




GNPL

Garante Nazionale
dei diritti delle persone 
private della libertà personale


Relazione al Parlamento

24
2024






GNPL

Garante Nazionale
dei diritti delle persone 
private della libertà personale



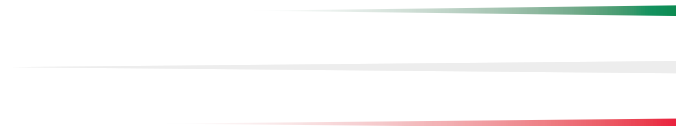
GNPL

Garante Nazionale
dei diritti delle persone 
private della libertà personale

Relazione al Parlamento

24

2024



© Relazione al Parlamento - Anno 2024

ISBN 9788894736939

Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale

www.garantenazionaleprivatiliberta.it

Progetto grafico e stampa
a cura di PRINGO srl - pringo.it

Stampato in Italia
Carta certificata FSC

INDICE

Indice numerico delle tabelle	<u>XIII</u>
Indice numerico dei grafici	<u>XVIII</u>
Indice numerico delle mappe	<u>XIX</u>

PARTE PRIMA - INTERVENTO DI RICCARDO TURRINI VITA

ANTICA E NUOVA CONSAPEVOLEZZA	<u>1</u>
-------------------------------	----------

PARTE SECONDA - INTERVENTO DI IRMA CONTI

IN COMMEMORAZIONE DELL' ON.LE PROF. AVV. FELICE MAURIZIO D'ETTORE	<u>12</u>
---	-----------

L'AMBITO PENALE	<u>14</u>
-----------------	-----------

1. Quadro generale del Collegio	<u>14</u>	VII
2. Attività di monitoraggio e vigilanza	<u>15</u>	
2.1 Gestione dei reclami e delle segnalazioni	<u>15</u>	
2.2 Visite negli istituti penitenziari	<u>16</u>	
3. Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penitenziari: composizione e profili critici	<u>19</u>	
3.1 Dati quantitativi della popolazione detenuta	<u>19</u>	
3.2 Dati qualitativi della popolazione detenuta	<u>27</u>	
3.2.1 Classi di età tra le persone detenute	<u>27</u>	
3.2.2 Donne detenute	<u>28</u>	
3.2.3 Persone detenute di cittadinanza straniera	<u>30</u>	
3.2.4 Circuiti penitenziari e la classificazione delle persone detenute	<u>32</u>	
4. Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penali per minorenni: composizione e profili critici	<u>35</u>	
5. Qualità di vita dei detenuti: profili critici e interventi	<u>45</u>	
5.1 Premessa	<u>45</u>	
5.2 Condizioni delle strutture e dei servizi di vitto e alloggio	<u>46</u>	

5.2.1 Interventi del Garante nazionale relativi alle case circondariali	<u>48</u>
5.3 Sistema sanitario a sostegno delle persone detenute	<u>50</u>
5.3.1 Qualità e accessibilità dei servizi sanitari	<u>50</u>
5.3.2 Tutela della salute mentale in ambito penitenziario	<u>52</u>
5.3.3 Interventi del Garante nazionale a tutela della salute delle persone detenute	<u>56</u>
5.4 Diritto ai colloqui e relazioni affettive	<u>57</u>
5.4.1 Interventi del Garante nazionale al tavolo tecnico per il diritto all'affettività	<u>57</u>
5.5 Tempistiche decisionali della Magistratura di sorveglianza	<u>58</u>
5.5.1 Interventi del Garante nazionale a supporto della Magistratura di sorveglianza	<u>58</u>
5.6 Opportunità lavorative e reinserimento sociale	<u>59</u>
5.6.1 Interventi del Garante nazionale per l'inserimento lavorativo delle persone detenute	<u>59</u>
5.7 Suicidi e altri eventi critici	<u>59</u>
5.7.1 Interventi del Garante nazionale per la gestione di eventi critici	<u>62</u>
5.8 Insufficienza e carenze del personale penitenziario	<u>63</u>
6. Ulteriori linee di intervento del Garante nazionale	<u>63</u>
6.1 Cooperazione interistituzionale	<u>63</u>
6.2 Tutela e protezione dei dati sensibili	<u>64</u>
7. Considerazioni finali	<u>64</u>

PARTE TERZA - INTERVENTO DI MARIO SERIO

LA RILEVANZA DELLA NOZIONE DI PAESE SICURO NELLA NORMATIVA IN MATERIA DI MIGRAZIONE	<u>67</u>
--	-----------

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.1 - SEGRETERIA GENERALE, CONTABILITÀ E SUPPORTO INFORMATICO

1. Area Segreteria generale	<u>86</u>
------------------------------------	-----------

1.1 Premessa	<u>86</u>
1.2 Personale alle dipendenze dell'Ufficio del Garante	<u>91</u>
1.2.1 Coordinamento e caratteristiche del personale	<u>91</u>
1.2.2 Criticità gestionali del personale	<u>94</u>
1.3 Direzione dell'Ufficio del Garante nazionale	<u>95</u>
2. Area Contabile	<u>95</u>
3. Area Informatica	<u>98</u>
3.1 Quadro generale delle attività digitali e di sistema	<u>98</u>
3.2 Indipendenza sistemistica del Garante nazionale	<u>98</u>
3.3 Sicurezza e gestione dei sistemi	<u>100</u>
3.4 Accessibilità e riduzione delle barriere comunicative	<u>101</u>
3.5 Sito istituzionale: migrazione alla piattaforma Entando 7 e nuova veste grafica	<u>102</u>
3.6 Portale intranet: aggiornamento banche dati e nuovo design	<u>102</u>
3.7 Indagini di mercato e materiale istituzionale di comunicazione	<u>103</u>
3.8 Logo del Garante nazionale	<u>103</u>
3.9 Ufficio Stampa e lavoro redazionale	<u>104</u>
3.10 Considerazioni finali	<u>105</u>

IX

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.2 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ NELL'AMBITO PENALE

1. Quadro generale	<u>107</u>
2. Attività di monitoraggio e analisi dati	<u>107</u>
2.1 Monitoraggio degli istituti penitenziari	<u>107</u>
2.2 Analisi dei reclami	<u>109</u>
3. Diritto alla salute	<u>110</u>
3.1 Profili critici nella tutela del diritto alla salute	<u>111</u>
3.2 Interventi del Garante nazionale per la tutela della salute mentale	<u>112</u>
4. Condizioni materiali e igieniche delle strutture	<u>114</u>
4.1 Profili critici sulle condizioni materiali di vivibilità nelle strutture	<u>115</u>

4.2	Interventi sulle condizioni materiali di vivibilità	115
5.	Trasferimenti e loro impatto sui percorsi detentivi	116
5.1	Profili critici nei trasferimenti dei detenuti	116
5.2	Interventi sui trasferimenti dei detenuti	117
6.	Colloqui con familiari e persone affettivamente significative	117
6.1	Profili critici nei colloqui familiari e affettivi	118
6.2	Interventi del Garante nazionale in materia di colloqui familiari e affettivi	119
7.	Pacchi, beni introducibili e modello 72	120
7.1	Profili critici relativi all'introduzione di beni e pacchi	120
7.2	Interventi del Garante nazionale in materia di beni e pacchi destinati ai detenuti	121
8.	Eventi critici e maltrattamenti	122
8.1	Maltrattamenti e interventi del Garante nazionale	122
8.2	Decessi in carcere e interventi del Garante nazionale	123
9.	Opportunità trattamentali	123
9.1	Profili critici sull'offerta trattamentale	124
9.2	Interventi del Garante nazionale per adeguare l'offerta trattamentale	124
10.	Cooperazioni e protocolli interistituzionali	124
11.	Attività di supporto interno al Garante nazionale	125
12.	Collaborazioni, studi e contributi scientifici	126
12.1	Pubblicazione del report "Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale"	127
13.	Considerazioni finali	127

X

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.3 - PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ DA PARTE DELLE FORZE DI POLIZIA

1.	Quadro generale	130
2.	Visite e rapporti	130
3.	Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	138

4. Attività formativa	139
5. Supporto nei procedimenti penali	140
6. Gestione delle segnalazioni	141
7. Interlocuzioni e cooperazione istituzionale	141
8. Attività di studio, ricerca e gestione di progetti istituzionali	142
9. Pareri e audizioni	143
10. Pubblicazioni	143
11. Considerazioni finali	144

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.4 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PERSONE MIGRANTI

1. Secondo semestre del 2023 - Quadro generale	147
1.1 Organizzazione dell'U.O. 4	147
1.2 Strutture di competenza dell'U.O. 4	147
2. Visite e raccomandazioni - secondo semestre del 2023	147
3. Ulteriori modalità di monitoraggio delle strutture - secondo semestre del 2023	148
4. Reclami e segnalazioni - secondo semestre del 2023	148
5. Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato - secondo semestre del 2023	149
6. Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione, integrazione (FAMI) - secondo semestre del 2023	153
6.1 Premessa	153
6.2 "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati": progetto FAMI 2	153
6.3 "Rimpatri forzati e tutela dei diritti": progetto FAMI 3	154
7. Attività consultiva - secondo semestre del 2023	154
8. Giornate di alta formazione del Garante nazionale presso l'Università degli Studi di Ferrara - secondo semestre del 2023	155
9. Anno 2024 - Quadro generale	155

9.1 Organizzazione dell'U.O. 4	155
9.2 Strutture di competenza dell'U.O. 4	155
10. Visite e raccomandazioni - anno 2024	156
10.1 Le visite presso Cpr e hotspot	156
10.2 Effetti delle raccomandazioni del Garante nazionale	158
11. Ulteriori modalità di monitoraggio delle strutture - anno 2024	161
12. Reclami e segnalazioni - anno 2024	161
13. Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato - anno 2024	164
14. Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) - anno 2024	171
14.1 Premessa	171
14.2 "Rimpatri forzati e tutela dei diritti": progetto FAMI 3	171
15. Attività di docenza - anno 2024	172
16. Attività consultiva - anno 2024	173
17. Intervento amicus curiae nel giudizio di costituzionalità dell'articolo 14, comma 2, del testo unico sull'immigrazione	174
18. Supporto a organismi sovranazionali di controllo in visita - anno 2024	174
19. Inventario dei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti - secondo semestre del 2023 e anno 2024	175
19.1 Inventario dei centri di permanenza per il rimpatrio	176
19.2 Inventario di hotspot, centri governativi di prima accoglienza e strutture analoghe destinate alle procedure di frontiera	190
19.3 Inventario delle strutture nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza e dei locali idonei presso l'ufficio di frontiera	196
19.4 Luoghi di privazione della libertà de facto delle persone migranti	205
20. Raccolta dati sui migranti ottemperanti - secondo semestre del 2023 e anno 2024	218
21. Considerazioni finali	222

UNITÀ ORGANIZZATIVA N. 5 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ NELL’AMBITO DELLE STRUTTURE SANITARIE, SOCIO- SANITARIE E ASSISTENZIALI

1. Quadro generale	<u>224</u>
2. Segnalazioni su RSA, RSD, TSO	<u>224</u>
3. Monitoraggi REMS	<u>226</u>
4. Considerazioni finali	<u>227</u>

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.7 – STUDI, RELAZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

1. Quadro generale	<u>230</u>
2. Attività del Garante nazionale nella veste di amicus curiae	<u>231</u>
3. Attività di consultazione de iure condito e de iure condendo	<u>232</u>
4. Accordi di cooperazione internazionale con organismi omologhi (National Preventive Mechanism)	<u>236</u>
5. Cooperazione internazionale	<u>237</u>
6. Attività connesse ai progetti del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI)	<u>237</u>
7. Rapporti con i Garanti territoriali	<u>238</u>
8. Studi, convegni e formazione	<u>239</u>
8.1 Attività di studio, ricerca, traduzione, collaborazioni con università ed enti di ricerca, pubblicazioni	<u>239</u>
8.2 Partecipazione a tavoli di lavoro, convegni, seminari e incontri	<u>240</u>
8.3 Attività formativa al personale che gestisce la privazione della libertà	<u>245</u>
9. Rapporti con la stampa e comunicati stampa	<u>247</u>
10. Considerazioni finali	<u>247</u>

APPENDICE ALLE ATTIVITÀ DELLA U.O.7 - CORNICE MULTILIVELLO DI TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ SECONDO SEMESTRE DEL 2023 E ANNO 2024

XIV

1. Quadro generale	<u>249</u>
2. Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) degli Stati membri del Consiglio d'Europa	<u>250</u>
2.1 Definizione	<u>250</u>
2.2 Collegamento con il Garante nazionale	<u>250</u>
2.3 Mappa	<u>251</u>
3. Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (CAT)	<u>252</u>
3.1 Definizione	<u>252</u>
3.2 Collegamento con il Garante nazionale	<u>253</u>
3.3 Mappa	<u>253</u>
4. Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT)	<u>256</u>
4.1 Definizione	<u>256</u>
4.2 Collegamento con il Garante nazionale	<u>257</u>
4.3 Mappa	<u>257</u>
5. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)	<u>260</u>
5.1 Definizione	<u>260</u>
5.2 Collegamento con il Garante nazionale	<u>260</u>
5.3 Mappa	<u>260</u>
6. Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED)	<u>264</u>
6.1 Definizione	<u>264</u>
6.2 Collegamento con il Garante nazionale	<u>264</u>
6.3 Mappa	<u>264</u>

INDICE NUMERICO DELLE TABELLE

<i>Tabella 1 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e capienza regolamentata (2024)</i>	<u>21</u>
<i>Tabella 2 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e posti effettivamente disponibili (2024)</i>	<u>21</u>
<i>Tabella 3 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e posti effettivamente disponibili per ciascuna Regione (2024)</i>	<u>22</u>
<i>Tabella 4 – Distribuzione persone detenute per posizione giuridica (2024)</i>	<u>23</u>
<i>Tabella 5 – Distribuzione persone detenute per pena inflitta (2024)</i>	<u>25</u>
<i>Tabella 6 – Distribuzione persone detenute per pena residua (2024)</i>	<u>26</u>
<i>Tabella 7 – Distribuzione persone detenute madri, figli al seguito e asili nido per Regione (2024)</i>	<u>29</u>
<i>Tabella 8 – Distribuzione persone detenute di cittadinanza straniera per Regione (2024)</i>	<u>31</u>
<i>Tabella 9 – Distribuzione persone detenute per sezione di allocazione (2024)</i>	<u>33</u>
<i>Tabella 10 – Sezioni di allocazione (2024)</i>	<u>35</u>
<i>Tabella 11 – Istituto penale per minorenni (IPM) Maschi</i>	<u>36</u>
<i>Tabella 12 – Istituto penale per minorenni (IPM) Femmine</i>	<u>36</u>
<i>Tabella 13 – Presenza e capienza IPM (2024)</i>	<u>38</u>
<i>Tabella 14 – Distribuzione per fascia d'età (2024)</i>	<u>39</u>
<i>Tabella 15 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli Istituti penali per i minorenni secondo la categoria (2024)</i>	<u>41</u>
<i>Tabella 16 – Numero di persone detenute presenti negli IPM, per nazionalità e sesso (2020-2024)</i>	<u>43</u>
<i>Tabella 17 – Persone detenute presenti negli IPM, per età, nazionalità e sesso (2020 – 2024)</i>	<u>44</u>
<i>Tabella 18 – Criticità segnalazioni e reclami (2024)</i>	<u>46</u>
<i>Tabella 19 – Dotazione strutturale degli istituti penitenziari per provveditorato: numero di sezioni, camere di pernottamento con servizi igienici a vista e spazi ad uso dei detenuti (2024)</i>	<u>47</u>
<i>Tabella 20 – Numero invii urgenti in ospedale (2024)</i>	<u>51</u>
<i>Tabella 21 – Istituti con sezioni S.A.I. (2024)</i>	<u>52</u>

<i>Tabella 22 – Tipologie detenuti con disagio psichico accertato presenti in istituti (2025)</i>	<u>53</u>
<i>Tabella 23 – Posti disponibili in sezioni A.T.S.M. presenti negli istituti (2024)</i>	<u>55</u>
<i>Tabella 24 – Storico principali eventi critici (2019-2024)</i>	<u>62</u>
<i>Tabella 25 – La distribuzione del personale per ruolo e Unità Organizzativa (2024)</i>	<u>92</u>
<i>Tabella 26 – Bilancio consuntivo al 31.12.2023</i>	<u>96</u>
<i>Tabella 27 – Bilancio consuntivo al 31.12.2024</i>	<u>97</u>
<i>Tabella 28 – Distribuzione territoriale degli istituti monitorati per provveditorato (2024)</i>	<u>109</u>
<i>Tabella 29 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti Guardia di Finanza (2016 - 2024*)</i>	<u>131</u>
<i>Tabella 30 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti Arma dei Carabinieri (2016 - 2024*)</i>	<u>132</u>
<i>Tabella 31 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti Polizia di Stato (2016 - 2024*)</i>	<u>134</u>
<i>Tabella 32 – Visite effettuate ai locali adibite a esigenze restrittive, per tipologia di Forza di Polizia (2016-2024*)</i>	<u>137</u>
<i>Tabella 33 – Visite alle camere di sicurezza, per tipologia di Forza di Polizia</i>	<u>137</u>
<i>Tabella 34 – Visita realizzata nel secondo semestre del 2023</i>	<u>148</u>
<i>Tabella 35 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione (2023)</i>	<u>150</u>
<i>Tabella 36 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2018-2023)</i>	<u>151</u>
<i>Tabella 37 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori assoluti) - Prime cinque nazioni (2018-2023)</i>	<u>151</u>
<i>Tabella 38 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori percentuali) - Prime cinque nazioni (2018-2023)</i>	<u>152</u>
<i>Tabella 39 – Monitoraggi dei voli di rimpatrio realizzati nel secondo semestre 2023</i>	<u>152</u>
<i>Tabella 40 – Visite realizzate (2024)</i>	<u>157</u>
<i>Tabella 41 – Numero di segnalazioni (2024)</i>	<u>162</u>
<i>Tabella 42 – Oggetto delle segnalazioni (2024)</i>	<u>163</u>
<i>Tabella 43 – Attori segnalanti (2024)</i>	<u>164</u>
<i>Tabella 44 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione (2024)</i>	<u>165</u>
<i>Tabella 45 – Voli charter di rimpatrio forzato (2024)</i>	<u>166</u>

<i>Tabella 46 – Persone rimpatriate per provincia (2024)</i>	<u>167</u>
<i>Tabella 47 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2020-2024)</i>	<u>170</u>
<i>Tabella 48 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori assoluti) - Prime cinque nazioni (2020-2024)</i>	<u>170</u>
<i>Tabella 49 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori percentuali) - Prime cinque nazioni (2020-2024)</i>	<u>171</u>
<i>Tabella 50 – Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata (2023)</i>	<u>178</u>
<i>Tabella 51 – Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)</i>	<u>179</u>
<i>Tabella 52 – Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)</i>	<u>180</u>
<i>Tabella 53 – Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) (2023)</i>	<u>181</u>
<i>Tabella 54 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)</i>	<u>181</u>
<i>Tabella 55 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2020-2021)</i>	<u>182</u>
<i>Tabella 56 – Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata (2024)</i>	<u>183</u>
<i>Tabella 57 – Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)</i>	<u>184</u>
<i>Tabella 58 – Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)</i>	<u>185</u>
<i>Tabella 59 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)</i>	<u>186</u>
<i>Tabella 60 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2022)</i>	<u>186</u>
<i>Tabella 61 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2023)</i>	<u>187</u>
<i>Tabella 62 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2024)</i>	<u>187</u>
<i>Tabella 63 – Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), per area geografica della nazionalità dichiarata (valori assoluti) (2020-2024)</i>	<u>188</u>
<i>Tabella 64 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), per area geografica della nazionalità dichiarata (valori percentuali) (2020-2024)</i>	<u>188</u>
<i>Tabella 65 – Capienza centri permanenza per i rimpatri (2024)</i>	<u>190</u>

<i>Tabella 66 – Richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera con trattenimento nell’hotspot di Pozzallo - Modica* (2023)</i>	<u>191</u>
<i>Tabella 67 – Richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento hotspot di Pozzallo - Modica* (2024)</i>	<u>192</u>
<i>Tabella 68 – Richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento - hotspot di Porto Empedocle* (2024)</i>	<u>194</u>
<i>Tabella 69 – Centri destinati ai richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera (2024)</i>	<u>196</u>
<i>Tabella 70 – Strutture diverse e idonee in uso per le finalità di cui all’articolo 13, comma 5 bis T.U. IMM.</i>	<u>198</u>
<i>Tabella 71 – Camere di sicurezza in uso anche per le finalità di cui all’articolo 13, comma 5 bis T.U. IMM.</i>	<u>201</u>
<i>Tabella 72 – Ingressi persone migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata (2023)</i>	<u>206</u>
<i>Tabella 73 – Ingressi di persone migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti (2023)</i>	<u>208</u>
<i>Tabella 74 – Funzionamento e Tempi di permanenza media nelle strutture Hotspot (2023)</i>	<u>208</u>
<i>Tabella 75 – Ingressi persone migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata (2024)</i>	<u>209</u>
<i>Tabella 76 – Ingressi di persone migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti (2024)</i>	<u>211</u>
<i>Tabella 77 – Funzionamento e tempi di permanenza media nelle strutture Hotspot (2024)</i>	<u>212</u>
<i>Tabella 78 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia (2023)</i>	<u>213</u>
<i>Tabella 79 – Persone trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera ai sensi dell’art. 10, comma 1, D.Lgs. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera) - (2023)</i>	<u>215</u>
<i>Tabella 80 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia (2024)</i>	<u>215</u>
<i>Tabella 81 – Persone trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera ai sensi dell’art. 10, comma 1, D.Lgs. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera): Periodo 1.1.2024-31.12.2024</i>	<u>217</u>
<i>Tabella 82 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia (2023)</i>	<u>218</u>

<i>Tabella 83 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia (2024)</i>	<u>220</u>
<i>Tabella 84 – Classificazione degli status di accreditamento NHRI</i>	<u>252</u>
<i>Tabella 85 – Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (CAT)</i>	<u>255</u>
<i>Tabella 86 – Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (OPCAT) e Meccanismi nazionali di prevenzione (NPM)</i>	<u>259</u>
<i>Tabella 87 – Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)</i>	<u>262</u>
<i>Tabella 88 – Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)</i>	<u>266</u>

INDICE NUMERICO DEI GRAFICI

	<i>Grafico 1 – Distribuzione segnalazioni/reclami per tema (2024)</i>	<u>16</u>
	<i>Grafico 2 – Istituti penitenziari visitati sul totale delle visite in strutture (2024)</i>	<u>17</u>
	<i>Grafico 3 – Istituti penitenziari visitati sul totale degli istituti penitenziari (2024)</i>	<u>17</u>
	<i>Grafico 4 – Storico delle persone detenute dimesse ex legge 199/2010 (2019-2024)</i>	<u>20</u>
	<i>Grafico 5 – Distribuzione mensile per posizione giuridica (2024)</i>	<u>24</u>
	<i>Grafico 6 – Distribuzione persone detenute per classi di età (2024)</i>	<u>28</u>
	<i>Grafico 7 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2019-2024)</i>	<u>29</u>
	<i>Grafico 8 – Distribuzione persone detenute per sezione di allocazione (2024) - Rilevazione del 06/01/2025</i>	<u>34</u>
	<i>Grafico 9 – Presenza, capienza, indice di sovraffollamento Istituti penitenziari minorili (IPM) (2024)</i>	<u>38</u>
XX	<i>Grafico 10 – Categorie dei delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli Istituti penali per i minorenni (2024)</i>	<u>40</u>
	<i>Grafico 11 – Andamento persone detenute presenti negli IPM (2020 - 2024)</i>	<u>43</u>
	<i>Grafico 12 – Storico suicidi (2022-2024)</i>	<u>60</u>
	<i>Grafico 13 – Andamento suicidi (2022-2024)</i>	<u>61</u>
	<i>Grafico 14 – Struttura del Garante nazionale</i>	<u>91</u>
	<i>Grafico 15 – Numero di segnalazioni (2024)</i>	<u>162</u>
	<i>Grafico 16 – Oggetto delle segnalazioni (2024)</i>	<u>163</u>

INDICE NUMERICO DELLE MAPPE

<i>Mappa 1 – Numero camere di sicurezza agibili in Italia, divise per regione.</i>	<u>136</u>
<i>Mappa 2 – NHRI degli Stati membri del Consiglio d'Europa</i>	<u>251</u>
<i>Mappa 3 – Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (CAT)</i>	<u>254</u>
<i>Mappa 4 – Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (OPCAT) e Meccanismi nazionali di prevenzione (NPM)</i>	<u>258</u>
<i>Mappa 5 – Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Cripd)</i>	<u>261</u>
<i>Mappa 6 – Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)</i>	<u>265</u>

RICCARDO TURRINI VITA

ANTICA E NUOVA CONSAPEVOLEZZA

§1 La relazione che viene oggi introdotta alla Loro considerazione ha la peculiarità di offrire notizie sul secondo semestre del 2023 oltre che sull'anno 2024 conclusosi.

A distanza di non pochi anni dalla prima costituzione del Collegio e dalla organizzazione dell'ufficio che lo sostiene, si è avuto un primo avvicendamento e quindi, per ragioni dolorose, un secondo e parziale che è caduto sulla persona dell'odierno presidente.

Ai Membri del primo Collegio che hanno avuto piacere di intervenire, rivolgo il mio saluto personale e i sentimenti di istituzionale gratitudine per l'opera data alla fondazione del Garante, accreditatosi quale Meccanismo nazionale di prevenzione (come richiesto dal Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro la tortura ratificato dalla Repubblica¹, con la legge 9 novembre 2012, n. 195²).

La mia personale gratitudine deve essere oggi testimoniata ai membri del Collegio che mi hanno accolto nel mandato, l'Avvocato Irma Conti e il Professor Mario Serio.

Quella di oggi è dunque, nella breve storia del Garante nazionale, una Relazione simbolicamente significativa. Se la storia del Garante è così breve da essere piuttosto una *chronica* con relativi paralipomeni – sono forse sette gli interventi legislativi caduti sull'articolo 7 del decreto-legge del dicembre 2013 che lo istituiva – non è breve la storia anche propriamente giuridica del riconoscimento delle necessità umane sottese al mandato dell'odierno Garante.

Di alcuni esempi, per sommi capi e tali per larghe analogie, vorremmo offrire un ricordo, profittando della meritoria curiosità che i cultori della storia del diritto hanno rivolto da alcuni decenni, forse sollecitati dalla viva discussione dottrinale sui fini della pena e soprattutto sui termini costituzionali, sovranazionali o più semplicemente umani, della sua esecuzione.

Non paia, tuttavia, un ritorno al primo nome di questa Autorità che esplicitamente ricordava i detenuti: alle altre, ampie, onerose e crescenti attribuzioni del Garante nazionale dedicheremo qualche parola più avanti.

1 Adottato il 18 dicembre 2002 alla cinquantasettesima sessione dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite con risoluzione A/RES/57/199.

2 Il Garante fu dapprima designato con nota verbale 25 aprile 2014 fatta all'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e al Sottocomitato per la prevenzione della tortura e infine stabilmente qualificato come tale dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.

§2 Quando consideriamo le fonti della civiltà greca e romana troviamo che non manca la commiserazione per chi soffre prigionia o trattamenti crudeli, senza escluderne la schiavitù che pure era integrata nell'ordinamento giuridico.

L'attenzione alla tutela delle persone non libere procede talora unitamente ad uno sforzo di mitigazione delle pene: si tratta, però, di azioni concettualmente diverse.

Platone fra i diversi tipi di pena detentiva che immagina nel suo tardo dialogo *Le leggi*, descrive un carcere che egli vuole sia posto nel centro della città: non è però comprensibile se egli lo proponga per offrire un controllo civico sulle condizioni dei detenuti o perché sia uno strumento di monito ai consociati³.

Resta un dubbio del tutto teorico, perché il disegno costituzionale che è materia del dialogo rimase puramente cartaceo.

Segnali più chiari si trovano nella legislazione del tardo Impero Romano dopo la conversione degli imperatori, quando cioè apparve ciò che Biondo Biondi⁴ chiamò "*il diritto romano cristiano*", remotissima aurora del *jus commune* che legherà dopo il Mille la cristianità ma che raccolse anche le intuizioni del pensiero stoico, come poté concludere il Crifò⁵.

Se l'opinione generale è che la detenzione non fosse pena in sé presso i Romani è anche vero che il celeberrimo passo di Ulpiano (9, de off. Proc.)⁶ attesta che tale principio non era rispettato. In effetti la premessa della affermazione di Ulpiano è "*I governatori hanno l'uso di condannare le persone a essere tenute in carcere o perché vi restino ristrette in*

2

3 Platone, *Le leggi*, X, 907 E – 908 B, in Platone, *Tutti gli scritti*, Rusconi, Milano, 1991 p. 1693 Fa dire Platone al protagonista ateniese: "*Dopo il premio, dobbiamo tenere un discorso che si faccia giustamente interprete delle leggi, e ordini a tutti gli empi di abbandonare i propri costumi di vita, e di rivolgersi verso quelli delle persone pie. Ma per quelli che non obbediscono, questa sia la legge riguardante l'empietà se un tale commette empietà nelle parole o nei fatti, chi per caso si trova presente difenda la legge segnalando ai magistrati il colpevole, e i magistrati che verranno informati per primi, lo presentino al tribunale che è stato designato a giudicare in merito a tali questioni, come prevedono le leggi (se un magistrato, dopo aver ascoltato questi fatti, non compie ciò che dovrebbe fare, sia egli stesso accusato di empietà, da parte di chi vuole vendicare le leggi). Se uno viene riconosciuto colpevole, il tribunale fissi per ogni singolo caso, la pena per chi commette empietà. Il carcere sia la pena comune per tutti: e le carceri nel nostro stato devono essere tre; uno, situato presso la piazza, sarà comune alla maggior parte dei criminali e servirà a salvaguardare la maggior parte delle persone fisiche, un altro, situato presso il luogo dove avvengono le adunanze notturne, chiamato "carcere correzionale", un altro ancora, infine, al centro della regione, dove vi sia un luogo deserto e assolutamente selvaggio, avrà un qualche nome che evoca la pena".*

4 BIONDO BIONDI (1888-1966), *Il diritto romano cristiano*, Giuffrè, Milano, 1952 1954.

5 GIULIANO CRIFÒ, *Cristianesimo, diritto romano, diritti della personalità*: in *Libertà e uguaglianza in Roma antica*, Roma, 1996, p. 279 ss.

6 D.48.19.8-9-4: "*Solent praesides in carcere continendos damnare aut ut in vinculis contineantur: sed id eos facere non oportet. Nam huiusmodi poenae interdictae sunt: carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi debet*".

catene". Sicché, breve o lunga, la detenzione esisteva e certo le condanne *ad metalla* non ponevano il condannato in condizioni di libertà.

Alcune costituzioni imperiali testimoniano quel diverso spirito del legislatore. Dal titolo *De custodia reorum* (del Codice di Giustiniano, ma che si trova già nel precedente Codice teodosiano) traiamo una costituzione di Costantino, emessa nel 312 che dà alcune regole per mitigare le durezzae usate sui prigionieri.

C. I. 9. 4,1.2-3 "Intanto, a chi è presentato (al giudice) conviene che siano applicate non manette di ferro che siano strette alle ossa, ma catene più lunghe, perché non vi sia tormento ma resti assicurata la custodia. Il ristretto neppure deve soffrire il buio delle camere più interne, ma essere rafforzato dalla luce naturale e, dove la notte abbia reso necessario raddoppiare la custodia, deve essere posto negli atrii delle carceri ed in luogo sano, e ritornato di nuovo il giorno, subito al primo sorgere del sole deve essere ricondotto all'aperto etc⁷".

Nello stesso senso, vanno altre costituzioni di Costanzo II (C.Th. 9.33) Teodosio (C.9.4.5) Onorio (C.1.4.9.) Un *officium* funzionalmente analogo a quello dell'odierno Garante⁸ sembra apparire sotto Giustiniano. Il grande imperatore, nel 529 dirige una costituzione a Mena, prefetto del pretorio: premesso che nessuno deve essere incarcerato senza ordine delle autorità, chiede poi ai vescovi residenziali, (o come si dice oggi, diocesani) di fare visita alle carceri il mercoledì o il venerdì, e verificare chi vi sia tenuto, la sua condizione, se si tratti di detenuti per debiti, per reati vari o addirittura per omicidio⁹. L'oggetto della verifica episcopale, per così dire, è dunque il titolo di detenzione, il rispetto dei termini processuali, lo *status* dei ristretti.

Il tratto saliente della costituzione sta in ciò che essa ricorre a figure autorevoli ma esterne all'amministrazione certamente del luogo di restrizione e più in generale all'apparato statale. Ci pare però che sia la stessa possibilità di visita a costituire la remora

7 C.Th. 9.3.1.pr. (= C.I. 9.4.1.2-3): "*Interea vero exhibitio non ferreas manicas et inhaerentes ossibus mitti oportet, sed prolixiores catenas, ut et cruciatio desit et permaneat fida custodia. Nec vero sedis intimae tenebras pati debet inclusus, sed usurpata luce vegetari et, ubi nox geminaverit custodiam, vestibulis carcerum et salubribus locis recipi ac revertente iterum die ad primum solis ortum illico ad publicum lumen educi, ne poenis carceris perimatur, quod innocentibus miserum, noxiis non satis severum esse cognoscitur*".

8 ANDREA TRISCIUOGLIO, La condizione dei detenuti, in A Pierluigi Zannini. Scritti di diritto romano e giusantichistici (a cura di F. Zuccotti e M.A. Fenocchio), Ledizioni, Milano, 2018, p. 317 ss., aveva segnalato l'analogia, «per la sua terzietà», tra il vescovo e gli odierni garanti dei diritti dei detenuti.

9 La costituzione è posta in C. I. 9.4.6.1 ed il testo greco è stato ricostruito dal Kruger. Così il testo latino: C.9.4.6.1. "*Eos autem qui inclusi sunt vel includentur religiosissimi locorum episcopi una cuiusque hebdomadis die quarta vel sexta explorent et diligenter causas detentionis eorum inquirant et servine an liberi sint, num propter aes alienum an propter alias accusationes vel ob homicidium inclusi sint*".

a comportamenti illegittimi delle autorità giudiziarie e di governo che si desidera evitare. Del resto, come annotava Marialuisa Navarra, al cui saggio facciamo riferimento, nello stesso senso si era determinato cento anni prima l'imperatore Onorio¹⁰.

§3 Lasciamo trascorrere quasi un millennio e avviciniamoci all'età moderna che vede emergere i tratti dell'odierna statualità attorno alla figura del Principe ricorrendo alla *lex de imperio*¹¹ e sostenuto dalla concreta costruzione di un'amministrazione pubblica che va lentamente sostituendosi agli assetti istituzionali precedenti.

Per intuitive ragioni nella città di Roma, è ben documentata la successione di determinazioni pontificie e di organi *ad hoc*. Nel 1435, il Pontefice Eugenio IV ordina al Cardinale Vice Camerlengo di procedere ad una periodica "visita" delle carceri e di riferire successivamente a lui sugli esiti. Il numero delle carceri e soprattutto la loro frammentazione induce lo stesso Vice Camerlengo che non riesce a visitarle a chiedere al Pontefice che tal incombenza venga diversamente regolamentata.

Decenni dopo, Alessandro VI, nel 1492, farà istituire il "Tribunal Visitationis".

Questo nome non sia suggestivo di prospettive giudiziarie poiché la separazione del potere amministrativo dalle forme giudiziali, e più generalmente dal potere esecutivo, arriva sul finire del 1700 e, a bene vedere, non si completa prima del 900¹². Pur in quella indistinzione dei poteri amministrativo e giudiziario, l'occhio contemporaneo riconosce alla Visita una doppia funzione.

4

¹⁰ MARIALUISA NAVARRA, Carcerazione preventiva e presunzione d'innocenza in una costituzione giustiniana (C.I. 9.4.6), in *Rivista di Diritto Romano - XXIV - 2024* (n.s. IX): " *Anche tale attribuzione in sé non è una novità assoluta: già Onorio in una costituzione del 409 aveva tracciato la via, affidando all'antistitum christianae religionis il controllo sull'osservanza da parte dei iudices delle prescrizioni ivi dettate in materia di trattamento carcerario. C.Th. 9.3.7 = C.I. 1.4.9: Imppp. Honorius et Theodosius AA. Caeciliano pp (omissis) Nec deerit antistitum Christianae religionis cura laudabilis, quae ad observationem constituti iudicis hanc ingerat monitionem. Dat. VIII Kal. Febr. Ravennae Honorio VIII et Theodosio III AA. cons.*" .

¹¹ D. I, 4, 1pr (Ulpianus 1 inst). *Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*

¹² Le costituzioni apostoliche che si succedono mostrano che sono chiamati a far parte di quel tribunale: il Governatore di Roma (ossia il Vice Camerlengo) con funzioni di Presidente, l'Uditore di camera, il Prefetto delle carceri, il Vicario, il Senatore, il Procuratore fiscale, il Procuratore dei poveri, il Prelato della Confraternita della Carità, il Soldano del carcere (ossia il comandante), il Giudice, il Visitatore segreto delle carceri, il Commissario delle triremi. Per le visita alle carceri del tribunale del Senatore di Roma intervenivano anche i tre conservatori e il giudice criminale. Segretario del Tribunale era il procuratore dell'Arciconfraternita di San Girolamo della Carità, al quale incombeva di preparare, ogni martedì, la "lista visitationis" ossia l'elenco dei detenuti che hanno diritto o che hanno chiesto di essere ascoltati.

L'una è il controllo dell'esecuzione della pena, particolarmente in rapporto al trattamento materiale e spirituale dei detenuti, alla complessiva gestione del carcere, al controllo dell'operato del personale addetto¹³.

L'altra competenza della Visita cade sulla valutazione della legittimità del titolo di detenzione: essa, perciò, si interessa delle catture, delle carcerazioni, dell'andamento processuale delle cause e dell'applicazione delle sentenze, anche per accelerarne la conclusione dei giudizi¹⁴. Esigenza avvertita, permanente, strumenti affini che la stessa *res custodialis* postula nello scorrere dei tempi.

§4 Giungiamo alle soglie dell'Unità di Italia, e ritroviamo le preoccupazioni per le condizioni di vita delle persone private della libertà nel R.D. 27 gennaio 1861 n. 4681 che promulga il regolamento generale delle carceri giudiziarie del Regno sardo¹⁵ (tre mesi dopo sarebbe stato proclamato il Regno d'Italia).

Se anche l'Amministrazione delle carceri dipende dal Ministero dell'interno (art. 1 co.1) la sorveglianza delle carceri fuori del capoluogo di circondario è delegata al sindaco del comune (co. 3)¹⁶.

La vera istanza esterna è però (articoli 7 – 8 – 9 – 10) la Commissione visitatrice: *“In ogni Comune, in cui hanno uno o più carceri, è istituita una Commissione visitatrice composta dal Sindaco, che ne avrà la presidenza, del Procuratore del Re, o di un suo Sostituto, del Parroco, nel cui distretto il carcere e di quattro cittadini nominati dal Consiglio Comunale. Se le carceri sono situate in un Comune, che non sia residenza di un Tribunale collegiale, sarà Membro nato dalla Commissione il Giudice del Mandamento invece dell'Ufficiale del Pubblico Ministero. La durata in ufficio dei Membri elettivi è quadriennale: ne scade uno in ogni anno; nei primi tre anni le scadenze sono regolate dalla sorte, successivamente dall'anzianità.”*

“L'azione della Commissione è di mero controllo, e consultiva: non ha perciò nell'ammini-

¹³ In particolare, senza la presenza dei custodi e dei loro aiutanti, vengono ispezionati tutti i locali, ed assaggiati i cibi, visitate le infermerie ed ascoltati i reclusi sui trattamenti loro riservato e su eventuali lamentele e reclami da presentare per abusi e soprusi subiti.

¹⁴ Concludeva nel suo compendioso studio il vescovo Scanaroli *“Ex quibus apparet hic in Urbe piissime agi cum carceratis, praesertim in carceribus secretis detentis, ne ipsis necessaria ad victum, vestitum, et ad spirituale commodum deficient; ne opera istigatorum a iudicibus protrahantur causae et exitus earum retardetur; ne carcer, de jure inventus ad custodiam, vertatur in poenam ...”*.

¹⁵ Poco tempo dopo verrà emanato anche un regolamento generale per le carceri penali, ovvero, per le odierne case di reclusione.

¹⁶ La necessità di visite cadenzate per mese con ascolto delle rimostranze (“i richiami” dice il regolamento) sugli abusi e sui disordini è definito come un dovere dell'autorità amministrativa preposta, anche quando tale funzione sia attribuita al Sindaco (art. 4).

strazione parte alcuna esecutiva.” (articolo 8) ma i poteri correlati al dovere di visita sono molti: “Essa è chiamata ad esercire una sorveglianza interna del carcere in tutto ciò che concerne il vitto, il materiale, la salubrità, la disciplina, le punizioni, la tenuta regolare dei registri, le lavorazioni, la distribuzione del guadagno, la istruzione religiosa, la riforma morale dei detenuti, la condotta dei guardiani verso di essi: per tal effetto debba visitare il carcere frequentemente per mezzo de ‘suoi Membri a turno” (articolo 9).

Aggiunge l’articolo 10: *“Sopra tutti gl’inconvenienti scoperti, e sui provvedimenti da adottarsi la Commissione riferirà all’Autorità amministratrice delle carceri, e terrà con essa gli opportuni concerti, e quando lo credesse necessario, potrà anche per tale oggetto rivolgersi direttamente al Ministro dell’Interno”. L’estraneità organica dei visitatori all’amministrazione e la loro (relativa) indipendenza è l’elemento di maggiore significato ed è anche il requisito di efficacia della visita quale strumento di prevenzione.*

§5 La spigolatura fra le istituzioni che, nei secoli, hanno accennato alla tutela dei diritti che sottostanno alla missione dello stesso Garante nazionale, mostra che è stato sempre considerato necessario un accesso indipendente ai luoghi nei quali, sotto i più diversi nomi, siano trattenute le persone e quindi sia ridotto l’esercizio delle attività il cui presupposto ordinario è la libertà di portarsi altrove.

6

Certo, storicamente, fu modesta l’efficacia delle premure ricordate e ciò insegna a comprendere gli odierni limiti dell’azione del Garante ma certo non a desistere dal proprio ministero. Sembra allora appropriato, che questa Relazione, oltre a riferire sul lavoro svolto nell’anno 2024 e nel secondo semestre 2023, ponga alcune riflessioni *de futuro* sollecitate dalle stesse innovazioni tanto dello Stato italiano quanto delle Unione europea che richiamano il Garante nazionale ed i suoi compiti.

§6 Le circostanze della creazione e dell’asestamento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale coincidono con la crisi istituzionale penitenziaria conseguita alla sentenza pilota *Torreggiani* della Corte europea dei diritti umani¹⁷ e alle conseguenti iniziative del Consiglio d’Europa¹⁸.

¹⁷ Trattasi della sentenza pilota *Torreggiani e altri c. Italia* 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 che accertava la violazione dell’articolo 3 CEDU dovuta al sovraffollamento carcerario sistemico e alla mancanza di idonei rimedi preventivi e compensativi nell’ordinamento italiano. Era stata preceduta dalla sentenza *Sulejmanovic* nel 2009.

¹⁸ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa con decisione 8 marzo 2016 – *Resolution CM/ResDH(2016)28* – chiuse l’esame dei casi *Sulejmanovic* e *Torreggiani* ritenendo idonee le misure prese dall’Italia. In particolare, il Comitato considerava con soddisfazione l’aver istituito a livello nazionale un meccanismo indipendente di supervisione delle strutture detentive che consentirà alle competenti autorità di prendere prontamente le necessarie misure correttive.

Il presente assetto amministrativo è stato consolidato nel DPCM 10 aprile 2019 n. 89 cui è però succeduta la riformulazione fatta nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.

Se tanto è ben noto, una certa considerazione devono ricevere, in questa sede, gli sviluppi ordinamentali di altre Autorità di garanzia dei diritti e soprattutto le esigenze operative del Garante nazionale che sembrano sorgere dalle innovazioni.

Il legislatore anche delegato ha di recente con più proprietà tracciata la struttura amministrativa e la collocazione di altri Garanti, sia unipersonali¹⁹ sia collegiali²⁰ così da meglio servire ai fini istituzionali.

§7 Nuove esigenze operative, infatti, sembrano sorgere e fra esse, hanno grave rilievo i doveri di visita e monitoraggio collegate alla normativa sull'immigrazione.

Fra i luoghi di "privazione della libertà" attribuiti alla visita del Garante²¹, ricadono i centri di permanenza per il rimpatrio; le strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza; i locali idonei presso gli uffici di frontiera; i punti di crisi, detti *hotspot*, i centri governativi di prima accoglienza, le strutture analoghe sul territorio destinate alle procedure di frontiera, i locali di trattenimento ai valichi di frontiera²², come si ritrova nel decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (T. U. Immigrazione, articolo 10-ter) tante volte novellato.

Ora, il 14 maggio 2024, sono stati definitivamente approvati dal Consiglio dell'Unione europea dieci atti (nove Regolamenti e una Direttiva)²³ la cui prevedibile vigenza decorrerà dall'estate 2026.

¹⁹ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), legge 12 luglio 2011, n. 112 (Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza).

²⁰ Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, legge 22 dicembre 2021, n. 227 (delega al Governo in materia di disabilità) e d.lvo 5 febbraio 2024, n. 20 (Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo).

²¹ In tali visite e monitoraggi, cui seguono eventuali raccomandazioni all'amministrazione di riferimento, i componenti del Collegio sono assistiti dal personale dell'Ufficio e se del caso da esperti volontari (e gratuiti). Vistosa è l'assenza dei medici (dirigenti sanitari) dall'organico dell'ufficio se si considerano i caratteri delle sedi oggetto di visita.

²² Il Garante è inoltre meccanismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della Direttiva 115/2008/CE.

²³ I Regolamenti sono entrati in vigore l'11 giugno 2024 (venti giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale avvenuta il 22 maggio 2024), ma in linea generale si applicheranno da giugno o luglio 2026 (a seconda dei Regolamenti).

In due regolamenti (Regolamento *screening* e Regolamento procedure)²⁴ è previsto l'obbligo per gli Stati di assicurare l'intervento di un meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio²⁵. Il maggiore numero di provvedimenti di allontanamento dovrebbe perciò condurre a un aumento dei rimpatri forzati, anch'essi da monitorare. La nuova disciplina che si attende a breve sollecita il Garante nazionale, per assicurarne il rispetto, a chiedere una rivisitazione del suo assetto e del *modus operandi*, di modo che gli accessi anche brevi ai diversificati luoghi di trattenimento siano puntuali e frequenti.

§8 Parole simili suggerirebbero i doveri di visita e alle numerose tipologie di strutture sanitarie, crediamo però che questa Relazione possa dispensarsene in considerazione della recente istituzione dell'Autorità di garanzia per i diritti dei disabili e della sua progressiva attivazione, essendo prevista esplicitamente la collaborazione fra i due Garanti²⁶ dal decreto legislativo n. 20/2024.

§9 Seppure il nome detenuto non compaia più nella titolatura del Garante nazionale, le circostanze di fatto e lo stesso carattere tipologico della detenzione penale (cautelare o esecutiva che sia) impongono di esporre nella Relazione le preoccupazioni del Garante. Purtroppo, le stesse circostanze non soddisfacenti hanno tale permanenza nel tempo che alcune considerazioni, alcune riflessioni, potranno sembrare *jam tritum sermonem*.

8

²⁴ L'articolo 10 del Regolamento (UE) 2024/1356, che introduce una procedura di accertamento nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne dell'Unione (c.d. Regolamento *screening*), e l'articolo 43, paragrafo 4, del Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (c.d. Regolamento procedure). Entrambi delineano specifici ambiti procedurali nei quali è previsto l'intervento delle autorità competenti. In particolare, tale intervento si colloca: a) nel corso della procedura di accertamento disposta alle frontiere esterne nei confronti dei cittadini di paesi terzi al momento dell'ingresso, procedura che ha una durata massima di sette giorni; b) nel corso delle procedure di asilo in frontiera, ossia nell'ambito della procedura accelerata di valutazione della domanda di protezione internazionale svolta alla frontiera, la cui durata massima è fissata in dodici settimane.

²⁵ Attualmente, i centri individuati per le procedure di frontiera sono a: Isola di Capo Rizzuto, Roccella Jonica, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Taranto, Lampedusa, Porto Empedocle, Catania, Messina, Pozzallo - Modica, Augusta, Pantelleria, ma solo i centri di Pozzallo - Modica e Porto Empedocle dispongono di locali detentivi per il trattenimento di richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera.

²⁶ L'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 5 febbraio 2024 n. 20, così dispone "Il Garante, con riguardo alle persone con disabilità che sono private della libertà personale, individua, ferme restando le rispettive competenze, forme di collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 10."

Una prima evidenza è la risalente *empasse* dell'efficacia dell'azione amministrativa che è seguita alle frequenti variazioni nelle direttive e della loro guida.

Ne è risultato, nonostante le buone intenzioni e qualche brillante iniziativa, una ripetuta stasi nell'esecuzione di direttive nazionali, la cui permanenza diveniva dubbia, in un'amministrazione per buona misura molto diffusa nello Stato e costitutivamente aperta alla società civile da cui in parte notevole dipende per le prestazioni oggetto dei diritti fondamentali.

Le complessive condizioni degli stabilimenti penitenziari, a dispetto degli operosi accorgimenti delle direzioni territoriali e dei piani nazionali di intervento, sono apparse alle visite del Garante sovente inadeguate rispetto alla legge penitenziaria italiana e, nei casi peggiori, tali da impingere nella violazione dei diritti dei detenuti.

Cade qui in parola il rapporto fra sovraffollamento e edilizia carceraria: il primo è conseguenza diretta dell'insufficienza della seconda.

Ogni mese, l'Amministrazione penitenziaria confessa quella circostanza con la pubblicazione delle statistiche: al 31 dicembre 2024, il numero dei posti in astratto (la cd capienza) era di 51.312, le persone detenute erano 61.861. Nel settore minorile, i detenuti presenti nello stesso fine d'anno erano 589 e i posti disponibili erano 561.

L'inadeguatezza degli spazi negli stabilimenti penitenziari nella successione storica è forse la condizione ordinaria con intervalli di più ariosa idoneità, in genere all'esito di provvedimenti di indulto e amnistia. Quella soluzione prettamente politica dell'inadeguatezza degli spazi quasi a compensazione di un'insufficienza dello Stato, è stata una costante della storia dell'Italia democratica: si contano in effetti dal 1948 al 1992, ben venti leggi in materia oltre alle cinque che furono promulgate nel biennio 46-47.

L'adeguamento del fabbisogno attraverso la riduzione *ope legis* della domanda, per usare espressioni algide, è divenuto dopo gli anni 90 del passato secolo molto più rarefatto, ma l'adeguamento dell'offerta abitativa è rimasta largamente inefficace.

Ha contribuito certamente l'opinione che porta a negare la necessità di spazi detentivi, nell'assunto della praticabilità di altre vie sanzionatorie: in realtà, l'odierna virtuosa preponderanza delle sanzioni e misure di comunità (93.475 persone al 31 dicembre 2024) rispetto alle pene espiate in reclusione (allo stesso giorno, 47.055 persone) e all'intera popolazione detenuta (61.861) dimostra quanto l'una non possa stare senza l'altra.

Molto più sul piano pratico, influisce l'immensa difficoltà di finanziare e condurre a compimento sia l'edificazione di nuovi stabilimenti sia l'adeguamento o la semplice manutenzione degli spazi esistenti, un problema per il vero comune ad ogni opera pubblica, sia essa scuola o strada.

Nel caso del carcere, l'innegabile trascuratezza cumulatasi nei decenni trascorsi è stata di recente decisamente superata, sia pure con tutte le difficoltà che si conoscono.

Il Garante nazionale vede con favore l'ampliamento delle risorse abitative del sistema penitenziario e ancora più la manutenzione specie sotto il profilo igienico delle realtà esistenti: è un necessario adempimento perché la pena non sia espiata in condizioni degradanti e dunque inumane.

Il bisogno di nuovi spazi (nel doppio significato di rinnovati e di ulteriori) è sostenuto anche dalla rilevazione di un rischio di inumanità creato nelle condizioni abitative di molti stabilimenti (in alcuni casi non un rischio ma una presente violazione).

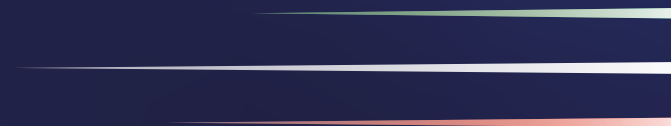
Si fa qui riferimento alla mera salubrità degli ambienti, senza attardarsi sulle altre prestazioni che la legge penitenziaria italiana (di cui pure ricorre il cinquantesimo anniversario) prevede per dare concretezza alla tensione costituzionale alla rieducazione che in quella compressione diviene difficilissima.

Si tratta dunque di un giudizio relativo ai bisogni umani minimi non rispondendo ai quali i rimedi giurisdizionali previsti dagli articoli 35bis e 35ter dell'Ordinamento penitenziario sono percorsi con amaro successo dai detenuti.

Il Garante nazionale deve rappresentare, soprattutto in questa Relazione ai Presidenti delle Camere ed ai Ministri della Giustizia e dell'Interno, che nella ponderazione degli interessi e della cura dei beni della vita cui il Legislatore ed il Governo sono chiamati, rimuovere la violazione in atto di diritti fondamentali deve avere preminenza. Si tratta, innanzi tutto, di obbligo di giustizia nei confronti delle persone attinte dalla privazione della libertà, e poi di evitare la già sperimentata esposizione della Repubblica al giudizio di organi internazionali.

Conforta però ricordare che il Legislatore ha saputo nelle urgenze penitenziarie trovare strumenti per contemperare, con il bene comune, il bene particolare ma prezioso della dignità umana delle persone private della libertà.

L'Ambito penale



IRMA CONTI

IN COMMEMORAZIONE DELL' ON.LE PROF.
AVV. FELICE MAURIZIO D'ETTORE

La Relazione annuale non può che prendere avvio dal ricordo, profondo e commosso, del nostro Presidente, Amico e Collega. Con sincera gratitudine e con dolore autentico rendiamo omaggio alla memoria del Professor Felice Maurizio D'Ettore, venuto prematuramente a mancare il 22 agosto 2024. Uomo di rara intelligenza e di profonda umanità, docente universitario di altissimo profilo, giurista raffinato e intellettuale autentico, il Professor D'Ettore ha rappresentato per intere generazioni un punto di riferimento saldo.

Non solo per il rigore del suo pensiero e per l'eleganza della parola, ma soprattutto per l'esempio umano e civile che ha saputo offrire con naturalezza e coerenza. Chi ha avuto il privilegio di lavorare al suo fianco, o anche solo di incontrarlo fugacemente, conserva il ricordo indelebile di un uomo colto e attento, capace di coniugare il sapere con la gentilezza, la fermezza dei principi con la mitezza dei modi. Dietro la sua discrezione si celava una fede profonda, che ne ispirava il cammino e che lo sosteneva nella difficile arte di conciliare l'impegno familiare con quello professionale. In ogni gesto, in ogni parola, traspariva la dedizione di chi non cercava riconoscimenti, ma operava per convinzione e per amore della cosa pubblica.

12

Nel gennaio 2024, con il consueto senso del dovere e dello Stato, il Professor D'Ettore aveva assunto la Presidenza dell'Autorità Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale. Fin dai primi giorni aveva impresso una direzione chiara e ambiziosa, trasformando quella che per molti appariva come una funzione meramente istituzionale in una vera e propria missione civile. Con lucidità, passione e instancabile impegno, ha dato nuova vita all'Autorità, restituendole una voce forte e autorevole, capace di parlare agli ultimi tra gli ultimi: a coloro che vivono nei luoghi dove la libertà è sospesa, ma la dignità non può e non deve essere negata. La sua azione, benché breve, ha tracciato un solco profondo.

