento alle nuove disposizioni normative in materia di cybersicurezza, alla partecipazione a progetti nazionali di innovazione digitale, al miglioramento degli strumenti di comunicazione istituzionale e al supporto alle iniziative di carattere trasversale che hanno coinvolto l'intera struttura amministrativa.

In tale quadro, il Settore Sistemi Informativi ha continuato a operare non soltanto come struttura tecnica di supporto, ma come soggetto attivamente coinvolto nei processi di innovazione e modernizzazione dell'Autorità, contribuendo a costruire le condizioni necessarie affinché l'Ente possa affrontare con efficacia le sfide future poste dall'evoluzione tecnologica e normativa.

3.2. Autonomia tecnologica, infrastrutture e miglioramento degli ambienti di lavoro

Tra gli obiettivi che hanno guidato l'azione del Settore nel corso del 2025 assume particolare rilievo il consolidamento del percorso di indipendenza sistemistica avviato negli anni precedenti.

L'esperienza maturata nel corso del tempo ha infatti evidenziato come l'efficacia dell'azione amministrativa sia sempre più strettamente legata alla disponibilità di infrastrutture tecnologiche affidabili, sicure e adeguate alle esigenze operative di un'Autorità indipendente chiamata quotidianamente a svolgere attività di elevata complessità e delicatezza. In tale contesto è stato completato uno degli interventi infrastrutturali più significativi degli ultimi anni, rappresentato dal rilascio della nuova connettività SPC2 e dalla contestuale realizzazione della cosiddetta "Rete Garante WiFi".

L'iniziativa nasce dalla necessità di risolvere una problematica che aveva progressivamente assunto una crescente rilevanza all'interno della sede istituzionale. La particolare configurazione dell'edificio e le caratteristiche costruttive di alcune aree avevano infatti determinato nel tempo una significativa limitazione della copertura della rete mobile, soprattutto nei locali occupati dagli uffici della Presidenza, del Collegio e delle Direzioni.

Tale circostanza non rappresentava soltanto un disagio per il personale dell'Autorità ma costituiva un elemento potenzialmente critico anche in occasione degli incontri istituzionali che quotidianamente

vedono la partecipazione di rappresentanti di altre amministrazioni, organismi internazionali, delegazioni straniere ed esperti del settore. La crescente necessità di garantire comunicazioni continue e immediate rendeva infatti sempre più evidente la necessità di individuare una soluzione strutturale e definitiva.

Attraverso il lavoro svolto in collaborazione con il Dipartimento dell'Innovazione Tecnologica è stato possibile realizzare una nuova infrastruttura di rete capace di assicurare una connettività stabile e diffusa all'interno dell'intera sede, mediante l'installazione di apparati dedicati distribuiti sui diversi piani dell'edificio. L'intervento ha consentito di migliorare sensibilmente la qualità delle comunicazioni e l'accessibilità ai servizi digitali, favorendo una maggiore continuità operativa e contribuendo a rafforzare il percorso di autonomia tecnologica intrapreso dall'Autorità.

Il potenziamento delle infrastrutture di rete si è accompagnato a un costante lavoro di aggiornamento delle postazioni di lavoro in uso al personale. La crescente evoluzione delle minacce informatiche e il rapido mutamento degli standard tecnologici richiedono infatti una continua attività di adeguamento delle dotazioni informatiche affinché possano garantire elevati livelli di sicurezza e prestazioni adeguate alle esigenze operative degli uffici. Nel corso dell'anno il Settore ha pertanto dedicato un significativo impegno alla configurazione e distribuzione delle nuove postazioni di lavoro previste nell'ambito dei programmi di rinnovo tecnologico dell'Ente.

Le attività hanno riguardato la predisposizione delle apparecchiature, la configurazione dei sistemi operativi, l'implementazione delle misure di sicurezza richieste dalle linee guida dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e il costante aggiornamento dei dispositivi al fine di garantire la protezione delle informazioni trattate.

A ciò si è aggiunta la partecipazione alle attività della Commissione incaricata della verifica di conformità della fornitura delle postazioni di lavoro, attraverso una costante attività di controllo e monitoraggio finalizzata ad accertare la rispondenza delle apparecchiature ai requisiti tecnici previsti.

L'attenzione al miglioramento degli strumenti di lavoro e degli spazi destinati alle attività istituzionali ha trovato ulteriore espressione nell'avvio dei lavori relativi alla realizzazione della nuova sala riunioni polifunzionale FAMI.

Il progetto si inserisce all'interno di una più ampia strategia finalizzata alla valorizzazione degli ambienti dell'Autorità e al rafforzamento

della capacità dell'Ente di ospitare incontri istituzionali, attività formative, eventi e riunioni operative.

Il Settore Sistemi Informativi ha seguito il coordinamento delle attività progettuali e degli aspetti tecnologici connessi alla realizzazione della nuova sala, assicurando il monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e la predisposizione delle infrastrutture necessarie all'installazione dei sistemi audiovisivi e degli strumenti destinati a supportare le attività di collegamento da remoto.

L'intervento rappresenta un ulteriore passo nel percorso di modernizzazione dell'Autorità e testimonia la volontà di investire nella qualità degli ambienti di lavoro e nella capacità dell'Ente di presentarsi all'esterno come una istituzione moderna, efficiente e tecnologicamente avanzata.

3.3. Sicurezza informatica, innovazione digitale e partecipazione ai progetti strategici

L'evoluzione delle infrastrutture tecnologiche è stata accompagnata nel corso dell'anno da una crescente attenzione verso i temi della cybersicurezza e della trasformazione digitale.

La sicurezza delle informazioni rappresenta oggi uno degli elementi centrali per il corretto funzionamento di qualsiasi amministrazione pubblica e assume un rilievo ancora maggiore nel caso dell'Autorità Garante, che quotidianamente gestisce informazioni particolarmente delicate e dati caratterizzati da elevati livelli di sensibilità.

In tale contesto il 2025 è stato caratterizzato dall'avvio delle attività necessarie all'adeguamento alle disposizioni introdotte dalla Direttiva NIS2 e dalla normativa nazionale di recepimento.

La nuova disciplina attribuisce alle amministrazioni pubbliche e agli enti individuati dal legislatore specifici obblighi in materia di gestione del rischio informatico, resilienza digitale e governance della sicurezza.

L'Autorità, in qualità di soggetto destinatario delle disposizioni previste dal nuovo quadro normativo, ha avviato le prime attività organizzative necessarie a garantire il rispetto degli obblighi previsti.

In particolare, sono state individuate e formalmente nominate le figure del Punto di Contatto e del relativo sostituto, chiamate a svolgere un ruolo fondamentale nel coordinamento delle attività di adeguamento e nei rapporti con le autorità competenti in materia di cybersicurezza.

L'avvio di questo percorso rappresenta un passaggio particolarmente importante nel processo di maturazione della sicurezza informatica dell'Ente e costituisce la base sulla quale sviluppare le future attività di compliance e gestione del rischio.

L'attenzione ai temi della cybersicurezza ha trovato ulteriore espressione nella partecipazione dell'Autorità alle iniziative promosse dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale.

Nel corso dell'anno, il Settore Sistemi Informativi ha collaborato con il Dipartimento dell'Innovazione Tecnologica alla predisposizione di una proposta progettuale finalizzata alla revisione dell'architettura di sicurezza infrastrutturale del sistema SIAP AFIS, banca dati di riferimento per la gestione delle informazioni relative alla popolazione detenuta. La crescente attenzione riservata dal legislatore alla tutela dei dati personali e alla protezione delle informazioni sensibili rende infatti indispensabile un continuo aggiornamento delle piattaforme informatiche utilizzate dalle amministrazioni pubbliche.

Il progetto elaborato dall'Autorità si pone l'obiettivo di incrementare i livelli di sicurezza, affidabilità e resilienza dell'infrastruttura applicativa, favorendo l'adozione di soluzioni maggiormente aderenti ai moderni standard di cybersicurezza e garantendo una più efficace protezione dei dati trattati.

Accanto ai temi della sicurezza informatica, il Settore ha continuato a partecipare alle attività preparatorie e ai tavoli di confronto relativi al progetto di ''Digitalizzazione della Magistratura di Sorveglianza''. Si tratta di una iniziativa di particolare rilevanza strategica che mira ad affrontare una delle principali criticità storicamente presenti nel sistema informativo della giustizia, rappresentata dalla frammentazione dei dati e dalla presenza di molteplici applicativi non sempre pienamente interoperabili.

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'ambito del monitoraggio delle condizioni delle persone private della libertà personale ha consentito di fornire un contributo significativo alla definizione delle linee progettuali e alla individuazione delle esigenze operative che dovranno essere soddisfatte dal nuovo modello organizzativo.

L'obiettivo perseguito è quello di favorire una gestione più efficiente delle informazioni, ridurre le duplicazioni e consentire una più rapida circolazione dei dati tra le diverse amministrazioni coinvolte.

La costruzione di un ecosistema digitale fondato sull'interoperabilità e sulla centralità del dato rappresenta infatti una delle principali sfide che attendono il sistema giustizia nei prossimi anni e costituisce

una condizione essenziale per garantire maggiore efficienza, trasparenza e qualità dei servizi.

3.4. Comunicazione istituzionale, informazione e supporto organizzativo

Nel corso del 2025 il Settore Sistemi Informativi ha continuato a svolgere un ruolo significativo anche nell'ambito delle attività di comunicazione istituzionale e di supporto organizzativo.

Particolare attenzione è stata dedicata al consolidamento del nuovo portale istituzionale realizzato sulla piattaforma Entando 7.

A seguito della migrazione effettuata nell'anno precedente, l'attività si è concentrata sul miglioramento delle funzionalità esistenti, sull'ottimizzazione dei contenuti e sull'introduzione di nuove soluzioni orientate a garantire una esperienza di navigazione sempre più semplice e accessibile.

Il lavoro svolto è stato caratterizzato da un costante confronto con il gruppo di sviluppo e con i soggetti coinvolti nella gestione della piattaforma, al fine di assicurare il rispetto delle linee guida emanate da AGID e delle disposizioni in materia di trasparenza e accessibilità. L'obiettivo perseguito è stato quello di rendere il sito istituzionale uno strumento sempre più efficace di comunicazione e di relazione con i cittadini, favorendo la consultazione delle informazioni e la ricerca dei contenuti di interesse.

In tale ambito si inserisce anche il coordinamento delle attività relative al servizio di rassegna stampa: nel corso dell'anno il Settore ha seguito il rapporto con il soggetto affidatario del servizio, contribuendo alla definizione dei criteri di selezione delle notizie e monitorando costantemente la qualità del prodotto informativo. L'attività svolta ha consentito di affinare progressivamente il servizio, garantendo una raccolta delle notizie sempre più puntuale, completa e coerente con le esigenze informative dell'Autorità.

La disponibilità di una rassegna stampa accurata rappresenta infatti uno strumento fondamentale per il monitoraggio dell'evoluzione del dibattito pubblico e per il supporto alle attività istituzionali dell'Ente.

Un ulteriore ambito di intervento ha riguardato il supporto organizzativo alle attività di predisposizione della Relazione al Parlamento.

Nel mese di dicembre il Settore Sistemi Informativi ha ricevuto il formale incarico di coordinare le attività connesse alla redazione della

Relazione al Parlamento relativa all'anno 2024, svolgendo una funzione di raccordo tra i diversi soggetti coinvolti nel processo editoriale. L'attività ha comportato il coordinamento dei rapporti con il revisore incaricato della verifica dei testi, con la tipografia responsabile della produzione del documento e con le strutture interne chiamate a contribuire alla predisposizione dei contenuti.

Tale esperienza ha consentito di sviluppare ulteriormente le capacità organizzative e di coordinamento del Settore, confermandone il ruolo trasversale all'interno dell'Autorità e la capacità di supportare iniziative che vanno oltre il tradizionale ambito delle competenze informatiche.

3.5. Conclusioni

Le attività svolte nel corso del 2025 confermano il ruolo sempre più centrale assunto dal Settore Sistemi Informativi nel processo di crescita e modernizzazione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Gli interventi realizzati hanno contribuito al rafforzamento dell'autonomia tecnologica dell'Ente, al miglioramento delle infrastrutture digitali, all'adeguamento ai nuovi obblighi normativi in materia di cybersicurezza e al sostegno delle principali iniziative di innovazione e comunicazione istituzionale.

Il lavoro svolto nel corso dell'anno ha consentito di consolidare importanti risultati e di porre le basi per ulteriori sviluppi futuri, nella consapevolezza che la trasformazione digitale rappresenta oggi una componente essenziale per garantire efficienza amministrativa, qualità dei servizi e capacità di risposta alle sfide che interessano il sistema pubblico.

L'esperienza maturata conferma come l'innovazione tecnologica non costituisca esclusivamente un fattore tecnico, ma rappresenti uno strumento strategico al servizio della missione istituzionale dell'Autorità e della tutela dei diritti che essa è chiamata a garantire.

Privazione della libertà in ambito penale

UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO PENALE"

1. Premessa

L'attività svolta dal Garante nei luoghi di privazione della libertà in ambito penale ha evidenziato le condizioni delle 189 carceri italiane per adulti e dei 19 Istituti Penitenziari per i Minorenni (IPM), caratterizzate da criticità strutturali e funzionali che non possono più essere considerate emergenziali, poiché si ripropongono in modo costante nel tempo e da anni.

I dati analizzati si riferiscono alle attività svolte nel periodo gennaio-dicembre 2025. Come già avvenuto nel 2024, il Garante nel corso dell'anno 2025 ha ritenuto necessario offrire un quadro documentato dello stato degli Istituti elaborando *report* pubblicati sul sito istituzionale del Garante e basati su informazioni acquisite dagli applicativi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP).

Il *primo report* riguarda l'analisi degli *eventi critici* registrati negli Istituti penitenziari dagli operatori, corredati da una breve descrizione degli accadimenti. Particolare attenzione è stata dedicata agli eventi di maggiore gravità, quali i suicidi e i decessi per altre cause avvenuti in carcere (cfr. appendice "Decessi in carcere 2025").

Il *secondo report* è dedicato alla popolazione detenuta, esaminata sia sotto il profilo numerico, con riferimento alla capienza regolamentare e alla disponibilità effettiva dei posti, sia sotto quello qualitativo, attraverso indicatori già tratti dall'ordinamento penitenziario.

Il Garante nazionale confida che essi siano uno strumento utile per chiunque intenda approfondire, con rigore e senza enfasi, la situazione della detenzione in Italia.

L'analisi dei dati quantitativi e qualitativi della popolazione detenuta è per il Garante nazionale ovvio passaggio per valutare in modo oggettivo lo stato del sistema penitenziario.

Gli aspetti di maggiore approfondimento riguardano l'andamento numerico e strutturale della popolazione detenuta nelle 138 Case Circondariali (CC), nelle 49 Case di Reclusione (CR), nella Casa di Lavoro di Vasto e nell'ICAM di Lauro, nonché alcune caratteristiche

delle persone ristrette (età, genere, nazionalità, circuiti penitenziari di appartenenza).

2. Gestione dei reclami e delle segnalazioni

Nel corso del 2025, il Garante nazionale ha ricevuto complessivamente 503 comunicazioni, tra reclami presentati da persone ristrette ai sensi dell'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario e segnalazioni provenienti da familiari, avvocati e associazioni. A queste si aggiungono 36 reclami *ex* art. 35 O.P. presentati da persone detenute sottoposte al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.

Le comunicazioni hanno riguardato sia situazioni individuali, sia criticità riconducibili alle condizioni generali di trattamento negli istituti, confermandosi uno strumento essenziale per intercettare tempestivamente problematiche diffuse nelle diverse realtà restrittive della libertà personale.

Sul piano operativo, la classificazione dei reclami e delle segnalazioni ha consentito di orientare gli interventi secondo criteri risolutivi replicabili ed esportabili, capaci di produrre effetti non solo sul singolo caso, ma anche nel medio-lungo periodo, con ricadute positive su un più ampio segmento della popolazione detenuta. Sotto il profilo teorico, tale classificazione ha arricchito l'attività di studio e ricerca dell'Ufficio, offrendo una rappresentazione organica e documentata delle principali criticità del sistema penitenziario.

Nel periodo di riferimento le informazioni acquisite hanno condotto a risultanze illustrate attraverso grafici e tabelle analitiche, utili a restituire un quadro complessivo della distribuzione tematica dei reclami e delle segnalazioni.

3. Visite (2025)

Nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza, il Garante nazionale ha proseguito l'attività di verifica finalizzata ad accertare che l'esecuzione della custodia delle persone detenute, internate, sottoposte a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale si svolga nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, nonché dalla normativa e dalla regolamentazione nazionale (articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10).

Quanto segue offre una panoramica sintetica dell'attività svolta, costituendo la premessa per una riflessione sulle modalità operative e sulle finalità dell'azione del Garante. Egli, ai sensi anche del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10. adotta una programmazione delle visite.

Nel corso del 2025 sono state effettuate 55 visite in diverse tipologie di strutture, di cui 45 istituti penitenziari distribuiti sull'intero territorio nazionale. I dati di dettaglio sono illustrati nei grafici e nelle tabelle seguenti.

Grafico 5 – Visite 2025

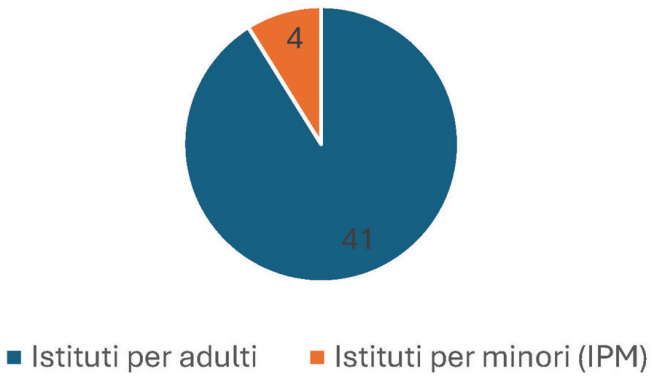


Tabella 14 – Istituti visitati sul totale degli istituti penitenziari (2025)

Tipologia istituti	Totale istituti penitenziari	Istituti penitenziari visitati nel 2025	%
Istituti per adulti	189	41	21,70
Istituti per minori (IPM)	19	4	21,05

La tabella evidenzia la quota di istituti visitati nel 2025 rispetto al totale nazionale: 41 istituti per adulti su 189 (21,70%) e 4 istituti per minorenni (Ipm) su 19 (21,05%)[1].

1 Ne consegue che 163 istituti (pari al 78,37%) non sono stati oggetto di visita nel periodo considerato.

Le visite sono volte a:

- acquisire una conoscenza diretta delle diverse realtà penitenziarie;
- monitorare le condizioni di detenzione;
- verificare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà;
- raccogliere testimonianze dirette da persone ristrette e operatori penitenziari, così da approfondire la comprensione delle problematiche esistenti.

Per ciascuna struttura viene redatta una relazione descrittiva, nella quale sono riferite le difficoltà di maggiore rilievo, prontamente segnalate all'Amministrazione penitenziaria attraverso interlocuzioni qualificate. In altri casi, le osservazioni sono confluite in rapporti di sintesi, nei quali sono stati messi in luce punti di forza e di debolezza degli istituti visitati.

Tutti gli esiti delle visite — relazioni, raccomandazioni emanate e riscontri — sono archiviati presso l'Ufficio del Garante, sia in formato cartaceo che digitale, e, per lo più, sono resi pubblici sul sito istituzionale.

Ove opportuno, le visite sono state precedute da incontri istituzionali con le Autorità giudiziarie e civili territorialmente competenti. Questo approccio ha consentito di consolidare relazioni basate su reciproca conoscenza e fiducia, elementi essenziali per la tutela effettiva dei diritti delle persone private della libertà.

La presenza costante del Garante nazionale nei luoghi di detenzione ha permesso di individuare e analizzare aspetti cruciali del sistema penitenziario, comuni alla generalità degli istituti visitati. La metodologia adottata, fondata sull'ascolto, sul dialogo con i vertici delle strutture, sui colloqui con le persone detenute e sul confronto con il personale, ha favorito la costruzione di relazioni istituzionali improntate al rispetto reciproco, che appare utile al miglioramento concreto e progressivo delle condizioni di vita detentiva.

L'analisi aggregata delle principali problematiche emerse integrando i dati del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, le segnalazioni e i reclami pervenuti all'Ufficio, nonché quanto rilevato nel corso delle visite, ha permesso di tracciare un quadro complessivo e documentato delle criticità strutturali e sanitarie del sistema penitenziario.

4. Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penitenziari: composizione e profili critici

L'analisi dei dati quantitativi e qualitativi relativi alla popolazione detenuta rappresenta per il Garante nazionale un passaggio imprescindibile per valutare in modo oggettivo lo stato del sistema penitenziario. La raccolta delle informazioni, effettuata attraverso gli applicativi informatici del DAP, consente di monitorare l'andamento complessivo delle presenze, individuare le principali tendenze evolutive e approfondire le caratteristiche specifiche delle persone ristrette.

I dati acquisiti sono stati esaminati con l'obiettivo di offrire un quadro aggiornato e documentato delle condizioni detentive, evidenziando i fattori che incidono sulla composizione giuridica, tipologica e socio-demografica della popolazione detenuta. Gli aspetti maggiormente approfonditi riguardano:

- l'andamento numerico e strutturale della popolazione ristretta nelle case circondariali (CC) e nelle case di reclusione (CR);
- le caratteristiche delle persone detenute, con riferimento a età, genere, nazionalità nonché circuiti penitenziari ai quali sono assegnate [2].

2 L'assegnazione dei detenuti è regolata dall'art. 14 dell'Ordinamento Penitenziario, che stabilisce la separazione tra imputati e condannati, uomini e donne, e adulti e minori. L'assegnazione nei diversi circuiti (Ordinario, Media Sicurezza, Alta Sicurezza) viene decisa dall'amministrazione penitenziaria per garantire il trattamento rieducativo ed evitare influenze negative tra i soggetti.
I circuiti penitenziari e le relative categorie di assegnazione si dividono principalmente in:

- *Circuito della Media/Ordinaria Sicurezza (MS/OS)*: raccoglie la maggior parte della popolazione detenuta che non presenta profili di pericolosità sociale elevata o legami con la criminalità organizzata.
- *Circuito di Alta Sicurezza (AS)*: dedicato a detenuti per reati di stampo mafioso, terrorismo o criminalità organizzata, suddiviso in sottocategorie specifiche (AS1, AS2, AS3).
- *Circuito del 41*-bis: riservato ai detenuti sottoposti al regime di carcere duro per reati di particolare allarme sociale e di mafia.
- *Sezioni protette*: destinate a categorie vulnerabili o a rischio di incolumità (come collaboratori di giustizia o reati particolari).

La normativa prevede, inoltre, il principio di territorialità: i detenuti hanno il diritto di essere assegnati a un istituto il più vicino possibile alla famiglia o al proprio centro di riferimento sociale.

4.1. Il numero dei detenuti

L'esame dell'andamento numerico della popolazione detenuta conferma il persistente fenomeno del sovraffollamento, che da anni rappresenta una delle criticità strutturali più rilevanti del sistema penitenziario italiano.

Il tema è peraltro costantemente all'attenzione degli organi di stampa, della comunità scientifica e delle istituzioni competenti, anche in relazione alla necessità di un più ampio accesso alle misure di esecuzione penale esterna.

I dati raccolti nel 2025 mostrano di nuovo che il sovraffollamento è una condizione strutturale del sistema penitenziario italiano. L'analisi delle serie storiche fornite da quelle Amministrazioni evidenzia con chiarezza l'andamento delle presenze negli istituti penitenziari nell'ultimo decennio.

Tabella 15 – Persone detenute per posizione giuridica, sesso e nazionalità (storico 2016-2025)

Data di rilevazione	Posizione giuridica			
	Imputati	Condannati	Internati	Totale
31/12/2016	18.958	35.400	295	54.653
31/12/2017	19.853	37.451	304	57.608
31/12/2018	19.587	39.738	330	59.655
31/12/2019	18.889	41.531	349	60.769
31/12/2020	16.840	36.183	341	53.364
31/12/2021	16.205	37.631	298	54.134
31/12/2022	15.633	40.269	294	56.196
31/12/2023	15.681	44.174	311	60.166
31/12/2024	15.337	46.232	292	61.861
31/12/2025	**15.326**	**47.857**	**316**	**63.499**

Come si osserva, l'unica e significativa deflazione numerica si è registrata nel 2020, in concomitanza con la pandemia da COVID19, durante la quale furono applicate — e rafforzate nei loro effetti — le

misure previste dalla legge 26 novembre 2010, n. 199[3], così da ridurre temporaneamente la pressione detentiva.

L'art. 1, comma 1, stabilisce che "*la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di una pena più lunga, è eseguita presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza, di seguito denominato 'domicilio'. Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo sulla richiesta se già dispone delle informazioni occorrenti*".

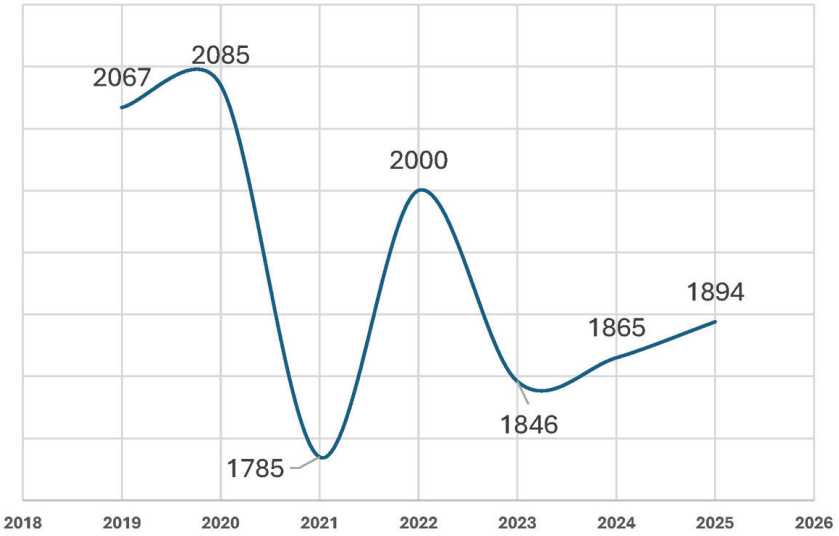
Nel periodo 2019-2025, l'andamento dei flussi di uscita ha mostrato variazioni coerenti con le misure emergenziali e con la successiva ripresa dei livelli ordinari di presenze, come illustrato nel grafico dedicato.

Tabella 16 – Persone detenute dimesse ex lege *199/2010*

Anni	detenuti dimessi *ex lege* 199/2010	
	totale	di cui donne
2019	2067	160
2020	2085	177
2021	1785	154
2022	2000	169
2023	1846	159
2024	1865	130
2025	1.894	153

3 La legge 26 novembre 2010, n. 199, "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno", ha ampliato i criteri di concessione della misura alternativa della detenzione domiciliare.
Un anno dopo, il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri", all'art. 3 ha elevato a diciotto mesi il limite di pena entro cui la detenzione domiciliare può essere richiesta.
I provvedimenti consentono ai condannati con pena detentiva (anche residua) non superiore a diciotto mesi, di scontarla presso la propria abitazione o un altro luogo, pubblico o privato, che lo accolga. Tale possibilità, prevista al fine di poter attuare il "piano penitenziario" e la riforma delle misure alternative alla detenzione, applicabile provvisoriamente fino al 31 dicembre 2013, è poi diventata definitiva con l'approvazione del decreto-legge n° 146 del 23/12/2013, convertito nella Legge n° 10 del 21/02/2014.

Grafico 6 – Persone detenute dimesse ex lege *199/2010*



Le dimissioni dalle carceri, confrontate con il numero intero delle persone detenute, non riescono a compensare i nuovi ingressi e a mantenere equilibrio rispetto alla capienza complessiva degli istituti.

Gli istituti continuano ad ospitare un numero di persone stabilmente superiore alla capienza regolamentare, con gravi ripercussioni sui livelli di vivibilità e sulle condizioni di lavoro del personale penitenziario.

È sufficiente osservare che, al 31 dicembre 2025, la popolazione detenuta in Italia era pari a 63.481, mentre i posti di capienza regolamentare erano 51.301 e i posti disponibili erano 46.077 (parametri CEDU). Ne conseguiva un tasso di sovraffollamento pari al 133,77%.

Occorre infatti considerare che 5.244 posti regolamentari non risultano effettivamente disponibili. La capacità reale degli istituti si attesta pertanto a 46.077 posti, con un conseguente indice di densità media del 137,77%. Il confronto risulta evidente dalla seguente tabella.

Tabella 17 – Detenuti presenti e ripartizione per occupazione
Anno 2025

Regione	Istituti	Persone detenute	Posti regolamentari	Tasso di occupazione (rapporto tra persone e capienza regolamentare)	Posti disponibili	Tasso di occupazione sovraffollamento (rapporto tra persone e posti disponibili)
Lombardia	18	8.800	6.142	143,28	5.488	160,35
Campania	14	7.822	6.173	126,71	5.387	145,20
Sicilia	23	7.098	6.439	110,23	5.692	124,70
Lazio	15	6.642	5.336	124,48	4.552	145,91
Puglia	11	4.531	2.945	153,85	2.587	175,14
Piemonte	13	4.261	3.978	107,11	3.599	118,39
Emilia-Romagna	10	4.013	2.984	134,48	2.824	142,10
Toscana	16	3.385	3.162	107,05	2.556	132,43
Calabria	12	2.903	2.711	107,08	2.447	118,64
Veneto	9	2.865	1.932	148,29	1.916	149,53
Sardegna	10	2.533	2.583	98,06	2.349	107,83
Abruzzo	8	2.254	1.834	122,90	1.789	125,99
Umbria	4	1.689	1.339	126,14	1.282	131,75
Liguria	6	1.396	1.111	125,65	1.105	126,33
Marche	6	1.019	814	125,18	800	127,38
Friuli-Venezia Giulia	5	750	493	152,13	465	161,29
Trentino-Alto Adige	2	487	510	95,49	510	95,49
Basilicata	3	465	365	127,40	296	157,09
Molise	3	417	269	155,02	255	163,53
Valle d'Aosta	1	151	181	83,43	178	84,83
Totale	**189**	**63.481**	**51.301**	**123,74**	**46.077**	**137,77**

In alcune regioni (Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Lazio, Molise, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto) la soglia del 130% è stata ampiamente superata.

Le situazioni più critiche si sono registrate in: Puglia, 175,14% (4.531 persone per 2.587 posti); Molise, 163,53% (417 persone per 255 posti), Friuli-Venezia Giulia, 161,29% (750 persone per 465 posti); Lombardia, 160,35% (8.800 persone per 5.488 posti); Basilicata, 157,09% (465 persone per 255 posti); Lazio, 145,91% (6.642 persone per 4.552 posti).

Solo due regioni presentavano a fine 2025 un indice inferiore al 100%: Trentino-Alto Adige (95,49%) e Valle d'Aosta (84,43%).

La presenza, perciò, superava la soglia regolamentare in quasi tutte le regioni italiane, con le due eccezioni della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige [4].

Un'analisi più ravvicinata mostra come il quadro rimanga strutturalmente critico anche laddove i valori sembrano rientrare nei limiti di capienza. L'esperienza di molti anni conferma che il sovraffollamento non può essere affrontato in via ordinaria con misure emergenziali, ma richiede un piano organico e di ampliamento dell'accoglimento degli stabilimenti penitenziari.

La valutazione del fenomeno non può prescindere dall'esame della posizione giuridica delle persone ristrette illustrata nella tabella seguente.

4 Anche in tali contesti, tuttavia, il fenomeno non può considerarsi estraneo: l'eccedenza di posti regolamentari disponibili rispetto a quelli effettivamente occupati deve essere interpretata come una riserva funzionale, utile a fronteggiare eventuali incrementi temporanei della popolazione detenuta o situazioni emergenziali, e non come un indicatore di stabile adeguatezza della capacità ricettiva.

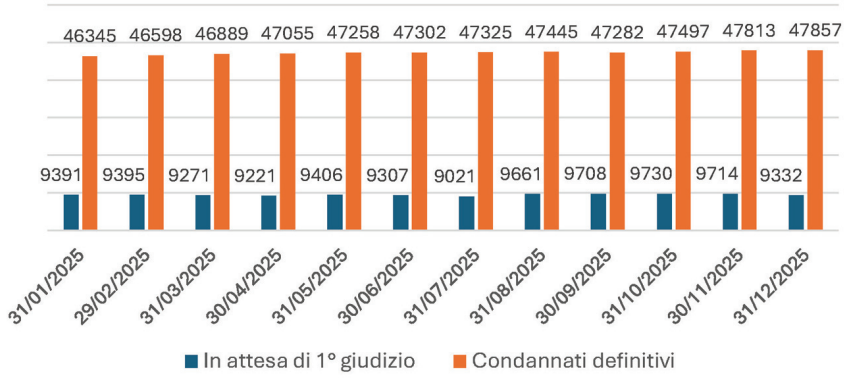
Tabella 18 – Detenuti ripartiti per posizione giuridica - Anno 2025

Periodo di rilevazione anno 2025	In attesa di 1° giudizio	Appellanti	Ricorrenti	Mista senza definitivo	Definitivi	Internati	Non classificati	Totale
31/01/2025	9.391	3.234	1.874	714	46.345	287	71	61.916
29/02/2025	9.395	3.190	1.904	708	46.598	285	85	62.165
31/03/2025	9.271	3.187	1.896	705	46.889	289	44	62.281
30/04/2025	9.221	3.239	1.869	708	47.055	299	54	62.445
31/05/2025	9.406	3.282	1.790	694	47.258	295	36	62.761
30/06/2025	9.307	3.310	1.766	700	47.302	308	36	62.728
31/07/2025	9.021	3.422	1.697	758	47.325	293	53	62.569
31/08/2025	9.661	3.364	1.631	742	47.445	300	24	63.167
30/09/2025	9.708	3.472	1.643	736	47.282	310	47	63.198
31/10/2025	9.730	3.443	1.665	780	47.497	305	73	63.493
30/11/2025	9.714	3.484	1.713	780	47.813	311	53	63.868
31/12/2025	**9.332**	**3.419**	**1.713**	**809**	**47.857**	**316**	**53**	**63.499**

L'aumento complessivo della popolazione detenuta sembra da attribuire:

- al ricorso alla custodia cautelare in carcere, che continua a rappresentare una quota significativa degli ingressi (circa il 15%);
- al numero crescente di persone condannate in via definitiva che accedono agli istituti per l'esecuzione della pena.

Grafico 7 – Distribuzione mensile per posizione giuridica: in attesa di primo giudizio e condannati definitivi



Il ricorso alla custodia cautelare in carcere, numericamente significativo, non può essere valutato comparativamente perché il Garante non può conoscere il numero delle diverse misure cautelali emanate dalle Autorità giudiziarie.

Diversamente, va detto che l'esecuzione penale in carcere riguardava 47.857 persone a fine 2025, circa 1.500 persone in più rispetto al 31 gennaio 2025.

In generale può ritenersi che essa rifletta una legislazione che oltre a creare figure di reato (spesso poche definite [5]), aumenta la misura delle sanzioni da irrogare.

5 Si rinvia alle osservazioni del Garante alla Camera in sede di conversione del D.L. 11.4.2025 n.48 recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. Pur in questa tali opzioni di politiche criminali cadono naturalmente

In queste temperie, il Garante nazionale ha spesso sollecitato l'accesso a misure non detentive per le persone che, per pena inflitta o residuo di pena, risultassero ammissibili a percorsi alternativi di reinserimento.

In questa prospettiva, la lettura congiunta della distribuzione per pena inflitta e della distribuzione (anche per incidenza mobile sulla competenza della magistratura di sorveglianza) per pena residua, riportate nelle tabelle seguenti, consente di cogliere la dimensione concreta della popolazione detenuta che potrebbe potenzialmente beneficiare di percorsi alternativi di esecuzione penale [6].

delle scelte del Legislatore, ma si osserva che esse non riescono a conformarsi con gli obblighi internazionali e costituzionali sull'umanità della pena, difettando l possibilità di usare dote di rispettarle almeno nella situazione presente degli istituti penitenziari per adulti.

6 In questo senso, pare andare la legge n. 54 promulgata del 24 aprile 2026, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, noto come Decreto sicurezza.

Tabella 19 – Pena inflitta: detenuti di nazionalità italiana e detenuti stranieri - Anno 2025

Regione di detenzione	Da 0 a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Da 3 a 5 anni	Da 5 a 10 anni	Da 10 a 20 anni	Oltre 20 anni	Ergastolo	Totale
Abruzzo	28	78	112	268	458	471	218	192	1.825
Basilicata	10	28	33	85	103	35	10	4	308
Calabria	46	95	175	468	658	425	112	63	2.042
Campania	82	258	484	1.423	2.159	1.062	241	98	5.807
Emilia-Romagna	76	176	359	741	985	482	207	174	3.200
Friuli-Venezia Giulia	15	27	64	137	88	33	9	4	377
Lazio	117	277	557	1.219	1.439	579	204	115	4.507
Liguria	59	127	158	266	261	109	33	15	1.028
Lombardia	222	403	750	1.616	2.107	1.022	365	301	6.786
Marche	30	60	107	175	209	113	65	25	784
Molise	16	15	33	60	110	68	25	10	337
Piemonte	130	256	432	833	834	538	311	178	3.512
Puglia	86	219	347	840	1.105	537	99	53	3.286
Sardegna	33	90	172	418	573	405	227	194	2.112
Sicilia	110	280	574	1.204	1.678	969	249	117	5.181
Toscana	66	145	218	531	692	584	302	167	2.705
Trentino-Alto Adige	18	49	91	116	88	16	5	0	383
Umbria	35	49	112	274	356	322	172	102	1.422
Valle d'Aosta	5	16	19	40	38	11	2	2	133
Veneto	77	179	253	514	638	279	95	87	2.122
Totale detenuti	**1.261**	**2.827**	**5.050**	**11.228**	**14.579**	**8.060**	**2.951**	**1.901**	**47.857**

Tabella 20 – Pena inflitta ai detenuti stranieri - Anno 2025

Regione di detenzione	Da 0 a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Da 3 a 5 anni	Da 5 a 10 anni	Da 10 a 20 anni	Oltre 20 anni	Ergastolo	Totale
Abruzzo	6	28	49	92	111	59	10	3	358
Basilicata	2	4	5	7	10	2	0	1	31
Calabria	8	17	51	149	75	27	6	1	334
Campania	18	36	99	192	197	71	19	7	639
Emilia-Romagna	34	102	218	414	532	172	39	20	1.531
Friuli-Venezia Giulia	7	19	32	65	19	1	2	0	145
Lazio	47	112	216	433	464	148	35	6	1.461
Liguria	33	67	77	158	138	44	6	1	524
Lombardia	139	208	391	809	905	353	71	26	2.902
Marche	11	18	43	67	74	20	3	0	236
Molise	6	4	14	24	13	4	1	0	66
Piemonte	59	130	223	428	383	100	33	7	1.363
Puglia	15	29	32	60	77	27	5	2	247
Sardegna	11	44	75	196	228	90	25	3	672
Sicilia	21	49	102	225	195	95	27	14	728
Toscana	46	80	128	316	362	179	55	29	1.195
Trentino-Alto Adige	13	28	59	64	56	11	1	0	232
Umbria	21	26	58	142	152	66	13	3	481
Valle d'Aosta	4	12	10	25	21	3	0	0	75
Veneto	50	91	146	279	340	136	29	20	1.091
Totale detenuti	**551**	**1.104**	**2.028**	**4.145**	**4.352**	**1.608**	**380**	**143**	**14.311**

Tabella 21 – Persone detenute di nazionalità italiana e straniere - Delle pene da espiare - Anno 2025

Regione di detenzione	Da 0 a 1	Da 1 a 2	Da 2 a 3	Da 3 a 5	Da 5 a 10	Da 10 a 20	Oltre 20	Ergastolo	Totale
Abruzzo	203	216	210	355	416	197	36	192	1.825
Basilicata	67	53	62	66	43	12	1	4	308
Calabria	367	375	290	383	402	151	11	63	2.042
Campania	810	1.040	960	1.460	1.112	287	40	98	5.807
Emilia-Romagna	452	581	484	732	548	193	36	174	3.200
Friuli-Venezia Giulia	89	91	87	69	27	9	1	4	377
Lazio	830	912	811	946	681	174	38	115	4.507
Liguria	252	238	173	199	120	23	8	15	1.028
Lombardia	1.063	1.272	1.093	1.525	1.106	373	53	301	6.786
Marche	135	148	141	152	121	46	16	25	784
Molise	55	61	34	67	76	30	4	10	337
Piemonte	715	700	543	609	449	264	54	178	3.512
Puglia	523	667	606	719	569	134	15	53	3.286
Sardegna	295	321	317	387	391	178	29	194	2.112
Sicilia	841	942	889	1.120	932	294	46	117	5.181
Toscana	363	424	378	513	563	254	43	167	2.705
Trentino-Alto Adige	93	116	92	58	20	3	1	0	383
Umbria	215	226	194	247	255	160	23	102	1.422
Valle d'Aosta	36	37	19	25	10	4	0	2	133
Veneto	386	395	360	457	322	97	18	87	2.122
Totale detenuti	**7.790**	**8.815**	**7.743**	**10.089**	**8.163**	**2.883**	**473**	**1.901**	**47.857**

Tabella 22 – Persone detenute straniere - Delle pene da espiare - Anno 2025

Regione di detenzione	Da 0 a 1	Da 1 a 2	Da 2 a 3	Da 3 a 5	Da 5 a 10	Da 10 a 20	Oltre 20	Ergastolo	Totale
Abruzzo	68	74	54	78	64	16	1	3	358
Basilicata	6	6	8	6	4	0	0	1	31
Calabria	114	82	59	45	26	7	0	1	334
Campania	136	167	103	125	72	22	7	7	639
Emilia-Romagna	269	339	269	359	221	49	5	20	1.531
Friuli V. G.	52	36	33	18	5	1	0	0	145
Lazio	307	307	281	310	196	46	8	6	1.461
Liguria	124	138	91	107	54	7	2	1	524
Lombardia	576	625	534	654	387	83	17	26	2.902
Marche	52	52	54	49	24	4	1	0	236
Molise	16	24	11	9	4	2	0	0	66
Piemonte	381	339	240	234	122	37	3	7	1.363
Puglia	59	53	37	52	36	7	1	2	247
Sardegna	156	147	119	123	99	22	3	3	672
Sicilia	172	173	116	130	84	32	7	14	728
Toscana	210	245	221	242	190	54	4	29	1.195
Trentino A. A.	53	73	59	36	11	0	0	0	232
Umbria	116	96	85	89	78	13	1	3	481
Valle d'Aosta	27	17	14	13	4	0	0	0	75
Veneto	242	197	191	234	171	30	6	20	1.091
Totale detenuti	**3.136**	**3.190**	**2.579**	**2.913**	**1.852**	**432**	**66**	**143**	**14.311**

I dati esposti confermano che una quota significativa della popolazione detenuta è composta da persone con pene brevi o con un residuo pena da espiare limitato; per loro risulterebbe particolarmente utile l'attivazione di percorsi alternativi alla detenzione, in grado di coniugare esigenze di sicurezza, responsabilizzazione dell'autore del reato e finalità rieducativa.