In soli sette mesi, il suo operato ha saputo imprimere un cambiamento tangibile, fondato su una visione di tutela reale, concreta e umana della persona privata della libertà, sempre nel rispetto del dettato costituzionale e nel dialogo costante con le istituzioni. Non sono mancati, nel corso di questo intenso periodo, tentativi isolati di mettere in discussione la sua opera. Ma a tali voci non intendiamo dare spazio. Parlano i fatti, parlano i risultati, parla la rotta chiara che oggi il Collegio continua

a seguire, ispirandosi alla sua visione e al suo esempio. A testimoniare il valore del suo impegno e l'impronta indelebile che ha lasciato vi sono non solo le parole commosse pronunciate dai colleghi parlamentari che lo hanno ricordato alla Camera dei deputati, ma anche le innumerevoli attestazioni di stima provenienti dal mondo accademico, dalle istituzioni e dalla società civile.

Nel ricordarlo, ci uniamo nel dolore e nella gratitudine. Al rimpianto per la perdita si accompagna l'impegno comune a proseguirne l'opera con lo stesso spirito di servizio, la stessa integrità e la stessa fedeltà alla Costituzione che hanno contraddistinto ogni giorno della sua vita. Caro Presidente, caro Professore, la tua opera resta. La tua eredità ci guida. Che la terra ti sia lieve.

IRMA CONTI
L'AMBITO PENALE

§1 Quadro generale del Collegio

Il Garante nazionale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica in data 21 dicembre 2023, nella composizione formata dal Professor Maurizio Felice D'Ettore, dall'Avvocato Irma Conti e dal Professor Mario Serio, ha accolto il mandato con piena consapevolezza della delicatezza e della responsabilità dell'impegno assunto nella tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Nel corso del 2024, il Collegio ha tracciato un bilancio delle attività svolte nei diversi luoghi di privazione della libertà, con particolare attenzione alla condizione delle carceri italiane, realtà ancora oggi segnata da criticità strutturali e organizzative la cui natura cronica e sistemica non consente di ricondurle a mere "emergenze" isolate o transitorie.

I dati presentati in merito si riferiscono all'intero arco temporale gennaio–dicembre 2024 e sono stati raccolti e analizzati al fine di offrire un quadro quanto più trasparente e documentato possibile sullo stato del sistema penitenziario nazionale. In questa prospettiva, il Collegio ha ritenuto essenziale fornire evidenza e contezza della situazione degli istituti attraverso l'elaborazione di due *report* tematici, realizzati sulla base dei dati acquisiti dagli applicativi informatici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e resi pubblici sul sito istituzionale del Garante nazionale.

Il primo *report* riguarda l'analisi degli eventi critici che si verificano negli istituti penitenziari e che vengono registrati dagli operatori nell'apposito applicativo ministeriale, con una sintetica descrizione degli accadimenti. Particolare attenzione è stata riservata agli eventi di maggiore gravità, quali i suicidi e i decessi per altre cause, che rappresentano indicatori significativi dello stato complessivo delle condizioni di detenzione e del benessere psico-fisico delle persone reclusi.

Il secondo *report* è dedicato invece all'analisi della popolazione detenuta, considerata sia sotto il profilo numerico e quantitativo – confrontando i dati relativi alla presenza effettiva con la capacità alloggiativa e la disponibilità di posti nelle diverse strutture – sia sotto il profilo qualitativo, attraverso la valutazione di specifici indicatori previsti dall'Ordinamento penitenziario.

Entrambi i *report*, pubblicati in un'ottica di trasparenza e responsabilità istituzionale, costituiscono strumenti di conoscenza e approfondimento di grande utilità per chiunque voglia comprendere e affrontare in modo serio e documentato la complessa realtà della detenzione in Italia, al di là di ogni semplificazione o enfasi.

§2 Attività di monitoraggio e vigilanza

Le attività di monitoraggio e vigilanza rappresentano uno dei principali strumenti attraverso i quali il Garante nazionale esercita le proprie funzioni di prevenzione e tutela. Esse consentono di verificare, in modo sistematico e continuativo, le condizioni di vita e di trattamento delle persone private della libertà personale, nonché il rispetto delle garanzie sancite dalla normativa nazionale e internazionale. In tale ambito si collocano, da un lato, la gestione dei reclami e delle segnalazioni, e, dall'altro, le visite negli istituti penitenziari e nelle altre strutture restrittive, strumenti complementari che permettono di individuare e affrontare tempestivamente le criticità riscontrate.

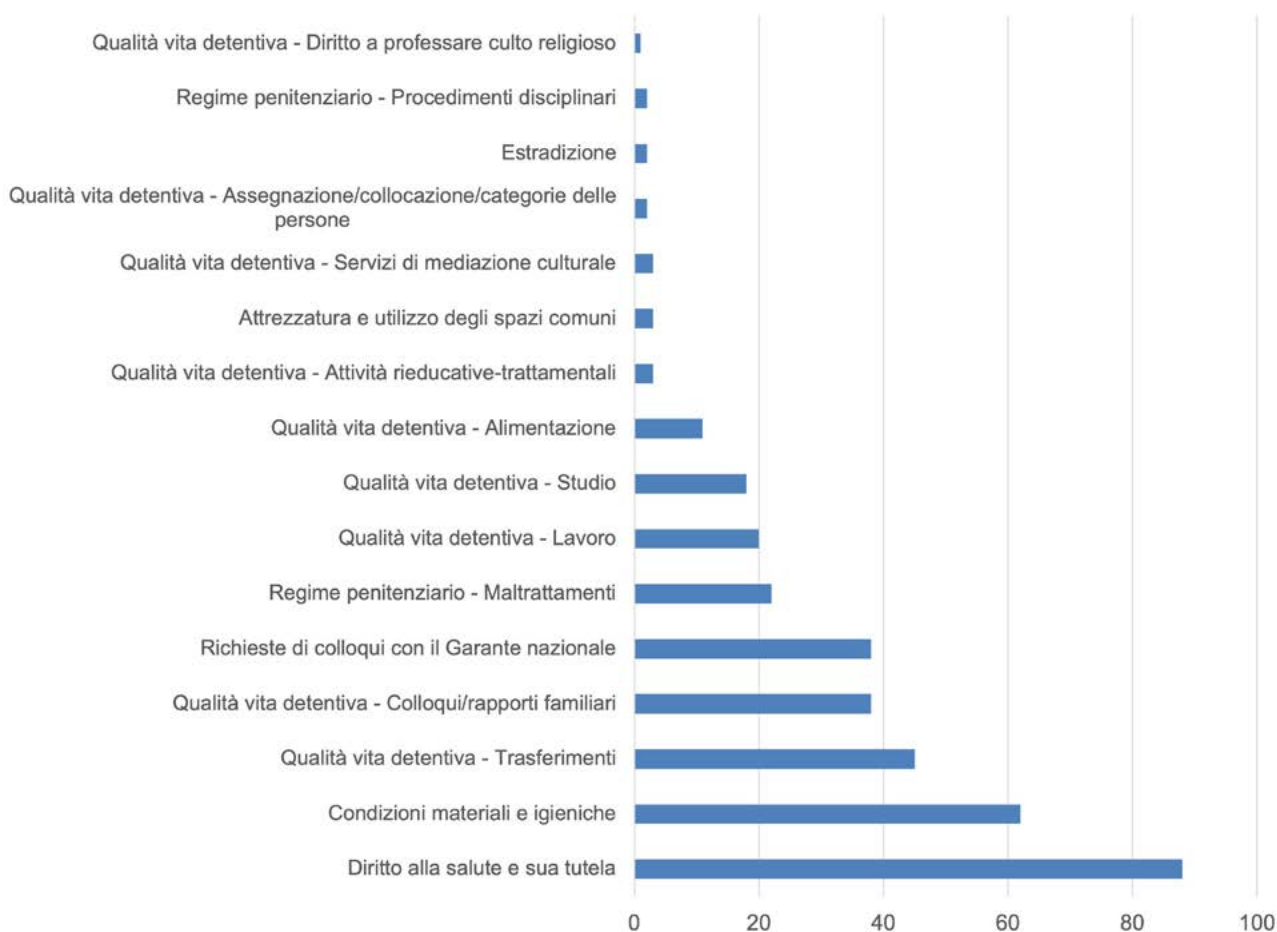
§2.1 Gestione dei reclami e delle segnalazioni

Nel corso del 2024, il Garante nazionale ha gestito complessivamente 358 tra reclami, provenienti da persone ristrette in diritto di presentarli ai sensi dell'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario, e segnalazioni, riportate liberamente da familiari, avvocati e associazioni. Le comunicazioni pervenute hanno riguardato sia singoli casi individuali sia situazioni riconducibili alle condizioni generali di trattamento all'interno degli istituti, costituendo uno strumento prezioso per intercettare tempestivamente le criticità presenti nelle diverse realtà restrittive della libertà personale.

Sul piano operativo la ripartizione dei reclami e delle segnalazioni in aree tematiche ha consentito di orientare gli interventi secondo criteri risolutivi replicabili ed esportabili, capaci di incidere oltre la condizione problematica del singolo detenuto anche nel medio-lungo periodo, apportando benefici che si estendono per un più ampio spettro della popolazione ristretta. Sotto il profilo teorico, la classificazione tematica ha contribuito ad arricchire l'attività di studio e ricerca dell'Ufficio, offrendo una rappresentazione organica e documentata delle principali criticità del sistema penitenziario.

In particolare, nel periodo di riferimento, le fonti di cognizione acquisite hanno condotto a risultanze illustrate attraverso grafici e tabelle analitiche, utili nell'offrire un quadro complessivo della distribuzione tematica dei reclami e delle segnalazioni, come riportato nella tabella seguente.

Grafico 1 – Distribuzione segnalazioni/reclami per tema (2024)



16

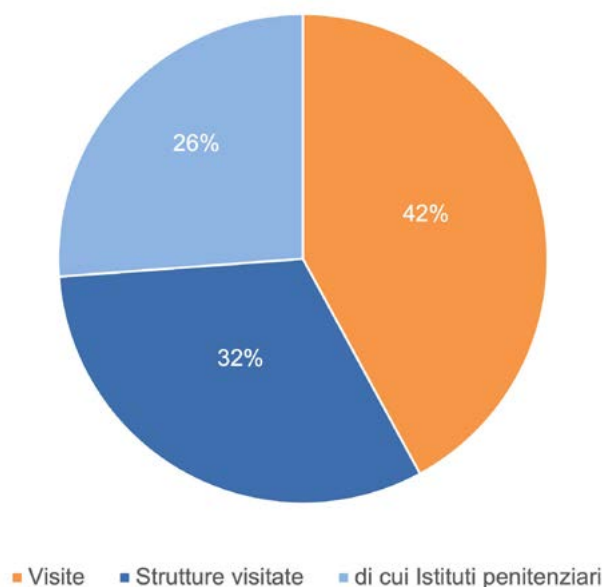
Il grafico mostra il numero di segnalazioni e reclami ricevuti nel 2024, suddivisi per ambito tematico. Le aree frequentemente segnalate riguardano il diritto alla salute e la sua tutela (88 segnalazioni) e le condizioni materiali e igieniche (62 segnalazioni). Seguono i temi relativi alla qualità della vita detentiva — in particolare trasferimenti, rapporti familiari, lavoro, studio e alimentazione — mentre un numero minore di segnalazioni riguarda aspetti come regime penitenziario, maltrattamenti, procedimenti disciplinari, estradizione e diritto a professare il culto.

§2.2 Visite negli istituti penitenziari

Nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza e prevenzione, il Garante nazionale ha proseguito l'attività di verifica finalizzata ad accertare che l'esecuzione della custodia di detenuti, internati, soggetti sottoposti a custodia cautelare o ad altre forme di limitazione della libertà personale si svolga nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, nonché dalle leggi e dai regolamenti nazionali.

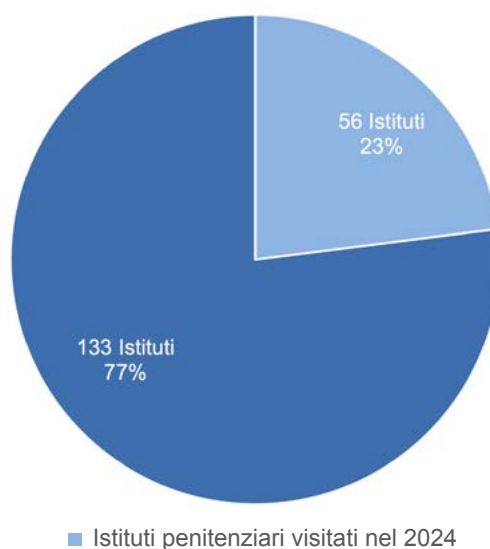
Nel 2024 sono state effettuate 90 visite in 68 strutture, di cui 56 istituti penitenziari distribuiti sul territorio nazionale. I dati relativi sono così riportati nei seguenti grafici.

Grafico 2 – Istituti penitenziari visitati sul totale delle visite in strutture (2024)



17

Grafico 3 – Istituti penitenziari visitati sul totale degli istituti penitenziari (2024)



Il grafico illustra la quota di istituti penitenziari visitati nel corso dell'anno 2024 rispetto al totale nazionale. Su complessivi 189 istituti penitenziari, 56 (pari al 23%) sono stati oggetto di visita, mentre 133 (pari al 77%) non risultano visitati nel periodo considerato.

Quanto rappresentato offre una panoramica sintetica dell'attività di visita svolta nel corso dell'anno, quale premessa alla riflessione sulle modalità e sulle finalità dell'azione del Collegio. Invero, fin dall'inizio del mandato, il Collegio ha ritenuto prioritario adottare una programmazione sistematica delle visite, al fine di acquisire una conoscenza diretta delle diverse realtà penitenziarie, monitorare le condizioni di detenzione, verificare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà e raccogliere testimonianze dirette sia dalle persone ristrette sia dagli operatori penitenziari, per una più approfondita comprensione delle problematiche esistenti.

Per ciascuna visita è stata redatta una relazione descrittiva della struttura, nella quale sono state evidenziate le criticità di maggiore rilievo, prontamente segnalate all'Amministrazione penitenziaria attraverso interlocuzioni qualificate, volte a favorire una soluzione rapida e concreta delle problematiche riscontrate. In altri casi, le osservazioni sono confluite in rapporti di sintesi, nei quali sono stati messi in luce i punti di forza e di debolezza degli istituti visitati.

Tutti gli esiti delle visite — relazioni, atti, interlocuzioni e documentazione acquisita — sono archiviati presso l'Ufficio del Garante, sia in formato cartaceo sia informatizzato, e in taluni casi resi pubblici attraverso il sito istituzionale dell'Autorità, in un'ottica di trasparenza e responsabilità verso la collettività.

18

Nel marzo 2024, in occasione del primo incontro al Quirinale, il compianto Presidente, Professor Maurizio D'Ettore, consegnò un appunto illustrativo sugli istituti visitati nei primi due mesi di mandato, in adempimento al principio di informazione e trasparenza che ha ispirato fin dall'inizio l'azione del Collegio. Per volontà del Presidente D'Ettore e dell'intero Collegio, le visite nelle carceri sono state precedute da incontri istituzionali con le Autorità giudiziarie, civili e militari territorialmente competenti, così da operare in un reale e leale spirito di cooperazione tra istituzioni. Questo *modus operandi* ha permesso di consolidare relazioni basate su reciproca conoscenza e fiducia, fondamentali per la tutela effettiva dei diritti delle persone private della libertà.

La presenza inoltre costante del Garante nazionale nei luoghi di detenzione ha consentito di individuare e analizzare aspetti cruciali del sistema penitenziario, comuni alla generalità degli istituti visitati. L'assetto adottato — fondato sull'ascolto, sul dialogo con i vertici delle strutture, sui colloqui con i detenuti e sul confronto con il personale operante — ha favorito la costruzione di relazioni istituzionali improntate al rispetto reciproco, condizione essenziale per un'efficace collaborazione e per un miglioramento progressivo delle condizioni di vita detentiva.

L'attività svolta nel 2024 ha inoltre consentito di sviluppare un'analisi aggregata delle principali problematiche emerse, sulla base dei dati forniti dal DAP, delle segna-

lazioni e dei reclami ricevuti e delle osservazioni dirette raccolte nel corso delle visite, offrendo un quadro complessivo e documentato delle criticità strutturali del sistema penitenziario italiano.

§3 Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penitenziari: composizione e profili critici

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

I dati acquisiti sono stati analizzati dal Garante nazionale con l'obiettivo di offrire un quadro aggiornato e documentato delle condizioni detentive, nonché di evidenziare i fattori che incidono sulla composizione giuridica e tipologica della popolazione detenuta. Gli aspetti maggiormente approfonditi dal Garante nazionale concernono, rispettivamente, l'andamento numerico e strutturale della popolazione ristretta presso le case circondariali (CC) e le case di reclusione (CR) e le sue caratteristiche distintive, in relazione all'età, al genere, alla nazionalità e ai circuiti penitenziari di appartenenza.

19

§3.1 Dati quantitativi della popolazione detenuta

Il Garante nazionale effettua l'analisi quantitativa della popolazione detenuta con lo scopo principale di esaminare l'andamento numerico dei detenuti alla luce del persistente fenomeno del sovraffollamento, che da anni rappresenta una delle principali criticità del sistema dell'esecuzione penale. Si tratta di una questione costantemente all'attenzione degli organi di stampa, della comunità scientifica e delle istituzioni competenti, oggetto di riflessione anche in relazione alla necessità di un più ampio ricorso alle misure di esecuzione penale esterna.

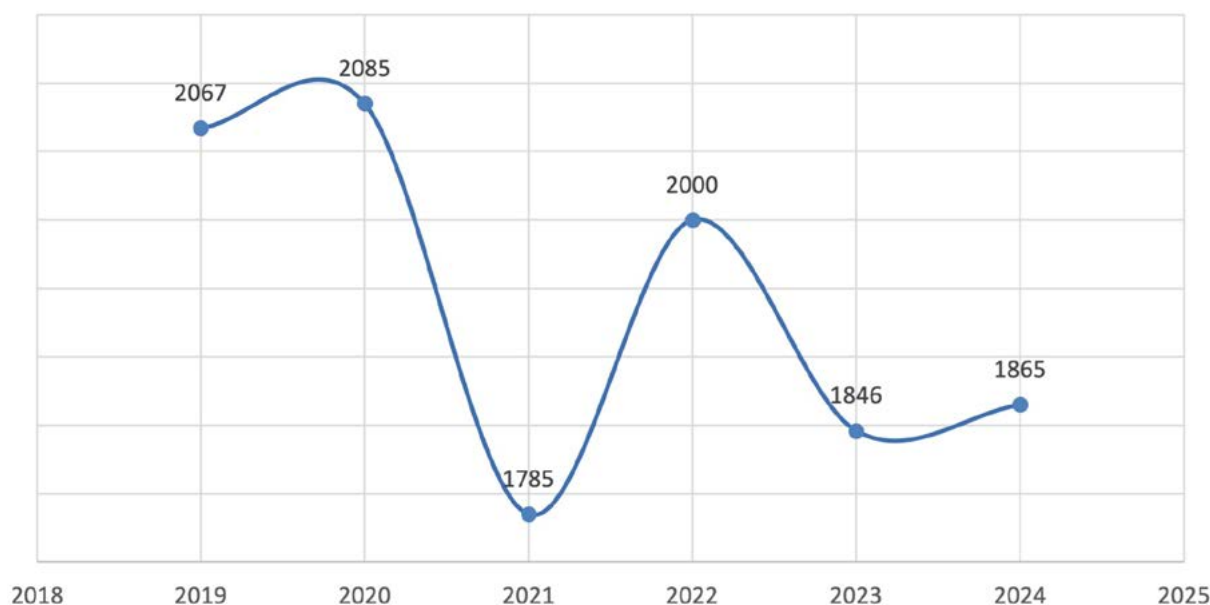
Lo studio del fenomeno è essenziale affinché l'Autorità Garante possa assicurarsi un aggiornamento continuo idoneo a commisurarsi alla capacità ed efficacia di intervento. In quest'anno, le conferme derivate dai dati raccolti hanno consolidato la consapevolezza che il sovraffollamento non possa essere definito un'"emergenza" contingente, bensì una costante strutturale del sistema penitenziario italiano.

Segnatamente, dall'analisi dei dati acquisiti attraverso gli applicativi ufficiali del DAP, emerge con chiarezza l'andamento delle presenze negli istituti penitenziari nel

corso dell'ultimo decennio. Un'unica e significativa deflazione numerica si è verificata nel 2020, in concomitanza con la pandemia da COVID-19, durante la quale furono attuate — e potenziate nei loro effetti — le misure previste dalla legge del 26 novembre 2010, n. 199, volte a ridurre temporaneamente la pressione detentiva.

Nel periodo 2019-2024, si è così delineato un andamento dei flussi di uscita dei detenuti dell'entità riportata nel grafico di seguito.

Grafico 4 – Storico delle persone detenute dimesse ex legge 199/2010 (2019-2024)



20

I dati confermano flussi di uscita che, se confrontati con il numero complessivo delle persone detenute, evidenziano come il ricambio sia inidoneo a compensare i nuovi ingressi e a mantenere un equilibrio rispetto alla capienza complessiva degli istituti.

Il perdurante elevato numero di persone ristrette impone una riflessione preceettiva e sostanziale: nonostante la limitata capacità ricettiva delle strutture penitenziarie italiane, 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 2024, la popolazione detenuta in Italia ammonta a 61.861 persone, a fronte di una capienza regolamentare, definita dalla Direzione generale per la detenzione e il trattamento (D.G.D.T.) del DAP, pari a 51.312 posti. Il tasso medio nazionale di sovraffollamento si attesta così al 120,55%, come segue da tabella.

Tabella 1 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e capienza regolamentata (2024)

Periodo di rilevazione	Persone detenute presenti	Capienza regolamentare definita dal D.G.D.T.	Indice di sovraffollamento*
31/12/2024	61.861	51.312	120,55

* L'indice di sovraffollamento è il rapporto tra persone detenute presenti e capienza regolamentare.

Occorre inoltre considerare che 4.491 posti regolamentari non risultano effettivamente disponibili. La capacità reale degli istituti si attesta pertanto a 46.821 posti, con un conseguente indice di densità media del 132,12%.

Il confronto risulta evidente dalla seguente tabella.

Tabella 2 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e posti effettivamente disponibili (2024)

Periodo di rilevazione	Persone detenute presenti	Capienza regolamentare definita dal D.G.D.T.	Posti non disponibili	Posti effettivamente disponibili	Indice di sovraffollamento
31/12/2024	61.861	51.312	4.491	46.821	132,12

21

Un'osservazione approfondita mostra come in alcune regioni — Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio, Molise, Puglia e Veneto — la soglia del 130% è stata ampiamente superata.

La tabella che segue chiarisce i rapporti di sovraffollamento nelle diverse regioni.

Tabella 3 – Rapporto indice sovraffollamento tra persone detenute e posti effettivamente disponibili per ciascuna Regione (2024)

Regione	Nr. Istituti	Totale posti regolarmente disponibili	Persone detenute presenti			Indice di sovraffollamento
			Donne	Uomini	Totale	
Abruzzo	8	1.759	84	1.973	2.057	116,94
Basilicata	3	303	0	459	459	151,49
Calabria	12	2.569	64	2.913	2.977	115,88
Campania	14	5.561	351	7.145	7.496	134,80
Emilia R.	10	2.795	160	3.660	3.820	136,67
Friuli V. G.	5	506	24	665	689	136,17
Lazio	15	4.568	453	6.212	6.665	145,91
Liguria	6	1.050	68	1.266	1.334	127,05
Lombardia	18	5.839	447	8.393	8.840	151,40
Marche	6	755	22	931	953	126,23
Molise	3	258	0	377	377	146,12
Piemonte	13	3.723	151	4.299	4.450	119,53
Puglia	11	2.598	22	4.133	4.355	167,63
Sardegna	10	2.311	49	2.240	2.289	99,05
Sicilia	23	5.870	253	6.683	6.936	118,16
Toscana	16	2.605	94	3.115	3.209	123,19
Trentino A. A.	2	476	46	430	476	100,00
Umbria	4	1.284	68	1.548	1.616	125,86
Valle d'Aosta	1	170	0	141	141	82,94
Veneto	9	1.821	142	2.580	2.722	149,48
Totale Nazionale	189	46.821	2.698	59.163	61.861	132,12

Dall'analisi dei dati emerge che l'indice di sovraffollamento penitenziario supera la soglia regolamentare in pressoché tutte le regioni del Paese, con le sole eccezioni della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e della Sardegna.

Tuttavia, anche in tali contesti, il tema del sovraffollamento non può considerarsi estraneo: l'eccedenza di spazi regolamentari disponibili rispetto a quelli occupati dovrebbe, infatti, essere intesa come una riserva funzionale a fronteggiare eventuali situazioni emergenziali o temporanei incrementi della popolazione detenuta, e non

come un indicatore di effettiva e stabile adeguatezza della capacità ricettiva dell'istituto penitenziario.

Considerando più da vicino il fenomeno, i valori in questione delineano un quadro strutturalmente critico anche laddove sembra contenersi nei limiti di capienza. Piuttosto che essere affrontati con misure di ripiego di tipo emergenziale, i possibili fenomeni di incremento futuro della popolazione detenuta e le condizioni attuali di sovraffollamento richiedono un piano organico e sostenibile di riforma e di deflazione del sistema detentivo.

Sulla scorta dei dati raccolti e dell'intento che si persegue, il Garante nazionale ha avviato un'approfondita analisi dei possibili ambiti di intervento, nella convinzione che la riduzione della popolazione detenuta debba rappresentare un obiettivo condiviso da tutte le istituzioni coinvolte nell'esecuzione penale. In quest'ottica, la disamina compiuta del fenomeno non può prescindere dalla valutazione della posizione giuridica dei ristretti, riportata nella seguente tabella.

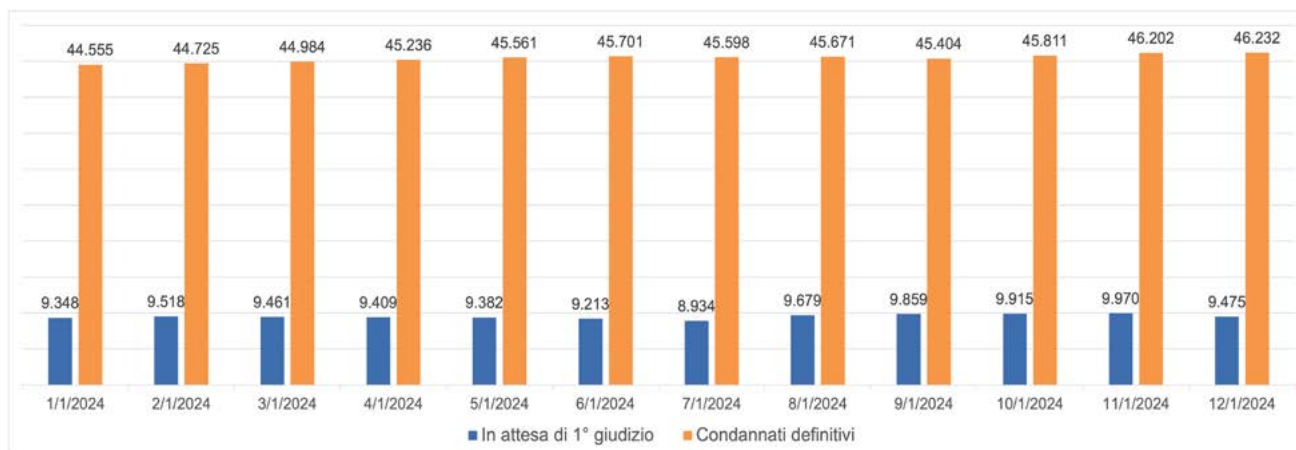
Tabella 4 – Distribuzione persone detenute per posizione giuridica (2024)

Periodo rilevazione	In attesa di 1° giudizio	Appellanti	Ricorrenti	Mista senza definitivo	Definitivi	Internati	Non classificati	Totale
31/01/2024	9.348	3.559	2.028	759	44.555	319	69	60.637
29/02/2024	9.518	3.475	2.001	777	44.725	326	52	60.874
31/03/2024	9.461	3.420	2.061	784	44.984	319	20	61.049
30/04/2024	9.409	3.463	2.026	789	45.236	321	53	61.297
31/05/2024	9.382	3.462	1.989	776	45.561	319	58	61.547
30/06/2024	9.213	3.438	1.964	800	45.701	325	39	61.480
31/07/2024	8.934	3.382	2.081	788	45.598	312	38	61.133
31/08/2024	9.679	3.327	1.966	762	45.671	321	32	61.758
30/09/2024	9.859	3.424	1.960	770	45.404	299	146	61.862
31/10/2024	9.915	3.298	1.945	778	45.811	301	62	62.110
30/11/2024	9.970	3.252	1.908	755	46.202	302	38	62.427
31/12/2024	9.475	3.225	1.881	733	46.232	292	23	61.861

L'aumento complessivo della popolazione detenuta è imputabile, in parte, al frequente ricorso alla custodia cautelare in carcere, ma anche — e in misura rilevante — al numero crescente di persone che accedono in istituto a seguito di condanna definitiva.

Il grafico seguente lo evidenzia.

Grafico 5 – Distribuzione mensile per posizione giuridica (2024)



I numeri così restituiti inducono a una riflessione sulla durata dei procedimenti giudiziari e sulla limitata applicazione delle misure alternative alla detenzione e alla custodia in carcere, soprattutto nei casi in cui sussistono i presupposti di legge per l'ammissione a percorsi di esecuzione penale esterna agli istituti.

24

Su tale aspetto, il Garante nazionale ha richiamato l'attenzione delle competenti Autorità, sottolineando l'importanza di favorire l'accesso a misure non detentive per coloro che, per pena inflitta o residuo di pena, possono essere ammessi a percorsi alternativi di reinserimento, nel rispetto del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

In prospettiva, la lettura della distribuzione per pena inflitta e per pena residua delle persone detenute, riportata nelle seguenti tabelle, consente di cogliere la dimensione concreta della popolazione che potrebbe potenzialmente beneficiare di percorsi alternativi di esecuzione penale.

Tabella 5 – Distribuzione persone detenute per pena inflitta (2024)

Regione di detenzione	0 - 1 anno	1 - 2 anni	2 - 3 anni	3 - 5 anni	5 - 10 anni	10 - 20 anni	Oltre 20 anni	Ergastolo	Totale
Abruzzo	33	80	113	265	408	380	187	187	1.653
Basilicata	8	18	29	47	110	58	12	5	287
Calabria	39	93	212	493	571	393	106	52	1.959
Campania	81	245	484	1.335	1.994	991	220	90	5.440
Emilia R.	79	200	310	691	876	461	197	171	2.985
Friuli V. G.	16	38	79	125	81	36	8	5	388
Lazio	142	372	561	1.190	1.429	579	199	114	4.586
Liguria	68	103	122	236	255	94	22	16	916
Lombardia	227	487	725	1.564	2.128	1.036	348	300	6.815
Marche	49	69	102	178	190	91	59	27	765
Molise	10	17	34	51	90	64	29	7	302
Piemonte	141	302	454	842	863	595	328	199	3.724
Puglia	106	189	343	774	1.065	493	106	48	3.124
Sardegna	27	79	157	359	531	377	203	200	1.933
Sicilia	133	275	543	1.111	1.625	907	235	121	4.950
Toscana	77	131	226	443	644	541	292	163	2.517
Trentino A. A.	22	55	75	105	96	18	3	0	374
Umbria	30	61	120	239	338	314	169	103	1.374
Valle d'Aosta	5	10	37	32	21	12	2	1	120
Veneto	80	167	271	455	615	253	98	81	2.020
Tot. persone detenute	1.373	2.991	4.997	10.535	13.930	7.693	2.823	1.890	46.232

Tabella 6 – Distribuzione persone detenute per pena residua (2024)

Regione di detenzione	0 - 1 anni	1 - 2 anni	2 - 3 anni	3 - 5 anni	5 - 10 anni	10 - 20 anni	Oltre 20 anni	Ergastolo	Totale
Abruzzo	216	230	202	302	332	151	33	187	1.653
Basilicata	47	52	46	55	60	20	2	5	287
Calabria	384	369	326	386	292	134	16	52	1.959
Campania	807	1.008	873	1.383	950	292	37	90	5.440
Emilia R.	472	505	427	662	513	198	37	171	2.985
Friuli V. G.	78	106	83	77	28	10	1	5	388
Lazio	975	929	772	880	685	195	36	114	4.586
Liguria	263	190	147	167	103	26	4	16	916
Lombardia	1.178	1.205	1.052	1.522	1.131	379	48	300	6.815
Marche	168	146	112	162	103	38	9	27	765
Molise	60	46	43	55	61	27	3	7	302
Piemonte	702	750	563	636	532	283	59	199	3.724
Puglia	549	575	534	719	534	150	15	48	3.124
Sardegna	269	305	255	375	349	152	28	200	1.933
Sicilia	864	896	792	1.097	861	281	38	121	4.950
Toscana	356	377	355	487	471	271	37	163	2.517
Trentino A. A.	104	100	77	66	22	5	0	0	374
Umbria	191	195	206	249	261	147	22	103	1.374
Valle d'Aosta	46	28	10	22	10	3	0	1	120
Veneto	358	410	296	460	296	94	25	81	2.020
Tot. persone detenute	8.087	8.422	7.171	9.762	7.594	2.856	450	1.890	46.232

I dati complessivamente raccolti confermano che una parte rilevante della popolazione detenuta, ed evidenziata in entrambe le tabelle, è composta da persone con pene brevi o residui di pena limitati, per le quali può risultare particolarmente significativa l'attivazione di percorsi alternativi alla detenzione.

La diffusione in ciascuna regione di detenuti potenzialmente predisposti a percorsi alternativi suggerisce come l'intero sistema sanzionatorio italiano necessiti di un rinnovato impegno volto a potenziare l'implementazione di percorsi di giustizia riparativa, in particolare per i reati di minore gravità.

In quest'ottica i percorsi, incidendo sui processi di responsabilizzazione dell'autore del reato, possono contribuire al contempo ad alleggerire il carico del sistema penitenziario e a rafforzare la funzione rieducativa della pena.

Si impone, pertanto, un assetto integrato che unisca la riforma del sistema penale, l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione e un forte investimento nella rieducazione e nel reinserimento sociale dei detenuti. Un simile modello potrebbe contribuire in modo significativo a contenere il sovraffollamento e a promuovere una gestione più umana ed efficace della pena.

§3.2 Dati qualitativi della popolazione detenuta

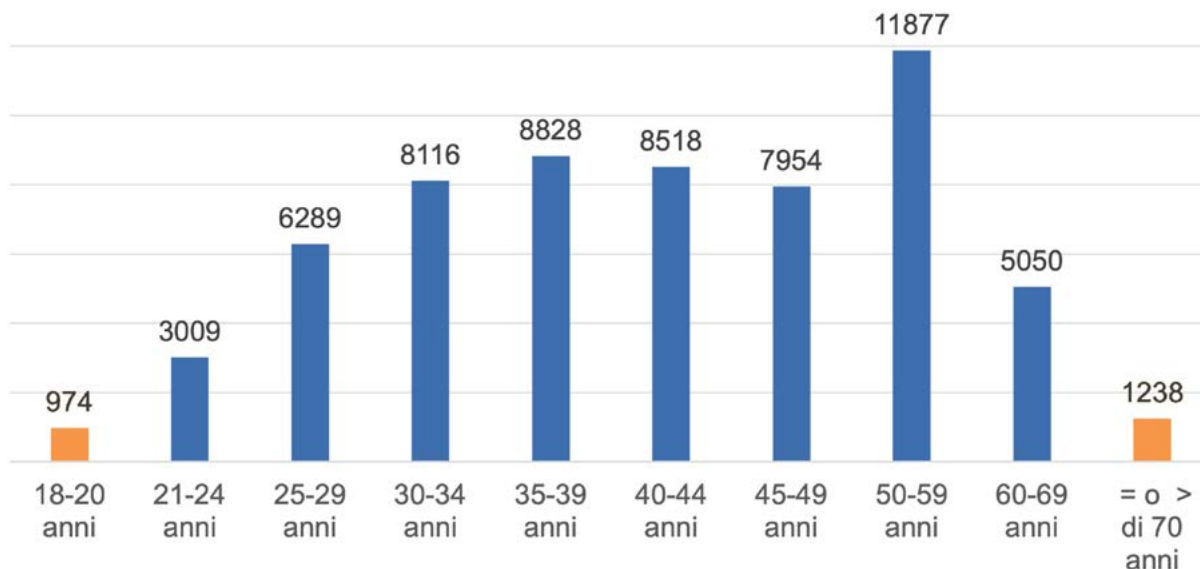
L'attenzione alle caratteristiche anagrafiche e tipologiche della popolazione detenuta consente di delineare un quadro complessivo di maggiore spessore, che si affianca e dà profondità ai dati di flusso meramente numerici. L'analisi qualitativa può infatti, favorire una comprensione della composizione interna delle persone detenute negli istituti ponendo l'attenzione sull'evoluzione delle principali variabili che influenzano la quotidiana gestione penitenziaria.

In particolare, i dati raccolti restituiscono una rappresentazione articolata per genere, età, cittadinanza e appartenenza ai diversi circuiti penitenziari, evidenziando le dinamiche demografiche e sociali che incidono sui percorsi detentivi e trattamentali. L'esame di questi profili costituisce un passaggio fondamentale per interpretare i fenomeni emergenti e orientare, in chiave sistemica, le politiche di intervento e di tutela dei diritti delle persone private della libertà.

§3.2.1 Classi di età tra le persone detenute

Nell'ambito dell'analisi della popolazione detenuta, un elemento che merita particolare attenzione è la presenza di persone anziane. In numerosi istituti penitenziari si riscontra una quota significativa di detenuti in età avanzata, la cui permanenza in carcere pone specifiche esigenze di tutela sanitaria e assistenziale, volte a garantire condizioni di vita dignitose e adeguate alle loro fragilità. Il seguente grafico favorisce una visione più ampia della distribuzione di età tra detenuti.

Grafico 6 – Distribuzione persone detenute per classi di età (2024)



28 Parallelemente, il grafico evidenzia un fenomeno meno visibile ma di pari rilevanza, che interessa altre fasce di età e richiede un'attenzione altrettanto specifica. Accanto alla crescita della popolazione detenuta anziana, si registra infatti un incremento della quota di giovani adulti (18–25 anni), solo in minima parte provenienti dagli istituti penali per minorenni. L'inserimento di questi soggetti nelle sezioni detentive ordinarie, spesso caratterizzate da limitate opportunità trattamentali, rende necessaria l'elaborazione di interventi mirati e di percorsi personalizzati volti a prevenire fenomeni di recidiva e marginalizzazione.

§3.2.2 Donne detenute

Le donne detenute rappresentano attualmente il 4,4% della popolazione complessiva. La maggior parte di esse è ristretta in sezioni femminili di istituti maschili, con conseguente limitato accesso alle attività trattamentali dedicate.

Nel periodo di riferimento, il Collegio del Garante nazionale ha visitato diversi istituti e sezioni destinati alla popolazione femminile, con particolare attenzione alla condizione delle detenute madri e dei bambini conviventi. La gestione di questi ultimi costituisce un tema di particolare delicatezza, che impone un bilanciamento costante tra le esigenze di tutela dei minori e quelle della sicurezza penitenziaria.

Il grafico e la tabella che seguono espongono lo storico dei flussi e la distribuzione demografica delle detenute e detenute madri a livello regionale.

Grafico 7 – Storico di distribuzione persone detenute secondo sesso (2019-2024)

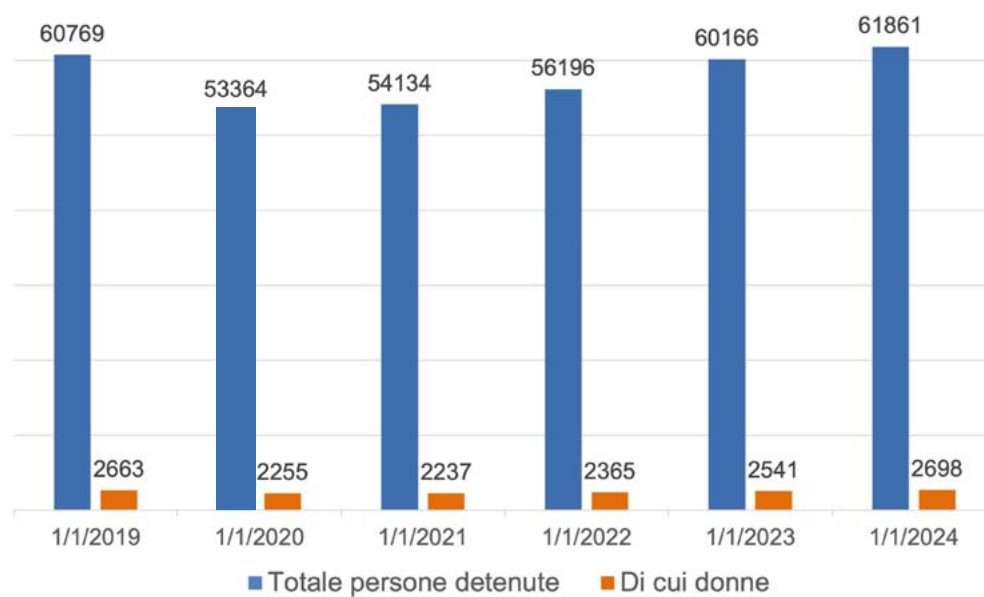


Tabella 7 – Distribuzione persone detenute madri, figli al seguito e asili nido per Regione (2024)

Regione di detenzione	Asilo nido funzionanti	Asilo nido non funzionanti	Istituti e/o Sez. a custodia attenuata per detenute madri	Detenute madri con figli al seguito	Bambini presenti in Istituti	Detenute in gravidanza
Campania	-	-	1	4	5	-
Emilia R.	1	-	-	-	-	-
Lazio	1	-	-	1	1	4
Liguria	1	-	-	-	-	2
Lombardia	-	-	1	2	2	1
Piemonte	-	-	1	1	1	-
Puglia	1	-	-	-	-	-
Sicilia	2	-	-	-	-	-
Toscana	-	1	-	-	-	3
Umbria	-	1	-	-	-	-
Veneto	-	-	1	3	3	-
Tot. nazionale	6	2	4	11	12	10

Anche se i dati mostrano una netta esiguità del numero delle detenute madri, la rilevanza delle peculiarità strutturali che caratterizzano la detenzione femminile e materna trovano conferma anche nelle criticità emerse nel corso del periodo di riferimento. Tra queste si annovera il caso emblematico della chiusura dell'istituto penitenziario di Pozzuoli e il conseguente temporaneo trasferimento delle detenute presso l'ICAM di Lauro, struttura destinata a ospitare madri con figli al seguito.²⁷

§3.2.3 Persone detenute di cittadinanza straniera

Un elemento strutturale della popolazione detenuta è rappresentato dalla consistente presenza di cittadini stranieri, che al 31 dicembre 2024 costituivano il 31,84% del totale. In 17 istituti la percentuale di stranieri varia tra il 60% e il 69%, mentre in 2 istituti essa supera il 70%.

Complessivamente, come riportato nella tabella che segue, a livello regionale le percentuali risultano significative.

²⁷ L'episodio rappresentato ha visto l'interessamento diretto del Garante nazionale, allertato dalla fragilità organizzativa e logistica del sistema in contemperamento dei diritti fondamentali coinvolti. L'Autorità di Garanzia è intervenuta in soluzione del caso particolare sollecitando l'Amministrazione penitenziaria affinché le detenute venissero trasferite in tempi brevi presso la nuova sezione femminile temporanea della casa circondariale di Secondigliano. Successivamente, una visita dedicata ha consentito di verificare le condizioni di vita all'interno della nuova sezione, al fine di garantirne la conformità agli standard di dignità e tutela previsti dall'ordinamento.

Tabella 8 – Distribuzione persone detenute di cittadinanza straniera per Regione (2024)

Regione di detenzione	Totale persone detenute presenti	Di cui straniera	% popolazione detenuta straniera
Abruzzo	2.057	467	22,70
Basilicata	459	50	10,89
Calabria	2.977	587	19,72
Campania	7.496	892	11,90
Emilia R.	3.820	1910	50,00
Friuli V. G.	689	353	51,23
Lazio	6.665	2452	36,79
Liguria	1.334	719	53,90
Lombardia	8.840	4041	45,71
Marche	953	298	31,27
Molise	377	78	20,69
Piemonte	4.450	1928	43,33
Puglia	4.355	486	11,16
Sardegna	2.289	585	25,56
Sicilia	6.936	1029	14,84
Toscana	3.209	1487	46,34
Trentino A. A.	476	289	60,71
Umbria	1.616	526	32,55
Valle d'Aosta	141	86	60,99
Veneto	2.722	1431	52,57
Totale nazionale	61.861	19694	31,84

La portata dei dati raccolti può essere compresa appieno solo se letta alla luce delle specificità e delle criticità che caratterizzano la condizione detentiva delle persone straniere, in particolare per quanto riguarda le barriere linguistiche e culturali. L'accentuarsi di quest'ultime rende sempre più evidente come, per una parte consistente ed eterogenea della popolazione detenuta, l'integrazione con il resto dei detenuti e l'accesso al trattamento rieducativo risultino limitati.

Inoltre, aspetti quali l'assenza di una mediazione culturale e la condizione di irregolarità sul territorio nazionale incidono negativamente e in modo determinante anche sulla possibilità di intraprendere percorsi riabilitativi e socio-assistenziali *extra moenia*, spesso preclusi a priori a causa della mancanza di status giuridico stabile e di competenze linguistiche base richieste.

L'Amministrazione penitenziaria è pertanto chiamata a un impegno mirato a garantire percorsi trattamentali adeguati, fondati su una conoscenza approfondita delle condizioni personali e giuridiche dei detenuti stranieri.

§3.2.4 Circuiti penitenziari e la classificazione delle persone detenute

Per completezza, un'analisi della popolazione detenuta deve considerare la distribuzione dei ristretti nei diversi circuiti penitenziari: alta sicurezza (AS1, AS2, AS3), media sicurezza, custodia attenuata, nonché le persone sottoposte ai regimi di cui agli articoli 41-bis e 14-bis dell'Ordinamento penitenziario.

In particolare proprio nell'ambito di riferimento, l'Ufficio del Garante ha predisposto uno studio sulle sezioni di media sicurezza (sezioni ordinarie aperte e sezioni ordinarie chiuse), i cui ospiti rappresentano una quota rilevante della popolazione detenuta. Tale analisi si propone di individuare criticità organizzative e trattamentali, nonché di formulare proposte operative per migliorare la qualità della vita detentiva e l'efficacia del percorso rieducativo.

Le tabelle e il grafico che seguono restituiscono un quadro puntuale dei dati raccolti sulla popolazione detenuta, classificata per numero di individui e percentuali in base alla tipologia di circuito penitenziario.

Tabella 9 – Distribuzione persone detenute per sezione di allocazione (2024)

Provveditorato	Totale	Sezioni a custodia Attenuata	Sezioni ordinarie a trattamento Intensificato	Sezioni Ordinarie	41 BIS	Alta Sicurezza
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	5.931	192 - 3,24%	2.497 - 42,10%	2.397 - 40,41%	114	731
Lombardia	8.846	110 - 1,24%	3.242 - 36,65%	4.818 - 54,47%	97	579
Emilia R. e Marche	4.792	121 - 2,53%	2.405 - 50,19%	1.623 - 33,87%	64	579
Triveneto	3.908	45 - 1,15%	2.197 - 56,22%	1.328 - 33,98%	18	320
Toscana e Umbria	4.825	240 - 4,97%	1.820 - 37,72%	1.592 - 32,99%	108	1.065
Lazio - Abruzzo e Molise	9.090	190 - 2,09%	4.151 - 45,67%	3.364 - 37,01%	240	1.145
Campania	7.524	79 - 1,05%	2.186 - 29,05%	3.629 - 48,23%	0	1.630
Puglia e Basilicata	4.822	38 - 0,79%	1.326 - 27,50%	2.813 - 58,34%	0	645
Calabria	2.979	67 - 2,25%	449 - 15,07%	1.472 - 49,41%	0	991
Sicilia	6.947	21 - 0,30%	2.239 - 32,23%	3.531 - 50,83%	0	1.156
Sardegna	2.283	0 - 0,00%	977 - 42,79%	746 - 32,68%	97	463
Totale nazionale	61.947	1.103	23.489	27.313	738	9304
		24.592 (39,70%)		37.355 (60,30%)		

A chiarimento dei circuiti penitenziari menzionati in tabella:

- a. le sezioni di custodia attenuata ospitano detenuti che non presentano particolari profili di pericolosità e per i quali è possibile un regime meno rigido sotto il profilo custodiale. Si tratta spesso di persone coinvolte in percorsi trattamentali strutturati, di soggetti in fase avanzata di osservazione o di categorie specifiche, come madri con figli piccoli, tossicodipendenti in cura o detenuti impegnati in programmi riabilitativi. In queste sezioni prevale un clima relazionale più disteso, con spazi e tempi più ampi per il lavoro, la formazione e le attività di socialità, in coerenza con l'obiettivo del reinserimento sociale;
- b. le sezioni ordinarie a trattamento intensificato, comunemente definite "aperte", accolgono detenuti che, pur rientrando nel circuito di media sicurezza, possono beneficiare di un regime più dinamico. La definizione "aperta" si riferisce alla possibilità, durante le ore diurne, di muoversi liberamente all'interno della sezione o di aree comuni, senza che le celle vengano chiuse. L'obiettivo è favorire la responsabilizzazione, la partecipazione alle attività e una quotidianità più vicina a quella esterna, pur mantenendo la sorveglianza necessaria. Questo modello si fonda su un approccio trattamentale più intenso, che valorizza la fiducia e la progressione individuale;
- c. le sezioni ordinarie chiuse rappresentano la forma più tradizionale del circuito di media sicurezza. In tali sezioni le celle restano chiuse per gran parte della giornata, e gli spostamenti dei detenuti avvengono in modo controllato e accompagnato. Pur non configurandosi come un regime punitivo, questa modalità ri-

sponde a esigenze di sicurezza o a situazioni in cui non sono ancora maturate le condizioni per un regime più aperto. Anche in queste sezioni sono previste attività trattamentali, ma con un livello di partecipazione più limitato rispetto alle sezioni aperte;

- d. il regime di cui all'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario costituisce una misura eccezionale, adottata per interrompere i collegamenti tra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali e i gruppi di riferimento esterni. Prevede restrizioni più incisive nelle comunicazioni, nella socialità e nella partecipazione alle attività, con l'obiettivo di salvaguardare la sicurezza pubblica e l'ordine penitenziario. Si tratta di un regime non trattamentale, di natura temporanea, applicato con decreto ministeriale e soggetto a periodica verifica di legittimità;
- e. le sezioni di alta sicurezza accolgono persone detenute ritenute ad elevata pericolosità o appartenenti a contesti di criminalità organizzata. Sono articolate in tre sottocircuiti: AS1, destinato ai soggetti collegati alla criminalità di tipo mafioso; AS2, riservato ai detenuti coinvolti in fenomeni di terrorismo interno o internazionale; AS3, per soggetti legati alla criminalità organizzata comune o caratterizzati da pericolosità individuale. In tali sezioni si applicano protocolli di vigilanza più stringenti e limitazioni alla socialità, pur garantendo il diritto al trattamento e alle relazioni familiari nei limiti consentiti.

Grafico 8 – Distribuzione persone detenute per sezione di allocazione (2024) - Rilevazione del 06/01/2025

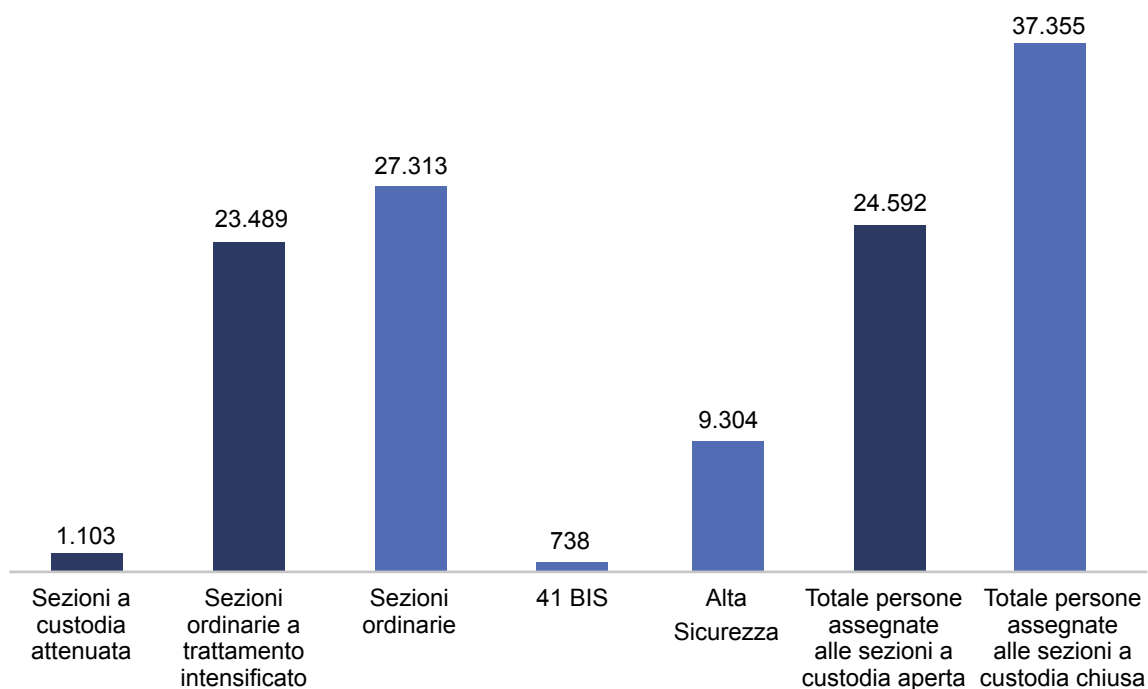


Tabella 10 – Sezioni di allocazione (2024)

Sez. a custodia attenuata (aperta)	Sez. ordinarie a trattamento intensificato (aperta)	Sezioni ordinarie (chiuse)	41 BIS	Alta Sicurezza	Tot. persone assegnate alle sez. a custodia aperta	Tot. persone assegnate alle sez. a custodia chiusa
1.103	23.489	27.313	738	9.304	24.592	37.355

§4 Dati raccolti sulla popolazione detenuta negli istituti penali per minorenni: composizione e profili critici

I dati acquisiti sulla popolazione presente negli istituti penali per minorenni (IPM) consentono di ricostruire un quadro complesso e in evoluzione, che restituisce una realtà articolata su dinamiche demografiche, sociali e territoriali profondamente eterogenee. 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, che al 31 dicembre 2024, come da tabella, si attesta su un indice nazionale pari al 104,99%, con 589 giovani ristretti a fronte di 561 posti disponibili sul territorio nazionale.

35

Capienza Nazionale	Presenze	Indice nazionale di sovraffollamento
561	589	104,99%

Questa condizione critica non si distribuisce in modo uniforme: gli istituti maschili registrano una pressione detentiva sensibilmente superiore alla capienza, mentre le strutture femminili presentano un margine di disponibilità significativo.

Il confronto tra i singoli istituti è riportato nelle tabelle seguenti.

Tabella 11 – Istituto penale per minorenni (IPM) Maschi

Struttura	Presenza	Capienza	Indice di sovraffollamento
Acireale (Ct)	20	17	117,65
Airola (Bn)	28	29	96,55
Bari	35	32	109,38
Bologna	45	40	112,50
Caltanissetta	12	12	100
Catania	43	45	95,56
Catanzaro	35	35	100
Firenze	24	17	141,18
Milano	66	45	146,67
Nisida (Na)	76	76	100
Palermo	24	34	70,59
Potenza	14	16	87,50
Quartuccio (Ca)	13	10	130
Roma	55	52	105,77
Torino	48	46	104,35
Treviso	25	12	208,33
Totale	563	518	108,69

36

Tabella 12 – Istituto penale per minorenni (IPM) Femmine

Struttura	Presenza	Capienza	Indice di sovraffollamento
Pontremoli (Ms)	17	16	106,25
Roma	9	27	33,33
Totale	26	43	60,47

Attraverso la lettura dei dati raccolti sui singoli istituti si registra una polarizzazione marcata: Treviso, Milano e Firenze si trovano in una situazione di forte sovraccarico, mentre centri come Roma femminile, Palermo e Potenza operano con una disponibilità residua. Questo squilibrio conferma quanto la geografia degli istituti minorili non sia attualmente adeguata a rispondere alla reale domanda di accoglienza, con effetti diretti sulla qualità del trattamento, sulla sicurezza interna e sul benessere dei giovani detenuti.