Nel complesso, sono 24.348 le persone detenute con un residuo pena fino a tre anni, di cui 8.905 straniere. Da questo totale deve essere sottratto il 16% relativo ai soggetti condannati per reati ostativi. Il numero stimato delle persone potenzialmente legittimate, al netto di tali esclusioni, è quindi pari a circa 20.452 unità.

La presenza, in tutte le regioni, di detenuti legittimati a percorsi alternativi evidenzia come l'intero sistema sanzionatorio necessiti di un rinnovato impegno volto a:

- potenziare l'implementazione delle misure alternative alla detenzione;
- sviluppare percorsi di giustizia riparativa, in particolare per i reati di minore gravità;
- rafforzare gli strumenti di rieducazione e reinserimento sociale.

Un'azione legislativa e soprattutto tecnica e amministrativa, capace di unire riforma del sistema penale, ampliamento delle misure non detentive e investimenti nei percorsi trattamentali, potrebbe contribuire in modo significativo a contenere l'affollamento e a promuovere un'esecuzione della pena più umana, efficace e coerente con i principi costituzionali.

Tabella 23 – Ingressi dalla libertà / Usciti in libertà dal 31.12.2024 al 31.12.2025

Regione	Ingressi dalla libertà	*Di cui stranieri*	Dimessi	*Di cui stranieri*	Divario tra ingressi dalla libertà e dimessi	*Divario stranieri tra ingressi dalla libertà e dimessi*
Lombardia	6.568	*3.815*	4.884	*2.875*	1.684	*940*
Campania	4.793	*748*	3.532	*646*	1.261	*102*
Lazio	4.757	*2.097*	3.383	*1.565*	1.374	*532*
Sicilia	3.874	*575*	2.281	*563*	1.593	*12*
Puglia	3.440	*655*	2.098	*878*	1.342	*223*
Piemonte	3.438	*1.875*	2.974	*1.762*	464	*113*
Emilia-Romagna	2.578	*1.448*	1.866	*1.155*	712	*293*
Toscana	2.108	*1.295*	1.336	*878*	772	*417*
Veneto	1.796	*1.018*	1.384	*920*	412	*98*
Liguria	1.395	*843*	1.076	*683*	319	*160*
Calabria	1.349	*233*	962	*299*	387	*66*
Friuli-Venezia Giulia	1.070	*725*	624	*434*	446	*291*
Sardegna	975	*183*	761	*275*	214	*92*
Abruzzo	925	*276*	703	*273*	222	*3*
Marche	669	*320*	511	*244*	158	*76*
Trentino-Alto Adige	605	*382*	563	*374*	42	*8*
Umbria	550	*274*	490	*260*	60	*14*
Basilicata	420	*100*	232	*53*	188	*47*
Molise	216	*39*	147	*56*	69	*17*
Valle d'Aosta	73	*43*	116	*72*	43	*29*
Totale nazionale	**41.599**	***16.944***	**29.923**	***14.265***	**11.676**	***2.679***

I flussi in entrata nelle carceri esposti per regione nella tabella 23 e quelli in uscita (dette "dimissioni dal carcere"), sono ovviamente coerenti con il generale accrescimento della popolazione detenuta.

A fine 2025, si contavano 11.676 persone in più rispetto alla fine del 2024. Rispetto alle singole regioni, spicca il dato della Lombardia con 6.368 ingressi dalla libertà a fronte di 4.884 dimissioni, di cui ben il 58% (3.815) di cittadini stranieri.

4.2. Dati qualitativi della popolazione detenuta

La rilevazione alle caratteristiche anagrafiche e tipologiche della popolazione detenuta consente di delineare un quadro più articolato, capace di affiancare e dare profondità ai dati meramente quantitativi. L'analisi qualitativa permette di conoscere la composizione interna della popolazione segnalando le variabili che incidono sulla gestione quotidiana degli istituti penitenziari e la loro evoluzione.

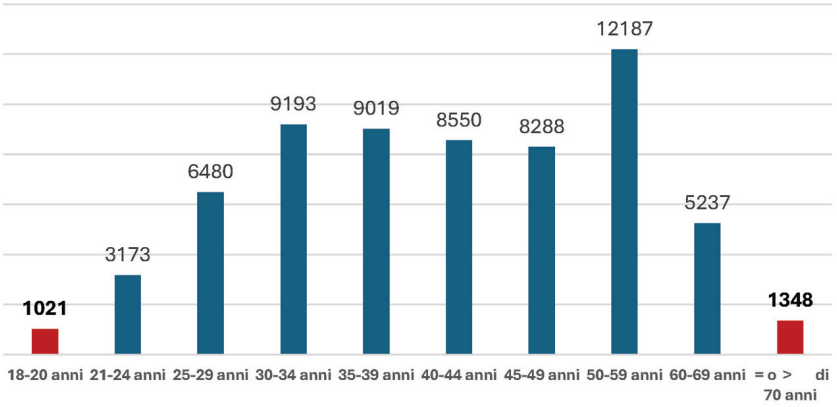
I dati raccolti restituiscono una rappresentazione strutturata per genere, età, cittadinanza e circuito penitenziario, evidenziando le dinamiche demografiche e sociali che influenzano i percorsi detentivi e trattamentali. L'esame di tali profili permette di interpretare i fenomeni emergenti e offrire lavori per la tutela dei diritti delle persone private della libertà.

Si registra una quota significativa di persone in età avanzata, la cui permanenza in carcere comporta esigenze specifiche di tutela sanitaria, talora assistenza continuativa e adattamento degli spazi, indispensabili per garantire condizioni di vita dignitose e adeguate alle fragilità correlate all'età.

Tra gli elementi che richiedono particolare attenzione emerge la presenza di 1.348 persone detenute con più di 70 anni.

Il grafico dedicato alla distribuzione per età della popolazione detenuta consente di cogliere con immediatezza l'insistenza di questa fascia anagrafica sul sistema penitenziario.

Grafico 8 – Persone detenute suddivise per classi d'età - Situazione al 31.12.2025



Il grafico mette in evidenza anche altre fasce d'età. Accanto alla crescita della popolazione detenuta anziana, si registra infatti un aumento, rispetto al 2024[7], dei 4.194 giovani adulti nella fascia 18-24 anni. All'interno di questo gruppo, 1.021 sono i detenuti tra i 18 e i 20 anni (solo in piccola parte provenienti dagli istituti penali per minorenni), mentre 3.173 hanno un'età compresa tra i 21 e i 24 anni.

L'ingresso di questi giovani nelle sezioni detentive ordinarie — spesso caratterizzate da opportunità trattamentali limitate — rende necessario sviluppare interventi mirati e percorsi personalizzati, capaci di prevenire recidiva e marginalizzazione e di sostenere processi di responsabilizzazione e reinserimento sociale.

5. Donne

Le donne detenute rappresentavano il 4,34% della popolazione complessiva. La maggior parte di loro è ristretta in sezioni femminili all'interno di istituti a prevalenza maschile, il che comporta un accesso più limitato alle attività trattamentali specificamente dedicate.

7 Al 31 dicembre 2024 i detenuti appartenenti alla fascia d'età 18-24 anni erano 3.983, di cui 974 tra 18 e 20 anni e 3.009 tra 21 e 24 anni.

Nel periodo di riferimento, il Garante nazionale ha effettuato visite in diversi istituti e sezioni destinati alla popolazione femminile, ponendo particolare attenzione alla condizione delle detenute madri e dei bambini conviventi. La cura di questi ultimi costituisce un ambito di particolare delicatezza, che richiede un costante bilanciamento tra le esigenze di tutela dei minori e quelle connesse alla sicurezza penitenziaria.

Il grafico e la tabella che seguono illustrano l'andamento storico dei flussi e la distribuzione demografica delle detenute a livello regionale.

Tabella 24 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2016-2025)

Anni	Popolazione detenuta	Di cui donne	% rispetto alla popolazione detenuta
31.12.2016	54653	2285	4,18
31.12.2017	57608	2421	4,2
31.12.2018	59655	2576	4,32
31.12.2019	60769	2663	4,38
31.12.2020	53364	2255	4,23
31.12.2021	54134	2237	4,13
31.12.2022	56196	2365	4,21
31.12.2023	60166	2541	4,22
31.12.2024	61861	2698	4,36
31.12.2025	**63499**	**2754**	**4,34**

Grafico 9 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2016-2025)

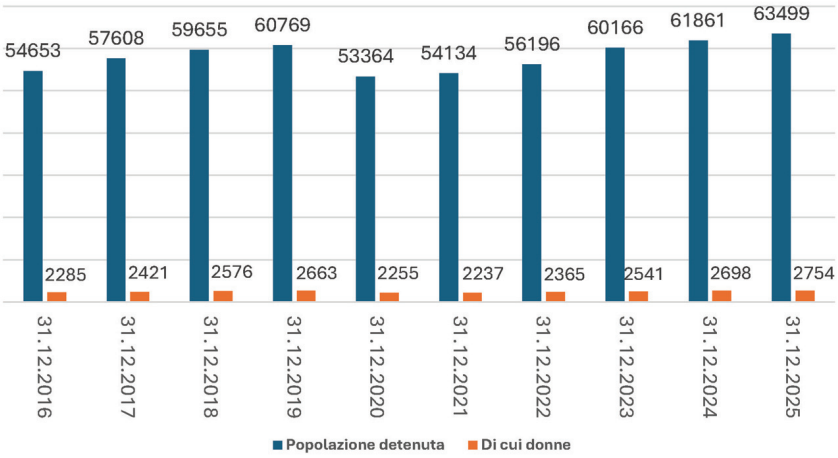


Tabella 25 – Detenute madri e asili nido - Rilevazione 31.12.2025

Regione di detenzione	Asilo nido funzionanti	Asilo nido non funzionanti	Istituti e/o Sezioni a custodia attenuata per detenute madri	Detenute madri con figli al seguito	Bambini presenti in Istituto	Persone detenute in gravidanza
Campania	-	-	1	6	8	1
Emilia-Romagna	1	-	-	-	-	-
Lazio	1	-		2	2	2
Lombardia	1	-	1	8	9	3
Piemonte	-	-	1	2	2	2
Puglia	2	-	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	1	1	-
Sicilia	1	-	-	-	-	-
Toscana	-	1	-	-	-	3
Umbria	1	-	-	2	2	-
Veneto	-	-	1	3	3	1
Totale nazionale	**7**	**1**	**4**	**24**	**27**	**12**

I dati evidenziano la ridotta presenza numerica delle detenute madri; le peculiarità strutturali che caratterizzano la detenzione femminile e materna emergono con forza dalle criticità riscontrate nel corso dell'anno.

Tra le criticità emerse si evidenziano, in particolare, l'elevato affollamento della Casa circondariale femminile di Roma Rebibbia e la persistente carenza, su scala nazionale, di attività trattamentali e di interventi sanitari specificamente rivolti alla popolazione detenuta femminile.

La gestione della detenzione femminile richiede in effetti un'attenzione specifica e interventi strutturati, capaci di rispondere alle esigenze peculiari di quella popolazione.

6. Persone detenute di cittadinanza straniera

La popolazione detenuta in Italia continua a caratterizzarsi per una presenza significativa di cittadini stranieri. Al 31 dicembre 2025, essi rappresentano il 31,68% del totale; si tratta di una quota che conferma l'andamento generale degli ultimi decenni.

La distribuzione non è omogenea: in 25 istituti la presenza straniera oscillava tra il 50% e il 59%, in 18 istituti saliva al 60-70%, mentre in un istituto superava il 70%. Alcuni territori sono particolarmente interessati dal fenomeno, con ricadute dirette sull'organizzazione interna e sulle strategie trattamentali che andrebbero comparate con le presenze straniere nelle stesse regioni.

A livello regionale emergono differenze molto marcate. Alcune regioni presentano percentuali estremamente elevate, come:

- Trentino-Alto Adige (60,99%) [8];
- Liguria (53,65%);
- Veneto (52,18%);
- Emilia-Romagna (50,91%);

Altre regioni, invece, registrano valori molto più contenuti, come Puglia (10,99%), Campania (12,26%) e Basilicata (15,48%). La va-

8 Per tale regione, va segnalata la funzione di luogo di transito dei movimenti di frontiera che svolge la Casa circondariale di Bolzano.

riabilità riflette sia le dinamiche migratorie sia la diversa tipologia degli istituti presenti sul territorio.

Tabella 26 – Detenuti stranieri - Anno 2025

Regione di detenzione	Persone detenute	Di cui uomini	Di cui donne	Totale popolazione detenuta straniera	Totale % popolazione detenuta straniera
Abruzzo	2.254	457	16	473	20,98
Basilicata	465	68	4	72	15,48
Calabria	2.903	501	11	512	17,64
Campania	7.822	909	50	959	12,26
Emilia-Romagna	4.013	1.984	59	2.043	50,91
Friuli-Venezia Giulia	750	334	11	345	46,00
Lazio	6.642	2.181	129	2.310	34,78
Liguria	1.396	723	26	749	53,65
Lombardia	8.800	3.876	161	4.037	45,88
Marche	1.019	329	6	335	32,88
Molise	417	83	0	83	19,90
Piemonte	4.261	1.690	55	1.745	40,95
Puglia	4.531	472	26	498	10,99
Sardegna	2.533	-	18	795	31,39
Sicilia	7.098	1.035	35	1.070	15,07
Toscana	3.385	1.568	46	1.614	47,68
Trentino-Alto Adige	487	281	16	297	60,99
Umbria	1.689	560	31	591	34,99
Valle d'Aosta	151	86	0	86	56,95
Veneto	2.865	1.432	63	1.495	52,18
Totale nazionale	**63.481**	**19.346**	**763**	**20.109**	**31,68**

Le persone straniere in carcere presentano bisogni specifici che incidono sull'integrazione interna e sull'accesso al trattamento rieduca-

tivo negli eventuali condannati; le barriere linguistiche e culturali rendono più difficile comprendere le regole, instaurare relazioni e partecipare alle attività trattamentali, mentre la frequente condizione di irregolarità sul territorio nazionale limita la possibilità di attivare percorsi riabilitativi e socioassistenziali *extra moenia*.

L'Amministrazione è chiamata perciò a svolgere interventi mirati basati sulla conoscenza delle diverse situazioni personali e giuridiche, ricorrendo a strumenti quali la mediazione culturale e offerte formative accessibili anche a chi non possiede adeguate competenze linguistiche.

7. Tipologie di detenuti classificati nei circuiti

L'analisi della popolazione detenuta deve necessariamente considerare anche la distribuzione delle persone ristrette all'interno dei diversi circuiti penitenziari. In particolare, assumono rilievo le sezioni di Alta Sicurezza (AS1, AS2, AS3), quelle di Media Sicurezza, le sezioni a custodia attenuata, nonché quelle dedicate al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.

Tali assetti organizzativi costituiscono un elemento strutturale del sistema penitenziario, e ovviamente insistono sulla gestione interna sia sulla qualità complessiva del trattamento. La rilevazione al 31 dicembre 2025 evidenzia un quadro articolato, come riportato nella seguente tabella di sintesi relativa alle sezioni di allocazione.

Per comprensione delle formule usate nella tabella 27, si precisa quanto segue:

Le *sezioni a custodia attenuata* sono aree del sistema penitenziario che adottano un regime detentivo meno rigido rispetto alle sezioni ordinarie. Sono destinate a persone detenute con basso indice di pericolosità o con specifiche condizioni di vulnerabilità, come le persone inserite in programmi terapeutici per la tossicodipendenza o le madri con bambini.

Questi reparti favoriscono percorsi riabilitativi strutturati, un regime di vita più aperto e una maggiore responsabilizzazione personale, con l'obiettivo di sostenere l'autonomia e il reinserimento sociale.

Le *sezioni ordinarie a trattamento intensificato* sono reparti del circuito di media sicurezza in cui i detenuti considerati idonei partecipano a un programma di rieducazione individualizzato che prevede

maggiore autodeterminazione e almeno 10 ore al giorno di permanenza fuori dalle camere per attività trattamentali.

Le *sezioni ordinarie* ospitano la popolazione detenuta c.d. 'comune', gestita secondo il regime penitenziario *standard*. I detenuti vi accedono se non presentano profili di particolare pericolosità (es. Alta sicurezza, 41-*bis* O.P.) o vulnerabilità (es. sezioni protette). L'assegnazione è organizzata per evitare contatti nocivi e favorire il percorso di rieducazione.

Le *sezioni del 41*-bis *O.P.* sono aree penitenziarie logisticamente separate e destinate esclusivamente ai detenuti sottoposti all'omonimo regime speciale di detenzione previsto dalla legge. Queste sezioni sono sorvegliate da reparti specializzati della Polizia penitenziaria, in particolare dal GOM (Gruppo Operativo Mobile).

Le sezioni di *Alta Sicurezza (AS)* sono circuiti penitenziari italiani istituiti per detenuti ad alta pericolosità. Regolamentate da circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), si dividono in tre sotto-circuiti: AS1 (criminalità organizzata), AS2 (terrorismo ed eversione) e AS3 (reati specifici come narcotraffico e associazione mafiosa).

Tabella 27 – Sezioni di allocazione (31.12.2025)

Provveditorato	Totale	Sezioni a custodia attenuata	Sezioni ordinarie a trattamento intensificato	Sezioni ordinarie	41-*bis* O.P.	Alta Sicurezza
Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta	5.808	194	2.318	2.455	113	728
Lombardia	8.800	55	3.517	4.527	101	600
Emilia-Romagna e Marche	5.032	145	2.474	1.803	63	547
Triveneto	4.102	60	2.327	1.327	17	371
Toscana e Umbria	5.074	259	1.980	1.642	107	1.086
Lazio, Abruzzo e Molise	9.313	152	4.630	2.958	236	1.337
Campania	7.822	85	2.117	4.008	0	1.612
Puglia e Basilicata	4.996	39	1.541	2.872	0	544
Calabria	2.903	64	375	1.521	0	943
Sicilia	7.098	20	2.109	3.826	1	1.142
Sardegna	2.533	0	1.218	779	96	440
Totale nazionale	**63.481**	**1.073**	**24.606**	**27.718**	**734**	**9.350**
		25.697 (40,45%)		37.802 (59,55%)		

Al 31 dicembre 2025, le sezioni ordinarie accoglievano 25.697 persone (40,45%), mentre le sezioni a maggiore intensità trattamentale o di sicurezza ospitavano 37.802 persone (59,55%).

All'interno di questo quadro, un ruolo particolarmente significativo è svolto dalle sezioni di media sicurezza, che accolgono una quota molto rilevante della popolazione detenuta e rappresentano, di fatto, il segmento più eterogeneo e complesso del sistema. Proprio per tale motivo, l'Ufficio del Garante nazionale ha predisposto uno studio [9] che ha analizzato caratteristiche, criticità e dinamiche interne di tali sezioni, con particolare attenzione ai profili trattamentali, alla gestione quotidiana e agli indicatori di benessere detentivo.

L'analisi della popolazione detenuta per completezza deve essere svolta anche sui dati relativi alle diverse tipologie di detenuti inseriti nei circuiti di Alta sicurezza (AS1, AS2, AS3), Media sicurezza e Custodia attenuata; e quelli relativi alle persone sottoposte al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.

Grafico 10 – Sezioni di allocazione - Rilevazione del 31.12.2025

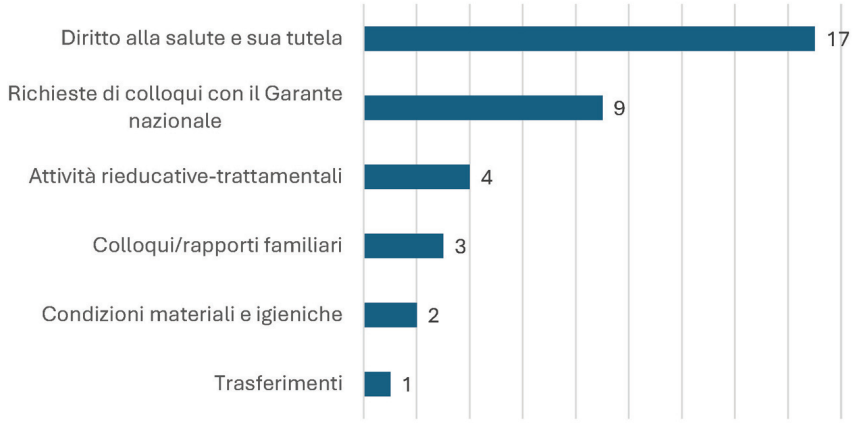


9 https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/studio_del_garante_nazionale_sullapplicazione_sperimentale_delle_nuove_direttive_per_il_circuito_di_media_sicurezza_it_1?contentId=APR35190.

Tabella 28 – Reclami ex *art. 35 O.P. di persone in regime 41-*bis *O.P. - Anno 2025*

Ragioni addotte dal segnalante	Reclami *ex* art. 35 O.P. di persone in regime 41-*bis* O.P.
Diritto alla salute e sua tutela	17
Trasferimenti	1
Condizioni materiali e igieniche	2
Colloqui/rapporti familiari	3
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	9
Attività rieducative-trattamentali	4

Grafico 11 – Reclami ex *art. 35 O.P. di persone in regime 41-*bis *O.P. - Anno 2025*



8. Condizioni generali di trattamento e modalità di trattamento

Nell'anno 2025, l'Autorità garante ha ricevuto e trattato complessivamente 503 reclami e segnalazioni, provenienti da persone ristrette, familiari e altri soggetti interessati. Ogni comunicazione è stata oggetto di una valutazione puntuale, preceduta da un'istruttoria accurata svolta dagli operatori dell'Unità *ad hoc* (U.O.2).

Dall'analisi dei dati emerge che circa il 79% dei reclami e segnalazioni ha ottenuto un riscontro positivo [10], mentre per una parte residuale si è ancora in attesa di definizione da parte delle amministrazioni competenti. Le segnalazioni hanno evidenziato numerose difficoltà con particolare riferimento alle condizioni generali di detenzione e alle modalità di trattamento.

Le aree più problematiche riguardano la *tutela della salute*, la *qualità della vita detentiva* e le *condizioni materiali*, le quali ovviamente incidono in modo significativo sul benessere complessivo della popolazione detenuta.

Considerando insieme le segnalazioni ricevute e le visite effettuate negli istituti penitenziari nel corso del 2025, sono state riscontrate strutture che richiedono interventi urgenti per garantire la dignità delle persone detenute e condizioni di lavoro non adeguate per il personale. In numerosi casi, i locali destinati alla detenzione risultavano fatiscenti, con impianti obsoleti e gravi carenze manutentive.

Nel 2025 il Garante nazionale è intervenuto su alcune situazioni particolarmente critiche nelle Case circondariali di Cuneo, Livorno, Lecce, Firenze 'Sollicciano' e nell'Istituto penale per minorenni di Casal del Marmo (RM).

Per ciascuna di queste realtà è stata svolta un'istruttoria e sono stati pubblicati sul sito istituzionale i relativi rapporti di visita comprensivi degli esiti degli interventi sollecitati alle amministrazioni competenti.

Accanto ai problemi strutturali, permane la mancanza di spazi adeguati destinati alle attività trattamentali e all'impiego del tempo libero, elementi essenziali per un percorso detentivo orientato alla rieducazione. A ciò si aggiunge l'inadeguatezza di alcuni servizi sanitari, che continua a rappresentare una questione aperta e oggetto di monitoraggio costante da parte dell'Autorità.

Tra le numerose segnalazioni ricevute nel 2025, quella che desta maggiore preoccupazione riguarda il sistema sanitario in carcere e, conseguentemente, la tutela del diritto alla salute delle persone private della libertà personale. In numerosi istituti visitati, sulla base dei riscontri diretti, dei colloqui con le persone detenute e delle segnalazioni pervenute, emerge con chiarezza come la difficoltà di ottenere cure adeguate e tempestive rappresenti un fattore di forte disagio.

10 Le interlocuzioni con le amministrazioni competenti hanno consentito di definire con esito positivo circa 400 tra segnalazioni e reclami.

Tale situazione alimenta tensioni e malumori che finiscono per compromettere anche le relazioni tra detenuti e operatori.

Particolarmente evidente è la prostrazione delle persone detenute affette da patologie, che spesso non riescono a ottenere neppure le prestazioni minime previste dai livelli essenziali di assistenza. La tutela della salute, pur essendo un diritto fondamentale, risulta così in alcuni contesti gravemente compromessa.

Secondo quanto rilevato in concreto dal Garante nazionale, l'assistenza sanitaria è ulteriormente indebolita dalla difficoltà di reperire personale sanitario. Medici, infermieri e altri operatori preferiscono intraprendere percorsi professionali esterni al sistema penitenziario, ritenuti più attrattivi sia sotto il profilo economico sia in termini di prospettive di carriera. Non si può negare che la professione sanitaria svolta in carcere presenti criticità peculiari, tra cui la scarsità di risorse, la limitata disponibilità di strumenti diagnostici e la complessità operativa del contesto detentivo, elementi che rendono difficoltosa l'attività di diagnosi e cura, per di più in una situazione generale di insufficienza del personale sanitario esistente e di disponibilità di medici.

In tale quadro, il ricorso ai presidi ospedalieri esterni diventa spesso una soluzione indispensabile, con tratti che ricordano talora la c.d. *medicina difensiva*. L'elevato numero di invii urgenti agli ospedali conferma la fragilità del sistema sanitario interno agli istituti.

Tabella 29 – Invio urgente ospedale con/senza ricovero

Anno 2025	N. Eventi
Invio urgente ospedale con/senza ricovero	14.762

Il dato, di per sé imponente, evidenzia la pressione esercitata sul sistema sanitario esterno e la necessità di rafforzare la capacità di risposta sanitaria all'interno degli istituti penitenziari.

L'analisi dei dati relativi agli invii urgenti in ospedale, con o senza ricovero, evidenzia una forte concentrazione di eventi in alcuni istituti penitenziari caratterizzati da elevata complessità gestionale, significativa presenza detentiva e criticità strutturali e sanitarie già rilevate nelle attività di monitoraggio dell'Autorità.

Di seguito sono riportati i primi venticinque istituti per numero di eventi registrati nel 2025. Il dato va certamente comparato con i flussi di presenza nelle diverse strutture e con la loro dimensione, al fine di quali-

ficare i disservizi maggiori. Resta però vero che il bisogno di cure che l'invio all'ospedale esprime grava pesantemente sulla vita degli Istituti.

Tabella 30 – I primi venticinque Istituti con invio in ospedale con o senza ricovero per n. di eventi

Istituto	N. Eventi
Napoli 'Secondigliano' - C.C.	473
Canta Maria Capua Vetere - C.C.	394
Modena - C.C.	371
Bologna - C.C.	345
Firenze 'Sollicciano' - C.C.	344
Napoli 'Poggioreale' - C.C.	319
Lecce - C.C.	318
Roma 'Rebibbia' - N.C.	286
Roma 'Regina Coeli' - C.C.	268
Parma - II.PP.	262
Prato - C.C.	236
Cagliari - C.C.	220
Salerno - C.C.	216
Verona - C.C.	215
Roma 'Rebibbia' - N.C.	211
Milano San Vittore - N.C.	205
Bari - C.C.	202
Opera Milano - C.R.	193
Catanzaro - C.C.	192
Sulmona - C.R.	186
Bollate - CC-CR	182
Foggia - C.C.	177
Avellino - C.C.	172
Perugia - C.C.	169
Busto Arsizio - C.C.	169

8.1. Sezioni S.A.I. e livelli essenziali di assistenza

Come anche all'esterno, ma con maggiore gravità, le liste di attesa e le difficoltà organizzative riscontrate negli istituti penitenziari non consentono di garantire i livelli essenziali di assistenza, con una conseguente compromissione della tutela del diritto alla salute delle persone detenute.

Tale insufficienza permane nonostante l'istituzione delle Sezioni S.A.I., reparti sanitari dedicati alla cura di specifiche patologie, che tuttavia non riescono a compensare le carenze strutturali e funzionali del sistema sanitario penitenziario, affidato da molti anni alle singole A.S.L. di competenza territoriale.

Le Sezioni S.A.I. rappresentano uno strumento importante, ma la loro distribuzione sul territorio e la limitata disponibilità di posti non risultano sufficienti a rispondere ai bisogni complessivi della popolazione detenuta.

Tabella 31 – Istituti con Sezioni S.A.I. - Situazione al 31.12.2025

Istituto con Sezione S.A.I.	Tipologia Istituto	Totale posti
Genova 'Marassi'	CC	38
Torino	CC	21
Milano San Vittore	CC	51
Opera Milano	CR	103
Parma	CR	33
Pisa	CC	40
Rieti	CC	4
Roma 'Regina Coeli'	CC	80
Napoli 'Poggioreale'	CC	45
Napoli 'Secondigliano'	CC	62
Bari	CC	19
Catanzaro	CC	24
Messina	CC	48
Cagliari	CC	20
Sassari	CC	13
Totale nazionale posti		**601**

8.2. Persone con disagio psichico e Sezioni A.T.S.M.

Si registra un aumento costante delle persone detenute con disagio psichico, spesso prive di una diagnosi adeguata o collocate in contesti non idonei.

Da ciò emerge con particolare evidenza la criticità derivante dalla presenza in carcere di soggetti che, pur non presentando una patologia psichiatrica certificata, manifestano comportamenti abnormi. Questa condizione, come è ovvio, determina ricadute sulla gestione quotidiana degli istituti e sulle dinamiche interne.

Il sistema sanitario penitenziario prevede la presenza di Sezioni A.T.S.M. (Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale), destinate ad accogliere persone detenute con particolari fragilità psichiatriche e a garantire un'assistenza specialistica. Tuttavia, la limitata ricettività di tali sezioni non consente di rispondere in modo adeguato alle esigenze di accertamento, cura e presa in carico, rendendo evidente la distanza tra bisogni reali e capacità del sistema.

La distribuzione delle Sezioni A.T.S.M. mostra una forte eterogeneità territoriale e una ricettività complessiva limitata, ulteriormente ridotta dalle numerose chiusure temporanee. Alcuni istituti, come Barcellona P.G. e Reggio Emilia, offrono un numero elevato di posti, mentre in molte regioni la disponibilità è minima o assente.

Il quadro complessivo conferma la necessità di rafforzare la rete di tutela della salute mentale in carcere, ampliando la capacità di accoglienza e garantendo percorsi diagnostici e terapeutici adeguati.

Tabella 32 – Istituti con Sezioni A.T.S.M. - Situazione al 31.12.2025

Istituto	Tipologia Istituto	Totale posti
Genova 'Marassi'	CC	11
Torino	CC	45
Monza	CC	5
Pavia	CC	22
Bologna	CC	4
Piacenza	CC	5
Reggio Emilia	CC-CR	50
Ascoli Piceno	CC	4
Belluno	CC	4 (chiusura temporanea) [11]
Verona	CC	9
Firenze 'Sollicciano'	CC	10 (chiusura temporanea) [12]
Livorno	CC	30 (chiusura temporanea) [13]
Spoleto	CR	6
Pescara	CC	7
Vasto	CL	3
Civitavecchia	CC	3
Roma Rebibbia	CCF	6 (chiusura temporanea) [14]

11 In merito allo stato di avanzamento dei lavori, la Direzione dell'istituto, con nota n. 570 del 17/01/2026, comunica che gli interventi sono gestiti dall'Ufficio tecnico del Provveditorato regionale e, allo stato, non è ancora completato l'allacciamento delle forniture di acqua e gas; sono inoltre necessari gli interventi per il completamento dei lavori concernenti l'area passeggi.

12 È chiuso un intero reparto per danneggiamenti ad opera di detenuti agli impianti elettrico, TVCC, infissi, servizi igienici, pareti, soffitti e arredi (nota n. 30274 del 14/07/2025 della Direzione). I detenuti Osservandi presenti sono stati temporaneamente spostati nel reparto N.G. della sezione Infermeria dalla n. 7 alla n. 11, opportunamente separati.

13 C'è la necessità di interdire l'utilizzo del padiglione al fine di garantire l'incolumità delle persone a seguito cedimento strutturale (nota n. 38409 del 18/07/2025 del Provveditorato Regionale e n. 7237 del 26/08/2025 della Direzione).

14 Con nota n. 48924 del 15/06/2022 il PRAP comunica che l'A.T.S.M. non è an-

Istituto	Tipologia Istituto	Totale posti
Roma Rebibbia NC	CC	6
Roma 'Regina Coeli'	CC	2
Velletri	CC	4
Viterbo	CC	2 (chiusura temporanea) [15]
Benevento	CC	6 (chiusura temporanea) [16]
Napoli 'Secondigliano'	CC	18
Salerno	CC	8
Sant'Angelo dei Lombardi	CR	6
Santa Maria Capua Vetere	CC	18
Lecce	CC	19
Catanzaro	CC	9
Reggio Calabria 'Panzera'	CC	5
Barcellona PG	CC	84
Palermo 'Pagliarelli'	CC	6
Cagliari	CC	4

8.3. Persone con disagio psichico, clima detentivo e rapporto con le REMS

La presenza anche di una sola persona con disturbi psichici gravi o comportamenti abnormi all'interno delle sezioni ordinarie compromette in modo significativo il clima relazionale tra i ristretti e determina rilevanti difficoltà gestionali per il personale. Tali situazioni, infatti, richiedono una qualità tecnica di attenzione e di intervento che

cora attivabile per motivi di organizzazione del personale tecnico-sanitario necessario fino a nuove disposizioni.
Con nota n. 23517 del 14/03/2025 il PRAP comunica che, nonostante i lavori siano ultimati, l'ASL non ha ancora preso in carico i locali per assenza di personale sanitario.

15 Necessita di adeguamento e ristrutturazione per detenuti 41-*bis* O.P. e alta sicurezza (nota n. 34241 del 21.8.2015 della direzione di Viterbo).

16 Sezione chiusa con nota n. 4459 del 13.04.2024 della direzione di Benevento.

va oltre le ordinarie competenze operative degli agenti e dei collaboratori.

Difficoltà affine presenta la posizione degli internati e delle persone destinate alle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS), per le quali il carcere diventa, in alcuni casi, un luogo di attesa impropria prima del trasferimento nelle strutture sanitarie competenti. Al 31 dicembre 2025, le persone "*sine titulo*" presenti negli istituti penitenziari perché in attesa di disponibilità di posto in REMS erano 35 [17], mentre gli internati risultavano essere 362, di cui 8 donne.

Le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza, le quali offrono percorsi di cura, e ove possibile riabilitazione, per un numero limitato di persone sono state a priori concepite per la necessità del confronto giudiziario. La distanza tra domanda e offerta di posti disponibili rende evidente la necessità di un intervento normativo e non solo pattizio con la regione con adeguamento alla realtà delle offerte.

17 Fonte: SMOP (Sistema Informativo per il Monitoraggio del superamento degli OPG) è la piattaforma web adottata dalla Regione Campania per tracciare il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari.
Il sistema è stato sviluppato dal "Laboratorio sperimentale di sanità penitenziaria Eleonora Amato" dell'ASL di Caserta ed è utilizzato per monitorare la presa in carico dei pazienti, le REMS e i servizi di sanità penitenziari.

Tabella 33 – Tipologie di persone detenute con disagio psichico accertato al 31.12.2025

Provveditorato	INT OPG PROVV	INT CCC PROVV	INT OPG PROSC	INT *EX* 219 CP	INF.PSIC. 148CP	MIN.PSIC. 111/5	ART. 212/ 2 C.P.	ART. 220/ 2 C.P.	OSS.PSIC. 112	Totale
Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta		7					39		4	50
Lombardia					1	12			4	16
Emilia-Romagna e Marche	2			1	2	30	28	3	1	67
Triveneto						4			5	9
Toscana e Umbria						9			2	11
Lazio, Abruzzo e Molise	1				1	19	72		5	98
Campania					1	2	42			45
Puglia e Basilicata			1			2	1			3
Calabria		2								2
Sicilia						12	32		9	53
Sardegna							8			8
Totale nazionale	**2**	**9**	**1**	**1**	**5**	**90**	**222**	**3**	**30**	**362**

Le abbreviazioni adottate in tabella individuano le diverse condizioni giuridico-sanitarie delle persone detenute o internate con disturbi psichici:

- *INT. OPG. PROVV.* si riferisce alle persone internate provvisoriamente in Ospedale Psichiatrico Giudiziario (oggi sostituito dalle REMS) in attesa della definizione della misura di sicurezza;
- *INT. CCC PROVV.* indica le persone internate provvisoriamente in casa circondariale, in attesa di trasferimento in struttura sanitaria idonea;
- *INT. OPG PROSC.* riguarda invece le persone prosciolte per vizio totale di mente, dichiarate non imputabili ma comunque sottoposte a misura di sicurezza detentiva;
- *INT.* EX *219 C.P.* identifica le persone condannate da internare in case di cura o di custodia ai sensi dell'articolo 219 del Codice penale, norma che disciplina la durata dell'internamento per vizi parziali di mente;
- *INF. PSIC. 148 C.P.* designa le persone condannate alla detenzione che, prima o durante l'esecuzione della pena, hanno manifestato infermità psichica sopravvenuta e a motivo della quale deve essere disposto ricovero in luogo di cura, come previsto dall'articolo 148 del Codice penale;
- *MIN. PSIC. 111/5* si riferisce invece alle persone detenute in sezioni speciali per minorazioni psichiche, individuate ai sensi dell'articolo 111, comma 5, del Regolamento penitenziario (decreto del Presidente della Repubblica 230/2000) per le quali cioè non è stata comminata misura di sicurezza e ricoveri nemmeno provvisori;
- *ART. 212/2 C.P.* riguarda le persone già sottoposte a misura di sicurezza, per le quali si accerta infermità sopravvenuta e necessità di disporne il relativo ricovero;
- *ART. 220/2 C.P.* indica invece le persone da sottoporre al ricovero in casa di cura e di custodia prima dell'esecuzione della pena detentiva.