La criticità appare con particolare evidenza se si considerano gli IPM femminili: pur registrando complessivamente un indice di sovraffollamento contenuto entro margini di apparente regolarità (60,47%), i dati mostrano una marcata divaricazione tra i due istituti, con Roma attestata intorno al 33% e Pontremoli oltre il 100% (circa 106%). Il superamento della capienza a Pontremoli è infatti determinato dall'esubero di una sola presenza, ma in un sistema composto da soli due istituti femminili su tutto il territorio nazionale questo scarto assume un rilievo strutturale.

Il numero estremamente ridotto di istituti femminili da un lato impedisce una risposta elastica a eventuali incrementi futuri della popolazione detenuta minorile; dall'altro comporta per le giovani recluse provenienti da aree diverse da Roma e Pontremoli un allontanamento forzato dal proprio contesto familiare e sociale, il cui mantenimento contribuisce ad un efficace percorso di reintegrazione²⁸.

Alla situazione di assetto del circuito femminile si affianca l'attuale indice di sovraffollamento maschile, che restituisce l'immagine di una risposta emergenziale univoca presso la quasi totalità degli IPM e l'impossibilità, per gli altri istituti con popolazione al di sotto della capienza, come Palermo o Potenza, di sopperire agli esuberi.

Il sovraffollamento così determinato della popolazione maschile e femminile di minorenni e giovani adulti detenuti si è mantenuto rilevante nell'intero corso dell'anno, con una crescita demografica superiore alle risposte riorganizzative di adeguamento degli istituti.

In particolare il 2024 è stato caratterizzato da una progressiva crescita delle presenze nel corso dei mesi, nonostante l'ampliamento dei posti effettivi a disposizione, passati da 492 a 561. L'incremento di capienza, riportato nella tabella e nel grafico che seguono, non è stato sufficiente a contenere l'afflusso di minori e giovani adulti, generando un *trend* costante di pressione sulle strutture.

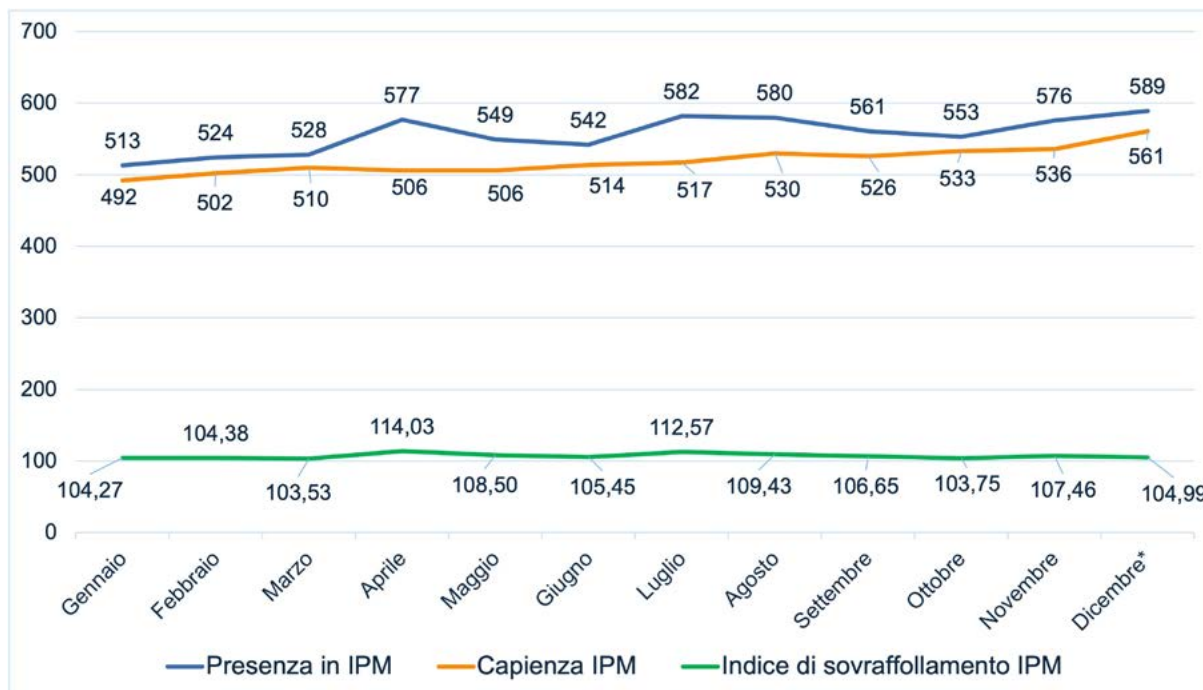
²⁸ Risulta ancora più significativa l'eccedenza registrata a Pontremoli che poteva essere evitata mediante il trasferimento di una detenuta presso l'istituto di Roma, misura che verosimilmente non avrebbe inciso in modo sostanziale sulla già rilevante distanza delle interessate dalla loro realtà di riferimento esterna al carcere.

Tabella 13 – Presenza e capienza IPM (2024)

2024	Presenza in IPM	Capienza IPM	Indice di sovraffollamento IPM
Gennaio	513	492	104,27
Febbraio	524	502	104,38
Marzo	528	510	103,53
Aprile	577	506	114,03
Maggio	549	506	108,5
Giugno	542	514	105,45
Luglio	582	517	112,57
Agosto	580	530	109,43
Settembre	561	526	106,65
Ottobre	553	533	103,75
Novembre	576	536	107,46
Dicembre	589	561	104,99

Grafico 9 – Presenza, capienza, indice di sovraffollamento Istituti penitenziari minorili (IPM) (2024)

38



La composizione dei minori ristretti offre ulteriori elementi di riflessione. Al 31 dicembre 2024, come riportato nella tabella seguente, delle 589 persone detenute negli IPM, risultano 295 cittadini italiani (50,1%) e 294 stranieri (49,9%), in una situazione di quasi perfetta parità che pone rilevanti interrogativi di carattere culturale, linguistico e socio-educativo.

Tabella 14 – Distribuzione per fascia d'età (2024)

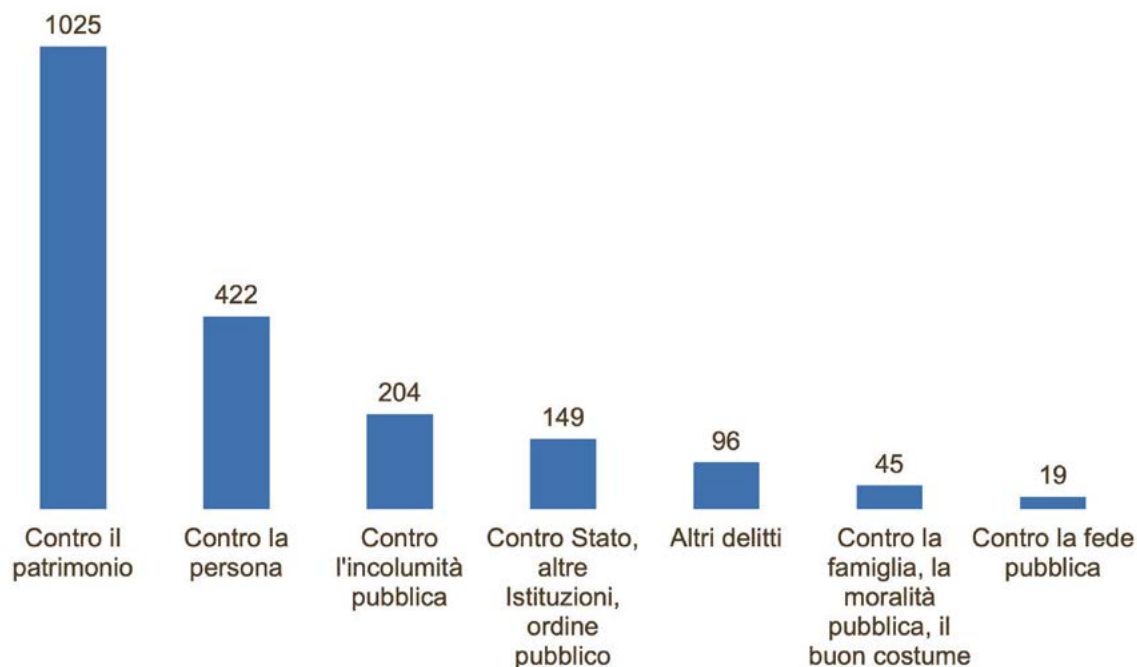
Anno	Età	Italiani			Stranieri			Totale		
		M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
2024	14-15	20	4	24	22	3	25	42	7	49
	16-17	134	5	139	166	6	172	300	11	311
	18-20	87	5	92	76	1	77	163	6	169
	21-24	39	1	40	19	1	20	58	2	60
	Totale	280	11	295	283	11	294	563	26	589

La distribuzione per nazionalità mostra un equilibrio (295 italiani – 294 stranieri) che assume particolare rilievo se si considera che la popolazione minorile straniera in Italia rappresenta una percentuale molto inferiore rispetto alla popolazione minorile complessiva, suggerendo la presenza di fattori di vulnerabilità sociale e di difficoltà di integrazione che si traducono in maggiore esposizione al circuito penale. Inoltre, la presenza significativa di minori stranieri, spesso privi di reti familiari strutturate sul territorio nazionale, richiede la necessità di rafforzare i servizi di interpretariato, mediazione culturale e supporto psicologico, in ragione del rischio di isolamento comunicativo e relazionale assai elevato.

Anche la distribuzione anagrafica conferma elementi di vulnerabilità: 311 detenuti, oltre la metà degli ospiti (52,6%), rientrano nella fascia 16-17 anni, età in cui l'intervento educativo dovrebbe essere prioritario e intensivo. Seguono i giovani adulti di 18-20 anni con 169 presenze (28,7%), i minori di 14-15 anni con 49 presenze (8,3%) e infine la fascia 21-24 anni con 60 presenze (10%).

Particolarmente rilevante in ottica rieducativa è la tipologia dei reati ascritti ai soggetti sottoposti a misura detentiva: i delitti contro il patrimonio costituiscono la categoria più numerosa, come risulta dal grafico seguente.

Grafico 10 – Categorie dei delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli Istituti penali per i minorenni (2024)



40

In termini assoluti si registrano 1.025 casi riconducibili a delitti contro il patrimonio, pari al 52% del totale. All'interno di questa categoria, la rapina emerge come il reato più frequente con 579 casi, seguita dal furto con 255 casi e dalla ricettazione con 83 casi. Tale prevalenza indica che la criminalità minorile è principalmente orientata verso reati di natura acquisitiva.

Seguono i delitti contro la persona che ammontano a 422 casi (22% del totale) e includono reati di particolare gravità. Le lesioni personali volontarie rappresentano il reato più frequente di questa categoria con 220 casi, seguite dagli omicidi volontari tentati con 58 casi, dalle violenze sessuali con 40 casi e dagli omicidi volontari consumati con 21 casi. Questi dati evidenziano una componente preoccupante di violenza tra i giovani autori di reato.

I delitti contro l'incolumità pubblica sono invece 204, concentrati principalmente nei reati in materia di stupefacenti, con 194 episodi; ciò conferma il coinvolgimento dei minori anche nelle attività di traffico e spaccio di sostanze stupefacenti.

Differenziando poi per nazionalità, si rivelano *pattern* criminologici distinti. L'analisi comparata per nazionalità rileva una maggiore incidenza dei delitti contro il patrimonio tra i cittadini stranieri e una prevalenza dei reati contro la persona tra quelli italiani. I dettagli sono così riportati in tabella.

Tabella 15 – Delitti a carico dei minorenni e giovani adulti entrati negli Istituti penali per i minorenni secondo la categoria (2024)

Delitti	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
Contro la persona	228	15	243	173	6	179	401	21	422
di cui: omicidio volontario consumato	14	3	17	4	0	4	18	3	21
Omicidio volontario tentato	46	1	47	11	0	11	57	1	58
Percosse	1	0	1	3	0	3	4	0	4
Lesioni personali volontarie	99	8	107	107	6	113	206	14	220
Rissa	3	0	3	5	0	5	8	0	8
Sequestro di persona	5	0	5	2	0	2	7	0	7
Violenze sessuali	18	0	18	22	0	22	40	0	40
Violenza privata	11	3	14	3	0	3	14	3	17
Minaccia	10	0	10	7	0	7	17	0	17
Atti persecutori (stalking)	14	0	14	6	0	6	20	0	20
Violazione di domicilio	4	0	4	2	0	2	6	0	6
Contro la famiglia, la moralità pubblica, il buon costume	27	5	32	10	3	13	37	8	45
di cui: maltrattamenti in famiglia	27	5	32	10	3	13	37	8	45
Contro il patrimonio	458	27	485	481	59	540	939	86	1025
di cui: furto	103	5	108	95	52	147	198	57	255
rapina	224	20	244	329	6	335	553	26	579
Estorsione	39	1	40	20	0	20	59	1	60
Sequestro di persona a scopo di estorsione	3	0	3	2	0	2	5	0	5
Danni	19	0	19	15	0	15	34	0	34
Truffa	5	0	5	1	0	1	6	0	6
Ricettazione	63	0	63	19	1	20	82	1	83
Contro l'incolumità pubblica	146	0	146	58	0	58	204	0	204
di cui: stupefacenti	136	0	136	58	0	58	194	0	194
Danneggiamento seguito da incendio	10	0	10	0	0	0	10	0	10
Contro la fede pubblica	5	1	6	8	5	13	13	6	19
di cui: falsità in atti e persone	4	1	5	8	5	13	12	6	18

*segue

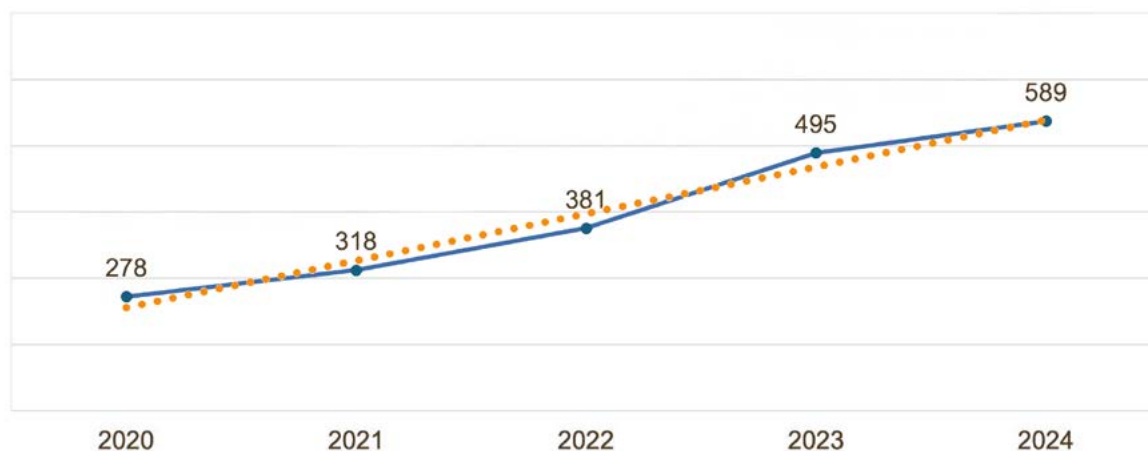
Delitti	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
Contro Stato, altre Istituzioni, ordine pubblico	70	7	77	71	1	72	141	8	149
di cui: violenza, resistenza, oltraggio	64	6	70	66	1	67	130	7	137
Associazione di tipo mafioso	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Altri delitti	85	4	89	7	0	7	92	4	96
di cui: armi	85	4	89	1	0	1	86	4	90
Norme in materia di immigrazione	0	0	0	6	0	6	6	0	6
Totale delitti	1.019	59	1.078	808	74	882	1.827	133	1.960

I minori stranieri mostrano la tendenza a commettere reati contro il patrimonio, con 540 casi rispetto ai 485 degli italiani. In particolare, la rapina è significativamente più frequente tra gli stranieri con 335 casi contro i 224 degli italiani. I minori italiani, invece, presentano una maggiore inclinazione nei delitti contro la persona, con 243 casi rispetto ai 179 degli stranieri.

Questa differenza suggerisce dinamiche criminologiche diverse, con i minori stranieri più coinvolti in reati acquisitivi e quelli italiani in reati violenti interpersonali. Tale quadro richiama la necessità di programmare interventi mirati, che non si limitino alla dimensione repressiva, ma affrontino anche i fattori di rischio socioeconomici e ambientali che alimentano comportamenti devianti nelle fasce più giovani e che, neutralizzando gli effetti di un efficace reinserimento sociale, favoriscono l'insorgere di situazioni di recidiva.

A sostegno della necessità di una linea preventiva efficace è l'osservazione del quinquennio 2020-2024. L'analisi dell'andamento quinquennale evidenzia una crescita costante e preoccupante della popolazione detenuta minorile: le presenze sono passate da 278 nel 2020 a 589 nel 2024, registrando un incremento complessivo del 111,9% come testimoniato nel grafico seguente.

Grafico 11 – Andamento persone detenute presenti negli IPM (2020 - 2024)



Il grafico evidenzia come la crescita è stata permanente ma non uniforme nel tempo. Dopo un aumento del 14,4% tra 2020 e 2021 e del 19,8% tra 2021 e 2022, si è registrato un incremento particolarmente significativo del 29,9% tra 2022 e 2023. La crescita è poi proseguita con un +19% tra 2023 e 2024.

Un approfondimento del fenomeno di una progressiva trasformazione del sistema degli istituti minorili, che in pochi anni ha visto più che raddoppiata la popolazione detenuta, emerge con evidenza dalle tabelle che seguono.

43

Tabella 16 – Numero di persone detenute presenti negli IPM, per nazionalità e sesso (2020-2024)

Anno	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
2024	268	14	282	251	10	261	519	24	543
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

Tabella 17 – Persone detenute presenti negli IPM, per età, nazionalità e sesso
(2020 – 2024)

Anno	Età	Italiani			Stranieri			Totale		
		M	F	Tot.	M	F	Tot.	M	F	Tot.
2024	14-15	20	4	24	22	3	25	42	7	49
	16-17	134	5	139	166	6	172	300	11	310
	18-20	87	5	92	76	1	77	163	6	169
	21-24	39	1	40	19	1	20	58	2	59
	Totale	280	11	295	283	11	294	563	26	589
2023	14-15	12	1	13	22	0	22	34	1	35
	16-17	95	5	100	149	4	153	244	9	253
	18-20	81	3	84	69	0	69	150	3	153
	21-24	29	1	30	24	0	24	53	1	54
	Totale	217	10	227	264	4	268	481	14	495
2022	14-15 anni	14	2	16	11	1	12	25	3	28
	16-17	71	2	73	94	1	95	165	3	168
	18-20	62	0	62	63	0	63	125	0	125
	21-24	34	2	36	23	1	24	57	3	60
	Totale	181	6	187	191	3	194	372	9	38
2021	14-15	10	0	10	6	0	6	16	0	16
	16-17	62	1	63	56	1	57	118	2	120
	18-20	80	2	82	45	0	45	125	2	127
	21-24	28	1	29	24	2	26	52	3	55
	Totale	180	4	184	131	3	134	311	7	318
2020	14-15	10	1	11	4	1	5	14	2	16
	16-17	45	0	45	44	6	50	89	6	95
	18-20	63	1	64	55	2	57	118	3	121
	21-24	32	2	34	12	0	12	44	2	46
	Totale	150	4	154	115	9	124	265	13	278

Un elemento particolarmente significativo riguarda la differente velocità di crescita tra popolazione italiana e straniera. I minori stranieri detenuti sono cresciuti del 137,1% passando da 124 nel 2020 a 294 nel 2024, mentre i minori italiani sono aumentati del 91,6% da 154 a 295. Il divario nella crescita ha portato al raggiungimento della sostanziale parità numerica tra le due componenti. Questa dinamica incrementale rende evidente come il fenomeno non sia episodico, ma strutturale e impone una revisione delle strategie di intervento rivolte ai minori. Ne deriva un interrogativo di fondo sulla capacità del sistema di affrontare non solo il sovraffollamento, ma anche i processi di marginalizzazione, le povertà educative, la presenza di fragilità familiari e la scarsità di reti territoriali di protezione, aspetti che spesso precedono e accompagnano l'ingresso nel circuito penale.

A partire da questi elementi, appare indispensabile avviare un ripensamento complessivo del modello degli IPM. Risulta prioritario redistribuire le presenze tra gli istituti, adeguare le capacità ricettive, potenziare gli interventi educativi nelle aree maggiormente critiche, consolidare i servizi dedicati ai minori stranieri e promuovere strategie di prevenzione specificamente rivolte ai reati più diffusi, come quelli contro il patrimonio. Accanto a ciò, occorre rafforzare la valutazione dell'efficacia delle misure alternative, poiché una parte significativa dei giovani ristretti potrebbe beneficiare di percorsi diversi dalla detenzione.

In definitiva, la crescita costante delle presenze, le diseguaglianze territoriali e la complessità dei profili anagrafici e culturali richiedono una necessaria pianificazione strutturale in grado di garantire condizioni di dignità, sicurezza e qualità educativa per tutti i minorenni e i giovani adulti privati della libertà personale.

§5 Qualità di vita dei detenuti: profili critici e interventi

§5.1 Premessa

Nel corso del 2024, l'Autorità Garante ha ricevuto e trattato 358 reclami e segnalazioni, pervenuti da persone ristrette, da familiari e da altri soggetti interessati. Ciascuna istanza è stata oggetto di attenta valutazione a seguito di un'istruttoria approfondita condotta dagli operatori dell'*Unità Organizzativa n. 2 – Privazione della libertà nell'ambito penale*, che hanno curato l'analisi dei singoli casi e il monitoraggio delle condizioni complessive di detenzione.

Gli esiti delle attività istruttorie, unitamente alle verifiche effettuate nel corso delle visite presso gli istituti penitenziari, hanno evidenziato criticità significative riconducibili sia alle condizioni materiali di detenzione sia alle modalità di trattamento della

popolazione ristretta. La tabella che segue fornisce una sintesi delle principali aree tematiche oggetto di segnalazione, enucleando i profili di maggiore rilevanza emersi nel periodo considerato.

Tabella 18 – Criticità segnalazioni e reclami (2024)

Area di criticità	N° di segnalazioni e di reclami ex art. 35 op
Diritto alla salute e sua tutela	88
Condizioni materiali e igieniche	62
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	45
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	38
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	38
Regime penitenziario - Maltrattamenti	22
Qualità vita detentiva - Lavoro	20
Qualità vita detentiva - Studio	18
Qualità vita detentiva - Alimentazione	11
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	3
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	3
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	3
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	2
Estradizione	2
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	2
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	1

46

§5.2 Condizioni delle strutture e dei servizi di vitto e alloggio

È stata rilevata la permanenza di detenuti presso strutture che necessitano di interventi urgenti volti ad assicurare il rispetto della dignità umana e condizioni di vita conformi ai principi costituzionali e convenzionali. In particolare numerosi locali destinati alla detenzione si presentano fatiscenti, con impianti vetusti e obsoleti che non solo mettono a rischio la salute e il benessere delle persone ristrette, ma incidono negativamente anche sull'attività lavorativa del personale penitenziario. Al 31 dicembre 2024 si contano 188 istituti penitenziari sul territorio nazionale, dei quali almeno il 20% risale, per costruzione, a epoca anteriore all'inizio del secolo scorso.

Strutture di questa età richiedono frequentemente interventi di riorganizzazione e ristrutturazione, in alcuni casi di natura radicale. Tuttavia, anche gli istituti di più re-

cente edificazione presentano carenze strutturali e impiantistiche che compromettono la qualità complessiva della vita detentiva.

Alle criticità strutturali si aggiunge la carenza di spazi idonei ad essere destinati alle attività trattamentali e all'impiego del tempo libero, nonché l'inadeguatezza di diversi servizi sanitari, che rappresentano ancora oggi questioni aperte di primaria importanza. Segnatamente, nel corso delle visite istituzionali, sono state riscontrate sezioni detentive con stanze di pernottamento che, nella migliore delle ipotesi, dispongono di servizi igienici riservati, ma che in molti casi presentano ancora locali doccia comuni a vista. Per maggiore contezza è di seguito riportato un quadro generale delle dotazioni di ciascun provveditorato:

Tabella 19 – Dotazione strutturale degli istituti penitenziari per provveditorato: numero di sezioni, camere di pernottamento con servizi igienici a vista e spazi ad uso dei detenuti (2024)

Provveditorato (e numero di istituti in ciascun provveditorato)	Numero sezioni	Camere di pernottamento (CDP) con servizi igienici a vista	Spazi ad uso dei detenuti
Piemonte Liguria Valle d'Aosta (20)	196	2	855
Lombardia (19)	150	3	690
Emilia Romagna Marche (16)	176	103	784
Triveneto (16)	153	13	635
Toscana Umbria (20)	149	77	518
Lazio Abruzzo Molise (25)	225	606	1184
Campania (14)	144	66	816
Puglia Basilicata (14)	130	136	670
Calabria (12)	94	0	309
Sicilia (23)	177	105	984
Sardegna (10)	82	0	265
Totale nazionale (189)	1676	1111	7710

L'entità degli spazi disponibili riportata in tabella non esaurisce il quadro sul tenore qualitativo delle condizioni di vita dei detenuti. Segnatamente, in diversi istituti è stata accertata la mancanza di acqua calda e, in taluni casi, persino l'assenza di acqua corrente, situazione quest'ultima che interessa soprattutto gli istituti situati nelle isole maggiori e minori.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla qualità del vitto e dalle difficoltà incontrate dalle persone detenute nell'acquisto dei generi di conforto attraverso le

imprese che gestiscono il cosiddetto sopravvitto. Non sempre, inoltre, risulta garantito il riscaldamento negli istituti penitenziari, come invece previsto dalle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario. Analogamente, nei mesi estivi molti ambienti non risultano adeguatamente areati.

§5.2.1 Interventi del Garante nazionale relativi alle case circondariali

Nel corso dell'anno 2024, sono stati avviati e completati diversi interventi del Garante nazionale in seguito alle visite effettuate negli istituti penitenziari, con l'obiettivo di affrontare le situazioni in cui le condizioni generali di trattamento risultavano non conformi alle disposizioni di legge o comunque inadeguate agli standard di dignità richiesti.

Le azioni intraprese hanno prodotto riscontri concreti, sia sul piano strutturale sia su quello organizzativo delle case circondariali destinatarie degli interventi. In merito a quest'ultime sono stati predisposti rapporti specifici, pubblicati sul sito istituzionale del Garante nazionale, e contenenti l'esito degli interventi effettuati e le relative raccomandazioni. In particolare, promuovendo una maggiore qualità delle strutture, il Garante nazionale è intervenuto su situazioni particolarmente gravi, come quelle riscontrate presso la casa circondariale di Catanzaro, la casa circondariale di Firenze Sollicciano, la casa circondariale di Brescia Canton Mombello e alcuni istituti penitenziari presenti in Calabria:

- a. casa circondariale di Catanzaro - Nel corso della visita effettuata in data 19 giugno 2024, la Direzione della casa circondariale ha comunicato alla delegazione del Garante nazionale il rischio di un'interruzione nell'erogazione di alcuni servizi essenziali, dovuta a fondi richiesti ma non ancora assegnati. Grazie all'intervento tempestivo del Garante nazionale e alla costruttiva interlocuzione con i responsabili del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stato possibile risolvere la problematica, sbloccando le somme già destinate all'istituto, il cui ritardo era riconducibile esclusivamente a un problema di comunicazione interna;
- b. casa circondariale di Firenze – Sollicciano - Le condizioni strutturali dell'istituto di Sollicciano erano già state oggetto di segnalazioni al Garante nazionale. Pertanto, in data 31 maggio 2024, una delegazione dell'Autorità di Garanzia ha effettuato una visita presso l'istituto fiorentino. Durante l'incontro con i vertici della struttura, costruita nel 1975 e inaugurata nel 1983, è emerso come l'istituto necessiti di interventi edili di rilevante entità per il risanamento delle sezioni de-

stinate alla detenzione. In particolare, i locali presentano gravi infiltrazioni d'acqua provenienti da coperture e terrazzi, che rendono gli ambienti insalubri.

Il degrado, conseguenza dell'umidità e della formazione di muffe, è aggravato dalla presenza di insetti, situazione che compromette la salute dei detenuti e degli operatori penitenziari, costretti a operare in condizioni precarie. Inoltre, nelle sezioni manca acqua calda, mentre i servizi igienici non risultano conformi al regolamento d'esecuzione, con le docce collocate ancora all'esterno delle camere di pernottamento.

Considerata la gravità delle carenze strutturali, l'Autorità di Garanzia ha ritenuto necessario avviare immediate interlocuzioni con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al fine di ottenere informazioni sui lavori programmati e sulla relativa tempistica, tenendo conto delle procedure amministrativo-contabili in corso e della competenza sull'esecuzione dei progetti. In data 21 giugno 2024, si è svolto un sopralluogo da parte del Direttore generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria.

I progetti di intervento, di diversa competenza, prevedono alcune opere affidate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altre all'Amministrazione penitenziaria. È stata acquisita una relazione dettagliata sullo stato dei lavori e il Garante nazionale mantiene costante attenzione sulla prosecuzione degli interventi, con particolare riguardo all'adeguamento dei servizi igienici nelle stanze di pernottamento;

- c. casa circondariale "Nerio Fischione" – Canton Mombello, Brescia - L'istituto di Brescia ha attirato l'attenzione dell'Autorità di Garanzia a seguito delle numerose segnalazioni relative a condizioni di vita detentiva al limite della vivibilità, tanto che alcuni detenuti hanno ritenuto necessario rivolgersi direttamente al Presidente della Repubblica mediante l'invio di una lettera.

Il 2 agosto 2024, il Garante nazionale ha effettuato una visita presso la casa circondariale di Brescia, rilevando diverse criticità strutturali negli edifici destinati alla detenzione. Tra le principali emergono: l'assenza di acqua calda, i servizi igienici non conformi a quanto previsto dal regolamento d'esecuzione, e la mancanza di un servizio di lavanderia.

Le problematiche così individuate risultano ulteriormente aggravate dal tasso di sovraffollamento, superiore alla media nazionale, e dalla carente dotazione di personale penitenziario. Nonostante queste difficoltà, il clima all'interno dell'istituto risulta mitigato dall'offerta trattamentale esistente e dai percorsi di rein-

serimento proposti alla popolazione detenuta, merito anche della collaborazione e della sensibilità della comunità esterna. A seguito della visita, l'Autorità di Garanzia ha richiesto all'Amministrazione informazioni dettagliate sulle prospettive di intervento e sui piani attuativi per superare le criticità emerse.

La Direzione dell'istituto e il provveditorato regionale hanno fornito aggiornamenti sull'andamento dei lavori, illustrando il cronoprogramma, sia di quegli interventi effettuabili in economia con la mano d'opera dei detenuti sia di quei lavori che dovranno essere realizzati attraverso ditte specializzate e a seguito di procedure di gara. Entro la fine del 2024, è stata comunicata l'attivazione dell'erogazione dell'acqua calda nelle sezioni precedentemente prive del servizio, mentre per la sostituzione dei sanitari nei servizi igienici sono in corso i sondaggi tecnici sugli impianti.

Parallelamente, sono avviate le attività preliminari per l'ampliamento del carcere di Brescia Verziano, con le prime scadenze procedurali previste per il 2024;

d. istituti in Calabria - Il Garante nazionale è intervenuto anche in merito alla chiusura o inibizione delle finestre dei locali di soggiorno e di pernottamento, fenomeno rilevato in alcuni istituti della Calabria.

In tali casi, sono state effettuate visite dedicate, seguite da richieste formali di chiarimenti e di soluzioni all'Amministrazione centrale competente, che non sono state però di adeguamento a quanto rappresentato.

50

§5.3 Sistema sanitario a sostegno delle persone detenute

§5.3.1 Qualità e accessibilità dei servizi sanitari

La questione che desta maggiore preoccupazione riguarda il sistema sanitario penitenziario e, conseguentemente, la tutela del diritto alla salute delle persone private della libertà personale. La qualità dei servizi sanitari negli istituti di pena rispecchia infatti quella del sistema sanitario regionale, con forti disomogeneità territoriali.

Nelle Regioni caratterizzate da una gestione sanitaria più efficiente, le aziende sanitarie locali (ASL) riescono a garantire un'assistenza adeguata alle persone ristrette. Un esempio positivo è rappresentato dalla casa circondariale di Genova, la cui area sanitaria ha elaborato un piano organizzativo per l'effettuazione delle visite specialistiche, assicurando una maggiore continuità e qualità dell'assistenza sanitaria in ambito detentivo. Purtroppo, nella maggioranza degli istituti visitati, da quanto rilevato attraverso le ispezioni, i colloqui con le persone detenute e l'analisi delle numerose segnalazioni pervenute, emerge una diffusa difficoltà nell'ottenere cure adeguate e

tempestive, che costituisce motivo di profondo disagio per la popolazione ristretta. È infatti risultato evidente dai colloqui come una situazione simile continui ad alimentare tensioni e malumori che, inevitabilmente, incidono negativamente sul clima relazionale tra detenuti e tra detenuti e operatori penitenziari.

Particolarmente comprensibile è poi lo stato di prostrazione delle persone detenute affette da patologie, le quali spesso non riescono ad accedere neppure alle cure minime previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA).

Allo stato attuale risulta impossibile compensare le carenze del sistema sanitario pubblico mediante percorsi di cura scelti individualmente dai ristretti, se non nei casi specificamente previsti dall'Ordinamento penitenziario. Da quanto rilevato, l'assistenza sanitaria all'interno di taluni istituti è ulteriormente compromessa dalla difficoltà nel reperire personale sanitario qualificato. Medici, infermieri e altri operatori sanitari tendono infatti a orientarsi verso contesti professionali considerati più attrattivi, sia sotto il profilo economico sia in termini di prospettive di carriera.

Non può negarsi che la professione sanitaria esercitata in ambito penitenziario presenti criticità intrinseche, quali la scarsità di risorse, la limitata disponibilità di strumenti diagnostici e la conseguente difficoltà nel garantire percorsi di diagnosi e cura adeguati. In questo quadro, il ricorso ai presidi ospedalieri esterni si configura come una soluzione indispensabile, rappresentando però, nella prassi, un segnale della cosiddetta "medicina difensiva" che caratterizza il sistema. In tal senso, come risulta dalla tabella seguente, si registra un numero significativo di eventi che hanno reso necessario il trasferimento di persone detenute all'esterno degli istituti per l'effettuazione urgente di accertamenti o di prestazioni sanitarie.

Tabella 20 – Numero invii urgenti in ospedale (2024)

Anno 2024	n. Eventi
Invio urgente ospedale con/senza ricovero	14.949

Inoltre, anche negli istituti dotati di reparti sanitari interni destinati alla cura di specifiche patologie (SAI), le liste d'attesa e le oggettive difficoltà organizzative rendono spesso impossibile assicurare il pieno rispetto dei livelli essenziali di assistenza, determinando una compromissione sostanziale del diritto alla salute delle persone detenute.

Segue una lista degli istituti con S.A.I. e del totale dei posti disponibili.

Tabella 21 – Istituti con sezioni S.A.I. (2024)

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

§5.3.2 Tutela della salute mentale in ambito penitenziario

La salute mentale costituisce un tema rilevante in ambito penitenziario, interessando i soggetti che presentano condizioni di disagio psichico preesistenti all'ingresso in istituto nonché i soggetti per i quali la malattia è insorta nel corso della detenzione. In entrambi i casi la presa in carico ottimale del disturbo psichico all'interno degli istituti penitenziari dipende in larga misura dalla presenza di un accertamento sanitario. A tal proposito sono stati rilevati sul territorio nazionale 353 detenuti con un disagio psichico accertato.

A un adeguato trattamento in istituto contribuisce anche il tipo di regime correlato al vizio di mente in quanto idoneo a incidere in modo diretto sulla funzione e sull'organizzazione delle strutture penitenziarie. Sono diverse le condizioni giuridico-sanitarie delle persone detenute con disturbi psichici. La tabella che segue riporta i numeri specifici dei detenuti con disagio psichico accertato in istituti penitenziari sulla base delle loro posizioni giuridico-sanitarie.

Tabella 22 – Tipologie detenuti con disagio psichico accertato presenti in istituti (2025)

Provveditorato	INT. OPG. PROV. V.	INT. CCC PROV. V.	INT. OPG. PROSC.	INT. EX 219 C.P.	INF. PSIC. 148 C.P.	MIN. PSIC. 111/5	ART. 212/2 C.P.	ART. 220/2 C.P.	OSS. PSIC. 112	Tot.
Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta	-	4	-	-	-	4	38	1	9	56
Lombardia	-	-	-	-	-	11	1	-	5	17
Emilia R., Marche	-	-	-	1	3	25	23	1	3	56
Triveneto	-	-	1	-	-	3	-	-	2	6
Toscana, Umbria	-	-	-	-	-	11	-	-	2	13
Lazio, Abruzzo, Molise	2	1	-	-	2	22	55	-	3	85
Campania	1	-	-	-	2	2	24	-	-	29
Puglia, Basilicata	-	-	-	-	-	2	1	-	-	3
Calabria	-	2	-	-	-	-	1	-	1	4
Sicilia	-	-	-	-	-	21	48	-	7	76
Sardegna	-	-	-	-	-	-	8	-	-	8
Totale nazionale	3	7	1	1	7	101	199	2	32	353

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

- INT. OPG. PROV. V. si riferisce alle persone internate provvisoriamente in Ospedale Psichiatrico Giudiziario (oggi sostituito dalle REMS) in attesa della definizione della misura di sicurezza;
- INT. CCC PROV. V. 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 disporre 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;
- OSS. PSIC. 112 si riferisce alle persone in osservazione psichiatrica ai sensi dell'articolo 112 del Regolamento penitenziario, sottoposte a valutazione clinica e comportamentale per definire le proprie condizioni psichiche.

Un elemento di crescente attenzione riguarda l'aumento costante delle persone con disagio psichico, frequentemente prive di diagnosi adeguata o collocate in contesti non idonei. Merita particolare rilievo la situazione di coloro che, pur non essendo affetti da patologie psichiatriche certificate, manifestano comportamenti abnormi, espressione di un profondo disagio personale e relazionale.

È vero che il sistema penitenziario dispone di alcune sezioni speciali destinate ad accogliere detenuti con disturbi psichiatrici, dove è prevista un'assistenza specialistica. Tuttavia, le sezioni di riferimento, identificate come Articolazioni per la tutela della salute mentale (A.T.S.M.), risultano di ricettività limitata e non sono sempre in grado di soddisfare le concrete necessità di accertamento, cura e trattamento. In alcuni istituti, tali spazi risultano assenti o non realmente fruibili.

Nella tabella che segue sono riportati i posti effettivamente disponibili negli istituti con A.T.S.M. :

Tabella 23 – Posti disponibili in sezioni A.T.S.M. presenti negli istituti (2024)

Istituto con A.T.S.M.	Totale posti
CC Genova Marassi	11
CC Torino	44
CC Monza	5
CC Pavia	22
CC Bologna	4
CC Piacenza	5
CC e CR Emilia	50
CC Ascoli Piceno	4
CC Belluno	0
CC Verona	9
CC Firenze Sollicciano	0
CC Livorno	0
CC Spoleto	6
CC Pescara	7
CL Vasto	3
CC Civitavecchia	3
CCF Roma Rebibbia	0
CC Roma Rebibbia NC	6
CC Roma Regina Coeli	2
CC Velletri	4
CC Viterbo	0
CC Benevento	0
CC Napoli Secondigliano	18
CC Salerno	8
CR Sant'Angelo dei Lombardi	6
CC Santa Maria CV	18
CC Lecce	19
CC Catanzaro	9
CC Reggio Calabria Panzera	5
CC Barcellona PG	84
CC Palermo Pagliarelli	6
CC Cagliari	4

Come evidenziato dai dati riportati in tabella, non sono molti gli istituti dotati di A.T.S.M. e, ove presenti, non risultano spesso adeguati a rispondere al numero effettivo – e soprattutto potenziale – di persone detenute che necessitano di presa in carico. La criticità produce effetti a catena anche sugli altri detenuti. È stato infatti osservato che la presenza anche di un solo detenuto affetto da gravi disturbi comportamentali, può compromettere il clima relazionale dell'intera sezione.

Un'ulteriore riflessione riguarda la condizione delle persone detenute con problematiche psichiatriche e il rapporto tra le strutture penitenziarie e le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Non è raro, infatti, che gli istituti vengano adibiti a luoghi di attesa per le persone destinatarie di un provvedimento di ricovero in REMS, in particolare quando queste ultime non dispongono di posti utilizzabili.

Segnatamente, alla data dell'8 novembre 2024 risultavano 31 persone detenute “*sine titulo*”, in attesa di trasferimento presso una REMS. Il dato rilevato deve essere interpretato alla luce della finalità propria delle REMS, chiamate a garantire percorsi di cura e di riabilitazione rivolti a un numero limitato di persone con disturbi mentali gravi, destinatarie di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria che dispone una misura di sicurezza.

56

Ne consegue la necessità di potenziare il personale sanitario specializzato, sia nelle REMS sia all'interno degli istituti penitenziari, al fine di assicurare diagnosi tempestive e adeguate, trattamenti farmacologici appropriati e interventi riabilitativi continuativi alle persone private della libertà che presentano problematiche di salute psichica.

§5.3.3 Interventi del Garante nazionale a tutela della salute delle persone detenute

Su impulso del Presidente Professor D'Ettore, il Garante nazionale ha avviato una serie di interlocuzioni con i Rettori di alcuni Atenei, finalizzate a sollecitare la creazione di percorsi di specializzazione in medicina penitenziaria.

L'obiettivo è favorire condizioni più favorevoli per il personale sanitario che desideri intraprendere una carriera dedicata ai servizi di tutela della salute delle persone detenute, contribuendo alla professionalizzazione e al miglioramento qualitativo dell'assistenza sanitaria all'interno del sistema penitenziario.

Per assicurare un livello uniforme di assistenza sanitaria nelle diverse strutture penitenziarie e ridurre i tempi di attesa per accertamenti e visite specialistiche, si affianca all'iniziativa la firma di un protocollo di intesa tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Ministero della salute, l'Istituto nazionale per le migrazioni e la povertà e il Garante nazionale.

L'accordo, frutto di un tavolo di lavoro presieduto e coordinato direttamente dall'allora Capo facente funzione del DAP, Dr.ssa Lina Di Domenico, prevede l'invio di unità mobili di assistenza specialistica presso gli istituti che ne facciano richiesta.

La sperimentazione del progetto è stata avviata da luglio 2025 presso la casa circondariale di Biella, estendendosi successivamente a due ulteriori istituti, situati rispettivamente al centro e al sud della penisola.

Gli interventi, per quanto abbiano conseguito ancora effetti circoscritti, si inseriscono nell'ambito di una più ampia azione di potenziamento e integrazione dei servizi in carcere, che mira a garantire accesso tempestivo e qualificato alle prestazioni sanitarie, assicurando standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

§5.4 Diritto ai colloqui e relazioni affettive

Per quanto concerne le modalità di trattamento delle persone detenute, si segnala la persistente problematica relativa ai colloqui con i loro familiari o altri aventi diritto, che continua a rappresentare un aspetto delicato del percorso trattamentale e relazionale all'interno del sistema penitenziario.

Non tutti gli istituti penitenziari hanno ancora dato piena attuazione alle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 94 dell'agosto 2024, relative all'ampliamento del numero di colloqui telefonici autorizzabili per le persone detenute. L'inadempienza è atta a determinare una disomogeneità applicativa tra istituti, incidendo sulla parità di trattamento e sulla tutela del diritto alla comunicazione con i propri affetti.

57

§5.4.1 Interventi del Garante nazionale al tavolo tecnico per il diritto all'affettività

In relazione alle modalità di trattamento, sono emerse le prime istanze e i conseguenti reclami riguardanti l'attuazione dei colloqui finalizzati a garantire l'affettività, così come previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del gennaio 2024.

Sul punto, il Garante nazionale ha partecipato attivamente contribuendo all'elaborazione di soluzioni organizzative idonee a conciliare il diritto all'affettività con il bisogno di sicurezza e di controllo che disciplina le modalità di svolgimento dei colloqui.

Segnatamente, tra le iniziative avviate, particolare rilevanza ha assunto la partecipazione del Garante nazionale ai lavori del tavolo tecnico relativo all'attuazione della sentenza della Corte costituzionale.

Il gruppo di lavoro, istituito presso il DAP e presieduto e coordinato dall'allora Vice Capo, Dr.ssa Lina Di Domenico, ha coinvolto rappresentanti della Magistratura di sorveglianza e l'Autorità di Garanzia, rendendo possibile l'elaborazione di soluzioni operative uniformi.

Le soluzioni individuate mirano a garantire che tutte le persone ristrette possano vedere riconosciuto, in maniera oggettiva e uniforme su tutto il territorio nazionale, l'esercizio del diritto all'affettività.

§5.5 Tempistiche decisionali della Magistratura di sorveglianza

L'attenzione del Collegio si è focalizzata sulla criticità connessa alla dipendenza funzionale del detenuto dalle decisioni della Magistratura di sorveglianza, che costituisce un nodo essenziale del sistema trattamentale.

I tempi eccessivamente lunghi di attesa per ottenere una decisione sulle istanze presentate dai detenuti — quali i permessi di necessità, la liberazione anticipata e altre misure — costituiscono un ostacolo rilevante al buon andamento del trattamento rieducativo, incidendo negativamente sulla percezione di equità e sull'efficacia del percorso di reinserimento.

§5.5.1 Interventi del Garante nazionale a supporto della Magistratura di sorveglianza

Con la collaborazione di alcuni Atenei e la partecipazione di interlocutori tecnici e di alcuni magistrati di sorveglianza, sono stati avviati programmi volti a integrare l'intelligenza artificiale nelle procedure connesse alla fase dell'esecuzione penale. L'obiettivo è supportare le attività di gestione, ottimizzare i processi decisionali e ridurre i tempi amministrativi, garantendo maggiore efficienza e uniformità nella valutazione delle posizioni dei detenuti.

In quest'ottica e sulla base di una attenta analisi dei dati relativi alla popolazione detenuta, il Garante nazionale ha promosso la creazione di tavoli di confronto istituzionali presso alcune Corti d'appello. Il primo tavolo è stato istituito presso la Corte d'appello di Napoli, seguito da un analogo tavolo di discussione presso la Corte d'appello di Roma, consolidando un modello di confronto strutturato tra istituzioni giudiziarie e amministrative. A ciascun tavolo hanno infatti partecipato il Presidente della Corte d'appello, il Procuratore generale, il Presidente del Tribunale di sorveglianza, il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, i direttori degli istituti penitenziari e alcuni docenti universitari. Si è trattato di occasioni indispensabili per affrontare temi di cruciale importanza, quali: l'implementazione di tecnologie volte a ridurre i tempi di lavoro degli operatori, la valutazione delle posizioni dei detenuti con pena definitiva inferiore ai tre anni, e l'analisi delle istanze di liberazione anticipata alla luce delle più recenti modifiche normative.

§5.6 Opportunità lavorative e reinserimento sociale

Nonostante sia ampiamente riconosciuto il valore del lavoro come elemento cardine del trattamento penitenziario, la realtà operativa evidenzia che gli istituti penitenziari non sono in grado di offrire opportunità lavorative sufficientemente qualificate o tali da rappresentare un effettivo strumento di risocializzazione. Si rende pertanto necessario potenziare le attività formative e professionalizzanti, affinché possano costituire un presupposto concreto e un titolo spendibile per l'inserimento nel mondo del lavoro, anche al di fuori del contesto detentivo, in coerenza con la finalità rieducativa della pena sancita dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione.

§5.6.1 Interventi del Garante nazionale per l'inserimento lavorativo delle persone detenute

Il Garante nazionale ha preso parte attiva ai lavori finalizzati all'implementazione di programmi lavorativi volti a promuovere percorsi risocializzanti per le persone detenute, con l'obiettivo di favorire la responsabilizzazione individuale e il reinserimento sociale degli autori di reato. Iniziative di questo tipo, formalizzate attraverso un protocollo stipulato con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), mirano a creare opportunità concrete di formazione e lavoro all'interno degli istituti penitenziari, valorizzando l'esperienza lavorativa come strumento di rieducazione e di reinserimento post-detentivo.

59

§5.7 Suicidi e altri eventi critici

Il disagio vissuto dalle persone ristrette emerge con chiarezza dall'analisi della quantità e della tipologia degli eventi critici che si registrano quotidianamente negli istituti penitenziari.

Tra questi, il fenomeno dei suicidi in carcere rappresenta certamente quello che suscita la maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica. Tuttavia, la mera esposizione del dato numerico, spesso amplificata dai mezzi di informazione, rischia di assumere una valenza esclusivamente emotiva o strumentale, generando indignazione nei confronti di un sistema che non sempre dispone degli strumenti e delle risorse necessarie per prevenire o intercettare per tempo il disagio profondo che può condurre una persona privata della libertà a un gesto estremo.

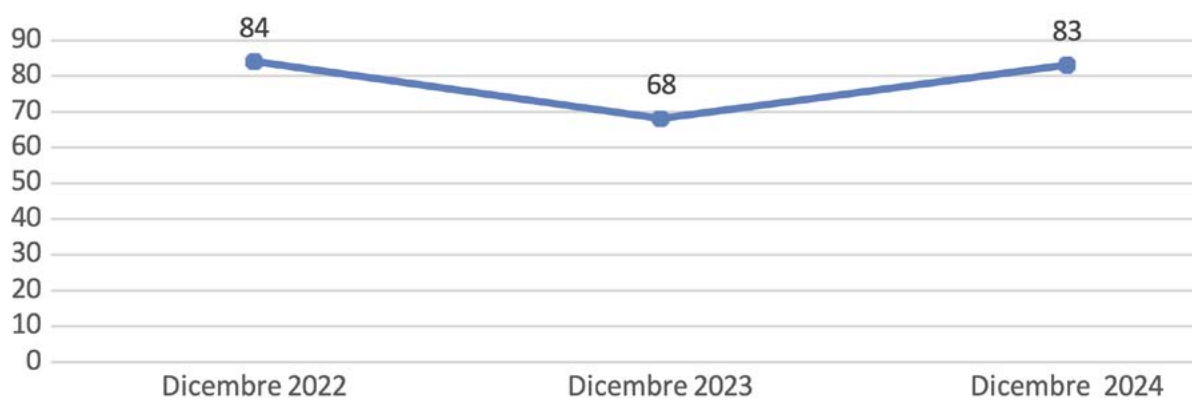
L'atto suicidario, anche tentato, deve essere affrontato con consapevolezza e con un approccio analitico che tenga conto della complessità multifattoriale che lo caratterizza. Si tratta, infatti, di un evento traumatico sia per la persona autrice del gesto

estremo, sia per le persone ad essa affettivamente legate, che spesso percepiscono nelle condizioni e nella qualità della vita detentiva un possibile fattore scatenante.

L'impatto emotivo si estende, inoltre, agli altri detenuti, aggravando la percezione di disagio e di fatica legata alla permanenza in istituto, e al personale penitenziario e sanitario che vi assiste, frequentemente esposto a un forte contraccolpo psicologico, tale da compromettere il sereno ed efficace svolgimento delle proprie funzioni.

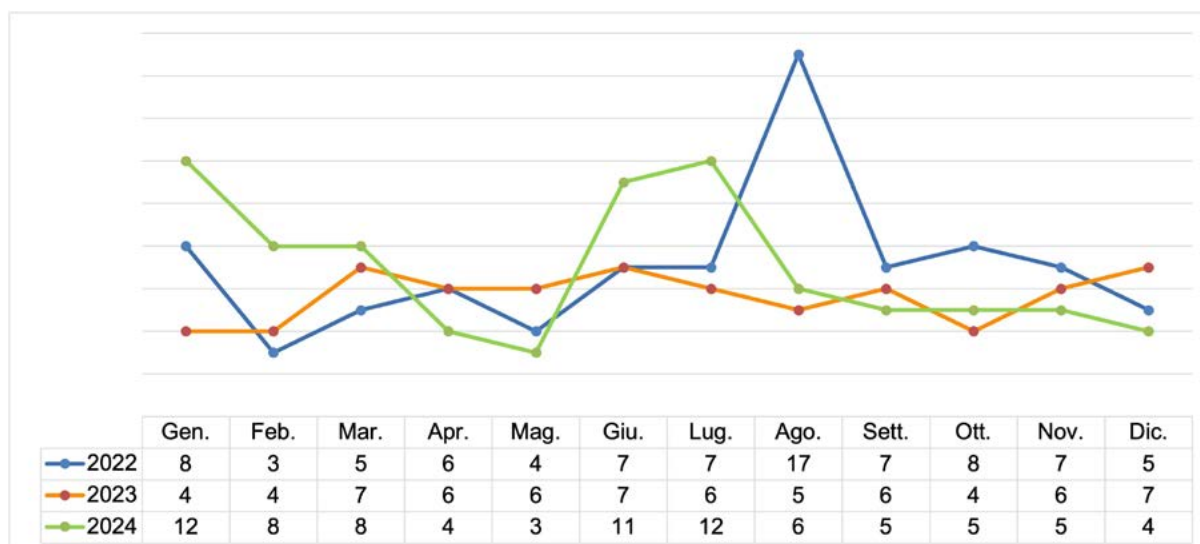
I grafici che seguono illustrano l'andamento storico degli atti suicidari.

Grafico 12 – Storico suicidi (2022-2024)



60

Grafico 13 – Andamento suicidi (2022-2024)



I dati raccolti inducono a riflettere sulle persistenti criticità cui devono fare fronte i meccanismi di prevenzione. Segnatamente, la diversità delle realtà penitenziarie, l'organizzazione interna, le condizioni strutturali, il numero e la tipologia delle persone ristrette, così come i percorsi trattamentali e il clima relazionale, sono fattori che incidono in modo determinante sul benessere psicologico delle persone affidate alla custodia dello Stato. Nonostante siano stati compiuti progressi significativi negli ultimi anni, permane una diffusa difficoltà nell'esercizio di diritti fondamentali da parte delle persone detenute.

Oltre all'assistenza sanitaria, anche l'educazione, la formazione professionale, il lavoro e la comunicazione con l'esterno richiedono un ulteriore potenziamento e una più efficace implementazione.

Le risorse destinate agli ambiti di riferimento risultano ancora spesso insufficienti e, di conseguenza, le opportunità di reinserimento sociale offerte ai detenuti appaiono limitate. In un contesto emergenziale ed eccezionale di sopravvivenza al quale, per periodi prolungati, è richiesto all'individuo ristretto di adattarsi, i fattori di carenza e di inefficienza alimentano facilmente tensioni in grado di sfociare in eventi critici che non si limitano all'esito suicidario, ma contribuiscono a consolidare la rappresentazione del suicidio come unica, estrema possibilità di sottrarsi a una condizione di vita percepita come insostenibile.

In quest'ottica, con l'espressione eventi critici si fa riferimento, in particolare, agli atti di aggressione (anche nei confronti del personale di custodia Penitenziaria e del personale tecnico amministrativo), agli atti di contenimento, ai fenomeni di autolesionismo, ai decessi, alle infrazioni e ai procedimenti disciplinari, all'isolamento disciplinare, agli invii urgenti in ospedale con o senza ricovero, alle manifestazioni di protesta collettive e individuali, alle rivolte, ai tentativi di suicidio e alle violazioni delle norme penali.

L'impatto traumatico di tali eventi, al pari di quello derivante da atti suicidari compiuti, si ripercuote tanto su chi ne è direttamente destinatario quanto su chi vi assiste o ne condivide il contesto di vita, conducendo a un ulteriore peggioramento della situazione di limitazione della libertà negli istituti, già di per sé, anche al netto delle carenze e delle inefficienze, fonte di forte stress emotivo in ragione dell'elevata richiesta di adattamento.

A scopo illustrativo, la tabella che segue offre una panoramica dettagliata ed evolutiva delle principali tipologie di eventi critici registrati.