Resta evidente la necessità di potenziare il personale sanitario specializzato, sia nelle REMS sia all'interno degli istituti penitenziari, per

garantire alle persone private della libertà con problematiche psichiatriche accertamenti diagnostici adeguati, trattamenti farmacologici appropriati, percorsi riabilitativi continuativi. La complessità del fenomeno richiede un approccio integrato tra sistema penitenziario, servizi sanitari regionali e Autorità giudiziaria, affinché la tutela della salute mentale non resti un obiettivo formale ma un diritto effettivamente garantito.

La necessità fattuale negli stabilimenti penitenziari è superiore all'offerta ma di per sé è normativamente inadeguata. La costruzione del sistema REMS ha mostrato negli anni sia la voluta negazione del bisogno per destinatari di misure di sicurezza, sia l'inadeguatezza dei rapporti dell'Amministrazione giudiziaria con il sistema sanitario nazionale.

9. Modalità di trattamento: colloqui, affettività, rapporti con la Magistratura e lavoro penitenziario

Per quanto riguarda le modalità di trattamento, si segnala la persistente difficoltà relativa ai colloqui che le persone detenute possono intrattenere con familiari e altri aventi diritto. Non tutti gli istituti hanno dato piena attuazione alle previsioni del decreto-legge n. 94/2024 [18], il quale ha tuttavia ampliato il numero dei colloqui telefonici consentiti.

---

18 Il decreto-legge n. 92/2024 (noto come decreto ''Carcere Sicuro'', convertito nella Legge n. 112/2024) ha incrementato il numero dei colloqui telefonici per i detenuti, portandoli da quattro a sei al mese, con la durata massima di ciascuna chiamata fissata a 10 minuti.
L'attuazione di queste disposizioni è stata definita dal D.P.R. n. 176/2025, che ha aggiornato il regolamento dell'Ordinamento Penitenziario (D.P.R. 230/2000). Le principali novità includono:

- *Aumento delle telefonate*: Il numero dei colloqui telefonici è stato equiparato a quello dei colloqui in presenza, portandolo a sei al mese.
- *Persone autorizzate*: Le chiamate sono dirette principalmente ai familiari e conviventi; tuttavia, previa autorizzazione del direttore dell'istituto, possono essere estese anche ad altre persone in presenza di motivi verificati.
- *Misure alternative*: È stato stabilito che i condannati ammessi a misure alternative e pene sostitutive possano usufruire di una specifica cartella personale (integrando l'art. 26 del D.P.R. 230/2000) per gestire le comunicazioni.

Sono inoltre emerse le prime richieste e i primi reclami relativi all'attuazione dei colloqui finalizzati a garantire l'affettività, come previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 10/2024 [19]. Il Garante nazionale dopo aver avviato al Ministero della giustizia la raccomandazione, anche nel 2025, ha proseguito le attività partecipando al tavolo di lavoro istituito dall'Amministrazione penitenziaria e contribuendo all'individuazione di soluzioni organizzative che consentano di conciliare il diritto all'affettività con i doveri di sicurezza e controllo propri dei colloqui penitenziari.

Un'ulteriore difficoltà consegue alle attività della Magistratura di sorveglianza, in particolare i tempi di attesa per ottenere una decisione sulle istanze presentate dai detenuti (permessi di necessità, liberazione anticipata e altri benefici penitenziari). Le tempistiche, spesso molto lunghe, incidono negativamente sul percorso trattamentale e sulla percezione di equità e trasparenza da parte delle persone ristrette.

Nonostante sia ampiamente riconosciuto il valore del lavoro penitenziario, elemento centrale del trattamento rieducativo, gli istituti non riescono a offrire opportunità lavorative qualificate e adeguate al numero delle persone detenute. Tale carenza limita la possibilità di acquisire competenze spendibili e di costruire percorsi di reinserimento sociale. Permangono antiche difficoltà di spazi, luoghi, accessi, che si riflettono in oneri organizzativi per le imprese, permane la poca attitudine di molti ristretti al lavoro ordinato e le molte agevolazioni contributive non superano tali ostacoli tipicamente aziendali.

In questo quadro, il Garante può suggerire di implementare quantomeno attività formative che possano costituire un titolo spendibile anche all'esterno, favorendo l'accesso a impieghi qualificati e sostenendo il reinserimento lavorativo al termine della detenzione.

---

19 La sentenza n. 10 del 2024 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 18 dell'Ordinamento Penitenziario. Ha stabilito il diritto all'affettività e alla sessualità in carcere, permettendo ai detenuti incontri intimi con partner e familiari senza il controllo a vista della polizia penitenziaria, purché non ostino motivi di sicurezza.
Questo diritto è riconosciuto quando il comportamento del detenuto è regolare. La Corte ha sottolineato che l'affettività è un elemento fondamentale della persona e non può essere repressa del tutto, superando il divieto assoluto di intimità.

10. Eventi critici e disagio detentivo: andamento 2019-2025

Il disagio vissuto dalle persone ristrette emerge con chiarezza dalla quantità e dalla tipologia degli eventi critici registrati quotidianamente negli istituti penitenziari.

Il quadro complessivo dei fatti convenzionalmente raccolti sotto il nome di *eventi critici* mostra una costante crescita, con un aumento significativo delle condotte autolesive, delle aggressioni e delle infrazioni disciplinari, indicatori diretti del deterioramento del clima detentivo e della crescente complessità gestionale degli istituti.

L'analisi della serie storica riportata in tabella mostra:

a. un incremento costante degli eventi critici, passati da 60.876 nel 2019 a 134.595 nel 2025;

b. un aumento significativo delle aggressioni al personale, più che raddoppiate in sei anni;

c. la crescita delle infrazioni e dei conseguenti procedimenti disciplinari, indice di un clima detentivo sempre più complesso;

d. un autolesionismo stabilmente elevato, con oltre 12.000 episodi annui;

e. un numero di suicidi e tentativi di suicidio in diminuzione rispetto al 2024.

Tabella 34 – Principali eventi critici - Serie storica anni 2019-2025

Eventi critici	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Atti di aggressione	4.428	3.972	4.069	4.548	5.604	5.698	5.813
Aggressioni fisiche al personale di polizia penitenziaria	827	837	986	1.263	1.760	2.154	2.424
Aggressioni fisiche al personale amministrativo	45	36	56	69	71	93	91
Atti di contenimento	488	642	708	738	819	815	780
Autolesionismo	11.261	11.317	11.339	12.294	12.379	12.898	12.706
Decessi	162	168	182	214	213	245	254
Infrazioni disciplinari	9.691	10.106	13.750	17.309	22.263	24.085	25.785
Procedimenti disciplinari	0	0	14.390	27.189	35.384	35.700	38.402
Isolamento disciplinare	1.911	1.520	1.391	1.657	1.909	1.946	1.869
Invio urgente in ospedale con/senza ricovero	12.361	9.224	10.572	12.595	14.194	14.949	14.762
Manifestazioni di protesta collettive	1.149	1.976	1.136	1.153	1.022	1.461	1.197
Manifestazioni di protesta individuali	11.579	12.163	11.687	11.919	13.330	13.008	11.584
Rivolta	2	37	1	1	2	7	4
Suicidi	55	62	59	84	68	84	76
Tentativi di suicidio	1.507	1.481	1.679	1.860	1.901	2.078	1.981
Violazioni norme penali	5.410	5.836	7.928	9.913	12.489	15.294	16.867
Totale tendenza annuale principali eventi critici	60.876	59.377	79.933	102.806	123.408	130.515	134.595
Rapporto % eventi critici su media detenuti presenti	100,4%	107,1%	148,7%	186%	212,9%	212,1%	214,1%
Totale media detenuti presenti	**60.610**	**55.445**	**53.758**	**55.269**	**57.967**	**61.507**	**62.841**

11. Monitoraggio degli istituti penitenziari

Nel corso del 2025, l'Unità penale ha sviluppato una ricognizione organica delle condizioni di detenzione negli istituti penitenziari italiani, con l'obiettivo di verificare il rispetto degli *standard minimi di vivibilità e dignità*, accertare la conformità delle strutture alla normativa nazionale e internazionale in materia di diritti umani e promuovere condizioni detentive adeguate e uniformi su scala nazionale.

L'attività di monitoraggio ha consentito di elaborare un quadro aggiornato dello stato complessivo delle strutture penitenziarie, mettendo in luce — accanto ad alcuni progressi — le difficoltà persistenti. Si tratta di un patrimonio informativo di primaria importanza come strumento di garanzia e di conoscenza e permette di orientare tempestivamente le successive azioni di indirizzo, raccomandazione e proposta normativa e organizzativa del Garante nazionale.

L'indagine, realizzata in modalità *desk* [20], ha riguardato l'intero sistema penitenziario, comprendente 189 istituti distribuiti sul territorio nazionale articolati in 1.676 sezioni detentive e 7.710 spazi ad uso detentivo effettivamente utilizzati dalla popolazione ristretta (tabella 35).

L'Unità penale ha partecipato attivamente alle visite dei componenti del Garante nazionale nei luoghi di privazione della libertà, collaborando alla predisposizione delle istruttorie, delle note di accompagnamento e delle *checklist* di valutazione e dei rapporti finali.

Dal provveditorato con il maggior numero di sezioni detentive — Lazio, Abruzzo e Molise (225 sezioni e 1.184 spazi) — a quello con la dotazione più contenuta — la Calabria (94 sezioni e 309 spazi) — le attività di sopralluogo hanno rappresentato un elemento centrale del sistema di monitoraggio.

20 Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria, applicativo 15, monitoraggio camere e spazi di detenzione.

Tabella 35 – Distribuzione territoriale degli istituti monitorati per Provveditorato - Anno 2025

Provveditorato	N. Sezioni	CDP [21] con servizi igienici a vista	Spazi ad uso dei detenuti
Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta	196	2	855
Lombardia	150	3	690
Emilia-Romagna e Marche	176	103	784
Triveneto	153	13	635
Toscana e Umbria	149	77	518
Lazio, Abruzzo e Molise	225	606	1184
Campania	144	66	816
Puglia e Basilicata	130	136	670
Calabria	94	0	309
Sicilia	177	105	984
Sardegna	82	0	265
Totale nazionale	**1.676**	**1.111**	**7.710**

Il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento sull'Ordinamento Penitenziario) stabiliva già 25 anni addietro all'art. 7 che i servizi igienici devono essere collocati in un vano annesso alla cella, devono essere dotati di acqua corrente (calda e fredda), lavabo, doccia e, negli istituti femminili, anche di bidet.

Le forti disomogeneità territoriali, sia in termini di dotazioni strutturali sia di condizioni materiali di detenzione, evidenzia che in oltre 1.100 camere di pernottamento i servizi igienici sono a vista compromettendo la dignità delle persone ristrette e della stessa igiene dei luoghi.

21 Camere di pernottamento.

12. Lavoro, formazione, scuola, attività ricreative

Al 31 dicembre 2025, l'Amministrazione indicava come persone che svolgevano attività lavorativa alle proprie dipendenze 18.580 detenuti (tabella 36).

La massima parte dei detenuti è impiegata nella manutenzione degli stabilimenti penitenziari sia in piccoli lavori di sistemazione, sia in servizi di pulizia degli spazi comuni e preparazione e distribuzione di vivande.

Molto più ridotto è il numero dei detenuti che prestano attività lavorativa alle dipendenze di imprenditori ordinari o di cooperative. Essi godono dei privilegi contributivi previsti dalla legge Smuraglia.

Si tratta di 3.129 persone, rilevate sempre al 31 dicembre 2025 (tabella 37). Il maggior numero di costoro presta attività lavorativa all'esterno, con posizione giuridica di semilibero (1.150 persone) o di detenuto ammesso al lavoro all'esterno (928 persone).

Nelle cosiddette "attività industriali e agricole" risultavano occupati 1.792 detenuti su una disponibilità di 2.210 posti (tabella 38). Il dato segnala sia il difetto attitudinale dei detenuti verso le tipologie di lavoro proposto sia che talora la variazione dello stato giuridico della persona si riflette sul circuito di assegnazione del detenuto.

Sotto altro profilo, avevano preso parte ad attività culturali, sportive, trattamentali, 60.000 detenuti. Trattasi, nel caso, di dato di flusso e non di dato puntuale. Nell'anno 2025 sono intervenuti ad agevolare le relazioni 335 mediatori, figura prevalentemente attiva (ma non solo) con i ristretti stranieri.

I percorsi di istruzione di primo e secondo livello registrano, come iscritte, 19.391 persone nell'anno 2025/2026. Nell'anno 2025 erano altresì presenti 687 studenti di corsi universitari (tabella 39).

Tabella 36 – Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 31.12.2025

Regione di detenzione	Lavorazioni	Colonie agricole	Servizi d'istituto	Manutenzione ordinaria fabbricati	Servizi extramurari *(ex art. 21 l. 354/75)*	Totale
Abruzzo	8	0	737	32	35	812
Basilicata	0	0	114	10	10	134
Calabria	31	0	855	70	76	1.032
Campania	182	0	1.659	157	81	2.079
Emilia-Romagna	30	0	1.099	56	50	1.235
Friuli-Venezia Giulia	0	0	261	16	10	287
Lazio	60	0	1.202	80	91	1.433
Liguria	0	0	228	17	12	257
Lombardia	39	0	1.761	299	143	2.242
Marche	6	0	285	25	24	340
Molise	0	0	47	6	3	56
Piemonte	95	0	1.192	109	84	1.480
Puglia	12	0	1.158	71	36	1.277
Sardegna	6	207	690	62	54	1.019
Sicilia	61	0	1.749	136	164	2.110
Toscana	172	26	984	86	98	1.366
Trentino-Alto Adige	0	0	241	6	12	259
Umbria	81	0	474	33	25	613
Valle d'Aosta	0	0	59	9	3	71
Veneto	0	0	392	44	42	478
Totale nazionale	**783**	**233**	**15.187**	**1.324**	**1.053**	**18.580**

Tabella 37 – Detenuti lavoranti non *alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 31.12.2025*

Regione di detenzione	Semiliberi		Lavoro all'esterno *ex* art. 21 l. 354/75	Lavoranti in istituto per conto di:		Totale
	In Proprio	per datori di lavoro esterni		Imprese	Cooperative	
Abruzzo	2	42	7	10	0	61
Basilicata	0	6	2	0	0	8
Calabria	1	24	17	2	3	47
Campania	0	112	47	5	16	180
Emilia-Romagna	1	116	57	63	48	285
Friuli-Venezia Giulia	0	30	10	1	0	41
Lazio	1	56	31	42	30	160
Liguria	3	32	15	2	17	69
Lombardia	1	128	334	82	237	782
Marche	1	39	8	0	0	48
Molise	14	97	85	0	66	262
Piemonte	5	74	29	10	21	139
Puglia	2	50	33	4	4	93
Sardegna	6	103	27	0	10	146
Sicilia	8	150	120	1	6	285
Toscana	1	4	3	0	38	46
Trentino-Alto Adige	0	23	29	2	0	54
Umbria	0	1	4	0	5	10
Valle d'Aosta	1	63	70	6	273	413
Totale nazionale	**47**	**1.150**	**928**	**230**	**774**	**3.129**

Tabella 38 – Detenuti lavoranti impiegati in lavorazioni e in ambito agricolo - Lavorazioni[22] negli istituti penitenziari per tipologia - Situazione al 31.12.2025

Tipologia lavorazione	Lavorazioni			Posti	
	numero totale	in attività	gestite dall'Amministrazione Penitenziaria	disponibili	occupati
Assemblaggio / riparazione componenti elettronici	10	10	1	75	65
Assemblaggio componenti vari	25	23		255	234
Autolavaggio / carrozzeria	7	6	6	20	13
Call center	7	6		122	113
Calzoleria / Pelletteria	5	3	2	57	7
Confezionamento pasti	5	5	1	38	38
Data entry / dematerializzazione documenti	10	9		47	37
Fabbri	12	12	9	73	67
Falegnameria	24	21	18	196	128
Lanificio / Tessitoria	4	2	4	90	47
Lavanderia	22	22	14	106	101
Metalmeccanica	3	3	1	34	21
Oggettistica materiali vari	4	4	1	16	16
Pasticceria/ Panificio / Pizzeria	24	24	3	192	177
Produzioni Alimentari	16	16		127	116

Tipologia lavorazione	Lavorazioni			Posti	
	numero totale	in attività	gestite dall'Amministrazione Penitenziaria	disponibili	occupati
Sartoria / Calzetteria / Maglieria	31	26	17	462	373
Tipografia / Editoria / Legatoria	9	9	2	43	41
Trattamento / Trasformazione rifiuti	9	9	2	37	37
Vivaio/ Serra / Tenimento Agricolo / Allevamento	32	32	22	203	145
Varie	7	7	1	17	16
Totale	**266**	**249**	**104**	**2.210**	**1.792**

22 Il lavoro carcerario è suddiviso principalmente in due macrocategorie:
- Alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (lavoro intramurario): comprende i servizi necessari al funzionamento del carcere (pulizie, cucina, spesino, manutenzione, magazzino) e le officine interne (sartoria, falegnameria, tipografia, legatoria).
- Alle dipendenze di soggetti terzi (lavoro *intra* ed *extramurario*): attività gestite da cooperative sociali, consorzi o aziende private che stipulano convenzioni con la direzione del carcere, operando sia dentro gli spazi dell'istituto che all'esterno.Diritti e tutele dei lavoratori
- *Non afflittività:* Il lavoro non è un'estensione della pena e i metodi devono riflettere quelli della società libera.
- *Retribuzione:* È proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto. Una parte viene accantonata come *peculio*, un'altra parte può essere trattenuta per il mantenimento in carcere o per il risarcimento alle vittime.
- *Tutele:* Sono riconosciuti i contributi previdenziali, le ferie, le assenze per malattia e l'accesso agli ammortizzatori sociali.

Incentivi per le aziende e cooperative: per favorire l'inserimento lavorativo, lo Stato italiano ha introdotto diverse agevolazioni, tra cui la *Legge Smuraglia.*

Tabella 39 – Persone detenute iscritte e promosse frequentanti i percorsi d'istruzione per adulti distinti per livello e periodo didattico - Anno 2025/2026

Periodo didattico	Numero di corsi	Iscritti		Promossi		% promossi su iscritti
		Totale	di cui stranieri	totale	di cui stranieri	
Primo livello						
alfabetizzazione e apprendimento italiano	416	4.658	4.210	1.579	1.504	33,9
primo periodo didattico	323	3.128	1.865	1.189	699	38
secondo periodo didattico	162	2.319	661	750	200	32,3
Totale primo livello	901	10.105	6.736	3.518	2.403	34,8
Secondo livello						
primo periodo didattico	334	5.089	1.193	2.344	482	46,1
secondo periodo didattico	276	3.016	571	1.646	277	54,6
terzo periodo didattico	172	1.181	205	736	142	62,3
Totale secondo livello	782	9.286	1.969	4.726	901	50,9
Totale generale	**1.683**	**19.391**	**8.705**	**8.244**	**3.304**	**42,5**

13. Personale penitenziario

La gestione della sicurezza all'interno delle strutture penitenziarie rappresenta una questione complessa, influenzata da molteplici fattori. In diversi istituti, la carenza di personale e un clima organizzativo deteriorato — spesso aggravato da condizioni strutturali critiche — contribuiscono alla creazione di situazioni di tensione che incidono sulla qualità della vita dei detenuti e sulla funzionalità complessiva degli istituti.

La carenza non riguarda soltanto il personale di Polizia penitenziaria, ma anche gli operatori appartenenti al comparto funzioni centrali, quali funzionari giuridicopedagogici, funzionari contabili e personale amministrativo. Queste figure svolgono un ruolo essenziale nel garantire la qualità del trattamento, la gestione amministrativa e la continuità dei percorsi rieducativi.

Nonostante le criticità strutturali e organizzative, va riconosciuto il forte impegno di tutto il personale, a partire da coloro che ricoprono ruoli apicali negli istituti visitati. Il loro contributo rappresenta spesso un elemento determinante per assicurare condizioni di trattamento conformi agli *standard* previsti dalla legge e per promuovere iniziative volte al reinserimento sociale, che rendono la detenzione meno gravosa e più orientata alla rieducazione.

L'impegno, la dedizione, il sacrificio — talvolta anche personale — in un contesto stratificato di disagio ha fatto constatare durante tutte le visite, la capacità di ''gettare il cuore oltre l'ostacolo'', in una resilienza di particolare e non comune valore il cui riconoscimento non può essere pretermesso in considerazione del ruolo strategico degli istituti penitenziari rispetto alla società tutta.

Custodi sensibili e responsabili, il cui tratto umano informa la loro funzione nonostante le oggettive difficoltà e criticità.

Tabella 40 – Personale di Polizia penitenziaria presente negli istituti penitenziari - Rilevazione 30 novembre 2025

Regione	Organico previsto	Organico impiegato	Divario
Abruzzo	1149	1045	104
Basilicata	387	343	44
Calabria	1782	1671	111
Campania	3670	3652	18
Emilia-Romagna	2105	1981	124
Friuli-Venezia Giulia	543	468	75
Lazio	3418	3111	307
Liguria	903	890	13
Lombardia	4149	3824	325
Marche	720	683	37
Molise	268	259	9
Piemonte	2639	2410	229
Puglia	1990	2056	66
Sardegna	1643	1423	220
Sicilia	3655	3775	120
Toscana	2111	1969	142
Trentino-Alto Adige	276	257	19
Umbria	807	729	78
Valle d'Aosta	138	121	17
Veneto	1796	1567	229
Totale nazionale	**34.149**	**32.234**	**1.915**

Tabella 41 – Personale amministrativo presente negli istituti penitenziari - Rilevazione 30 novembre 2025

Regione	Organico previsto	Organico amministrato	Organico impiegato	Divario
Abruzzo	158	145	141	17
Basilicata	15	15	15	0
Calabria	237	206	201	36
Campania	406	368	377	29
Emilia-Romagna	233	210	197	36
Friuli-Venezia Giulia	81	58	58	23
Lazio	379	334	329	50
Liguria	114	94	88	26
Lombardia	440	323	301	139
Marche	99	90	83	16
Molise	40	32	30	10
Piemonte	315	232	223	92
Puglia	222	214	218	–4
Sardegna	228	173	172	56
Sicilia	494	426	444	50
Toscana	312	260	238	74
Trentino-Alto Adige	47	31	33	14
Umbria	106	104	95	11
Valle d'Aosta	15	6	5	10
Veneto	184	163	156	28
Totale nazionale	**4.125**	**3.484**	**3.404**	**721**

La differenza tra organico previsto e personale effettivamente impiegato — 1.915 unità mancanti nella Polizia penitenziaria e 721 unità mancanti nel personale amministrativo — evidentemente non può che ridurre l'agibilità e la funzionalità della vita dei detenuti.

14. Esecuzione penale esterna

Il nome 'esecuzione penale esterna' fu ripreso dall'espressione francese "*milieu ouvert*" nel regolamento Fassino del Ministero della giustizia (2001) ed è stato esteso agli uffici territoriali con la novella dell'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario introdotta nel 2005. La riforma Orlando del Ministero della giustizia (2015) ha trasferito dall'Amministrazione penitenziaria tale funzione al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

L'attuale denominazione della Direzione generale riferita anche nel nome del Dipartimento è "giustizia di comunità", che muove dall'espressione *community sanctions and measures* usata dal Consiglio d'Europa dapprima nella Raccomandazione 16(92) poi aggiornata più volte.

La tradizionale formula *misura alternativa* risente ancora dell'originaria opzione del legislatore che rimonta al 1975 e si accresce nel 1986 e nel 1998, ma il presente quadro legislativo la rende del tutto inadeguata.

Si tratta della porzione, per così dire, dell'esecuzione più adatta a evitare lesioni dei diritti fondamentali, anche se talora la funzione rieducativa — messa in crisi comunque già dagli anni '70 per i noti mutamenti di costume e di pensiero — è meno intensa di quanto ci si aspetterebbe. Per alcuni istituti più recenti, quali la messa alla prova, è anche strutturalmente improprio parlare di trattamento rieducativo.

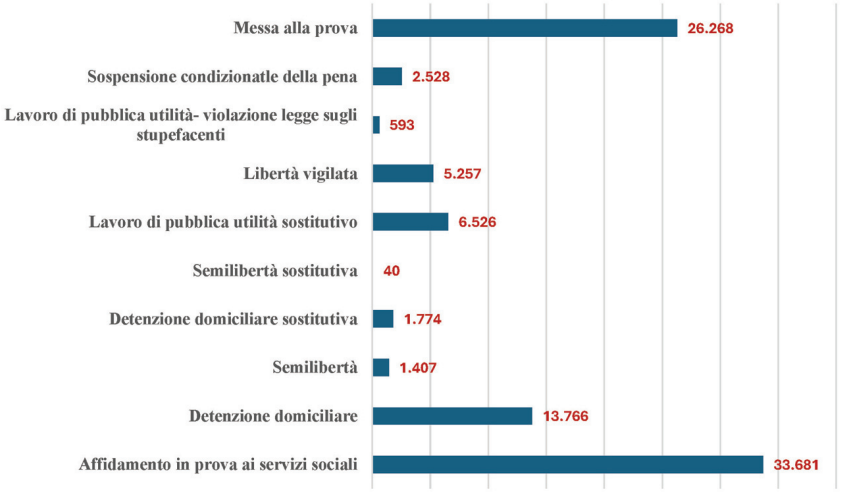
Culturalmente importante, negli ultimi 12 anni, è il coinvolgimento della magistratura di cognizione nell'irrogazione o applicazione delle sanzioni il cui ormai non prossimo precedente fu l'attribuzione al giudice di pace di alcune minime competenze penali.

Venendo ai dati disponibili, al 31 dicembre 2025 erano in carico agli uffici 99.447 persone: il grafico 10 indica le varie categorie di misura o sanzione ai quali erano iscritte. La costante crescita del ricorso a tali strumenti sanzionatori dal 2018 al 2025 emerge dalla tabella 42.

Le luci di tale esperienza sono molte, sia pure con i molti limiti tecnici che incontrano gli uffici, sempre sfidati da un mandato effettivamente in ontologica tensione.

La sola ombra che non si può omettere di ricordare è data dal numero oscuro dei c.d. liberi sospesi, che si pensa siano circa 100.000 e che attendono per anni la decisione degli uffici di sorveglianza sulla modalità di esecuzione della propria condanna.

Grafico 12 – Persone in carico per misure secondo la tipologia di misura al 31.12.2025



Fonte: Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità

Tabella 42 – Incarichi per misure sopravvenuti nell'anno secondo la tipologia - Dati di flusso (storico 2018-2025)

Categoria misure	Tipologia misura	Anni							
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova	17.523	18.332	13.627	18.568	22.941	25.781	26.151	24.627
	Detenzione domiciliare	15.702	14.637	15.059	14.189	13.228	13.632	14.247	13.519
	Semilibertà	780	873	555	556	736	970	1.906	1.138
Sanzioni sostitutive	Semidetenzione	11	4	4	8	4	1	0	0
	Libertà controllata	410	567	334	452	300	116	0	0
Pene sostitutive	Detenzione domiciliare sostitutiva	0	0	0	0	0	376	1.151	1.637
	Semilibertà sostitutiva	0	0	0	0	0	6	25	56
	Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	0	0	0	0	0	1.822	4.173	5.350
Misure di sicurezza	Libertà vigilata	1.809	1.825	1.778	1.934	1.922	2.226	2.228	2.089
Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - Violazione legge stupefacenti	504	586	422	366	447	657	438	229
	Lavoro di pubblica utilità - Violazione codice della strada	9.008	9.484	6.895	7.302	7.133	8.908	8.299	7.161
	Sospensione condizionale della pena	0	0	0	0	0	279	1.255	2.098
Misure di comunità	Messa alla prova	20.521	24.515	16.877	30.234	28.777	31.923	33.346	31.522
Totale incarichi per misure		**66.268**	**70.823**	**55.551**	**73.609**	**75.488**	**86.697**	**92.409**	**89.426**

Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità

15. Attività e interventi avviate su impulso dell'Autorità garante

Nella certezza che il mandato del Garante nazionale trovi la sua massima efficacia preventiva in un'azione fondata sulla cooperazione interistituzionale, si riportano di seguito le principali attività promosse al fine di migliorare le condizioni di vita detentiva e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Si è avviato un ampio processo di sensibilizzazione rivolto alle istituzioni competenti, aprendo così un dialogo costante con la società civile e con le associazioni impegnate nella difesa dei diritti umani.

L'approccio conoscitivo adottato, improntato alla collaborazione con le amministrazioni competenti — in particolare con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria — ha consentito di affrontare in modo concreto numerose criticità riscontrate negli istituti penitenziari.

Le iniziative elencate di seguito più in generale hanno avuto un impatto diretto su specifiche problematiche, grazie all'azione coordinata tra il Garante, il Dipartimento e altri interlocutori istituzionali:

a. Tavolo tecnico per l'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 10/2024 presieduto dalla dott.ssa Lina Di Domenico (già capo DAP facente funzioni). Il Garante nazionale ha preso parte ai lavori finalizzati a definire modalità applicative uniformi della pronuncia, contribuendo all'individuazione di soluzioni operative condivise.
   Il gruppo, composto da rappresentanti della Magistratura di Sorveglianza, dell'Autorità e dell'Amministrazione penitenziaria, ha elaborato proposte volte a garantire l'esercizio effettivo e omogeneo del diritto all'affettività sull'intero territorio nazionale. A tale attività ha fatto seguito la definizione di un impianto generale di intervento, finalizzato alla progressiva attuazione delle misure individuate.

b. Protocollo di collaborazione con il CNEL. Il Garante ha partecipato alla definizione e all'implementazione di programmi lavorativi finalizzati alla responsabilizzazione e al reinserimento sociale delle persone detenute.

c. A seguito della sottoscrizione, nel 2024, del protocollo d'intesa tra DAP, Ministero della Salute, Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto

delle malattie della povertà (INMP) e Garante nazionale, è stato previsto l'invio di unità mobili specialistiche negli istituti che ne facciano richiesta. Da luglio 2025 la sperimentazione è stata avviata presso la Casa circondariale di Biella.

d. Tavoli di confronto sull'esecuzione penale presso le Corti d'appello. Sulla base dell'analisi dei dati sulla popolazione detenuta, il Garante ha promosso l'istituzione di tavoli di confronto — cui partecipano Presidenti delle Corti d'appello, Procuratori generali, Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza, Provveditori regionali, direttori degli istituti e docenti universitari — dedicati ai temi dell'esecuzione penale, della digitalizzazione dei processi e della riduzione dei tempi di lavorazione delle pratiche. Il primo tavolo è stato istituito presso la Corte d'appello di Napoli.

e. Gruppo di lavoro per la valutazione degli eventi critici. Il Garante ha istituito, con apposito decreto, un gruppo composto da psichiatri, psicologi e accademici esperti in analisi statistiche, con il compito di individuare indicatori utili allo studio dei fattori di rischio e alla prevenzione degli eventi critici negli istituti penitenziari.

f. Accordo con l'Arma dei Carabinieri per la raccolta dei provvedimenti in materia di esecuzione penale. È stato sottoscritto il 24 aprile 2025 l'accordo fra il Garante e l'Arma dei Carabinieri, finalizzato alla raccolta sistematica delle decisioni della Magistratura di Sorveglianza e dei provvedimenti in materia di esecuzione penale, strumento utile agli operatori del settore.

g. Sicurezza informatica, innovazione digitale e partecipazione ai progetti strategici. Nel corso del 2025, l'Unità ha collaborato con il Dipartimento per l'innovazione tecnologica e il Settore Sistemi Informativi del Garante alla predisposizione di una proposta progettuale finalizzata alla reingegnerizzazione dell'applicativo SIAF-AFIS, banca dati di riferimento per la gestione delle informazioni relative alla popolazione detenuta.

h. Progetti di utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'esecuzione penale. Sono in fase di progettazione, con il coinvolgimento di Atenei, interlocutori tecnici e Magistratura di Sorveglianza, programmi sperimentali per l'applicazione dell'IA alle procedure dell'esecuzione penale.

i. Accordo di programma con Co.N.O.S.C.I. stipulato il 22 settembre 2025. L'intesa mira a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e il benessere delle persone detenute attraverso una collaborazione strutturata con gli operatori sanitari attivi negli istituti.

j. Audizione presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato. Il Garante nazionale è stato ascoltato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e nel contesto internazionale, il 22 luglio 2025.

16. Segnalazioni e raccomandazioni successive alle visite negli istituti

Di seguito alcune segnalazioni e raccomandazioni presentate a seguito delle visite negli istituti.

- Casa circondariale di Salerno (visita del 24 novembre 2025). A seguito delle gravi criticità rilevate nella 'prima Sezione', il Garante ha sollecitato interventi urgenti di ristrutturazione, indispensabili per garantire condizioni di salubrità, dignità e sicurezza. Il Provveditore regionale per la Campania, con nota del 4 dicembre (prot. n. 83037), ha richiesto agli organi competenti le informazioni necessarie, evidenziando che i lavori risultano inseriti nel piano programmatico Linea 1 del CSC.
- Casa di reclusione di Fossombrone. Il Garante ha coinvolto il MIT per la consegna del nuovo Padiglione Levante, destinato alla popolazione detenuta di alta sicurezza, i cui lavori erano conclusi da tempo ma non ancora attivati per ritardi amministrativi.
- Casa circondariale di Firenze 'Sollicciano'. La visita del 9 aprile 2025 ha confermato condizioni strutturali gravemente compromesse, con infiltrazioni d'acqua, ambienti insalubri e presenza di insetti, vibratamente segnalate con la raccomandazione successiva.
- Casa circondariale di Cuneo. Permanenza all'aperto per quattro ore al giorno, (Corte costituzionale 30-25) dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis della legge 26 luglio 1975 N.

354. Con nota GNDDP0116006.2025.0004791.E, la Casa Circondariale cuneese rispondeva a questa Autorità, interessata da alcuni ristretti di quella sede, riferendo di aver interessato la Direzione Generale dei Detenuti e del trattamento per indicazioni sull'esecuzione della decisione in oggetto. Mi corre obbligo segnalare che la prudente attesa del direttore della Casa Circondariale di Cuneo non può ritenersi scusata dal ritardo delle richiamate istruzioni. Posto che la statuizione della Corte pone un obbligo di prestazione in capo a codesta Amministrazione e che l'inottemperanza può impingere nella violazione dei diritti delle persone interessate allo specifico regime sono a raccomandare la più immediata azione conformatrice all'E.V.

- Casa circondariale di L'Aquila. L'altimetria aquilana rende pregnante, in primo luogo il disagio di non poter fruire dell'acqua calda nelle camere (peraltro sprovviste di doccia, a distanza di 25 anni dalla promulgazione del regolamento 230-2000 e di 15 dal superamento del termine per l'adempimento). Pur nella consapevolezza del diffuso inadempimento, le specifiche esigenze di movimentazione dei detenuti 41bis sembrerebbero richiedere una priorità nella creazione dei vani doccia e comunque la sicurezza della presenza di acqua calda. Come si apprende, già il 5 maggio 2022 codesta Amministrazione centrale aveva comunicato alla direzione aquilana che l'intervento richiesto sarebbe stato inserito nella programmazione lavori anno per il 2023.Si raccomanda, dunque, di porre all'atto le determinazioni annunciate e darne assicurazione a questa Sede.
  Il minore impegno economico certamente richiede la rimozione delle gelosie alle finestre che sono poste in guisa tale da impedire un adeguato accesso di aria e luce, quantomeno nelle camere di abitazione. Trattasi, peraltro, di raccomandazione rinnovata negli anni da questo Garante nazionale e non solo per le sezioni destinate a regime *ex* art.41-*bis*. Raccomando nuovamente di adeguare all'art. 6 l. 354/1975 le strutture in discorso.
  Permane quale fonte di giustificata doglianza, un'applicazione restrittiva delle previsioni sui beni acquistabili, vuoi per il loro prezzo, vuoi per il loro genere. È noto a V.E. che le circolari in materia sono state largamente disapplicate dalla magistratura competente e che vane sono state le pervicaci, ed onerose, impugnazioni interposte dall'Amministrazione negli anni. Voglia

V.E. considerare non solo l'inutilità di molte di quelle restrizioni e la non conferenza al canone fissato dalla Corte costituzionale di non afflittività gratuita delle limitazioni ma anche l'irrisione cui viene esposta l'Amministrazione così agendo.

17. Attività, dati e analisi sulla popolazione detenuta negli istituti penali per minorenni (IPM) - Anno 2025

17.1. Analisi del Sistema penitenziario minorile italiano [23]

I dati acquisiti sulla popolazione presente negli istituti penali per minorenni (IPM) consentono di delineare un quadro complesso e in continua evoluzione che restituisce una realtà articolata su dinamiche demografiche, sociali e territoriali profondamente eterogene. Tale complessità si riflette a partire dall'analisi demografica quantitativa e qualitativa dei detenuti in rapporto alla capienza delle strutture. In particolare, emerge dalla comparazione un fenomeno specifico di sovraffollamento.

Al 31 dicembre 2025, gli IPM italiani ospitavano 572 persone minori e giovani adulti di cui 551 maschi e 21 femmine. La componente femminile rappresenta circa il 4% del totale, confermando la prevalenza maschile già evidenziata negli anni precedenti, a fronte di una capienza complessiva di 565 posti (Cfr. tabelle 43 e 44).

Gli istituti maschili registravano 551 presenze su 522 posti disponibili, con un tasso di affollamento del 105,75%, evidenziando una pressione significativa sulle strutture. Al contrario, le strutture femminili mostrano un ampio margine di disponibilità, con sole 21 presenze su 43 posti e un indice del 48,84%.

L'IPM di Treviso [24] si configurava come la struttura più problematica, con un tasso di affollamento del 150%, ospitando 19 persone in una struttura con capienza di 12 posti. Firenze presentava un indice del 141,18% con 24 presenze su 17 posti disponibili, seguita da Milano con il 135,19% con 72 presenze su 54 posti disponibili (Cfr. tabella 43).

---

23 Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità

24 L'Istituto Penale per Minorenni (IPM) di Treviso ad inizio del 2026 è stato chiuso a seguito dell'inaugurazione del nuovo IPM di Rovigo.

Tabella 43 – Istituto penale per minorenni (IPM) - Maschi: presenza, capienza, tasso di sovraffollamento

Struttura	Presenza	Capienza	Tasso di sovraffollamento
Acireale (CT)	21	24	105
Airola (BN)	21	24	87,50
Bari	22	21	104,76
Bologna	38	38	100
Caltanisetta	10	12	83,33
Catania	42	44	95,45
Catanzaro	31	32	96,88
Firenze	24	17	141,18
L'Aquila	13	15	86,67
Lecce	3	5	60
Milano	72	54	135,19
Nisida (NA)	74	76	98,68
Palermo	32	28	114,29
Potenza	17	16	106,25
Quartuccio (CA)	12	10	120
Roma	48	52	92,31
Torino	52	46	113
Treviso	19	12	150
Totale	**551**	**522**	**105,75**

Tabella 44 – Istituto penale per minorenni (IPM) - Femmine: presenza, capienza, tasso di sovraffollamento

Struttura	Presenza	Capienza	Indice di sovraffollamento
Pontremoli (MS)	12	16	75
Roma	9	27	33,33
Totale	**21**	**43**	**48,83**

Tabella 45 – Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni per sede - Situazione al 31.12.2025

IPM [25]	Ingressi stabili (esclusi trasferimenti tra IPM)	Trasferimenti da altro IPM	Totale ingressi stabili	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2025
Torino	92	22	114	47,8	52
Pontremoli (MS) [26]	39	1	40	13,9	12
Milano	220	17	237	71,8	72
Treviso	67	8	75	19	19
Bologna	109	26	135	43,2	38
Bologna "Sezione Dozza"	0	52	52	11,7	0
Firenze	57	10	67	24,3	24
Roma [27]	133	46	179	59,9	57
L'Aquila	9	10	19	1,9	13
Lecce	0	3	3	0	3
Nisida (NA) [28]	116	15	131	76,1	74
Airola (Bn)	46	14	60	27,4	21
Bari	75	35	110	26,4	22
Potenza	24	24	48	16,4	17
Catanzaro	23	43	66	31,4	31
Palermo	81	41	122	30,8	32
Catania	60	65	125	43,1	42

25 Dal 24 marzo al 30 settembre 2025 è stata attiva una ulteriore sezione per giovani adulti dell'IPM di Bologna c/o la Casa Circondariale "Rocco D'Amato" di Bologna.
Dal 28 ottobre 2025 è stato attivato l'IPM di L'Aquila.
Dal 28 dicembre 2025 è stato attivato l'IPM di Lecce.

26 Solo sezione femminile.

27 Con Sezione femminile.

28 Con sezione femminile.

IPM [25]	Ingressi stabili (esclusi trasferimenti tra IPM)	Trasferimenti da altro IPM	Totale ingressi stabili	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2025
Acireale (CT)	13	37	50	19,9	21
Caltanisetta	13	23	36	10,7	10
Quartucciu (CA)	20	9	29	12	12
Totale	**1.197**	**501**	**1.698**	**587,7**	**572**

Nel corso del 2025 si registravano 1.197 ingressi stabili, ai quali si aggiungono 501 trasferimenti da altri IPM, per un totale di 1.698 ingressi complessivi. La presenza media giornaliera si attestava a 587,7 tra minori e giovani adulti (Cfr. tabella 45).

La distribuzione per nazionalità mostrava un equilibrio quasi perfetto tra italiani e stranieri: 331 italiani (50,1%) e 241 stranieri (49,9%). Questo dato assume particolare rilevanza considerando che la popolazione minorile straniera in Italia rappresentava una percentuale molto inferiore della popolazione generale.

La fascia d'età prevalente è quella dei 16-17 anni, che rappresentava il 52,44% del totale con 300 persone. Seguono i giovani adulti di 18-20 anni con 175 presenze (30,60%), la fascia 21-24 anni con 53 presone (9,3%) e infine i minori di 14-15 anni con 44 presenze (7,7%) (Cfr. tabelle 46 e 47).

Tabella 46 – Distribuzione per fascia d'età

Anno	Età	Italiani			Stranieri			Totale		
		M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2025	14-15 anni	27	4	31	13	0	13	40	4	44
	16-17 anni	155	5	160	137	3	140	292	8	300
	18-20 anni	94	5	99	75	1	76	169	6	175
	21-24 anni	40	1	41	10	2	12	50	3	53
	Totale	**316**	**15**	**331**	**235**	**6**	**241**	**551**	**21**	**572**

Si osserva in tabella 47 che tre IPM concentravano da soli quasi il 35% della popolazione detenuta complessiva:

- Nisida (NA): 74 — primo istituto per numerosità, con un equilibrio tra minorenni (39) e giovani adulti (35).
- Milano: 72 — forte prevalenza di minorenni (51).
- Roma: 57 — presenza significativa di giovani adulti (27).
- Seguono Torino (52) e Palermo (32).
- Gli IPM del Centro-Nord (Milano, Torino, Bologna, Firenze, Treviso) mostravano una prevalenza di minorenni, con un numero più contenuto di giovani adulti.
- Gli IPM del Sud e delle Isole (Nisida, Catania, Palermo, Catanzaro) presentavano invece una maggiore incidenza di giovani adulti.

Tabella 47 – Persone detenute presenti secondo la sede dell'IPM e l'età alla data del 31.12.2025

IPM	Minorenni		Giovani adulti		Totale
	14-15 anni	16-17 anni	18-20 anni	21-24 anni	
Torino	5	32	11	4	52
Pontremoli (MS)	3	5	4	0	12
Milano	5	46	19	2	72
Treviso	2	14	1	2	19
Bologna	4	16	16	2	38
Firenze	1	12	7	4	24
Roma	2	28	18	9	57
L'Aquila	0	9	3	1	13
Lecce	2	1	0	0	3
Nisida (NA)	5	34	26	9	74
Airola (BN)	2	8	9	2	21
Bari	3	11	5	3	22
Potenza	0	9	7	1	17
Catanzaro	2	15	9	5	31
Palermo	3	22	5	2	32
Catania	3	19	19	1	42
Acireale (CT)	1	8	10	2	21
Caltanisetta	0	4	4	2	10
Quartucciu (CA)	1	7	2	2	12
Totale	**44**	**300**	**175**	**53**	**572**

Tabella 48 – Persone minorenni presenti negli IPM secondo l'età, nazionalità e sesso alla data del 31.12.2025, per posizione giuridica

Posizione giuridica minorenni	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
In attesa di primo giudizio	61	5	66	58	1	59	119	6	125
Appellanti	5	0	5	4	0	4	9	0	9
Ricorrenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mista senza definitivo	83	2	85	64	2	66	147	4	151
Definitivi senza altri procedimenti in carico	5	0	5	2	0	2	7	0	7
Definitivi con altri procedimenti in carico	28	2	30	22	0	22	50	2	52
Totale	**182**	**9**	**191**	**150**	**3**	**153**	**332**	**12**	**344**

Tabella 49 – Persone giovani adulti presenti negli IPM secondo l'età, nazionalità e sesso alla data del 31.12.2025, per posizione giuridica

Posizione giuridica giovani adulti	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
In attesa di primo giudizio	13	0	13	18	1	19	31	1	32
Appellanti	3	1	4	2	0	2	5	1	6
Ricorrenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mista senza definitivo	21	0	21	22	0	22	43	0	43
Definitivi senza altri procedimenti in carico	19	2	21	10	0	10	29	2	31
Definitivi con altri procedimenti in carico	78	3	81	33	2	35	111	5	116
Totale	**134**	**6**	**140**	**85**	**3**	**88**	**219**	**9**	**228**

Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità

17.2. Tipologia di reato [29]

L'analisi dei delitti commessi dai minorenni e dai giovani adulti entrati negli Istituti penali per i minorenni nel 2025 evidenzia una prevalenza marcata dei delitti contro il patrimonio, che costituiscono la categoria più numerosa con 1.188 casi, pari al 52% del totale. All'interno di tale ambito, la rapina rappresenta il reato più diffuso (674), seguita dal furto (293) e dalla ricettazione (83).

I delitti contro la persona ammontavano a 494 (22% del totale). Le lesioni personali volontarie risultavano il reato più frequente (238), seguite dagli omicidi volontari tentati (65), dalle violenze sessuali (33) e dagli omicidi volontari consumati (14).

I delitti contro l'incolumità pubblica sono 270, dei quali 260 riconducibili ai reati in materia di stupefacenti.

L'analisi per nazionalità mostra differenze significative nelle tipologie di reato:

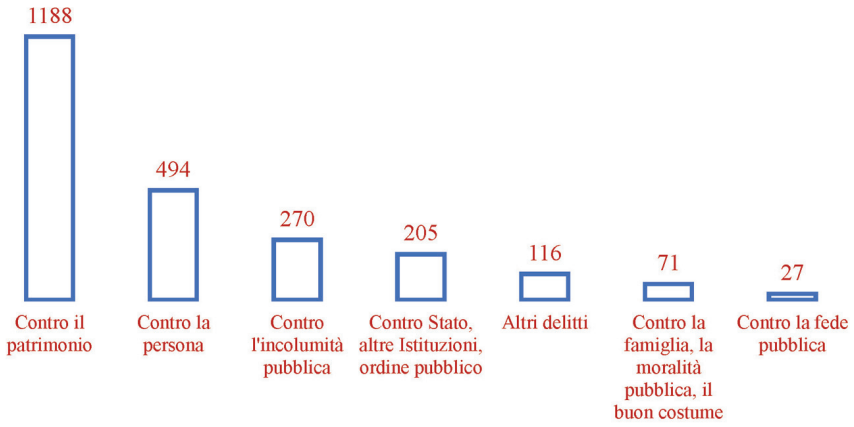
- I minori stranieri risultano maggiormente coinvolti nei reati contro il patrimonio, con 612 casi rispetto ai 576 registrati tra gli italiani. In particolare, la rapina è significativamente più frequente tra gli stranieri (405 casi contro 269 degli italiani);
- I minori italiani, invece, presentavano una maggiore incidenza nei delitti contro la persona, con 311 casi rispetto ai 183 degli stranieri.

29 Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

Tabella 50 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli IPM secondo la categoria - Anno 2025

Delitti	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Contro la persona	293	18	311	172	11	183	465	29	494
Contro la famiglia, la moralità pubblica, il buon costume	55	5	60	9	2	11	64	7	71
Contro il patrimonio	540	36	576	570	42	612	1.110	78	1.188
Contro l'incolumità pubblica	191	3	194	76	0	76	267	3	270
Contro la fede pubblica	8	3	11	15	1	16	23	4	27
Contro Stato, altre Istituzioni, ordine pubblico	85	11	96	104	5	109	189	16	205
Altri delitti	108	1	109	7	0	7	115	1	116
Totale delitti	**1.280**	**77**	**1.357**	**953**	**61**	**1.014**	**2.233**	**138**	**2.371**

Grafico 13 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli IPM secondo la categoria - Anno 2025



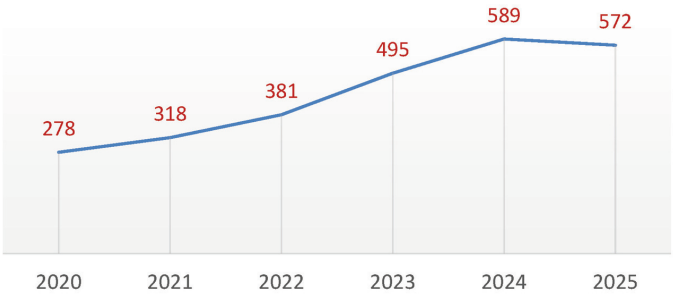
17.3. Trend storico 2020-2025 [30]

L'osservazione dei dati relativi agli IPM nel periodo 2020-2025 evidenzia una crescita costante, marcata e strutturalmente significativa della popolazione detenuta minorile. Il numero complessivo dei presenti passa da 278 nel 2020 a 572 nel 2025, con un incremento del 111,9% che di fatto raddoppia la popolazione detenuta nell'arco di cinque anni. Il ritmo di crescita accelera in modo evidente nel biennio 2022-2023, per poi stabilizzarsi su valori comunque elevati (Cfr. tabelle 51, 52 e grafico 14).

Tabella 51 – Persone detenute presenti negli IPM, per nazionalità e sesso - Storico 2020-2025

Anno [31]	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2025	316	15	331	235	6	241	551	21	572
2024	280	15	295	283	11	294	563	26	589
2023	217	10	227	264	4	268	481	14	495
2022	181	6	187	191	3	194	372	9	381
2021	180	4	184	131	3	134	311	7	318
2020	150	4	154	115	9	124	265	13	278

Grafico 14 – Andamento persone detenute presenti negli IPM alla data del 31 dicembre - Storico 2020-2025



30 Fonte: Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

31 Situazione alla data del 31 dicembre 2025.

Tabella 52 – Persone detenute presenti negli IPM alla data del 31 dicembre secondo l'età, la nazionalità e il sesso - Storico 2020-2025

Anno	Età	Italiani			Stranieri			Totale		
		M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2025	14-15 anni	27	4	31	13	0	13	40	4	44
	16-17 anni	155	5	160	137	3	140	292	8	300
	18-20 anni	94	5	99	75	1	76	169	6	175
	21-24 anni	40	1	41	10	2	12	50	3	53
	Totale	**316**	**15**	**331**	**235**	**6**	**241**	**551**	**21**	**572**
2024	14-15 anni	20	4	24	22	3	25	42	7	49
	16-17 anni	134	5	139	166	6	172	300	11	310
	18-20 anni	87	5	92	76	1	77	163	6	169
	21-24 anni	39	1	40	19	1	20	58	2	59
	Totale	**280**	**11**	**295**	**283**	**11**	**294**	**563**	**26**	**589**
2023	14-15 anni	12	1	13	22	0	22	34	1	35
	16-17 anni	95	5	100	149	4	153	244	9	253
	18-20 anni	81	3	84	69	0	69	150	3	153
	21-24 anni	29	1	30	24	0	24	53	1	54
	Totale	**217**	**10**	**227**	**264**	**4**	**268**	**481**	**14**	**495**

Anno	Età	Italiani			Stranieri			Totale		
		M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2022	14-15 anni	14	2	16	11	1	12	25	3	28
	16-17 anni	71	2	73	94	1	95	165	3	168
	18-20 anni	62	0	62	63	0	63	125	0	125
	21-24 anni	34	2	36	23	1	24	57	3	60
	Totale	**181**	**6**	**187**	**191**	**3**	**194**	**372**	**9**	**381**
2021	14-15 anni	10	0	10	6	0	6	16	0	16
	16-17 anni	62	1	63	56	1	57	118	2	120
	18-20 anni	80	2	82	45	0	45	125	2	127
	21-24 anni	28	1	29	24	2	26	52	3	55
	Totale	**180**	**4**	**184**	**131**	**3**	**134**	**311**	**7**	**318**
2020	14-15 anni	10	1	11	4	1	5	14	2	16
	16-17 anni	45	0	45	44	6	50	89	6	95
	18-20 anni	63	1	64	55	2	57	118	3	121
	21-24 anni	32	2	34	12	0	12	44	2	46
	Totale	**150**	**4**	**154**	**115**	**9**	**124**	**265**	**13**	**278**

Privazione della libertà in ambito di polizia e salute

UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN AMBITO DI POLIZIA E SALUTE"

1. Competenze

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, nell'ambito del mandato di Meccanismo Nazionale di Prevenzione della tortura (NPM), espleta il monitoraggio di tutti i luoghi dove si verifica la privazione della libertà.

L'art. 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura siglata il 18.12.2002, e ratificata dall'Italia con Legge 195 del 9 novembre 2012, definisce "privazione della libertà" ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

L'Autorità di garanzia ha dovuto considerare realtà ulteriori rispetto agli istituti penitenziari e interessarsi della custodia di polizia, del ricovero sanitario e della residenzialità socio-assistenziale.

Sono infatti classificati come luoghi di privazione della libertà anche le cosiddette "camere di sicurezza", strutture nelle quali le Forze di polizia custodiscono le persone a seguito dell'applicazione delle misure precautelari di arresto e fermo.

Altrettanto accade per i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC) dove le persone non hanno possibilità di lasciare liberamente i luoghi destinati al Servizio e dove peraltro, oltre alle possibili pratiche contenitive, possono essere attuati anche trattamenti sanitari obbligatori (TSO). Nel novero rientrano evidentemente le Residenze per l'esecuzione delle misure cautelari (REMS), succedute agli ospedali psichiatrici giudiziari.

Normativamente diversa, ma con intuitiva contiguità specie in ragione delle rilevate previsioni dell'art. 4 OPTCAT, è la situazione delle residenze sanitarie assistite (RSA) e delle residenze sanitarie per persone con disabilità (RSD), dove, i limiti posti all'autodeterminazione delle persone ospitate, possano arrivare a determinare eventuali privazioni della libertà personale *de facto* e devono essere anch'esse monitorate.

2. Privazione della libertà e custodia delle Forze di polizia

Possono essere oggetto di monitoraggio da parte del Garante nazionale, oltre alle camere di sicurezza dove vengono custodite le persone in attesa della convalida dell'arresto, anche tutti i locali adibiti o comunque funzionali alle esigenze restrittive: locali per la permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica in attesa della stesura degli atti relativi all'applicazione delle misure di arresto e fermo, o dove le persone private della libertà personale possono essere sentite o perquisite.

Il monitoraggio di tali luoghi di trattenimento temporaneo ha ad oggetto principalmente l'idoneità degli spazi e il rispetto di diritti fondamentali nel periodo di privazione della libertà personale, anche se per legge molto breve.

2.1. Mappatura

Il monitoraggio svolto nell'anno 2025 ha preso avvio con l'attività di aggiornamento della mappatura dei luoghi di privazione della libertà gestiti dalle Forze di polizia.

In collaborazione con i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, da alcuni anni il Garante nazionale ha proceduto alla rilevazione dettagliata di tutte le camere di sicurezza presenti sul territorio nazionale, con ricognizione e aggiornamento dei dati relativi a stato di agibilità, ubicazione della struttura, generalità e contatti dei responsabili.

Al 31 dicembre 2025 risultavano in Italia 1298 camere di sicurezza, di cui 1232 agibili.

Le 4 Regioni che presentano il numero maggiore di camere di sicurezza sono la Lombardia (182), il Lazio (131), la Sicilia (122) e l'Emilia-Romagna (99).

Nelle altre regioni la presenza decresce proporzionalmente alla demografia e al numero di presidi presenti sul territorio, sicché si possono individuare diverse fasce:

- Fascia alta: Campania, Veneto, Toscana, Piemonte.
- Fascia media: Sardegna, Liguria, Marche, Calabria, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia.

- Fascia bassa: Umbria, Puglia, Trentino-Alto Adige, Basilicata, Molise.
- Fascia minima: Val d'Aosta.

Grafico 15 – Numero camere di sicurezza agibili in Italia - Anno 2025



Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Elaborazione a cura dell'Ufficio del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia. Dati aggiornati al 31 dicembre 2025.

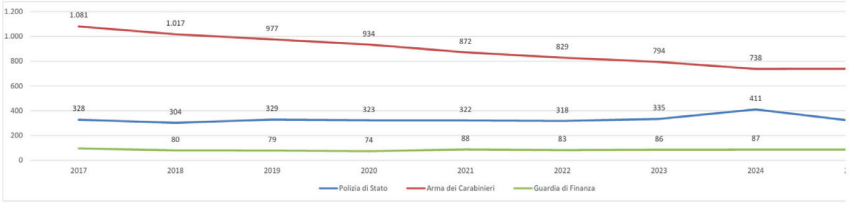
Dalla ricognizione delle strutture tenute dalle Forze di Polizia risulta che delle 1232 camere di sicurezza agibili 739 sono gestite dall'Arma dei Carabinieri, 319 dalla Polizia di Stato e 87 dalla Guardia di Finanza.

Allo stato attuale una rilevazione completa delle strutture gestite dalla Polizia Locale non è possibile, ma è stata realizzata nell'ambito di attività progettuali sperimentali.

Alla ricognizione numerica delle camere di sicurezza si affianca la rilevazione sistematica da parte del Garante nazionale del numero di transiti nelle camere di sicurezza delle persone trattenute da parte delle Forze di polizia.

Grafico 16 – Ricognizione pluriennale camere di sicurezza

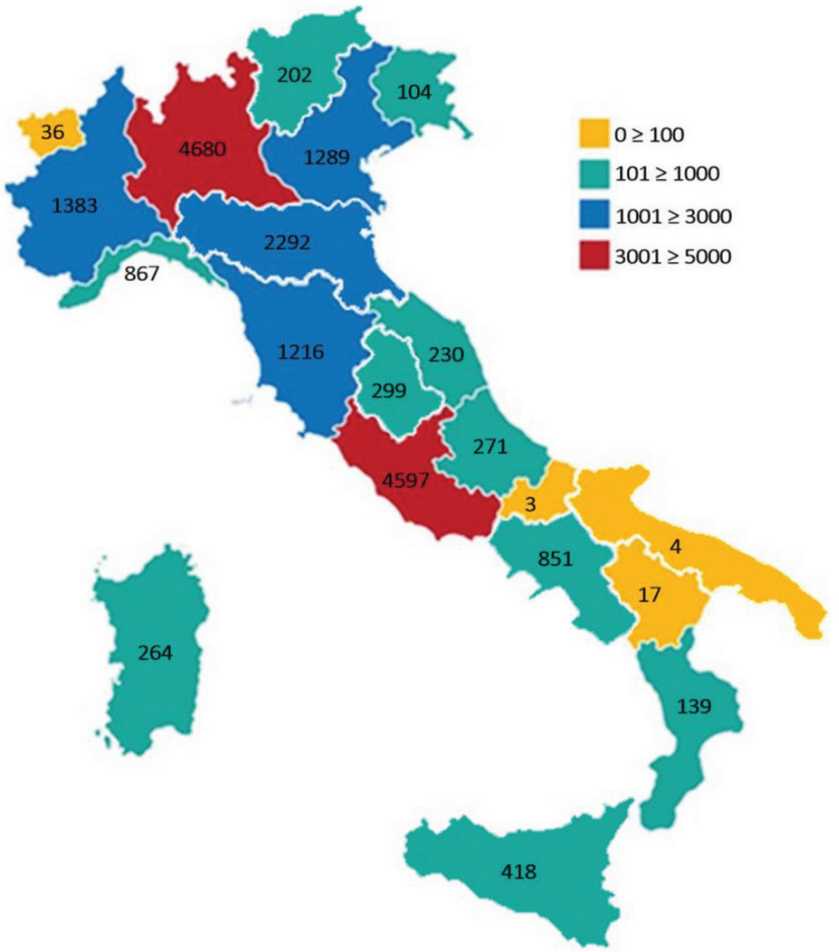
	Agibili									Inagibili									Totale camere						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Polizia di Stato	328	304	329	323	322	318	335	411	319	333	346	330	281	221	141	211	65	161	661	650	659	604	543	459	546
Arma dei Carabinieri	1.081	1.017	977	934	872	829	794	738	739	379	449	460	538	471	483	493	529	516	1.466	1.466	1.437	1.472	1.343	1.312	1.287
Guardia di Finanza	97	80	79	74	88	83	86	87	87	77	99	100	107	98	102	101	104	106	174	179	179	181	186	185	187



Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Elaborazione a cura dell'Ufficio del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia. Dati aggiornati al 31 dicembre 2025.

Nell'anno 2025 in Italia nelle camere di sicurezza sono transitate complessivamente oltre 19.000 persone. Le Regioni che hanno presentato il più alto numero di transiti (superiori alle 4.500 persone) risultano essere la Lombardia e il Lazio; a seguire c'è la regione Emilia-Romagna, nelle cui camere di sicurezza sono transitate oltre 2.000 persone, mentre oltre 1.200 persone sono transitate in Piemonte, Veneto e Toscana.

Grafico 17 – Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia nell'anno 2025

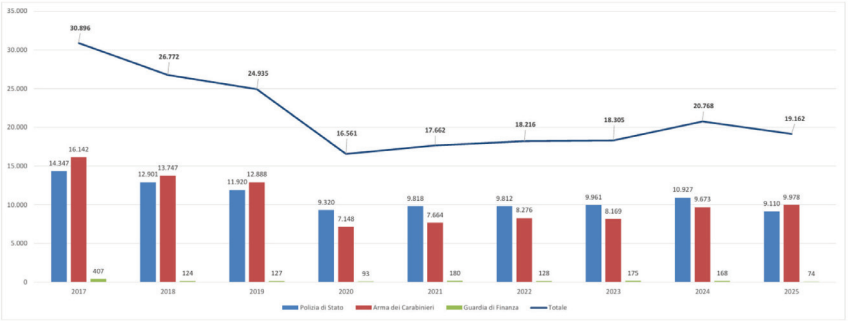


Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Elaborazione a cura dell'Ufficio del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia. Dati aggiornati al 31 dicembre 2025.

La numerosità dei transiti è uno dei parametri principali valutati dal Garante nella realizzazione delle visite di monitoraggio.

Grafico 18 – Ricognizione pluriennale transiti nelle camere di sicurezza

Tipologia di Forza di Polizia	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polizia di Stato	14.347	12.901	11.920	9.320	9.818	9.812	9.961	10.927	9.110
Arma dei Carabinieri	16.142	13.747	12.888	7.148	7.664	8.276	8.169	9.673	9.978
Guardia di Finanza	407	124	127	93	180	128	175	168	74
Totale	30.896	26.772	24.935	16.561	17.662	18.216	18.305	20.768	19.162



Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Istat. Elaborazione a cura dell'Ufficio del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia.

Dati aggiornati al 31 dicembre 2025.

Regione	Transiti	Camere di sicurezza agibili	Popolazione
Lombardia	4.680	182	10.065.694
Lazio	4.597	131	5.709.444
Emilia-Romagna	2.292	99	4.477.009
Piemonte	1.383	75	4.255.006
Veneto	1.289	85	4.857.460
Toscana	1.216	83	3.659.222
Liguria	867	38	1.511.988
Campania	851	92	5.568.703
Sicilia	418	122	4.775.194
Umbria	299	20	850.627
Abruzzo	271	30	1.267.222
Sardegna	264	38	1.554.490
Marche	230	35	1.479.832
Trentino-Alto Adige	202	15	1.090.818
Calabria	139	34	1.827.571
Friuli Venezia Giulia	104	24	1.193.496
Valle d'Aosta	36	2	122.554
Basilicata	17	10	525.281
Puglia	4	19	3.865.277
Molise	3	11	285.940

La mappatura effettuata realizzando una ricognizione territoriale esaustiva delle diverse strutture e dei rispettivi transiti ha rappresentato un importante strumento operativo di condivisione dei dati tra le diverse Forze di polizia, utilizzato come criterio di opportunità anche nei programmi di istituzione di nuove camere di sicurezza o di adeguamento di quelle esistenti in relazione a quelle già esistenti sul territorio gestite da diversa Forza di polizia.

Tabella 53 – Ricognizione Camere e Transiti - Polizia di Stato

Regione	Camere di sicurezza agibili					Camere di sicurezza ingibili					Persone transitate				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Abruzzo	11	10	11	11	10	2	2	2	2	2	123	195	173	144	128
Basilicata	2	0	0	0	0	2	3	4	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	4	9	9	17	8	10	16	19	0	12	20	35	66	36	46
Campania	16	17	19	33	18	13	4	18	0	14	303	337	319	132	456
Emilia Romagna	36	35	41	40	33	5	1	0	0	0	1.196	1.233	1.155	1.440	1.275
Friuli Venezia Giulia	11	6	8	8	6	0	2	1	2	2	36	19	41	46	26
Lazio	26	30	36	40	36	62	15	47	7	42	1.377	1.130	1.346	1.669	1.804
Liguria	14	15	13	13	13	1	2	2	0	0	333	342	395	445	439
Lombardia	48	53	54	51	50	13	2	6	8	6	3.037	4.267	4.380	4.550	2.764
Marche	13	8	10	15	14	5	10	5	0	0	65	93	66	106	107
Molise	2	3	3	3	3	3	0	2	2	0	7	7	5	8	3
Piemonte	22	20	20	18	14	11	11	11	1	3	932	630	645	582	572
Puglia	1	1	1	26	5	35	25	34	20	35	0	0	0	0	4
Sardegna	12	14	15	17	13	11	14	4	0	2	121	133	149	132	115
Sicilia	36	40	31	45	32	32	20	30	20	31	214	207	211	227	193
Toscana	29	24	25	24	25	9	8	14	3	3	463	526	508	589	510
Trentino Alto Adige	2	2	2	5	3	0	0	3	0	2	29	20	13	63	123
Umbria	10	8	9	14	10	4	0	4	0	4	81	62	94	96	71
Valle d'Aosta	0	0	0	2	0	2	2	2	0	2	0	0	0	0	0
Veneto	27	23	28	29	26	1	4	3	0	1	1.481	576	395	662	474
Totale	322	318	335	411	319	221	141	211	65	161	9.818	9.812	9.961	10.927	9.110

Tabella 54 – Ricognizione Camere e Transiti - Arma dei Carabinieri

Regione	Camere di sicurezza agibili					Camere di sicurezza ingibili					Persone transitate				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Abruzzo	34	22	20	18	18	14	14	15	17	21	169	169	127	139	143
Basilicata	11	11	10	10	9	2	2	6	8	9	9	8	0	22	17
Calabria	33	32	26	24	26	29	30	36	35	28	72	69	68	61	93
Campania	90	88	80	69	71	60	60	70	83	83	300	366	307	468	395
Emilia Romagna	75	72	68	66	62	13	15	17	9	12	968	904	844	992	1.014
Friuli Venezia Giulia	14	16	15	15	16	16	10	11	15	14	34	55	74	87	78
Lazio	108	99	90	85	84	63	70	65	61	62	2.141	2.774	2.692	2.895	2.766
Liguria	28	28	28	23	23	5	5	5	5	5	287	331	323	407	426
Lombardia	141	133	131	125	125	17	21	21	29	29	1.522	1.399	1.504	1.859	1.904
Marche	17	17	17	16	16	12	12	12	11	10	39	92	63	123	120
Molise	6	8	8	8	8	6	6	6	6	2	9	9	2	0	0
Piemonte	65	60	59	60	60	12	12	15	14	13	463	484	528	623	811
Puglia	5	2	2	2	7	77	80	80	78	73	4	1	0	0	0
Sardegna	23	25	21	19	16	19	18	14	16	19	129	132	118	110	149
Sicilia	100	94	92	74	69	57	59	53	65	70	372	291	230	257	219
Toscana	50	51	51	50	53	24	23	23	30	31	462	457	480	630	700
Trentino Alto Adige	8	8	11	11	12	18	18	16	16	16	60	67	59	105	79
Umbria	7	8	8	8	10	15	14	14	14	13	44	75	96	118	224
Valle d'Aosta	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	8	6	6	12	36
Veneto	55	53	55	53	52	10	12	12	15	4	572	587	648	765	804
Totale	872	829	794	738	739	471	483	493	529	516	7.664	8.276	8.169	9.673	9.978

Tabella 55 – Ricognizione Camere e Transiti - Guardia di Finanza

Regione	Camere di sicurezza agibili					Camere di sicurezza ingibili					Persone transitate				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Abruzzo	3	3	2	2	2	5	5	6	6	6	3	4	0	0	0
Basilicata	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	8	8	8	8	8	0	0	0	0	0
Campania	3	2	2	3	3	9	10	10	10	10	2	3	3	0	0
Emilia Romagna	6	6	6	6	4	5	5	5	5	7	1	2	1	2	3
Friuli Venezia Giulia	3	3	3	3	2	5	5	5	5	6	0	0	0	0	0
Lazio	11	11	11	9	11	10	10	10	13	12	76	61	102	50	27
Liguria	1	1	1	2	2	0	0	1	0	0	1	0	3	4	2
Lombardia	9	7	7	7	7	7	9	9	9	9	30	14	14	18	12
Marche	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	6	2	2	3	3
Molise	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	1	1	12	13	13	12	12	0	0	0	0	0
Puglia	7	4	7	7	7	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0
Sardegna	9	9	9	9	9	1	1	1	1	2	15	4	2	6	0
Sicilia	15	16	17	21	21	4	4	4	2	2	8	1	5	4	6
Toscana	5	5	5	4	5	13	13	13	14	13	3	3	3	4	6
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	3	3	3	0	0	0	0	0	3	3	12	3	6	7	4
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	6	6	3	3	3	0	0	0	0	0
Veneto	7	7	7	7	7	2	2	2	2	2	23	31	34	70	11
Totale	88	83	86	87	87	98	102	101	104	106	180	128	175	168	74

2.2. Visite di monitoraggio - progetto sperimentale in collaborazione con il Garante regione Emilia-Romagna

L'attività di aggiornamento e raccolta sistematica dei dati relativi alle camere di sicurezza ha sostenuto tutte le attività di visita organizzate dall'Ufficio, anche non specificatamente programmata *ad hoc* per le camere di sicurezza, ma eventualmente inserite nell'ambito di monitoraggi di altri luoghi di privazione della libertà organizzati, o a seguito di segnalazioni relative a diversi ambiti di privazione della libertà personale.

L'aggiornamento costante dello stato di agibilità ha consentito anche un monitoraggio di *follow-up* rispetto alle visite precedentemente effettuate e alle eventuali raccomandazioni in tali occasioni già espresse.

Il gran numero delle camere di sicurezza presenti sul territorio nazionale rende impossibile da realizzare il monitoraggio completo e in autonomia da parte del Garante nazionale.

Nell'anno 2025 l'Autorità di garanzia ha intrapreso un'attività sperimentale di monitoraggio integrato in collaborazione con i garanti territoriali.

In particolare, aderendo ad un'iniziativa del Garante della Regione Emilia-Romagna, l'Unità ha partecipato alla realizzazione del progetto di monitoraggio di tutte le camere di sicurezza gestite da Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Polizia locale presenti sul territorio della Regione Emilia-Romagna.

Il progetto ha avuto come obiettivi principali:

a. monitoraggio delle condizioni strutturali delle camere di sicurezza;

b. verifica del rispetto dei diritti, della dignità e dell'integrità psicofisica delle persone private della libertà a seguito delle procedure di arresto;

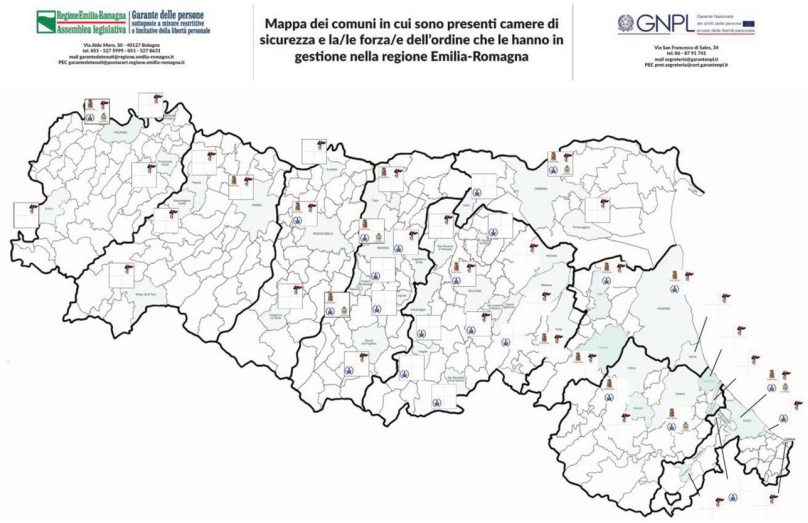
c. raccolta dei dati sulle procedure di arresto e fermo e sulla gestione delle persone trattenute;

d. elaborazione di raccomandazioni e organizzazione di attività formative rivolte agli operatori delle forze di polizia.

Partendo dall'attività di mappatura svolta annualmente dal Garante nazionale in collaborazione con i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la fase di ricognizione delle strutture è stata poi integrata con la mappatura delle strutture gestite dalla polizia locale grazie alla collaborazione con l'Area Politiche per la sicurezza urbana integrata, legalità e polizia locale della Regione Emilia-Romagna [1].

1 Elaborazione grafica Garante regionale dell'Emilia-Romagna.

Grafico 19 – Mappatura dei comuni in cui sono presenti camere di sicurezza e le forze dell'ordine che le hanno in gestione nella regione Emilia-Romagna



Complessivamente sono state visitate dal Garante regionale, con il supporto tecnico del Garante nazionale, 142 camere di sicurezza distribuite in 75 sedi gestite dalle diverse Forze di polizia sul territorio regionale.

L'attività di monitoraggio si è concentrata sulle condizioni strutturali delle camere, verificando la capienza degli spazi, l'illuminazione, l'aerazione, il riscaldamento e le condizioni igieniche.

Per verificare l'agibilità delle camere di sicurezza sono stati assunti come parametri di riferimento gli *standard* internazionali fissati dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura (CPT): in particolare, sono verificati i requisiti di spazio che garantiscano una corretta volumetria dell'aria e un movimento naturale all'interno della camera, pur nella consapevolezza che «il criterio che segue (considerato come un livello auspicabile piuttosto che uno standard minimo) è attualmente usato nel valutare celle di polizia intese per essere occupate da una sola persona che resti al massimo qualche ora: nell'ordine di 7 metri quadrati, 2 metri o più tra le pareti, 2 metri e mezzo tra il pavimento e il soffitto» (estratto dal 2° Rapporto generale del CPT, pubblicato nel 1992).

Particolare attenzione è stata posta alla presenza di luce e aereazione naturale, adeguata a garantire ricircolo continuo, e alla presenza

di un sistema per la comunicazione all'esterno della camera di eventuali emergenze (campanello o audio/ascolto).

Riguardo agli *standard* igienico-sanitari, è stata verificata la presenza di almeno un wc e un lavandino a disposizione della persona ristretta, e la fornitura (obbligatoria) di un kit per l'igiene personale.

Per il pernotto, considerando che il letto è spesso costituito da una muratura, si è verificata la fornitura di un materasso e di kit monouso di biancheria ignifuga.

Le delegazioni in visita hanno monitorato il rispetto dei diritti delle persone arrestate, a cominciare dalla consegna, in lingua comprensibile, del "foglio dei diritti", verificata anche mediante esame e riscontro del registro di custodia [2].

Dalla consultazione di tale registro è stato monitorato l'intero *iter* della privazione della libertà, dal momento dell'arresto all'uscita dalla camera per accedere all'udienza di convalida dell'arresto.

In particolare, è stato verificato il rispetto dei diritti alle comunicazioni al legale, a persone di riferimento, eventualmente alle autorità consolari, la somministrazione dei pasti, l'intervento del sanitario ove richiesto o apparso necessario, la consegna e riconsegna degli effetti personali e, soprattutto, che gli eventuali eventi critici siano stati debitamente registrati e analiticamente descritti.

Il Garante nazionale, nell'ambito dei protocolli d'intesa stipulati con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e l'Ispettorato delle Scuole di Formazione della Polizia di Stato, ha progressivamente implementato i suoi interventi nell'ambito di specifiche sessioni formative dedicate alla tutela dei diritti umani e alla prevenzione della tortura, realizzate in tutti i corsi di formazione del personale in fase di arruolamento e di avanzamento di grado.

Nello svolgimento del monitoraggio delle camere di sicurezza in Emilia-Romagna, è emerso uno specifico bisogno formativo, sollecitato dal personale della polizia locale. In risposta a tale esigenza, il Garante nazionale ha sostenuto l'Autorità di garanzia regionale nel programmare un apposito percorso formativo, rivolto alla polizia locale (ma aperto anche alle altre forze di polizia) dedicato ai temi della

2 Durante le visite il Garante regionale ha consegnato un questionario sviluppato in collaborazione con l'università di Bologna, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia, per la raccolta di dati inerenti aspetti organizzativi, caratteristiche delle persone trattenute, eventi critici e relazioni con il contesto territoriale.

gestione e tutela delle persone arrestate, con specifico *focus* sulla tenuta dei registri di transito, sugli aspetti sanitari e in particolare sulla prevenzione di atti autolesionistici e suicidari, nonché in tema di videosorveglianza e tutela della *privacy*.

Un primo modulo di carattere generale si è tenuto a Parma il 29 gennaio 2025, e vi hanno partecipato circa 150 operatori; a seguire è stato programmato un ulteriore modulo di approfondimento sulla gestione delle persone arrestate, con particolare riferimento all'aggiornamento sull'uso legittimo della forza e dei mezzi di coercizione, nonché delle tecniche di gestione degli eventi critici, secondo i protocolli e le *best practices* già collaudate e consolidate negli addestramenti delle altre Forze di polizia.