Tabella 24 – Storico principali eventi critici (2019-2024)

Eventi critici	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Atti di aggressione	4.428	3.972	4.069	4.548	5.604	5.698
Aggressioni fisiche al personale di polizia penitenziaria	827	837	986	1.263	1.760	2.154
Aggressioni fisiche al personale tecnico e amministrativo	45	36	56	69	71	93
Atti di contenimento	488	642	708	738	819	815
Autolesionismo	11.261	11.317	11.339	12.294	12.379	12.898
Decessi	162	168	182	214	213	245
Infrazioni disciplinari	9.691	10.106	13.750	17.309	22.263	24.085
Procedimenti disciplinari	0	0	14.390	27.189	35.384	35.700
Isolamento disciplinare	1.911	1.520	1.391	1.657	1.909	1.946
Invio urgente in ospedale con/ senza ricovero	12.361	9.224	10.572	12.595	14.194	14.949
Manifestazioni di protesta collettive	1.149	1.976	1.136	1.153	1.022	1.461
Manifestazioni di protesta individuali	11.579	12.163	11.687	11.919	13.330	13.008
Rivolta	2	37	1	1	2	7
Suicidi	55	62	59	84	68	84
Tentativi suicidi	1.507	1.481	1.679	1.860	1.901	2.078
Violazioni norme penali	5.410	5.836	7.928	9.913	12.489	15.294
Totale tendenza annuale principali eventi critici	60.876	59.377	79.933	102.806	123.408	130.515
Rapporto % eventi critici su media detenuti presenti	100,4%	107,1%	148,7%	186%	212,9%	212,19%
Tot. media detenuti presenti	60.610	55.445	53.758	55.269	57.967	61.507

§5.7.1 Interventi del Garante nazionale per la gestione di eventi critici

Un dovere prioritario del Garante nazionale consiste nell'analisi degli eventi critici verificatisi all'interno delle strutture penitenziarie. Per il perseguimento di tale obiettivo, è stato costituito un gruppo di lavoro composto da esperti psichiatri, psicologi e accademici con formazione specifica per analisi statistiche.

Lo scopo consiste nell'individuare, sulla base di informazioni aggregate, indicatori

affidabili per lo studio dei fattori di rischio e per l'elaborazione di strategie preventive, contribuendo a migliorare la gestione della sicurezza e del trattamento delle persone ristrette.

§5.8 Insufficienza e carenze del personale penitenziario

La gestione della sicurezza all'interno delle strutture penitenziarie si configura come una questione di elevata complessità. In specifiche situazioni, la carenza di personale, unita a condizioni strutturali e organizzative complesse, può determinare climi di tensione all'interno degli istituti. È opportuno sottolineare come la qualità delle strutture e dei servizi penitenziari sia strettamente correlata alla disponibilità del personale, non solo di polizia penitenziaria, ma anche di altri operatori appartenenti al comparto funzioni centrali — tra cui funzionari giuridico-pedagogici, contabili e amministrativi. È infatti, doveroso rilevare come l'impegno degli operatori contribuisca significativamente al mantenimento di standard trattamentali conformi alla normativa vigente.

Le numerose iniziative volte a creare percorsi di reinserimento sociale e formativo hanno permesso di mitigare gli effetti della detenzione, rendendo l'esperienza carceraria meno gravosa, pur nel contesto delle problematiche strutturali e organizzative riscontrate.

63

§6 Ulteriori linee di intervento del Garante nazionale

Nell'ambito del proprio mandato, il Garante nazionale ha sviluppato ulteriori linee di intervento volte a promuovere la cooperazione istituzionale, la diffusione della conoscenza giuridica e la tutela dei dati personali delle persone private della libertà.

§6.1 Cooperazione interistituzionale

Nella convinzione che il mandato del Garante nazionale possa dispiegare la propria efficacia con risultati concretamente tangibili, l'Autorità ha posto particolare attenzione alla cooperazione interistituzionale, quale strumento imprescindibile per il miglioramento delle condizioni di vita detentiva.

In prospettiva, sono state svolte le principali attività di risoluzione conseguendo interventi promossi dal Collegio per affrontare criticità e migliorare l'esperienza quotidiana delle persone ristrette. Sotto la presidenza del Professor D'Ettore, il Collegio ha avviato un articolato processo di sensibilizzazione e interlocuzione, rivolto alle istituzioni competenti a livello centrale e territoriale, aprendo altresì un dialogo costante con la società civile e con le associazioni attive nel settore dei diritti umani.

Questa linea di azione ha avuto come principio guida la cooperazione strutturata con le amministrazioni competenti, in particolare con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e ha consentito di affrontare in modo concreto e immediato alcune delle criticità emerse negli istituti penitenziari, garantendo un intervento tempestivo e mirato. La collaborazione istituzionale ha reso possibile non solo un dialogo costruttivo, ma anche l'adozione di soluzioni operative concrete. Un ruolo centrale in questo processo è stato svolto dalla Dott.ssa Lina Di Domenico, la quale ha contribuito in maniera determinante quale Vice Capo del Dipartimento, dimostrando impegno costante nella ricerca di soluzioni efficaci.

§6.2 Tutela e protezione dei dati sensibili

Al fine di incrementare l'effettiva tutela dei diritti di riservatezza in capo ai detenuti, il Garante nazionale ha presentato un progetto all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, in collaborazione con la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del DAP, finalizzato a garantire la protezione dei dati sensibili gestiti attraverso le banche dati penitenziarie.

64 Il progetto, attualmente in fase di approvazione e perfezionamento, rappresenta un passo verso la sicurezza e la protezione delle informazioni personali, in linea con i più elevati standard normativi e di sicurezza informatica.

§7 Considerazioni finali

Le attività svolte nel corso del 2024 evidenziano come un'attitudine collaborativa tra il Garante nazionale e le Amministrazioni competenti possa portare a risultati concreti e tempestivi, contribuendo a superare le criticità di un sistema complesso come quello penitenziario.

La cooperazione instaurata ha dimostrato che interventi mirati e coordinati sono fondamentali per garantire la sicurezza, il rispetto dei diritti dei detenuti e l'efficacia della gestione della detenzione. Tuttavia, permane la necessità di un impegno costante e continuativo per affrontare le criticità strutturali e organizzative che ancora ostacolano il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Le problematiche emerse durante le visite agli istituti penitenziari confermano l'urgenza di un'azione congiunta, determinata e costante, volta a garantire il rispetto della dignità umana all'interno delle strutture detentive. In questa prospettiva l'azione *pro futuro* mira a definire strategie integrate per il progressivo miglioramento delle condizioni di vita delle persone ristrette in Italia, affinché il sistema penitenziario possa

evolversi secondo un modello capace di coniugare efficacemente sicurezza, riabilitazione e opportunità di reinserimento sociale.

De iure condendo, l'impegno costante nel presidio dei diritti delle persone detenute potrà acquisire maggiore efficacia prescrittiva attraverso l'ampliamento e il rafforzamento dei poteri del Garante nazionale. Con uno sguardo rivolto alla prevenzione e alla risoluzione è essenziale infatti, assicurare interventi tempestivi e diffusi sul territorio, calibrati sulle specificità delle diverse realtà penitenziarie.

Nell'attesa di auspicati adeguamenti legislativi, il Garante nazionale continuerà a operare in stretta collaborazione con le Istituzioni competenti, con l'obiettivo di promuovere un sistema penitenziario più equo e rispettoso, conforme ai principi di dignità, giustizia e reinserimento sociale.

La rilevanza della nozione
di Paese sicuro nella normativa
in materia di migrazione



MARIO SERIO

LA RILEVANZA DELLA NOZIONE DI PAESE SICURO NELLA NORMATIVA IN MATERIA DI MIGRAZIONE

§1 Le molteplici funzioni normativamente attribuite al Garante nazionale delle persone private della libertà rappresentano il diretto riflesso della sua qualificazione, nello scenario internazionale, quale meccanismo domestico di prevenzione dei trattamenti contrari alla dignità e all'integrità delle persone private della libertà personale. Tali funzioni, pur nella loro eterogeneità, condividono un elemento qualificante che ne delinea congiuntamente l'ambito operativo e le finalità. Questo elemento è costituito dalla cornice normativa entro la quale ciascuna materia rientrante nella competenza dell'Autorità trova definizione, disciplina e descrizione della propria struttura e dei principi regolatori che la informano.

La cornice non si limita a fornire un quadro di riferimento giuridico, ma contribuisce a delineare l'identità stessa del Garante nazionale, traducendo in termini ordinamentali la ratio del suo mandato. Di particolare rilievo si rivela l'opera di ricondurre ogni singola attribuzione del Garante nazionale a un apparato normativo inteso in senso ampio, soprattutto laddove esso oltrepassi i confini nazionali per collocarsi in un contesto sovranazionale generatore di obblighi specifici per l'Italia. In questo attraversamento di livelli, la dimensione internazionale non agisce soltanto come cornice esterna, ma come fattore propulsivo di adeguamento e di evoluzione del diritto interno, con effetti concreti sulla prassi istituzionale e amministrativa. In prospettiva, l'attività del Garante nazionale in virtù della ricordata funzione inverte la figura di *National Preventive Mechanism* — si estende nel delicato e imprescindibile territorio della verifica e dello stimolo alla conformità delle condotte e delle azioni imputabili ai soggetti ordinamentali preposti ai rapporti e al trattamento delle persone, a vario titolo, private della libertà loro affidata. Il controllo di conformità, in tale contesto, assume una valenza duplice: da un lato, di garanzia del rispetto delle norme; dall'altro, di promozione di un costante processo di miglioramento istituzionale.

È proprio in questa auspicabile armonia di intenti — segno tangibile dell'effettivo recepimento, da parte delle istituzioni nazionali, di un sistema normativo di provenienza esterna — che si manifesta la funzione più alta del Garante nazionale. La considerata funzione si esprime anche attraverso la necessaria attività correttiva, esercitata mediante gli strumenti propri dell'Autorità, quali raccomandazioni, pareri e rapporti, che ne costituiscono la forma concreta di incidenza sull'ordinamento.

In questa duplice dimensione — statica, quale Autorità di prevenzione, e dinamica, quale istituzione dotata di facoltà propositive, emendative, migliorative e innovative — si realizza e, in un certo senso, si sublima la missione complessiva del Garante nazionale.

La mancata o incompleta attuazione di questo disegno, infatti, attesterebbe, anche solo in parte, la delusione delle aspettative che il legislatore, da oltre un decennio, ripone nel suo operato e nella sua capacità di tradurre in pratica la cultura dei diritti e della prevenzione dei trattamenti contrari alla dignità umana.

§2 Il generale tema dei movimenti migratori, in particolare nell'ambito geo-politico coincidente con quello di insediamento dell'Unione europea, pone ineludibilmente la necessità di affrontare questioni complesse e delicate.

Si tratta di questioni che, pur trovando fondamento in alti principi di diritto e di umanità, rivelano nella loro attuazione la dimensione più concreta e drammatica della realtà che investe la vita e i destini di persone costrette, per motivi sistemici o individuali, ad abbandonare il proprio paese d'origine.

La disciplina giuridica della condizione di tali persone, profondamente incisa da provvedimenti che, con nettezza di effetti e di accenti, possono determinare situazioni di privazione della libertà personale, comporta un coinvolgimento pieno del Garante nazionale delle persone private della libertà.

La materia, infatti, incide direttamente sul perimetro funzionale dell'Autorità, chiamata a esercitare le proprie competenze anche in relazione alle strutture e alle procedure connesse al trattenimento dei migranti. Per svolgere il ruolo con coerenza e misura, il Garante nazionale non può che ancorare la propria azione a un ordine sistematico e regolamentare ben definito, che garantisca l'equilibrio tra il rispetto delle prerogative statuali e la tutela dei diritti fondamentali della persona.

È proprio in questo rapporto di reciproca interdipendenza — o, potremmo dire, in questa simbiosi — tra le funzioni del Garante nazionale e la corretta identificazione del quadro normativo di riferimento, costantemente alimentato dall'elaborazione giurisprudenziale nazionale e sovranazionale, che si colloca una delle questioni più sensibili e discusse: la definizione dei "paesi sicuri".

La definizione, e le sue conseguenze sulla condizione giuridica dei migranti in particolare di coloro che in Italia richiedono protezione internazionale — assumono una rilevanza decisiva, poiché incidono in modo diretto sull'ampiezza delle garanzie e sulla concreta possibilità di accedere a una tutela effettiva. Ne deriva che l'interpretazione e l'applicazione di questa nozione non possono prescindere da una costante verifica

di compatibilità con i principi superiori del diritto internazionale e dell'ordinamento europeo, a cui il Garante nazionale, per la natura stessa del suo mandato, è chiamato a vigilare con continuità e rigore.

§3 Giustifica pienamente l'accostamento dell'attività del Garante nazionale alla produzione giurisprudenziale il rilievo che l'Autorità ha tratto, in termini di orientamento e consolidamento della propria azione istituzionale, dall'articolata sentenza n. 33398 del 19 dicembre 2024, pronunciata dalla Prima Sezione Civile della Corte di cassazione, Presidente ed estensore Alberto Giusti.

La decisione rappresenta, infatti, un punto di riferimento significativo nell'elaborazione interpretativa delle norme concernenti la materia dei "paesi sicuri" e, più in generale, nella definizione del perimetro entro cui deve essere valutata la compatibilità tra prassi amministrative e principi di diritto sovranazionale in materia di protezione internazionale.

§4 Alla Suprema Corte era stata rimessa, dalla Corte d'appello di Roma, una questione pregiudiziale formulata ai sensi dell'articolo 363-bis del Codice di procedura civile — norma di recente introduzione — concernente un dubbio interpretativo di particolare rilevanza. In particolare, si trattava di stabilire se il giudice ordinario possa disattendere il decreto interministeriale del 7 maggio 2024 (emanato in attuazione dell'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008 e precedente al decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito nella legge n. 187 del medesimo anno, che aveva a sua volta modificato il decreto ministeriale del 4 ottobre 2019), nella parte in cui il decreto in oggetto stabiliva la designazione di un paese come "sicuro".

La questione riguardava, più precisamente, la possibilità per il giudice di valutare — anche alla luce del dovere di cooperazione istruttoria e, in difetto di contestazione, sulla base di informazioni aggiornate sui paesi di origine al momento della decisione — se il paese incluso nell'elenco ministeriale potesse effettivamente ritenersi "sicuro" ai sensi della normativa dell'Unione europea vigente. Il rinvio pregiudiziale si era reso necessario, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione del giudice di merito, a causa della coesistenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti, la cui risoluzione richiedeva un intervento nomofilattico della Corte di cassazione.

L'esigenza in questione risultava ancor più pressante in considerazione dell'elevato numero di procedimenti coinvolti e della circostanza che, nel giudizio a quo, fosse stata avanzata una richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento con cui era stata negata la protezione internazionale a un cittadino tunisino, prove-

niente, cioè, da un paese definito “sicuro” in base al citato decreto interministeriale. È opportuno ricordare, in chiave di diritto eurounitario, che la nozione di “paese sicuro” ha conosciuto un’evoluzione normativa articolata.

Essa è stata inizialmente disciplinata dalla Direttiva 2005/85/CE, successivamente annullata dalla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 6 maggio 2008, ed è oggi regolata dalla Direttiva 2013/32/UE. Gli articoli 36 e 37 della Direttiva individuano il perimetro entro il quale la nozione può operare, precisando le condizioni e le conseguenze derivanti dal suo utilizzo nell’ambito delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale.

§5 Il procedimento principale da cui ha preso origine il rinvio pregiudiziale verteva su una materia di frequente ricorrenza e, proprio per tale ragione, bisognosa di quell’indirizzo chiaro e risolutivo che la Corte di cassazione ha finito con l’imprimere. In particolare, il Tribunale di Roma era stato investito dell’impugnazione, proposta da un cittadino di nazionalità tunisina — proveniente, dunque, da un paese qualificato come “sicuro” dalla normativa vigente al tempo processualmente rilevante — della decisione reiettiva della domanda di protezione internazionale emessa dalla competente Commissione territoriale.

70

Il provvedimento di rigetto era stato adottato nell’ambito di un procedimento instaurato ai sensi dell’articolo 28-ter del decreto legislativo n. 25 del 2008, sotto il profilo della manifesta infondatezza della domanda, in quanto presentata da un soggetto proveniente da un paese designato come “sicuro” dal decreto interministeriale del 7 maggio 2024, senza che fossero stati allegati motivi idonei a confutare tale designazione. Neppure nell’atto di impugnazione — accompagnato da una richiesta cautelare di sospensione dell’efficacia del provvedimento della Commissione territoriale — erano state dedotte specifiche circostanze individuali idonee a configurare una compromissione personale della posizione del richiedente.

Le argomentazioni difensive si erano, invece, concentrate su elementi di carattere generale, desunti da un contesto di progressiva involuzione autoritaria delle istituzioni del paese d’origine, ritenuto suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli diffusi sull’intera collettività dei cittadini tunisini. Il Tribunale di Roma, nel prospettare il rinvio pregiudiziale, ha articolato la propria motivazione muovendo dalla considerazione del peculiare contesto procedimentale nel quale il giudizio traeva origine.

La previsione normativa che attribuisce effetti giuridici all’inclusione di un paese nell’elenco dei “paesi sicuri”, ai sensi dell’articolo 2-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008, determina infatti l’attivazione di una procedura “accelerata” per la definizione della domanda.

Proprio in questa contrazione temporale e strutturale del procedimento, il Tribunale ha ravvisato una significativa compressione del diritto di difesa del richiedente asilo, riconducibile al corrispondente aggravamento dell'onere probatorio a suo carico, che si traduce nella necessità di superare la presunzione — sebbene relativa — di sicurezza attribuita al paese di provenienza. Poggiando su tali premesse, appare pienamente coerente lo sviluppo logico dell'argomentazione del Tribunale: se l'ostacolo all'accoglimento della domanda risiede nel decreto interministeriale di designazione dei paesi sicuri, e se tale decreto costituisce al contempo il parametro decisivo del caso concreto, spetta al giudice esercitare un intervento ermeneutico su tale fonte, al fine di chiarirne il significato e determinarne la reale incidenza nel giudizio. In altri termini, il Tribunale ha ritenuto necessaria una verifica diretta dell'ambito di efficacia e dei limiti di vincolatività del decreto nei confronti dell'autorità giudiziaria.

Nella propria ordinanza, il Tribunale ha mostrato piena consapevolezza del contrasto giurisprudenziale emerso in materia, circa l'estensione dei poteri del giudice dell'impugnazione in simili contesti. In particolare, era stata evidenziata la tensione interpretativa tra due posizioni contrapposte: da un lato, quella che ammette un sindacato di merito sul decreto di designazione dei paesi sicuri; dall'altro, quella che nega al giudice la possibilità di sindacarne la legittimità, considerandolo atto amministrativo sottratto a valutazioni giurisdizionali.

Alla luce delle summenzionate divergenze, il quesito sottoposto alla Corte di cassazione può essere riassunto nei seguenti termini: se, nei casi in cui la domanda di protezione internazionale sia stata respinta all'esito di una procedura accelerata per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 28-ter del decreto legislativo n. 25 del 2008, e il paese d'origine del richiedente sia stato designato "sicuro" con decreto ministeriale, il giudice ordinario debba ritenersi vincolato a tale designazione ovvero possa esercitare i propri ordinari poteri istruttori, congiuntamente al dovere di cooperazione istruttoria delle parti e al ricorso a informazioni aggiornate sul paese di provenienza, al fine di accertare la reale condizione di sicurezza dello stesso secondo la normativa europea e nazionale vigente, indipendentemente dalla sussistenza o meno di una specifica contestazione sul punto.

In merito all'ammissibilità del sindacato valutativo del giudice, l'Avvocata Generale si è espressa in senso positivo, riconoscendo la compatibilità del potere con il sistema delle garanzie processuali e con l'assetto delle competenze tra autorità amministrativa e giudiziaria.

Di contro, il Ministero dell'Interno ha sostenuto, in via generale, che l'autorità giudiziaria non possa sostituirsi alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione, salvo

che emergano elementi tali da rivelare l'irragionevolezza della designazione, per contrasto con il diritto dell'Unione, ovvero qualora risultino evidenti motivi di insicurezza del paese d'origine, specificamente riferibili alla situazione personale del richiedente.

Quanto ai profili di insicurezza di carattere generale, l'Amministrazione ha aggiunto che il sindacato del giudice incontra un limite nella presunzione di attendibilità delle scelte amministrative, mentre piena rimane la sua competenza in ordine alla verifica della condizione individuale del richiedente asilo. L'esposizione sin qui condotta consente di cogliere appieno la portata istituzionalmente delicata del quesito rimesso alla Suprema Corte — delicatezza ulteriormente accresciuta dal contesto ambientale e dal carico di tensione politica e sociale che, inevitabilmente, accompagnano ogni questione inerente alla regolamentazione dei flussi migratori.

Si tratta, in effetti, di un ambito nel quale la discussione tende a sconfinare nel territorio sensibile della separazione dei poteri dello Stato, e che solo il lungimirante equilibrio espresso dalla pronuncia della Corte ha impedito potesse degenerare in una contrapposizione di piani, segnata da derive ideologiche o rivendicazioni di supremazia istituzionale, entrambe estranee alla natura del giudizio di legittimità.

Giova tuttavia osservare che, sin dal momento della formulazione del quesito, il tema presentava una marcata attrazione nell'alveo dei principi sovranazionali e costituzionali, i quali impongono di declinare ogni decisione in coerenza con un sistema di valori chiaramente ancorato ai sentimenti di umana solidarietà e di tutela della dignità della persona, tutelati e garantiti dalla stessa Costituzione repubblicana. Di ciò si rinviene, come sarà illustrato, conferma inequivocabile nella trama argomentativa e valoriale che sostiene la sentenza in commento.

§6 La prima preoccupazione che ha guidato la Corte di cassazione è stata quella di individuare il fondamento normativo multilivello cui ancorare il proprio modello decisorio. Si tratta di un'operazione imprescindibile non soltanto per conferire solidità tecnica alla soluzione del quesito, in adempimento della funzione di garanzia dell'uniforme applicazione del diritto oggettivo nazionale e, di riflesso, del principio supremo di eguaglianza tra i cittadini, ma anche per governare con coerenza i rapporti interordinamentali propri della materia.

Questi ultimi, infatti, esigono scelte conformi e compatibili con la prospettiva eunitaria e con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia. In risposta all'esigenza, la sentenza si è pronunciata muovendo dal riconoscimento dell'inglobamento, all'interno della Costituzione — il cui disegno è significativamente qualificato come "personalista", per l'accento posto sul valore del cittadino in quanto persona —, dei diritti

fondamentali dello straniero. La dignità dell'individuo straniero gli conferisce titolo a un trattamento solidale e all'accoglienza, che si configurano quali diritti fondamentali direttamente riconosciuti.

Tra essi si colloca, in posizione centrale, il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, garantito a chi sia impedito, nel proprio paese, di esercitare le stesse libertà democratiche che la Costituzione tutela in Italia. Questo snodo, particolarmente brillante e decisivo nell'economia complessiva della pronuncia, stabilisce il raccordo logico preliminare tra la posizione soggettiva dello straniero — pienamente equiparata, in materia di tutela dei diritti fondamentali, a quella del cittadino italiano, secondo l'insegnamento costante della Corte costituzionale — e l'insieme delle fonti che possono ostacolare la piena realizzazione di tale posizione. Tra queste fonti rientrano, evidentemente, anche quelle — sovranazionali o interne — che classificano i paesi di provenienza in base al loro livello di sicurezza.

In questo contesto, la sentenza rintraccia il fondamento internazionale del diritto d'asilo nella Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e, a livello unionale, nella Direttiva 2011/95/UE. Essa richiama altresì la corrispondente disciplina interna, che declina la protezione in termini di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, riconosciute anche a coloro che, pur non rientrando nella definizione di rifugiato, corrano rischi di gravi danni nel paese d'origine. La sentenza evidenzia, inoltre, come la Direttiva 2008/115/CE confermi la flessibilità dell'area di operatività della protezione internazionale, estendendo la possibilità di riconoscimento a ipotesi ulteriori che gli Stati membri ritengano meritevoli per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura.

Ancora una volta, la Corte struttura il proprio ragionamento secondo un'impostazione sillogistica: alla condizione giuridica dello straniero, così delineata, corrisponde una competenza rafforzata del giudice nazionale, investito del ruolo di garante dell'effettività, nel singolo caso, dei diritti del richiedente asilo. Il richiamo all' "effettività" dei diritti — in contrapposizione, per usare l'efficace immagine di Rodolfo Sacco, al loro "carattere meramente declamatorio" — attraversa come filo conduttore l'intera motivazione e ne sorregge la conclusione, fornendole un fondamento solido e non eludibile. Questa tensione verso la tutela piena dello straniero non contrasta, ma anzi si armonizza con l'affermazione secondo cui:

“Alle istituzioni democratiche e rappresentative, attraverso le quali si esprime la sovranità popolare, spetta il compito di gestire il fenomeno migratorio, disciplinando i flussi anche nei riflessi sulla sicurezza della comunità nazionale, in un quadro di libertà, di giustizia e di cooperazione internazionale fondata sul riconoscimento di valori comuni, assicurando l'efficienza

del sistema nazionale di accoglienza e realizzando condizioni materiali di effettiva integrazione di chi ha titolo per restarvi”.

Il passaggio proposto merita una riflessione approfondita per due ragioni principali, entrambe convergenti nel conferire alla sentenza quell'autorevolezza sistematica che le molteplici attese di chiarezza invocavano. La prima consiste nella riaffermazione che la cooperazione internazionale, da attuarsi nel quadro dei valori di libertà e giustizia che fondano la civiltà giuridica europea, debba poggiare su due cardini: l'efficienza del sistema di accoglienza e la realizzazione dell'integrazione effettiva delle persone accolte. Viene così definitivamente fugato ogni dubbio circa la consistenza dell'obiettivo dell'integrazione, intesa come naturale epilogo del percorso di accoglienza e non come eventualità incerta o marginale, che condanni il titolare di protezione internazionale a una posizione di minorità permanente.

La seconda ragione attiene al pieno e leale riconoscimento, in capo alle istituzioni democratiche e rappresentative della sovranità popolare, del compito di gestione del fenomeno migratorio. È proprio nella connessione tra questi due piani — quello della responsabilità statale e quello della tutela individuale — che si colloca il nucleo più alto della pronuncia: l'affermazione della dignità sostanziale del richiedente asilo, espressione dell'applicazione coerente degli indirizzi nazionali e sovranazionali in materia di immigrazione.

La sequenza logica della sentenza prosegue quindi con l'individuazione della nozione giuridica di paese sicuro, come elaborata dal diritto dell'Unione e recepita dal legislatore italiano. In particolare, l'allegato I della Direttiva 2013/32/UE definisce come sicuro un paese “se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della Direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano e degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”.

Lo stesso allegato specifica i criteri di riscontro di tale condizione, con riferimento al grado di protezione offerta contro persecuzioni e maltrattamenti, al rispetto dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e all'osservanza del principio di *non-refoulement*. Gli articoli 36 e 37 della Direttiva delineano inoltre il regime procedurale applicabile all'esame delle domande di protezione internazionale, fondato sulla presunzione relativa di sicurezza del paese d'origine, che il richiedente può superare mediante la deduzione di motivi specifici attinenti alla propria situazione personale.

Ne discende per gli Stati membri l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione dei paesi designati come sicuri e di fondare le proprie decisioni su informazioni affidabili e aggiornate, provenienti da fonti qualificate — tra cui l'EASO, l'UNHCR e il Consiglio d'Europa. In adempimento di tali obblighi, l'Italia si è avvalsa, a partire dal 2018, della facoltà di designare i Paesi sicuri mediante decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia. La previsione è stata formalizzata, in sede di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 nella legge n. 132 del medesimo anno, attraverso l'articolo 2-bis — inserito nel più ampio articolo 7-bis — che definisce come sicuro, ai fini interni, il paese non appartenente all'Unione europea che, per ordinamento, sistema democratico e situazione politica generale, si dimostri generalmente estraneo a fenomeni di persecuzione, trattamenti inumani o degradanti e violenze indiscriminate. L'atto attuativo di queste disposizioni — rilevante per la fattispecie esaminata — è rappresentato dal decreto ministeriale del 7 maggio 2024, recante l'elenco dei Paesi considerati sicuri.

Rimane invece estraneo al perimetro normativo direttamente esaminato dalla sentenza — e, conseguentemente, del presente commento — il diritto sopravvenuto costituito, in particolare, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione con modificazioni del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso di lavoratori stranieri, tutela delle vittime di caporalato, gestione dei flussi migratori e protezione internazionale. Adagiandosi su questo articolato retroterra normativo, fortemente intriso di prospettiva eurounitaria, la Corte di cassazione ha fondato l'assolvimento della propria funzione dirimente in sede di rinvio pregiudiziale.

§7 L'incalzare della forza interna ai molteplici segmenti che compongono la linea di pensiero seguita dalla sentenza non poteva che condurre la Corte di cassazione a interrogarsi sulla rilevanza, entro il ristretto recinto processuale del caso concreto da cui ha avuto origine il rinvio pregiudiziale, della designazione di un paese come "sicuro" nell'ottica della delibazione della domanda di protezione internazionale.

È infatti del tutto intuitivo che, quanto più incisive risultano le conseguenze di tale qualificazione sull'assetto complessivo della posizione soggettiva del richiedente, tanto maggiore debba essere l'accuratezza del sindacato giurisdizionale e, in via preliminare, la ponderazione scrupolosa delle ragioni che legittimano siffatta attività valutativa. L'effetto più immediato e rilevante che ne discende è quello — già in precedenza evocato — dell'abbandono del rito ordinario proprio del procedimento amministrativo in favore di quello accelerato, che, poggiando su una presunzione di affidabilità

dell'elenco ministeriale, imprime alla domanda di protezione internazionale un pregiudiziale alone di manifesta infondatezza.

Ne deriva un'evidente compressione delle facoltà difensive del richiedente, esposto, fra l'altro, al rischio che il procedimento si svolga direttamente alla frontiera, alla drastica riduzione dei termini per l'impugnazione del provvedimento di rigetto (che può essere motivato con il mero richiamo alla provenienza da un paese sicuro), e alla perdurante efficacia di tale provvedimento anche in pendenza del giudizio, salvo concessione dell'inibitoria in sede giurisdizionale. È dunque evidente che, sebbene la normativa interna persegua — anche in chiave di efficienza amministrativa — l'obiettivo di alleggerire gli adempimenti connessi alla regolamentazione dei flussi migratori, essa, da un lato, determina la compressione delle posizioni soggettive sopra delineate e, dall'altro, assurge al rango di elemento discriminante ai fini dell'accoglimento della domanda: infatti, qualora il giudice dell'impugnazione fosse dispensato o impedito di effettuare un controllo di congruità della designazione, non potrebbe che pervenire, in forma meccanica e acritica, alla conferma della decisione amministrativa.

Una simile configurazione automatica e di mera consequenzialità materiale — censurata di recente dalla Corte costituzionale in tema di effetti espulsivi dall'ordine giudiziario dei magistrati condannati per delitti non colposi a pene detentive superiori a due anni — renderebbe sostanzialmente apparente la tutela giurisdizionale e, di riflesso, priverebbe la condizione giuridica del richiedente asilo del suo fondamentale attributo: l'effettività dei diritti garantiti.

L'argomento, insieme efficientista e finalistico, avrebbe potuto condurre, in omaggio al principio sancito dall'articolo 113 della Costituzione — che tutela in modo indefettibile il diritto alla giurisdizione per la protezione delle posizioni soggettive —, a una risposta affermativa al quesito pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma. Ed è difficile dubitare della forza intrinseca di tale argomentazione, di salda radice tanto eurounitaria quanto costituzionale.

Parimenti arduo sarebbe immaginare che una simile via d'uscita sia rimasta estranea alla consapevolezza della Corte. Tuttavia, è altrettanto vero che essa avrebbe potuto apparire, a molti, una scorciatoia argomentativa priva di quelle implicazioni istituzionali — in larga parte influenzate da un dibattito vivace, ma spesso esterno alle aule di giustizia — che la gravità della questione imponeva di affrontare con ponderata cautela.

In questa piena consapevolezza la Cassazione non si è sottratta al quesito, che in questa sede — deposta ogni eleganza curiale — può essere restituito nella sua nuda essenza: la lista dei paesi sicuri, racchiusa nel decreto ministeriale del 7 maggio 2024, in quanto atto logicamente e cronologicamente anteriore alla domanda di protezione

internazionale, costituisce una verità intangibile, collocata fuori dall'ordinario circuito di delibazione giurisdizionale, sì da ritagliarsi una nicchia di assertività avalutativa preclusiva di qualunque controllo critico da parte del giudice? Oppure la pienezza dell'attività delibativa e critica del giudice e la pienezza della posizione soggettiva del richiedente asilo formano un'unità logico-sistematica inscindibile, la cui preservazione sola può garantire il rispetto effettivo della normativa sovranazionale e di quella interna di rango costituzionale?

Le conseguenze connesse all'adesione all'una o all'altra delle due opzioni interpretative non necessitano di un'esposizione analitica: basterebbe evocare il dilemma se l'esercizio pieno dell'attività giurisdizionale — in funzione di sindacato incidentale della legittimità dell'azione amministrativa, secondo un principio che affonda le proprie radici nella legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865 e che le Sezioni Unite ritengono estensibile anche alle controversie tra privati e pubblica amministrazione — possa subire un simile depauperamento, con le conseguenze deteriori che ne deriverebbero sul piano sistematico.

La Cassazione, però, non ha distolto lo sguardo. Con una sequenza di passaggi motivazionali concatenati e coerenti, è pervenuta a una soluzione che, senza in alcun modo sminuire, anzi rafforzando, la funzione di garanzia propria della giurisdizione, ha al contempo preservato l'equilibrio e la stabilità del sistema democratico fondato sulla separazione dei poteri — equilibrio che una scelta meno meditata avrebbe potuto compromettere, sia pure contro l'intenzione dei suoi autori. La continuità logica della serrata *ratio decidendi* è tale che persino una sintesi non riesce a renderle piena giustizia. Il primo dato, già valorizzato in altre significative pronunce di merito, è rinvenibile nella sentenza del 4 ottobre 2024 (causa C-406/22), con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea, nel precisare che l'articolo 37 della Direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che un paese terzo non perde la qualifica di "paese di origine sicuro" per il solo fatto di essersi avvalso del diritto di derogare agli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha tuttavia riconosciuto agli Stati membri la facoltà di valutare se le condizioni che avevano giustificato la designazione permanessero effettivamente in concreto.

Secondo la Corte di Lussemburgo, infatti, il diritto dell'Unione osta alla designazione di un paese come sicuro qualora anche solo una parte del suo territorio non soddisfi le condizioni sostanziali fissate nell'allegato I della Direttiva 2013/32. La Cassazione ha colto con prontezza lo spunto processuale implicito in supposta pronuncia, valorizzando la statuizione secondo cui il giudice nazionale, adito contro un provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale, è tenuto a fondare la propria

decisione su tutti gli elementi acquisiti agli atti e su quelli di cui abbia diretta conoscenza, al fine di verificare se sia intervenuta una violazione delle condizioni sostanziali di designazione di un paese come sicuro, anche qualora la violazione non sia stata specificamente dedotta a fondamento del gravame.

Tale principio ha legittimato la Corte a riaffermare il potere-dovere del giudice della protezione internazionale di acquisire con ogni mezzo gli elementi idonei a verificare la sussistenza dei presupposti della protezione, sia in relazione alla situazione personale del richiedente sia in riferimento alle condizioni generali del paese d'origine. Quella che la giurisprudenza della stessa Corte (sent. n. 25311/2020) aveva felicemente qualificato come "doverosa potestà" non viene meno per il solo fatto che l'inclusione di un paese nell'elenco dei paesi sicuri sia frutto di valutazioni esclusivamente governative. La sentenza osserva inoltre che il decreto ministeriale 7 maggio 2024 non gode di immunità giurisdizionale in quanto atto politico: siffatta natura spetta unicamente agli atti espressi da organi costituzionali nell'esercizio della funzione di governo e dell'indirizzo politico.

Il decreto in oggetto, essendo atto amministrativo di natura ricognitiva, adottato in attuazione dei criteri fissati dalla Direttiva 2013/32, resta quindi soggetto a disapplicazione e al sindacato giurisdizionale in ordine ai fatti posti a fondamento della designazione. Con chiarezza la Cassazione evita di cadere nella trappola ermeneutica che le sarebbe potuta essere tesa da letture malevole, precisando che il giudice, nel suo controllo, non sostituisce valutazioni soggettive a quelle dell'autorità amministrativa, ma verifica che il potere di designazione non sia stato esercitato arbitrariamente o in modo incoerente con i criteri legittimanti. Il controllo in questione trova la propria giustificazione nel rilievo pregiudiziale che, ai fini della decisione sul ricorso, assume la legittimità del decreto ministeriale, quale antecedente logico-giuridico della domanda di protezione.

Segnatamente, l'elusione della verifica non rientra nella disponibilità del giudice, poiché in gioco vi è il diritto d'asilo quale diritto costituzionalmente garantito. La motivazione della sentenza è costruita secondo un disegno di cerchi concentrici e progressione argomentativa, culminante nell'affermazione che la designazione di un paese come sicuro non è vincolante per il giudice e non costituisce garanzia assoluta di sicurezza per i suoi cittadini: la funzione del giudice è, dunque, proprio quella di indagare sulle condizioni che giustificano, o eventualmente smentiscono, la perdurante fondatezza di tale qualificazione.

Il corollario logico di un così impostato percorso è che, qualora l'indagine istruttoria del giudice riveli l'inattualità o l'infondatezza della designazione, questi può

disapplicare, nel caso concreto, il decreto ministeriale nella parte relativa al paese d'origine del richiedente.

La disapplicazione si riflette così sugli effetti dedotti in giudizio — ossia il diniego di protezione internazionale e, in via preliminare, la stessa ammissibilità della procedura accelerata — poiché viene meno il presupposto su cui essa si fonda, la provenienza da un paese sicuro. La Corte precisa, peraltro, che la cooperazione istruttoria presuppone un adeguato onere di allegazione del richiedente, che deve presentare una domanda qualificabile come di protezione internazionale e dedurre, con elementi concreti, la propria situazione di rischio. In tali casi il giudice è chiamato ad accertare, anche con riguardo a porzioni circoscritte del territorio d'origine, la sussistenza di condizioni di pericolo individuale. Quando l'accertamento operato conduca a esiti positivi, l'attività del giudice non si configura come disapplicazione di una fonte normativa, bensì come dichiarazione della fondatezza della domanda, nel quadro di un ordinario processo di cognizione piena. A coronamento di questo percorso motivazionale, la Corte formula, ai sensi dell'articolo 363-bis del Codice di procedura civile, il seguente principio di diritto:

“Nell'ambiente normativo anteriore al decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, e alla legge 9 dicembre 2024, n. 187, se è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale di richiedente proveniente da paese designato come sicuro, il giudice ordinario, nell'ambito dell'esame completo ed ex nunc, può valutare, sulla base delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della Direttiva 2013/32/UE, la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione, ed eventualmente disapplicare in via incidentale, in parte qua, il decreto ministeriale recante la lista dei paesi di origine sicuri (secondo la disciplina ratione temporis), allorché la designazione operata dall'autorità governativa contrasti in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale.

Inoltre, a garanzia dell'effettività del ricorso e della tutela, il giudice conserva l'istituzionale potere cognitorio, ispirato al principio di cooperazione istruttoria, là dove il richiedente abbia adeguatamente dedotto l'insicurezza nelle circostanze specifiche in cui egli si trova. In quest'ultimo caso, pertanto, la valutazione governativa circa la natura sicura del paese di origine non è decisiva, sicché non si pone un problema di disapplicazione del decreto ministeriale”.

§8 Lo scandaglio gettato nelle profondità tecniche della sentenza ha consentito di far affiorare un numero non trascurabile di profili che ne esaltano l'idoneità a proporsi come stella polare in un orizzonte prima denso di caligine e d'indeterminatezza interpretativa. Un conciso riassunto può agevolare l'enumerazione quanto ai vuoti colmati e alle lacune ermeneutiche superate.

Nell'ordine, emerge anzitutto la necessità di una lettura giudiziale dinamica della lista dei Paesi di origine sicuri: una lettura, cioè, non cristallizzata al momento della sua emanazione, ma esigente di una rivalutazione costante alla luce della situazione concreta e attuale del paese d'origine del richiedente, con specifico riguardo alle garanzie di effettività dell'assetto democratico e alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Eguale rilievo assume la riaffermata esigenza che il giudice esamini tutte le circostanze idonee a incidere negativamente sulla persona, sulla sua sicurezza, sulle sue libertà essenziali. Questa prospettiva, così rasserenante e coerente con la trama assiologica del diritto eurounitario, rappresenta a sua volta il risultato diretto di una duplice ricostruzione sistematica del regime della protezione internazionale — in chiave insieme comunitaria e domestica — operata dalla Corte di cassazione con apprezzabile lucidità metodologica.

In primo luogo, infatti, viene escluso il carattere vincolante dell'elenco dei Paesi sicuri nei confronti del giudice investito dell'impugnazione del provvedimento di diniego, con la conseguente riemersione di un potere valutativo autonomo, volto a verificare se le risultanze istruttorie — acquisibili secondo una logica estesa di cooperazione istruttoria — siano idonee a sostenere la plausibilità e la perdurante legittimità della scelta originaria di inclusione di un determinato paese terzo tra quelli designati come sicuri. Il riconoscimento di tale potere rivalutativo mira a garantire al richiedente la piena effettività della tutela dei diritti fondamentali, che la Costituzione italiana — in piena consonanza con il diritto dell'Unione — riconosce come intangibili; e, in parallelo, a consentire l'effettivo conseguimento del diritto d'asilo.

In questa prospettiva, l'esercizio del sindacato giurisdizionale tende alla caducazione incidentale del provvedimento amministrativo che risulti disallineato rispetto alle condizioni oggettive legittimanti la designazione di un paese sicuro. La tecnica della disapplicazione in via incidentale — fedele a una tradizione ottocentesca mai tramontata — si rivela, nella logica sistematica accolta dalla Cassazione, lo strumento più felice e coerente per salvaguardare l'equilibrio fra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale. In secondo luogo, la sentenza compie una provvida incursione nel campo processuale, attribuendo al giudice — anzi, costringendolo — ad ampliare non solo il ventaglio del materiale probatorio utilizzabile, ma anche le modalità di acquisizione dello stesso.

Queste ultime, infatti, possono prescindere dall'allegazione formale delle circostanze da parte del ricorrente, purché la sua aspirazione alla protezione internazionale risulti chiaramente rappresentata. Si assiste così a una rimodulazione costituzionalmente orientata dei poteri istruttori, ispirata alla finalità di rendere effettivi quei diritti

fondamentali che una concezione asfittica della fase giudiziale rischierebbe di allontanare dalla loro piena realizzazione.

La specialità della materia si riflette, coerentemente, nella specializzazione delle linee portanti del relativo giudizio, secondo il disegno ricostruttivo della Cassazione; e nessun ostacolo avrebbe potuto legittimamente frapporsi a questa più ariosa visione, atteso che la sua premessa dichiarata risiede nella garanzia della piena effettività dei diritti riconosciuti in ambito eurolunitario al migrante.

A conclusione di questa sintetica analisi retrospettiva, va sottolineato che l'intero impianto concettuale concepito attorno alla sentenza non ha mai disdegnato di perseguire il fine dell'armonia sistemica, manifestamente individuata nella inalienabilità del potere amministrativo di designazione dei Paesi sicuri e nella riaffermata insostituibilità del suo esercizio. Il giudice, nel procedere alla doverosa verifica di legittimità sugli esiti dell'attività amministrativa, non si surroga né si sostituisce all'amministrazione, ma si limita — come gli impone la Costituzione — a un controllo sulla non arbitrarietà né capricciosità dell'esercizio di quel potere.

Proprio quest'ultima osservazione consente di formulare un giudizio pieno sul significato, la portata e gli effetti della pronuncia. Per giungere a tale valutazione, occorre anzitutto considerare il contesto e le aspettative che avevano circondato la decisione, alla quale era stato impropriamente attribuito il compito di dirimere una contesa tra poteri dello Stato.

Contesa che, in verità, non è mai stata nemmeno adombrata, per l'intuitiva ragione che la giurisdizione ha come sua essenza la composizione delle controversie, non la loro provocazione, tanto meno in funzione antagonistica verso altri poteri. È quindi evidente la distorsione prospettica che si annida nel ritenere che l'affermazione del momento giurisdizionale equivalga, nelle intenzioni o negli effetti, a un attentato alle sfere di attribuzione altrui. E ove anche una simile evenienza dovesse concretamente verificarsi, il rimedio fisiologico sarebbe quello del conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale.

Di tale pericolo di fraintendimento la Cassazione si è mostrata lucidamente consapevole nella ponderata architettura della propria motivazione. Questa sentenza, infatti, non appare destinata a restare confinata nei ristretti ambiti di un giudizio meramente tecnico o di una riflessione giuridica sterilmente formale. Essa, al contrario, assolve una funzione che — nelle più alte manifestazioni delle giurisdizioni di vertice dei sistemi di *common law* — si identifica con la capacità di indicare un orientamento di "policy", ossia un modo di intendere l'ordinamento giuridico nella sua globalità e nelle sue molteplici sfaccettature, alla luce dei principi socialmente condivisi e dello spirito del tempo.

Non si tratta di un abuso interpretativo del proprio ruolo, bensì di un modo di ravvivare il diritto, di avvicinarlo alla concreta realizzazione dei valori che ne costituiscono la ragion d'essere, a cominciare da quelli di matrice costituzionale. Poiché la materia qui in discussione è quella dei diritti umani, val la pena ricordare il pensiero del compianto *Lord Bingham of Cornhill*, autentico paladino del liberalismo giudiziario inglese, il quale nella sua opera ultima dedicata alla *Rule of Law* proclamava enfaticamente la necessità che gli ordinamenti giuridici — non soltanto quelli di *common law* — assicurino un'adeguata tutela ai diritti umani fondamentali.

E così, con naturalezza, la chiosa si impone: all'ambizioso traguardo non possono che concorrere operazioni di *policy* come quella meritoriamente compiuta dalla sentenza in esame, che si offre come antidoto salutare alle degenerazioni di un dibattito talora esondato dagli argini della sana dialettica istituzionale.

§9 L'illustrazione che precede non solo dà conto dell'importante e concreto apporto offerto dalla giurisprudenza italiana di legittimità all'esplicazione delle funzioni del Garante nazionale, ma evidenzia altresì come tale giurisprudenza abbia fornito un solido strumento ermeneutico, di agevole e costante applicazione, volto a garantire la tutela effettiva delle persone richiedenti protezione internazionale.

82

La pronuncia richiamata si rivela, inoltre, di ulteriore e non minore utilità ai fini del pieno e puntuale adempimento dei doveri istituzionali del Garante nazionale: essa chiarisce, con rigore argomentativo e persuasiva coerenza, che la materia in esame — così come ogni questione concernente la condizione del migrante richiedente protezione internazionale — debba essere affrontata nell'ambito di un contesto normativo di matrice eurounitaria, al quale, per consolidata tradizione culturale, politica e giuridica, l'Italia non può né deve sottrarsi.

§10 Ben può dirsi, dunque, che la meditata pronuncia della Cassazione abbia tracciato il percorso destinato a orientare la successiva decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, investita — su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma — di una questione di interpretazione degli articoli da 36 a 38 della Direttiva 2013/32/UE.

La controversia, promossa da due cittadini del Bangladesh richiedenti protezione internazionale e respinti alla frontiera con procedura accelerata in ragione della qualificazione del loro paese come "sicuro" secondo la normativa italiana, ha rappresentato l'occasione per la Corte di Lussemburgo di pronunciarsi in ordine al riconoscimento e alla revoca dello status di protezione internazionale, nonché al grado di sindacato giurisdizionale esercitabile in tali casi.

§11 Con la — a lungo attesa, seppur con opposte aspettative — sentenza del 1° agosto 2025, la Grande Sezione della Corte di giustizia (nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24), al termine di una serrata e coerente argomentazione, ha formulato principi del tutto omologhi a quelli che, con lungimiranza, la Cassazione italiana aveva anticipato. In particolare, e in via di sintesi, è stato così statuito:

- le norme comunitarie sopra richiamate non ostano a che uno Stato membro proceda alla designazione dei Paesi terzi di origine sicuri mediante un atto legislativo, purché tale atto sia sottoposto a controllo giurisdizionale volto a verificare il rispetto delle condizioni sostanziali della designazione, in particolare nel caso di impugnazione di decisioni amministrative di rigetto fondate su tale presupposto;
- lo Stato membro che eserciti la potestà di designazione come “sicuro” del paese d’origine del richiedente protezione internazionale deve garantire un accesso adeguato e sufficiente alle fonti di informazione utilizzate, in modo da consentire al cittadino straniero di valutare con piena cognizione di causa l’opportunità di adire l’autorità giudiziaria, la quale, a sua volta, resta investita di un potere di sindacato pieno;
- la stessa autorità giudiziaria competente in materia, qualora verifichi anche solo in via incidentale il rispetto delle condizioni sostanziali della designazione, può avvalersi di informazioni autonomamente raccolte, purché attendibili e acquisite nel rispetto del principio del contraddittorio processuale;
- infine, il diritto dell’Unione — e, in particolare, l’articolo 37 della Direttiva 2013/32/UE — osta a che uno Stato membro designi come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione enunciate nell’allegato I della medesima Direttiva.

§12 In via conclusiva, l’esame delle due pronunce consente di trarre una duplice, chiara e immediata conseguenza. In primo luogo, risulta pienamente confermato l’impianto logico-giuridico che la Cassazione aveva accuratamente e misuratamente costruito con la sentenza del 19 dicembre 2024, sì che il diritto interno aveva già individuato, con apprezzabile anticipo, il proprio criterio di orientamento saldo e autorevole.

In secondo luogo, la decisione della Corte di giustizia, per la precisione delle sue statuizioni e per la coerenza dei suoi enunciati, si presta a divenire un punto di riferimento sicuro e durevole nella delicata materia della protezione internazionale:

una guida ormai inderogabile, ricca di principi di diretta applicabilità, tali da contribuire in modo concreto al perseguimento dell'irrinunciabile traguardo della certezza del diritto, nell'armonico dialogo tra le Corti nazionali e quelle sovranazionali.

Segreteria generale, contabilità e supporto informatico

Unità organizzativa n.1



UNITÀ ORGANIZZATIVA N.1 - 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 di supporto alla stessa Autorità. L'Ufficio può contare su un numero massimo di 25 unità di personale, ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 2013 n.146, articolo 7, comma 4,²⁹ di cui almeno 20 appartenenti al Ministero della giustizia, fino a 2 in posizione di comando dal Ministero dell'interno e fino a 3 provenienti dagli enti del Servizio sanitario nazionale.

L'articolazione interna dell'Ufficio è stata definita con delibera del 24 ottobre 2016 e prevede una suddivisione in Unità Organizzative corrispondenti ai principali ambiti di intervento dell'Autorità. L'insieme delle Unità Organizzative considerate consente al Garante nazionale di esercitare in modo sistematico e coerente le proprie funzioni di tutela, prevenzione e promozione dei diritti fondamentali, ponendosi come punto di riferimento nel panorama istituzionale nazionale e internazionale.

86

- a. *L'Unità Organizzativa n.1 - Segreteria generale, contabilità e supporto informatico (U.O. 1)*, assicura il funzionamento amministrativo e logistico dell'Ufficio mediante le tre Aree organizzative: Area Segreteria, Area Contabile, Area Informatica.

L'Area Segreteria cura il coordinamento generale dell'Ufficio e garantisce il corretto svolgimento delle attività amministrative e organizzative. Tra le principali funzioni rientrano la gestione amministrativa del personale e la rendicontazione alle amministrazioni di provenienza delle spettanze accessorie mensili, le attività di protocollo e la distribuzione dei fascicoli alle Unità Organizzative, nonché la cura dell'archiviazione e della logistica dell'Ufficio. L'Area assicura inoltre il supporto all'organizzazione delle missioni e delle iniziative istituzionali.

L'Area Contabile assiste la Direzione nella gestione del capitolo di bilancio assegnato al Garante, occupandosi della predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, dell'attuazione e della verifica dei provvedimenti di

²⁹ Convertito in legge 21 febbraio 2014, n.10, poi modificato nel numero dei componenti con l'articolo 1, comma 476, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

gestione economica, nonché del monitoraggio delle spese relative alle missioni istituzionali.

L'*Area Informatica* è responsabile della configurazione hardware e software delle postazioni di lavoro e dell'assistenza tecnica (*help desk*), nonché della gestione della rete LAN. Essa cura la pubblicazione dei contenuti sul sito Internet istituzionale e la manutenzione evolutiva del portale Intranet, Mantiene rapporti con le articolazioni competenti del Ministero della giustizia e con i fornitori esterni di servizi informatici, garantendo la sicurezza della connettività e del deposito protetto dei dati. L'Area sovrintende, inoltre, alla gestione digitale dei flussi documentali e dei relativi archivi.

- b. L'*Unità Organizzativa n.2 - Privazione della libertà nell'ambito penale (U.O. 2)* è investita del monitoraggio degli istituti penitenziari e delle strutture di esecuzione penale. L'U.O. 2 si occupa del monitoraggio e della visita delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità, con l'obiettivo di verificare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale e la conformità delle condizioni di detenzione alle norme nazionali e agli standard internazionali.

Intrattiene altresì rapporti istituzionali con le Amministrazioni competenti, con le Procure della Repubblica, con la Magistratura di sorveglianza e con enti e istituzioni di ricerca e universitarie operanti nel settore. Prende visione di atti e richiede la documentazione, assicurando un costante flusso informativo e di collaborazione con le autorità giudiziarie. Cura la trattazione delle segnalazioni riguardanti i luoghi di privazione della libertà personale in ambito penale e le persone in essi ristrette, seguendo l'andamento dei procedimenti penali relativi a fatti commessi ai danni di persone private della libertà, nonché sui riflessi disciplinari che ne derivano per il personale coinvolto.

Elabora *report* periodici sulle principali criticità riscontrate nelle strutture, elaborati sulla base dell'analisi degli eventi critici, del monitoraggio delle camere di pernottamento e degli spazi di detenzione, nonché dell'esame quantitativo delle segnalazioni e dei ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Completa infine l'attività, l'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale in materia, con particolare attenzione alle pronunce della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, al fine di garantire un costante aggiornamento del quadro interpretativo e applicativo di riferimento.

c. *L'Unità Organizzativa n.3 - Privazione della libertà da parte delle forze di polizia (U.O. 3)*, è investita della vigilanza dei luoghi di trattenimento e custodia temporanea. In particolare, l'U.O. 3 svolge attività di monitoraggio e di visita delle strutture delle diverse forze di polizia ove, a vario titolo, si attuano forme di privazione della libertà personale, con l'obiettivo di verificare il rispetto dei diritti fondamentali e l'adeguatezza delle condizioni di trattenimento.

Mantiene rapporti istituzionali con le Amministrazioni competenti, nonché con enti e istituzioni di ricerca e universitarie operanti nel settore di riferimento. Prende visione di atti e di richieste di documentazione, al fine di assicurare un costante livello di conoscenza e vigilanza sulle prassi. Rientra tra le sue funzioni seguire i procedimenti penali riguardanti fatti commessi ai danni di persone private della libertà sotto la responsabilità delle forze di polizia, con particolare attenzione ai riflessi disciplinari relativi al personale coinvolto.

L'Unità segnala al Garante eventuali problematiche connesse al rispetto dei principi di proporzionalità e necessità nell'impiego dei mezzi coercitivi da parte delle forze di polizia, stabilite nelle norme nazionali e nelle raccomandazioni internazionali in materia. Svolge l'analisi della formazione professionale del personale di polizia, con specifico riferimento ai programmi di addestramento e all'introduzione di nuovi armamenti, al fine di valutarne la coerenza con i principi di tutela dei diritti della persona e di uso responsabile della forza.

d. *L'Unità Organizzativa n.4 - Privazione della libertà e persone migranti (U.O. 4)*, svolge il controllo dei centri di permanenza per i rimpatri e dei luoghi di accoglienza o trattenimento. L'U.O. 4 è responsabile del monitoraggio e della visita delle strutture destinate alla privazione della libertà dei cittadini stranieri da allontanare dall'Italia (centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), *hotspot*, centri governativi di prima accoglienza, centri per minori stranieri non accompagnati, altre strutture e locali idonei, comprese le aree di transito e di frontiera e, più in generale, i luoghi di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del Codice del Garante.