Al termine dell'attività di visita e di distribuzione dei questionari nell'anno 2025, il progetto è proseguito con l'analisi ed elaborazione dei dati raccolti e se ne prevede la conclusione nell'ultimo trimestre del 2026.

Il progetto di collaborazione tra il Garante nazionale e il Garante regionale ha riscosso molto apprezzamento in un ambito come quello della privazione della libertà da parte delle forze di polizia, finora poco esplorato dalle autorità di garanzia territoriali.

Punto di forza del progetto è stato senz'altro la partecipazione dell'Autorità di garanzia presente sul territorio, che ha consentito la realizzazione di un monitoraggio completo, efficace ed esaustivo dell'ampia distribuzione delle strutture di privazione della libertà da parte delle Forze di polizia sul territorio della Regione Emilia-Romagna [3].

3. Privazione delle libertà in ambito socio-sanitario assistenziale

Nell'anno 2025 il Garante nazionale ha proseguito il monitoraggio delle Residenze Sanitarie Assistenziali, approfondendo la prevenzione di possibili situazioni di privazione della libertà *de facto* nei confronti di persone non autosufficienti, per età o per patologia, che di fatto non risultino libere di allontanarsi o di decidere autonomamente sulla

3 In considerazione della disponibilità avanzata anche da altre Regioni caratterizzate da vasta presenza di camere di sicurezza, (come ad esempio il Piemonte e la Calabria), si espone la possibilità di replicare il modello, consolidando la sperimentazione ed implementando la realizzazione di monitoraggi con estensione regionale

propria permanenza in un luogo, pur se in esecuzione di decisioni di protezione assunte per loro tutela [4].

La mappatura delle RSA e delle RSD sul territorio nazionale è molto complessa in considerazione della numerosità e della diversificazione delle strutture: con riferimento alle residenze che ospitano pazienti affetti da demenza è utilizzabile lo strumento informativo messo a disposizione dall'Istituto Superiore di Sanità — Osservatorio sulle demenze [5].

Il monitoraggio ha ad oggetto le condizioni materiali delle strutture e il rispetto dei diritti fondamentali degli ospiti: la dignità, il consenso alle cure e in generali gli eventuali limiti, specialmente fattuali, all'autodeterminazione, sia con riguardo alla libera circolazione che alle attività quotidiane e relazioni sociali.

Il monitoraggio rileva anche il contenuto e la diffusione della carta dei servizi, per verificare la loro quantità e qualità, e della modulistica attraverso la quale gli ospiti possono avanzare segnalazioni o eventualmente reclami.

Particolare attenzione è rivolta alla verifica dell'eventuale ricorso alle contenzioni, fisiche o farmacologiche, alla sussistenza dei caratteri di eccezionalità e proporzionalità per la loro applicazione e al controllo che del loro utilizzo sia stata tracciata, mediante adeguata documentazione, la durata complessiva della contenzione e la frequenza dei controlli sanitari durante la stessa.

Nell'anno 2025 sono state effettuate 3 visite di monitoraggio, presso la RSA Padre Luigi Monti e Villa Serena di Montefiascone e presso la RSA Villa Aurora di Roma: di quest'ultima, a seguito di conclusione dell'istruttoria, è stato pubblicato il relativo rapporto in cui sono state espresse specifiche raccomandazioni [6].

---

4 Il ricovero in RSA contro la volontà della persona ricoverata è un tema molto delicato, che il Garante ha sempre monitorato nell'ambito del suo mandato istituzionale, e che in un caso ha condotto alla storica pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo — Sentenza del 6 luglio 2023, Calvi e C.G. c. Italia, n. 46412/21 — in cui, nel riaffermare la centralità della persona e della sua volontà anche nei casi di non autosufficienza, la Corte ha ritenuto che l'istituto dell'amministrazione di sostegno fosse stato utilizzato in modo non proporzionato al caso concreto.

5 https://www.demenze.it/it-schede-3-survey_mappa.

6 Rapporto visita RSA Villa Aurora - Roma: https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20251203_Rapporto_e_raccomandazioni_visita_RSA_Villa_Aurora.pdf.

In considerazione della numerosità delle strutture, a fronte delle risorse umane assegnate all'Autorità di garanzia, non comprendenti tra l'altro alcun profilo medico, l'attività di monitoraggio nell'ambito delle residenze sanitarie assistenziali non può che essere reattiva a specifiche segnalazioni pervenute.

L'anno 2025 ha visto anche l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, con cui il Garante nazionale ha da subito iniziato l'attività di interlocuzione per coordinare gli interventi a favore delle persone con disabilità soggette a provvedimenti di privazione della libertà.

4. Privazione della libertà nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS)

Le Residenze sanitarie per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) ospitano persone con disturbi mentali autrici di reato alle quali l'autorità giudiziaria ha imposto una misura di sicurezza detentiva. Sono perciò sedi di visite del Garante nazionale, che vigila sulle condizioni materiali delle strutture e sul rispetto dei diritti fondamentali degli ospiti (diritto alla salute, alla riservatezza, alle relazioni con familiari e difensori).

Nella sua funzione di Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (NPM) il Garante nazionale pone specifica attenzione al controllo sull'eventuale uso dei mezzi di contenzione, sulla eccezionalità e proporzionalità del loro uso, sulla tracciabilità della durata e sulla frequenza del controllo sanitario durante l'applicazione.

Particolare attenzione è posta dal Garante alla sussistenza di percorsi terapeutico-riabilitativi realmente personalizzati, essenziali per il pieno recupero e reinserimento della persona nella comunità. In assenza di programmi riabilitativi realmente personalizzati, calibrati sulle esperienze pregresse e sulle risorse individuali, infatti, la permanenza nelle REMS rischierebbe di trasformarsi in una custodia sanitaria più che in un percorso terapeutico mirato al recupero dell'autonomia e della responsabilità nella vita comunitaria.

Al fine del potenziamento dei percorsi terapeutici-riabilitativi, risulta essenziale un'adeguata dotazione organica di personale sanitario, con particolare riferimento all'integrazione nelle *équipe* multidisciplinari delle figure dei tecnici della riabilitazione psichiatrica: sul tema

del personale il Garante nazionale ha raccomandato [7], ove possibile, la stabilizzazione del rapporto contrattuale per consentire la continuità assistenziale e la possibile prevenzione di episodi critici, che innescherebbero l'ulteriore criticità connessa all'esigenza di ricoveri all'esterno della REMS.

Nell'anno 2025 il Garante nazionale ha visitato la REMS di Rieti [8].

La rilevazione delle REMS attive, la ricognizione delle disponibilità dei posti nelle REMS, la gestione delle liste di attesa e la presa in carico da parte dei Dipartimenti di Salute Mentale sono effettuate dal Garante nazionale attraverso l'accesso, a seguito di specifica convenzione, [9] al Sistema informativo per il Monitoraggio del superamento degli OPG e dei Servizi di Sanità Penitenziaria (SMOP), individuato come sistema nazionale per il monitoraggio delle attività delle REMS ai sensi dell'articolo 14 dell'Accordo Rep. Atti n. 188/CU/2022 [10].

Dalla mappatura effettuata al 31 dicembre 2025 risultano attive le seguenti REMS.

Tabella 56 – Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) attive - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025

Denominazione	Comune	Regione
Abruzzo-Molise-Barete	Barete (AQ)	Abruzzo
Pisticci	Pisticci (MT)	Basilicata
Girifalco	Girifalco (CZ)	Calabria
Il Delfino	Santa Sofia D'Epiro (CS)	Calabria
San Nicola Baronia	San Nicola Baronia (AV)	Campania
Calvi Risorta	Calvi Risorta (CE)	Campania
Area Vasta	Reggio Emilia	Emilia-Romagna
Maniago	Maniago (PN)	Friuli-Venezia Giulia

7 https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250129_Visita_del_Collegio_del_Garante_Nazionale_alla_Rems_di_Rieti.pdf.

8 https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250129_Visita_del_Collegio_del_Garante_Nazionale_alla_Rems_di_Rieti.pdf.

9 DGRC n.16 del 23/01/2018.

10 Lo SMOP è utilizzato da tutte le regioni italiane, ad eccezione della Valle d'Aosta che non ha sottoscritto la Convenzione con la Regione Campania.

Denominazione	Comune	Regione
Udine	Udine	Friuli-Venezia Giulia
Aurisina	Aurisina (TS)	Friuli-Venezia Giulia
Polluce	Subiaco (RM)	Lazio
Rieti	Rieti	Lazio
Castore	Subiaco (RM)	Lazio
Ceccano	Ceccano (FR)	Lazio
Pontecorvo	Pontecorvo (FR)	Lazio
Santa Maria	Calice al Cornoviglio (SP)	Liguria
Villa Caterina	Genova Pra (GE)	Liguria
Sistema polimodulare di Rems	Castiglione delle Stiviere (MN)	Lombardia
Casa Badesse	Macerata Feltria (PU)	Marche
Anton Martin	San Maurizio Canavese (TO)	Piemonte
Casa di cura San Michele	Bra (CN)	Piemonte
Carovigno	Carovigno (BR)	Puglia
Spinazzola	Spinazzola (BT)	Puglia
Capoterra	Capoterra (CA)	Sardegna
Naso	Naso (ME)	Sicilia
Caltagirone	Caltagirone (CT)	Sicilia
Pergine Valsugana	Pergine Valsugana (TN)	Trentino-Alto Adige
Empoli	Empoli (FI)	Toscana
Padiglione Morelli	Volterra (PI)	Toscana
Veneto	Nogara (VR)	Veneto

Dalla ricognizione effettuata emerge che nelle regioni Molise, Umbria e Valle d'Aosta non sono presenti REMS.

Il monitoraggio effettuato ha anche consentito la ricognizione delle capienze, del genere e dell'età (in fasce) degli ospiti e la rilevazione dei posti disponibili.

Al 31 dicembre 2025 era presente la seguente situazione.

Tabella 57 – Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) attive: capienza, ospiti, posti disponibili - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025

Regione	REMS	Capienza	Ospiti	Posti disponibili
Abruzzo	Barete (AQ)	20	18	2
Basilicata [11]	Pisticci (MT)	10	0	10
Calabria [12]	Girifalco (CZ)	20	17	3
Campania	Santa Sofia D'Epiro (CS)	20	18	2
	San Nicola Baronia (AV)	20	19	1
	Calvi Risorta (CE)	20	20	0
Emilia-Romagna	Reggio Emilia	30	20	10
Friuli-Venezia Giulia	Maniago (PN)	4	4	0
	Udine	2	2	0
	Aurisina (TS)	2	2	0
Lazio	Subiaco Polluce (RM)	20	20	0
	Rieti	15	11	4
	Subiaco Castore (RM)	20	20	0
	Ceccano (FR)	20	12	8
	Pontecorvo (FR)	11	8	3
Liguria [13]	Calice al Cornoviglio (SP)	20	20	0
	Genova Pra (GE)	20	11	9
Lombardia	Castiglione delle Stiviere (MN)	160	148	12
Marche	Macerata Feltria (PU)	20	20	0
Molise [14]	Non è presente nessuna REMS	—	—	—

11 I dati relativi alla Regione Basilicata sono suscettibili di variazioni, in quanto non risulterebbero aggiornati con regolarità.

12 I dati relativi alla Regione Calabria sono suscettibili di variazioni, in quanto in fase di completo aggiornamento.

13 I dati relativi alla Regione Liguria sono suscettibili di variazioni, in quanto in fase di completo aggiornamento.

14 La Regione Molise non possiede una propria Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) sul proprio territorio. I pazienti residenti in Molise

Regione	REMS	Capienza	Ospiti	Posti disponibili
Piemonte	San Maurizio Canavese (TO)	20	19	1
	Bra (CN)	20	20	0
Puglia [15]	Carovigno (BR)	20	12	8
	Spinazzola (BT)	20	16	4
Sardegna	Capoterra (CA)	16	14	2
Sicilia	Naso (ME)	20	18	2
	Caltagirone (CT)	39	39	0
Trentino-Alto Adige	Pergine Valsugana (TN)	10	8	2
Toscana	Empoli (FI)	20	19	1
	Volterra (PI)	30	30	0
Umbria [16]	Non è presente nessuna REMS	-	-	-
Valle d'Aosta [17]	Non è presente nessuna REMS	-	-	-
Veneto	Nogara (VR)	40	38	2
	Totale nazionale	**709**	**623**	**86**

con provvedimenti dell'autorità giudiziaria vengono ospitati principalmente nella REMS interregionale di Barete in provincia di L'Aquila, in base a specifici accordi interregionali con la Regione Abruzzo.

15 I dati relativi alla Regione Puglia sono suscettibili di variazioni, in quanto parzialmente aggiornati.

16 La Regione Umbria non ha ancora una propria Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) e si appoggia alla Toscana tramite un accordo interregionale limitato a pochi posti, sebbene l'apertura di una struttura regionale sia prevista nei piani di salute mentale.

17 La Regione Valle d'Aosta non ha una propria Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS).

Tabella 58 – Distribuzione ospiti per genere e fasce d'età - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025

Regione	18-25 Uomini	18-25 Donne	26-35 Uomini	26-35 Donne	36-45 Uomini	36-45 Donne	46-55 Uomini	46-55 Donne	56-65 Uomini	56-65 Donne	Uomini oltre 65	Donne oltre 65	Totale Uomini	Totale Donne	Totale
Abruzzo	0	1	3	0	4	1	3	0	3	0	2	1	15	3	18
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	0	5	0	9	0	15	0	4	0	0	0	35	0	35
Campania	1	0	7	0	14	0	12	0	4	0	1	0	39	0	39
Emilia-Romagna	0	0	9	0	2	1	6	0	2	0	0	0	19	1	20
Friuli-Venezia Giulia	0	0	4	0	2	0	1	0	1	0	0	0	8	0	8
Lazio	8	1	22	1	13	3	15	3	4	0	1	0	63	8	71
Liguria	1	0	9	0	10	0	8	0	2	0	1	0	31	0	31
Lombardia	18	0	51	7	29	5	17	6	11	2	1	1	127	21	148
Marche	1	0	8	0	3	0	4	2	2	0	0	0	18	2	20
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	3	1	12	1	5	0	13	1	2	0	1	0	36	3	39
Puglia	1	0	4	2	6	0	11	1	3	0	0	0	25	3	28
Sardegna	1	1	2	0	2	1	2	2	3	0	0	0	10	4	1
Sicilia	2	1	16	4	10	6	8	3	5	1	1	0	42	15	7
Trentino-Alto Adige	1	0	3	0	0	0	2	0	2	0	0	0	8	0	8
Toscana	4	0	17	1	15	2	3	1	4	1	1	0	44	5	49
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	2	1	12	0	9	0	8	0	4	1	1	0	36	2	38
Totale nazionale	**45**	**6**	**184**	**16**	**133**	**19**	**128**	**19**	**56**	**5**	**10**	**2**	**556**	**67**	**623**

Il monitoraggio effettuato dal Garante nazionale ha ad oggetto principalmente la rilevazione dello stato di operatività della Lista di Attesa Unica Regionale, strumento che permette di individuare, ad una certa data, il totale di tutti coloro che, destinatari di una misura di sicurezza detentiva, sono inseriti nella lista di attesa unica regionale e di dettagliare quanti sono da considerarsi prioritari, non prioritari o temporaneamente non inseribili per l'ingresso in REMS ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo Rep. Atti n. 188/CU/2022.

La criticità maggiore è data dalle ripercussioni dirette sull'effettività delle misure e sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte causata dall'insufficienza dei posti disponibili rispetto al fabbisogno complessivo.

La carenza cronica produce infatti due effetti strettamente interconnessi: da un lato, l'impossibilità di dare immediata esecuzione ai provvedimenti di ricovero in REMS disposti dall'autorità giudiziaria; dall'altro, talora, il protrarsi della permanenza in istituti penitenziari ordinari di soggetti dichiarati non imputabili o prosciolti per vizio totale di mente, per i quali è stata disposta la misura di sicurezza detentiva. In questi casi, la mancanza di disponibilità determina che persone ritenute incapaci di intendere e di volere vengono trattenute in carcere nonostante l'assenza di un titolo legittimo di detenzione, con conseguenze gravi sotto il profilo del rispetto della libertà personale (art. 13 Cost.) e del diritto alla salute (art. 32 Cost.).

Anche La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato [18] che il trattenimento in carcere di persone con disturbi psichiatrici, in assenza di strutture terapeutiche adeguate, costituisce una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

18 Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza Sy c. Italia, 24 gennaio 2022, concernente la violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) da parte dell'Italia, in particolare degli articoli 3, 5 e 6, a causa della detenzione di un individuo con gravi disturbi psichiatrici quali disturbo bipolare e disturbo borderline di personalità. Le condizioni ritentive, in quanto inappropriate, costituivano un trattamento inumano e illegale. Alla violazione materiale si è altresì affiancata la condanna circa l'inefficienza procedurale del provvedimento risolutivo in ragione della quale il giudice di Strasburgo ha ritenuto configurata la violazione dell'articolo 34 segnatamente consistita nel ritardo di 35 giorni per dare seguito a una misura provvisoria disposta dalla Corte, senza che esistessero circostanze eccezionali che giustificassero tale ritardo.

(CEDU), in quanto rappresenta un trattamento inumano e degradante.

La giurisprudenza internazionale conferma in questo modo l'urgenza di un intervento strutturale volto ad assicurare un numero adeguato di posti e un funzionamento uniforme delle REMS, affinché la loro funzione non si riduca a un mero prolungamento del sistema penitenziario sotto altra forma, ma torni a essere espressione del principio di cura e riabilitazione che ne ispira la *ratio*.

Tabella 59 – Rilevazione Stato Operatività Lista di Attesa Unica Regionale REMS - Fonte SMOP - Rilevazione al 31 dicembre 2025

Regione di competenza	Presenti in lista	Prioritari			Non Prioritari		Temporaneamente Non Inseribili		
		Totali	In IP [19] *sine titulo*	In SPDC [20]	Totali	Con PTRI [21] non REMS	Totali	In IP *cum titulo*	IN REMS extra Regione
Abruzzo	15	1	0	0	0	0	14	1	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	59	51	2	1	0	0	8	4	0
Campania	90	14	5	0	44	21	32	17	0
Emilia-Romagna	16	1	0	1	3	0	12	6	0
Friuli-Venezia Giulia	5	0	0	0	0	0	5	2	1
Lazio	161	128	18	12	17	6	16	7	6
Liguria	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Lombardia	67	41	2	2	0	0	26	19	2

19 Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura.

20 Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale.

21 La statistica "Tempo di permanenza in lista" indica il totale di tutti coloro che sono usciti dalla lista di attesa in un determinato periodo perché è intervenuta una modifica o revoca della misura di sicurezza detentiva (revocati dalla lista o inseriti in REMS). L'elenco di dettaglio descrive le tempistiche relative alle predette modifiche a partire dalla data dell'assegnazione.

Regione di competenza	Presenti in lista	Prioritari			Non Prioritari		Temporaneamente Non Inseribili		
		Totali	In IP [19] *sine titulo*	In SPDC [20]	Totali	Con PTRI [21] non REMS	Totali	In IP *cum titulo*	IN REMS extra Regione
Marche	18	9	1	0	0	0	9	4	0
Molise	3	0	0	0	0	0	3	0	0
P.A. Bolzano	1	1	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	8	7	0	3	0	0	1	1	1
Piemonte	61	44	4	2	3	2	14	6	4
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	4	3	0	0	0	0	1	1	0
Sicilia	228	124	1	8	63	8	41	30	0
Toscana	48	28	1	3	0	0	20	11	0
Umbria	18	13	1	3	0	0	5	3	0
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	5	5	0	0	0	0	0	0	0
Totale	**808**	**470**	**35**	**35**	**130**	**37**	**208**	**113**	**14**

Tabella 60 – Tempo di permanenza in lista[22] - Fonte SMOP - Rilevazione dal 01.01.2025 al 31.12.2025

Regione di competenza	Minore di 6 mesi	Tra 6 mesi e 1 anno	Maggiore di 1 anno	Permanenza media
Abruzzo	3	5	2	231
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	1	0	0	154
Campania	16	5	14	374
Emilia-Romagna	10	1	4	257
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	110
Lazio	10	4	6	291
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	59	14	15	180
Marche	2	2	2	393
Molise	1	0	1	211
P.A. Bolzano	1	0	0	8
P.A. Trento	5	1	0	109
Piemonte	10	4	6	271
Puglia	1	0	0	4
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	15	9	19	590
Toscana	9	5	18	543
Umbria	1	0	7	1049
Valle D'Aosta	1	0	0	17
Veneto	0	0	0	0
Totale	**146**	**50**	**94**	**349**

22 Istituti Penitenziari.

Tabella 61 – Esiti della gestione della lista d'attesa REMS[23] *- Fonte SMOP - Rilevazione dal 01.01.2025 al 31.12.2025*

Regione di competenza	Nuove assegnazioni	Revocati da lista[24]	Inseriti in REMS
Abruzzo	7	4	6
Basilicata	0	0	0
Calabria	9	0	1
Campania	26	21	14
Emilia-Romagna	2	6	9
Friuli-Venezia Giulia	1	0	1
Lazio	54	1	19
Liguria	0	0	0
Lombardia	23	15	73
Marche	5	3	3
Molise	2	0	2
P.A. Bolzano	0	0	1
P.A. Trento	3	0	6
Piemonte	27	8	12
Puglia	0	0	1
Sardegna	0	0	0
Sicilia	43	19	24
Toscana	15	16	16

23 La statistica "Esiti gestione della lista d'attesa REMS" indica, in esito alle attività dei Punti Unici Regionali e relativamente al periodo selezionato, le informazioni relative alle nuove assegnazioni pervenute, al totale di tutti coloro che sono stati revocati dalla lista di attesa perché è intervenuta una modifica o revoca della misura di sicurezza detentiva ed al totale di tutti coloro che sono usciti dalla lista perché sono stati inseriti in REMS.

24 Si specifica che i dati relativi a coloro che sono "revocati da lista" ed "inseriti in REMS" non sono limitati a coloro che hanno avuto una assegnazione nel periodo di riferimento, ma integrano tutte le persone che hanno avuto un'assegnazione anche negli anni precedenti e per i quali lo stato in lista è stato modificato nel periodo scelto.

Regione di competenza	Nuove assegnazioni	Revocati da lista [24]	Inseriti in REMS
Umbria	4	6	2
Valle d'Aosta	0	0	1
Veneto	0	0	0
Totale nazionale	**221**	**99**	**191**

Privazione della libertà e persone migranti

UNITÀ ORGANIZZATIVA "PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PERSONE MIGRANTI"

1. Competenze

1.1. Attribuzioni dell'Unità Organizzativa

L'Unità Organizzativa 4 - Privazione della libertà e persone migranti svolge attività di monitoraggio e vigilanza sulle condizioni delle persone migranti private della libertà personale, attraverso visite presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), le strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza, gli *hot-spot*, i Centri governativi di prima accoglienza, i locali delle zone di transito e di frontiera e ogni altra struttura dedicata al trattenimento delle persone migranti in base al diritto d'asilo e dell'immigrazione.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'Unità cura, altresì, l'istruttoria e la trattazione dei reclami e delle segnalazioni concernenti le condizioni di trattenimento e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone migranti.

Inoltre, segue l'evoluzione della normativa di riferimento e lo svolgimento dei procedimenti penali relativi a fatti commessi ai danni di persone straniere private della libertà nelle strutture di trattenimento.

Infine, organizza il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato in tutte le fasi della loro attuazione, segnalando eventuali criticità connesse al rispetto dei principi di necessità e proporzionalità nell'uso della forza.

Si illustreranno di seguito i più significativi interventi normativi e giurisprudenziali che hanno avuto luogo nel corso dell'anno 2025 negli ambiti di competenza della Unità.

1.2. Interventi normativi

Nell'anno 2025, la normativa rilevante è stata interessata dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75, che ha introdotto la possibilità di trasferire nelle strutture di trattenimento allestite in Albania ai sensi della legge n. 14/2024 gli stranieri destinatari di decisioni di rimpatrio, già trattenuti in CPR nazionali ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 286/

98, quindi dopo l'esame delle singole posizioni personali in sede di convalida dall'Autorità giudiziaria.

Da aprile 2025, il CPR di Gjader è entrato in funzione come CPR di seconda assegnazione accogliendo cittadini stranieri provenienti da strutture detentive poste sul territorio italiano.

1.3. Interventi giurisdizionali

a. Con la sentenza 3 luglio 2025, n. 96, si è concluso il giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 14, comma 2 T.U. Imm. con riferimento all'articolo 13, comma 2 Costituzione, sollevato con le ordinanze del 17 ottobre 2024 dal Giudice di pace di Roma in occasione di alcune convalide di trattenimento di cittadini stranieri nel CPR di Roma-Ponte Galeria. Il Garante nazionale è intervenuto nel giudizio quale *amicus curiae.*
La Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità proposte. Ha però riconosciuto, come anche indicato dal Garante [1], l'inidoneità della disposizione censurata a definire con sufficiente precisione i modi della permanenza del trattenuto nei CPR.
Ha dichiarato perciò che esiste in capo al legislatore "il dovere ineludibile di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto

1 Il 9 dicembre 2024 il Garante nazionale delle persone private della libertà personale aveva presentato un intervento come *amicus curiae* volto a sollevare possibili profili di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del Testo Unico Immigrazione con gli articoli 13, secondo comma e 3 della Costituzione. In particolare, secondo il Garante, il trattenimento nei CPR costituisce una forma di privazione della libertà personale e, pertanto, dovrebbe essere disciplinato in modo completo da una legge, come richiesto dall'art. 13 della Costituzione. L'attuale disciplina, invece, rinvia in larga parte a regolamenti amministrativi e non garantisce un'adeguata tutela dei diritti delle persone trattenute né un efficace controllo giurisdizionale sulle modalità di esecuzione della misura.
Nell'atto di intervento veniva, altresì, evidenziata una violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), poiché gli stranieri trattenuti nei CPR godono di minori garanzie rispetto alle altre persone private della libertà, che possono contestare davanti al giudice non solo il provvedimento restrittivo, ma anche le condizioni della detenzione.

dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni''.

b. Il Consiglio di Stato, con sentenza 7 ottobre 2025, n. 7839, ha dichiarato parzialmente illegittimo il capitolato di appalto per la gestione dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR). La pronuncia è di particolare e diretto interesse per il Garante nazionale poiché il Giudice amministrativo ha attribuito la carenza d'istruttoria anche alla mancata consultazione del Garante nazionale quale soggetto istituzionalmente deputato alla tutela delle persone in condizione di detenzione e conoscitore della situazione fattuale nei Centri, situazione che le Amministrazioni competenti sono chiamate ad esaminare attentamente ''affinché la riformulazione delle disposizioni impugnate del capitolato possa tener conto di ogni elemento rilevante, nella prospettiva di garantire livelli di assistenza socio-sanitaria in linea con le previsioni costituzionali e sovranazionali''.
A parere del Consiglio di Stato ''in un contesto delicato come quello della gestione dei CPR, è essenziale non solo che l'Amministrazione procedente abbia una conoscenza profonda della realtà nella quale va ad incidere l'azione amministrativa, ma anche che la stessa si avvalga del supporto di tutte le Amministrazioni che dispongono di competenze relative alla materia affrontata [2]''.
In via di aggiornamento, al momento della stesura della presente relazione, va considerato che la materia è ancora pendente nella pertinente sede dell'ottemperanza.

2 Il Giudice amministrativo ha suggerito, altresì, una linea di intervento a beneficio del Legislatore chiamato a rimediare al *vulnus* accertato dalla Corte costituzionale con la sentenza 3 luglio 2025, n. 96, osservando che ''la cogenza di quanto previsto dall'ordinamento penitenziario è stata esclusa dalla Consulta per evitare di attribuire connotazioni sanzionatorie alla permanenza nei CPR. Al contrario non vi è, ovviamente, alcun ostacolo ad adottare soluzioni migliorative rispetto a quelle esistenti e, anzi, sotto tale profilo, il raffronto con quanto avviene nelle strutture carcerarie potrà essere un utile elemento per valutare la sufficienza della tutela garantita ai soggetti trattenuti, ferma restando la possibilità di tener conto delle peculiarità dei CPR, adottando soluzioni *ad hoc* ragionevoli e motivate''.

2. Strutture di competenza dell'Unità Organizzativa

Nell'arco temporale di riferimento le strutture di privazione della libertà delle persone migranti previste in Italia comprendono:

a. 10 Centri di Permanenza per i Rimpatri sul territorio italiano (CPR) e 1 sul territorio albanese;

b. 75 ambienti di trattenimento di cittadini stranieri destinatari di una misura di rimpatrio forzato nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza (strutture diverse e idonee e/o camere di sicurezza impiegate per le finalità di cui all'articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm.);

c. aree dedicate al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale negli *hotspot* di Pozzallo-Modica e di Porto Empedocle.

Preso atto della sostanziale sospensione dell'attuazione delle norme relative alle procedure accelerate di frontiera con il trattenimento del richiedente asilo (di cui all'art. 28-*bis*, comma 2, lett. b) e b-*bis*) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) e della conseguente inattività dei luoghi dedicati all'applicazione delle relative misure restrittive, gli interventi di monitoraggio del Garante si sono focalizzati sui CPR e sulle strutture diverse e idonee presso le Questure.

In ordine alle visite delle strutture sopra vedute, deve essere riferita una variazione.

Il Ministero dell'interno, nel corso del 2025, ha espresso un parere che limiterebbe l'accesso del Garante nazionale.

Negli interventi di monitoraggio ai centri di trattenimento, il Garante nazionale applica un protocollo operativo che guida l'attività di osservazione, oltre che quella di successiva reportistica, e consente di garantire completezza e uniformità nell'acquisizione delle informazioni utili a delineare un quadro complessivo delle strutture visitate.

Tra gli elementi di conoscenza e i documenti di prassi raccolti vi sono quelli relativi al funzionamento e all'organizzazione del servizio di sicurezza, di competenza delle Questure. In particolare, le delegazioni in visita chiedono alcuni dati statistici riferiti a un dato arco temporale (numero complessivo delle persone trattenute e tra queste il numero di quelle effettivamente rimpatriate e di quelle provenienti da un Istituto penitenziario e il numero delle persone arrestate all'interno del CPR per responsabilità relative a condotte tenute all'interno della struttura), informazioni sugli interventi di ripristino dell'ordine

effettuati all'interno dei settori detentivi e copia del documento che disciplina l'attività di vigilanza e l'uso della forza nel CPR.

Frequentemente, nel corso della visita, è mancata la possibilità di reperire tale documentazione che è stata quindi trasmessa all'Autorità di garanzia con successiva corrispondenza.

Le considerazioni che seguono vengono svolte per fedeltà storica rispetto alle circostanze a cui si riferiscono e con l'avvertenza che, nel corso della seconda metà del 2026, l'orientamento dell'Amministrazione dell'interno è mutato in senso adesivo alla posizione del Garante.

In occasione della richiesta, seguita alla visita realizzata al CPR di Gradisca d'Isonzo, il 16 e il 17 luglio 2025, la locale Questura ha riferito al Garante nazionale di istruzioni date con circolare 6 ottobre 2025 dall'Ufficio per l'Amministrazione generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza che individua la competenza delle Prefetture per la trattazione delle istanze dell'Autorità di garanzia che abbiano ad oggetto atti e informazioni relativi al CPR. In tale testo, riassuntivamente portato a conoscenza del Garante, si afferma che: le informazioni relative agli interventi di ripristino dell'ordine effettuati all'interno dei settori detentivi e il documento che disciplina l'attività di vigilanza e l'uso della forza nel CPR "non appaiono necessarie allo svolgimento delle funzioni di controllo del Garante". A questa stregua il suddetto Ufficio ha scritto che "non emerge la facoltà attribuita al Garante nazionale di chiedere notizia all'Autorità di P.S. su eventuali interventi per garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché sulle strategie di prevenzione e repressione elaborate a tale specifica finalità. L'azione di controllo del Garante si estende infatti alla sola documentazione necessaria allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali".

Sulla base di tale parere nel caso, la Prefettura di Gorizia si è limitata a trasmettere le informazioni statistiche richieste negando le informazioni sugli interventi di rispristino dell'ordine e al documento che disciplina l'attività di vigilanza e l'uso della forza nel CPR.

Nel Rapporto sulla visita alla struttura isontina, il Garante nazionale ha osservato come il diniego opposto si esponga al rischio di compromettere le prerogative istituzionali di controllo sui CPR attribuite all'Autorità di garanzia anche in veste di Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti crudeli, inumani e degradanti ai sensi della convenzione internazionale OPCAT[3]. Le di-

3 Si veda nota n.1.

sposizioni di servizio in tema di uso della forza e le informazioni relative agli interventi realizzati in occasione di disordini nella struttura sono, infatti, fonti di conoscenza essenziali per la funzione di garanzia svolta dall'Autorità e l'esercizio del mandato internazionale assegnatole. Ha pertanto espresso in tal senso la propria raccomandazione [4].

Sulla base di queste considerazioni non può che apprezzarsi, ai fini del compiuto assolvimento del proprio mandato, il nuovo indirizzo ministeriale.

3. Interventi di monitoraggio realizzati

L'U.O. 4, in collaborazione con l'U.O. 7, nel 2025 ha coadiuvato il Garante nazionale nella realizzazione delle seguenti visite alle strutture *sub* 2:

a. strutture diverse e idonee presso la Questura di Livorno (7 marzo 2025);

b. CPR di Trapani (16 e 17 aprile 2025);

c. strutture diverse e idonee presso la Questura di Milano (9 luglio 2025);

d. CPR di Milano (10 luglio 2025);

e. CPR di Gradisca d'Isonzo (16 e 17 luglio 2025);

f. CPR di Gjader in Albania (2 ottobre 2025);

g. strutture diverse e idonee presso la Questura di Cuneo (9 dicembre 2025);

h. strutture diverse e idonee presso la Questura di Palermo (16 dicembre 2025).

Tutti i rapporti sulle visite effettuate sono stati inviati alle competenti autorità del Ministero dell'interno e pubblicati sul sito del Garante con le relative raccomandazioni e le conferenti risposte delle autorità competenti.

4 La Questura di Torino destinataria della richiesta di acquisizione del medesimo pacchetto di dati in occasione della visita al locale CPR effettuata il 26 marzo 2026.

3.1. Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR)

Nei resoconti inviati sono state formulate diverse raccomandazioni che hanno trovato in larga parte considerazione adesiva nei riscontri trasmessi dal Capo della Polizia, dal Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e dalle Questure.

Si tratta, prevalentemente, di rilievi di carattere generale e sistematico espressi da tempo dal Garante nazionale o di disallineamenti delle prassi riscontrate nelle visite dal dettato normativo.

L'inadeguato rango della disciplina regolamentare dei CPR segnalato dalla Corte costituzionale (cfr. 1.3.) si conferma il limite più significativo del presente sistema, sia pure in termini generali. La situazione, anche prima della decisione della Corte costituzionale, era stata oggetto di diverse interlocuzioni in via breve del Garante con i vertici delle istituzioni interessate. In effetti, con il disegno di legge presentato al Senato della Repubblica in data 14 aprile 2026, il Governo ha iniziato l'iter di necessario adeguamento normativo.

In relazione al secondo aspetto, i procedimenti attivati nei confronti dei gestori dei CPR (Torino, Milano, Palazzo San Gervasio...) per responsabilità — anche molto gravi — correlate alla gestione dimostrano che è essenziale rafforzare i controlli delle attività realizzate dagli affidatari e introdurre un meccanismo di tutela effettiva per le persone trattenute. In tal senso, la previsione del reclamo giurisdizionale nel d.d.l. 1869 recante "Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024", in esame al Senato, introduce una garanzia che il Garante nazionale non può che guardare con favore.

Nel fare rinvio alla lettura dei Rapporti per un più approfondito ed esauriente esame delle questioni sollevate, si dà di seguito conto di alcune delle situazioni critiche rilevate nelle strutture visitate nel 2025 sul territorio italiano dedicando un paragrafo a parte al CPR di Gjader.

— *Strutture e condizioni materiali*

Fatti salvi gli ambienti da poco entrati in funzione o ristrutturati, le condizioni materiali del CPR di Milano, Gradisca d'Isonzo e Trapani, in particolare dei servizi igienici, sono apparse molto degradate per l'intensa usura e/o i segni di eventi incendiari.

L'impianto architettonico presenta caratteristiche affini a dispositivi dell'edilizia penitenziaria, come le inferriate alle finestre e alte recin-

zioni in rete metallica con in più una carenza di arredi e di elementi, in particolare negli spazi esterni ai moduli, che consentano alle persone trattenute di impiegare il tempo all'aperto.

Nel CPR di Milano sono stati inoltre rilevati significativi profili di criticità in materia di riservatezza personale, dovuti alla scelta progettuale di non installare porte nei servizi igienici, nonché l'insufficienza numerica dei sanitari rispetto alla capienza massima prevista per il modulo.

— *Tutela della salute*

In tutti e tre i CPR visitati nel 2025 persistono, sul piano della tutela della salute e dell'assistenza sanitaria, inadeguatezze di carattere sistematico rilevate da tempo dal Garante nazionale.

Nei Centri sono state incontrate dalle delegazioni persone con quadro di forte complessità, che necessiterebbero di servizi specialistici dedicati per il trattamento delle dipendenze, delle fragilità psichiche, dei traumi e delle patologie legate a condizioni di marginalità e povertà. Ciò sembra segnalare una certa sommarietà delle visite mediche di ingresso.

Sebbene il gestore sia tenuto a garantire "un servizio complementare di assistenza sanitaria alle prestazioni assicurate dal Servizio sanitario nazionale", come previsto dallo schema generale di capitolato d'appalto, il raccordo operativo tra i CPR e le strutture sanitarie pubbliche territoriali appare frequentemente carente e disfunzionale, con conseguenti difficoltà nella presa in carico continuativa delle persone trattenute.

Inoltre, tale dato emerge anche dall'elevato numero di segnalazioni pervenute al Garante su questo tema, anche con rifermento a CPR diversi da quelli visitati nel 2025. La situazione è accentuata dalla mancata o tardiva individuazione delle condizioni di vulnerabilità nel corso del trattenimento, nonché dai ritardi con cui vengono attivate le procedure di rivalutazione sanitaria delle persone trattenute.

Nel complesso, simili carenze rischiano di determinare la permanenza nei CPR di persone le cui condizioni psicofisiche potrebbero risultare incompatibili con il trattenimento amministrativo e pongono anche un rischio di violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo se la persona che versa in particolari condizioni di vulnerabilità viene rimpatriata senza le necessarie tutele.

Risultano ulteriormente assenti piani di prevenzione del rischio suicidario e autolesivo (da svilupparsi in raccordo con i competenti ser-

vizi territoriali) finalizzati all'identificazione precoce degli indicatori di vulnerabilità, all'attivazione di idonei interventi multidisciplinari di presa in carico e supporto, nonché all'implementazione di specifici programmi formativi rivolti al personale cui non è richiesta alcuna competenza specialistica in tale materia.

Nella quotidianità queste mancanze agevolano episodi ricorrenti di autolesionismo, crisi psico-motorie e numerosi trasferimenti urgenti in ospedale.

— *Ruolo del personale sanitario nella documentazione di segni di possibile maltrattamento*

In base agli *standard* internazionali di settore, in presenza di segni di possibile violenza e di maltrattamenti sul corpo delle persone, lo scrutinio medico dovrebbe condurre a una dettagliata documentazione sanitaria contenente le dichiarazioni della persona trattenuta relative ai fatti descritti, una relazione completa e accurata dei rilievi clinici e traumatici osservati, nonché una valutazione tecnica circa la coerenza tra quanto riferito e gli elementi medici riscontrati[5].

È emersa la necessità di aumentare la consapevolezza del personale sanitario rispetto agli obblighi di valutazione, alla documentazione e alla comunicazione all'Autorità giudiziaria di possibili segni di violenza e di maltrattamento presenti sul corpo delle persone trattenute.

Anche a tale fine, il Garante nazionale ha raccomandato la modifica dei moduli utilizzati per la visita medica iniziale, prevedendo accanto al campo relativo alla presenza di "segni di traumi, violenze, esiti di torture", uno spazio specifico dedicato alla valutazione medica circa la compatibilità tra le dichiarazioni rese dalla persona sui presunti maltrattamenti subiti e i segni obiettivamente rilevati all'esame clinico.

— *Attività e diritto di comunicazione con l'esterno*

Uno degli elementi comuni a tutti i CPR è la quasi totale assenza di attività formative, ricreative o culturali. Mancano, altresì, i relativi spazi o ambienti dedicati alla pratica religiosa.

La comunicazione con l'esterno è funzionale al mantenimento dei legami affettivi e all'esercizio del diritto di difesa anche in relazione all'invio di documenti.

---

5 Prison Standard CPT/Inf (2025) 37 - Healthcare in Prison, pagg. 7-8. Si veda, altresì, il paragrafo 23 del Rapporto sulla visita tematica a vari CPR realizzata dal CPT in Italia dal 2 al 12 aprile 2024.

Il Garante nazionale ha da tempo raccomandato che nei CPR trovi piena ed effettiva attuazione la previsione della libertà di corrispondenza telefonica, sancita dall'art. 14, comma 2 T.U. Imm.. Tale principio dovrebbe tradursi nella possibilità, per le persone trattenute, di effettuare e ricevere telefonate senza restrizioni indebite, anche attraverso l'uso di sistemi di videochiamata.

La piena attuazione di tale diritto risulta tanto più necessaria se si considera il minimo numero di persone straniere che riescono a ricevere visite dai propri familiari e soprattutto l'estensione fino a 18 mesi della durata del trattenimento.

Nei diversi CPR si sono ritrovate regolamentazioni non uniformi che, come rilevato nel caso di Trapani, possono ulteriormente differenziarsi anche all'interno della medesima struttura in base alla nazionalità dei cittadini trattenuti.

Alla luce di tali elementi, il Garante nazionale ritiene che le discipline adottate nei CPR di Gradisca d'Isonzo e di Milano, che rendono disponibile in via continuativa l'uso di smartphone individuali, dovrebbero essere il modello di riferimento poiché pienamente conformi alla normativa vigente.

— *Accesso ai diritti e tutela legale*

Sono stati rilevati alcuni difetti ricorrenti nelle procedure che ricadono sia sulle garanzie connesse al trattenimento amministrativo, sia sulle modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale.

Sotto il primo profilo, nei contesti visitati non risultava assicurata l'inclusione sistematica delle relazioni del servizio sociosanitario del Centro nel fascicolo da sottoporre all'Autorità giudiziaria in sede di convalida e proroga del trattenimento, come previsto dall'art. 3, comma 7 del Regolamento CPR; l'assenza di tale documentazione ha un'evidente ricaduta sull'effettività e completezza del controllo giurisdizionale.

Sul punto il Capo della Polizia, in risposta al Rapporto sulla visita al CPR di Trapani realizzata il 16 e il 17 aprile 2025, con nota del 28 novembre 2025, ha comunicato di aver diramato un'apposita circolare per richiamare le Questure al rispetto di tale obbligo normativo.

Sotto il secondo profilo, a Milano e a Gradisca d'Isonzo le visite hanno fatto emergere difficoltà nell'acquisizione agli atti della manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale e della relativa formalizzazione. Ciò può determinare, come è intuitivo, ritardi nell'attivazione delle garanzie procedurali previste dall'ordinamento e giungere alla violazione del divieto di *non-refoulement*.

Peraltro, nell'ambito di alcune segnalazioni ricevute sul tema, il Garante nazionale ha richiamato gli obblighi in capo alle Autorità e le garanzie volte ad assicurare l'effettività del diritto di asilo e del rispetto del principio di *non-refoulement*.

— *Area sicurezza*

Le misure adottate a tutela dell'ordine e della sicurezza interna del Centro, in particolare in occasione di disordini, nonché quelle finalizzate a prevenire indebiti allontanamenti durante gli accompagnamenti coattivi, possono essere di particolare impatto sulla sfera dei diritti fondamentali della persona.

Le disposizioni date dalle Questure prevedono infatti che le persone straniere siano sottoposte a controlli accurati, senza tuttavia disciplinarne puntualmente le modalità operative né le forme di verbalizzazione.

Il Garante nazionale ha pertanto raccomandato che le verifiche di sicurezza effettuate sulla persona trattenuta e sui suoi effetti personali siano oggetto di una disciplina chiara e dettagliata, sia sotto il profilo operativo sia con riferimento alla documentazione delle attività eseguite.

L'Autorità esprime fermamente l'opinione, inoltre, che tale materia — unitamente ai profili concernenti il regime degli oggetti vietati, l'impiego della forza fisica e dei mezzi di coercizione, gli accompagnamenti coattivi e le procedure di trasferimento presso altri CPR — trovi una compiuta definizione anche sul piano normativo primario nell'ambito della regolamentazione delle modalità di trattenimento, in linea con quanto previsto dall'ordinamento penitenziario (si vedano articolo 34 O.P. *Perquisizione personale*, 41 O.P. *Impiego della forza fisica e uso dei mezzi di coercizione*, articolo 42 O.P. *Trasferimenti*, articolo 42-*bis* O.P. *Traduzioni*).

3.2. Il CPR di Gjadër

Il 2 ottobre 2025, il Garante nazionale ha effettuato il primo monitoraggio al CPR di Gjadër realizzato nell'ambito del Protocollo Italia-Albania 6 novembre 2023, recepito con la legge n. 14 del 2024 [6].

6 Trattandosi di un primo accesso, diversamente dalla prassi ordinaria di non annunciare le visite e per chiare esigenze organizzative, l'attività di monitoraggio era stata preannunciata al Capo della Polizia di Stato e al Capo del Diparti-

La visita assume particolare rilievo sia per la novità della struttura quale centro posto al di fuori del territorio italiano e di seconda assegnazione, sia perché si inserisce nel quadro delle raccomandazioni internazionali formulate dagli organismi ONU in materia di prevenzione della tortura e tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà, che favoriscono la cooperazione tra gli organismi di garanzia degli Stati stipulanti accordi come quello firmato dall'Italia con l'Albania. La visita è stata, infatti, condotta in collaborazione con l'Avvocato del Popolo (*Avokati i Popullit*), l'Autorità che esercita il mandato di NPM in Albania. L'attività di monitoraggio si è dunque svolta secondo gli auspici formulati dal Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (SPT) [7], laddove tratta del monitoraggio delle strutture detentive, afferenti allo Stato che ha esternalizzato la detenzione (*sending State*) ma poste sul territorio di un altro Stato (*receiving State*) [8], da parte degli NPM di entrambi i Paesi [9].

mento per le libertà civili e l'immigrazione, nonché all'Ambasciata italiana a Tirana.

7 Si tratta del *General comment No. 1 (2024) on article 4 of the Optional Protocol (places of deprivation of liberty)* - CAT/OP/GC/1.

8 Cfr. § 35, CAT/OP/GC/1, che appunto considera le « situations [...] where States ''outsource'' detention or ''lease'' facilities for detention (e.g. prisons, immigration detention facilities and military bases where deprivation of liberty might take place, including in the context of peacekeeping and peace-enforcement operations) on the territory of another State ».

9 Cfr. § 37, CAT/OP/GC/1 secondo cui « The Subcommittee, in a compilation of advice in response to requests from national preventive mechanisms published in its ninth annual report, set out the practical details for implementation of the Optional Protocol in cross-border situations, such as the leasing by a State party of prisons or immigration detention facilities located on the territory of another State. The Subcommittee has established that the sending State should ensure that its national preventive mechanism has the legal and practical capacity to visit persons deprived of their liberty in such settings, in accordance with the provisions of the Optional Protocol. After undertaking such visits, the national preventive mechanism of the sending State should be able to present its recommendations and enter into a dialogue with the authorities of both the sending and the receiving States. Moreover, if the receiving State is a party to the Optional Protocol, its national preventive mechanism should have the right to visit the place of deprivation of liberty and present its recommendations to both the sending and the receiving authorities. In other words, in cross-border situations involving two States parties to the Optional Protocol, the onus is on both parties to facilitate effective preventive visits by their national preventive mechanisms and by the Subcommittee ».

Al momento della visita la struttura era caratterizzata da una popolazione numericamente contenuta, ma già interessata da un elevato numero di eventi critici, soprattutto di carattere autolesivo e suicidario [10].

Nelle procedure di trasferimento dai CPR italiani sono stati rilevati profili difettosi sia in relazione alla preventiva valutazione delle condizioni di salute e di vulnerabilità [11], sia con riguardo all'informazione resa alle persone interessate. In diversi casi, infatti, i trattenuti avrebbero appreso soltanto all'arrivo di essere stati trasferiti in Albania. Tale prassi appare non rispettosa della dignità della persona e non conforme al pieno esercizio dei diritti relazionali e difensivi, poiché impedisce ai trattenuti di informare tempestivamente familiari, avvocati o persone di riferimento affettivo.

Sul piano delle condizioni materiali di trattenimento, il Garante ha rilevato alcuni elementi strutturali che incidono negativamente sulla qualità della vita detentiva. Le camere rappresentano di fatto l'unico spazio coperto a disposizione dei trattenuti; gli ambienti di uso comune risultano limitati; le aree esterne non recano tettoie protettive dagli agenti atmosferici; l'illuminazione notturna permane costantemente accesa anche nelle ore notturne; mancano adeguate sedute e spazi per attività ricreative e sociali.

A questi rilievi, sono state acquisite le risposte del Capo della Polizia e del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Dai documenti di gara relativi al CPR di Gjadër, è stato, altresì, rilevato che, diversamente da quanto previsto dall'articolo 4, lettera m) del Regolamento CPR che affida al gestore il compito di organizzare "attività ricreative, sociali e religiose", Medihospes è tenuto ad assicurare solo attività religiose.

È comunque apprezzabile l'iniziativa del gestore di offrire alcune limitate opportunità di impiego del tempo, come un piccolo servizio

10 Dai registri consultati è infatti emerso che su un flusso di trattenuti nel periodo dal 12 aprile 2025 al 10 ottobre 2025 pari a 192 persone, si sono verificati 88 eventi critici, di cui circa una cinquantina relativi a episodi di autolesionismo/tentativi di suicidio (in particolare: ingestione corpi estranei, ferite procurate con materiale improvvisato, tentativi di impiccagione/strangolamento).

11 Si consideri a tal riguardo il numero di persone successivamente dichiarate non idonee dalla Commissione vulnerabilità. In base ai dati forniti dall'ente gestore, su un totale di 192 persone transitate nel CPR di Gjader, fino al giorno della visita del Garante, sono state presentate 26 richieste per la rivalutazione sanitaria e 25 persone sono state dichiarate non idonee alla vita in comunità ristretta.

di prestito bibliotecario e la possibilità di ascoltare musica nelle sale polifunzionali.

Sotto il profilo delle garanzie procedurali, il Garante nazionale ha, tra l'altro, rilevato difficoltà nella gestione delle richieste di protezione internazionale e ha pertanto raccomandato l'effettivo e tempestivo accesso alla procedura nell'immediatezza della manifestazione della volontà.

Infine, ha richiamato la necessità di rafforzare l'informazione resa ai trattenuti sulle regole applicabili nel Centro e sulla specifica normativa che regge la collocazione della struttura in territorio albanese.

3.3. Strutture diverse e idonee *ex* articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm.

A. Si tratta di ambienti detentivi che vengono impiegati per trattenere per un breve periodo di tempo i cittadini stranieri che devono essere rimpatriati quando non vi è disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 nel circondario del Tribunale competente e il Giudice di pace autorizzi al trattenimento in luoghi diversi da quelli a tale scopo destinati (i CPR).

Tale procedura di trattenimento è stata introdotta nel Testo Unico sull'Immigrazione con il d.l. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132, e nel corso degli anni ha visto un progressivo incremento con un numero sempre crescente di locali disponibili e di persone transitate.

La rapidità di esecuzione delle decisioni di rimpatrio, in questi casi, comprime i tempi della restrizione determinando una minore incisione sulla sfera della libertà personale; si richiede, pertanto, una particolare attività di vigilanza ai fini del rispetto dei diritti fondamentali inerenti ad una procedura di rimpatrio forzato (in particolare diritto al *non-refoulement*).

In questa prospettiva, nel 2025, il Garante nazionale ha prestato dunque particolare attenzione al monitoraggio delle strutture diverse e idonee per il trattenimento del cittadino straniero in fase di esecuzione dell'espulsione visitando i locali nella disponibilità di cinque Questure.

Nel corso delle visite l'attenzione dell'Autorità di garanzia ha riguardato specialmente la conformità delle condizioni materiali degli ambienti e dei servizi destinati a persone responsabili di un illecito

amministrativo e titolari degli specifici diritti riconosciuti dall'ordinamento ai cittadini stranieri sottoposti al trattenimento pre-espulsivo.

In particolare, è stata approfondita la verifica dell'effettività delle garanzie relative alla tutela della salute, all'accesso alla procedura di protezione internazionale, alla difesa, all'informazione e alla comunicazione con l'esterno.

Va rilevato che in materia non si ha una disciplina uniforme delle condizioni detentive e delle procedure preparatorie al rimpatrio — si pensi, ad esempio, alle verifiche sanitarie preliminari. Va poi rilevato che spesso mancano poi i servizi normalmente garantiti nei CPR, soprattutto in materia di assistenza sanitaria, mediazione culturale e informazione legale.

La previsione di un servizio di questo tipo è stabilita anche per le procedure di rimpatrio forzato [12].

La presenza di un servizio di mediazione culturale o comunque di un servizio di interpretariato è stata rilevata nei rapporti sui locali idonei nell'ottica di garantire alle persone trattenute che presentano una barriera linguistica di comprendere effettivamente la procedura e i diritti di cui sono titolari.

B. Nel rinviare alla lettura dei Rapporti pubblicati all'esito delle visite realizzate, si dà ora brevemente conto dell'ulteriore modalità di monitoraggio avviata dal Garante nazionale rispetto a tale dispositivo detentivo.

Nel 2025, il Garante nazionale ha svolto la raccolta dei dati relativi al funzionamento delle strutture idonee avviando apposite interlocuzioni con gli Uffici territoriali del Dipartimento per la pubblica sicurezza.

La rilevazione effettuata registra 73 Questure con locali disponibili e un numero complessivo di 1.039 persone rimpatriate in esito a procedure *ex* articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm.

Le disposizioni organizzative adottate dai diversi Uffici territoriali sulle condizioni di trattenimento, in particolare in merito alle garanzie

12 La decisione 2004/573/CE, espressamente richiamata nella Direttiva 2008/115/CE, prevede che nelle operazioni di rimpatrio forzato sia assicurata la disponibilità di personale linguistico (interpreti), affinché i rimpatriandi possano comunicare con il personale della scorta e con il medico in una lingua a loro comprensibile.

difensive, riflettono il disposto dell'articolo 14, comma 2-*bis* T.U. Imm. già ricordata e presentati i segnalati limiti.

Negli atti resi disponibili al Garante nazionale, non risultano per lo più informazioni circa le modalità di nomina del difensore di fiducia, la possibilità di consultazione degli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, le modalità di comunicazione riservata con il difensore e di trasmissione di documentazione.

L'assenza di indicazioni operative relative alla trasmissione di documenti al difensore appare particolarmente significativa, soprattutto considerando che le disposizioni limitano l'uso del telefono personale al solo svolgimento della chiamata vocale. L'effettività del diritto di difesa e la possibilità di instaurare tempestivamente un rapporto fiduciario con il difensore ne vengono intuitivamente compromesse.

Inoltre, tutte le disposizioni prevedono che il telefono di proprietà della persona venga sempre custodito dall'Autorità di pubblica sicurezza e consegnato all'interessato solo all'occorrenza per il tempo strettamente necessario alla telefonata, rimanendone vietato qualsiasi altro uso.

A tal riguardo, il Garante nazionale ha costantemente raccomandato di garantire la libertà di corrispondenza telefonica ai cittadini stranieri trattenuti invitando l'Amministrazione a valutare la possibilità di lasciare in via continuativa alla persona la disponibilità del proprio telefono cellulare o comunque di stabilire un'ampia fascia oraria in cui ne sia consentito l'uso.

La comparazione tra le diverse situazioni oggetto di visita registra, altresì, differenze nella somministrazione di materiale per il riposo notturno e per l'igiene personale, alla consegna di indumenti o ricambi.

Quanto alle caratteristiche strutturali dei locali, in alcuni Uffici (come emerge dalle disposizioni trasmesse o direttamente verificato dal Garante) non esistono ambienti all'aria aperta né spazi dedicati ai colloqui con i familiari.

Infine, particolare attenzione merita il tema della videosorveglianza interna ai locali di trattenimento prevista in numerose strutture, talvolta congiuntamente a "finestre di osservazione" per un monitoraggio a vista sulla persona.

In merito, nei Rapporti seguiti alle visite, il Garante nazionale ha sollevato il tema della proporzionalità della misura di sorveglianza continua adottata in via automatica nei confronti di tutte le persone trattenute rispetto alla tutela del loro diritto alla riservatezza e alla

vita privata. Simile misura è in effetti esplicitamente esclusa per i CPR.

Nel complesso, il quadro esaminato evidenzia l'assenza di *standard* minimi uniformi sul territorio nazionale in relazione alle condizioni materiali del trattenimento e ai servizi garantiti.

Considerato, pur nella brevità del tempo, l'incontro sull'esercizio dei diritti fondamentali, è fortemente consigliabile una disciplina compiuta e omogenea della materia.

Tabella 62 – Comparazione funzionamento strutture diverse e idonee nel 2024 e nel 2025

Procedure di trattenimento *ex* articolo 13, comma 5-*bis* T.U. Imm.	**Anno 2024**	**Anno 2025**
Questure che dispongono di locali per il trattenimento	72	73
Numero complessivo persone transitate	940	1.541
Numero complessivo persone direttamente rimpatriate in esito alla procedura	635	1.039

Tabella 63 – Riepilogo delle visite realizzate nelle strutture ricadenti nell'area di competenza dell'U.O. nel 2025

Data della visita	Strutture	Rapporti del Garante nazionale	Riscontri delle Amministrazioni
7 marzo 2025	Strutture diverse e idonee presso la Questura di Livorno	Rapporto 1° aprile 2025	
16-17 aprile 2025	CPR di Trapani	Rapporto 16 settembre 2025	Risposta 22 ottobre 2025 del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con relazioni del Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e del Prefetto di Trapani Risposta del Capo della Polizia 28 novembre 2025 con relazione del Questore
9 luglio 2025	Strutture diverse e idonee presso la Questura di Milano	Rapporto 9 gennaio 2026	Risposta del Capo della Polizia 16 aprile 2026 con relazione del Questore di Milano
10 luglio 2025	CPR di Milano	Rapporto 9 gennaio 2026	Risposta 13 febbraio 2026 del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con relazione del Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo Risposta del Capo della Polizia 16 aprile 2026 con relazione del Questore di Milano
16-17 luglio 2025	CPR di Gradisca d'Isonzo	Rapporto 27 maggio 2026	
2 ottobre 2025	CPR di Gjadër in Albania	Rapporto 23 marzo 2026	Risposta del Capo della Polizia 16 aprile 2026 con relazione del Questore di Roma Risposta 28 maggio 2026 del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con relazione del Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo

Data della visita	Strutture	Rapporti del Garante nazionale	Riscontri delle Amministrazioni
9 dicembre 2025	Strutture diverse e idonee presso la Questura di Cuneo (9 dicembre 2025)	Rapporto 5 febbraio 2026	Risposta del Capo della Polizia 27 febbraio 2026
16 dicembre 2025	Strutture diverse e idonee presso la Questura di Palermo	Rapporto 13 marzo 2026	Risposta del Questore di Palermo 22 aprile 2026

4. Reclami e segnalazioni

Nel 2025, il Garante nazionale ha ricevuto 157 istanze comprendenti reclami e segnalazioni, che sono state oggetto di istruttoria da parte dell'U.O. 4.

La grande maggioranza ha riguardato cittadini stranieri trattenuti in un CPR e sedici persone presenti in strutture di altro tipo.

Tutte le istanze pervenute sono state prese in esame e in relazione a molte è stata avviata un'apposita interlocuzione con le amministrazioni responsabili. In qualche caso la segnalazione è stata trattata in collaborazione con i Garanti territoriali competenti.

4.1. Istanze relative a persone trattenute in un CPR

La maggior parte delle segnalazioni relative ai CPR ha avuto ad oggetto la tutela della salute delle persone trattenute con particolare riguardo alla valutazione, frequentemente inadeguata e delle condizioni di vulnerabilità individuali dichiarate, incompatibili con la permanenza nel CPR. Tali circostanze sono state purtroppo effettivamente verificate in numero importante di casi.

Nel periodo considerato è tuttavia emerso un ulteriore e specifico profilo critico concernente le procedure di trasferimento in altro centro, disciplinate dalla novella all'articolo 14 T.U. Imm., introdotta con il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75.

Il Garante nazionale non dispone di dati idonei a dimostrare un incremento dei trasferimenti successivi all'entrata in vigore della nuova disciplina; cionondimeno, ha ricevuto numerose segnalazioni, in parti-

colare da parte di difensori di fiducia, relative alla mancata comunicazione del trasferimento del proprio assistito e della relativa destinazione [13].

Tale prassi comporta, in alcuni casi, che il difensore, inconsapevole, continui a svolgere un'attività difensiva priva di utilità. Nelle comunicazioni pervenute, gli istanti riferivano di avere appreso solo casualmente, tramite il gestore del CPR, che la persona era stata dimessa dal centro, senza ulteriori indicazioni circa la destinazione o l'eventuale rimpatrio.

In alcuni casi, le istanze indirizzate al Garante nazionale provenivano da persone legate da rapporti affettivi con il cittadino straniero, preoccupate per le sorti di persone ritenute particolarmente vulnerabili ovvero interessate a mantenere contatti, effettuare visite o far pervenire beni personali all'interessato.

Con specifico riguardo alla prassi di omettere il preavviso del trasferimento delle persone destinate al CPR di Gjadër, il Garante nazionale aveva già formulato apposita raccomandazione alle autorità competenti nel Rapporto relativo alla visita effettuata il 2 ottobre 2025.

La questione si inserisce inoltre nel più ampio contesto della prassi consolidata di non preavvisare la persona trattenuta e il relativo difensore dell'esecuzione del rimpatrio. In tali circostanze, l'eventualità che la persona non sia stata trasferita in altro centro ma direttamente rimpatriata nel Paese di origine accresce sensibilmente l'incertezza e la preoccupazione, soprattutto da parte delle persone di riferimento affettivo, impedendo altresì l'adozione di misure finalizzate a garantire un rientro dignitoso nel Paese di provenienza [14].

13 Nella tabella riepilogativa non emerge questa particolare tipologia di segnalazioni poiché si è adottato il criterio di classificare dette istanze in base agli ulteriori profili problematici rappresentati dall'istante.

14 Si consideri, per esempio, la possibilità di avvisare i familiari all'estero del rientro.

Tabella 64 – Istanze relative a persone trattenute in un CPR pervenute nel 2025

Struttura	N.
CPR di Gradisca d'Isonzo (GO)	16
CPR di Milano	22
CPR di Torino	6
CPR di Roma Ponte Galeria	9
CPR di Macomer (NU)	11
CPR di Bari	13
CPR di Brindisi	1
CPR di Palazzo San Gervasio (PZ)	28
CPR di Caltanissetta	3
CPR di Trapani	24
CPR di Gjadër (Albania)	11
Totale	**144**

Soggetto proponente	N.
Cittadino straniero interessato	6
Avvocato	75
Autorità di garanzia (Garante regionale, provinciale o comunale)	14
Società civile organizzata	49
Totale	**144**

Motivo segnalazione rappresentato dall'istante	N.
Tutela della salute	75
Maltrattamenti	3
Illegittimità del trattenimento o del rimpatrio	21
Accesso alla procedura di protezione internazionale	14
Vittime di tratta	2
Condizioni di trattenimento	7
Sciopero della fame	3
Diritto di difesa	7
Diritto di comunicazione con l'esterno	3
Altro	9
Totale	**144**

4.2. Un evento critico di particolare gravità

Il 2 maggio 2025, nel CPR di Brindisi è deceduto un cittadino nigeriano. In collaborazione con il Garante regionale, il Garante nazionale ha immediatamente assunto le relative informazioni da cui è emerso che la morte non sarebbe riconducibile a cause violente. L'Autorità di garanzia è stata comunque rassicurata circa l'avvio di accertamenti sulla vicenda da parte della Procura.

4.3. Istanze relative a persone presenti in strutture diverse dai CPR

Nel 2025, il Garante nazionale ha ricevuto 5 istanze relative a procedure di trattenimento presso strutture diverse e idonee *ex* articolo 13, comma 5-*bis* realizzate dalle Questure di Napoli, Palermo e Milano.

Nei casi portati all'attenzione del Garante nazionale è stata lamentata la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale che non era stata formalmente raccolta e ne era seguito il mancato riconoscimento delle tutele che l'ordinamento stabilisce per i richiedenti asilo.

Tabella 65 – Istanze relative a persone presenti in strutture diverse dai CPR pervenute nel 2025

Struttura	N.
Questura di Napoli	2
Questura di Palermo	1
Questura di Milano	2
Aeroporto Roma Fiumicino	3
Aeroporto Milano Malpensa	2
Altro	6
Totale	**16**

Soggetto proponente	N.
Cittadino straniero interessato	3
Avvocato	11
Società civile organizzata	2
Totale	**16**

Motivo segnalazione rappresentato dall'istante	N.
Tutela della salute	1
Accesso alla procedura di protezione internazionale	9
Condizioni di trattamento	1
Diritto di difesa	1
Altro	4
Totale	**16**

5. Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI 3 - PROG 206 - Rimpatri forzati e tutela dei diritti)

5.1. Premessa

Nel corso del 2025, il Garante Nazionale ha proseguito e intensificato le attività ricomprese nel progetto FAMI 3 ''Rimpatri forzati e tutela dei diritti'', la cui data di avvio risale al 1° luglio 2024.

Il progetto si colloca in continuità con le precedenti edizioni (FAMI 1 e FAMI 2), confermando l'impegno pluriennale dell'Istituzione nel consolidamento di un sistema di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri sempre più strutturato, efficace e rispondente agli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali.

L'obiettivo principale dell'iniziativa resta duplice e complementare.

Da un lato, si tratta di rafforzare l'efficienza e l'operatività del sistema di monitoraggio in conformità a quanto previsto dalla Direttiva 2008/115/CE, ed in particolare dall'art. 8, paragrafo 6, che impone agli Stati membri di predisporre un sistema efficace di controllo dei rimpatri forzati.

Dall'altro, in ragione del ruolo istituzionale del Garante Nazionale quale *National Preventive Mechanism* (NPM) ai sensi del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT), l'attività di monitoraggio è finalizzata a garantire, in concreto, la tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte in ogni fase dell'operazione di allontanamento, dal trattenimento, pre-ritorno, pre-partenza, viaggio e fino alla fase post-*handover*[15], quando le persone vengono affidate alle autorità del paese di rimpatrio.

L'effettuazione di un numero congruo di monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato costituisce, non a caso, uno degli indicatori fondamentali individuati per la verifica del raggiungimento degli obiettivi del Programma Nazionale FAMI 2021-2027, a testimonianza della centralità che tale attività riveste nell'architettura complessiva del programma.

---

15 Ciò può avvenire a bordo del vettore o a terra all'interno della zona aeroportuale.

5.2. I dati del monitoraggio nel 2025

Sul piano strettamente operativo, nel corso del 2025 il Garante Nazionale ha monitorato 14 operazioni di rimpatrio forzato effettuate tramite voli *charter*, che hanno interessato complessivamente 404 persone rimpatriate.

A tali monitoraggi in presenza si affiancano ulteriori 7 monitoraggi *desk* relativi a operazioni di rimpatrio effettuate tramite voli commerciali comunicati dal Ministero dell'Interno, rispetto ai quali, in casi ove sia richiesto, il Garante effettua delle segnalazioni indirizzate alle Questure territorialmente competenti delle operazioni in oggetto.

Tale duplice modalità di intervento — monitoraggio in presenza e monitoraggio *desk* — consente al Garante di assicurare una copertura più ampia del sistema dei rimpatri.

5.3. Il potenziamento del *pool* di esperti

Alla dimensione quantitativa dell'attività di monitoraggio si affianca un impegno costante volto a garantirne la qualità, tanto in relazione alle singole operazioni quanto, più in generale, al funzionamento complessivo del sistema dei rimpatri.

In tale prospettiva, il 16 maggio 2025, il Garante Nazionale ha indetto una procedura pubblica di selezione finalizzata alla costituzione di un pool di esperti in discipline specialistiche afferenti alla materia in oggetto.

Nello specifico, l'avviso pubblico era volto alla selezione di n. 12 esperti, cui affidare incarichi individuali mediante contratti di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività riconducibili al progetto "Rimpatri forzati e tutela dei diritti".

Le figure professionali oggetto della selezione, rappresentative della natura multidisciplinare dell'intervento, sono state le seguenti:

a. esperto in rendicontazione;
b. esperto in comunicazione;
c. assistente giuridico, monitoraggio *desk*;
d. medici forensi esperti nell'applicazione del Protocollo di Istanbul ONU (2004) (2);
e. medici psichiatri, esperti in etnopsichiatria (2);
f. figura junior di supporto organizzativo, formazione e *networking*;

g. esperto giuridico in diritto domestico dell'immigrazione;

h. esperto nelle tematiche della tutela internazionale dei diritti umani;

i. revisore indipendente;

j. esperto legale.

Lo svolgimento della selezione si è concluso con l'individuazione di tutte le figure professionali richieste, ad eccezione dei medici forensi esperti nel Protocollo di Istanbul e degli psichiatri esperti in etnopsichiatria, figure per le quali nel 2026 si è resa necessaria una procedura di selezione ulteriore, volta a integrare le posizioni non coperte nella prima tornata selettiva [16].

5.4. La formazione nell'ambito del *Workpackage 3* [17]

Sempre nel corso del 2025, in coerenza con gli obiettivi di progetto e in particolare nell'ambito del Workpackage 3 dedicato alla formazione specialistica, il personale del Garante Nazionale ha preso parte a un corso di lingua inglese, finalizzato al rafforzamento delle competenze linguistiche necessarie per l'interlocuzione con i partner istituzionali internazionali e per la partecipazione a reti e tavoli di lavoro in ambito europeo e sovranazionale. Inoltre, per il perseguimento degli obiettivi del WP 3 *Formazione e aggiornamento della rete dei monitor* nel periodo considerato si è dovuto fare ricorso a risorse interne dal momento che gli esperti selezionati per attività di docenza sono stati contrattualizzati solo all'inizio del 2026.

Mediante il coinvolgimento di risorse interne, sono state realizzate due iniziative di formazione per componenti dell'Ufficio del Garante nazionale in data 12 marzo 2025 e 10-11 dicembre 2025. In tali occasioni sono state somministrate informazioni di base sul funzionamento dei meccanismi di monitoraggio in generale e sul monitoraggio dei rimpatri forzati in particolare. La sessione di marzo ha registrato

16 La difficoltà nel reperimento di tali profili appare peraltro coerente con la specificità e la rarità delle competenze richieste, trattandosi di figure sanitarie altamente specializzate e non ampiamente diffuse sul territorio nazionale.

17 Linea di attività relativa alla formazione nell'ambito del Progetto FAMI 2021 - 2027 PROG - 206 di cui il Garante è beneficiario.

la partecipazione di 15 componenti dell'Ufficio (di cui 4 in veste di formatori), mentre quella di dicembre ha visto la partecipazione di 8 componenti dell'Ufficio (di cui 3 in veste di formatori).

La stessa Autorità di gestione nella scheda visita monitoraggio in loco del 30 luglio 2025 ha attribuito una valutazione positiva all'esito della disamina dei programmi e dei fogli firma delle iniziative di formazione per monitor dei rimpatri forzati.

Inoltre, sempre nell'ottica di assicurare i monitoraggi delle operazioni, in occasione dell'impiego di monitor esordienti o comunque di monitor che, per proprie vicissitudini, non avevano potuto frequentare la giornata di formazione, in accordo con la responsabile del WP 1, ho attivato un protocollo che include un momento di formazione specialistica individuale e un affiancamento sul campo dei monitor junior da parte di monitor esperti (componenti dell'Ufficio che abbiamo frequentato almeno un corso di formazione e abbiano realizzato più esperienze di monitoraggio).

Simili misure hanno consentito il regolare svolgimento dei monitoraggi da parte dei componenti dell'Ufficio.

6. Attività consultiva

Nell'ambito dell'attività consultiva espletata nell'anno 2025 ai sensi dell'articolo 19 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012, n. 195), l'U.O. ha fornito supporto al Collegio nella stesura dei seguenti atti.

a. *Parere 16 maggio 2025 alla Commissione Affari Costituzionali e alla Commissione Giustizia del Senato sul disegno di legge recante conversione in legge del d.l. 28 marzo 2025, n. 37.*

Il parere del Garante nazionale si è soffermato, in particolare, sull'impatto che la variazione della funzione delle aree di trattenimento in Albania può determinare sull'esercizio del mandato di visita del Garante e sull'effettività delle tutele accordate dall'ordinamento in tema di assistenza sanitaria e legale.

b. *Parere 10 settembre 2025 reso in seno al Comitato tecnico per la redazione dei documenti relativi ad una gestione integrata delle frontiere istituito con decreto del Capo della Polizia 26 gennaio 2024.*

Il Garante nazionale ha partecipato ai lavori sulla stesura della *Strategia nazionale per la gestione integrata delle frontiere* e dei relativi atti

discendenti in qualità di componente del Comitato tecnico di redazione istituito con decreto del Capo della Polizia 26 gennaio 2024.

Il 10 settembre 2025 l'Autorità ha reso il proprio parere sullo schema del *Piano nazionale di sviluppo delle capacità* e del *Piano di emergenza* attuativi della Strategia esprimendo, tra l'altro, l'opportunità che alcuni passaggi dei documenti ricevuti in bozza dessero maggiore rilievo alla funzione svolta dal Garante nazionale in materia di rimpatri forzati e procedure di trattenimento che possono aver luogo anche nelle zone di frontiera.

Le osservazioni del Garante nazionale hanno trovato in larga parte accoglimento.

c. Parere 29 ottobre 2025 al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

In esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato 7 ottobre 2025, n. 7839, soprarichiamata, l'Amministrazione interessata ha riformulato gli allegati al d.m. interessati dalla censura del giudice amministrativo e il parere predisposto per il Ministero dove il Garante nazionale esamina la revisione delle specifiche tecniche riferite ai CPR contenute nell'Allegato 5-*bis* dello schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento approvato con d.m. 4 maggio 2024.

d. Interlocuzioni sul meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali previsto dai Regolamento (UE) 2024/1356 e 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024.

Il Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne (Regolamento *screening*) e il Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (Regolamento *procedure*) impongono agli Stati membri di prevedere un meccanismo indipendente di monitoraggio per verificare il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri durante gli accertamenti dei nuovi arrivi e nella valutazione delle domande di protezione internazionale alle frontiere esterne.

Il meccanismo di monitoraggio avrà il compito, in particolare, di monitorare "il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla procedura di

asilo, il principio di non respingimento, l'interesse superiore del minore e le norme pertinenti in materia di trattenimento, tra cui le pertinenti disposizioni del diritto nazionale in materia di trattenimento''.

A tal fine, effettuerà « verifiche a campione e verifiche casuali senza preavviso » avendo ''accesso a tutti i luoghi pertinenti, comprese le strutture di accoglienza e i centri di trattenimento, le persone e i documenti'' e avrà il ''potere di formulare raccomandazioni annuali agli Stati membri'' (articolo 10, paragrafo 2 Regolamento *screening*).

In base al Regolamento *screening* ''[i] difensori civici nazionali e le istituzioni nazionali per i diritti umani, compresi i meccanismi nazionali di prevenzione istituiti ai sensi dell'OPCAT, partecipano al funzionamento del meccanismo di monitoraggio indipendente e possono essere loro assegnati tutti o parte dei compiti del meccanismo di monitoraggio indipendente''.

Il relativo ambito di applicazione coincide dunque in larga parte con l'area di intervento del Garante nazionale che, nella sua qualità di Meccanismo Nazionale di Prevenzione ai sensi del Protocollo Opzionale alla convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) e di organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il Garante è infatti l'Autorità incaricata di monitorare l'applicazione delle misure privative della libertà personale e già esercita il proprio mandato nei luoghi di frontiera, nelle strutture di primo arrivo delle persone migranti, nei locali di trattenimento presso le Questure, nei Centri di permanenza per il rimpatrio, nei Centri di trattenimento dei richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera e in tutti i luoghi interessati dalle procedure di rimpatrio forzato.

Il Garante nazionale in varie sedi (Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani [18], Comitato ONU contro la tortura [19], gruppo di lavoro sulle modalità operative del Meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali convocato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno [20]) e attraverso

18 Memoria 2 agosto 2024 e relazione 22 luglio 2025.

19 Rapporto 3 aprile 2026, presentato al Comitato il 14 aprile 2026.

20 Partecipazione all'incontro del 30 ottobre 2025 e trasmissione di contributo scritto alla Struttura tecnica per l'attuazione del Patto migrazione e asilo del Ministero dell'Interno.

diverse interlocuzioni con le Amministrazioni interessate, ha offerto il proprio contributo alla discussione sull'individuazione e definizione del meccanismo di monitoraggio di nuovo conio.

La designazione di un altro soggetto istituzionale non estinguerebbe la competenza dell'Autorità di garanzia e richiederebbe non facili discipline di cooperazione [21].

7. Collaborazioni con la Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere del Dipartimento per la pubblica sicurezza del Ministero dell'interno

Sul solco della consolidata collaborazione con la Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere del Dipartimento per la pubblica sicurezza, il personale dell'U.O. 4 dell'U.O. 7, il 1° aprile 2025, ha svolto docenza nel tredicesimo Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato già abilitato ai servizi di scorta a persone da rimpatriare.

Congiuntamente a un componente del Collegio, il medesimo personale è, altresì, intervenuto nelle visite di studio di delegazioni straniere realizzate dalla Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere in attuazione di programmi di cooperazione bilaterali.

Nello specifico:

a. il 30 gennaio 2025 si è svolto l'intervento sul ruolo del Garante nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati nell'ambito di un programma di cooperazione bilaterale Italia-Tunisia;

b. il 13 novembre 2025 si è svolto l'intervento sul ruolo del Garante nazionale nel monitoraggio dei dispositivi di controllo dell'immigrazione irregolare nell'ambito di un corso di formazione per Funzionari nigeriani.

---

21 Al momento della stesura della presente Relazione risulta in esame al Senato il d.d.l. 1869 che all'articolo 14, comma 1 lettera l) dispone che la delega conferita al governo per l'attuazione del regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sia volta a "disciplinare, in attuazione dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento accertamenti alle frontiere esterne, un meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali, per lo svolgimento dei compiti e delle attività previsti dal medesimo paragrafo 2, individuando l'autorità competente anche presso una delle autorità amministrative indipendenti esistenti".