Tiene i rapporti istituzionali con le Amministrazioni competenti, oltre che con enti e istituzioni di ricerca e universitarie operanti nell'ambito di riferimento. Prende visione di atti e richiede la documentazione, cura la trattazione dei reclami e delle segnalazioni concernenti l'area di competenza.

Segue i procedimenti penali relativi a fatti commessi ai danni di persone straniere private della libertà all'interno delle strutture di trattenimento amministrativo, con attenzione ai profili di tutela dei diritti fondamentali.

Svolge il monitoraggio dei rimpatri forzati nelle diverse fasi della loro attuazione, con particolare riguardo al rispetto dei principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza. Segnala eventuali criticità emerse al Garante per gli approfondimenti di competenza. L'Unità segue il coordinamento delle risorse aggiuntive connesse a progettualità sviluppate nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), garantendone l'impiego coerente con le finalità istituzionali di tutela dei diritti delle persone migranti.

- e. **L'Unità Organizzativa n.5 - Privazione della libertà nell'ambito sanitario, socio-sanitario e assistenziale (U.O. 5)** monitora le situazioni di restrizione in contesti medici e di cura. L'U.O. 5 è incaricata del monitoraggio e della visita delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali nelle quali possono trovarsi persone in condizioni di privazione, anche di fatto, della libertà personale.

Tale attività investe i servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC) e le strutture nelle quali si attuano trattamenti sanitari obbligatori (TSO), le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di natura psichiatrica (REMS), nonché le strutture residenziali destinate a persone con disabilità – minori o adulte – o a persone anziane. L'Unità cura anche la trattazione delle segnalazioni riguardanti i luoghi di privazione della libertà personale in ambito sanitario, socio-sanitario e assistenziale, e le persone in essi ospitate, in ordine al rispetto delle garanzie previste dalla normativa vigente.

Mantiene rapporti istituzionali con le Amministrazioni competenti, con le Autorità giudiziarie, nonché con enti e istituzioni di ricerca e universitarie operanti nel settore. Prende visione di atti e richiede documentazione, garantendo un monitoraggio costante delle prassi operative e delle condizioni di accoglienza e di cura. Segue i procedimenti penali concernenti fatti commessi ai danni di persone private della libertà all'interno delle strutture rientranti nell'ambito di competenza, con attenzione ai profili di responsabilità e tutela dei diritti fondamentali.

- f. **L'Unità Organizzativa n. 6 - Supporto al Collegio (U.O. 6)** cura i rapporti con le Autorità istituzionali, sovrintende all'organizzazione del cerimoniale e coordina la partecipazione del Garante nazionale alle iniziative di carattere istituzionale. Svolge le funzioni di segreteria particolare e gestisce le agende del Presidente e dei due Membri del Collegio, assicurando il raccordo organizzativo e informativo tra gli stessi e le diverse Unità operative.

L'Unità segue i procedimenti direttamente curati dal Presidente e provvede alla gestione dei flussi informativi interni ed esterni afferenti al Collegio, con

specifico riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente. L'Ufficio è incaricato della redazione e della raccolta delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio. L'Unità cura, infine, il coordinamento finale per la predisposizione e l'invio della Relazione annuale al Parlamento, attraverso la raccolta e la sistematizzazione del materiale trasmesso dalle diverse Unità organizzative.

- g. *L'Unità Organizzativa n.7 - Studi, relazioni nazionali e internazionali (U.O. 7)*, alle dirette dipendenze del Collegio, svolge le attività di ricerca, cooperazione e coordinamento con istituzioni e organismi internazionali.

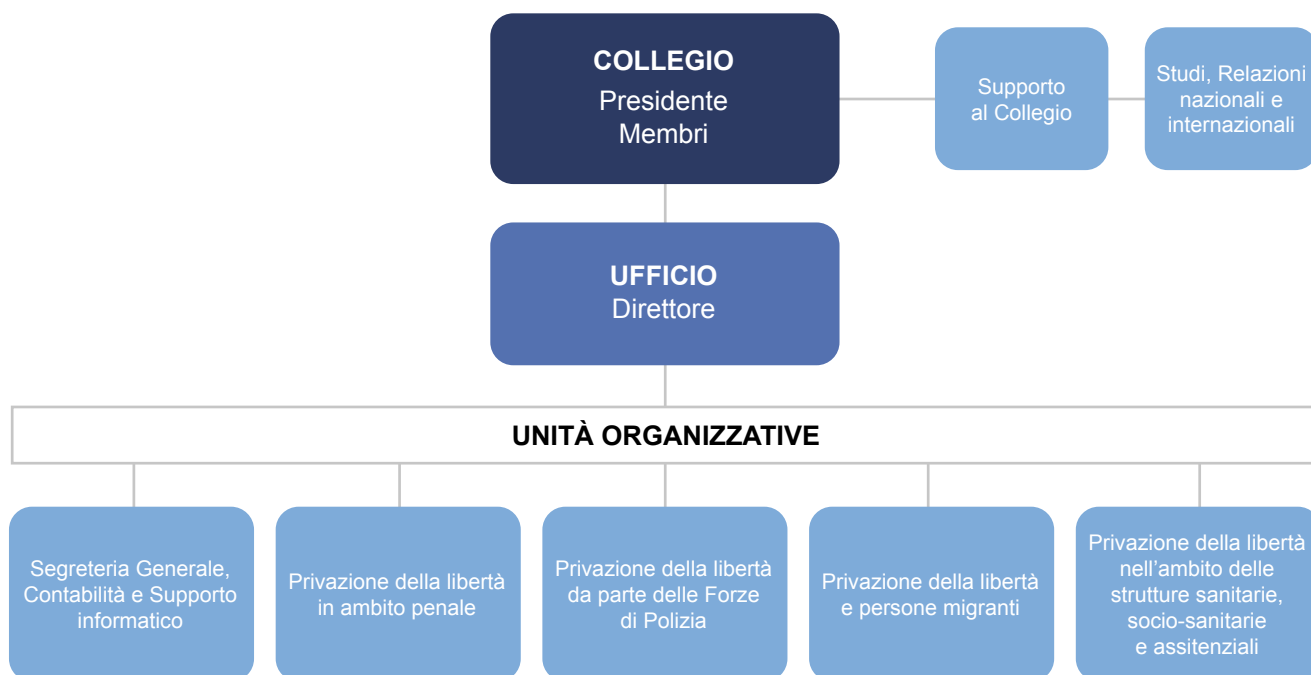
L'U.O. 7 svolge attività di studio e di ricerca nella disciplina dei diritti delle persone private della libertà personale. Cura il coordinamento delle pubblicazioni del Garante a carattere generale e tematico, assicurando l'accuratezza scientifica. L'Unità svolge l'aggiornamento legislativo e del monitoraggio dei processi normativi, sia a livello nazionale sia internazionale, contribuendo alla diffusione delle informazioni rilevanti ai membri del Collegio e al personale dell'Ufficio interessato.

Mantiene rapporti continuativi con enti e istituzioni di ricerca e universitarie operanti nei settori di competenza del Garante, nonché relazioni istituzionali con i Garanti territoriali, con gli organi internazionali di riferimento e con gli altri organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà.

Partecipa in forma cooperativa a progetti di carattere internazionale, favorendo il confronto e lo scambio di buone pratiche. Assicura, infine, il servizio di traduzione e di interpretariato a supporto delle attività del Garante.

Di seguito, lo schema della struttura del Garante nazionale.

Grafico 14 – Struttura del Garante nazionale



1.2 Personale alle dipendenze dell'Ufficio del Garante

91

1.2.1 Coordinamento e caratteristiche del personale

L'Ufficio per la delicatezza e la complessità delle funzioni esercitate, necessita di competenze eterogenee, maturate in diversi ambiti e caratterizzate da un alto livello di specializzazione. A sostegno di ciò, il personale proviene da differenti comparti della pubblica amministrazione selezionati per garantire un equilibrio tra competenze tecniche, esperienze operative e conoscenze giuridico-amministrative.

In particolare, una parte significativa del personale proviene dal comparto sicurezza, e nello specifico dal Corpo di polizia penitenziaria e dalla Polizia di Stato, ove ha maturato nel corso della propria esperienza professionale una conoscenza diretta delle dinamiche e delle problematiche connesse alla privazione della libertà personale, nonché un'approfondita sensibilità in materia di tutela dei diritti umani.

Tale bagaglio di competenze rappresenta un valore aggiunto per il lavoro del Garante nazionale, che si fonda su una costante attività di monitoraggio e di dialogo con le strutture penitenziarie e con le forze dell'ordine.

L'Ufficio si avvale anche di personale proveniente dal comparto funzioni centrali, in particolare funzionari e assistenti amministrativi provenienti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), dal Dipartimento per la giustizia minorile

e di comunità (DGMC) e dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (DOG), nonché da altre amministrazioni quali il Ministero dell'Interno e le aziende sanitarie locali (ASL).

La presenza di professionalità con origini e competenze diverse garantisce all'Ufficio un approccio multidisciplinare, in grado di coniugare la dimensione giuridico-istituzionale con quella operativa, sanitaria e sociale. Nello svolgimento dell'attività del Garante nazionale, è apparso evidente come la pluralità di esperienze favorisca un costante scambio di saperi e metodologie, assicurandone l'operato secondo criteri di efficienza, imparzialità e rigore tecnico.

Inoltre, la provenienza del personale contribuisce a rafforzare la capacità dell'Ufficio di operare in contesti complessi e diversificati, come quelli degli istituti penitenziari, delle strutture di trattenimento per migranti o dei luoghi di cura e assistenza. L'integrazione tra competenze operative e conoscenze giuridico-amministrative consente di affrontare le problematiche connesse alla privazione della libertà con una prospettiva ampia, attenta tanto agli aspetti normativi quanto a quelli umani e relazionali.

Il seguente prospetto riporta la distribuzione del personale per ruolo e Unità Organizzativa, con riferimento all'anno 2024, evidenziando l'articolazione delle professionalità e il loro incardinamento nei diversi ambiti funzionali dell'Ufficio.

Tabella 25 – La distribuzione del personale per ruolo e Unità Organizzativa (2024)

Unità Organizzativa	Qualifica	Amministrazione di appartenenza	Sede Effettiva di servizio	Presenza di servizio
Direttore	Direttore Ufficio f.f.	PRAP Lazio, Abruzzo e Molise	PRAP Lazio, Abruzzo e Molise	2021
Supporto al Collegio	Dirigente di Polizia Penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Taranto	2024
	Assistente amministrativo A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	2024
	Ispettore di PP A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	2024
	Assistente informatico A II	Dipartimento Organizzazione Giudiziaria	Direzione generale sistemi informativi	2019

*segue

Segreteria generale/ informatica e contabilità	Agente scelto di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Giustizia Minorile	IPM Roma	2021
	Assistente Amministrativo A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	2019
	Assistente capo coordinatore di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	USPEV Dap	2024
	Vice Sovrintendente di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa circondariale Torino	2024
	Vice Sovrintendente di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Terza Casa Rebibbia Roma	2024
	Agente scelto di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Regina Coeli	2024
	Vice Ispettore di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Siena	2016
Ambito penale	Funzionario giuridico-pedagogico A III	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Napoli Poggioreale	2024
	Funzionario della professionalità pedagogica A III	Dipartimento Giustizia Minorile	Istituto penale Minorile di Palermo	2021
	Operatore A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Salerno	2016
Unità Polizia	Collaboratore amministrativo professionale A III	ASL Rieti	ASL Rieti	2020
	Assistente di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Sanremo	2018
Unità Migranti	Commissario Capo di Polizia di Stato	Dipartimento Pubblica Sicurezza	Dipartimento pubblica Sicurezza	2016
	Funzionario amministrativo A III	Dipartimento Giustizia Minorile	Dipartimento di Giustizia Minorile	2016
	Assistente amministrativo A II	ASL Padova	ASL Padova	2020

*segue

Unità Organizzativa	Qualifica	Amministrazione di appartenenza	Sede Effettiva di servizio	Presenza di servizio
Unità relazioni nazionali/ internazionali	Funzionario giuridico-pedagogico A III	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	2016
	Funzionario linguistico A III	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	2016
	Vice Ispettore Ispettore di Polizia Penitenziaria A II	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	IPP Parma	2016
Unità salute	Funzionario giuridico-pedagogico A III	Dipartimento Amministrazione penitenziaria	Casa Circondariale Napoli Poggioreale	2024

1.2.2 Criticità gestionali del personale

Il personale alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale opera in conformità ai rispettivi contratti nazionali di categoria, i quali presentano differenze sia sul piano degli istituti giuridici sia sul piano del trattamento economico fondamentale e accessorio.

Non essendo stato istituito un ruolo (con indipendenza contrattuale) all’Autorità di Garanzia, il personale mantiene il proprio contratto di lavoro, comprensivo di tutti gli accessori e gli emolumenti.

Per il personale proveniente dal comparto funzioni centrali, il pagamento di tali voci è effettuato dai rispettivi dipartimenti di appartenenza; per il personale della polizia penitenziaria, gli emolumenti vengono corrisposti dai relativi istituti penitenziari.

Ha continuato ad emergere nel 2024 la complessità di gestione amministrativa dei due comparti, in particolare per quanto riguarda le procedure di rilevazione delle presenze, la gestione dei buoni pasto e la contabilizzazione delle prestazioni straordinarie.

Nonostante tali criticità strutturali, nel corso del 2024 la Segreteria generale ha conseguito significativi risultati in termini di efficienza, economicità e trasparenza, assicurando il rispetto delle norme contrattuali e delle istruzioni dipartimentali riguardanti le prestazioni straordinarie e la fruizione delle ferie degli anni precedenti.

1.3 Direzione dell'Ufficio del Garante nazionale

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89, in vigore dal 3 settembre 2019, stabilisce che alla direzione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale sia preposto un Dirigente di seconda fascia, scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della giustizia. Le funzioni amministrative del Direttore dell'Ufficio, così come riportate nel suddetto decreto, comprendono:

- la cura dell'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei programmi e degli obiettivi, coordinando e indirizzando l'attività del personale;
- la gestione e la valutazione del personale assegnato all'Ufficio, nel rispetto degli indirizzi e dei criteri determinati dal Garante nazionale;
- l'esercizio dei compiti delegati dal Garante, in particolare come funzionario delegato alla gestione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- assicurare al Garante nazionale una completa e tempestiva informazione sull'attività complessiva dell'Ufficio.

Nel 2024, al fine di dare piena attuazione a quanto previsto dalla normativa, il Garante nazionale ha indetto un bando di selezione per la copertura di un posto di Direttore dell'Ufficio. Il nuovo Direttore è un dirigente penitenziario di comprovata esperienza nell'ambito dei diritti umani e dell'Amministrazione penitenziaria.

95

2 Area Contabile

I principali dati relativi ai bilanci consuntivi del Garante nazionale per l'anno 2023 e 2024 emergono dai grafici e dalle tabelle che seguono e che illustrano l'andamento delle entrate e delle spese, consentendo di misurare il grado di coerenza tra le risorse impiegate e le attività istituzionali svolte.

Tabella 26 – Bilancio consuntivo al 31.12.2023

Voce di spesa			Importo
Spese per il personale			
Indennità LORDA componenti Collegio Garante			135.863,64
		di cui netto	100.176,00
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante			(a carico Amm.ni provenienza)
Collaboratori esterni/ Consulenti			4.992,00
		Tot. spese personale	105.168,00
Spese per il funzionamento			
Spese stampa pubblicazioni e traduzioni			64.495,82
Spese consulenza grafico			9.450,00
Spese cancelleria/ funzionamento ufficio			4.059,68
Spese postali/rappresentanza/ abbonamenti			3.581,75
Rassegna stampa			15.128,00
Versamenti ritenuta d'acconto			25.747,60
Versamenti IRAP			10.643,64
		Totale	133.106,49
Missioni			
→	<i>Convegni</i>		12.218,37
→	<i>Regionali</i>		32.582,32
→	<i>Ad hoc - tematiche</i>		24.436,74
→	<i>Istituzionali</i>		12.218,37
→	<i>Formazione/Docenze</i>		1.938,05
		Totale	83.393,86
Totale spese			321.668,35

Il bilancio riguarda il PG1 del capitolo di bilancio 1753 - piano gestionale 1

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Tabella 27 – Bilancio consuntivo al 31.12.2024

Voce di spesa		Importo
Spese per il personale		
Indennità LORDA componenti Collegio Garante		126.802,53
di cui netto		93.494,60
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante		(a carico Amm.ni provenienza)
Tot. spese personale		93.494,60
Spese per il funzionamento		
Spese stampa pubblicazioni libri e traduzioni		3.229,86
Spese cancelleria/informatica e funzionamento, banche dati		15.548,10
Spese postali/rappresentanza		1.329,12
Cartella di pagamento		328,56
Rassegna stampa		3.460,00
Versamenti ritenuta d'acconto		23.374,40
Versamenti IRAP		9.933,96
Versamenti IVA		5.801,98
Totale		63.005,98
Missioni		
→	Visite ad hoc - tematiche (Agenzia viaggi)	43.225,12
→	Visite istituzionali (missioni del personale)	21.263,11
Totale		64.488,23
Totale spese		220.988,81

Il bilancio riguarda il PG1 del capitolo di bilancio 1753 - piano gestionale 1

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

3 Area Informatica

3.1 Quadro generale delle attività digitali e di sistema

Il secondo semestre del 2023 e l'intero anno 2024 hanno rappresentato per l'Ufficio del Garante nazionale un periodo di profonda evoluzione, contraddistinto da un impegno costante nella modernizzazione tecnologica, nel rafforzamento della cybersicurezza, nel miglioramento dell'accessibilità dei servizi e nel rinnovamento della comunicazione istituzionale.

Le attività condotte nell'arco temporale di riferimento conseguono alla volontà di garantire autonomia gestionale, indipendenza sistemistica e consolidamento dell'immagine istituzionale del Garante nazionale, in piena coerenza con le prerogative di legge. Gli interventi realizzati non si sono limitati a un aggiornamento tecnico, ma hanno risposto a un'esigenza più ampia e strutturale: rendere l'Istituzione moderna, sicura, trasparente e vicina ai cittadini, agli operatori e alle istituzioni con cui quotidianamente interagisce.

In questa prospettiva, il rafforzamento dei sistemi informativi è stato concepito come parte integrante di un progetto organico di crescita e consolidamento dell'Autorità, orientato all'efficienza e alla tutela dei diritti fondamentali.

98

Il 2024 in particolare ha rappresentato un momento di attenzione sistematica anche al processo di rinnovamento e valorizzazione dell'immagine e della comunicazione istituzionale.

Tale impegno si è tradotto in un insieme di iniziative volte a rafforzare la riconoscibilità pubblica dell'Autorità, a rendere più efficace e trasparente la diffusione dei suoi contenuti e a promuovere un linguaggio comunicativo coerente con i valori che ne caratterizzano l'azione.

3.2 Indipendenza sistemistica del Garante nazionale

Nel corso del secondo semestre del 2023, l'Ufficio del Garante nazionale ha avviato un percorso di trasformazione per il conseguimento di una piena indipendenza sistemistica. L'esperienza maturata negli anni precedenti aveva infatti evidenziato come la dipendenza da infrastrutture o servizi esterni rappresentasse un elemento di vulnerabilità, in particolare per un'Istituzione che gestisce dati di elevata sensibilità e che deve operare con tempestività, riservatezza e autonomia.

Da questa consapevolezza è scaturita la decisione di ripensare in modo organico l'intera architettura tecnologica, ponendo le basi per un'autonomia solida e duratura, capace di assicurare sicurezza, continuità operativa e controllo diretto su tutti i processi informatici.

Un primo e rilevante ambito di intervento ha riguardato la gestione delle comunicazioni elettroniche. La posta elettronica, canale privilegiato per i rapporti con cittadini, amministrazioni e organismi internazionali, richiedeva un sistema snello, affidabile e completamente interno. È stato pertanto progettato un sistema autonomo di gestione degli account di posta elettronica, che consente la creazione, la modifica e il controllo degli indirizzi direttamente da parte dell'Ufficio.

Questo nuovo modello ha ridotto drasticamente i tempi di attivazione, rafforzato le garanzie di sicurezza e reso possibile una supervisione costante sulle attività di corrispondenza. Il risultato è stato un miglioramento significativo della tempestività e della qualità del servizio, unito a una riduzione del rischio di interruzioni e criticità operative.

Un secondo fronte di lavoro ha interessato la gestione differenziata degli utenti. L'Ufficio ha infatti rapporti con una pluralità di soggetti: operatori del comparto giustizia, personale interno, enti territoriali, organismi di monitoraggio e interlocutori istituzionali esterni.

È stato perciò sviluppato un sistema informatico capace di classificare e gestire in modo differenziato le diverse tipologie di utenza, assicurando per ciascuna categorie dedicate di accesso, registrazione e autenticazione. Questa impostazione ha consentito di ottimizzare i flussi di lavoro, evitare sovrapposizioni e garantire una maggiore tracciabilità e sicurezza delle operazioni. In tal modo, il processo di indipendenza sistemistica ha rafforzato la capacità dell'Ufficio di gestire in autonomia le proprie infrastrutture digitali, assicurando efficienza, riservatezza e controllo pieno dei processi tecnologici, in linea con l'indipendenza del Garante.

Nel corso del 2024, l'Ufficio ha proseguito e ampliato il processo di rinnovamento tecnologico già avviato nel semestre 2023, con l'obiettivo di rafforzare la propria autonomia operativa e di costruire un'infrastruttura informatica stabile, sicura e affidabile.

Tale percorso è stato orientato a garantire maggiore efficienza, rapidità di risposta e continuità dei servizi. Tra i risultati più significativi conseguiti nel 2024 si segnala l'attivazione di un sistema di connessione sicura, che consente al personale di accedere alle risorse digitali dell'Ufficio da qualsiasi luogo, in condizioni di piena protezione dei dati.

La crescente diffusione del lavoro agile, unita alla necessità di frequenti missioni e sopralluoghi presso istituti penitenziari, centri di permanenza per i rimpatri e altre strutture sul territorio nazionale e internazionale, ha reso infatti indispensabile disporre di un sistema capace di garantire stabilità, sicurezza e continuità di connessione. Parallelamente, è stato portato avanti un ampio intervento di potenziamento della connettività della sede, volto ad assicurare maggiore velocità, affidabilità e capacità di gestione del traffico dati. L'attività in oggetto, lungi dal ridursi a un mero aggiorna-

mento tecnico, ha costituito un passo decisivo verso una gestione moderna e razionale dei processi interni.

Infine, è stato sviluppato un progetto di riorganizzazione complessiva della rete informatica, comprendente la revisione delle infrastrutture di cablaggio e l'implementazione di un sistema *wireless* capillare. Questa iniziativa ha permesso di superare criticità logistiche e di assicurare una distribuzione uniforme del segnale in tutti gli ambienti operativi, garantendo così a ciascun settore dell'Ufficio pari condizioni di accesso e di efficienza tecnologica.

3.3 Sicurezza e gestione dei sistemi

L'anno 2024 ha mostrato, la centralità della cybersicurezza quale componente essenziale del funzionamento dell'Ufficio. La protezione dei dati e delle infrastrutture informatiche è divenuto dovere imprescindibile per ogni amministrazione pubblica. In attuazione delle più recenti disposizioni emanate dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), l'Ufficio ha avviato un articolato processo di allineamento tecnologico e di migrazione evolutiva dei propri server e delle postazioni di lavoro.

100

L'intervento, complesso e di ampia portata, ha richiesto una pianificazione attenta e una gestione tecnica di elevato livello, poiché ha comportato la sostituzione di apparecchiature non più conformi agli standard di sicurezza, l'aggiornamento dei sistemi operativi e l'adozione di misure di protezione ulteriormente rafforzate.

I server, autentico fulcro delle attività digitali dell'Istituzione, sono stati oggetto di un intervento di migrazione finalizzato a migliorarne l'affidabilità, la resilienza e la capacità di risposta. La nuova configurazione si fonda su architetture moderne e su criteri avanzati di ridondanza e sicurezza, che consentono di ridurre sensibilmente il rischio di interruzioni o malfunzionamenti, garantendo al contempo la continuità operativa e l'integrità dei dati trattati.

Parallelamente, le postazioni di lavoro (PdL) sono state oggetto di un processo di uniformazione e aggiornamento, con l'obiettivo di assicurare a tutto il personale strumenti conformi ai requisiti fissati dall'ACN. Ciò ha generato effetti positivi non solo sul piano della sicurezza informatica, ma anche su quello della produttività, poiché ha ridotto i tempi di inattività dovuti a guasti o a incompatibilità tra software e hardware.

Un ruolo centrale in questo complessivo processo di rafforzamento è stato svolto dal settore Sistemi informativi, che ha garantito un costante presidio tecnico e operativo attraverso l'attività del servizio di *helpdesk*.

Quest'ultimo, oltre a fornire assistenza quotidiana al personale, ha rappresentato un punto di riferimento per la gestione e la prevenzione delle problematiche connesse all'uso delle tecnologie, permettendo di individuare tempestivamente le criticità, proporre soluzioni immediate e diffondere buone pratiche di sicurezza informatica.

Le azioni riferite hanno consentito di accrescere in modo significativo la solidità, la sicurezza e l'efficienza del sistema informativo dell'Ufficio, ponendo basi stabili per un ulteriore sviluppo tecnologico in linea con le più elevate *best practices* di settore.

3.4 Accessibilità e riduzione delle barriere comunicative

Parallelamente al percorso di rafforzamento sistemistico, il secondo semestre del 2023 è stato contrassegnato da un impegno rilevante sul fronte dell'accessibilità e della comunicazione inclusiva. Il Garante nazionale, infatti, intrattiene quotidianamente relazioni con cittadini, familiari di persone private della libertà personale, operatori del settore, rappresentanti delle istituzioni e organismi internazionali.

Questa molteplicità di destinatari ha reso necessario dotarsi di strumenti comunicativi in grado di superare barriere linguistiche e tecnologiche, promuovendo un accesso effettivo e paritario ai canali istituzionali.

In tale prospettiva, è stato ideato, sviluppato e messo in funzione un centralino automatico bilingue (italiano/inglese), concepito come primo punto di contatto diretto tra l'Ufficio e l'utenza. L'introduzione di questo strumento ha rappresentato un passo significativo verso una comunicazione più accessibile, capace di accogliere e orientare gli interlocutori anche in assenza di competenze linguistiche specifiche.

Il centralino automatizzato non si limita a gestire lo smistamento delle chiamate, ma svolge una funzione strategica di filtro, tracciabilità e ottimizzazione dei flussi comunicativi. Attraverso un sistema intelligente di riconoscimento e instradamento, le segnalazioni vengono indirizzate in modo rapido e preciso agli uffici competenti, con un notevole miglioramento dei tempi di risposta e della qualità complessiva del servizio. Il risultato in questione riveste particolare importanza in considerazione del fatto che una parte significativa delle persone private della libertà personale è costituita da cittadini stranieri, spesso con conoscenze linguistiche limitate.

Offrire un servizio bilingue significa, pertanto, favorire la concreta tutela dei diritti fondamentali. Oltre alla componente tecnica, il progetto ha promosso una riflessione più ampia sulla cultura dell'accoglienza e della trasparenza che deve orientare l'azione dell'Ufficio, riaffermando la centralità del linguaggio chiaro, della disponibilità al dialogo e della responsabilità comunicativa.

3.5 Sito istituzionale: migrazione alla piattaforma *Entando 7* e nuova veste grafica

Il sito istituzionale del Garante nazionale delle persone private della libertà personale costituisce la principale “vetrina” informativa e strumento di relazione con i cittadini, gli operatori del settore e le istituzioni nazionali e internazionali.

Nel corso del 2024, si è manifestata con chiarezza l’esigenza di superare le limitazioni del precedente sistema di gestione dei contenuti, basato sulla piattaforma *Entando 4*, ormai non più adeguato. L’intervento ha comportato la migrazione di oltre 2.000 contenuti – tra atti ufficiali, comunicati, documenti di lavoro, notizie e sezioni informative – verso la piattaforma *Entando 7*.

L’operazione non si è limitata a un trasferimento meccanico dei materiali, ma ha richiesto una revisione e ricatalogazione complessiva dei contenuti, orientata ai principi di chiarezza, aggiornamento e accessibilità, in conformità con le linee guida nazionali sulla comunicazione istituzionale e sull’accessibilità digitale. Parallelamente, è stata realizzata una nuova veste grafica ispirata a sobrietà e chiarezza.

La progettazione ha riguardato la scelta dei colori, dei caratteri tipografici e della struttura delle pagine, con l’obiettivo di migliorare l’esperienza di navigazione, semplificare l’accesso alle informazioni e assicurare una piena conformità ai principi di trasparenza e partecipazione. Il risultato finale è un portale istituzionale rinnovato, che rafforza l’immagine di affidabilità e prossimità ai cittadini da parte dell’Ufficio.

102

3.6 Portale intranet: aggiornamento banche dati e nuovo design

Nel corso del 2024, il portale intranet del Garante nazionale ha rappresentato un elemento strategico per il rafforzamento dell’efficienza operativa interna. Strumento primario di lavoro per il personale, esso costituisce lo spazio digitale deputato alla raccolta, all’organizzazione e alla condivisione di risorse, banche dati e strumenti funzionali al corretto svolgimento delle attività quotidiane.

Si è dunque iniziata un’opera di aggiornamento e potenziamento delle banche dati esistenti — tra cui Agenzia Stampa, Lavoro Agile, Raccolta OdS, Raccolta Delibere, Raccolta Determine, Settore Penale, Area Salute e Settore Polizie — che ha comportato sia una revisione approfondita dei contenuti, in alcuni casi obsoleti o parzialmente superati, sia l’introduzione di nuove funzionalità di ricerca e classificazione, finalizzate a una consultazione più rapida e precisa. Contestualmente, è stata riprogettata l’interfaccia grafica e la struttura di navigazione del portale.

Il nuovo design, ispirato a canoni di accessibilità, intuitività e coerenza visiva, ha migliorato l’esperienza d’uso, riducendo i tempi di consultazione e favorendo una fruizione più immediata delle informazioni.

L'intervento non si è limitato a un rinnovamento estetico, ma ha perseguito una maggiore coesione interna, consentendo al personale di operare con strumenti uniformi, aggiornati e coerenti.

3.7 Indagini di mercato e materiale istituzionale di comunicazione

Nel quadro delle iniziative finalizzate a rafforzare l'immagine e la riconoscibilità del Garante nazionale, nel 2024 è stata condotta un'indagine di mercato volta alla realizzazione di gadget istituzionali. Pur trattandosi di strumenti semplici, tali materiali rappresentano un importante veicolo comunicativo, capace di contribuire alla conoscenza dell'Istituzione presso il pubblico.

L'attività ha riguardato l'analisi comparativa di più fornitori, la valutazione delle possibilità di personalizzazione e la selezione di articoli *gadget* con caratteri di sobrietà, qualità e durabilità. Obiettivo dell'iniziativa è stato la creazione di strumenti di comunicazione funzionali, utili nel tempo e adeguati al contesto istituzionale — in particolare in occasione di eventi, convegni e incontri ufficiali.

La scelta finale si è orientata verso prodotti capaci di coniugare eleganza, praticità e riconoscibilità, contribuendo a consolidare la percezione positiva del Garante nazionale quale istituzione moderna, credibile e vicina ai cittadini.

103

3.8 Logo del Garante nazionale

La definizione di una chiara e coerente identità visiva costituisce un elemento essenziale per ogni istituzione moderna. Nel corso del 2024, è stata avviata un'attività di studio e di ricerca volta alla creazione del logo ufficiale del Garante nazionale. Il progetto ha avuto inizio con una ricognizione delle esperienze sviluppate in ambito nazionale e internazionale, finalizzata all'individuazione delle pratiche più efficaci nel campo della comunicazione istituzionale.

Successivamente, l'attenzione si è concentrata sull'elaborazione degli elementi simbolici e valoriali che il logo avrebbe dovuto esprimere: autorevolezza, imparzialità, tutela dei diritti fondamentali e prossimità alle persone private della libertà personale. Sono state quindi esaminate diverse proposte grafiche, valutandone la capacità di trasmettere, in modo chiaro e immediato, i valori fondanti dell'Istituzione.

Particolare cura è stata dedicata alla versatilità dell'immagine, che dovrà risultare pienamente riconoscibile e leggibile su ogni supporto — dal sito web alla intranet, dalle pubblicazioni ufficiali ai materiali informativi e ai gadget istituzionali.

Lo studio non ha avuto un carattere meramente estetico, ma ha rappresentato un percorso identitario: un'occasione per consolidare il senso di appartenenza e per rafforzare la percezione pubblica del Garante nazionale quale istituzione autorevole, moderna e coerente nella propria comunicazione visiva.

3.9 Ufficio Stampa e lavoro redazionale

L'attività redazionale svolta dall'ufficio stampa ha costituito nel 2024 un elemento fondamentale della strategia complessiva di comunicazione dell'Autorità Garante. La capacità di veicolare in modo chiaro, trasparente e tempestivo le iniziative e le attività dell'Istituzione si è rivelata essenziale per garantire visibilità, autorevolezza e prossimità nei confronti dei cittadini e degli operatori del settore.

Il lavoro quotidiano si è concretizzato innanzitutto nella produzione della rassegna stampa giornaliera, strumento strategico per monitorare costantemente la percezione pubblica e mediatica delle attività del Garante nazionale e, più in generale, delle tematiche connesse alla privazione della libertà personale.

La rassegna ha consentito di individuare tempestivamente notizie rilevanti, analizzare le tendenze del dibattito pubblico e orientare in modo consapevole e mirato le scelte comunicative dell'Ufficio. Contestualmente, sono state condotte indagini di mercato finalizzate all'affidamento del servizio di rassegna stampa a operatori specializzati.

L'analisi ha coinvolto diversi fornitori, valutati secondo criteri di affidabilità, completezza del servizio, tempestività e costi. Al termine del processo, l'incarico per la rassegna stampa è stato assegnato a Data Stampa, garantendo un servizio di elevata qualità, mentre la gestione della comunicazione è stata affidata al Dott. Francesco Spagnolo.

L'attività di ufficio stampa non si è limitata alla raccolta e alla diffusione delle notizie, ma ha incluso anche la redazione e la distribuzione di comunicati stampa, la gestione dei rapporti con i media e la cura dell'immagine pubblica dell'Autorità.

Nell'ambito di riferimento è stato mantenuto il doveroso tono istituzionale, in grado di veicolare messaggi chiari e di tutelare la reputazione dell'Ufficio. Di particolare rilievo è stato lo sviluppo di una strategia comunicativa integrata con le altre attività di modernizzazione dell'immagine istituzionale, tra cui la realizzazione del nuovo sito web e la predisposizione del logo ufficiale.

Il coordinamento ha permesso una comunicazione esterna coerente e uniforme, rafforzando l'identità visiva e il posizionamento dell'Autorità. Il lavoro redazionale ha inoltre svolto una funzione interna strategica, facilitando la diffusione sistematica delle informazioni tra le diverse Unità Organizzative dell'Ufficio, e promuovendo una maggiore coesione organizzativa.

L'attività dell'ufficio stampa e redazione ha rappresentato nel 2024 un pilastro fondamentale per garantire trasparenza, vicinanza e partecipazione, rafforzando il rapporto tra l'Autorità Garante, i cittadini e le istituzioni.

3.10 Considerazioni finali

Le attività svolte nel corso del secondo semestre 2023 e dell'intero anno 2024, hanno consentito all'Ufficio del Garante nazionale di compiere un significativo progresso in termini di indipendenza gestionale, efficienza operativa, sicurezza informatica e modernizzazione della comunicazione istituzionale.

I progetti realizzati, dalla revisione dell'architettura tecnologica e delle infrastrutture di rete alla razionalizzazione dei sistemi informativi, dall'implementazione di strumenti di comunicazione inclusiva alla modernizzazione del sito web e dell'identità visiva, hanno contribuito a rafforzare la capacità dell'Ufficio di rispondere in modo tempestivo e affidabile alle esigenze dei cittadini e degli operatori del settore.

I risultati raggiunti rappresentano una solida base per affrontare le sfide future con maggiore resilienza, trasparenza e autorevolezza, consolidando l'immagine del Garante nazionale come istituzione capace di garantire la tutela dei diritti fondamentali.

Privazione della libertà nell'ambito penale

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.2 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ NELL'AMBITO PENALE

1 Quadro generale

Nel periodo compreso tra il secondo semestre del 2023 e l'anno 2024, l'*Unità Organizzativa n.2 - Privazione della libertà nell'ambito penale* (U.O. 2) ha proseguito le proprie attività istituzionali con particolare attenzione al monitoraggio delle condizioni di vita e di trattamento delle persone private della libertà personale, operando in stretto raccordo con le altre articolazioni del Garante nazionale.

L'azione dell'Unità si è concentrata su ambiti di intervento quali la tutela del diritto alla salute, i trasferimenti dei detenuti, le modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari e la disciplina dei beni introducibili, e ulteriori aspetti che influiscono sulla qualità di vita dei detenuti, contribuendo all'elaborazione di analisi e raccomandazioni volte a promuovere standard omogenei e rispettosi della dignità della persona detenuta.

2 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 misure limitative della libertà personale sia attuata nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione, delle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, delle leggi dello Stato e dei regolamenti nazionali.

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 dei reclami pervenuti, condotte mediante applicativi dedicati e metodologie di indagine comparativa, volte a garantire un'osservazione costante, scientifica e approfondita dell'intero sistema penitenziario.

2.1 Monitoraggio degli istituti penitenziari

L'U.O. 2 ha sviluppato nel corso del 2024 una ricognizione organica delle condizioni di detenzione presenti negli istituti penitenziari italiani, 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 in materia di diritti umani e promuovere condizioni di detenzione adeguate e uniformi su scala nazionale.

L'attività di monitoraggio consente di elaborare un quadro aggiornato e comparato dello stato complessivo delle strutture penitenziarie, mettendo in luce, accanto ad alcuni progressi, criticità persistenti che continuano a incidere sulla qualità della vita detentiva e sulla funzione rieducativa della pena.

Si tratta di un patrimonio informativo di primaria importanza, che rappresenta uno strumento essenziale di garanzia e di conoscenza: esso permette di individuare tempestivamente le aree di vulnerabilità del sistema e di orientare le successive azioni di indirizzo, raccomandazione e proposta normativa e organizzativa del Garante nazionale.

L'analisi dei dati raccolti, accompagnata da tabelle e schede di sintesi relative a ciascun istituto, costituisce la base conoscitiva per la definizione di interventi mirati al miglioramento delle condizioni materiali di detenzione e al rafforzamento dell'effettività del trattamento rieducativo.

L'indagine, realizzata in modalità *desk* e con il contributo coordinato delle altre Unità Organizzative del Garante nazionale, ha riguardato l'intero sistema penitenziario, comprendente 189 istituti penitenziari distribuiti sul territorio nazionale, articolati in 1.676 sezioni detentive e 7.710 spazi ad uso detentivo effettivamente utilizzati dalla popolazione ristretta.

108

Per garantire un monitoraggio efficiente e completo di un numero così elevato di istituti, l'U.O. 2 ha partecipato attivamente alle visite dei componenti del Garante nazionale ai luoghi di privazione della libertà, collaborando alla predisposizione delle istruttorie e alla redazione delle note di accompagnamento e delle *checklist* di valutazione. Dal provveditorato con il maggior numero di sezioni detentive, quello di 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 sempre un elemento centrale del sistema di monitoraggio.

Il numero complessivo degli istituti monitorati e la loro ripartizione per provveditorato regionale sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 28 – Distribuzione territoriale degli istituti monitorati per provveditorato (2024)

Provveditorato regionale	N. Istituti penitenziari	N. Sezioni	Spazi ad uso dei detenuti
Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	20	196	855
Lombardia	19	150	690
Emilia-Romagna e Marche	16	176	784
Triveneto	16	153	635
Toscana e Umbria	20	149	518
Lazio, Abruzzo e Molise	25	225	1184
Campania	14	144	816
Puglia e Basilicata	14	130	670
Calabria	12	94	309
Sicilia	23	177	984
Sardegna	10	82	265
Totale	189	1676	7710

2.2 Analisi dei reclami

109

Nell'anno 2024 sono pervenuti complessivamente 358 tra reclami e segnalazioni afferenti a diverse aree di criticità del sistema penitenziario. L'analisi della distribuzione per categoria evidenzia una forte concentrazione delle problematiche su aspetti legati alle condizioni materiali di detenzione e alla tutela dei diritti fondamentali.

In particolare, l'analisi aggregata delle segnalazioni e dei reclami acquisiti nel periodo di riferimento mostra la seguente distribuzione percentuale:

- diritto alla salute: 88 reclami (24,6%);
- condizioni materiali e igieniche: 62 reclami (17,3%);
- mobilità e rapporti familiari: 121 reclami (33,8%), includendo trasferimenti, colloqui e richieste di intervento al Garante;
- opportunità trattamentali e rieducative: 52 reclami;
- maltrattamenti: 22 reclami
- attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni: 3 reclami;
- servizi di mediazione culturale: 3 reclami;
- assegnazione e collocazione delle persone ristrette: 2 reclami;

- estradizione: 2 reclami;
- procedimenti disciplinari: 2 reclami;
- esercizio del diritto di culto: 1 reclami.

Da questa ripartizione emerge un dato di rilievo: più del 75% dei reclami complessivi riguarda aspetti connessi alle condizioni basilari di detenzione — salute, igiene e contatti con l'esterno — mentre solo una quota marginale concerne le opportunità trattamentali e rieducative in senso stretto.

Questa tendenza conferma la prevalenza delle istanze di tutela primaria rispetto alle dimensioni di reinserimento e di crescita personale, indicando la persistenza di criticità strutturali che condizionano l'effettiva realizzazione del principio costituzionale di umanità della pena.

Il Garante nazionale ha ribadito, anche alla luce di tali evidenze, la necessità di un riequilibrio delle priorità di intervento, volto a garantire non soltanto condizioni di vita conformi alla dignità della persona, ma anche la piena valorizzazione della funzione rieducativa della pena, attraverso la promozione di attività trattamentali effettive, inclusive e orientate al reinserimento sociale.

Le aree residuali — pur numericamente limitate — offrono ulteriori elementi di riflessione sulle carenze sistemiche del sistema penitenziario. Tali tematiche, sebbene rappresentino una quota minoritaria del totale, 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 manifestano la necessità di rispondere alla crescente presenza di detenuti stranieri, garantendo strumenti adeguati di comunicazione e integrazione interculturale.

3 Diritto alla salute

L'U.O. 2 ha dedicato particolare attenzione alla tutela del diritto alla salute delle persone detenute, riconosciuto quale componente essenziale della dignità umana e del trattamento penitenziario.

La salute, intesa come condizione imprescindibile per l'effettiva tutela dei diritti fondamentali, rappresenta un tema centrale dell'attività del Garante nazionale, che ne fa oggetto di costante monitoraggio e di proposta istituzionale, con l'obiettivo di rafforzare i livelli essenziali di assistenza, ridurre le diseguaglianze territoriali e garantire l'effettività del diritto alla cura. In particolare, nel periodo compreso tra il secondo semestre del 2023 e il 2024, sono pervenuti 88 reclami concernenti la tutela sanitaria

all'interno degli istituti penitenziari, pari al 24,6% del totale delle segnalazioni e dei reclami ricevuti.

La consistenza numerica di tali istanze, sensibilmente superiore rispetto alle altre aree tematiche, conferma la centralità della questione sanitaria e, al tempo stesso, mette in luce la persistenza di criticità strutturali e organizzative che incidono sulla piena attuazione del diritto alla salute nel contesto detentivo. Poiché la salute in carcere costituisce un ambito complesso, che coinvolge sistemi di cura e prevenzione integrati, essa richiede analisi specifiche per individuare linee di intervento coerenti e soluzioni operative sostenibili.

Per questo motivo, l'attività di monitoraggio svolta nel periodo di riferimento ha avuto come finalità primaria la verifica delle condizioni di assistenza medica e psicologica negli istituti, con l'obiettivo di acquisire un quadro conoscitivo approfondito delle criticità e di promuovere, conseguentemente, interventi di miglioramento strutturale e gestionale a livello nazionale.

Anche l'esame e la classificazione delle istanze pervenute hanno consentito di delineare 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.

3.1 Profili critici nella tutela del diritto alla salute

Nel periodo considerato, la raccolta e l'analisi delle segnalazioni e dei reclami ricevuti hanno consentito di disegnare un quadro approfondito dei servizi a sostegno della salute delle persone private della libertà all'interno degli istituti penitenziari, evidenziando criticità di carattere strutturale, organizzativo e sanitario.

Le problematiche delineate più ricorrenti hanno riguardato 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, unitamente a una scarsità 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 costante. 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, creando situazioni di incertezza e talvolta di abbandono terapeutico.

Questa lacuna strutturale ha condotto in alcuni casi le direzioni penitenziarie a rifiutare l'accoglienza di detenuti psichiatrici, per timore di difficoltà gestionali o di possibili criticità organizzative interne. Le conseguenze di tali carenze si riflettono solitamente sia sulla sicurezza complessiva degli istituti sia sul benessere individuale dei detenuti, con un aumento di episodi di autolesionismo, aggressioni e crisi acute che mettono a rischio la vita quotidiana all'interno delle strutture.

Oltre alla gestione delle cure psichiatriche, le criticità riguardano anche il normale accesso ai servizi sanitari: visite specialistiche, ricoveri programmati e terapie farmacologiche possono essere ritardati o sospesi a causa di carenze nel servizio traduzioni e piantonamenti. L'indisponibilità di personale di scorta o di mezzi adeguati ha spesso determinato rinvii o cancellazioni di interventi sanitari già programmati, comportando un evidente pregiudizio per la salute dei detenuti³⁰.

112

3.2 Interventi del Garante nazionale per la tutela della salute mentale

Attraverso l'U.O. 2, 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 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. A livello generale, è stata richiamata la necessità di interventi strutturali mirati al potenziamento delle sezioni dedicate alla salute mentale, al fine di garantire trattamenti adeguati e coerenti su tutto il territorio nazionale.

³⁰ Tali rinvii, oltre a incidere sulla condizione clinica, aumentano il rischio di contenziosi legali nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria per violazione dei diritti fondamentali, come più volte ribadito dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

Le linee guida nazionali, richieste dal Garante nazionale, mirano a uniformare le prassi di accoglienza e gestione dei detenuti con disturbi psichiatrici, riducendo le discrepanze tra istituti e promuovendo un approccio omogeneo e rispettoso della dignità della persona. Parallelamente, è stata sottolineata l'importanza di sviluppare modelli alternativi alla collocazione dei detenuti psichiatrici in contesti ordinari, attraverso strutture specializzate e protocolli di collaborazione più stretti tra sistema penitenziario e Servizio sanitario nazionale.

Le formulazioni risolutive così avanzate contribuiscono a costruire un modello penitenziario che, pur nella funzione di custodia, rispetti la dignità umana e gli standard internazionali, come sancito dalle Regole penitenziarie europee³¹ e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³². 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 permettono altresì di osservare le 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 terapie farmacologiche è stata reiteratamente richiamata come priorità, in quanto interruzioni o sospensioni possono determinare gravi rischi per la salute dei detenuti.

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.

³¹ Nella Parte III, la normativa stabilisce in modo puntuale che ogni istituto penitenziario debba disporre di servizi sanitari adeguati. In apertura, l'articolo 39 dispone che *"le autorità penitenziarie devono salvaguardare la salute dei detenuti affidati alla loro custodia"*. Più specificamente, l'articolo 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"*.

³² Cfr. sentenza *Tarricone c. Italia* (8 febbraio 2024) che ha riconosciuto 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.

Scortato 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 disuguaglianze tra 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 amministrazioni presenti nelle strutture.³³

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.

114

4 Condizioni materiali e igieniche delle strutture

Le condizioni materiali e igieniche degli istituti penitenziari rappresentano un fattore determinante per verificare la tutela della dignità delle persone detenute e la 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 costituiscono elementi fondamentali non solo per la vivibilità quotidiana, ma anche per la prevenzione di situazioni di rischio, la riduzione delle tensioni interne e il mantenimento di un clima istituzionale sicuro ed equilibrato. In questo ambito, l'U.O. 2 ha ricevuto 62 reclami, pari al 17,3% del totale. L'analisi dei reclami e dei monitoraggi condotti consente di delineare in maniera organica le principali criticità riscontrate e gli interventi sollecitati dal Garante nazionale.

³³ In definitiva, le segnalazioni relative alla salute consentono non solo di intervenire sui singoli casi, ma anche di orientare politiche di riforma strutturale e gestionale a livello nazionale. Il monitoraggio delle criticità sanitarie rappresenta quindi uno strumento essenziale per promuovere l'equità, la continuità delle cure e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute.

4.1 Profili critici sulle condizioni materiali di vivibilità nelle strutture

Le condizioni materiali e igieniche degli istituti penitenziari sono state oggetto di reclami e segnalazioni che hanno evidenziato un quadro di criticità diffuse, riconducibili principalmente al sovraffollamento, al degrado edilizio e alla vetustà delle infrastrutture, capaci di incidere direttamente sulla vivibilità degli spazi detentivi e sul benessere psicofisico delle persone ristrette.

Sono stati in particolare segnalati lo scarso livello di manutenzione delle camere di pernottamento e degli spazi comuni, spesso caratterizzati da strutture deteriorate e arredi non adeguati. È stata inoltre riscontrata l'inadeguatezza delle dotazioni igieniche personali, che in diversi istituti risultano insufficienti o distribuite con irregolarità. Ulteriori criticità riguardano il malfunzionamento degli impianti idrici e sanitari, con frequenti interruzioni nell'erogazione dell'acqua o guasti prolungati agli impianti. Infine, sono state segnalate condizioni precarie di pulizia, areazione e illuminazione, che compromettono la salubrità degli ambienti e accentuano il disagio derivante dal sovraffollamento.

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

115

4.2 Interventi sulle condizioni materiali di vivibilità

Il Garante nazionale, attraverso l'U.O. 2, ha richiamato più volte l'attenzione delle autorità competenti sulla necessità di programmare interventi strutturali mirati e di definire standard minimi di vivibilità uniformi per 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 Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) e Regioni. È stata inoltre sottolineata 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.

5 Trasferimenti e loro impatto sui percorsi detentivi

Nel corso del 2024, 45 reclami, pari al 12,6% del totale, hanno avuto ad oggetto i trasferimenti tra istituti penitenziari. Il dato conferma la rilevanza del tema, che rappresenta uno degli aspetti più delicati della gestione penitenziaria e incide sui percorsi individuali e sull'equilibrio complessivo del sistema detentivo.

L'attività di analisi condotta nel corso del secondo semestre del 2023 e dell'anno 2024 ha fatto emergere criticità strutturali e prassi eterogenee tra gli istituti, con effetti significativi sulla tutela dei diritti individuali e sulla continuità dei percorsi trattamentali che hanno richiesto interventi puntuali.

5.1 Profili critici nei trasferimenti dei detenuti

Le segnalazioni relative ai trasferimenti tra istituti penitenziari hanno evidenziato criticità che si riflettono sulla dimensione individuale, fino a influenzare l'intero sistema detentivo. Sebbene i trasferimenti siano strumenti legittimi per rispondere a esigenze di sicurezza, ordine interno e organizzazione degli istituti, essi possono produrre effetti concreti e rilevanti sulla vita quotidiana dei detenuti e sulla continuità dei loro percorsi rieducativi.

116

Spesso, quando attivi, i trasferimenti hanno determinato interruzioni di programmi scolastici, lavorativi o terapeutici già avviati, compromettendo il perseguimento degli obiettivi di reinserimento sociale e generando frustrazione, regressione e senso di impotenza tra le persone ristrette.

L'allontanamento dai nuclei familiari rappresenta un ulteriore impatto significativo. I trasferimenti, soprattutto quelli in istituti lontani, comportano la rarefazione dei colloqui e la difficoltà di mantenere legami affettivi stabili, con conseguente compromissione dei rapporti familiari che la normativa interna e internazionale individua come fondamentali per il processo di reintegrazione sociale.

L'analisi delle segnalazioni ha inoltre evidenziato che le motivazioni indicate dall'Amministrazione penitenziaria risultano spesso generiche o standardizzate, riferendosi a formule quali "esigenze dell'istituto" o "ragioni di ordine e sicurezza", senza una valutazione individualizzata degli effetti concreti sui detenuti.

Un ulteriore elemento critico riguarda il rapporto tra trasferimenti e condizioni strutturali degli istituti, la scarsità di spazi adeguati, la limitata disponibilità di attività trattamentali, culturali e lavorative, nonché l'assenza di programmi riabilitativi effettivi.

Questi fattori spingono molti detenuti a richiedere volontariamente il trasferimento verso istituti ritenuti più idonei a garantire condizioni dignitose e percorsi di reinseri-

mento realistici. Il fenomeno così delineato rivela disuguaglianze sostanziali tra istituti e dimostra come i trasferimenti non siano soltanto strumenti neutri di gestione amministrativa ma diventino piuttosto un mezzo per compensare le carenze strutturali del sistema, producendo a loro volta effetti negativi sulla qualità della detenzione che si intende tutelare.

5.2 Interventi sui trasferimenti dei detenuti

In risposta a queste criticità, il Garante nazionale ha sollecitato valutazioni individualizzate, capaci di contemperare esigenze organizzative e di sicurezza con la salvaguardia dei diritti fondamentali dei detenuti. Particolare attenzione è stata rivolta alla continuità dei percorsi terapeutici e rieducativi, al mantenimento dei legami familiari ove possibile, e alla garanzia di condizioni di vita conformi alla dignità umana.

È stato altresì richiamato l'obbligo di fornire motivazioni adeguate, trasparenti e verificabili per ciascun trasferimento, così da rendere chiaro il bilanciamento operato dall'amministrazione tra sicurezza e tutela dei diritti individuali. Quanto emerso dalle segnalazioni e dalle conseguite istruttorie mette in evidenza un grave limite dell'attuale prassi dei trasferimenti: da un lato, l'assenza di criteri uniformi che assicurino parità di trattamento tra i detenuti; dall'altro, le profonde differenze 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.

Ne consegue l'urgenza di una regolazione nazionale chiara e vincolante, capace di definire parametri certi per l'adozione dei provvedimenti, salvaguardando continuità terapeutica, percorsi rieducativi e legami familiari.

6 Colloqui con familiari e persone affettivamente significative

Il diritto ai colloqui costituisce una componente essenziale del trattamento penitenziario, in quanto tutela il mantenimento dei legami familiari e affettivi delle persone private della libertà. L'attività di monitoraggio svolta dal Garante nazionale nel 2023 e nel 2024, ha rilevato disomogeneità delle prassi applicative e carenze infrastrutturali che limitano l'effettivo esercizio di tale diritto.

In particolare nel 2024, l'U.O. 2 ha ricevuto complessivamente 76 segnalazioni relative all'ambito dei rapporti familiari e relazionali (pari al 21,2% delle complessive), di cui 38 riferite ai colloqui con i familiari e 38 concernenti richieste di interlocuzione diretta con il Garante nazionale.

Tali dati confermano la centralità della dimensione affettiva nella vita detentiva e la frequenza con cui le persone ristrette percepiscono limitazioni o disparità nell'esercizio del diritto fondamentale. In considerazione di ciò, il Garante nazionale ha individuato le principali criticità emerse e ha intrapreso le relative azioni volte a promuovere soluzioni rispettose della dignità della persona detenuta e del principio di umanità della pena.

6.1 Profili critici nei colloqui familiari e affettivi

Le segnalazioni riguardanti i colloqui con familiari e persone affettivamente significative hanno evidenziato come i trasferimenti tra istituti abbiano un impatto diretto sull'effettività del diritto fondamentale.

I cambiamenti di sede non solo comportano un allontanamento geografico che rende più difficile il ricovero e le visite, ma generano anche discontinuità nell'esercizio del diritto stesso, incidendo sulla possibilità di mantenere legami affettivi 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 organizzative o di sicurezza, producono effetti concreti sulla continuità dei rapporti familiari, con ripercussioni che si estendono oltre il singolo caso individuale.

A questo aspetto si affianca un fattore altrettanto determinante nell'esternazione del diritto. L'analisi delle istanze pervenute ha permesso di riscontrare disparità tra gli istituti nelle modalità di gestione dei colloqui, con conseguenze dirette sul benessere dei detenuti e delle loro famiglie. Un primo profilo critico in merito riguarda le procedure di prenotazione. In diversi istituti, la cronica carenza di personale impone la limitazione del numero di accessi consentiti, gravando le famiglie con procedure complesse, spesso non uniformi e caratterizzate da margini di discrezionalità eccessivi.

Tali prassi, che vengono riferite alle esigenze di garantire sicurezza e il regolare andamento dei servizi interni, creano ostacoli concreti al mantenimento dei rapporti affettivi, aggravando le difficoltà organizzative delle famiglie e comprimendo un diritto già limitato dal contesto detentivo. Difficoltà 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. Questa pratica determina disparità di tratta-

mento e mina la continuità affettiva, 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 onerate 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.

In questo senso, le difformità emerse dalle rimostranze presentate dalle persone detenute e dai loro congiunti hanno fornito indicazioni essenziali per comprendere l'esigenza di regole uniformi che garantiscano pari diritti a tutti i detenuti sul territorio nazionale. In particolare, si è confermato come l'effettività dei colloqui, incidendo concretamente sulle possibilità di mantenimento dei legami familiari e affettivi, costituisca un elemento imprescindibile del processo di umanizzazione della pena capace di configurarsi quale presupposto promotore del reinserimento sociale.

6.2 Interventi del Garante nazionale in materia di colloqui familiari e affettivi

119

Il Garante nazionale, intervenendo nei singoli casi, avvalendosi dell'U.O. 2, ha sollecitato il ripristino delle autorizzazioni ingiustificatamente negate, la semplificazione delle procedure di prenotazione e l'adozione di criteri più trasparenti e proporzionati nella gestione di telefonate e videochiamate.

A partire dal 2024, è stata inoltre segnalata al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria la necessità di un monitoraggio sistematico delle prassi applicative nei diversi istituti, al fine di individuare e correggere tempestivamente situazioni di disparità o eccessiva restrizione. Il Garante nazionale 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.

Sul piano generale, è stata richiamata l'urgenza di un intervento normativo e regolamentare che assicuri uniformità e riduca le discrepanze territoriali, limitando la discrezionalità delle direzioni penitenziarie e garantendo il diritto dei detenuti a mantenere rapporti significativi con i propri cari. 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.

7 Pacchi, beni introducibili e modello 72

Nel periodo considerato, l'U.O. 2 ha approfondito la disciplina di 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 critici che incidono in modo diretto sulla qualità della vita delle persone detenute 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 capace di prefigurare profili critici che hanno richiesto l'assunzione di interventi risolutivi promossi dal Garante nazionale.

7.1 Profili critici relativi all'introduzione di beni e pacchi

L'esame sistematico dei reclami e delle segnalazioni pervenute e dei regolamenti interni dei diversi istituti penitenziari, ha messo in evidenza una marcata disomogeneità nella disciplina relativa all'introduzione e alla gestione dei pacchi e dei beni acquistabili tramite il modello 72.

120 È emerso, in particolare, che ciascun istituto adotta criteri propri e spesso privi di motivazioni trasparenti, generando un mosaico di regole che, 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, segno di una mancanza di coordinamento che 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 disuguaglianze economiche tra detenuti. Questa frammentazione regolamentare 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.

Inoltre, la possibilità di ricevere pacchi dall'esterno o di effettuare acquisti attraverso il modello 72 non costituisce un aspetto marginale della vita detentiva, bensì rappresenta uno strumento essenziale per mantenere un legame concreto con l'ambiente familiare. 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, infatti, consente di attenuare gli effetti dell'isolamento e di sostenere il benessere psicologico delle persone ristrette. Le disomogeneità regolamentari, tuttavia, finiscono per limitare in modo arbitrario questo diritto, comprimendo l'autonomia dei detenuti e aggravando il carico economico delle famiglie, che spesso affrontano già costi rilevanti per le visite e per l'assistenza materiale. 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.

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

Il Garante è intervenuto in più occasioni, richiamando le amministrazioni 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 l'elaborazione di linee guida nazionali che disciplinino in modo uniforme la materia, assicurando parità di trattamento su tutto il territorio e limitando la discrezionalità delle singole direzioni. 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.

Uniformare le regole sui pacchi e sui beni acquistabili significa, in definitiva, 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.

8 Eventi critici e maltrattamenti

L'U.O. 2 ha effettuato un costante monitoraggio degli eventi critici verificatisi all'interno degli istituti penitenziari, garantendo la tempestiva acquisizione delle informazioni e l'attivazione di iniziative conseguenti, ove necessario.

Questa attività, svolta in raccordo con le amministrazioni penitenziarie 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. Nel corso dell'ultimo semestre del 2023 e nel 2024, sono stati segnalati complessivamente 250.530 eventi critici³⁴, comprendenti episodi di decessi di natura sospetta, maltrattamenti, autolesionismo, aggressioni, proteste collettive, scioperi della fame e altre manifestazioni di disagio connesso alle condizioni detentive.

L'analisi qualitativa di tali eventi ha consentito di individuare ricorrenze tematiche e aree di maggiore vulnerabilità, favorendo l'elaborazione di strategie di intervento mirate e di raccomandazioni specifiche *pro futuro* alle direzioni degli istituti interessati. 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.

122

8.1 Maltrattamenti e interventi del Garante nazionale

Nel periodo di riferimento, sono stati ricevuti 22 reclami e segnalazioni relativi a presunti maltrattamenti. È un dato di particolare rilievo tra gli eventi critici che impone un costante impegno di vigilanza e un monitoraggio accurato. Gli episodi riportati, pur numericamente contenuti rispetto al totale delle 358 istanze pervenute, assumono un significato qualitativo di notevole gravità, in quanto attengono direttamente alla violazione delle norme a tutela dell'integrità fisica e morale delle persone detenute e dell'obbligo che ne discende per garantire condizioni di trattamento rispettose della dignità umana.

L'U.O. 2 è intervenuta in ciascun caso sia mediante atti formali indirizzati alle amministrazioni competenti, sia attraverso visite mirate presso gli istituti interessati, finalizzate a verificare in modo diretto la fondatezza delle segnalazioni e ad acquisire elementi utili per la prevenzione di ulteriori episodi.

³⁴ Nel secondo semestre del 2023 sono stati segnalati 90.266 eventi critici; nel 2024 gli eventi critici ricevuti ammontano a 160.264.

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.

8.2 Decessi in carcere e interventi del Garante nazionale

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi dei decessi verificatisi negli istituti penitenziari italiani, oggetto di studio e di rendicontazione volta a individuare circostanze 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. In quest'ottica, lo studio e l'analisi delle informazioni raccolte, in combinazione con l'attività di monitoraggio, assumono spesso un valore di supporto investigativo, oltre a costituire strumenti di mera raccolta e sistematizzazione dei dati statistici.

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. Sul piano operativo, l'U.O. 2 ha redatto specifici report di monitoraggio finalizzati a costituire la base per la formulazione di 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 personale³⁵.

123

9 Opportunità trattamentali

Nell'ambito delle opportunità trattamentali sono pervenuti complessivamente 52 reclami e segnalazioni, 20 riferiti principalmente al lavoro penitenziario e 18 alle attività di studio e formazione. Solo 3 istanze hanno riguardato le attività rieducative-trattamentali in senso stretto. Sebbene non rappresentino l'intero spettro delle questioni concernenti le opportunità trattamentali, offrono comunque un quadro indicativo delle principali aree di criticità. Invero, il numero esiguo di reclami relativi alle attività rieducative non costituisce sempre un indice di buon funzionamento del sistema, ma riflette in molti casi un diffuso senso di sfiducia da parte della popolazione detenuta circa l'effettiva possibilità di accedere a percorsi trattamentali significativi.

³⁵ Il report completo è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/44c75636721a542c190b9be64b4b8738.pdf>

9.1 Profili critici sull'offerta trattamentale

I monitoraggi condotti dall'U.O. 2 evidenziano una carenza strutturale dell'offerta trattamentale nella maggior parte degli istituti visitati, accompagnata da un clima di bassa aspettativa che ostacola la partecipazione a percorsi rieducativi. Tale condizione compromette la funzione costituzionale della pena, generando 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.

A causa della barriera linguistica si aggiunge la difficoltà di accedere ai servizi e ai programmi di reinserimento per una parte consistente della popolazione detenuta, stranieri o 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.

124

9.2 Interventi del Garante nazionale per adeguare l'offerta trattamentale

Il Garante nazionale ha sottolineato la necessità di adottare un piano organico per il lavoro la formazione e le attività trattamentali in carcere, in tutto il territorio nazionale, finalizzato ad assicurare una programmazione continuativa delle iniziative professionalizzanti e dei percorsi di studio.

Il piano dovrebbe prevedere il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, rafforzare il ruolo del terzo settore e promuovere il consolidamento 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.

10 Cooperazioni e protocolli interistituzionali

L'U.O. 2 ha assicurato un costante raccordo con il Collegio del Garante nazionale, concorrendo all'attuazione delle funzioni istituzionali mediante un'intensa attività di raccordo 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 affidabile, 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. Ne è derivato un quadro di cooperazione interistituzionale più stabile, funzionale alla costruzione di risposte coordinate alle criticità rilevate nei diversi contesti detentivi.

Accanto alle attività di raccordo operativo, l'U.O. 2 ha contribuito alla predisposizione di protocolli d'intesa, progetti e accordi di collaborazione con istituzioni, enti di ricerca, amministrazioni locali e professionisti del settore. Questi strumenti, predisposti per il Collegio, rappresentano un canale strategico attraverso cui sviluppare iniziative congiunte in materia di diritti umani, trattamento penitenziario e monitoraggio delle condizioni di vita negli istituti.

La definizione di cornici collaborative strutturate ha inoltre ampliato il raggio d'azione degli interventi, rafforzando l'approccio multidisciplinare richiesto per affrontare le complessità del sistema penitenziario.

11 Attività di supporto interno al Garante nazionale

Nel secondo semestre del 2023 e nel 2024, l'U.O. 2 ha assicurato un contributo organico e continuativo al Garante, garantendo omogeneità metodologica e un presidio stabile delle funzioni istituzionali. L'azione svolta si è articolata in una prospettiva integrata, intervenendo su più livelli: dal coordinamento con le principali istituzioni del sistema penitenziario e giudiziario, all'analisi normativa e allo studio delle dinamiche detentive, fino alla formazione e all'aggiornamento del personale.

Sul piano formativo, l'U.O. 2 ha consolidato percorsi specialistici relativi alla privazione della libertà in ambito penale, ponendo particolare attenzione alla preparazione interna e all'affiancamento operativo del personale neo-inserito. 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'U.O. 2 ha contribuito allo sviluppo di iniziative di approfondimento scientifico promosse dal Collegio e realizzate in collaborazione con enti accademici e istituzionali.

I risultati di tali attività sono stati successivamente sistematizzati in contributi analitici — 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.

12 Collaborazioni, studi e contributi scientifici

L'U.O. 2 ha consolidate le collaborazioni scientifiche e istituzionali, volte a rafforzare il dialogo tra ricerca, amministrazione e tutela dei diritti fondamentali.

In particolare, con l'Università La Sapienza di Roma e con l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata 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. Di particolare rilievo è risultata anche la collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), finalizzata alla realizzazione di una pubblicazione dedicata all'analisi del fenomeno dei suicidi in carcere. L'iniziativa ha consentito di elaborare dati statistici affidabili e indicatori interpretativi di grande valore conoscitivo, costituendo una base scientifica per l'elaborazione di strategie di prevenzione e intervento efficaci a tutela della vita e della salute delle persone detenute.

Nel periodo di riferimento, l'U.O. 2 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.

L'U.O. 2 ha inoltre elaborato contributi tematici e tecnici a supporto delle audizioni e dei pareri del Garante nazionale presso la Commissione Giustizia, producendo analisi testuali, elaborazioni statistiche, rappresentazioni grafiche e materiali cartografici. Queste attività hanno fornito una base conoscitiva approfondita e metodologicamente strutturata, indispensabile per la definizione delle posizioni ufficiali dell'Autorità su questioni di rilievo per il sistema penitenziario e per la tutela dei diritti fondamentali.

Il lavoro svolto ha consentito di rappresentare in modo puntuale e documentato le criticità riscontrate, contribuendo a orientare il dibattito istituzionale verso soluzioni maggiormente aderenti ai principi costituzionali e agli standard internazionali di protezione dei diritti umani.

12.1 Pubblicazione del report “Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale”

A partire da maggio 2024, per impulso del Presidente Felice Maurizio D’Ettore e successivamente sotto la guida dell’Avvocato Irma Conti, il Garante nazionale ha pubblicato sul proprio sito istituzionale il report analitico *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale* al quale si è affiancato il report *Decessi in carcere*.

L’iniziativa ha offerto uno strumento qualificato di trasparenza e di informazione pubblica sulle condizioni detentive del Paese. Attraverso la raccolta e l’analisi sistematica dei dati provenienti dagli applicativi del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, il 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.

L’attività di monitoraggio e la diffusione ricorrente dei dati aggiornati hanno ricevuto ampio riconoscimento e apprezzamento da parte degli attori istituzionali coinvolti nella gestione e nel controllo del sistema penitenziario, in quanto strumento capace di garantire una rappresentazione trasparente, rigorosa e verificabile delle condizioni di detenzione³⁶.

13 Considerazioni finali

Dall’insieme delle segnalazioni esaminate nel periodo di riferimento risulta un quadro articolato ma coerente: i reclami anziché porgere semplici istanze individuali, costituiscono indicatori preziosi di criticità strutturali che attraversano l’intero sistema penitenziario.

Le problematiche emerse, relative alla salute, ai trasferimenti, alle difformità regolamentari e alle condizioni di vita, non possono essere lette come episodi isolati, bensì come espressione di un’organizzazione che fatica a garantire livelli omogenei di tutela dei diritti fondamentali. Le risposte fornite dal Garante nazionale nei singoli casi hanno spesso permesso di intervenire in modo mirato su situazioni di vulnerabilità individuale e al contempo hanno contribuito a costruire un patrimonio informativo utile per orientare strategie di intervento di più ampio respiro.

L’attività sui reclami, nel conciliare le esigenze di sicurezza, legalità e rispetto della dignità della persona detenuta, conferma pertanto la propria duplice valenza: da un

³⁶ Il documento è consultabile al seguente indirizzo: https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250113_analisi_dati.pdf

lato quale strumento immediato di protezione dei diritti delle persone private della libertà; dall'altro come canale di conoscenza e di riflessione sistemica, capace di far emergere criticità ricorrenti e di stimolare l'adozione di politiche organiche e uniformi.

A questo orizzonte conoscitivo continua ad affiancarsi efficacemente anche il contributo offerto dagli interventi realizzati dall'U.O. 2 a supporto interno del Garante nazionale.

In particolare, il rafforzamento delle relazioni interistituzionali, l'elevazione delle competenze tecniche del personale e lo sviluppo e la condivisione di analisi fondate su evidenze empiriche hanno permesso di approfondire in modo integrato le dinamiche del sistema penitenziario e di disporre di un quadro informativo organico e aggiornato.

Il patrimonio conoscitivo e metodologico così consolidato ha rappresentato una risorsa essenziale per l'esercizio pienamente efficace delle funzioni di garanzia e per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.3 - PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ DA PARTE DELLE FORZE DI POLIZIA

1 Quadro generale

Nel secondo semestre del 2023 e nel corso dell'anno 2024, l'Unità Organizzativa n.3 - *Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia* (U.O. 3) nell'ambito delle funzioni e dei compiti conferiti dal Codice di autoregolamentazione, dagli Ordini di servizio e dal Codice etico, ha proseguito con impegno costante le proprie attività istituzionali, ponendo particolare attenzione al monitoraggio e alla tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà.

L'U.O. 3 ha agito con la responsabilità propria del suo mandato, assicurando che ogni intervento e osservazione fosse supportato da dati puntuali e aggiornati, contribuendo così a consolidare la trasparenza e la correttezza nella gestione delle strutture di privazione della libertà.

2 Visite e rapporti

130

Tra i compiti di carattere esclusivo assegnati all'U.O. 3 vi è la mappatura annuale e l'aggiornamento periodico delle camere di sicurezza appartenenti all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato e alla Guardia di Finanza, nonché il monitoraggio sistematico dei transiti delle persone private della libertà.

Nell'ambito di tali attività, l'U.O. 3 ha proceduto alla rilevazione dettagliata di 1934 camere di sicurezza, distinguendo tra 1.236 agibili e 698 non agibili, garantendo un aggiornamento costante, in stretta collaborazione con i Comandi generali competenti, sull'agibilità e sui flussi di transito registrati in ciascun presidio, come riportato nelle tabelle e nella mappa di seguito indicate.

Tabella 29 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti - Guardia di Finanza (2016 - 2024*)

Regione	Camere agibili										Camere inagibili										Persone transitate									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024			
Abruzzo	n.d.	5	5	4	3	3	3	2	2	n.d.	1	3	4	5	5	5	6	6	n.d.	2	1	1	2	3	4	0	0			
Basilicata	n.d.	0	0	0	0	1	1	1	1	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Calabria	n.d.	5	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	8	9	9	10	8	8	8	8	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Campania	n.d.	3	3	3	3	3	2	2	3	n.d.	7	9	9	9	9	10	10	10	n.d.	3	6	3	0	2	3	3	0			
Emilia Romagna	n.d.	8	8	4	4	6	6	6	6	n.d.	3	3	7	7	5	5	5	5	n.d.	16	6	14	5	1	2	1	2			
Friuli V.Giulia	n.d.	4	3	3	3	3	3	3	3	n.d.	7	5	5	5	5	5	5	5	n.d.	1	2	0	0	0	0	0	0			
Lazio	n.d.	10	6	8	9	11	11	11	9	n.d.	7	11	11	9	10	10	10	13	n.d.	265	20	31	28	76	61	102	50			
Liguria	n.d.	1	0	0	1	1	1	1	2	n.d.	0	0	0	0	0	0	1	0	n.d.	0	0	0	0	1	0	3	4			
Lombardia	n.d.	12	5	7	9	9	7	7	7	n.d.	6	13	9	7	7	9	9	9	n.d.	5	3	1	7	30	14	14	18			
Marche	n.d.	3	4	5	5	5	5	5	5	n.d.	1	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	0	1	2	1	6	2	2	3			
Molise	n.d.	2	1	0	0	0	0	0	0	n.d.	0	1	2	2	2	2	2	2	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Piemonte	n.d.	7	0	0	0	0	0	0	1	n.d.	6	13	12	12	12	13	13	12	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Puglia	n.d.	8	11	11	6	7	4	7	7	n.d.	6	3	3	7	9	9	9	9	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Sardegna	n.d.	4	8	8	8	9	9	9	9	n.d.	1	1	1	1	1	1	1	1	n.d.	3	15	20	10	15	4	2	6			
Sicilia	n.d.	11	12	12	13	15	16	17	21	n.d.	7	8	8	7	4	4	4	2	n.d.	40	12	4	2	8	1	5	4			
Toscana	n.d.	5	4	4	5	5	5	5	4	n.d.	9	12	12	13	13	13	13	14	n.d.	2	1	3	2	3	3	3	4			
Trentino A. Adige	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Umbria	n.d.	3	3	3	3	3	3	3	0	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	3	n.d.	18	4	11	12	3	6	7				
Valle d'Aosta	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	6	6	6	6	6	6	3	3	n.d.	0	0	0	0	0	0	0	0			
Veneto	n.d.	6	7	7	7	7	7	7	7	n.d.	2	2	2	7	2	2	2	2	n.d.	52	39	44	25	23	31	34	70			
Totale	0	97	80	79	74	88	83	86	87	0	77	99	100	107	98	102	101	104	407	124	127	93	180	128	175	168				

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza - III° Reparto Operazioni - Uff. Tutela economica e sicurezza - Sez. Sicurezza pubblica e S.a.g.f. Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Priorazione della libertà da parte delle Forze di Polizia - Dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

Tabella 30 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti
Arma dei Carabinieri (2016 - 2024*)

Regione	Camere agibili									Camere inagibili				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	
Abruzzo	38	38	38	38	24	34	22	20	18	5	5	21	5	
Basilicata	10	10	11	11	11	11	11	10	10	2	2	3	2	
Calabria	38	37	35	36	37	33	32	26	24	23	21	26	25	
Campania	122	122	116	116	106	90	88	80	69	49	49	53	53	
Emilia Romagna	77	78	79	75	78	75	72	68	66	33	32	25	21	
Friuli Venezia Giulia	16	15	12	12	13	14	16	15	15	12	13	16	16	
Lazio	108	106	112	111	115	108	99	90	85	72	69	60	53	
Liguria	35	35	35	33	33	28	28	28	23	8	8	8	5	
Lombardia	142	139	132	129	140	141	133	131	125	23	25	29	29	
Marche	22	19	19	20	20	17	17	17	16	8	11	8	9	
Molise	10	10	12	14	6	6	8	8	8	4	4	2	0	
Piemonte	66	70	72	72	68	65	60	59	60	13	7	6	21	
Puglia	50	74	8	8	8	5	2	2	2	33	8	74	74	
Sardegna	41	41	41	35	35	23	25	21	19	30	30	30	34	
Sicilia	129	129	135	123	105	100	94	92	74	43	42	36	47	
Toscana	61	57	58	54	55	50	51	51	50	11	21	20	21	
Trentino Alto Adige	16	14	14	14	8	8	8	11	11	20	22	22	22	
Umbria	15	14	16	12	7	7	8	8	8	7	8	6	10	
Valle d'Aosta	4	4	4	2	2	2	2	2	2	0	0	0	2	
Veneto	68	69	68	62	63	55	53	55	53	3	2	4	11	
Totale	1.068	1.081	1.017	977	934	872	829	794	738	399	379	449	460	

Unità Organizzativa n.3 - Privoazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

	Camere inagibili					Persone transitate									
	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	6	14	14	15	17	145	115	89	77	62	169	169	127	139	
	2	2	2	6	8	22	8	13	17	7	9	8	0	22	
	25	29	30	36	35	328	210	208	140	157	72	69	68	61	
	132	60	60	70	83	1.523	1.453	518	518	432	300	366	307	468	
	16	13	15	17	9	1.025	1.530	1.552	1.399	966	968	904	844	992	
	17	16	10	11	15	99	75	56	54	51	34	55	74	87	
	56	63	70	65	61	5.270	4.076	4.312	3.978	1.463	2.141	2.774	2.692	2.895	
	3	5	5	5	5	753	858	635	685	349	287	331	323	407	
	18	17	21	21	29	3.111	3.133	2.714	2.500	1.427	1.522	1.399	1.504	1.859	
	9	12	12	12	11	173	150	142	88	80	39	92	63	123	
	0	6	6	6	6	35	23	13	8	4	9	9	2	0	
	11	12	12	15	14	892	993	704	788	449	463	484	528	623	
	74	77	80	80	78	55	56	2	5	4	4	1	0	0	
	26	19	18	14	16	283	292	254	200	137	129	132	118	110	
	57	57	59	53	65	804	665	592	575	417	372	291	230	257	
	26	24	23	23	30	920	1.053	929	881	472	462	457	480	630	
	22	18	18	16	16	57	79	58	53	47	60	67	59	105	
	15	15	14	14	14	148	148	101	87	42	44	75	96	118	
	2	2	2	2	2	6	6	3	10	3	8	6	6	12	
	11	10	12	12	15	1.077	1.219	852	825	579	572	587	648	765	
	528	471	483	493	529	16.726	16.142	13.747	12.888	7.148	7.664	8.276	8.169	9.673	

Fonte: Ministero della Difesa - Comando Generale dell'Ama dei Carabinieri II° Reparto - SM - Ufficio Operazioni.
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privoazione della libertà da parte delle Forze di Polizia - Dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

Tabella 31 – Camere di sicurezza e transiti, per agibilità, per regione e per transiti
Polizia di Stato (2016 - 2024*)

Regione	Camere agibili									Camere inagibili				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	
Abruzzo	12	13	11	11	13	11	10	11	11	7	5	5	4	
Basilicata	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7	5	5	5	
Calabria	5	7	7	9	7	4	9	9	17	18	16	20	14	
Campania	18	17	18	17	16	16	17	19	33	62	61	59	61	
Emilia Romagna	41	39	37	33	37	36	35	41	40	6	7	9	13	
Friuli V. Giulia	6	6	7	10	10	11	6	8	8	9	9	8	10	
Lazio	44	42	43	43	17	26	30	36	40	44	45	43	44	
Liguria	15	14	13	15	15	14	15	13	13	2	3	4	2	
Lombardia	44	51	43	48	51	48	53	54	51	33	24	32	26	
Marche	11	11	11	11	13	13	8	10	15	8	8	9	8	
Molise	3	3	3	3	2	2	3	3	3	2	2	2	2	
Piemonte	15	15	17	23	21	22	20	20	18	10	10	8	1	
Puglia	8	1	0	1	1	1	1	1	26	41	42	43	50	
Sardegna	14	14	10	15	19	12	14	15	17	18	18	24	19	
Sicilia	36	36	35	38	38	36	40	31	45	31	31	21	28	
Toscana	22	25	19	20	26	29	24	25	24	17	14	20	19	
Trentino A. Adige	2	2	2	2	2	2	2	2	5	13	13	12	2	
Umbria	10	10	10	9	8	10	8	9	14	4	4	4	5	
Valle d'Aosta	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3	2	3	3	
Veneto	21	21	18	21	27	27	23	28	29	14	14	15	14	
Totale	327	328	304	329	323	322	318	335	411	349	333	346	330	

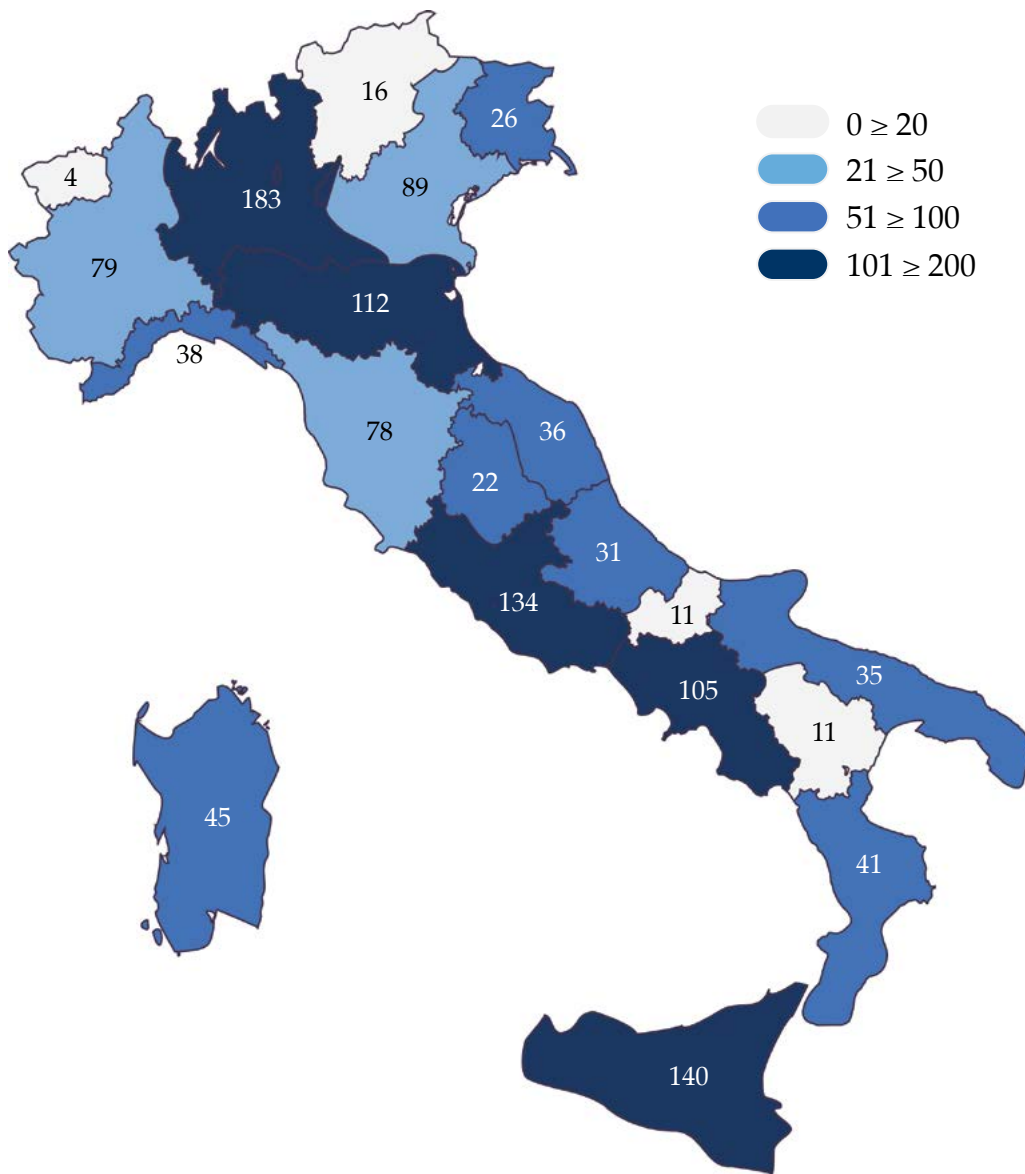
Unità Organizzativa n.3 - Privoazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

	Camere inagibili					Persone transitate									
	2020	2021	2022	2023	2024	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	2	2	2	2	2	111	207	80	160	53	123	195	173	144	
	5	2	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	21	10	16	19	0	32	35	26	34	33	20	35	66	36	
	54	13	4	18	0	625	838	677	612	392	303	337	319	132	
	8	5	1	0	0	2.633	2.696	2.389	2.209	1.924	1.196	1.233	1.155	1.440	
	4	0	2	1	2	7	46	45	26	25	36	19	41	46	
	53	62	15	47	7	1.838	2.330	2.003	1.685	1.154	1.377	1.130	1.346	1.669	
	2	1	2	2	0	339	403	448	317	276	333	342	395	445	
	9	13	2	6	8	3.357	4.129	3.801	3.579	2.813	3.037	4.267	4.380	4.550	
	9	5	10	5	0	123	94	93	97	72	65	93	66	106	
	3	3	0	2	2	8	8	4	3	10	7	7	5	8	
	2	11	11	11	1	935	1.097	1.129	1.331	987	932	630	645	582	
	32	35	25	34	20	0	20	0	0	0	0	0	0	0	
	10	11	14	4	0	139	136	192	193	150	121	133	149	132	
	29	32	20	30	20	513	465	380	321	265	214	207	211	227	
	13	9	8	14	3	813	728	769	641	448	463	526	508	589	
	13	0	0	3	0	55	82	52	32	28	29	20	13	63	
	2	4	0	4	0	146	147	126	78	73	81	62	94	96	
	3	2	2	2	0	2	14	1	0	0	0	0	0	0	
	7	1	4	3	0	719	872	686	602	599	1.481	576	395	662	
	281	221	141	211	65	12.395	14.347	12.901	11.920	9.302	9.818	9.812	9.961	10.927	

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Segreteria del Dipartimento - Ufficio Analisi, Programmi e Documentazione.

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privoazione della libertà da parte delle Forze di Polizia - Dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

Mappa 1 – Numero camere di sicurezza agibili in Italia, divise per regione



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 31/12/2024.

Parallelamente alla mappatura strutturale, l'U.O. 3 grazie alla cura nella raccolta e nell'organizzazione sistematica dei dati ha sostenuto le delegazioni impegnate nelle visite di monitoraggio del Garante nazionale, con particolare riferimento ai luoghi da visitare presso le strutture di competenza delle forze di polizia, riportando tutte le informazioni utili allo scopo e ricomprendenti l'ubicazione delle camere, lo stato di agibilità, i contatti dei responsabili e i flussi di transito delle persone trattenute.

Il supporto alle visite si inserisce in un contesto di collaborazione che, pur essendo attualmente limitato nel numero rappresentato nelle tabelle seguenti e circoscritto alla verifica delle camere di sicurezza, può costituire un elemento di stimolo per incrementare le visite delegate e coordinate, quale strumento preminente dell'azione del Garante nazionale sul campo.

Tabella 32 – Visite effettuate ai locali adibite a esigenze restrittive, per tipologia di Forza di Polizia (2016-2024)*

Tipologia di Forza di Polizia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polizia di Stato	7	7	3	1	4	7	5	0	1
Carabinieri	8	8	7	4	6	4	8	1	1
Guardia di Finanza	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Tribunali	1	2	0	0	0	0	0	0	0
Polizia locale	0	2	1	0	1	0	0	0	0
Totale	16	20	11	5	11	12	13	1	2

*Dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Tabella 33 – Visite alle camere di sicurezza, per tipologia di Forza di Polizia.

Tipologia di Forza di Polizia	2023		2024	
	Regione	Città	Regione	Città
Arma dei carabinieri	Sardegna	Iglesias	Lazio	Ventotene
Polizia di stato	-	-	Campania	Salerno
Guardia di finanza	-	-	-	-
Polizia locale	-	-	-	-

*Dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Le informazioni acquisite mediante visite delle delegazioni hanno costituito la base per un monitoraggio consolidato negli anni e hanno permesso maggiore puntualità alle valutazioni del Collegio in materia.

In particolare un esempio concreto di monitoraggio sul campo rivelatosi proficuo si è presentato in data 17 marzo 2023, quando l'U.O. 3 ha partecipato come componente della delegazione in visita presso la Compagnia Carabinieri di Iglesias. Per l'occasione, i membri dell'U.O. 3 hanno compilato la *check list* di competenza e redatto le note della visita, fornendo un contributo tecnico essenziale per la documentazione completa dell'ispezione. L'approccio metodico e documentato ha consentito la precisione del monitoraggio e l'analisi dei dati raccolti, costituendo un modello operativo replicabile per le successive ispezioni.

Le attività dell'U.O. 3 non si limitano perciò al mero controllo tecnico, ma assumono un ruolo di garanzia attiva dei diritti delle persone private della libertà, integrando le esigenze operative delle forze di polizia con la tutela dei principi fondamentali sanciti dalla normativa nazionale e internazionale.

3 Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato

138

Nel corso del secondo semestre 2023 e dell'anno 2024, l'U.O. 3 ha altresì svolto attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, operando sia nell'ambito del progetto *Fondo asilo migrazione e integrazione* (FAMI) sia nell'ambito dei monitoraggi previsti dagli accordi con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).

In tale contesto, l'U.O. 3 ha partecipato a diverse missioni internazionali, finalizzate alla supervisione delle procedure di privazione della libertà e al controllo del rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte:

- a. 28 febbraio 2024 – monitoraggio Frontex su un volo Germania - Gambia;
- b. 7 maggio 2024 – monitoraggio Frontex su un volo Germania - Georgia;
- c. 28 settembre 2024 – monitoraggio FAMI su un volo Italia - Nigeria;
- d. 14-16 novembre 2023 – partecipazione al *Forced-Return Monitors network* a Varsavia.

Ogni missione ha comportato la raccolta e l'analisi di dati dettagliati, la verifica dei protocolli di sicurezza, delle procedure di scorta e delle modalità di contenimento, compreso l'uso di eventuali mezzi di coercizione e di forza. I componenti dell'U.O. 3 hanno partecipato a eventi formativi nazionali e internazionali, finalizzati a con-

solidare le competenze necessarie per il monitoraggio dei rimpatri. In particolare, il personale ha approfondito le procedure di sicurezza, l'uso dei mezzi di coercizione e le modalità operative adottate dalle forze di polizia durante le operazioni di scorta internazionale, garantendo un aggiornamento continuo sulle *best practices* e sugli standard internazionali di tutela dei diritti umani.

Attraverso queste attività, l'U.O. 3 ha assicurato un collegamento operativo tra la funzione di monitoraggio nazionale e gli obblighi derivanti dai programmi europei e internazionali, rafforzando la capacità del Garante nazionale di intervenire nelle fasi operative delle procedure di rimpatrio forzato.

4 Attività formativa

Nel secondo semestre 2023 e nell'anno 2024, l'U.O. 3 ha operato nell'ambito della formazione del personale delle forze di polizia e del personale civile del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in esecuzione di quanto previsto dai Protocolli di collaborazione siglati dal Garante nazionale con il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, l'Ispettorato delle scuole della Polizia di Stato e l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Fino al 26 febbraio 2024, l'U.O. 3 è stata incaricata del coordinamento complessivo delle attività formative, comprendente la gestione dei rapporti con le scuole, la calendarizzazione e organizzazione delle sessioni, la produzione del materiale didattico e la docenza diretta³⁷. Nell'anno 2023, l'U.O. 3 ha svolto 33 missioni nazionali di formazione, raggiungendo complessivamente circa 12.000 allievi, appartenenti a diversi ordini e gradi delle varie forze di polizia.

Nel dettaglio:

- a. Arma dei Carabinieri – 14 eventi in presenza: 26-27 luglio (375 AC Roma), 2 agosto (540 AC Velletri), 29-30 agosto (570 AC Campobasso), 20 settembre (756 AC Reggio Calabria), 27 settembre (439 AC Iglesias), 4-5 ottobre (335 AC Torino), 12 ottobre (350 AB Velletri), 17-18 ottobre (275 AC Taranto), 23 ottobre (350 ABC Velletri), 6 novembre (47 AUC Roma), 7 novembre (350 ABC Velletri), 17 novembre (48 AUC Roma), 28-29 novembre (650 AMC Firenze), 6 dicembre (97 AUC Roma);

³⁷ Successivamente, le attività sono state trasferite alla Unità Organizzativa n.7 - Studi, relazioni nazionali e internazionali in stretta collaborazione con il Direttore dell'Ufficio, mantenendo sempre al centro l'obiettivo di garantire formazione specialistica e coerente con le esigenze operative delle forze di polizia.

- b. Polizia di Stato – 9 eventi in presenza: 19 ottobre (186 AA Vibo Valentia), 23 ottobre (203 AA Peschiera del Garda), 24 ottobre (207 AA Brescia), 8 novembre (123 AA Pescara), 8 novembre (343 AA Alessandria), 9 novembre (180 AA Campobasso), 9 novembre (93 AA Abbasanta), 12 dicembre (376 AA Trieste), 14 dicembre (210 AA Piacenza);
- c. Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli – 1 evento in presenza: 26 ottobre, con partecipazione del personale DAP (civili e polizia penitenziaria: dirigenti, funzionari, ecc.) e dell’Arma dei Carabinieri (comandanti dei reparti operativi provinciali).

L’U.O. 3 ha svolto anche docenze in corsi di alta formazione sulla tutela dei diritti umani, in particolare presso l’Università di Ferrara, dal 20 al 23 novembre 2023.

Per l’anno 2024, le attività formative hanno incluso ulteriori incontri con la Polizia di Stato:

- d. 24 aprile Caserta (in presenza),
- e. 14 maggio Vibo Valentia (da remoto),
- f. 29 maggio Campobasso (da remoto).

Queste iniziative, strutturate e costantemente aggiornate, hanno consentito all’U.O. 3 di trasferire competenze specifiche sui protocolli di privazione della libertà e sugli strumenti di tutela dei diritti umani al personale di diverse forze di polizia.

5 Supporto nei procedimenti penali

Nel corso del secondo semestre 2023 e dell’anno 2024, l’U.O. 3 ha proseguito il monitoraggio e il supporto giuridico nei procedimenti penali connessi a episodi di violazioni o presunti abusi ai danni di persone private della libertà, sotto la responsabilità delle forze di polizia.

In particolare, l’U.O. 3 ha seguito con costanza le fasi processuali, anche in riferimento ai procedimenti nei quali il Garante nazionale figura quale persona offesa ai sensi dell’articolo 90 del Codice di procedura penale.

L’U.O. 3 ha egualmente seguito l’andamento delle indagini interne e dei procedimenti disciplinari correlati ai casi di competenza, assicurando un’attività di raccordo informativo con le autorità inquirenti e con le amministrazioni interessate. Il duplice livello d’azione – giudiziario e amministrativo – ha consentito di mantenere una visione d’insieme sugli esiti e sulle implicazioni operative di ogni vicenda.

6 Gestione delle segnalazioni

Nel periodo di riferimento, l'U.O. 3 ha gestito le segnalazioni indirizzate al Garante nazionale, riguardanti episodi o situazioni occorsi in contesti riconducibili alle forze di polizia. Le segnalazioni trasmesse all'U.O. 3 per competenza sono state oggetto di un'articolata attività istruttoria, comprensiva di:

- a. analisi preliminare dei contenuti e dei profili di competenza;
- b. interlocuzioni con le autorità territoriali o centrali responsabili (Prefetture, Questure, Comandi dei Carabinieri, Comandi provinciali della Guardia di Finanza);
- c. predisposizione della bozza della nota di riscontro;
- d. fascicolazione e archiviazione degli atti nel sistema di gestione documentale.

La procedura operativa prevede che la firma e la supervisione finale delle note e delle comunicazioni sia attribuita esclusivamente al componente del Garante delegato, cui compete la definizione dell'istruttoria e la validazione degli esiti.

7 Interlocuzioni e cooperazione istituzionale

Nel quadro della dimensione cooperativa che caratterizza il mandato del Garante nazionale, l'U.O. 3 ha consolidato e ampliato le interlocuzioni istituzionali con i soggetti coinvolti nella gestione della privazione della libertà da parte delle forze di polizia.

In particolare, l'U.O. 3 ha:

- a. gestito l'account dedicato di posta elettronica (polizie@garantenpl.it) e l'area riservata del protocollo informatico Calliope;
- b. collaborato alla pubblicazione sul sito istituzionale di atti, documenti e comunicazioni di competenza;
- c. curato i rapporti di cooperazione e scambio informativo con i Referenti dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e delle Polizie Locali.

Le relazioni così strutturate hanno rafforzato il ruolo dell'U.O. 3 come punto di snodo tra l'attività di vigilanza del Garante nazionale e quella operativa delle forze dell'ordine, favorendo l'adozione di buone pratiche condivise e il superamento di eventuali criticità applicative.

Infine, l'U.O. 3 ha contribuito alla predisposizione dei contributi richiesti da organismi internazionali, Garanti territoriali e altri *stakeholders*, assicurando l'allineamento

tra l'azione nazionale e gli standard internazionali in materia di tutela dei diritti umani e privazione della libertà personale.

8 Attività di studio, ricerca e gestione di progetti istituzionali

Nel corso del secondo semestre 2023 e dell'anno 2024, l'U.O. 3 ha proseguito in modo sistematico la propria attività di studio, analisi e approfondimento di questioni giuridiche, e operativo inerenti alla privazione della libertà personale in ambito di polizia. Le attività di ricerca sono state orientate sia alla produzione di materiali di supporto all'azione di monitoraggio e vigilanza del Garante nazionale, sia alla diffusione della conoscenza tecnico-giuridica tra gli operatori delle forze di polizia, la prevenzione di pratiche lesive dei diritti fondamentali. Nel contesto di riferimento, l'U.O. 3 ha svolto una ricognizione sistematica delle normative nazionali e sovranazionali, della giurisprudenza e dei principali strumenti di *soft law* in materia di privazione della libertà personale, uso della forza, e tutela dei diritti delle persone sottoposte a controllo di polizia. L'attività di ricerca ha incluso, inoltre, una specifica analisi dedicata all'uso dei nuovi armamenti e strumenti operativi in dotazione alle forze di polizia, con particolare riferimento ai dispositivi a potenziale *less-than-lethal* (meno che letali).

142

L'indagine ha considerato, oltre ai profili tecnici, anche gli aspetti relativi alla formazione professionale degli operatori, al fine di valutare la coerenza delle pratiche addestrative con gli standard internazionali in materia di proporzionalità e necessità dell'uso della forza. All'U.O. 3 è stato affidato anche lo studio dell'evoluzione delle circolari interne emanate dalle diverse forze di polizia, con l'obiettivo di analizzare i criteri strutturali e gestionali adottati per le camere di sicurezza e per la custodia delle persone arrestate o sottoposte a fermo.

L'attività svolta ha consentito di mappare le prassi esistenti, individuare eventuali disomogeneità applicative e proporre linee di aggiornamento coerenti con i principi di tutela della dignità e dell'incolumità personale. I risultati degli studi e delle ricerche conseguiti hanno arricchito il patrimonio didattico destinato alla formazione specialistica che l'Unità ha erogato negli istituti di formazione delle diverse forze di polizia³⁸.

L'Unità ha inoltre partecipato all'aggiornamento della modulistica operativa in uso alle forze di polizia, con particolare riguardo al foglio dei diritti e al registro di custodia, strumenti essenziali per garantire la tracciabilità e la trasparenza delle fasi di privazione della libertà.

³⁸ Di cui al paragrafo 4 Attività formativa del presente capitolo.

Nel quadro di una più ampia collaborazione interistituzionale, l'U.O. 3 ha infine offerto attività di tutoraggio a studenti e tirocinanti impegnati in percorsi di formazione e ricerca aventi ad oggetto le materie di competenza del Garante nazionale.

Questo contributo ha rafforzato la funzione formativa e di divulgazione culturale dell'Ufficio, promuovendo un approccio fondato sulla conoscenza dei diritti umani applicati ai contesti operativi.

9 Pareri e audizioni

Nel corso dell'anno 2024, l'U.O. 3 ha partecipato all'elaborazione e redazione delle memorie istituzionali presentate dal Garante nazionale in occasione delle audizioni parlamentari e degli altri momenti di confronto istituzionale.

L'U.O. 3 ha assicurato un supporto tecnico-giuridico continuativo, curando la predisposizione dei testi, la raccolta dei dati e la sistematizzazione degli elementi informativi provenienti dalle diverse aree tematiche dell'Ufficio.

L'U.O. 3 ha partecipato all'elaborazione delle memorie relative al disegno di legge AC-1660-A, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*. Per tale provvedimento, oltre a predisporre i contributi specifici relativi alle materie di propria competenza, l'U.O. 3 è stata incaricata dal Presidente *pro tempore* di coordinare la raccolta, l'armonizzazione e il perfezionamento dei testi redatti dalle altre Unità dell'Ufficio. Questa funzione di coordinamento ha comportato un'attività complessa di revisione e di uniformazione linguistica e concettuale, volta ad assicurare la coerenza complessiva del documento e la piena rispondenza delle argomentazioni proposte ai principi e alle finalità istituzionali dell'Autorità di Garanzia.

L'U.O. 3 ha partecipato infine alla redazione delle memorie presentate dal Garante nazionale alla Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, per l'audizione del 1° agosto 2024³⁹, poi non tenuta.

10 Pubblicazioni

Nel corso del periodo di riferimento, l'U.O. 3 è stata incaricata di predisporre contributi scientifici e materiali di approfondimento — quali vademecum, linee guida e

³⁹ https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/senato_della_repubblica__audizione_gnpl_commissione_straordinaria_per_la_tutela_e_promozione_dei_diritti_umani?contentId=PRR17103

articoli — finalizzati a diffondere, all'interno delle forze di polizia e tra gli operatori del settore, una migliore conoscenza dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Nel 2023, l'U.O. 3 ha realizzato, con la collaborazione degli esperti del Garante nazionale competenti per area tematica, il vademecum per le forze di polizia intitolato *Le visite di monitoraggio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*. Il documento, concepito come strumento di lavoro pratico e formativo, illustra le modalità, le finalità e gli standard di riferimento che guidano le attività di monitoraggio dell'Autorità di garanzia, offrendo agli operatori un quadro aggiornato delle buone prassi e degli obblighi connessi alla tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale⁴⁰. L'iniziativa ha rappresentato un passaggio significativo nel consolidamento della collaborazione istituzionale con le amministrazioni coinvolte e nella promozione di una cultura condivisa dei diritti fondamentali.

L'U.O. 3 ha prodotto per la *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, periodico di analisi e aggiornamento professionale del Corpo, l'articolo intitolato *La prevenzione come strumento di protezione dei diritti umani* (numero 1 del 2023), che approfondisce il ruolo preventivo delle attività di monitoraggio del Garante nazionale e ne valorizza la dimensione deontologica e culturale, oltre che di garanzia. L'attività di pubblicazione svolta dall'U.O. 3 ha contribuito a rafforzare la visibilità istituzionale del Garante nazionale, a consolidare il dialogo con le forze di polizia e a diffondere un linguaggio comune fondato sulla responsabilità, la trasparenza e il rispetto della dignità umana.

144

11 Considerazioni finali

Nel corso del periodo di riferimento, l'attività dell'U.O. 3 ha confermato la necessità di un controllo indipendente e rigoroso nei luoghi di privazione della libertà riconducibili alle forze di polizia.

La molteplicità dei contesti osservati ha evidenziato l'importanza di un'attitudine fondata su equilibrio e responsabilità, capace di coniugare le esigenze operative della sicurezza con la tutela della dignità personale. Le visite, i rapporti e le analisi condotte hanno permesso di consolidare una conoscenza approfondita delle prassi applicative e dei protocolli interni, contribuendo a promuovere una cultura dell'uso proporzionato

⁴⁰ Il successo editoriale e operativo del vademecum è testimoniato dal notevole numero di richieste di diffusione pervenute dalle principali forze di polizia: Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza, per un totale di circa 17.000 copie.

della forza e del rispetto delle garanzie individuali.

In tale prospettiva, l'attività di monitoraggio si è rivelata non solo strumento di vigilanza, ma anche di prevenzione e di orientamento, favorendo il dialogo costruttivo con le Amministrazioni.

Privazione della libertà e persone migranti

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.4 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PERSONE MIGRANTI

1 Secondo semestre del 2023 - Quadro generale

1.1 Organizzazione dell'U.O. 4

Nel periodo di riferimento, l'Unità Organizzativa n.4 - Privazione della libertà e persone migranti (U.O. 4) ha attraversato una fase significativa di ridefinizione della propria composizione interna. Con l'ordine di servizio del 25 settembre 2023, una parte del personale è stata ricollocato all'Unità Organizzativa n. 6 - Supporto al Collegio, riducendo la dotazione complessiva da quattro a tre unità.

1.2 Strutture di competenza dell'U.O. 4

Nel 2023 sono stati aperti alcuni locali detentivi dedicati ai richiedenti asilo sottoposti a procedura accelerata di frontiera con trattenimento presso l'*hotspot* di Pozzallo-Modica, operativo a partire da settembre.

L'attivazione di questi spazi ha ampliato la rete di strutture destinate all'applicazione di misure restrittive secondo quanto previsto dal Testo unico sull'immigrazione⁴¹.

La previsione di locali per il trattenimento negli hotspot era già contemplata dal decreto-legge 113/2018, ma essa non era mai stata realizzata.

147

2 Visite e raccomandazioni - secondo semestre del 2023

Nel secondo semestre del 2023, l'U.O. 4 ha realizzato un'attività di monitoraggio approfondito volta a verificare le condizioni di trattenimento e le modalità operative delle strutture ricadenti nella propria competenza.

In particolare, nei giorni 4 e 5 dicembre 2023, il Garante nazionale ha effettuato un accesso al centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Roma⁴². L'attività di monitoraggio si è concentrata nella documentazione, nella registrazione puntuale dei fatti e

⁴¹ La normativa di riferimento, introdotta dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, disciplina l'applicazione di procedure accelerate nei confronti di richiedenti asilo che cercano l'ingresso irregolare o provengono da paesi considerati sicuri.

⁴² Questa visita ad hoc non rappresentava un semplice controllo di routine, bensì nasceva dalla necessità di acquisire informazioni dettagliate in relazione a un reclamo formalmente presentato da uno dei cittadini stranieri trattenuti. Il reclamo sollevava dubbi sulle modalità con cui era stato condotto un intervento di ripristino dell'ordine da parte delle forze di polizia, con implicazioni dirette sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone trattenute.

nell'analisi di ogni aspetto correlato alla condotta del personale sanitario e dei responsabili delle forze dell'ordine presenti durante l'intervento, ponendo l'accento sulla verifica della correttezza procedurale e della trasparenza.

All'esito, il Garante nazionale ha formulato raccomandazioni puntuali indirizzate al Capo della Polizia, al Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e al Prefetto di Roma. Le raccomandazioni hanno sottolineato l'importanza di rammentare al personale sanitario gli obblighi di documentazione e di referto, e hanno suggerito la predisposizione di un sistema generalizzato e standardizzato di registrazione degli eventi critici. Si è così raccomandata la creazione di una banca dati nazionale consultabile da remoto, capace di raccogliere e rendere accessibili le informazioni rilevanti.

Tabella 34 – Visita realizzata nel secondo semestre del 2023

Data	Struttura	Rapporti
4-5 dicembre	Cpr di Roma Ponte Galeria	Rapporto al Capo della Polizia del 7/12/2023 (pubblicato) Rapporto al Capo Dip. Libertà civili e immigrazione e al Prefetto di Roma del 7/12/ 2023 (pubblicato)

148

3 Ulteriori modalità di monitoraggio delle strutture - secondo semestre del 2023

Nel corso del secondo semestre del 2023, l'U.O. 4 ha consolidato le proprie procedure di monitoraggio per delineare un quadro completo delle condizioni operative e della tutela dei diritti delle persone trattenute.

La raccolta regolare e periodica di dati si è accompagnata alla richiesta di documentazione dettagliata relativa ai centri di nuova attivazione. In particolare, la raccolta periodica delle informazioni sulle capienze e sul numero delle persone straniere presenti nei centri di trattenimento ha rafforzato la capacità dell'U.O. 4 di rispondere in modo tempestivo e documentato a eventuali criticità emergenti.

4 Reclami e segnalazioni - secondo semestre del 2023

L'U.O. 4 ha mantenuto la sua attenzione sui reclami e le segnalazioni pervenute dai cittadini stranieri trattenuti, con un'attenzione particolare agli aspetti più sensibili della detenzione, quali le condizioni materiali di trattenimento, la tutela della salute e il diritto di difesa.

Nel corso del secondo semestre del 2023, sono pervenute complessivamente 22 segnalazioni, ciascuna delle quali è stata seguita dall'U.O. 4, anche al fine di comprendere le dinamiche interne dei centri e a proporre soluzioni concrete per garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

5 Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato - secondo semestre del 2023

Tra le responsabilità dell'U.O. 4 rientra l'organizzazione e la supervisione delle missioni di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato.

Le missioni, affidate a personale appositamente formato, permettono di verificare la corretta applicazione delle procedure e delle norme rilevanti.

Nel 2023, tale attività di monitoraggio è stata intensificata, con particolare attenzione agli obiettivi del progetto *Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati* (FAMI 2). I monitoraggi realizzati hanno permesso di verificare l'attuazione concreta delle raccomandazioni precedentemente formulate e hanno anche rappresentato un momento di riflessione e di consolidamento delle pratiche operative, contribuendo a rafforzare il sistema nazionale di tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato.

I dati sui rimpatri e sulle attività di monitoraggio svolte sono riportati nelle tabella che seguono.