8. Appendice statistica

— *Hotspot*

Tabella 66 – Ingressi migranti in hotspot *suddivisi per nazionalità dichiarata*

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Afghanistan	315	79	131	525
Algeria	34	5	5	44
Angola	0	0	0	0
Azerbaijan	2	0	0	2
Bangladesh	23893	14	1409	25316
Benin	6	2	11	19
Burkina Faso	107	7	26	140
Camerun	148	64	80	292
Ciad	40	1	8	49
Comore	3	0	0	3
Costa d'Avorio	267	109	300	676
Egitto	7386	41	3043	10470
Eritrea	4277	694	2531	7502
Etiopia	1486	175	669	2330
Federazione Russa	0	0	0	0
Gambia	206	6	220	432
Ghana	185	21	28	234
Giordania	0	0	0	0
Guinea	729	407	539	1675
Guinea Equatoriale	12	7	1	20
Guinea-Bissau	11	0	3	14
India	3	0	0	3
Iran	1472	19	56	1547
Iraq	250	24	40	314

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Kazakistan	0	0	0	0
Kuwait	3	0	0	3
Libano	1	2	2	5
Liberia	16	7	12	35
Libia	194	42	64	300
Mali	730	53	144	927
Marocco	885	50	47	982
Mauritania	2	1	0	3
Moldavia	0	0	0	0
Myanmar	1	0	0	1
Nepal	3	0	0	3
Niger	38	0	7	45
Nigeria	511	279	94	884
Pakistan	5277	10	241	5528
Palestina	47	20	8	75
Repubblica Centroafricana	0	0	0	0
Repubblica del Congo	6	1	4	11
Repubblica Democratica del Congo	3	1	4	8
Senegal	149	3	30	182
Sierra Leone	43	25	26	94
Siria	911	219	244	1374
Somalia	1796	488	1420	3704
Sud Sudan	438	53	101	592
Sudafrica	0	0	0	0
Sudan	3645	159	632	4436
Tagikistan	0	0	0	0
Togo	12	1	3	16
Tunisia	1153	126	521	1800

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Turchia	6	0	0	6
Turkmenistan	0	0	0	0
Ucraina	0	0	0	0
Uzbekistan	4	0	0	4
Yemen	36	2	4	42
ND	7	0	0	7
Totale	**56.749**	**3.217**	**12.708**	**72.674**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 67 – Funzionamento e tempi permanenza media nelle strutture hotspot *- Anno 2025*

Hotspot	Capienza regolamentare	Transitati	Giorni di permanenza media		Ente gestore	Durata temporale del contratto	
			Msna	Adulti		Decorrenza	Scadenza
Lampedusa (AG)	640	49.631	2.43	2.5	CROCE ROSSA ITALIANA	1.6.23	31.12.27
Porto Empedocle (AG)	280	449	3 ore	3 ore	CROCE ROSSA ITALIANA	18.1.24	prorogata fino a nuova gara
Pozzallo - Modica (RG)	406	2.956	3.34	8.31	CONSORZIO HERA S.C.S.	30.12.24	29.12.26
Catania	650	9.830	2	4	CROCE ROSSA ITALIANA	12.7.23	30.6.26
Augusta (SR)	250	1.390	1	1	NON PREVISTO ENTE GESTORE	n.d.	n.d.
Pantelleria (TP)	40	903	2.67	4.06	SANITARIA DELFINO SOC. COOP. SOC.	10.8.24	1.4.26
Messina	200	2.934	0.5	3.5	CONSORZIO HERA SOCIETÀ COOP. SOCIALE	14.11.25	14.11.27
Isola di Capo Rizzuto (KR)	80	469	1	2	TRANSLATOR SRL	1.8.24	31.7.26
Roccella Jonica (RC)	200	1.351	1	2.5	CROCE ROSSA ITALIANA	26.8.24	prorogata fino a nuova gara
Reggio Calabria	200	320	1	2.5	CROCE ROSSA ITALIANA	5.8.24	prorogata fino a nuova gara
Vibo Valentia	256	2.441	1	3	CROCE ROSSA ITALIANA	1.1.25	30.4.26

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 68 – Ingressi di persone migranti in hotspot *suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2025*

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori *di cui*	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa (AG)	**49.631**	36.659	2.183	**10.789**	1.182	9.607
Porto Empedocle (AG)	**449**	257	33	**159**	15	144
Pozzallo - Modica (RG)	**2.956**	2.471	123	**362**	29	333
Catania	**9.830**	9.264	303	**263**	160	103
Augusta (SR)	**1.390**	1.103	46	**241**	18	223
Pantelleria (TP)	**903**	537	63	**303**	75	228
Messina	**2.934**	2.633	212	**89**	86	3
sola di Capo Rizzuto (KR)	**469**	312	52	**105**	32	73
Roccella Jonica (RC)	**1.351**	1.009	94	**248**	90	158
Reggio Calabria	**320**	224	25	**71**	8	63
Taranto [22]	**0**	0	0	**0**	0	0
Vibo Valentia	**2.441**	2.280	83	**78**	44	34
Totale	**72.674**	**56.749**	**3.217**	**12.708**	**1.695**	**10.935**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

22 La struttura non ha registrato transiti nel 2025.

Tabella 69 – Richiedenti asilo sottoposti a procedura trattenimento hotspot *di Porto Empedocle e di Pozzallo Modica - Anno 2025*

Hotspot	Totale	Uomini	Cause delle dimissioni
Porto Empedocle (AG)	6	6	Mancata convalida trattenimento
Pozzallo - Modica (RG)	6	6	Mancata convalida trattenimento
Totale	**12**	**12**	

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 70 – Aree dedicate al trattenimento dei richiedenti sottoposti alle procedure accelerate di frontiera - Anno 2025

Centri	Posti destinati a richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento
Pozzallo - Modica (RG)	84
Porto Empedocle (AG)	50
Gjadër (Albania)	880

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

— CPR

Tabella 71 – Persone transitate nei CPR suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2025

Paese	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan	0	6	6
Albania	1	203	204
Algeria	1	429	430
Argentina	1	6	7
Armenia	0	1	1
Bangladesh	0	183	183
Benin	0	1	1
Belgio	0	2	2
Bolivia	0	3	3
Bosnia-Erzegovina	8	28	36
Brasile	4	13	17
Bulgaria	2	6	8
Burkina Faso	0	7	7
Camerun	0	7	7
Ciad	0	4	4
Cile	7	50	57
Colombia	1	31	32
Costa D'Avorio	0	55	55
Croazia	0	1	1
Cuba	5	25	30
Ecuador	0	12	12
Egitto	0	846	846
El Salvador	0	20	20
Eritrea	0	3	3
Etiopia	0	1	1
Federazione Russa	4	7	11

Paese	Donne	Uomini	Totale
Filippine	2	11	13
Francia	0	2	2
Gambia	0	257	257
Georgia	4	153	157
Ghana	1	119	120
Guinea	0	42	42
Guinea Bissau	0	2	2
Haiti	0	1	1
Honduras	0	6	6
India	1	76	77
Iraq	0	12	12
Kazakistan	0	7	7
Kenya	2	1	3
Kirghizistan	0	4	4
Kosovo	0	17	17
Kuwait	0	1	1
Libano	0	1	1
Liberia	0	2	2
Libia	0	25	25
Lituania	0	2	2
Mali	0	17	17
Marocco	4	914	918
Mauritius	0	2	2
Mauritana	0	2	2
Messico	0	1	1
Moldavia	4	31	35
Montenegro	0	2	2
Niger	0	5	5
Nigeria	10	642	652

Paese	Donne	Uomini	Totale
Norvegia	0	1	1
Pakistan	0	183	183
Perù	14	106	120
Polonia	0	8	8
Portogallo	0	1	1
Regno unito	0	1	1
Repubblica Del Congo	1	5	6
Repubblica di Macedonia del Nord	0	10	10
Repubblica Di Serbia	0	26	26
Repubblica Dominicana	1	10	11
Repubblica Islamica Dell'Iran	0	7	7
Repubblica Popolare Cinese	6	37	43
Romania	6	98	104
Ruanda	0	1	1
Senegal	2	164	166
Seychelles	0	1	1
Sierra Leone	0	6	6
Siria	0	11	11
Somalia	0	5	5
Spagna	1	1	2
Sri Lanka	1	21	22
Stati Uniti D'America	1	2	3
Sudan	0	12	12
Tanzania	0	1	1
Tagikistan	0	3	3
Territori Dell'Autonomia Palestinese	0	5	5
Togo	0	5	5
Tunisia	4	1537	1541

Paese	Donne	Uomini	Totale
Turchia	0	37	37
Ucraina	0	3	3
Ungheria	2	1	3
Uruguay	1	0	1
Uzbekistan	0	5	5
Venezuela	1	0	1
Yemen	0	2	2
Totale	**103**	**6623**	**6726**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 72 – Funzionamento dei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) - Anno 2025

Nome del centro	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 31.12.2025	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
				Decorrenza	Scadenza
Bari	126	90	Associazione La Mano di Francesco	13/12/2025	12/12/2027 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Brindisi	48	48	Consorzio Hera società cooperativa sociale	01/05/2025	30/04/2027 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Caltanissetta	92	92	Albatros 1973, Società Cooperativa Sociale a.r.l.	14/9/2025 (proroga)	14/06/2026
Gorizia	150	80	Ekene onlus Cooperativa Sociale	01/09/2025	31/08/2027
Nuoro	50	50	Officine Sociali Società Cooperativa Sociale	20/01/2025	19/01/2027 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Milano	120	72	Ekene onlus Cooperativa Sociale	01/12/2024	30/11/2026 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Potenza	128	100	Società Cooperativa Sociale Officine Sociali	01/10/2025	30/09/2027 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Roma	250	101	Ekene onlus Cooperativa Sociale	17/02/2025	16/02/2027 (+ eventuale proroga x 12 mesi)
Torino	180	70	Cooperativa Sociale Sanitalia Service	01/03/2025	01/03/2027
Trapani	204	84	Cooperativa Sociale Officine Sociali	01/10/2025 (proroga)	x 6 mesi
Gjadër (albania)	144	96	Medihospes Cooperativa Sociale	20/05/2024	20/05/2026

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 73 – Motivi di uscita dai CPR - Anno 2025

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	1	61	62
Arrestati all'interno del CPR	0	150	150
Deceduti all'interno del CPR	0	1	1
Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	1	89	90
Effettivamente Rimpatriati	10	1630	1640
Motivi vari	5	1436	1441
Richiedenti protezione internazionale	7	266	273
Trattenimento non convalidato da AG	79	2990	3069
Totale	**103**	**6623**	**6726**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 74 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) e persone effettivamente rimpatriate - Anno 2025

CPR	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Torino	531	25,74	74	19,94%
Milano	718	28,52	301	41,92%
Gjadër	273	22,55	59	21,61%
Gradisca Di Isonzo	615	46,96	206	33,50%
Macomer	201	90,87	39	19.40%
Trapani - Milo	641	49,98	195	30,42%
Palazzo S. Gervasio	939	32,76	159	16,93%
Bari - Palese	786	45,23	111	14,12%
Caltanissetta - Pian Del Lago	502	49,13	275	54,78%
Roma - Ponte Galeria	1215	17,93	165	13,58%
Brindisi - Restinco	305	53,81	54	17,70%
Totale	**6726**	**42,13**	**1638**	**24,35%**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 75 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai CPR - Anno 2025

Paese	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno del CPR	Deceduti all'interno del CPR	Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente Rimpatriati	Motivi vari	Richiedenti protezione internazionale	Trattenimento non convalidato da AG	Totali
Tunisia	37	57	0	22	437	314	50	624	1541
Marocco	7	33	0	29	39	288	28	494	918
Egitto	2	13	0	1	385	88	17	340	846
Nigeria	2	8	1	2	145	169	41	284	652
Algeria	4	4	0	10	44	161	8	199	430
Gambia	3	3	0	5	93	40	16	97	257
Albania	2	1	0	1	90	9	2	99	204
Bangladesh	1	1	0	1	40	52	15	73	183
Pakistan	0	0	0	0	41	28	13	101	183
Senegal	0	8	0	3	13	59	5	78	166

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

— Strutture diverse e idonee

*Tabella 76 – Strutture diverse e idonee per il trattenimento dei cittadini stranieri ai sensi dell'articolo 13, comma 5-*bis *T.U. Imm.*

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Agrigento	0	2	Caserma Anghelone	38	2	38
Alessandria	0	0	—	0	0	0
Ancona	0	0	—	0	0	0
Aosta	0	0	—	0	0	0
Arezzo	0	1	Questura - seminterrato	1	0,5	1
Ascoli Piceno	0	1	Questura	0	0	0
Asti	2	0	Questura - piano terra	8	1	8
Avellino	0	2	Questura	4	1	0
Bari	0	0	—	0	0	0
Barletta - Andria - Trani	0	0	—	0	0	0
Belluno	0	0	—	0	0	0
Benevento	0	0	—	0	0	0
Bergamo	2	2	U.P.G.S.P.	6	1	6

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Biella	0	0	—	0	0	0
Bologna	1	2	Questura	62	3	42
Bolzano	0	0	—	0	0	0
Brescia	2	0	Questura piano terra	102	1	66
Brindisi	0	2	Questura	4	1	0
Cagliari	1	0	Questura	8	2	6
Caltanissetta	1	0	Questura	0	0	0
Campobasso	0	2	Questura	2	1	2
Caserta	0	2	Questura	5	1	5
Catania	0	2	Questura	35	2	2
Catanzaro	2	0	Centro Polifunzionale PdS	4	2	3
Chieti	1	0	Caserma Spinucci	4	1	0
Como	1	0	Questura	4	1	0
Cosenza	1	0	Questura	19	1	18
Cremona	0	1	Questura	0	0	0
Crotone	0	0	—	0	0	0

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Cuneo	1	0	Questura	5	1	5
Enna	1	0	Complesso della Polizia di Stato “Boris Giuliano” Contrada Baronessa	1	2	1
Fermo	0	2	Questura	5	1	1
Ferrara	0	0	—	0	0	0
Firenze	1	0	Caserma Fadini	1	1	0
Foggia	0	0	—	0	0	0
Forlì Cesena	1	0	Questura	10	1	9
Frosinone	0	1	Questura	19	1	3
Genova	0	6	Questura	63	2	61
Gorizia	0	0	—	0	0	0
Grosseto	0	2	Questura	2	0,5	2
Imperia	1	0	Questura	23	2	0
Isernia	0	0	—	0	0	0
L’Aquila	0	2	Questura	2	1	0
La Spezia	0	0	—	0	0	0
Latina	0	0	—	0	0	0

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Lecce	2	0	Commissariato	27	2	0
Lecco	0	2	Questura	3	0,5	3
Livorno	1	0	Questura	37	1	4
Lodi	0	1	Questura	0		0
Lucca	0	0	—	0	0	0
Macerata	0	1	Civitanova Marche	21	1	16
Mantova	0	0	—	0	0	0
Massa Carrara	0	1	Questura	1	1	1
Matera	1	0	Questura	0	0	0
Messina	0	0	—	0	0	0
Milano	1	16	Questura	392	2-2,5	347
Modena	0	3	Questura	29	1	26
Monza e Brianza	0	3	Questura	8	1	6
Napoli	0	2	Questura	131	1,5	0
Novara	1	0	Questura	11	1	10
Nuoro	0	0	—	0	0	0

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Oristano	0	0	—	0	0	0
Padova	1	0	Questura	30		26
Palermo	0	14	Caserma Pietro Lungaro Via A. Catalano, 24	21	1	13
Parma	2	2	Questura	4	2	4
Pavia	0	3	Questura	20	1	9
Perugia	0	0	—	0	0	0
Pesaro e Urbino	1	1	Com.to Fano/Questura di Pesaro	28	2	11
Pescara	1	0	Questura	3	1	3
Piacenza	0	1	Questura	5	1	4
Pisa	0	1	Caserma Mameli	27	1-1,5	17
Pistoia	0	3	Questura	16	1	13
Pordenone	1	0	Questura	0	0	0
Potenza	1	0	Questura	0	0	0
Prato	0	3	Questura	37	1	34
Ragusa	0	1	Questura	0	0	0
Ravenna	0	2	U.P.G.S.P.	8	0,5	8

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Reggio Calabria	0	2	U.P.G.S.P.	4	1	0
Reggio Emilia	0	0	—	0	0	0
Rieti	2	0	Questura	7	1	7
Rimini	0	1	Questura	14	1	13
Roma	2	0	CPR	40	2	20
Rovigo	2	0	Questura	5	1	5
Salerno	2	0	Caserma Pisacane	27	2	25
Sassari	2	0	Questura	3	0,5	3
Savona	0	0	—	0	0	0
Siena	2	0	Questura	35	0,5	15
Siracusa	1	0	Questura	4	2	0
Sondrio	0	0	—	0	0	0
Taranto	0	0	—	0	0	0
Teramo	0	1	Questura	3	1	0
Terni	1	0	U.P.G.S.P.	3	1	2
Torino	0	0	—	0	0	0
Trapani	0	0	—	0	0	0

Questura	Locali idonei	Camere di sicurezza	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza (gg)	N. persone direttamente rimpatriate
Trento	0	0	—	0	0	0
Treviso	1	0	Questura	11	1	11
Trieste	0	1	Commissariato	1	1	1
Udine	0	0	—	0	0	0
Varese	0	1	U.P.G.S.P.	46	1	71
Venezia	0	0	—	0	0	0
Verbano Cusio Ossola	0	2	Questura	0	0	0
Vercelli	0	0	—	0	0	0
Verona	2	0	Questura	36	0	32
Vibo Valentia	1	0	Commissariato di Serra San Bruno	6	3	0
Vicenza	0	0	—	0	0	0
Viterbo	0	0	—	0	0	0
Totali	**50**	**100**		**1541**		**1039**

Tabella 77 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2025

Paese	Persone rimpatriate
Albania	863
Algeria	85
Argentina	14
Azerbaigian	1
Bangladesh	140
Benin	1
Bielorussia	2
Bolivia	1
Bosnia - Erzegovina	13
Brasile	62
Burkina Faso	3
Camerun	3
Canada	1
Cile	51
Colombia	53
Costa D'Avorio	14
Cuba	3
Ecuador	14
Egitto	577
El Salvador	16
Federazione Russa	9
Filippine	22
Gambia	154
Georgia	252
Ghana	50
Giordania	1

Paese	Persone rimpatriate
Guinea	4
Guinea Bissau	2
Honduras	5
India	109
Iraq	1
Kazakistan	5
Kenya	1
Kirghizistan	6
Kosovo	31
Libia	4
Malaysia	6
Mali	3
Marocco	340
Mauritius	9
Messico	3
Moldavia	117
Mongolia	2
Montenegro	2
Nepal	4
Nicaragua	1
Niger	1
Nigeria	273
Nuova Zelanda	1
Pakistan	101
Paraguay	2
Perù	241
Regno Unito	6
Repubblica del Congo	1
Repubblica di Corea	1
Repubblica di Macedonia del Nord	23

Paese	Persone rimpatriate
Repubblica di Serbia	43
Repubblica Dominicana	9
Repubblica islamica dell'Iran	1
Repubblica popolare cinese	132
Senegal	56
Sierra Leone	1
Siria	4
Somalia	2
Sri Lanka	53
Stati Uniti d'America	10
Tagikistan	2
Tanzania	1
Thailandia	1
Tunisia	703
Turchia	43
Uruguay	2
Uzbekistan	4
Venezuela	7
Totale	4784

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 78 – Persone rimpatriate nel 2025 distinte per Provincia e provvedimento

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Agrigento	5	0	29	11	45
Alessandria	12	0	25	0	37
Ancona	14	0	22	0	36
Aosta	6	0	0	0	6
Arezzo	0	0	12	0	12
Ascoli Piceno	1	0	2	0	3
Asti	0	0	6	0	6
Avellino	3	0	4	0	7
Bari	9	0	118	0	127
Barletta Andria Trani	0	0	2	0	2
Belluno	1	0	1	0	2
Benevento	1	0	0	0	1
Bergamo	18	0	51	0	69
Biella	7	0	10	0	17
Bologna	6	0	60	0	66
Bolzano	2	0	4	0	6

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Brescia	5	0	91	0	96
Brindisi	4	0	46	0	50
Cagliari	2	0	9	0	11
Caltanissetta	4	0	222	49	275
Campobasso	0	0	7	0	7
Caserta	3	0	7	0	10
Catania	3	0	46	0	49
Catanzaro	1	0	6	0	7
Chieti	0	1	3	0	4
Como	12	0	111	0	123
Cosenza	4	0	20	0	24
Cremona	16	0	15	0	31
Crotone	0	0	20	0	20
Cuneo	17	0	25	0	42
Enna	0	0	2	0	2
Fermo	0	0	5	0	5
Ferrara	2	0	14	0	16

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Firenze	19	1	73	0	93
Foggia	1	0	56	0	57
Forlì - Cesena	2	0	35	0	37
Frosinone	8	0	6	0	14
Genova	10	1	60	0	71
Gorizia	3	0	208	0	211
Grosseto	0	0	9	0	9
Imperia	7	0	22	0	29
Isernia	2	0	0	0	2
L'Aquila	0	0	8	0	8
La Spezia	1	0	8	0	9
Latina	0	0	29	0	29
Lecce	4	0	30	0	34
Lecco	2	0	4	0	6
Livorno	5	0	32	0	37
Lodi	1	0	24	0	25
Lucca	0	0	2	0	2

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Macerata	2	0	14	0	16
Mantova	1	0	24	0	25
Massa Carrara	1	0	2	0	3
Matera	0	0	14	0	14
Messina	2	0	13	0	15
Milano	39	0	642	0	681
Modena	12	0	23	0	35
Monza e Brianza	22	0	49	0	71
Napoli	5	0	113	0	118
Novara	0	0	21	0	21
Nuoro	4	0	32	12	48
Oristano	2	0	9	0	11
Padova	9	0	38	0	47
Palermo	3	0	22	0	25
Parma	8	0	7	0	15
Pavia	11	0	18	0	29
Perugia	6	0	72	0	78

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Pesaro e Urbino	5	0	28	0	33
Pescara	5	0	13	0	18
Piacenza	10	0	16	0	26
Pisa	1	0	16	0	17
Pistoia	0	0	23	0	23
Pordenone	2	0	6	0	8
Potenza	7	0	144	1	152
Prato	6	0	48	0	54
Ragusa	3	0	9	0	12
Ravenna	1	0	16	0	17
Reggio Calabria	0	0	29	0	29
Reggio Emilia	6	0	5	0	11
Rieti	14	0	6	0	20
Rimini	2	0	22	0	24
Roma	85	1	270	4	360
Rovigo	5	0	7	0	12
Salerno	4	0	24	0	28

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Sassari	4	0	5	0	9
Savona	0	0	4	0	4
Siena	1	0	14	0	15
Siracusa	4	0	9	0	13
Sondrio	0	1	1	0	2
Taranto	4	0	16	0	20
Teramo	9	0	6	0	15
Terni	4	0	2	0	6
Torino	19	1	132	0	152
Trapani	6	0	138	48	192
Trento	9	0	8	0	17
Treviso	16	0	63	0	79
Trieste	2	1	6	0	9
Udine	4	0	30	0	34
Varese	17	0	76	0	93
Venezia	9	0	28	0	37
Verbano Cusio Ossola	1	0	8	0	9

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Vercelli	3	0	10	0	13
Verona	1	0	32	0	33
Vibo Valentia	2	0	4	0	6
Vicenza	10	0	16	0	26
Viterbo	15	0	2	0	17
Totale	**646**	**7**	**4006**	**125**	**4784**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 79 – Respingimenti del Questore - Anno 2025

Nazionalità	Totale Rimpatriati
Algeria (M)	16
Bangladesh (M)	7
Egitto (M)	52
Marocco (M)	2
Pakistan (M)	1
TUNISIA (M)	47
Totale	**125**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 80 – Voli charter *di rimpatrio forzato - Anno 2025*

Paese	Numero voli	Persone rimpatriate
Bangladesh	3	28
Colombia	1	3
Costa d'Avorio	1	6
Egitto	18 [23]	454
Gambia	5	25
Georgia	12	60
Ghana	1	2
Nigeria	6	153
Pakistan	5	30
Perù	1	3
Tunisia	28 [24]	360
Totale	81	1124

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

23 Voli *charter* nazionali.
24 Voli *charter* nazionali.

Tabella 81 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2020-2025)

Anno	Con scorta internazionale	Senza scorta internazionale	Totale
2020	2392	959	3351
2021	2589	831	3420
2022	3275	641	3916
2023	3488	779	4267
2024	3458	1167	4625
2025	2897	1887	4784

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 82 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità - Anno 2025

Nazionalità	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Afghanistan	18	129	0
Albania	2060	89	1056
Algeria	31	24	4
Angola	2	1	0
Antigua e Barbuda	1	0	0
Apolide	2	0	0
Arabia Saudita	5	0	0
Argentina	25	4	2
Armenia	25	0	0
Australia	3	1	0
Azerbaijan	3	2	0
Bangladesh	70	277	0

Nazionalità	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Bhutan	0	2	0
Bielorussia	3	4	0
Bolivia	14	0	0
Bosnia-Erzegovina	9	69	3
Botswana	1	0	0
Brasile	128	5	2
Burkina Faso	3	0	0
Burundi	1	5	0
Camerun	26	5	0
Canada	4	5	0
Cile	10	0	0
Cina	89	93	1
Colombia	33	9	0
Comore	6	3	0
Corea del Nord	2	0	0
Corea del Sud	2	0	0
Costa D'Avorio	10	0	0
Costa Rica	0	1	0
Cuba	0	4	0
Ecuador	6	1	0
Egitto	163	101	3
El Salvador	1	0	0
Eritrea	2	0	0
Etiopia	25	0	0
Federazione Russa	32	16	1
Filippine	29	3	2
Gambia	5	1	0
Georgia	289	8	9

Nazionalità	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Ghana	15	19	1
Giamaica	1	0	0
Giappone	1	0	0
Giordania	8	3	0
Guinea	10	1	0
Guinea Equatoriale	1	0	0
Guinea Bissau	4	0	0
Guyana	1	0	0
Haiti	2	0	0
Honduras	1	0	1
India	135	114	2
Indonesia	15	0	0
Iran	51	19	4
Iran Curdi	0	8	0
Iraq	14	33	0
Israele	12	0	0
Kazakistan	1	3	0
Kenya	3	0	0
Kirghizistan	4	1	0
Kosovo	137	116	133
Kuwait	3	1	0
Lesotho	1	0	0
Libano	2	13	0
Liberia	0	0	1
Libia	44	0	8
Macedonia	59	73	24
Madagascar	1	0	0
Malesia	2	1	0

Nazionalità	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Mali	12	0	0
Marocco	115	257	9
Mauritania	2	0	0
Mauritius	1	0	0
Messico	12	0	0
Moldavia	426	14	0
Mongolia	1	0	0
Montenegro	12	2	2
Mozambico	4	0	0
Myanmar	0	1	0
Namibia	1	0	0
Nepal	20	87	0
Niger	2	0	0
Nigeria	43	6	0
Nuova Zelanda	0	2	0
Oman	2	0	0
Pakistan	68	139	0
Panamá	1	1	0
Paraguay	28	1	0
Perù	103	2	0
Regno Unito	68	10	0
Repubblica Democratica del Congo	10	12	0
Repubblica Dominicana	11	0	0
Ruanda	1	0	0
Senegal	38	0	0
Serbia	21	53	3
Sierra Leone	1	6	0
Singapore	1	0	0

Nazionalità	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Siria	4	77	0
Somalia	7	14	0
Sri Lanka	51	35	0
Stati Uniti d'America	126	11	0
Sudafrica	10	0	0
Sudan	1	12	0
Tagikistan	6	0	0
Thailandia	6	1	0
Taiwan	1	0	0
Timor Est	5	0	0
Territori Palestinesi	4	35	0
Togo	1	1	2
Tunisia	91	7	74
Turchia	96	165	52
Turkmenistan	24	0	0
Ucraina	9	9	0
Uganda	2	0	0
Uzbekistan	13	1	0
Venezuela	20	4	0
Vietnam	7	2	0
Yemen	5	7	0
Zambia	6	0	0
Zimbabwe	5	0	0
Totale	**5170**	**2241**	**1399**

Tabella 83 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2025

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Commissariato di P.S. di Mazara del Vallo - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	0	0	3
Questura di Parma - Ufficio con attribuzione di Polizia di Frontiera aerea	6	0	0
Questura di Perugia - Ufficio con attribuzioni di frontiera aerea	20	0	0
Questura di Ragusa Ufficio con attribuzione di frontiera aerea di Comiso	6	0	0
Settore Terrestre di Gorizia	0	1454	0
Settore Terrestre di Limone Piemonte [25]	2	0	0
Settore Terrestre di Tarvisio	0	3	0
Settore Terrestre di Trieste	0	784	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	424	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	130	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	2	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	1154	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Lametia Terme	1	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	23	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	1606	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio	596	0	0

25 Respingimenti effettuati dal Posto di Polizia di Frontiera aerea presso l'aeroporto di Cuneo - Levaldigi.

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	8	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	74	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	121	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	176	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	85	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Napoli	92	0	4
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ancona	28	0	217
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Bari	89	0	989
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Brindisi	1	0	28
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Cagliari	2	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Catania	49	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Genova	32	0	22
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Olbia	3	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Pescara	39	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Rimini	124	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ronchi dei Legionari	8	0	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Salerno	6	0	8
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Trapani	1	0	11
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Venezia	262	0	0

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Civitavecchia	0	0	37
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Livorno	0	0	8
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Palermo	0	0	11
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Trieste	0	0	60
Totale	**5170**	**2241**	**1399**

Tabella 84 – Persone respinte ai sensi dell'art. 10, comma 1 d.lgs. n. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera) trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera - Anno 2025 [26]

Ufficio Polizia di frontiera	1 giorno	2 giorni	3 giorni	4 giorni	5 giorni	6 giorni	Totale
Bergamo - Orio al serio	0	31	13	4	0	0	48
Bologna aeroporto	0	3	0	0	0	0	3
Milano - Malpensa	0	71	7	2	0	0	80
Roma Fiumicino	0	0	31	12	1	1	45
Ciampino	0	2	2	1	0	0	5
Venezia aeroporto	0	2	2	0	0	0	4
Olbia	1	0	0	0	0	0	1
Totale	**1**	**109**	**55**	**19**	**1**	**1**	**186**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

26 La tabella riporta solo i transiti pari o superiori a 1 giorno.

Tabella 85 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia - Anno 2025

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale ottemperanti
Brescia	33	51	84
Firenze	53	28	81
Roma	61	15	76
Prato	44	18	62
Bari	38	8	46
Perugia	37	3	40
Varese	26	10	36
Milano	25	9	34
Treviso	26	8	34
Imperia	10	23	33
Bergamo	10	20	30
Pavia	11	19	30
Verona	23	5	28
Monza e Brianza	7	20	27
Ancona	22	4	26
Palermo	22	4	26
Latina	18	6	24
Rimini	7	16	23
Torino	13	9	22
Pesaro e Urbino	14	5	19
Pistoia	12	7	19
Cagliari	11	5	16
Trento	9	7	16
Venezia	11	5	16
Udine	6	9	15
Bolzano	4	10	14
Reggio Calabria	11	3	14
Reggio Emilia	4	10	14

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale ottemperanti
Lecce	13	0	13
Macerata	9	4	13
Novara	1	12	13
Padova	9	4	13
Cosenza	9	3	12
Taranto	7	4	11
Catanzaro	10	0	10
Forlì - Cesena	8	2	10
Savona	1	9	10
Crotone	6	3	9
Lecco	0	9	9
Lodi	5	4	9
Pisa	3	6	9
Ragusa	5	4	9
Siena	3	6	9
Brindisi	7	1	8
Frosinone	8	0	8
Lucca	5	3	8
Trieste	3	5	8
Agrigento	4	3	7
Bologna	5	2	7
Fermo	4	3	7
Gorizia	5	2	7
Livorno	5	2	7
Modena	5	2	7
Pescara	3	4	7
Piacenza	4	3	7
Verbano Cusio Ossola	5	2	7
Vicenza	5	2	7

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale ottemperanti
Cremona	5	1	6
Foggia	6	0	6
Grosseto	3	3	6
L'Aquila	2	4	6
Matera	5	1	6
Potenza	5	1	6
Trapani	6	0	6
Ascoli Piceno	2	3	5
Ravenna	4	1	5
Salerno	2	3	5
Siracusa	5	0	5
Arezzo	4	0	4
Como	3	1	4
Genova	2	2	4
Napoli	4	0	4
Oristano	3	1	4
Parma	2	2	4
Pordenone	4	0	4
Teramo	3	1	4
Viterbo	2	2	4
Caserta	2	1	3
Catania	2	1	3
Ferrara	1	2	3
Mantova	0	3	3
Nuoro	2	1	3
Rovigo	0	3	3
Sassari	1	2	3
Terni	3	0	3
Alessandria	1	1	2

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale ottemperanti
Avellino	1	1	2
Benevento	1	1	2
Biella	1	1	2
Caltanissetta	2	0	2
Campobasso	2	0	2
Chieti	2	0	2
Rieti	2	0	2
Aosta	0	1	1
Asti	1	0	1
Belluno	1	0	1
Enna	1	0	1
La Spezia	1	0	1
Messina	1	0	1
Sondrio	1	0	1
Vercelli	1	0	1
Vibo Valentia	1	0	1
Totale	**828**	**485**	**1313**

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Tabella 86 – Riammissioni attive - Anno 2025

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
Commissariato di P.S. Brennero - Ufficio con attribuzioni di frontiera terrestre	Afghanistan	Maschio	4	—	—
	Albania	Maschio	2	—	—
		Femmina	1	—	—
	Bangladesh	Maschio	12	—	—
	Egitto	Maschio	21	—	—
	India	Maschio	3	—	—
	Iraq	Maschio	1	—	—
	Libano	Maschio	1	—	—
	Mali	Maschio	1	—	—
	Marocco	Maschio	10	—	—
	Moldavia	Maschio	1	—	—
	Nepal	Maschio	5	—	—
	Pakistan	Maschio	4	—	—
	Perù	Maschio	1	—	—
	Sri Lanka	Femmina	1	—	—
	Stati Uniti d'America	Maschio	1	—	—
	Tunisia	Maschio	4	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Turchia	Maschio	6	—	—
		Femmina	1	—	—
	Turchia Curdi	Maschio	1	—	—
	Ucraina	Maschio	1	—	—
Questura di Ravenna - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	Federazione Russa	Maschio	—	—	1
Settore Terrestre di Aosta	Afghanistan	Maschio	3	—	—
	Algeria	Maschio	2	—	—
	Egitto	Maschio	10	—	—
	Liberia	Maschio	1	—	—
	Mali	Maschio	2	—	—
	Marocco	Maschio	1	—	—
	Moldavia	Femmina	2	—	—
	Perù	Maschio	1	—	—
	Senegal	Femmina	1	—	—
	Sri Lanka	Maschio	1	—	—
	Tunisia	Maschio	4	—	—
	Afghanistan	Maschio	48	—	—
	Albania	Maschio	13	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
		Femmina	2	—	—
	Algeria	Maschio	23	—	—
		Femmina	2	—	—
	Argentina	Femmina	1	—	—
		Maschio	1	—	—
	Bangladesh	Maschio	13	—	—
	Bosnia-Erzegovina	Femmina	1	—	—
	Brasile	Maschio	7	—	—
		Femmina	1	—	—
	Camerun	Maschio	2	—	—
	Cile	Femmina	1	—	—
	Cina	Maschio	2	—	—
	Colombia	Maschio	5	—	—
		Femmina	3	—	—
	Costa d'Avorio	Maschio	6	—	—
	Ecuador	Maschio	1	—	—
	Egitto	Maschio	40	—	—
	Eritrea	Maschio	14	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
Settore terrestre di Bardonecchia		Femmina	3	—	—
	Etiopia	Femmina	1	—	—
		Maschio	1	—	—
	Gambia	Maschio	5	—	—
	Ghana	Maschio	2	—	—
	Guinea	Maschio	5	—	—
		Femmina	3	—	—
	Guinea-Bissau	Maschio	1	—	—
	India	Maschio	2	—	—
	Iran	Maschio	4	—	—
	Iraq	Maschio	10	—	—
	Kosovo	Maschio	1	—	—
	Libia	Maschio	1	—	—
	Mali	Maschio	6	—	—
	Marocco	Maschio	30	—	—
		Femmina	2	—	—
	Messico	Femmina	1	—	—
	Moldavia	Maschio	3	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
		Femmina	1	—	—
	Nepal	Maschio	1	—	—
	Nigeria	Maschio	12	—	—
		Femmina	5	—	—
	Pakistan	Maschio	41	—	—
	Perù	Maschio	11	—	—
		Femmina	6	—	—
	Repubblica del Congo	Maschio	1	—	—
	Repubblica Dominicana	Maschio	1	—	—
	Senegal	Maschio	12	—	—
	Siria	Maschio	1	—	—
	Somalia	Maschio	1	—	—
	Sri Lanka	Maschio	4	—	—
	Sudan	Femmina	1	—	—
	Togo	Maschio	1	—	—
	Tunisia	Maschio	41	—	—
		Femmina	2	—	—
	Turchia	Maschio	1	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Ucraina	Maschio	1	—	—
	Uruguay	Maschio	1	—	—
	Venezuela	Femmina	1	—	—
	Vietnam	Maschio	1	—	—
Settore Terrestre di Como Ponte Chiasso	Algeria	Maschio	1	—	—
	Egitto	Maschio	3	—	—
	Eritrea	Maschio	2	—	—
	Guinea	Maschio	1	—	—
	Marocco	Maschio	2	—	—
	Niger	Maschio	1	—	—
	Siria	Femmina	1	—	—
		Maschio	1	—	—
	Somalia	Maschio	3	—	—
	Venezuela	Maschio	1	—	—
	Afghanistan	Maschio	28	—	—
	Algeria	Maschio	31	—	—
		Femmina	1	—	—
	Bangladesh	Maschio	5	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
Settore Terrestre di Domodossola	Camerun	Maschio	2	—	—
	Cina	Femmina	6	—	—
		Maschio	3	—	—
	Costa d'Avorio	Maschio	2	—	—
	Egitto	Maschio	15	—	—
	Eritrea	Maschio	6	—	—
	Federazione Russa	Femmina	1	—	—
		Maschio	1	—	—
	Filippine	Femmina	1	—	—
	Gambia	Maschio	3	—	—
	Georgia	Maschio	3	—	—
	Ghana	Maschio	2	—	—
	Guinea	Maschio	5	—	—
	India	Maschio	2	—	—
	Iraq	Maschio	5	—	—
		Femmina	2	—	—
	Libia	Maschio	3	—	—
	Mali	Maschio	6	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Marocco	Maschio	52	—	—
		Femmina	1	—	—
	Nigeria	Maschio	5	—	—
	Pakistan	Maschio	6	—	—
	Ruanda	Maschio	1	—	—
	Senegal	Maschio	1	—	—
	Serbia	Femmina	1	—	—
	Sierra Leone	Maschio	1	—	—
	Somalia	Maschio	4	—	—
	Sri Lanka	Maschio	1	—	—
	Sudan	Maschio	1	—	—
	Svizzera	Maschio	3	—	—
		Femmina	1	—	—
	Tunisia	Maschio	26	—	—
	Turchia	Maschio	11	—	—
	Ucraina	Maschio	4	—	—
	Venezuela	Femmina	1	—	—
	Yemen	Maschio	1	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
Settore Terrestre di Gorizia	Afghanistan	Maschio	1	—	—
	Algeria	Maschio	1	—	—
	Cina	Femmina	2	—	—
		Maschio	2	—	—
	Iran	Femmina	1	—	—
		Maschio	1	—	—
	Turchia	Maschio	4	—	—
Settore Terrestre di Limone Piemonte	Tunisia	Maschio	1	—	—
Settore Terrestre di Tarvisio	Eritrea	Maschio	1	—	—
	Pakistan	Maschio	1	—	—
	Turchia	Maschio	1	—	—
Settore Terrestre di Trieste	Albania	Maschio	1	—	—
	Afghanistan	Maschio	5	—	—
	Albania	Maschio	2	—	—
	Algeria	Maschio	20	—	—
		Femmina	1	—	—
	Bangladesh	Maschio	13	—	—
	Burkina Faso	Maschio	1	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
Settore Terrestre di Ventimiglia	Comore	Maschio	1	—	—
	Costa d'Avorio	Maschio	3	—	—
	Egitto	Maschio	4	—	—
	Georgia	Maschio	1	—	—
	Guinea	Femmina	3	—	—
		Maschio	1	—	—
	Iraq	Maschio	5	—	—
	Kosovo	Maschio	1	—	—
	Libia	Maschio	2	—	—
	Mali	Femmina	1	—	—
	Marocco	Maschio	20	—	—
		Femmina	1	—	—
	Mauritania	Maschio	1	—	—
	Pakistan	Maschio	2	—	—
	Palestina	Maschio	1	—	—
	Senegal	Maschio	3	—	—
	Somalia	Maschio	3	—	—
	Togo	Maschio	1	—	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Tunisia	Maschio	63	—	—
	Turchia	Maschio	1	—	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	Cina	Maschio	—	2	—
		Femmina	—	1	—
	Colombia	Femmina	—	1	—
		Maschio	—	1	—
	Nigeria	Maschio	—	1	—
	Perù	Maschio	—	2	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	Afghanistan	Femmina	—	1	—
	Bangladesh	Maschio	—	2	—
	Etiopia	Maschio	—	1	—
	Georgia	Maschio	—	1	—
	Iran	Maschio	—	1	—
	Iraq	Femmina	—	3	—
		Maschio	—	1	—
	Mali	Maschio	—	1	—
	Marocco	Maschio	—	1	—
	Pakistan	Maschio	—	2	—

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Senegal	Maschio	—	2	—
	Siria	Femmina	—	5	—
		Maschio	—	4	—
	Turchia	Maschio	—	2	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	Marocco	Maschio	—	1	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	Afghanistan	Femmina	—	6	—
		Maschio	—	3	—
	Iraq	Femmina	—	1	—
		Maschio	—	1	—
	Nigeria	Femmina	—	1	—
		Maschio	—	1	—
	Somalia	Maschio	—	7	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	Afghanistan	Femmina	—	1	—
	Algeria	Maschio	—	1	—
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ancona	Albania	Maschio	—	—	1
	Bosnia-Erzegovina	Maschio	—	—	1
	Filippine	Maschio	—	—	1
	Iran	Maschio	—	—	1
	Kosovo	Maschio	—	—	1

Ufficio	Nazionalità	Sesso	Frontiera terrestre	Frontiera aerea	Frontiera marittima
	Senegal	Maschio	—	—	1
	Serbia	Maschio	—	—	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Bari	Albania	Maschio	—	—	5
		Femmina	—	—	1
	Iran	Maschio	—	—	1
	Iraq	Maschio	—	—	1
	Siria	Femmina	—	—	3
		Maschio	—	—	2
	Turchia	Maschio	—	—	2
	Vietnam	Maschio	—	—	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Brindisi	Afghanistan	Maschio	—	—	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Genova	Marocco	Maschio	—	—	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Venezia	Egitto	Maschio	—	—	1
	Turchia	Maschio	—	—	1
Totali			**971**	**58**	**28**
Gran Totale			**1.057**		

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

Studi, relazioni nazionali e internazionali

UNITÀ ORGANIZZATIVA "STUDI, RELAZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI"

1. Competenze

L'Unità Organizzativa n. 7 - Studi, relazioni nazionali e internazionali (U.O. 7) costituisce una struttura di staff in diretta collaborazione con il Presidente e il Collegio del Garante nazionale, con funzioni di supporto tecnico-scientifico, di raccordo istituzionale e di promozione culturale.

Essa rappresenta il punto di sintesi tra l'attività di ricerca, la riflessione giuridico-istituzionale e la proiezione esterna dell'Autorità, contribuendo alla definizione di strategie conoscitive e relazionali coerenti con la missione di tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà.

L'U.O. 7 svolge attività di studio e ricerca, a livello nazionale e internazionale, finalizzate all'approfondimento delle tematiche connesse alla privazione della libertà e alla promozione di buone pratiche per la prevenzione dei trattamenti inumani o degradanti. Essa cura il coordinamento delle pubblicazioni del Garante nazionale, assicurandone la qualità scientifica e la coerenza con gli indirizzi istituzionali, e provvede all'aggiornamento e segue i processi legislativi e normativi interni e sovranazionali, nelle materie attribuite al Garante nazionale.

L'U.O. 7 è altresì incaricata dei rapporti con enti di ricerca, università e istituzioni nazionali e internazionali operanti nei settori di competenza del Garante nazionale. In questo ambito, l'U.O. 7 presenta proposte all'Autorità per partecipare a reti di cooperazione scientifica e istituzionale, nonché a progetti e programmi di ambito internazionale.

Rientrano altresì tra le sue funzioni la redazione di pareri e contributi su proposte legislative e regolamentari concernenti la materia di intervento del Garante nazionale, e l'eventuale predisposizione di memorie e osservazioni tecniche che il GNPL debba o voglia presentare al Parlamento o ad altre sedi istituzionali.

L'U.O. 7 coordina inoltre la stesura di memorie di *amicus curiae*, tanto a livello nazionale quanto internazionale, in procedimenti aventi rilievo per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

Un ulteriore ambito di competenza riguarda la trattazione delle segnalazioni concernenti cittadini italiani detenuti all'estero e la redazione di pubblicazioni tematiche sui diritti fondamentali, sulla tortura e sulle pene o trattamenti inumani o degradanti. L'U.O. 7 gestisce anche il servizio di traduzione e interpretariato, permettendo così la piena accessibilità linguistica delle attività istituzionali del Garante nazionale e la circolazione delle informazioni in contesti internazionali.

L'U.O. 7 promuove e coordina le attività di formazione rivolte al personale interno, alle forze di Polizia e, anche in collaborazione con le università, ai professionisti del settore.

Infine, i componenti dell'U.O. 7, ai sensi del Codice di autoregolamentazione, partecipano alle visite di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà nei vari ambiti [1].

Di seguito si riportano le attività in cui è stata maggiormente impegnata l'U.O. 7 per l'anno 2025.

2. Attività del Garante nazionale nella veste di *amicus curiae*

Nel corso del 2025, è divenuta definitiva la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Lavorgna c. Italia* [2]. La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (sia sotto il profilo sostanziale che procedurale), riconoscendo che il ricorrente è stato sot-

1 Nel 2025, l'U.O. 7 ha partecipato a diverse visite di monitoraggio in collaborazione con l'U.O. 4 (per cui si rinvia alla sezione relativa) — nei CPR di Trapani, Milano, Gradisca d'Isonzo, nonché in strutture diverse e idonee a disposizione delle forze di Polizia presso le Questure di Milano e Palermo — contribuendo a redigere i relativi rapporti pubblicati sul sito istituzionale. Sempre in collaborazione con l'U.O. 4, ha partecipato alla visita in Albania presso il CPR di Gjadër.

2 Lavorgna c. Italia (ricorso n. 8436/21). Il caso verte sull'uso della contenzione meccanica nei confronti di un paziente ricoverato in SPDC. La sentenza ha ritenuto la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo accertata sia dal punto di vista sostanziale che procedurale. Secondo la Corte di Strasburgo, sotto il profilo sostanziale, il ricorrente è stato sottoposto a contenzione meccanica in un SPDC per quasi otto giorni. Sebbene l'inizio della misura fosse giustificato da ragioni di urgenza, il suo prolungamento eccessivo è stato ritenuto non strettamente necessario, lesivo della dignità umana e fonte di sofferenze ingiustificate. Sotto il profilo procedurale, le autorità italiane hanno condotto un'indagine interna insufficiente — culminata in un'archiviazione — che non ha approfondito come si deve le responsabilità del personale medico.

toposto a trattamenti inumani e degradanti durante il ricovero in un Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura (SPDC). La sentenza, divenuta definitiva il 7 febbraio 2025, ha considerato significative parti delle osservazioni depositate dal Garante nazionale nel 2022.

3. Attività di consulenza (memorie e pareri)

Il Garante nazionale può formulare pareri consultivi (non vincolanti) sia su proposte normative in fase di elaborazione, sia su disposizioni già in vigore che incidano, anche indirettamente, sulla limitazione della libertà personale (articolo 19(c) del Protocollo facoltativo alla Convenzione ONU contro la tortura - OPCAT[3]). Tale funzione si esplica attraverso audizioni presso il Parlamento, memorie o pareri recanti valutazioni e suggerimenti finalizzati al miglioramento della disciplina vigente.

3.1. Memoria sull'Atto Camera 2355

Nel 2025, l'U.O. 7, in sinergia con altre Unità Organizzative, ha predisposto una memoria sull'Atto Camera 2355 di conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

Il Garante nazionale ha concentrato la propria analisi sull'articolo 15(1)(2) di modifica al Codice penale e al Codice di procedura penale osservando che le ipotesi indicate con le parole "condotte idonee a compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica o dell'Istituto", formulate nella proposta, si presentano largamente indeterminate. Il Garante ha suggerito di specificare il richiamo citando fattispecie di reato o illeciti disciplinari previsti dall'Ordinamento penitenziario che precisino così l'oggetto delle incriminazioni.

La memoria ha altresì considerato l'art. 26 sulla resistenza all'esecuzione di ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e la sicurezza. Il rilievo del Garante ha segnalato l'indeterminatezza del pre-

3 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment — OPCAT, Part IV — *National Preventive Mechanisms*: "The national preventive mechanisms shall be granted at a minimum the power [...] (c) To submit proposals and observations concerning existing or draft legislation".

cetto penale e con ciò la fragilità strutturale della previsione dell'articolo 415-*bis* c.p. che si andava introducendo.

Invero, l'incriminazione ulteriore della resistenza passiva introdotta dalla stessa legge, per il Garante nazionale presenta profili di frizione con l'art. 21 della Costituzione, che tutela la libertà di manifestazione del pensiero, e con l'art. 17, relativo al diritto di riunione, il cui esercizio non può esser del tutto soppresso. Specialmente problematico è stato considerare l'inserimento del nuovo reato nel catalogo dei reati ostativi.

Poiché poi l'articolo 27 del medesimo decreto-legge prevedeva la punibilità di condotte di rivolta poste in essere mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione dell'ordine e della sicurezza (nel caso in cui tali condotte siano commesse da tre o più persone durante il trattenimento in un Centro di Permanenza per il Rimpatrio — CPR — o durante la permanenza in uno dei centri di cui all'articolo 10-*ter* T.U. Imm. — punti di crisi, c.d. *hotspot*), anche nelle forme di condotte di resistenza passiva, il Garante nazionale ha rilevato che l'individuazione degli ordini non rispettati che integrano la condotta penalmente rilevante è particolarmente problematica all'interno dei CPR, atteso che il personale ivi operante è per lo più estraneo alle forze di Polizia. Più in generale, la stessa ''resistenza passiva'', oltre a parificare comportamenti di diverse offensività, soggiace a un'ontologica indeterminatezza.

3.2. La sentenza n. 7839 del 2025 del Consiglio di Stato

Nell'ambito della stessa attività di consulenza occorre menzionare la sentenza n. 7839 pronunciata proprio nel corso del 2025 dal Consiglio di Stato — pubblicata il 7 ottobre 2025 — che ha stabilito l'illegittimità parziale del decreto del Ministro dell'Interno del 4 marzo 2024 — con cui era stato approvato il capitolato d'appalto per la gestione e il funzionamento dei Centri per il Rimpatrio dei Migranti (CPR). Le ragioni di tale annullamento risiedono nel non aver il Ministero svolto un'indagine completa, avendo omesso, tra l'altro, di consultare il GNPL, che avrebbe dovuto fornire la necessaria competenza, anche in considerazione dei suoi poteri ai sensi dell'articolo 19 dell'OPCAT. La decisione del Consiglio di Stato cita anche la lettera del GNPL al Ministro dell'Interno datata 11 giugno 2024, nella quale il Garante nazionale, in qualità di NPM, aveva tra l'altro sottolineato che avrebbe dovuto essere coinvolto nel processo decisionale proprio ai sensi dell'articolo 19, lettera c), dell'OPCAT.

4. Attività internazionali

Nel 2025 il Garante nazionale ha dato continuità alle relazioni con i propri partner internazionali, con gli organismi di tutela dei diritti umani a livello globale e regionale e con associazioni e accademie che operano nell'ambito.

4.1. La cooperazione con il Consiglio d'Europa e con il Forum dei Meccanismi nazionali di prevenzione europei

La cooperazione con il Consiglio d'Europa e con il Forum dei Meccanismi nazionali di prevenzione europei (*European NPM Forum*), organizzato in quel Consiglio, ha sollecitato gli NPM a rafforzare lo scambio di buone prassi, dei risultati delle attività di monitoraggio e delle iniziative a tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale.

In particolare, il Garante nazionale si è reso presente con i delegati della U.O. 7, a non poche conferenze, visite di studio e *workshop*.

- *Febbraio 2025, Consiglio d'Europa, Strasburgo - Workshop "Tackling overcrowding in European prisons: strengthening NPMs' role in safeguarding rights and ensuring effective oversight"*

Il Garante nazionale è intervenuto al panel "Strengthening NPMs' role in oversight and advocacy" discutendo insieme ad altri NPM sulle prassi operative di monitoraggio del sovraffollamento detentivo e presentando una relazione riferita alla situazione del nostro Paese intitolata "The Italian Case".

- *Aprile 2025, Consiglio d'Europa, Strasburgo - Workshop "NPM monitoring in the context of migration"*

Il Garante nazionale è intervenuto alla sessione sui centri di detenzione amministrativa extra territorio UE presentando l'accordo Italia-Albania e la cooperazione internazionale per le attività di monitoraggio degli NPM che hanno mandato sulle strutture.

- *Giugno 2025 - Consiglio d'Europa, Strasburgo - Conferenza annuale del Forum degli NPM "Monitoring police detention"*

Il Garante nazionale è intervenuto alla sessione dedicata al monitoraggio delle strutture di detenzione in carico alle forze di polizia presentando la situazione complessiva in Italia e la varietà di funzioni che svolgono (detenzione amministrativa dei migranti, operazioni di rimpatrio, custodia cautelare) in una relazione intitolata "The Italian NPM's overview and field experience".

- *Giugno 2025 - Consiglio d'Europa, Strasburgo*

L'U.O. 7 ha partecipato in rappresentanza del GNPL alla tavola rotonda sul tema "Combating informal prison hierarchies", che ha fornito agli NPM, agli operatori penitenziari e agli esperti una conoscenza di base sul fenomeno e sulle possibili strategie di contrasto all'interno dei luoghi di privazione di libertà.

- *Novembre 2025 - Consiglio d'Europa, Strasburgo - Workshop "Effective NPMs: Strengthening skills, teamwork and strategy"*

Il seminario ha avuto ad obiettivo l'analisi degli elementi cardine che sostengono l'efficacia di un NPM, tra cui l'indipendenza, l'integrità professionale e la capacità di relazionarsi in modo costruttivo con le autorità e la società civile. L'U.O. 7 ha riferito l'esperienza e le regole di condotta del Garante nazionale.

4.2. La conferenza "European Return Policy: challenges and prospects"

In quanto parte della Rete europea delle migrazioni (EMN)[4] nell'anno 2025, il Garante nazionale ha partecipato alla conferenza "European Return Policy: challenges and prospects", che si è tenuta ad Atene. L'evento ha riguardato la politica europea dei rimpatri, anche alla luce del nuovo Patto EU sulla migrazione e l'asilo.

4.3. Le attività del "Thematic Panel on Prisons, Rehabilitation and Reintegration"

Lo EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation[5] ha coinvolto il Garante nazionale nella costruzione di una piattaforma di infor-

4 La EMN una rete creata nel 2003 dalla Commissione Europea per conto del Consiglio Europeo. Nel 2008, la Decisione del Consiglio 2008/381/EC ha costituito la base legale per l'EMN, il cui mandato è fornire informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e confrontabili sui temi relativi alle migrazioni e all'asilo, mettendole a disposizione dei decisori pubblici a livello nazionale e comunitario. Tra gli obiettivi della Rete europea EMN rientra anche il coinvolgimento dell'opinione pubblica attraverso la diffusione degli studi realizzati.

5 Lo EU Knowledge Hub è il principale *think tank* a livello europeo per la prevenzione della radicalizzazione. L'Hub coordina le azioni e attua le misure pertinenti delineate nelle strategie dell'Unione Europea. Le attività dell'Hub nella prevenzione della radicalizzazione si fondano sul rispetto dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione Europea, così come delineati nei Trattati dell'UE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

mazioni sulla radicalizzazione violenta in diversi ambiti. L'U.O. 7, in Particolare, partecipando alle attività del "Thematic Panel on Prisons, Rehabilitation and Reintegration", è intervenuto alle seguenti sessioni.

- *Aprile 2025 - Primo incontro del Thematic Panel dal titolo "Ensuring the prison-exit continuum: Finding cross-sectoral challenges towards successful and durable solutions"*

L'incontro ha focalizzato l'attenzione sull'approccio interistituzionale e di collaborazione con diversi settori interessati alla realizzazione di percorsi di riabilitazione e reinserimento, sullo stato dell'arte delle strategie di *exit* nei diversi Stati Parte e sulle prospettive future derivabili dalla pratica, dalla ricerca e dalle politiche.

- *Luglio 2025 - Secondo incontro del Thematic Panel dal titolo "Early identification & 'now what'? From spotting vulnerabilities to intra- and inter-agency information sharing procedures"*

L'incontro ha previsto anche visite di studio a due istituti penitenziari locali (le prigioni di Pankrác e Ruzyne entrambi nella città di Praga) e sessioni di dibattito, durante le quali i partecipanti hanno approfondito l'identificazione precoce delle vulnerabilità alla radicalizzazione e le procedure di condivisione delle informazioni a livello intra- e interistituzionale. L'U.O. 7 ha presentato uno studio sul sistema di prevenzione della radicalizzazione negli istituti di pena italiani dal titolo "Coordinating complexity: Italian procedures for sharing data and intelligence in the justice system".

- *Novembre 2025 - Terzo incontro del Thematic Panel dal titolo "Addressing vulnerabilities to radicalisation from the macro to the micro level: Exploration of secondary and tertiary prevention"*

Sono state esaminate le conseguenze degli sviluppi internazionali e delle tendenze estremiste sul sistema penitenziario e sui percorsi di riabilitazione e reinserimento.

4.4. La tavola rotonda finale nell'ambito della cooperazione bilaterale con la Tunisia

Nell'ambito della cooperazione bilaterale con la Tunisia realizzata dal Ministero dell'Interno, a gennaio 2025, l'U.O. 7 (con l'U.O. 4) è intervenuta alla tavola rotonda finale della visita di studio in Italia di una delegazione di funzionari tunisini per uno scambio di esperienze in materia di rimpatri, presso la Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza a Roma. In

tale sede il GNPL ha presentato una relazione dal titolo ''La tutela dei diritti dei migranti nel corso delle operazioni di rimpatrio''.

4.5. La lezione su "The Role of the Ombudsman [National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty]"

Nel dicembre 2025, l'U.O. 7 (con l'U. O. 4) ha tenuto una lezione su ''The Role of the Ombudsman [National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty]'' nel corso ''Border and Migration Management'' destinato a funzionari della Nigeria Immigration Service (NIS), organizzato dalla Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza, Ministero dell'Interno, nell'ambito delle proprie attività di cooperazione internazionale. Il corso si è svolto nella stessa sede della Direzione Centrale del Dipartimento.

4.6. Il *webinar* organizzato dal Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura (SPT)

Nel gennaio 2025, l'U.O. 7 ha partecipato al *webinar* organizzato dal Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura (SPT) sul primo commento generale del Comitato inerente all'articolo 4 di OPCAT, incentrato sulla definizione di luogo di privazione della libertà.

4.7. La visita di studio dell'NPM della Repubblica della Slovacchia

A maggio 2025, su invito del Consiglio d'Europa, il Garante nazionale ha ricevuto la visita di studio dell'NPM della Repubblica della Slovacchia[6], operativo da maggio del 2023. L'Unità ha seguito il denso programma di attività che ha anche percorso la disamina di alcune metodologie di lavoro e il contesto legislativo dei diversi ambiti di intervento, ha accompagnato la delegazione straniera in visita in alcuni istituti di pena della città di Roma e ha approfondito argomenti operativi come la custodia cautelare e il diritto alla salute nel contesto penitenziario. L'U.O. 7 ha segnatamente presentato ai delegati dell'NPM slovacco

6 L'NPM slovacco è un *multiple body* composto da tre organismi: il Difensore pubblico dei diritti umani (*Public Defender of Rights*) — che ne è anche il coordinatore —, il Commissario per le persone con disabilità (*Commissioner for Persons with Disabilities*) e il Commissario per l'infanzia (*Commissioner for Children*).

una relazione su "NPM italiano: genesi, competenze e la rete dei garanti" nonché in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri una relazione sulla "Formazione sui diritti fondamentali delle persone in custodia cautelare nelle camere di sicurezza".

4.8. Il volume "Principi sull'intervista efficace per le indagini e per la raccolta di informazioni"

Nel settembre 2025, il Garante nazionale ha pubblicato e presentato il volume "Principi sull'intervista efficace per indagini e per raccolta di informazioni", prima traduzione italiana dei Principi Mendéz, curata dal Garante, con la collaborazione della *Association pour la Prévention de la Torture* (APT) e dell'Università LUMSA. Il volume è stato presentato in occasione della Tavola rotonda "Principles on Effective Interviewing for investigations and Information Gathering" co-organizzata da Università di Roma LUMSA, GNPL, APT e Scuola Ufficiali Carabinieri presso la Sala Pia dell'Università di Roma LUMSA. L'U.O. 7 ha presentato una relazione dal titolo "I Principi Méndez come strumento per la prevenzione della tortura e altri maltrattamenti e l'importanza della supervisione esterna del monitoraggio indipendente" e ha moderato il *panel* "Opportunità e sfide nella diffusione e applicazione dei Principi in Italia" nonché quello dedicato a "Interventi e dibattito" [7].

4.9. L'incontro a Roma con il *Fundamental Rights Officer* (FRO) di Frontex, Jonas Grimheden

Nell'ottobre 2025, il Garante nazionale ha incontrato a Roma il *Fundamental Rights Officer* (FRO) di Frontex, Jonas Grimheden. In precedenza, il FRO aveva indirizzato al Presidente del Garante una richiesta di confronto su specifici argomenti [8]. Nell'occasione, il FRO ha invitato il Garante nazionale a prendere parte alla conferenza internazionale "Independent Monitoring under the New Pact on Migration - Stock taking and forward planning" (Varsavia, novembre

7 I volumi sono stati diffusamente promossi nelle Scuole delle forze dell'ordine e distribuiti nei corsi di formazione rivolti alle Forze di polizia.

8 Un resoconto delle attività di monitoraggio dei rimpatri forzati, la capacità nazionale e i bisogni del Garante nazionale per rafforzare il monitoraggio dei rimpatri forzati, la presentazione dell'ultimo rapporto del Fundamental Rights Officer al Garante, l'offerta di supporto alle attività di monitoraggio e alla formazione dei monitor da parte di Frontex.

2025) sulle prospettive future di istituzione dei meccanismi di monitoraggio alle frontiere nel quadro operativo delineato dal nuovo Patto EU sulla migrazione e l'asilo, cui il Garante nazionale ha poi effettivamente partecipato con un proprio delegato.

4.10. Il *workshop* online "Human Rights Monitoring: Key lessons for a rights-based approach to return"

Nello stesso mese di ottobre 2025, il Garante nazionale è intervenuto al *workshop* online "Human Rights Monitoring: Key lessons for a rights-based approach to return" [9]. Nell'occasione sono stati presentati i risultati della ricerca relativi al monitoraggio dei diritti umani nelle procedure di rimpatrio e l'efficacia dei sistemi di monitoraggio nei paesi EU.

4.11. Il "Workshop on National Preventive Mechanisms (NPMS) in Europe"

Nell'ottobre 2025, l'U.O. 7 è intervenuto altresì al "Workshop on National Preventive Mechanisms (Npms) in Europe", organizzato dalla Katholieke Universiteit Leuven. Nell'occasione, gli NPM europei hanno condiviso la propria esperienza in merito ai processi di ratifica e implementazione dell'OPCAT nei loro stati, nonché alla creazione e al funzionamento dei rispettivi Meccanismi Nazionali di Prevenzione. L'U.O. 7 ha presentato (insieme al prof. Adriano Martufi delle Università di Pavia e di Leiden) una relazione intitolata "Ten years of NPM in Italy: some reflections on the past and the possible ways ahead" che rappresenta uno stato dell'arte dei dieci anni di operatività del Garante.

4.12. L'incontro con l'Ambasciatore d'Italia a Tirana

In occasione della visita alla struttura di Gjadër fatta ad ottobre 2025 dal Garante, l'U.O. 7 ha partecipato all'incontro con l'Ambasciatore d'Italia a Tirana e con l'Avvocato del Popolo (*Avokati i Popullit*) cioè l'NPM albanese [10].

---

9 Tale iniziativa si colloca all'interno del più ampio progetto Finding Agreement in Return (FAiR), avente come capofila la Erasmus University Rotterdam (https://www.icmpd.org/our-work/projects/finding-agreement-in-return-fair).

10 La visita si è svolta secondo gli auspici formulati dal Sottocomitato ONU per la Prevenzione della Tortura (SPT), il quale, rispetto al monitoraggio delle strutture detentive afferenti allo Stato che ha esternalizzato la detenzione (*sending*

4.13. Il primo *workshop* consultivo online "International Standards on the Rights of Detainees with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Justice Settings"

Nel dicembre 2025, il Garante nazionale ha partecipato al primo *workshop* consultivo online "International Standards on the Rights of Detainees with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Justice Settings" del progetto "Strengthening the impact of national monitoring mechanisms in enhancing the rights of detainees with intellectual and/or psychosocial disabilities (IMPACT)", di cui è capofila il Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights di Vienna in cooperazione con la fondazione Validity [11].

5. Patrocini legali

Nell'ottobre 2025, il Garante ha attribuito all'U.O. 7 la tenuta dell'elenco degli avvocati dell'Autorità.

Nell'anno 2025, il Garante è stato presente come parte civile in 12 procedimenti penali che hanno riguardato presunti casi di maltrattamenti o di tortura in luoghi di privazione della libertà. La tabella che segue raccoglie i conferenti atti di incarico permanenti al 31 dicembre 2025.

State) ma poste sul territorio di un altro Stato (*receiving State*), raccomanda che il mandato di NPM sia esercitato da entrambi i Paesi.

11 L'obiettivo generale del progetto è rafforzare la capacità degli NPM e degli *Independent Monitoring Mechanism* (IMM) di agire in modo strategico e di massimizzare il loro impatto nel migliorare i diritti delle persone detenute con disabilità intellettive e/o psicosociali. Il monitoraggio della situazione di queste persone detenute pone sfide pratiche e richiede un cambiamento di mentalità da parte dei *monitor*, che devono applicare metodologie sensibili alla disabilità, coinvolgere le organizzazioni delle persone con disabilità nell'attuazione dell'OPCAT e, in ultima analisi, agire in modo strategico al fine di individuare le cause profonde, formulare raccomandazioni e fornire una gamma di attività di *follow-up* per rafforzare il loro impatto. Il progetto terminerà nel 2027 (https://gmr.lbg.ac.at/research/impact-starkung-nationaler-praventions-und-uberwachungsmechanismen-bei-der-forderung-der-rechte-von-inhaftierten-personen-mit-intellektuellen-und-oder-psychosozialen-beeintrachtigungen/?lang=en).

Tabella 87 – Patrocini legali conferiti - Situazione al 31 dicembre 2025

Avvocato nominato	Riguardante fatti accaduti a	Numero del procedimento penale
Amedeo Barletta	CPR Palazzo S. Gervasio	RGNR n. 4645/2019
Andrea Gandino (Jacques Fosson)	CC Cuneo	RGNR n. 3728/2022
Angelo Riccitelli	CC SMCV	RGNR N. 6274/2021
Angelo Riccitelli	CC SMCV	RGNR n. 6296/2020
Angelo Riccitelli	CC SMCV	RGNR n. 6296/2020
Antonietta De Carlo	CC Foggia	RGNR n. 7647/2023
Dario Lunardon	Questura Verona	RGNR n. 3569/2022
Dario Lunardon	Questura Verona	RGNR n. 9674/2023
Davide Mosso	CC Lorusso e Cutugno Torino	RGNR n. 6189/2019
Riccardo Cattarini	CPR Gradisca d'Isonzo	RGNR n. 222/2021
Vanessa Luperi	CR San Gimignano	RGNR n. 958/2019
Vanessa Luperi	CC Firenze Sollicciano	RGNR n. 6030/2020
Vanessa Luperi	CR San Gimignano	RGNR n. 3878/2019

6. Studi, convegni e formazione

6.1. Attività di studio, ricerca, traduzione, collaborazioni con università ed enti di ricerca, pubblicazioni

L'U.O. 7, per previsione del Regolamento interno, svolge attività di studio e ricerca, nonché effettua collaborazioni con università ed enti di ricerca. All'occasione, si occupa anche di traduzioni di testi e di interpretariato.

Nel 2025, l'U.O. 7:

a. ha curato la prima traduzione in italiano dei *Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering* pubblicati anche in volume cartaceo a settembre 2025 [12];

12 A. Albano, A. Dionisi, traduzione in italiano (a cura di), *Principi sull'intervista efficace per indagini e per raccolta di informazioni*, GNPL, Roma, 2025.

b. ha contribuito alla redazione della *Guide for National Preventive Mechanisms on the monitoring of implementation of the European Commission Recommendation on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions*, frutto di una collaborazione avviata nel quadro del progetto europeo congiunto *Support to Council of Europe for EU network of prison monitoring bodies*, che attraverso l'attività del gruppo di lavoro per la redazione della Guida è arrivato a pubblicarla nel luglio 2025;

c. ha curato la pubblicazione di un articolo scientifico in inglese sulla situazione del sovraffollamento carcerario in Italia dal punto di vista di un'istituzione come il Garante [13], che sviluppa i contenuti della relazione presentata a febbraio 2025 al Consiglio d'Europa, nel *workshop* ''Tackling overcrowding in European prisons: strengthening NPMs' role in safeguarding rights and ensuring effective oversight'';

d. ha collaborato con la Sapienza Università di Roma nell'ambito del progetto di Terza missione ''Costituzione, Carcere e Città di Latina - 3Ci Lab''.

6.2. Partecipazione a tavoli di lavoro, convegni, seminari e incontri

Nel 2025, l'U.O. 7 ha partecipato, sia online sia in presenza, a numerosi tavoli di lavoro, convegni, seminari e incontri di carattere istituzionale con comitati, organizzazioni internazionali, organismi omologhi e associazioni operanti nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Le occasioni di confronto, così tenute, hanno rappresentato un momento essenziale di scambio di esperienze e di consolidamento delle reti di cooperazione, contribuendo al rafforzamento del ruolo del Garante nazionale nel sistema multilivello di protezione delle persone private della libertà personale.

L'U.O. 7 ha anche preso parte a visite di studio e iniziative di formazione, nazionali e internazionali, realizzate anche in collaborazione con università, enti di ricerca e istituzioni accademiche. Lo svolgi-

13 A. Albano, *The Italian case*, in *Queste Istituzioni - Rivista scientifica di diritto pubblico, costituzionale e amministrativo*, 2025, n. 1, pp. 124-130, questeistituzioni.it.

mento delle attività ha consentito di approfondire tematiche di particolare rilievo in materia di diritti umani, privazione della libertà, prevenzione della tortura e promozione di buone pratiche nei luoghi di detenzione e di trattenimento, favorendo l'aggiornamento costante del personale e la diffusione di una cultura giuridica e amministrativa orientata alla tutela della dignità della persona.

L'U.O. 7 quindi:

i. ha tenuto un intervento formativo su ''Il Garante nazionale e il monitoraggio dei rimpatri forzati'' alla ''Iniziativa di formazione per monitor dei rimpatri forzati'' organizzato presso il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Roma (marzo 2025);

ii. ha tenuto una relazione al Convegno su ''Detenzione amministrativa e Costituzione: limiti, diritti, legittimità'' presso la Biblioteca Aldo Marongiu dell'Ordine degli Avvocati, Palazzo di Giustizia, Cagliari (marzo 2025);

iii. ha tenuto una relazione al Convegno ''Detenzioni e trattenimenti tra teoria e prassi'' presso la Sala Santi Romano del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo (marzo 2025);

iv. ha tenuto la relazione ''Verso il carcere responsabilizzante: rispetto dei diritti, spazi relazionali e integrazione nelle città, riappropriazione del tempo, cultura ricostruttiva'' al Convegno ''Carcere e città. Tra sicurezza e diritti'', presso l'Aula IV del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia (marzo 2025);

v. ha tenuto la lezione ''Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e la rete dei Garanti territoriali'' nel Corso di Sociologia giuridica e della devianza, Corso di laurea in Scienze e tecniche del servizio sociale presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma (aprile 2025);

vi. ha tenuto una relazione al seminario su ''Ordinamento penitenziario e Costituzione nel 50° anniversario della legge n. 354/1975. La forza dello studio e della formazione nella rieducazione e risocializzazione della persona detenuta'', nell'ambito del progetto CODIC3 - Contrasto alle Discriminazioni, Carcere ed

Eguaglianza, che mira a rafforzare il legame tra Sapienza Università di Roma e la realtà detentiva laziale, attraverso interventi formativi innovativi di carattere multidisciplinare, laboratori culturali e artistici, azioni di sensibilizzazione della società civile in collaborazione con istituzioni, scuole superiori, società civile e terzo settore. Sapienza Università di Roma, Facoltà di Economia, sede di Latina (novembre 2025).

6.3. Attività formativa

L'attività formativa rientra tra gli adempimenti previsti per gli Stati aderenti alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (CAT). In base agli articoli 2 e 10 della Convenzione, gli Stati sono tenuti a offrire programmi di formazione e informazione specifica sul divieto assoluto di tortura al personale coinvolto nella gestione di persone private della libertà, con particolare attenzione alle forze di polizia.

L'Italia dà attuazione a tale previsione anche attraverso la collaborazione formativa tra il Garante nazionale e il personale individuato dall'articolo 10 della CAT. In questo quadro e a seguito della sottoscrizione di due distinti protocolli d'intesa, rinnovati nel tempo, rispettivamente con l'Arma dei Carabinieri e con l'Ispettorato delle Scuole di Polizia di Stato, il Garante nazionale, con la collaborazione dell'U.O.7, ha avviato un'intensa attività formativa rivolta sia agli allievi, sia agli ufficiali di alto grado delle due forze di Polizia.

I protocolli ricordati prevedono:

i. l'organizzazione di seminari, conferenze, *workshop* e tavole rotonde finalizzati all'analisi e all'approfondimento di tematiche di interesse comune;

ii. lo scambio reciproco di docenze, mediante la partecipazione di propri rappresentanti, con la condivisione di esperienze pratiche e conoscenze per migliorare le capacità operative e di intervento;

iii. la realizzazione di progetti formativi congiunti, eventualmente anche in collaborazione con altre istituzioni;

iv. la reciproca collaborazione per perseguire e realizzare l'interesse della collettività;

v. la distribuzione di *vademecum* e materiale informativo ai partecipanti ai corsi organizzati dalla Polizia di Stato.

In attuazione dei protocolli sottoscritti con l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato, il Garante nazionale, a volte con i Membri, altre volte con l'U.O. 7, ha tenuto lezioni e conferenze nelle rispettive Scuole di formazione.

Nell'anno 2025 più di 4500 Allievi Carabinieri e Allievi Marescialli hanno partecipato alle conferenze e ai corsi tenuti dal Garante, oltre a Ufficiali e Sottufficiali anche dell'Organizzazione Territoriale e Mobile. Parallelamente, in collaborazione con la Direzione Generale della formazione dell'Amministrazione penitenziaria, il personale del Garante nazionale ha tenuto docenze in corsi destinati agli Allievi del Corpo di polizia penitenziaria e, più in generale, al personale dell'Amministrazione penitenziaria. Complessivamente, nel periodo considerato, il Garante, attraverso l'U.O. 7, ha tenuto:

- 59 ore di lezione rivolte all'Arma dei Carabinieri [14];
- 32 ore rivolte alla Polizia di Stato [15];
- 6 ore rivolte al personale dell'Amministrazione penitenziaria [16].

14 Le docenze sono state effettuate nelle Scuole Allievi Carabinieri di Torino, Campobasso, Taranto, Reggio Calabria e Iglesias, le Scuole Marescialli e Brigadieri di Firenze — 1° Reggimento di Velletri — 2° Reggimento, l'Istituto superiore di tecniche investigative di Velletri e la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma.

15 Le docenze sono state effettuate nelle Scuole Allievi Agenti di Piacenza, Peschiera del Garda — Verona, Campobasso, Trieste, Alessandria e Vibo Valentia, la Scuola per il controllo del territorio di Pescara, il Centro Addestramento e Istruzione Professionale di Abbasanta — Oristano, il Centro di addestramento per le attività di polizia stradale, ferroviaria, d'immigrazione e di frontiera, postale e delle comunicazioni di Cesena, l'Istituto per Ispettori di Nettuno. Inoltre, l'U. O. 7 (con l'U. O. 4) ha effettuato docenze su ''Diritti fondamentali, Codice di Condotta Frontex. Attività di monitoraggio nei rimpatri forzati'' presso l'Istituto di Perfezionamento degli Ispettori di Nettuno sia nel 13° Corso di aggiornamento per il personale della Polizia di Stato già abilitato ai servizi di scorta a persone da rimpatriare sia nel 18° Corso di formazione per il personale della polizia di Stato da impiegare nei servizi di scorta a persone da rimpatriare.

16 Le docenze sono state effettuate su ''Tutela dei diritti e garanzie procedurali'' nel Corso ''In-service Training'' per il personale di Polizia Penitenziaria e del Comparto delle Funzioni Centrali da integrare nel contingente della Missione Internazionale presso la struttura detentiva di Gjadër (Albania), nella 3^ e 4^

7. Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) "Rimpatri forzati e tutela dei diritti" e attività connesse

Nell'ambito del progetto *Rimpatri forzati e tutela dei diritti* (FAMI 3), nel periodo di riferimento l'U.O. 7 ha contribuito alle seguenti attività:

a. Supporto al Responsabile del Workpackage WP 3 - Formazione nell'organizzazione delle iniziative di formazione progettuali rivolte ai *monitor* dei rimpatri forzati del Garante nazionale. L'U. O. 7 ha contributo con propri interventi didattici e metodologici (marzo e dicembre 2025);

b. partecipazione della U. O. 7 ai monitoraggi dei voli di rimpatrio forzato;

c. coordinamento e realizzazione delle attività previste dal progetto in due work package: il WP 4 - Networking e il WP 5 - Comunicazione.

8. Considerazioni finali

Nel 2025, l'U.O. 7, attraverso l'attività di studio, ricerca, formazione, cooperazione internazionale e monitoraggio sul campo, ha continuato a offrire il proprio contributo alla costruzione di un patrimonio di conoscenze, relazioni e prassi che rafforza la capacità dell'Istituzione di garanzia di incidere sui processi decisionali e di promuovere una cultura dei diritti fondata sull'evidenza e sul dialogo.

L'impegno nella redazione di pareri, memorie e contributi tecnici, nella partecipazione a reti di cooperazione e nella produzione di *amicus curiae* ha dato concretezza al collegamento fra l'esperienza interna di monitoraggio e il contesto esterno di elaborazione normativa e culturale.

---

edizione, organizzato dalla Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale "Piersanti Mattarella" di Roma, su "Le regole penitenziarie europee e le Mandela Rules" nonché su "Gli organismi e le autorità di garanzia" nel Corso per l'accesso alla qualifica di Sovrintendente del corpo di Polizia Penitenziaria presso la Scuola di Formazione e Aggiornamento per il Personale del Corpo e dell'Amministrazione Penitenziaria di San Pietro Clarenza - Catania.







ISBN 978-88-28-88906-9

024229311