Tabella 35 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione (2023)

Paese	Persone rimpatriate	Paese	Persone rimpatriate
Albania	563	Israele	1
Algeria	62	Kazakistan	2
Argentina	1	Kenya	1
Australia	2	Kosovo	11
Bangladesh	22	Libia	3
Bolivia	2	Mali	1
Bosnia-Erzegovina	9	Marocco	395
Brasile	16	Moldavia	47
Burkina Faso	1	Montenegro	5
Camerun	1	Nicaragua	1
Canada	2	Nigeria	160
Cile	4	Pakistan	29
Colombia	15	Perù	41
Costa d'Avorio	9	Rep. Democratica del Congo	1
Cuba	2	Rep. di Corea (Corea del Sud)	0
Ecuador	9	Repubblica di Serbia	18
Egitto	284	Rep. di Macedonia del Nord	14
El Salvador	4	Repubblica Dominicana	10
Federazione Russa	4	Repubblica Popolare Cinese	31
Filippine	9	Senegal	26
Gambia	120	Sierra Leone	0
Georgia	123	Somalia	2
Ghana	12	Sri Lanka	10
Giappone	1	Stati Uniti d'America	3
Giordania	0	Thailandia	2
Guinea	3	Tunisia	2.135
India	22	Turchia	16
Totale			4.267

Tabella 36 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2018-2023)

Anno	Con scorta internazionale	Senza scorta internazionale	Totali
2018	3.403	2.995	6.398
2019	3.499	3.082	6.581
2020	2.392	959	3.351
2021	2.589	831	3.420
2022	3.275	641	3.916
2023	3.488	779	4.267

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 37 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori assoluti)
Prime cinque nazioni (2018-2023)

Nazionalità	2018	Rango	2019	Rango	2020	Rango	2021	Rango	2022	Rango	2023	Rango
Albania	205	3	261	4	136	2	167	3	171	3	563	2
Egitto	148	5	244	5	66	4	285	2	322	2	284	4
Georgia	78	-	120	-	46	5	47	5	78	-	123	-
Marocco	338	2	444	2	92	3	14	-	140	4	395	3
Nigeria	189	4	348	3	34	-	53	4	107	5	160	5
Tunisia	2.127	1	1.609	1	1.925	1	1.866	1	2.283	1	2.135	1
Altro	318	-	423	-	93	-	157	-	174	-	120	-
Totale	3.403		3.449		2.392		2.589		3.275		3.780	

Nota: I dati degli anni 2018-2020 sono stati revisionati

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

*Tabella 38 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori percentuali)
Prime cinque nazioni (2018-2023)*

Nazionalità	2018	Rango	2019	Rango	2020	Rango	2021	Rango	2022	Rango	2023	Rango
Albania	6,0	3	7,6	4	5,7	2	6,5	3	5,2	3	14,9	2
Egitto	4,3	5	7,1	5	2,8	4	11,0	2	9,8	2	7,5	4
Georgia	2,3	-	3,5	-	1,9	5	1,8	5	2,4	-	3,3	-
Marocco	9,9	2	12,9	2	3,8	3	0,5	-	4,3	4	10,4	3
Nigeria	5,6	4	10,1	3	1,4	-	2,0	4	3,3	5	4,2	5
Tunisia	62,5	1	46,7	1	80,5	1	72,1	1	69,7	1	56,5	1
Altro	9,3	-	12,3	-	3,9	-	6,1	-	5,3	-	3,2	-
Totale	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

Nota: I dati degli anni 2018-2022 sono stati revisionati

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 39 – Monitoraggi dei voli di rimpatrio realizzati nel secondo semestre 2023

Data	Tipologia	Destinazione	Nr. stranieri coinvolti	Delegazione di monitoraggio	Fasi monitorate
5 luglio	Charter congiunto	Nigeria	20	Un componente dell'Ufficio e un mediatore culturale	Pre-ritorno, pre-partenza e volo
12 luglio	Charter nazionale	Egitto	38	Un componente dell'Ufficio e un mediatore culturale	Pre-ritorno, pre-partenza, volo
27 luglio	Charter nazionale	Tunisia	42	Due componenti dell'Ufficio e un mediatore culturale	Pre-ritorno, pre-partenza, volo
22 agosto	Charter nazionale	Tunisia	42	Due componenti dell'Ufficio e un mediatore culturale	Pre-ritorno, pre-partenza, volo
19 ottobre	Volo commerciale	Marocco	1	Un componente dell'Ufficio	Pre-ritorno, pre-partenza

6 Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione, integrazione (FAMI) - secondo semestre del 2023

6.1 Premessa

Nel costante impegno volto a rafforzare le capacità del sistema nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati, l'U.O. 4 ha continuato a implementare iniziative progettuali nell'ambito del FAMI. L'U.O. 4 ha ricoperto un ruolo centrale nell'organizzazione delle attività di monitoraggio, assicurando che ciascuna iniziativa progettuale fosse pienamente allineata agli obiettivi strategici delineati nei progetti.

6.2 "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati": progetto FAMI 2

Il secondo semestre del 2023 ha segnato il completamento del progetto denominato FAMI 2, avviato a dicembre 2020. In tale arco temporale l'attività si è concentrata sulla produzione di materiali informativi e comunicativi, nonché sull'organizzazione di eventi volti alla diffusione dei risultati del progetto.

Sotto la guida del responsabile di progetto e con il supporto di esperti esterni, l'U.O. 4 ha curato:

- a. la redazione dell'opuscolo *La protezione dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato*, finalizzato a divulgare informazioni precise e aggiornate sui protocolli operativi e sui diritti delle persone rimpatriate;
- b. la stesura della seconda edizione delle *Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati*;
- c. la realizzazione del video *Il monitoraggio di un'operazione di rimpatrio forzato da parte dei monitor del Garante nazionale*, documentando una missione sul campo relativa al rimpatrio forzato di sette cittadini georgiani avvenuta il 7 giugno 2023.

Il 13 settembre 2023, il Garante nazionale ha organizzato una giornata di studio sul monitoraggio dei rimpatri forzati, che ha visto la partecipazione di funzionari della Direzione centrale immigrazione e della Polizia delle frontiere, dei Garanti territoriali aderenti alla rete nazionale di monitoraggio e di esponenti della società civile⁴³.

⁴³ La giornata ha approfondito quattro aree tematiche di particolare rilevanza: la disciplina dei rimpatri forzati e profili di costituzionalità, la tutela della salute nelle operazioni di rimpatrio forzato, l'uso della forza e delle misure coercitive e la cooperazione internazionale tra Autorità di garanzia.

Il 14 settembre, presso l’Aula del Palazzo dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati, il Garante nazionale ha tenuto il convegno finale del progetto, dal titolo *La tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato: la prospettiva europea*, che ha raccolto autorevoli rappresentanti istituzionali nazionali e internazionali⁴⁴.

6.3 “Rimpatri forzati e tutela dei diritti”: progetto FAMI 3

Il 7 novembre 2023, il Garante nazionale ha presentato all’Autorità di gestione FAMI 2021-2027 la proposta progettuale *Rimpatri forzati e tutela dei diritti* (FAMI 3), elaborata con il supporto diretto dell’U.O. 4.

L’iniziativa si inserisce nel percorso strategico già avviato dal FAMI 2, rafforzando il sistema nazionale di monitoraggio e consolidando la capacità dell’Autorità di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali durante tutte le fasi dei rimpatri forzati.

7 Attività consultiva - secondo semestre del 2023

Nell’anno 2023, l’U.O. 4 ha contribuito all’attività consultiva dell’Autorità, 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. 4 ha fornito supporto tecnico e metodologico al Collegio nella stesura di atti consultivi. I principali interventi dell’U.O. 4 annoverano:

- a. la redazione e pubblicazione del parere del 30 settembre 2023, trasmessa alla Camera dei deputati in relazione al decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124.
- b. la redazione e pubblicazione del parere del 24 ottobre 2023 sul decreto-legge 5 ottobre 2023 n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell’interno.

⁴⁴ Fra loro: Mari Juritsch, Coordinatrice dell’Unione europea per la politica di rimpatrio, Direzione generale migrazione e affari interni – Commissione europea; Maria Forte, Autorità responsabile FAMI 2021/2027 – Ministero dell’interno; Claudio Galzerano, Direttore, Direzione centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere – Ministero dell’interno (Italia); Jonas Grimheden, Fundamental Rights Officer – Frontex; Alan Mitchell, Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d’Europa; Suzanne Jabbour, Presidente del Sottocomitato per la prevenzione della tortura delle Nazioni Unite.

8 Giornate di alta formazione del Garante nazionale presso l'Università degli Studi di Ferrara - secondo semestre del 2023

Nell'ambito del corso residenziale di formazione del Garante nazionale, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara dal 20 al 23 novembre 2023, l'U.O. 4 ha realizzato il modulo dedicato all'area della privazione della libertà delle persone migranti. L'U.O. 4 ha curato la progettazione dei contenuti formativi, l'articolazione delle sessioni didattiche e la gestione interattiva degli incontri, garantendo la trasmissione di conoscenze specialistiche e l'adozione di un approccio metodologico rigoroso.

9 Anno 2024 - Quadro generale

9.1 Organizzazione dell'U.O. 4

Nel corso del 2024, l'U.O. 4 ha affrontato un periodo di significativa trasformazione organizzativa, che ha inciso sulla sua struttura interna e sulle responsabilità dei suoi componenti⁴⁵. L'U.O. 4 ha continuato a svolgere il proprio mandato, adattando le procedure interne e valorizzando le competenze del personale disponibile.

L'evoluzione della composizione del personale ha richiesto una riorganizzazione delle responsabilità, con particolare attenzione al mantenimento della capacità di monitoraggio e alla gestione delle relazioni con le altre strutture dell'Amministrazione.

L'U.O. 4 ha saputo coniugare la riduzione del personale con un incremento qualitativo dell'attenzione alle procedure che garantiscono i diritti fondamentali dello straniero interessato all'espulsione.

9.2 Strutture di competenza dell'U.O. 4

Nel 2024 l'U.O. 4 ha seguito con attenzione l'evoluzione delle strutture dedicate al trattenimento dei richiedenti asilo sottoposti a procedura accelerata di frontiera⁴⁶.

Il 20 agosto 2024, sono entrati in uso presso l'*hotspot* di Porto Empedocle locali detentivi appositamente destinati ai richiedenti asilo soggetti a procedure accelerate.

Il numero delle strutture italiane dedicate al trattenimento dei richiedenti asilo durante le procedure accelerate di frontiera è così salito a due.

⁴⁵ Con ordine di servizio 7 giugno 2024, una delle componenti dell'U.O. 4 ha assunto anche incarichi relativi all'area Segreteria, ampliando così il proprio campo di azione e garantendo la continuità operativa delle funzioni amministrative interne al Garante nazionale. A partire da ottobre 2024, il responsabile dell'U.O. 4 è stato collocato in quiescenza.

⁴⁶ Articolo 28-bis, comma 2, lett. b) e b-bis) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

A ottobre 2024, è stata inaugurata la struttura di Gjader, realizzata nell'ambito del protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania, ratificato con legge 21 febbraio 2024 n. 14.

Questa struttura rappresenta un ulteriore passo nella creazione di una rete integrata di centri per il trattenimento dei richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera, e chiede al Garante nazionale di estendere la propria azione di monitoraggio e di garantire il rispetto dei diritti fondamentali in un contesto transnazionale.

Per quanto riguarda i centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), l'U.O. 4 ha costantemente monitorato la funzionalità dei locali, verificando la loro idoneità a garantire sicurezza, privacy, adeguatezza igienico-sanitaria e possibilità di socializzazione per le persone trattenute.

La verifica della presenza di spazi adeguati per l'osservazione sanitaria, per attività comuni e per la corrispondenza telefonica riflette l'impegno dell'U.O. 4 a favorire un equilibrio tra misure di sicurezza e rispetto dei diritti umani fondamentali.

10 Visite e raccomandazioni - anno 2024

10.1 Le visite presso Cpr e hotspot

156

Nel corso dell'anno 2024, l'U.O. 4 ha intrapreso visite presso diverse strutture rientranti nella propria area di competenza. Tali sopralluoghi, finalizzati a verificare le condizioni di trattenimento e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale, hanno rappresentato un momento di osservazione qualificata e di confronto con le autorità locali incaricate della loro gestione.

Le visite hanno riguardato:

- a. il Cpr di Roma (Ponte Galeria), nei giorni 4 e 5 febbraio;
- b. il Cpr di Trapani, il 7 febbraio;
- c. il Cpr di Milano, il 29 febbraio;
- d. l'*hotspot* di Lampedusa, il 13 aprile;
- e. il Cpr di Caltanissetta, il 11 maggio;
- f. il Cpr di Macomer, il 6 settembre;
- g. il Cpr di Palazzo San Gervasio, il 12 dicembre;
- h. il Cpr di Bari, il 13 dicembre.

La tabella che segue indica, per ciascuna visita effettuata, la presenza o meno di un rapporto di monitoraggio e dei relativi riscontri da parte delle Amministrazioni competenti.

Tabella 40 – Visite realizzate (2024)

Data	Strutture	Rapporti	Riscontri
4- 5 febbraio	Cpr di Roma Ponte Galeria	Rapporto dell' 11 giugno 2024 (pubblicato)	Risposta del Capo della Polizia pervenuto il 6/08/2024 con allegata relazione del Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere (pubblicati)
7 febbraio	Cpr di Trapani	Rapporto del 12 giugno 2024 (pubblicato)	Risposta del Capo della Polizia pervenuto il 6/08/2024 con allegata relazione del Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere (pubblicati)
19 febbraio	Cpr di Milano	-	-
13 aprile	Hotspot di Lampedusa	-	-
11 maggio	Cpr di Caltanissetta	Rapporto del 3 settembre 2024 (pubblicato)	Risposta del Capo della Polizia del 21/11/2024 con allegata relazione del Questore di Caltanissetta (pubblicati)
6 settembre	Cpr di Macomer	-	-
12 dicembre	Cpr di Palazzo San Gervasio	Rapporto del 20 giugno 2025 (pubblicato)	Riscontro del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione pervenuto il 18/07/2025 Riscontro del Capo della Polizia dell'8/09/2025(pubblicati)
13 dicembre	Cpr di Bari	Rapporto del 20 giugno 2025 (pubblicato)	Riscontro del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione pervenuto il 18/07/2025 Riscontro del Capo della Polizia dell'8/09/2025 (pubblicati)

10.2 Effetti delle raccomandazioni del Garante nazionale

I rapporti di visita relativi ai Cpr di Roma – Ponte Galeria, Trapani, Caltanissetta, Palazzo San Gervasio e Bari — ai quali ha preso parte almeno un componente dell’U.O. 4 sono stati trasmessi alle competenti autorità del Ministero dell’interno e successivamente pubblicati sul sito istituzionale del Garante nazionale.

Il Garante nazionale ha formulato diverse raccomandazioni mirate al miglioramento delle condizioni di trattenimento e alla garanzia effettiva dei diritti fondamentali delle persone ospitate nei centri. Le osservazioni hanno trovato, in larga misura, accoglimento positivo da parte delle amministrazioni coinvolte, come testimoniato dai riscontri pervenuti dal Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza e dal Capo del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno.

L’esito costruttivo di tale interlocuzione conferma il valore dell’azione sinergica e del dialogo istituzionale quale strumento privilegiato per la promozione di standard sempre più elevati nella tutela dei diritti e nella gestione dei luoghi di privazione della libertà personale.

Si vuole segnalare la proficuità del dialogo instaurato con le Amministrazioni competenti, che in relazione a molteplici aspetti considerati nei rapporti inviati, hanno condiviso le criticità rilevate, approvato le misure da adottare per il loro superamento, valutato le modifiche normative opportune da introdurre o, in molti casi, avviato una riflessione per un approfondimento delle tematiche sollevate. Il confronto dialettico si è sviluppato secondo basi tecniche e documentali, con un continuo scambio di evidenze e proposte operative.

In particolare, l’U.O. 4 ha messo a disposizione i dati raccolti in occasione delle visite e i rilievi tecnici, mentre le Amministrazioni hanno fornito riscontri formali contenenti tempistiche di attuazione e indicazioni sui soggetti responsabili delle azioni correttive. Il dialogo così formatosi ha assunto carattere operativo quando le raccomandazioni dell’U.O. 4 sono state tradotte in interventi specifici — come adeguamenti strutturali, introduzione di procedure o iniziative di formazione —. Più in particolare:

- a. **Strutture e condizioni materiali.** Le osservazioni sulle condizioni logistiche e strutturali dei centri hanno evidenziato difficoltà che incidono direttamente sulla dignità e sulla privacy delle persone trattenute. In risposta, sono state concordate azioni volte a garantire la riservatezza (ad esempio, l’allestimento di porte nei servizi igienici) e a migliorare gli standard igienico-sanitari e abitativi dei moduli di permanenza, con particolare riguardo ai locali di osservazione sanitaria richiamati dall’articolo 14, comma 2 del Testo unico sull’immigrazione. Le

Amministrazioni hanno pianificato interventi di manutenzione e adeguamento edilizio, nonché la predisposizione di spazi comuni destinati ad attività collettive, in modo da favorire una gestione meno isolante e più rispettosa delle esigenze di convivenza e sorveglianza sanitaria.

- b. Tutela della salute.** Le raccomandazioni hanno riguardato specialmente l'obbligo di assicurare la completa disponibilità della documentazione sanitaria al medico chiamato a esprimere la certificazione di idoneità al trattenimento. Le Amministrazioni hanno confermato l'impegno ad uniformare le prassi in modo da garantire la puntuale trasmissione e acquisizione di tutte le informazioni necessarie per un'accurata valutazione e un'adeguata presa in carico sanitaria. È stata sottolineata altresì l'esigenza di procedure multidisciplinari, coordinate con il Servizio sanitario nazionale, per rilevare e segnalare tempestivamente le condizioni di vulnerabilità che possano rendere incompatibile la permanenza nel centro. Piani specifici per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario e procedure per assicurare la continuità terapeutica (indicazioni che si accompagnano all'obbligo di somministrazione dei farmaci sotto supervisione specialistica e alla cura della continuità dei trattamenti al momento della dimissione dal centro) sono stati egualmente oggetto di segnalazione.
- c. Qualità della vita detentiva e contatti con l'esterno.** Le raccomandazioni hanno privilegiato interventi finalizzati a rendere la permanenza meno carceraria nella sua quotidianità, favorendo attività formative, ricreative, sportive e di lettura che possano impiegare il tempo in modo costruttivo, data l'importanza per i trattenuti di avere l'accesso a opportunità di socializzazione, evitando l'isolamento di fatto soprattutto per chi è collocato in moduli individuali. Per quanto concerne le comunicazioni, è stata sollevata la necessità di un'applicazione coerente del regolamento dei Cpr rispetto alla possibilità di videochiamate e all'utilizzo del telefono cellulare, questioni rimaste oggetto di approfondimento tra il Dipartimento libertà civili e immigrazione.
- d. Comunicazione delle regole dei centri.** È stata raccomandata la piena e tempestiva somministrazione delle informazioni sulle regole dei centri: non solo la mera consegna del regolamento, ma anche la definizione di modalità operative per rendere comprensibili le informazioni relative all'accesso alle attività, alle procedure quotidiane, ai criteri di nomina dei difensori di fiducia e alle regole di corrispondenza telefonica.

- e. **Accesso alla giustizia.** Nelle raccomandazioni è stata ribadita l'importanza di predisporre fascicoli completi e accurati per l'Autorità giudiziaria in sede di convalida e proroga del trattenimento. Ciò implica l'inserimento della certificazione di idoneità alla vita in comunità ristretta e delle relazioni del servizio socio-sanitario del centro, elementi essenziali per un giudizio pienamente informato. Si è inoltre indicata l'urgenza di segnalare alle autorità competenti le situazioni di inespellibilità accertate, al fine di consentire l'avvio tempestivo delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno, tutelando così diritti e percorsi regolati dalla normativa.
- f. **Registrazione degli eventi critici.** La richiesta di un modello unico di registro degli eventi critici nasce dall'esigenza di disporre di una documentazione uniforme, accurata e non suscettibile di manipolazioni. Auspicando l'adozione di un modello che garantisca tracciabilità, completezza e integrità delle informazioni — con campi minimi obbligatori per la descrizione dell'evento, gli attori coinvolti, le misure adottate e gli esiti clinici quando presenti —, è stato sollecitato l'avvio di un approfondimento tecnico fra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Dipartimento per la pubblica sicurezza per definire modalità operative e responsabilità nella tenuta del registro.
- g. **Gestione della sicurezza.** È stato notato che la gestione dei servizi di vigilanza nell'organizzare le turnazioni periodiche rendono difficile la conoscenza approfondita delle persone trattenute. Si è inoltre raccomandata la documentazione delle verifiche di sicurezza compiute sui cittadini stranieri e sui loro effetti personali. L'adozione di un modello di registro degli eventi critici standardizzato e la verbalizzazione sistematica delle verifiche di sicurezza sono state indicate come strumenti necessari per assicurare responsabilità e tracciabilità nell'operato delle forze di polizia.

Il dialogo con le Amministrazioni ha avuto carattere sia correttivo sia programmatico: molte raccomandazioni hanno trovato immediata applicazione mediante azioni tecniche o gestionali; altre hanno dato avvio a riflessioni e procedure di livello normativo o regolamentare, destinando ulteriori approfondimenti a sedi competenti.

L'U.O. 4 procede perciò nel seguire l'attuazione delle misure concordate verificandone l'efficacia in sede di successivi monitoraggi.

11 Ulteriori modalità di monitoraggio delle strutture - anno 2024

Nel corso del 2024, l'attività di monitoraggio svolta dall'Ufficio si è avvalsa dell'attivazione di strumenti complementari rispetto alle visite dirette, con l'obiettivo di assicurare una conoscenza continuativa e aggiornata dello stato delle strutture di trattenimento e accoglienza rientranti nell'area di competenza dell'U.O. 4.

Sono state compiute rilevazioni sistematiche e periodiche di dati nonché richieste documentali mirate, finalizzate ad acquisire elementi informativi essenziali sul funzionamento ordinario delle strutture, sulle presenze e sulle condizioni materiali di trattenimento⁴⁷. È proseguita in modo costante la raccolta e l'analisi di dati periodici riguardanti la capienza effettiva, la popolazione trattenuta e le caratteristiche socio-giuridiche delle persone straniere presenti nei Cpr.

Il monitoraggio quantitativo così effettuato, nonché coordinato a livello centrale, ha permesso di alimentare la banca dati interna del Garante nazionale, costituendo un presidio conoscitivo per l'elaborazione di valutazioni di sistema e per la formulazione di raccomandazioni mirate alle autorità competenti.

12 Reclami e segnalazioni - anno 2024

Nell'anno 2024, il Garante nazionale ha ricevuto complessivamente 98 istanze, comprendenti reclami e segnalazioni, che sono state oggetto di istruttoria da parte dell'U.O. 4.

La maggioranza delle istanze, pari a 75 casi, ha riguardato cittadini stranieri trattenuti nei Cpr e ha avuto per oggetto principalmente questioni attinenti alla tutela della salute e all'accesso ai servizi sanitari interni alle strutture. Le attività istruttorie hanno comportato la richiesta di chiarimenti alle strutture interessate, la verifica delle condizioni comunicate e in alcuni casi l'invio di note alle Amministrazioni competenti perché pongano rimedio alle criticità generali sottostanti alle segnalazioni pervenute.

L'approccio prescelto ha perseguito un duplice obiettivo: fornire riscontro concreto ai singoli istanti e, al contempo, individuare tendenze e criticità ricorrenti utili per l'attività di vigilanza e per l'elaborazione delle raccomandazioni generali.

⁴⁷ Particolare rilievo ha assunto l'interlocazione istituzionale avviata con la Prefettura di Agrigento tra i mesi di agosto e settembre 2024. Tale dialogo è stato promosso dal Garante nazionale al fine di ottenere informazioni di dettaglio sui dispositivi di trattenimento dei richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera, così come previsti dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50. La Prefettura ha fornito riscontri puntuali circa l'avvio operativo del Centro di Porto Empedocle, consentendo all'Ufficio di integrare la propria mappatura nazionale delle strutture di nuova istituzione o trasformazione funzionale.

Per un approfondimento grafico e tabellare del numero di segnalazioni e delle relative casistiche trattate si veda quanto segue.

Grafico 15 – Numero di segnalazioni (2024)

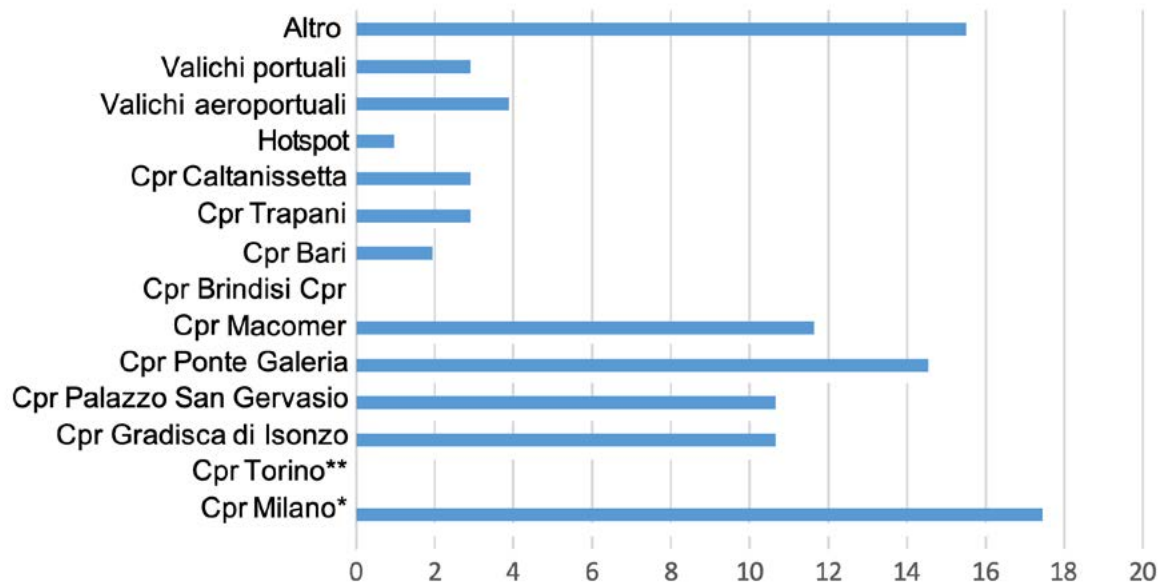


Tabella 41 – Numero di segnalazioni (2024)

Struttura	Numero segnalazioni
Cpr Milano*	18
Cpr Torino**	0
Cpr Gradisca di Isonzo	11
Cpr Palazzo San Gervasio	11
Cpr Ponte Galeria	15
Cpr Macomer	12
Cpr Brindisi	0
Cpr Bari	2
Cpr Trapani	3
Cpr Caltanissetta	3
Hotspot	1
Valichi aeroportuali	4
Valichi portuali	3
Altro	16
Tot. Segnalazioni: 98	Tot Cpr: 75
Tot. Valichi portuali: 3	Tot. valichi aeroportuali: 4
	Altro: 16

*Chiuso a maggio 2024

** Chiuso a febbraio 2023

Grafico 16 – Oggetto delle segnalazioni (2024)

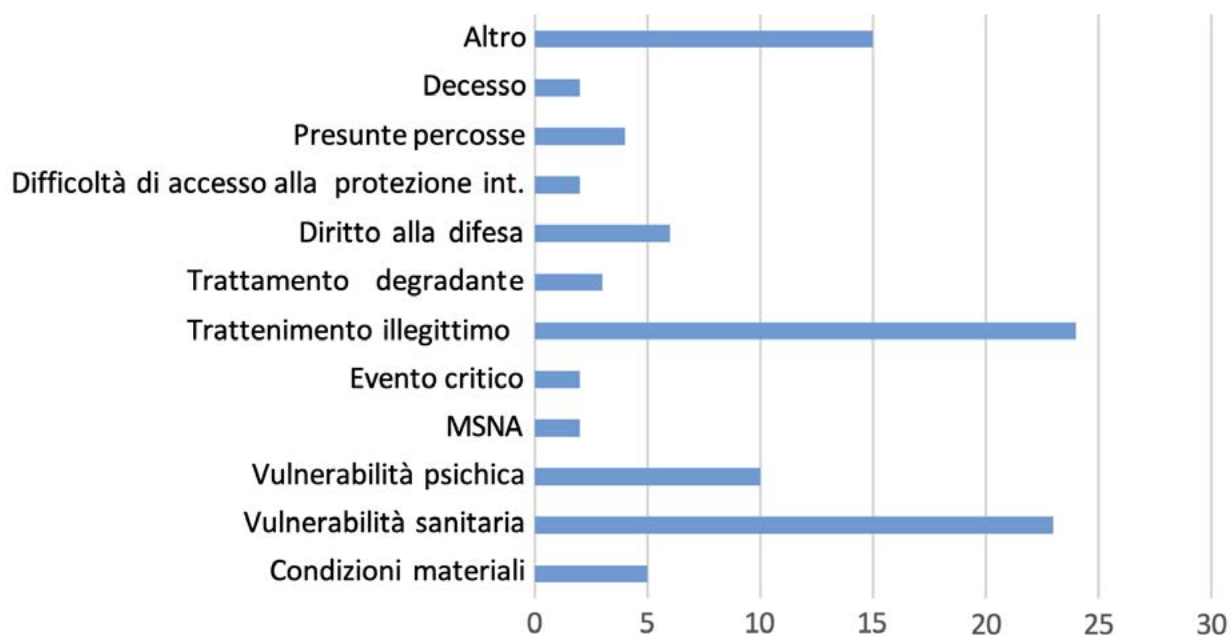


Tabella 42 – Oggetto delle segnalazioni (2024)

Oggetto della segnalazione	Numero
Condizioni materiali	5
Vulnerabilità sanitaria	23
Vulnerabilità psichica	10
MSNA	2
Evento critico	2
Trattenimento illegittimo	24
Trattamento degradante	3
Diritto alla difesa	6
Difficoltà di accesso alla protezione int.	2
Presunte percosse	4
Decesso	2
Altro	15

Tabella 43 – Attori segnalanti (2024)

Attori segnalanti	Numero
Avvocati difensori	36
Campagna LasciateCIEntrare	12
Mai più Lager no ai Cpr	24
Garante territoriale	2
Familiare/amico	4
ASGI	5
Stampa/giornalisti	3
Altro	11

13 Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato - anno 2024

Nel corso del 2024, l'U.O. 4 ha proseguito l'attività di coordinamento del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, attuato, nell'annualità di riferimento, in prevalenza attraverso la verifica documentale delle operazioni (monitoraggio *desk*), nell'ambito del mandato istituzionale del Garante di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte e la piena conformità delle procedure alle norme nazionali e internazionali di riferimento⁴⁸.

Queste azioni di controllo integrato hanno rafforzato la capacità dell'Ufficio di individuare criticità sistemiche e formulare raccomandazioni mirate.

⁴⁸ Segnatamente, è stato monitorato direttamente lo svolgimento della fase pre-partenza di un volo charter di rimpatrio, effettuato in data 29 settembre 2024 presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, destinato al rimpatrio di 34 cittadini nigeriani. L'intervento degli osservatori ha consentito di verificare sul campo le condizioni di accompagnamento, la gestione logistica dell'operazione, le modalità di comunicazione con i rimpatriandi e la presenza di adeguate garanzie medico-assistenziali durante le fasi preliminari alla partenza. Accanto a tale attività in presenza, sono state altresì avviate verifiche documentali su un ulteriore volo charter e su quattro voli commerciali di rimpatrio. Le analisi hanno riguardato la correttezza procedurale, il rispetto delle tempistiche di notifica e di convalida giudiziaria, nonché la tracciabilità delle misure adottate in materia di accompagnamento forzato.

Tabella 44 – Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione (2024)

Paese	Persone rimpatriate	Paese	Persone rimpatriate
Albania	670	Kosovo	23
Algeria	52	Liberia	1
Argentina	4	Libia	1
Australia	1	Mali	1
Azerbaijan	1	Marocco	390
Bangladesh	56	Martinica	1
Bielorussia	9	Mauritius	2
Bolivia	5	Messico	2
Bosnia-Erzegovina	13	Moldavia	94
Brasile	26	Montenegro	4
Burkina Faso	2	Nigeria	221
Camerun	1	Pakistan	43
Canada	1	Perù	69
Cile	12	Regno Unito	1
Colombia	21	Repubblica di Macedonia del Nord	13
Costa d'Avorio	22	Repubblica di Serbia	13
Cuba	1	Repubblica Dominicana	5
Ecuador	8	Repubblica Islamica dell'Iran	1
Dominica	1	Repubblica Popolare Cinese	83
Egitto	320	Senegal	52
El Salvador	4	Sierra Leone	1
Federazione Russa	2	Singapore	1
Filippine	23	Somalia	1
Gambia	108	Sri Lanka	21
Georgia	137	Stati Uniti d'America	5
Ghana	41	Tagikistan	3
Guinea	3	Tanzania	2
Guinea Bissau	1	Thailandia	8
Honduras	3	Tunisia	1.913
India	64	Turchia	21
Iran Curdi	1	Ucraina	2
Iraq	3	Uruguay	1
Kazakistan	2	Uzbekistan	1
Kirghizistan	2	Venezuela	5
Totale			4.625

Tabella 45 – Voli charter di rimpatrio forzato (2024)

Paese	Numero voli	Persone rimpatriate
Bangladesh*	1	6
Colombia**	1	2
Costa d'Avorio***	1	8
Egitto	11	219
Gambia****	2	9
Georgia*****	9	44
Nigeria***	5	146
Pakistan*****	4	14
Perù**	1	4
Tunisia	78	1.705
Totale	113	2.157

* volo congiunto organizzato dalla Grecia

** volo congiunto organizzato dalla Spagna

***voli congiunti organizzati dall'Italia

****voli congiunti organizzati dalla Germania

*****voli congiunti organizzati dalla Germania e dalla Grecia

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 46 – Persone rimpatriate per provincia (2024)

Provincia	Espulse con provvedimento dell’Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Agrigento	4	0	24	0	28
Alessandria	13	0	25	0	38
Ancona	19	0	18	0	37
Aosta	3	0	3	0	6
Arezzo	0	0	3	0	3
Ascoli Piceno	0	0	3	0	3
Asti	0	0	1	0	1
Avellino	3	0	0	0	3
Bari	11	0	140	1	152
Belluno	2	0	1	0	3
Bergamo	17	0	28	0	45
Biella	2	0	4	0	6
Bologna	9	2	61	0	72
Bolzano	2	0	9	0	11
Brescia	4	0	85	0	89
Brindisi	2	0	48	3	53
Cagliari	10	0	6	0	16
Caltanissetta	6	0	495	706	1.207
Campobasso	2	0	0	0	2
Caserta	3	0	10	0	13
Catania	6	0	41	0	47
Catanzaro	0	0	3	0	3
Chieti	0	0	1	0	1
Como	16	0	80	0	96
Cosenza	2	0	11	0	13
Cremona	10	0	11	0	21
Crotone	0	0	3	0	3
Cuneo	12	0	9	0	21
Enna	1	0	0	0	1
Fermo	0	0	1	0	1
Ferrara	2	0	3	0	5
Firenze	10	0	10	0	20
Foggia	4	2	34	0	40
Forlì - Cesena	1	0	12	0	13
Frosinone	9	0	5	0	14

*segue

Genova	15	0	11	0	26
Gorizia	6	0	261	15	282
Grosseto	1	1	6	0	8
Imperia	14	0	13	0	27
Isernia	2	0	0	0	2
L'Aquila	3	0	14	0	17
Latina	0	0	9	0	9
Lecce	1	0	9	0	10
Lecco	6	0	3	0	9
Livorno	4	0	6	0	10
Lodi	0	0	7	0	7
Lucca	1	0	5	0	6
Macerata	1	0	9	0	10
Mantova	1	0	16	0	17
Massa Carrara	1	0	0	0	1
Matera	1	0	18	0	19
Messina	2	0	6	0	8
Milano	19	3	506	0	528
Modena	5	0	12	0	17
Monza e Della Brianza	24	0	36	0	60
Napoli	3	0	59	1	63
Novara	0	0	11	0	11
Nuoro	2	0	48	10	60
Oristano	1	0	0	0	1
Padova	18	0	16	0	34
Palermo	4	0	20	0	24
Parma	8	1	5	0	14
Pavia	11	0	16	0	27
Perugia	5	0	42	0	47
Pesaro E Urbino	4	0	18	0	22
Pescara	6	0	3	0	9
Piacenza	6	0	22	0	28
Pisa	3	0	13	0	16
Pistoia	2	0	17	0	19
Pordenone	1	0	3	0	4
Potenza	1	2	146	13	162
Prato	7	0	38	0	45

*segue

Provincia	Espulse con provvedimento dell'Autorità giudiziaria	Espulse con provvedimento del Ministro	Espulse con provvedimento del Prefetto	Respinte con provvedimento del Questore	Totale
Ragusa	2	0	3	0	5
Ravenna	0	0	4	0	4
Reggio Calabria	0	0	11	0	11
Reggio Emilia	1	0	6	0	7
Rieti	8	0	7	0	15
Rimini	2	0	8	0	10
Roma	72	0	203	15	290
Rovigo	6	0	4	0	10
Salerno	3	0	11	0	14
Sassari	2	0	2	0	4
Savona	0	0	1	0	1
Siena	0	0	4	0	4
Siracusa	4	0	3	0	7
Sondrio	0	0	1	0	1
Taranto	1	0	3	0	4
Teramo	6	0	6	0	12
Terni	2	0	0	0	2
Torino	26	0	61	0	87
Trapani	8	0	64	92	164
Trento	8	0	5	0	13
Treviso	5	2	19	0	26
Trieste	5	0	4	0	9
Udine	4	1	4	0	9
Varese	29	0	46	0	75
Venezia	13	0	19	0	32
Verbano Cusio Ossola	1	0	4	0	5
Vercelli	1	1	2	0	4
Verona	1	0	5	0	6
Vibo Valentia	2	0	1	0	3
Vicenza	7	0	16	0	23
Viterbo	20	0	2	0	22
Totale	613	15	3.141	856	4.625

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 47 – Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione (2020-2024)

Anno	Con scorta internazionale	Senza scorta internazionale	Totali
2020	2.392	959	3.351
2021	2.589	831	3.420
2022	3.275	641	3.916
2023	3.488	779	4.267
2024	3.458	1.167	4.625

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 48 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori assoluti) - Prime cinque nazioni (2020-2024)

Nazionalità	2020	Rango	2021	Rango	2022	Rango	2023	Rango	2024	Rango
Albania	136	2	167	3	171	3	206	4	670	2
Egitto	66	4	285	2	322	2	269	3	320	4
Georgia	46	5	47	5	78	-	86	-	137	5
Marocco	92	3	14	-	140	4	281	2	390	3
Nigeria	34	-	53	4	107	5	155	5	221	-
Tunisia	1.925	1	1.866	1	2.283	1	2.114	1	1.913	1
Altro	93	-	157	-	174	-	377	-	56	-
Totale	2.392		2.589		3.275		3.488		3.707	

Nota: I dati dell'anno 2020 sono stati revisionati

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 49 – Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale (valori percentuali) -
Prime cinque nazioni (2020-2024)

Nazionalità	2020	Rango	2021	Rango	2022	Rango	2023	Rango	2024	Rango
Albania	5,7	2	6,5	3	5,2	3	5,9	4	18,1	2
Egitto	2,8	4	11,0	2	9,8	2	7,7	3	8,6	4
Georgia	1,9	5	1,8	5	2,4	-	2,5	-	3,7	5
Marocco	3,8	3	0,5	-	4,3	4	8,1	2	10,5	3
Nigeria	1,4	-	2,0	4	3,3	5	4,4	5	6,0	-
Tunisia	80,5	1	72,1	1	69,7	1	60,6	1	51,6	1
Altro	3,9	-	6,1	-	5,3	-	10,8	-	1,5	-
Totale	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

Nota: I dati degli anni 2018-2022 sono stati revisionati

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

14 Risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) - anno 2024

171

14.1 Premessa

Nel corso del 2024, il Garante nazionale ha proseguito lo svolgimento delle iniziative progettuali del FAMI. I progetti in questione, sviluppati nel tempo con il supporto dell'Autorità di gestione del Fondo, mirano a consolidare le competenze tecniche, l'uniformità dei criteri di osservazione e la qualità delle analisi sui rimpatri forzati, in coerenza con le linee strategiche europee in materia di migrazione e tutela dei diritti fondamentali.

L'U.O. 4, in tale ambito, attraverso l'organizzazione dell'attività di monitoraggio e il ruolo esercitato dai propri componenti ha assicurato il necessario supporto tecnico e operativo per il raggiungimento degli obiettivi fissati. L'intervento dell'U.O. 4 si è esteso tanto alla pianificazione delle attività formative quanto alla strutturazione dei protocolli di monitoraggio e alla gestione delle relazioni con le autorità partner e gli organismi europei di riferimento.

14.2 "Rimpatri forzati e tutela dei diritti": progetto FAMI 3

Il primo luglio 2024, è stato indicato quale data di avvio del progetto FAMI 3, approvato dall'Autorità di gestione FAMI il 9 febbraio 2024.

L'iniziativa, coerente con le finalità del Programma nazionale FAMI 2021–2027, si propone di fornire formazione specialistica a 80 operatori impegnati nelle attività di monitoraggio e di assicurare la supervisione diretta di operazioni di rimpatrio forzato che coinvolgano complessivamente 3.000 cittadini stranieri.

Il progetto, tuttavia, ha incontrato significative difficoltà di attuazione⁴⁹. Le circostanze hanno così determinato un ritardo nell'avvio concreto delle attività progettuali, richiedendo al Collegio del Garante nazionale l'adozione di misure di riallineamento organizzativo e la definizione di nuove modalità attuative. In costanza di questa fase transitoria, per evitare l'interruzione delle attività di formazione e garantire la continuità delle competenze interne, l'U.O. 4 ha organizzato, il 4 luglio 2024, una sessione di formazione interna per monitor, condotta da docenti appartenenti all'Ufficio stesso.

L'iniziativa ha visto la partecipazione attiva di 18 componenti dell'Ufficio, di cui 3 in qualità di formatori, e ha rappresentato un momento significativo di consolidamento tecnico-metodologico per le nuove figure coinvolte nel progetto. Tale attività si è posta come passaggio prodromico all'effettiva implementazione delle successive fasi operative previste dal progetto FAMI 3.

15 Attività di docenza - anno 2024

172

Nel 2024, è proseguita la collaborazione istituzionale tra il Garante nazionale e la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, finalizzata a rafforzare la formazione del personale della Polizia di Stato impiegato nei servizi di scorta durante le operazioni di rimpatrio forzato.

Su incarico del Presidente, il 6 marzo 2024, due componenti dell'U.O. 4 hanno tenuto una lezione dal titolo *Il Garante nazionale e la tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato*, nell'ambito del 17° corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da impiegare nei servizi di scorta delle persone da rimpatriare, organizzato presso l'istituto per ispettori della Polizia di Stato di Nettuno, svoltosi dal 4 al 15 marzo 2024.

L'intervento formativo ha approfondito i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani, le garanzie previste dal Protocollo opzionale alla Convenzio-

⁴⁹ Una serie di eventi imprevisti che hanno inciso sull'operatività del Garante nazionale. Tra questi, l'improvvisa scomparsa del Presidente, il collocamento in quiescenza del Responsabile dell'U.O. 4 — che rivestiva anche il ruolo di Responsabile di progetto —, il conseguente avvicendamento dei referenti e dei coordinatori progettuali, nonché un turnover elevato tra il personale precedentemente formato per il monitoraggio dei rimpatri.

ne ONU contro la tortura e le buone pratiche di monitoraggio delle fasi di accompagnamento forzato.

16 Attività consultiva - anno 2024

Nell'anno 2024, l'U.O. 4 ha prestato l'attività consultiva al Garante nazionale. L'U.O. 4 ha offerto il supporto al Collegio nella stesura di documenti rilevanti per il quadro normativo e operativo italiano. Tra i principali contributi forniti, si annoverano:

- a. la memoria 20 maggio 2024, trasmessa alla Camera dei deputati in relazione all'AC 1660, disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno, Matteo Piantedosi, dal Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, e dal Ministro della Difesa, Guido Crosetto, — concernente *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, presentato il 22 gennaio 2024* (pubblicata);
- b. il parere 11 giugno 2024, sullo *Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza e dei centri di cui agli articoli 10-ter e 14 del Testo unico sull'immigrazione*, approvato con decreto del Ministro dell'Interno 4 marzo 2024 (pubblicato);
- c. la memoria primo agosto 2024, trasmessa al Senato della Repubblica — Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani, quale *Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e nella realtà internazionale* (pubblicata).

L'U.O. 4 ha altresì contribuito in maniera sostanziale all'elaborazione della *Strategia nazionale per la gestione integrata delle frontiere*, iniziativa avviata su impulso del Ministero dell'interno e concepita per garantire piena conformità al ciclo politico- strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere fissato dalla Commissione europea (comunicazione 14 marzo 2023), e definito dall'Agenzia Frontex (decisione 20 settembre 2023), secondo gli articoli 8 e 9 del Regolamento UE 2019/1896.

Per assicurare la piena operatività della *Strategia nazionale*, il Ministro dell'Interno ha istituito un apposito Comitato interministeriale mediante decreto ministeriale 25 gennaio 2024, mentre, per supportare tecnicamente i lavori del Comitato, il Capo della Polizia ha istituito un Comitato tecnico per la redazione dei documenti relativi a una gestione integrata delle frontiere (CTR) con decreto 26 gennaio 2024.

Il Garante nazionale è stato designato componente del CTR, partecipando attivamente a tutte le fasi di elaborazione dei documenti strategici. L'U.O. 4 tra luglio e ot-

tobre 2024 ha fornito analisi, dati e stesura di proposte concrete, che hanno integrato il testo della *Strategia nazionale*. Nel mese di dicembre 2024, il contributo è confluito nel testo finale della *Strategia nazionale*⁵⁰ e del relativo *Piano d'azione*.

L'impegno svolto dall'U.O. 4 testimonia la centralità del Garante nazionale come autorità di riferimento in materia di tutela dei diritti fondamentali, con un approccio che coniuga il rigore tecnico-normativo con la capacità di influenzare efficacemente le politiche pubbliche in tema di migrazione e sicurezza.

17 Intervento *amicus curiae* nel giudizio di costituzionalità dell'articolo 14, comma 2, del testo unico sull'immigrazione

Il 9 dicembre 2024, l'Autorità ha formalizzato un intervento come *amicus curiae*, presentando alla Corte costituzionale un'opinione scritta volta a evidenziare possibili profili di incompatibilità della disposizione censurata in materia di modalità di trattamento nei Cpr con gli articoli 13, secondo comma, e 3 della Costituzione⁵¹.

L'U.O. 4 ha fornito il supporto tecnico e giuridico necessario per articolare un intervento coerente con le osservazioni del Garante nazionale, sottolineando in particolare l'inadeguatezza della norma censurata nel definire con sufficiente precisione i modi della restrizione nei Cpr.

La decisione finale, pronunciata con sentenza 3 luglio 2025 n. 96, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità proposte, pur riconoscendo sussistente, come anche sottolineato dall'intervento del Garante nazionale, il *vulnus* denunciato, in considerazione della riserva assoluta di legge, rispetto alla carenza di disciplina sulle modalità di restrizione.

18 Supporto a organismi sovranazionali di controllo in visita - anno 2024

Nel corso dell'anno 2024, l'Italia ha accolto la visita delle delegazioni di due organismi sovranazionali incaricati di monitorare il rispetto dei diritti umani nelle strutture di competenza dell'U.O. 4.

⁵⁰ Le attività consultive dell'U.O. 4 in questo contesto hanno rappresentato un'eccellente sintesi tra competenze legali, conoscenze operative sul campo e capacità di supporto strategico: l'Ufficio ha così garantito che la Strategia nazionale fosse non solo conforme ai requisiti europei e internazionali, ma anche radicata nelle esigenze operative delle strutture italiane, con una visione integrata e coerente della gestione delle frontiere.

⁵¹ La questione era stata sollevata in precedenza mediante quattro ordinanze emesse il 17 ottobre 2024 dal giudice di pace di Roma — tutte di contenuto sostanzialmente identico — pubblicate successivamente nella Gazzetta Ufficiale del 20 novembre 2024.

Dal 2 al 12 aprile, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti del Consiglio d'Europa ha effettuato una missione *ad hoc*, finalizzata a esaminare le condizioni di permanenza e il trattamento dei cittadini stranieri in quattro Cpr. L'U.O. 4 ha fornito supporto tecnico durante gli incontri e nella preparazione dei documenti di contesto, assicurando che le informazioni presentate fossero dettagliate e complete, riflettendo la realtà operativa delle strutture italiane.

Successivamente, dal 2 al 10 maggio, il Meccanismo internazionale sulla giustizia razziale e sull'uguaglianza nell'applicazione della legge (*International Independent Expert Mechanism to Advance Racial Justice and Equality in Law Enforcement – EMLER*), istituito nel 2021 dal Consiglio ONU per i diritti umani, ha svolto una missione in Italia.

Durante questa visita, è stato esaminato, tra gli altri, il Cpr di Roma – Ponte Galeria. Anche in questo caso, l'U.O. 4 ha fornito supporto tecnico e operativo per facilitare le attività di monitoraggio, garantendo che i rapporti prodotti fossero esaustivi e accurati rispetto al contesto domestico.

19 Inventario dei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti - secondo semestre del 2023 e anno 2024

L'inventario dei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti rappresenta uno strumento conoscitivo e operativo essenziale per l'azione del Garante nazionale. Esso consente di disporre di una mappatura sistematica e aggiornata dei contesti nei quali si esercitano, a vario titolo, forme di limitazione della libertà personale nei confronti di cittadini stranieri, in esecuzione di provvedimenti amministrativi e giudiziari, o di prassi che rischiano di determinare situazioni di privazione della libertà di fatto.

L'inventario, elaborato sulla base delle informazioni acquisite attraverso le visite di monitoraggio, le comunicazioni istituzionali e i dati forniti dalle amministrazioni competenti, mira a garantire una visione organica e comparabile delle differenti tipologie di strutture presenti sul territorio nazionale.

La conoscenza puntuale di tali luoghi costituisce una condizione preliminare per la pianificazione delle attività di vigilanza e per la verifica del rispetto dei diritti fondamentali delle persone ivi trattenute o accolte.

Le categorie individuate rispecchiano la pluralità dei contesti nei quali, a diverso titolo, si realizza una limitazione della libertà personale: dai Cpr, destinati al trattenimento amministrativo finalizzato all'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento, agli *hotspot* e ai centri governativi di prima accoglienza, dedicati alle procedure di

frontiera, fino alle strutture “diverse e idonee” nella disponibilità dell’Autorità di pubblica sicurezza e ai locali idonei presso gli uffici di frontiera, attivati per trattenimenti brevi di persone da espellere. Ciascuna di queste tipologie presenta caratteristiche proprie in termini di finalità, durata della permanenza, autorità competente e quadro normativo di riferimento, ma tutte concorrono a delineare un sistema articolato, che richiede un costante impegno di monitoraggio.

19.1 Inventario dei centri di permanenza per il rimpatrio

I Cpr rappresentano una delle realtà più delicate nell’ambito della privazione della libertà personale, poiché vi sono trattenuti cittadini stranieri in attesa di rimpatrio o di definizione della loro posizione giuridica sul territorio nazionale. Si tratta di strutture destinate ad accogliere persone che, per diverse ragioni, non possono essere immediatamente allontanate dal territorio dello Stato.

- a. **Destinatari.** Possono essere trattenuti nei Cpr gli stranieri respinti ai sensi dell’articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 del Testo unico sull’immigrazione, gli stranieri espulsi sottoposti a misura di rimpatrio forzato, nonché i richiedenti asilo attinti da un provvedimento di trattenimento.

Quest’ultima categoria comprende anche coloro che si trovano in attesa di trasferimento verso altri Paesi dell’Unione europea, secondo le procedure previste dal cosiddetto Regolamento Dublino.

- b. **Fonti normative principali.** Il quadro normativo di riferimento è ampio e complesso, articolato su più livelli legislativi e regolamentari. La disciplina generale è dettata dall’articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, mentre ulteriori disposizioni sono contenute negli articoli 6, 6-ter e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e negli articoli 20-23 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

A completamento del quadro regolatorio, la direttiva del Ministro dell’interno 19 maggio 2022 ha approvato il regolamento dei Cpr e il decreto ministeriale 4 marzo 2024 ha definito lo schema di capitolato di gara per la gestione dei centri, includendo le specifiche tecniche (Allegato 5-bis) relative alle condizioni materiali e ai servizi da garantire.

- c. **Tempi massimi di permanenza.** La durata di trattenimento e, in generale, di permanenza è differenziata in base alla condizione giuridica dei soggetti interessati: fino a 18 mesi per i destinatari di un provvedimento di espulsione o respingimento⁵², fino a 12 mesi per i richiedenti asilo e fino a 12 settimane per i richiedenti

asilo in attesa di trasferimento ai sensi del Regolamento Dublino.

- d. Autorità giudiziaria competente.** La convalida e le proroghe dei provvedimenti di trattenimento rientrano nella competenza dell’Autorità giudiziaria ordinaria. In particolare, il giudice di pace è competente nei casi di trattenimento pre-espulsivo, mentre per i richiedenti asilo la competenza è stata di recente attribuita alle Corti d’appello individuate ai sensi dell’articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il Questore che ha emesso il provvedimento oggetto di convalida.
- e. Strutture.** Il funzionamento dei Cpr e le condizioni di trattenimento costituiscono un ambito di osservazione costante per il Garante nazionale, che esercita la propria funzione di vigilanza e prevenzione secondo le previsioni dell’OPCAT. In tale contesto, particolare attenzione è rivolta al rispetto della dignità delle persone, alla garanzia dei diritti fondamentali, all’accesso all’assistenza sanitaria e legale, nonché alla trasparenza nella gestione delle strutture.

Di seguito sono riportati i dati raccolti sulle strutture di riferimento individuate tra il 2023 e il 2024.

⁵² I tempi massimi di permanenza sono ridotti nel caso in cui la persona prima di fare ingresso nel Cpr sia stata detenuta per un determinato periodo di tempo in carcere.

*Tabella 50 – Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)
suddivisi per nazionalità dichiarata (2023)*

Paese	Donne	Uomini	Totale	Paese	Donne	Uomini	Totale
Albania	2	213	215	Kirghizistan	0	1	1
Algeria	0	186	186	Kosovo	0	11	11
Angola	0	1	1	Lettonia	0	1	1
Arabia Saudita	0	1	1	Libano	0	1	1
Argentina	0	3	3	Liberia	0	3	3
Armenia	0	1	1	Libia	0	11	11
Australia	0	1	1	Lituania	1	0	1
Austria	0	1	1	Malaysia	0	1	1
Bangladesh	1	41	42	Mali	0	5	5
Belgio	0	1	1	Marocco	1	935	936
Benin	0	1	1	Mauritius	0	1	1
Bielorussia	0	1	1	Moldavia	1	25	26
Bolivia	0	4	4	Montenegro	0	3	3
Bosnia-Erzegovina	0	21	21	Niger	0	2	2
Brasile	1	7	8	Nigeria	6	446	452
Bulgaria	0	4	4	Paesi Bassi	0	3	3
Burkina Faso	0	2	2	Pakistan	0	76	76
Camerun	0	5	5	Perù	5	61	66
Capo Verde	0	1	1	Polonia	0	6	6
Cile	1	13	14	Repubblica del Congo	1	3	4
Colombia	1	7	8	Rep. di Corea (Corea del Sud)	0	1	1
Costa D'Avorio	0	27	27	Rep. di Macedonia del Nord	0	17	17
Cuba	4	10	14	Repubblica di Serbia	2	31	33
Dominica	0	1	1	Repubblica Dominicana	1	10	11
Ecuador	0	16	16	Rep. Popolare Cinese	4	11	15
Egitto	0	456	456	Romania	3	86	89
El Salvador	1	13	14	Senegal	0	88	88
Eritrea	0	4	4	Seychelles	0	1	1
Estonia	0	1	1	Sierra Leone	0	3	3
Etiopia	0	1	1	Siria	0	7	7
Federazione Russa	0	4	4	Slovenia	0	2	2
Filippine	0	17	17	Somalia	0	9	9
Francia	0	1	1	Sri Lanka	0	24	24
Gabon	0	1	1	Stati Uniti d'America	1	1	2

*segue

Paese	Donne	Uomini	Totale	Paese	Donne	Uomini	Totale
Gambia	0	271	271	Sudan	0	2	2
Georgia	3	119	122	Tanzania	0	1	1
Ghana	0	72	72	Territori Palestinesi	0	2	2
Guatemala	0	1	1	Togo	0	1	1
Guinea	0	11	11	Tunisia	3	3.120	3.123
Guinea Bissau	0	5	5	Turchia	0	22	22
Honduras	0	2	2	Ucraina	0	2	2
India	0	20	20	Ungheria	0	2	2
Indonesia	0	1	1	Uruguay	1	3	4
Iraq	0	5	5	Venezuela	1	3	4
Kenya	0	1	1	Zimbabwe	0	1	1
				Totali	45	6.620	6.665

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

179

Tabella 51 – Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanati arbitrariamente	0	128	128
Arrestati all'interno dei centri	0	78	78
Dimessi per altri motivi	2	734	736
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	4	513	517
Effettivamente rimpatriati	8	3.126	3.134
Richiedenti protezione internazionale	2	104	106
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria*	29	1.937	1.966
Totale	45	6.620	6.665

* La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe.

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 52 – Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)

Nome del centro	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 31.12.2024	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
				Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese	126	90	Badia Grande a.r.l. Soc. Coop. Sociale - Onlus	11.06.2018	12.12.2023
			Associazione La Mano di Francesco E.T.S.	13.12.2023	12.12.2024
Brindisi-Restinco	48	14	RTI Cons. Hera soc.coop Agh Resort	01.06.2022	31.05.2024
Caltanissetta-Pian del Lago	92	68	Essequadro Soc. Coop. Sociale	01.03.2020	13.09.2023
			Albatros 1973 Soc.Coop. Sociale a.r.l.	14.09.2023	13.09.2024
Gradisca d'Isonzo (GO)	150	77	Ekene Onlus Coop. Soc.	16.12.2019	15.02.2024
Macomer (NU)	50	50	Ekene Onlus Coop. Soc.	20.03.2022	18.03.2024
Palazzo S. Gervasio (PZ)	128	60	Engel Italia s.r.l.	29.10.2018	30.06.2023
			Soc. Coop. Sociale "Officine Sociali"	01.07.2023	30.06.2024
Roma-Ponte Galeria	250	117	ORS Italia S.R.L.	01.02.2022	30.01.2024
Torino*	210	0	ORS Italia S.R.L.	15.05.2022	14.05.2023
Trapani-Milo	204	156	RTI Coop. Soc.Vivere Con-Consortio HERA	04.08.2021	31.01.2025
Milano	120	48	Impresa Martinina SRL	01.12.2022	30.11.2024

* Chiuso per danneggiamenti

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 53 – Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)

Cpr	Capienza effettiva al 31.12.2023	Persone transitate nel 2023	Giorni di permanenza media	Persone effettivamente rimpatriate nel 2023
Bari-Palese	72	614	40,89	202
Brindisi-Restinco	14	91	52,04	46
Caltanissetta-Pian del Lago	68	1.159	14,52	1.011
Gradisca d'Isonzo (GO)	77	853	37,21	443
Macomer (NU)	50	302	52,35	89
Palazzo S. Gervasio (PZ)	60	879	36,87	211
Roma-Ponte Galeria	121	1.144	26,73	268
Torino	0*	236	41,55	46
Trapani-Milo	156	889	31,49	611
Milano	48	498	36,00	207

* In data 31.12.2023 il CPR di Torino risulta chiuso

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

181

Tabella 54 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2023)

Paese	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei CPR	Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Motivi vari	Richiedenti protezione internazionale	Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria	Totali
Albania	1	1	1	134	13	4	61	215
Algeria	4	5	33	48	25	6	65	186
Egitto	6	4	6	255	50	8	127	456
Gambia	0	3	20	93	57	9	89	271
Georgia	0	1	3	53	10	0	55	122
Marocco	20	21	188	159	162	9	377	936
Nigeria	0	8	18	136	102	16	172	452
Romania	1	1	7	58	3	0	19	89
Senegal	0	1	26	12	17	1	31	88
Tunisia	94	24	105	2.037	221	35	607	3.123

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 55 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2020-2021)

Cpr	2020				2021			
	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Bari-Palese	696	15,0	331	47,6%	626	29,5	308	49,2%
Brindisi-Restinco	300	36,3	171	57,0%	244	51,2	87	35,7%
Caltanissetta-Pian del Lago	105	54,8	39	37,1%	564	14,5	496	87,9%
Gorizia-Gradisca di Isonzo	709	27,9	446	62,9%	773	38,7	429	55,5%
Nuoro-Macomer	175	73,3	37	21,1%	197	73,5	35	17,8%
Potenza-Palazzo S. Gervaso	143	58,0	51	35,7%	845	22,7	539	63,8%
Roma-Ponte Galeria	1.083	28,5	441	40,7%	468	34,7	210	44,9%
Torino-Brunelleschi	816	41,0	438	53,7%	776	46,7	142	18,3%
Trapani-Milo	93	36,3	54	58,1%	180	15,8	123	68,3%
Milano-Corelli	267	8,6	224	83,9%	469	35,3	151	32,2%
Totale	4.387	37,95	2.232	50,9%	5.142	36,26	2.520	49,0%

Tabella 56 – Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)
suddivisi per nazionalità dichiarata (2024)

Paese	Donne	Uomini	Totale	Paese	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan	0	6	6	Kirghizistan	0	1	1
Albania	2	147	149	Kosovo	0	9	9
Algeria	0	145	145	Liberia	0	7	7
Argentina	0	2	2	Libia	0	17	17
Bangladesh	0	49	49	Lituania	0	3	3
Bielorussia	0	1	1	Mali	0	9	9
Bolivia	0	2	2	Marocco	8	791	799
Bosnia-Erzegovina	3	12	15	Mauritania	0	2	2
Brasile	1	12	13	Mauritius	0	4	4
Bulgaria	2	5	7	Messico	0	1	1
Burkina Faso	0	1	1	Moldavia	3	23	26
Camerun	0	7	7	Montenegro	1	5	6
Capo Verde	3	0	3	Niger	0	4	4
Ciad	0	1	1	Nigeria	9	430	439
Cile	8	24	32	Norvegia	0	1	1
Colombia	1	9	10	Paesi Bassi	0	1	1
Costa D'Avorio	0	35	35	Pakistan	0	63	63
Croazia	0	2	2	Perù	12	60	72
Cuba	4	14	18	Polonia	0	11	11
Dominica	0	1	1	Repubblica Ceca	0	1	1
Ecuador	0	20	20	Rep. Democratica del Congo	0	4	4
Egitto	0	418	418	Rep. di Macedonia del Nord	0	3	3
El Salvador	0	15	15	Rep. di Serbia	0	13	13
Eritrea	0	2	2	Rep. Dominicana	0	7	7
Etiopia	0	1	1	Rep. Islamica dell'Iran	0	7	7
Federazione Russa	1	7	8	Rep. Popolare Cinese	11	17	28
Filippine	4	16	20	Romania	3	77	80
Francia	0	3	3	Senegal	0	88	88
Gabon	0	6	6	Sierra Leone	0	3	3
Gambia	0	182	182	Siria	0	2	2
Georgia	5	103	108	Slovenia	0	1	1
Ghana	0	86	86	Somalia	0	7	7
Giamaica	0	1	1	Sri Lanka	0	18	18
Grecia	0	1	1	Sudan	0	5	5

*segue

Paese	Donne	Uomini	Totale	Paese	Donne	Uomini	Totale
Guatemala	0	1	1	Tagikistan	0	3	3
Guinea	1	30	31	Tanzania	0	3	3
Guinea Bissau	0	2	2	Territori Dell'Autonomia Palestinese	0	1	1
Honduras	1	3	4	Togo	0	9	9
India	0	32	32	Tunisia	4	2641	2645
Iraq	0	5	5	Turchia	1	16	17
Islanda	0	1	1	Ucraina	0	1	1
Israele	0	1	1	Ungheria	0	1	1
Kazakistan	0	1	1				
Totale					88	5.782	5.870

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

184

Tabella 57 – Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	0	103	103
Arrestati all'interno dei centri	0	117	117
Dimessi per altri motivi	5	909	914
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	1	76	77
Effettivamente rimpatriati	6	2.520	2526
Richiedenti protezione internazionale	2	165	167
Deceduti all'interno dei centri	0	2	2
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria*	74	1890	1964
Totale	88	5.782	5.870

* La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe.

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 58 – Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)

Nome del centro	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 31.12.2024	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
				Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese	126	90	Associazione "La Mano di Francesco"	13.12.2023	13.12.2025
Brindisi-Restinco	48	48	RTI Cons. Hera soc.coop Agh Resort	17.05.2023	dal 01.06.2024 proroga tecnica
Caltanissetta-Pian del Lago	92	56	Albatros 1973 Soc. Coop.Sociale a.r.l.	14.09.2023	13.09.2025
Gradisca d'Isonzo (GO)	150	90	Edeco Coop. Sociale Onlus	18.11.2019	15.03.2025
Macomer (NU)	50	50	Ekene Onlus Coop. Soc.	20.03.2022	19.01.2025
Palazzo S. Gervasio (PZ)	128	88	Soc. Coop. Sociale "Officine Sociali"	01.07.2023	30.06.2025
Roma-Ponte Galeria	250	101	ORS Italia S.R.L.	31.01.2024	16.02.2025
Torino*	210	0	-	-	-
Trapani-Milo	204	84	RTI Coop. Soc. Vivere Con-Consorzio HERA	01.02.2023	30.07.2025**
Milano	120	48	Impresa Martinina SRL	01.12.2023	30.11.2024

* Chiuso per danneggiamenti

** dato in aggiornamento

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 59 – Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - (2024)

Paese	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi per altri motivi	Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Richiedenti protezione internazionale	Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria	Totali
Tunisia	69	27	303	28	1.680	57	479	2.643
Egitto	5	5	49	0	196	6	157	418
Marocco	23	38	241	25	89	18	365	799
Nigeria	0	10	77	3	139	26	184	439
Albania	0	0	9	1	71	2	66	149
Algeria	4	5	37	1	26	8	63	144
Gambia	0	5	37	0	49	13	78	182
Georgia	1	1	14	0	42	0	50	108
Romania	0	1	3	0	56	0	20	80
Senegal	0	2	22	2	11	2	56	95

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 60 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2022)

2022				
Cpr	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Bari-Palese	627	40,2	222	35,41%
Brindisi-Restinco	251	60,9	77	30,68%
Caltanissetta-Pian del Lago	1074	15,5	934	86,96%
Gorizia-Gradisca di Isonzo	802	39,2	435	54,24%
Nuoro-Macomer	202	72,74	47	23,27%
Potenza-Palazzo S. Gervasio	844	28,4	405	47,99%
Roma-Ponte Galeria	714	40,5	182	25,49%
Torino-Brunelleschi*	806	47,2	261	32,38%
Trapani-Milo	606	16,9	400	66,01%
Milano-Corelli	457	36,87	191	41,79%
Totale	6.383	39,84	3.154	49,41%

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 61 e Tabella 62 – Persone transitate, tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e persone effettivamente rimpatriate (2023 - 2024)

2023				
Cpr	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Bari-Palese	614	40,9	202	32,90%
Brindisi-Restinco	91	52,0	46	50,55%
Caltanissetta-Pian del Lago	1159	14,5	1011	87,23%
Gorizia-Gradisca di Isonzo	853	37,2	443	51,93%
Nuoro-Macomer	302	52,4	89	29,47%
Potenza-Palazzo S. Gervasio	879	36,9	211	24,00%
Roma-Ponte Galeria	1.099	26,7	268	24,39%
Torino-Brunelleschi*	236	41,6	46	19,49%
Trapani-Milo	889	31,5	611	68,73%
Milano-Corelli	498	36,0	207	41,57%
Totale	6.620	36,96	3.134	47,34%

2024				
Cpr	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Bari-Palese	531	45,85	147	27,68%
Brindisi-Restinco	142	53,1	82	57,75%
Caltanissetta-Pian del Lago	1407	15,0	1207	85,79%
Gorizia-Gradisca di Isonzo	638	42,0	283	44,36%
Nuoro-Macomer	264	54,91	52	19,70%
Potenza-Palazzo S. Gervasio	770	38,5	177	22,99%
Roma-Ponte Galeria	1.133	25,6	168	14,83%
Torino-Brunelleschi*	0	0,0	0	-
Trapani-Milo	329	45,1	157	47,72%
Milano-Corelli	656	24,94	253	38,57%
Totale	5.870	33,15	2.526	43,03%

*chiuso da marzo 2023

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

	2022			2023			2024		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
	14	553	567	11	590	601	20	432	452
	17	5.481	5.498	12	5.615	5.627	25	4.937	4.962
	18	102	120	16	159	175	27	127	154
	0	3	3	1	2	3	0	28	28
	8	187	195	5	254	259	16	258	274
	57	6.326	6.383	45	6.620	6.665	88	5.782	5.870

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

	2022			2023			2024		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
	24,56	8,74	8,88	24,44	8,91	9,02	22,73	7,47	7,70
	29,82	86,64	86,14	26,67	84,82	84,43	28,41	85,39	84,53
	31,58	1,61	1,88	35,56	2,40	2,63	30,68	2,20	2,62
	0,00	0,05	0,05	2,22	0,03	0,05	0,00	0,48	0,48
	14,04	2,96	3,05	11,11	3,84	3,89	18,18	4,46	4,67
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 65 – Capienza centri permanenza per i rimpatri (2024)

Cpr	Capienza effettiva al 31/12/2024
Bari	72 posti
Brindisi	48 posti
Caltanissetta	74 posti
Roma	101 (di cui 5 posti per donne)
Torino	Non attivo (a breve prevista riapertura)
Palazzo San Gervasio (Pz)	88 posti
Trapani	84 posti
Gradisca d'Isonzo (Go)	90 posti
Macomer (Nu)	50 posti
Milano	48 posti
Gjader (Albania)	144 posti

19.2 Inventario di *hotspot*, centri governativi di prima accoglienza e strutture analoghe destinate alle procedure di frontiera

190

Gli appositi locali previsti dall'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione), rappresentano strutture destinate alle procedure di frontiera, comunemente identificate come *hotspot* o centri governativi di prima accoglienza.

- a. **Destinatari.** Si tratta di luoghi in cui vengono accolti i richiedenti protezione internazionale non ancora autorizzati a fare ingresso sul territorio nazionale, sottoposti a procedura di frontiera con trattenimento. Queste strutture sono finalizzate a garantire l'identificazione, il fotosegnalamento e l'avvio delle procedure di asilo o di rimpatrio.
- b. **Fonti normative principali.** Il quadro normativo che disciplina il funzionamento di questi centri è stratificato. Oltre al già citato articolo 10-ter del Testo unico sull'immigrazione, si richiamano l'articolo 28-bis del decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, che regola le procedure di frontiera per l'esame delle domande di protezione internazionale, e l'articolo 6-bis del decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142, il quale rinvia a sua volta all'articolo 6 del medesimo decreto e all'articolo 14 del Testo unico sull'immigrazione.

Rilevanti sono altresì il decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158 e la legge 9 dicembre 2024, n. 187, che hanno aggiornato la lista dei paesi di origine sicuri.

A completamento del quadro regolamentare si colloca il decreto del Ministro dell'Interno del 4 marzo 2024, che approva lo schema di capitolato di gara per la gestione e il funzionamento dei centri di accoglienza, con particolare riferimento all'Allegato 6-bis, dedicato alle *Specifiche tecniche integrative per i centri ex articolo 10-ter T.U. Immigrazione*.

- c. Tempi massimi di permanenza.** La durata massima della permanenza nei locali di trattenimento è fissata in 4 settimane per i richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera, mentre può estendersi fino a 30 giorni nei casi in cui sia necessario determinare o verificare la cittadinanza o l'identità della persona interessata⁵³.
- d. Autorità giudiziaria competente.** La competenza per la convalida del provvedimento di trattenimento spetta alle Corti d'appello, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.
- e. Strutture.** Gli *hotspot* e i centri di prima accoglienza di cui all'articolo 10-ter Testo unico sull'immigrazione costituiscono un nodo cruciale del sistema nazionale di gestione dei flussi migratori e delle domande di asilo, collocandosi in una fase particolarmente delicata del percorso di ingresso e identificazione.

191

Di seguito sono riportati i dati raccolti sulle strutture di riferimento individuate tra il 2023 e il 2024.

Tabella 66 - Richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera con trattenimento nell'*hotspot* di Pozzallo - Modica* (2023)

Nazionalità	Uomini	Donne	Totale	Causa delle dimissioni
Tunisia	22	-	22	N°22 mancata convalida del trattenimento
Totale	22	-	22	

*l'*hotspot* ha una capienza di 83 posti dedicati a procedure accelerate di frontiera

⁵³ I tempi massimi di permanenza sono ridotti nel caso in cui la persona prima di fare ingresso nel Cpr sia stata detenuta per un determinato periodo di tempo in carcere.

Tabella 67 – Richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento - hotspot di Pozzallo - Modica* (2024)

Nazionalità	Totale	Uomini	Donne	Causa delle dimissioni
Afghanistan	0	-	-	-
Algeria	0	-	-	-
Angola	0	-	-	-
Azerbaijan	0	-	-	-
Bangladesh	20	20	-	Mancata convalida trattenimento
Benin	0	-	-	-
Burkina Faso	0	-	-	-
Camerun	0	-	-	-
Ciad	0	-	-	-
Comore	0	-	-	-
Costa d'Avorio	0	-	-	-
Egitto	13	13	-	Mancata convalida trattenimento
Eritrea	0	-	-	-
Etiopia	0	-	-	-
Federazione Russa	0	-	-	-
Gambia	0	-	-	-
Ghana	0	-	-	-
Giordania	0	-	-	-
Guinea	0	-	-	-
Guinea Equatoriale	0	-	-	-
Guinea Bissau	0	-	-	-
India	0	-	-	-
Iran	0	-	-	-
Iraq	0	-	-	-
Kazakistan	0	-	-	-
Kenya	0	-	-	-
Kuwait	0	-	-	-
Libano	0	-	-	-
Liberia	0	-	-	-
Libia	0	-	-	-
Mali	0	-	-	-
Marocco	0	-	-	-

*segue

Mauritania	0	-	-	-
Moldavia	0	-	-	-
Myanmar	0	-	-	-
Nepal	0	-	-	-
Niger	0	-	-	-
Nigeria	1	1		Mancata convalida trattenimento
Pakistan	0	-	-	-
Territori Palestinesi	0	-	-	-
Repubblica Centrafricana	0	-	-	-
Repubblica del Congo	0	-	-	-
Repubblica Democratica del Congo	0	-	-	-
Senegal	0	-	-	-
Sierra Leone	0	-	-	-
Siria	0	-	-	-
Somalia	0	-	-	-
Sud Sudan	0	-	-	-
Sudan	0	-	-	-
Sudafrica	0	-	-	-
Tagikistan	0	-	-	-
Togo	0	-	-	-
Tunisia	8	-	-	-
Turchia	0	-	-	-
Turkmenistan	0	-	-	-
Ucraina	0	-	-	-
Uzbekistan	0	-	-	-
Yemen	0	-	-	-
N.D.	0	-	-	-
TOTALE	42	42	0	

* L'hotspot ha una capienza di 83 posti dedicati al trattenimento dei richiedenti asilo

Tabella 68 – Richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento - hotspot di Porto Empedocle* (2024)

Nazionalità	Totale	Uomini	Donne	Causa delle dimissioni
Afghanistan	0	-	-	-
Algeria	0	-	-	-
Angola	0	-	-	-
Azerbaijan	0	-	-	-
Bangladesh	24	24	-	Mancata convalida o rimpatrio
Benin	0	-	-	-
Burkina Faso	0	-	-	-
Camerun	0	-	-	-
Ciad	0	-	-	-
Comore	0	-	-	-
Costa d'Avorio	0	-	-	-
Egitto	25	25	-	Mancata convalida o rimpatrio
Eritrea	0	-	-	-
Etiopia	0	-	-	-
Federazione Russa	0	-	-	-
Gambia	0	-	-	-
Ghana	1	1	-	Mancata convalida o rimpatrio
Giordania	0	-	-	-
Guinea	0	-	-	-
Guinea Equatoriale	0	-	-	-
Guinea Bissau	0	-	-	-
India	0	-	-	-
Iran	0	-	-	-
Iraq	0	-	-	-
Kazakistan	0	-	-	-
Kenya	0	-	-	-
Kuwait	0	-	-	-
Libano	0	-	-	-
Liberia	0	-	-	-
Libia	0	-	-	-
Mali	0	-	-	-
Marocco	2	2	-	Mancata convalida o rimpatrio

*segue

Mauritania	0	-	-	-
Moldavia	0	-	-	-
Myanmar	0	-	-	-
Nepal	0	-	-	-
Niger	0	-	-	-
Nigeria	0	-	-	-
Pakistan	0	-	-	-
Territori Palestinesi	0	-	-	-
Repubblica Centrafricana	0	-	-	-
Repubblica del Congo	0	-	-	-
Repubblica Democratica del Congo	0	-	-	-
Senegal	1	1	-	Mancata convalida o rimpatrio
Sierra Leone	0	-	-	-
Siria	0	-	-	-
Somalia	0	-	-	-
Sud Sudan	0	-	-	-
Sudan	0	-	-	-
Sudafrica	0	-	-	-
Tagikistan	0	-	-	-
Togo	0	-	-	-
Tunisia	68	68	-	Mancata convalida o rimpatrio
Turchia	0	-	-	-
Turkmenistan	0	-	-	-
Ucraina	0	-	-	-
Uzbekistan	0	-	-	-
Yemen	0	-	-	-
N.D.	0	-	-	-
Totale	121	121	0	

* l'hotspot ha una capienza di 70 posti dedicati al trattenimento dei richiedenti asilo

Tabella 69 – Centri destinati ai richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera (2024)

Centri	Posti destinati a richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera con trattenimento
Pozzallo – Modica (RG)	83 posti
Porto Empedocle (AG)	50 posti
Gjader (Albania)	880 posti

Tipologie di centri:

- a. *Pozzallo – Modica (RG) - Hotspot di Pozzallo: struttura di prima accoglienza per persone migranti sbarcate via mare, dove si svolgono le procedure di identificazione, fotosegnalamento e assistenza sanitaria iniziale. Modica funge da riferimento territoriale per servizi sanitari e di supporto logistico.*
- b. *Porto Empedocle (AG) - Hub di transito di Porto Empedocle: punto di sbarco e di trasferimento dei migranti provenienti da Lampedusa, utilizzato per le operazioni di identificazione, smistamento e successivo invio verso altri centri o strutture di accoglienza.*
- c. *Gjader (Albania) - Centro di accoglienza e trattenimento di Gjader (Albania): struttura prevista nell'ambito dell'accordo bilaterale Italia–Albania del 2023, destinata all'accoglienza temporanea, identificazione e gestione delle procedure di rimpatrio di persone soccorse in mare da unità italiane fuori dalle acque territoriali.*

19.3 Inventario delle strutture nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza e dei locali idonei presso l'ufficio di frontiera

Le “strutture diverse e idonee” nella disponibilità dell’Autorità di pubblica sicurezza, così come i “locali idonei” presso gli uffici di frontiera, rappresentano una soluzione residuale prevista dall’ordinamento per la gestione temporanea degli stranieri destinatari di un provvedimento di rimpatrio forzato, nei casi in cui non vi sia disponibilità di posti all’interno dei Cpr. Questi luoghi sono destinati a garantire la custodia dello straniero per il tempo strettamente necessario all’esecuzione del provvedimento di espulsione.

- a. **Destinatari.** Cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera eseguibile in un arco temporale di massimo 6 giorni.
- b. **Fonti normative principali.** Il riferimento normativo è contenuto nell’articolo 13, comma 5-bis, e nell’articolo 14, comma 2, del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull’immigrazione) che disciplinano le modalità e i limiti del trattenimento in tali strutture.

- c. Tempi massimi di permanenza.** La durata massima di trattenimento è limitata a 4 giorni nelle strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e a 2 giorni nei locali idonei presso gli uffici di frontiera.
- d. Autorità giudiziaria competente.** La convalida del trattenimento è attribuita al giudice di pace, che verifica la legittimità del provvedimento di rimpatrio forzato e del trattenimento in strutture diverse dal Cpr.
- e. Strutture.** Le strutture diverse e idonee e i locali presso gli uffici di frontiera costituiscono un presidio normativo di carattere residuale, attivabile solo in assenza di disponibilità nei centri dedicati.

Di seguito le strutture individuate.

Tabella 70 – Strutture diverse e idonee in uso per le finalità di cui all'articolo 13, comma 5 bis T.U. IMM. (2024)

Questura	Nr. Locali	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza in giorni*	Eventi critici	Nr. Persone direttamente rimpatriate
Alessandria	NO	-	-	-	-	-
Ancona	NO	-	-	-	-	-
Aosta	-	-	-	-	-	-
Arezzo	NO	-	-	-	-	-
Asti	2	Questura	0	0	0	0
Bari	NO	-	-	-	-	-
Barletta-Andria-Trani	NO	-	-	-	-	-
Belluno	NO	-	-	-	-	-
Benevento	NO	-	-	-	-	-
Bergamo	2	Questura	10	1,5	1	10
Biella	NO	-	-	-	-	-
Bologna	1	Questura	46	3	0	42
Bolzano	NO	-	-	-	-	-
Brescia	2	Questura	102	1,4	0	59
Brindisi	1	Questura	0	0	0	0
Cagliari	1	Questura	3	2	0	3
Caltanissetta	1	Questura	0	0	0	0
Catanzaro	2	Centro Polifunzionale di via Barlaam di Seminara	4	2	0	2
Chieti	1	Caserma	2	1	0	1
Cosenza	1	Questura	11	1	0	11
Crotone	NO	-	-	-	-	-
Cuneo	1	Questura	7	1	0	0
Enna	1	Complesso "Boris Giuliano" sito a Enna Bassa - Contrada Baronessa s.n.c.	1	2	3	1
Ferrara	NO	-	-	-	-	-
Firenze	1	Caserma Fadini	0	0	0	20
Foggia	-	-	-	-	-	-
Forlì Cesena	1	Questura, Forlì	6	14 ore	0	0

*segue

Gorizia	-	-	-	-	-	-
Grosseto	-	-	-	-	-	-
Imperia	1	Questura	3	1	0	3
Isernia	NO	-	-	-	-	-
La Spezia	NO	-	-	-	-	-
Lecce	2	Commissariato di Otranto	9	1,5	0	7
Livorno	1	Questura (sede di viale Boccaccio 5)	10	2,9	0	10
Lodi	1	Questura	1	1	0	1
Lucca	NO	-	-	-	-	-
Mantova	NO	-	-	-	-	-
Massa Carrara	0	-	-	-	-	-
Matera	1	Questura	0	0	0	0
Milano	1	Questura	7	1-1,5	2	4
Messina	NO	-	-	-	-	-
Novara	1	Questura	3	1	0	2
Nuoro	NO	-	-	-	-	-
Oristano	NO	-	-	-	-	-
Padova	1	Questura	3	1	1	3
Parma	2	Questura	1	14 ore	0	1
Pesaro e Urbino	1	Commissariato di Fano	5	2	0	0
Pescara	1	Questura	0	0	0	0
Piacenza	NO	-	-	-	-	-
Pordenone	NO	-	-	-	-	-
Pistoia		-	-	-	-	-
Potenza	1**	Questura	0	0	0	0
Reggio Emilia	NO	-	-	-	-	-
Rieti	2	Questura	12	1	0	7
Rimini		-	-	-	-	-
Roma	2***	CPR Ponte Galeria	0	0	0	
Rovigo	2	Questura	4	1	0	3
Salerno	2	Caserma Pisacane	15	1,5	0	10
Sassari	NO	-	-	-	-	-
Savona	NO	-	-	-	-	-

**segue*

Questura	Nr. Locali	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza in giorni*	Eventi critici	Nr. Persone direttamente rimpatriate
Siena	1	Questura	9	10 ore	0	9
Siracusa	1	Commissariato di Ortigia	1	2	0	0
Sondrio	NO	-	-	-	-	-
Taranto	NO	-	-	-	-	-
Terni	1	Questura	0	0	0	0
Torino	NO	-	-	-	-	-
Trapani	NO	-	-	-	-	-
Trento	0	-	-	-	-	-
Treviso	1	Questura	12	14 ore	0	6
Udine	NO	-	-	-	-	-
Venezia		-	-	-	-	-
Vercelli	NO	-	-	-	-	-
Verona	2	Questura	8	1	0	5
Vibo Valentia	1	Commissariato di Serra San Bruno	1	2	0	1
Vicenza	-	-	-	-	-	-
Viterbo	NO	-	-	-	-	-

200

**ove non diversamente indicato*

*** Locale inagibile alla data del 20 febbraio 2025*

**** 2 locali da 5 posti ciascuno alla data del 27 gennaio 2025 non ancora operativi*

Tabella 71 – Camere di sicurezza in uso anche per le finalità di cui all'articolo 13, comma 5 bis T.U. IMM. (2024)

Questura	Nr. Locali	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza in giorni*	Eventi critici	Nr. Persone direttamente rimpatriate
Agrigento	2	Caserma "D. Anghelone"	7	2	0	6
Alessandria	-	-	-	-	-	-
Ancona	-	-	-	-	-	-
Aosta	-	-	-	-	-	-
Arezzo	-	-	-	-	-	-
Ascoli Piceno	3	Questura	0	0	0	0
Asti	-	-	-	-	-	-
Avellino	2	Questura	0	0	0	0
Bari	-	-	-	-	-	-
Barletta-Andria-Trani	-	-	-	-	-	-
Belluno	-	-	-	-	-	-
Benevento	-	-	-	-	-	-
Bergamo	-	-	-	-	-	-
Biella	-	-	-	-	-	-
Bologna	2	Questura	0	0	0	0
Bolzano	-	-	-	-	-	-
Brescia	-	-	-	-	-	-
Brindisi	-	-	-	-	-	-
Cagliari	-	-	-	-	-	-
Caltanissetta	-	-	-	-	-	-
Campobasso	2	Questura	0	0	0	0
Caserta	2	Questura	10	1	0	10
Catania	2	Questura	36	2	0	6
Catanzaro	-	-	-	-	-	-
Chieti	-	-	-	-	-	-
Como	2	Questura	6	1	0	6
Cosenza	-	-	-	-	-	-
Cremona	3	Questura di Cremona, Commissariato di Crema	1	12 ore	0	0
Crotone	-	-	-	-	-	-
Cuneo	-	-	-	-	-	-

*segue

Questura	Nr. Locali	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza in giorni*	Eventi critici	Nr. Persone direttamente rimpatriate
Enna	-	-	-	-	-	-
Fermo	2	Questura	0	0	0	
Ferrara	-	-	-	-	-	-
Firenze	-	-	-	-	-	-
Foggia	-	-	-	-	-	-
Forlì Cesena	-	-	-	-	-	-
Frosinone	1	Questura	13	1	1	1
Genova	6	Questura	8	2	0	6
Gorizia	-	-	-	-	-	-
Grosseto	-	-	-	-	-	-
Imperia	-	-	-	-	-	-
Isernia	-	-	-	-	-	-
L'Aquila	2	Questura	1	1	0	1
La Spezia	-	-	-	-	-	-
Latina	1	Questura	10	2	2	10
Lecce	-	-	-	-	-	-
Lecco	2	Questura	1	12 ore	0	1
Livorno	-	-	-	-	-	-
Lodi	-	-	-	-	-	-
Lucca	-	-	-	-	-	-
Macerata	1	Commissariato di Civitanova Marche	7	1	0	1
Mantova	-	-	-	-	-	-
Massa Carrara	3	Questura di Massa Carrara, Commissariato di Carrara	0	0	0	0
Matera	2	Questura	0	0	0	0
Messina						
Milano	16	Questura	310	1-1,5	3	212
Modena	3	Questura	13	alcune ore	0	13
Monza e Brianza	-	Questura	39	1	4	11
Napoli	1	Questura	81	2,38	0	51
Novara	-	-	-	-	-	-

*segue

Nuoro	-	-	-	-	-	-
Oristano	-	-	-	-	-	-
Padova	2	Questura	0	0	0	0
Palermo	14	Caserma "Pietro Lungaro", Palermo	21	1	0	18
Parma	-	-	-	-	-	-
Pavia	3	Questura	4	1	0	4
Perugia	3	Questura	0	0	0	0
Pesaro e Urbino	1	Questura di Pesaro, Commissariato di Fano	19	2	0	0
Pescara	-	-	-	-	-	-
Piacenza	-	-	-	-	-	-
Pisa	1	Caserma Mameli	10	1 2	1	15
Pistoia	2	Questura	3	1	3	3
Pordenone	2	Questura	3	1	0	3
Potenza						
Prato	3	Questura	32	1	0	31
Ragusa	1	Questura	1	1	0	0
Ravenna	2	Questura	2	1	0	2
Reggio Calabria	2	Questura	1	1	0	1
Reggio Emilia	-	-	-	-	-	-
Rieti	-	-	-	-	-	-
Rimini	-	-	-	-	-	-
Roma	-	-	-	-	-	-
Rovigo	-	-	-	-	-	-
Salerno	-	-	-	-	-	-
Sassari	-	-	-	-	-	-
Savona	-	-	-	-	-	-
Siena	-	-	-	-	-	-
Siracusa	-	-	-	-	-	-
Sondrio	-	-	-	-	-	-
Taranto	-	-	-	-	-	-
Teramo	1	Questura	0	0	0	0
Terni	-	-	-	-	-	-
Torino	-	-	-	-	-	-

**segue*

Questura	Nr. Locali	Ubicazione	Persone transitate	Tempo medio permanenza in giorni*	Eventi critici	Nr. Persone direttamente rimpatriate
Trapani	-	-	-	-	-	-
Trento	2**	Questura	0	0	0	0
Treviso	-	-	-	-	-	-
Trieste	1	Commisariato, Sez. San Sabba	1	1	0	1
Udine	-	-	-	-	-	-
Varese	1	U.P.G.S.P.	14	1	0	0
Venezia	-	-	-	-	-	-
Verbano Cusio Ossola	2	Questura	1	1	0	1
Vercelli	-	-	-	-	-	-
Verona	-	-	-	-	-	-
Vibo Valentia	-	-	-	-	-	-
Vicenza	-	-	-	-	-	-
Viterbo	-	-	-	-	-	-

204

** ove non diversamente indicato*

*** Locali dichiarati inagibili in data 6 giugno 2024*

19.4 Luoghi di privazione della libertà *de facto* delle persone migranti

Accanto ai luoghi formalmente destinati al trattenimento amministrativo, esistono contesti nei quali possono configurarsi privazioni di fatto della libertà personale nei confronti di persone migranti. Situazioni di questo genere si riscontrano in strutture di frontiera, valichi di frontiera e centri di accoglienza per minori non accompagnati in quanto luoghi che, pur non qualificati giuridicamente come centri di detenzione, presentano condizioni o modalità di gestione tali da privare le persone accolte della loro libertà di circolazione.

- a. Strutture di frontiera.** Tra questi luoghi rientrano innanzitutto le strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico sull'immigrazione (i cosiddetti *hotspot*), nonché i centri governativi di prima accoglienza e altre strutture analoghe presenti sul territorio nazionale destinate alle verifiche di frontiera. In tali contesti, la presenza delle persone può protrarsi per periodi non sempre brevi e in condizioni che, nella prassi, si configurano come limitazioni della libertà personale, pur in assenza di un formale provvedimento di trattenimento⁵⁴.

L'U.O. 4 del Garante nazionale monitora la situazione delle strutture di frontiera ricevendo, i dati relativi alle presenze nei principali *hotspot* italiani, tra cui Isola di Capo Rizzuto, Roccella Jonica, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Taranto, Lampedusa, Porto Empedocle, Catania, Messina, Pozzallo–Modica, Augusta e Pantelleria.

Di seguito sono riportati i dati che più rilevano.

⁵⁴ Sul tema, il Garante nazionale ha dedicato specifici approfondimenti, tra cui il Rapporto CIE e Hotspot 2016-2017 dell'11 maggio 2017 e il Rapporto sul Centro di prima accoglienza di Isola di Capo Rizzuto. Entrambi hanno evidenziato criticità strutturali e funzionali, legate in particolare alla durata della permanenza, all'assenza di un chiaro quadro normativo e alla difficoltà di garantire un controllo effettivo sulla legittimità della privazione della libertà. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affrontato le questioni in oggetto accertando in diversi casi la violazione dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), che tutela il diritto alla libertà e alla sicurezza personale. Tra le pronunce più significative si ricordano la sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 (ricorso n. 16483/12, *Khlaifia e altri c. Italia*) e la sentenza del 30 marzo 2023 (ricorso n. 21329/18, *J.A. e altri c. Italia*), in cui è stata accertata anche la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, relativo al divieto di trattamenti inumani o degradanti.

Tabella 72 – Ingressi persone migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata (2023)

Paese	Uomini	Donne	Minori	Totale
Afghanistan	47	18	36	101
Algeria	45	9	4	58
Azerbaijan	0	0	0	0
Bangladesh	9690	1	189	9.880
Benin	1513	269	496	2.278
Bielorussia	0	0	0	0
Burkina Faso	8128	166	742	9.036
Camerun	3308	1170	711	5.189
Ciad	130	3	29	162
Comore	110	49	1	160
Costa d'Avorio	8108	5230	3378	16.716
Egitto	5412	17	1670	7.099
Eritrea	2678	312	1302	4.292
Etiopia	536	41	133	710
Federazione Russa	0	0	0	0
Gabon	6	6	0	12
Gambia	2596	45	1834	4.475
Ghana	325	32	47	404
Gibuti	0	0	0	0
Giordania	2	0	1	3
Guinea	11702	3394	4273	19.369
Guinea Equatoriale	6	3	5	14
Guinea-Bissau	83	0	15	98
India	56	1	0	57
Iran	80	27	25	132
Iraq	37	14	30	81
Kazakistan	0	0	0	0
Kenya	1	0	0	1
Kirghizistan	0	0	0	0
Kuwait	0	0	0	0
Libano	14	11	41	66
Liberia	276	84	48	408
Libia	128	24	52	204
Mali	5145	235	927	6.307
Marocco	206	44	30	280
Mauritania	58	0	0	58

*segue

Paese	Uomini	Donne	Minori	Totale
Mauritius	1	0	0	1
Moldavia	0	0	0	0
Mozambico	0	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0
Nepal	3	0	0	3
Niger	59	4	16	79
Nigeria	1169	306	166	1.641
Pakistan	3466	4	234	3.704
Palestina	195	30	56	281
Rep. Centrafricana	24	2	4	30
Rep. del Congo	8	0	3	11
Rep. Democratica del Congo	314	162	58	534
Ruanda	0	0	0	0
Senegal	1584	48	253	1.885
Sierra Leone	837	313	378	1.528
Siria	5663	680	1262	7.605
Somalia	289	51	236	576
Sri Lanka	1	0	0	1
Sud Sudan	462	22	77	561
Sudafrica	0	0	0	0
Sudan	5577	21	612	6.210
Tagikistan	0	0	0	0
Togo	213	27	26	266
Tunisia	8114	1242	3928	13.284
Turchia	1	0	0	1
Turkmenistan	0	0	0	0
Ucraina	0	0	0	0
Uzbekistan	2	0	0	2
Yemen	155	2	12	169
ND	5	4	2	11
TOTALE	88568	14123	23342	126033

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 – Ingressi di persone migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti (2023)

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	100.937	71.931	11.740	17.266	5.206	12.060
Pozzallo - Modica	13.539	9.220	1.288	3.031	584	2.447
Messina	8.550	6.423	1.013	1.114	341	773
Taranto	3.007	994	82	1.931	34	1.897
Totale	126.033	88.568	14.123	23.342	6.165	17.177

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 74 – Funzionamento e tempi di permanenza media nelle strutture Hotspot (2023)

Hotspot	Capienza regolamentare	Transitati	Giorni di permanenza media		Ente gestore	Durata temporale del contratto	
			Msna	Adulti		Decorrenza	Scadenza
Lampedusa	640	100937	4	4	Badia grande	01.03.2022	31.05.2023
					Croce rossa italiana	01.06.2023	31.12.2025
Pozzallo - modica (rg)	490	13539	17,06	10,91	Rti vivere con - consorzio hera	31.12.2022	31.12.2024
Messina	200	8550	2	7	Medihospes cooperativa sociale	01.01.2023	27.02.2024
Taranto	293	3007	25,57	2,29	Soc.Coop. Officine sociali	07.10.2022	06.10.2023

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 75 – Ingressi persone migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata (2024)

Paese	Uomini	Donne	Minori	Totale
Afghanistan	491	196	238	925
Algeria	58	6	6	70
Angola	0	0	1	1
Azerbaijan	2	0	0	2
Bangladesh	17.466	4	446	17.916
Benin	70	32	24	126
Burkina Faso	539	33	56	628
Camerun	938	249	259	1.446
Ciad	69	0	4	73
Comore	55	11	0	66
Costa d'Avorio	532	319	379	1.230
Egitto	4.202	36	864	5.102
Eritrea	1.125	155	620	1.900
Etiopia	855	84	306	1.245
Federazione Russa	3	0	0	3
Gambia	993	22	816	1.831
Ghana	198	22	35	255
Giordania	4	0	0	4
Guinea	2.456	1.052	1.484	4.992
Guinea Equatoriale	6	4	2	12
Guinea-Bissau	45	0	17	62
India	17	2	2	21
Iran	807	139	132	1.078
Iraq	410	97	117	624
Kazakistan	2	0	0	2
Kuwait	2	0	0	2
Libano	14	6	9	29
Liberia	32	13	8	53
Libia	190	29	87	306
Mali	1.976	104	277	2.357
Marocco	339	75	21	435
Mauritania	11	0	0	11
Moldavia	7	0	1	8
Myanmar	1	0	0	1

*segue

Paese	Uomini	Donne	Minori	Totale
Nepal	3	0	0	3
Niger	22	2	12	36
Nigeria	541	142	67	750
Pakistan	3.864	5	211	4.080
Palestina	386	69	71	526
Rep. Centrafricana	10	0	4	14
Rep. del Congo	0	0	0	0
Rep. Democratica del Congo	19	11	14	44
Senegal	787	6	134	927
Sierra Leone	204	111	103	418
Siria	12.255	1.222	2.349	15.826
Somalia	374	75	114	563
Sud Sudan	225	32	34	291
Sudafrica	2	0	18	20
Sudan	2.316	49	306	2.671
Tagikistan	1	0	0	1
Togo	60	3	1	64
Tunisia	5.109	920	2.133	8.162
Turchia	13	0	0	13
Turkmenistan	2	0	1	3
Ucraina	2	0	0	2
Uzbekistan	5	0	0	5
Yemen	30	0	2	32
ND	0	0	0	0
Totale	60.145	5.337	11.785	77.267

210

In attesa di ricontro dalla Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 76 – Ingressi di persone migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti (2024)

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	46.205	34.371	2.907	8.927	2.550	6.377
Porto Empedocle	313	244	20	49	21	28
Pozzallo-Modica	5.643	4.691	367	585	397	188
Catania	13.219	11.312	1.058	849	743	106
Augusta (SR)	1.041	874	40	127	67	60
Pantelleria (TP)	724	430	64	230	79	151
Messina	3.069	2.670	203	196	154	42
Isola di Capo Rizzuto (KR)	983	691	122	170	122	48
Roccella Jonica (RC)	2.070	1.379	298	393	292	101
Reggio Calabria	235	161	1	73	1	72
Taranto	181	131	9	41	25	16
Vibo Valentia	3.584	3.191	248	145	139	6
Totale	77.267	60.145	5.337	11.785	4.590	7.195

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 77 – Funzionamento e tempi di permanenza media nelle strutture Hotspot (2024)

Hotspot	Capienza regolamentare	Transitati	Permanenza media in giorni		Ente gestore	Durata temporale del contratto	
			MSNA	Adulti		Decorrenza	Scadenza
Lampedusa	640	45298	1,5	1,5	Croce Rossa Italiana	24.05.2023	31.12.2025
Porto empedocle	280	46205	3	3	Oltre il mare Soc. Coop. Soc.	18.01.2024	definizione procedura di gara
Pozzallo modica (rg)	489	5643	2,08	3,37	RTI Vivere Con - Consorzio HERA	31.12.2022	30.12.2024
Catania	650	13219	2	4	Croce Rossa Italiana	12.07.2023	10.04.2025
Augusta (sr)	250	1041	1	1	Non previsto		
Pantelleria (tp)	40	724	1,72	3,12	Cooperativa Sanitaria Delfino*	11.08.2023	11.08.2024
Messina	200	3069	0	3	MediHospes Cooperativa Sociale	28.02.2024	27.02.2025
Isola di capo rizzuto (kr)	80	983	1	1	Translator srl**	01.08.2024	31.07.2025
Roccella jonica (rc)	250	2070	n.d.	n.d.	Croce Rossa Italiana	26.08.2024	10.10.2024
Reggio calabria	200	235	n.d.	n.d.	Croce Rossa Italiana	05.08.2024	10.10.2024
Vibo valentia	280	3584	0	6,2	Croce Rossa Italiana	23.06.2023	21.04.2025
Taranto	293	181	3,45	1,77	Soc.Coop. Officine Sociali	07.10.2022	22.12.2024

*Scadenza contratto 11.08.2024

**Decorrenza contratto 1.08.2024

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

b. Valichi di frontiera. I locali situati presso i valichi di frontiera costituiscono spazi di transito e trattenimento temporaneo, nei quali le forme di privazione de facto della libertà personale non sempre rispettano gli standard previsti per la tutela delle persone sottoposte a limitazioni⁵⁵.

⁵⁵ Il Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (27 giugno 2019) ha documentato diverse criticità in riferimento a condizioni materiali, informazione sui diritti e accesso alle procedure di asilo.

Di seguito sono riportati i dati sui flussi di transito e trattenimento presso i valichi di frontiera, raccolti tra il 2023 e il 2024.

Tabella 78 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia (2023)

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Marittima	Terrestre
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	349	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	32	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Comiso	6	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Cuneo	5	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	28	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Forlì	3	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso il settore di Gorizia	0	0	155
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	22	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Varese - Malpensa	1.232	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bergamo Orio al Serio	598	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	5	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Parma	12	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Perugia	7	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	128	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Rimini	225	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino	1.250	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	129	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	126	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	116	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Ancona	33	182	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Bari	60	948	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Brindisi	0	83	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Catania	20	4	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Genova	61	12	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Napoli	58	2	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Pescara	22	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Trapani	0	6	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Venezia	241	0	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Corigliano	0	2	0

*segue

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Marittima	Terrestre
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Gioia Tauro	0	4	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Civitavecchia	0	7	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Livorno	0	1	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Monfalcone	0	1	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Palermo	0	7	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Ravenna	0	4	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Salerno	0	4	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Trieste	3	42	0
Ufficio con attribuzione di Polizia di Frontiera presso il porto di Pantelleria	0	1	0
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Basovizza	0	0	33
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Casa Rossa	0	0	44
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Ferneti	0	0	137
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Fusine Laghi	0	0	9
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico Gorizia San Gabriele	0	0	217
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Pese	0	0	9
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Passo Predil	0	0	4
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Rabuiese	0	0	47
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Sant'Andrea	0	0	33
Ufficio Polizia di Frontiera presso il settore di Tarvisio	0	0	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso il settore di Trieste	0	0	29
Ufficio Polizia di Frontiera presso il valico di Villa Opicina	0	0	171
Totali	4.772	1.310	890

214

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 79 – Persone trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera ai sensi dell’art. 10, comma 1, D.Lgs. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera) - (2023)

Ufficio Polizia di frontiera	2 giorni	3 giorni	4 giorni	5 giorni	6 giorni	Totale
Bergamo - Orio al serio	44	7	1	0	0	52
Milano - Malpensa	51	6	3	0	0	60
Roma Fiumicino aeroporto	0	28	13	4	1	46
Venezia aeroporto	47	13	12	1	0	73
Totale	142	54	29	5	1	231

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 80 – Persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia (2024)

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Settore Terrestre di Ventimiglia	0	1	0
Commissariato di P.S. Barletta - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	0	0	1
Commissariato di P.S. Brennero - Ufficio con attribuzioni di frontiera terrestre	0	8	0
Posto di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Augusta	0	0	1
Questura di Perugia - Ufficio con attribuzione di frontiera aerea	6	0	0
Questura di Ragusa - Ufficio con attribuzione di frontiera aerea di Comiso	2	0	0
Questura di Ravenna - Ufficio con attribuzione di frontiera marittima	0	0	1
Questura di Reggio Calabria - Ufficio con attribuzione di frontiera aerea di Reggio Calabria	1	0	0
Questura di Reggio Calabria - Ufficio con attribuzione di frontiera marittima	0	0	1
Settore Polizia di Frontiera Limone Piemonte - Ufficio Polizia di Frontiera aerea di Cuneo	2	0	0
Settore Terrestre di Como Ponte Chiasso	0	4	0
Settore Terrestre di Gorizia	0	1488	0
Settore Terrestre di Tarvisio	0	14	0
Settore Terrestre di Trieste	0	677	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Pescara	42	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	433	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	105	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	9	0	0

*segue

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera		
	Aerea	Terrestre	Marittima
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	1268	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	28	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	1488	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Napoli	63	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio	672	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Parma	12	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	153	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Punta Raisi	16	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	182	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	225	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	80	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Ancona	26	0	172
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Bari	58	0	980
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Brindisi	9	0	45
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Cagliari	1	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Catania	50	0	1
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Genova	62	0	25
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Olbia	1	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Rimini	151	0	1
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Ronchi dei Legionari	16	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Salerno	2	0	6
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Trapani	0	0	18
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo e marittimo di Venezia	219	0	0
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Gioia Tauro	0	0	4
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Livorno	0	0	12
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Napoli	0	0	6
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Palermo	0	0	57
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Civitavecchia	0	0	26
Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Trieste	0	0	43
Totali	5382	2192	1400

Tabella 81 – Persone trattenute presso gli Uffici di Polizia di frontiera ai sensi dell’art. 10, comma 1, D.Lgs. 286/98 (respingimento immediato alla frontiera):
Periodo 1.1.2024-31.12.2024

Ufficio Polizia di frontiera	2 giorni	3 giorni	4 giorni	5 giorni	6 giorni	7 giorni	Tot.
Bergamo - Orio al serio	43	12	3	1	0	0	59
Bologna aeroporto	1	0	0	0	0	0	1
Milano- Malpensa	40	12	8	0	0	0	60
Roma Fiumicino aeroporto	1	30	16	1	1	0	49
Venezia aeroporto	23	0	0	0	0	0	23
Totale	108	54	27	2	1	0	192

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

c. Centri di accoglienza per minori non accompagnati. Nei centri e locali dedicati all’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono state riscontrate situazioni di privazione della libertà *de facto*⁵⁶. In merito è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell’uomo con la decisione del 23 novembre 2023 (procedimento n. 47287/17, *A.T. e altri c. Italia*), nella quale è stata riconosciuta la violazione dell’articolo 5 Cedu per la privazione della libertà personale di minori stranieri non accompagnati all’interno dell’*hotspot* di Taranto, nonché la violazione dell’articolo 3 per le condizioni di accoglienza riscontrate.

Il complesso di queste situazioni evidenzia come la privazione della libertà personale possa manifestarsi anche in frangenti non formalizzati. Ciò richiede un costante monitoraggio e un rafforzamento degli strumenti di garanzia, affinché i diritti fondamentali delle persone migranti – in particolare la libertà e la dignità umana – siano sempre pienamente rispettati.

⁵⁶ Il Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati – CPsA di Roma Capitale del 22 settembre 2017 ha già evidenziato la necessità di garantire maggiore chiarezza sullo status giuridico dei minori e sulle condizioni della loro permanenza.

20 Raccolta dati sui migranti ottemperanti - secondo semestre del 2023 e anno 2024

Nell'ambito delle attività di monitoraggio curate dall'U.O. 4, sono stati raccolti e sistematizzati i dati relativi alle persone che, senza il ricorso a procedure di rimpatrio forzato, hanno lasciato volontariamente il territorio nazionale in ottemperanza a un provvedimento dell'Autorità competente.

Le tabelle che seguono riportano i dati dei soggetti ottemperanti riferiti rispettivamente al 2023 e al 2024 secondo provincia.

Tabella 82 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia (2023)

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale Ottemperanti	Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale Ottemperanti
Agrigento	10	-	10	Modena	2	2	4
Ancona	4	5	9	Monza e Brianza	5	1	6
Aosta	1	-	1	Napoli	7	-	7
Arezzo	1	-	1	Novara	4	2	6
Ascoli Piceno	2	-	2	Nuoro	2	-	2
Asti	1	-	1	Padova	2	-	2
Avellino	1	-	1	Palermo	7	-	7
Bari	18	3	21	Parma	3	1	4
Benevento	1	-	1	Perugia	5	4	9
Bergamo	10	1	11	Pesaro e Urbino	1	3	4
Biella	2	-	2	Pescara	1	-	1
Bologna	2	2	4	Piacenza	5	2	7
Bolzano	4	4	8	Pistoia	1	1	2
Brescia	19	13	32	Pordenone	2	1	3
Brindisi	4	1	5	Potenza	1	1	2
Cagliari	8	-	8	Prato	16	1	17
Caltanissetta	1	-	1	Ragusa	6	1	7
Campobasso	1	-	1	Ravenna	4	-	4
Caserta	1	-	1	Reggio Calabria	9	-	9
Catania	1	1	2	Reggio Emilia	2	2	4
Cosenza	6	1	7	Rieti	1	-	1

*segue

Cremona	1	-	1	Rimini	2	2	4
Crotone	5	1	6	Roma	18	3	21
Cuneo	1	-	1	Salerno	2	-	2
Fermo	1	-	1	Sassari	2	-	2
Ferrara	2	2	4	Savona	2	-	2
Firenze	16	3	19	Siena	3	2	5
Foggia	1	-	1	Siracusa	6	-	6
Forlì-Cesena	2	2	4	Sondrio	-	1	1
Frosinone	4	-	4	Taranto	5	-	5
Genova	1	-	1	Teramo	2	-	2
Gorizia	2	-	2	Terni	1	-	1
Grosseto	2	1	3	Torino	12	-	12
Imperia	1	1	2	Trapani	6	-	6
La Spezia	2	-	2	Trento	1	6	7
L'Aquila	3	1	4	Treviso	7	5	12
Latina	6	-	6	Trieste	10	1	11
Lecce	3	-	3	Udine	11	-	11
Lecco	1	-	1	Varese	3	-	3
Livorno	1	1	2	Venezia	8	-	8
Lodi	4	-	4	Verbano Cusio Ossola	2	-	2
Macerata	2	2	4	Vercelli	-	1	1
Mantova	-	3	3	Verona	1	5	6
Massa Carrara	2	-	2	Vibo Valentia	2	-	2
Matera	2	-	2	Vicenza	2	1	3
Messina	2	-	2	Viterbo	3	2	5
Milano	12	3	15				
				Totale	374	102	476

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 83 – Persone ottemperanti suddivise per Provincia (2024)

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale Ottemperanti	Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Totale Ottemperanti
Agrigento	17	2	19	Milano	27	3	30
Alessandria	1	1	2	Modena	2	5	7
Ancona	5	2	7	Monza e Brianza	6	4	10
Aosta	5	0	5	Napoli	13	0	13
Arezzo	1	0	1	Novara	8	5	13
Ascoli Piceno	3	0	3	Nuoro	2	0	2
Asti	0	1	1	Oristano	2	0	2
Bari	20	4	24	Padova	7	0	7
Belluno	1	0	1	Palermo	7	7	14
Benevento	1	0	1	Parma	1	0	1
Bergamo	15	5	20	Pavia	9	3	12
Biella	0	2	2	Perugia	12	1	13
Bologna	3	1	4	Pesaro Urbino	4	4	8
Bolzano	2	1	3	Piacenza	7	2	9
Brescia	33	25	58	Pisa	3	0	3
Brindisi	4	0	4	Pistoia	12	2	14
Cagliari	10	3	13	Pordenone	1	1	2
Caltanissetta	3	0	3	Potenza	4	0	4
Campobasso	1	0	1	Prato	35	3	38
Caserta	1	0	1	Ragusa	4	0	4
Catania	2	0	2	Reggio Calabria	10	0	10
Catanzaro	2	1	3	Rieti	1	0	1
Chieti	1	0	1	Rimini	1	15	16
Como	8	0	8	Roma	51	0	51
Cosenza	5	1	6	Rovigo	1	0	1
Cremona	4	0	4	Salerno	1	0	1
Crotone	11	2	13	Sassari	1	0	1
Cuneo	2	0	2	Savona	10	3	13
Ferrara	2	2	4	Siracusa	7	0	7
Firenze	32	7	39	Taranto	5	2	7
Foggia	1	0	1	Teramo	4	1	5

*segue

Forlì Cesena	4	2	6	Terni	1	0	1
Frosinone	2	0	2	Torino	14	2	16
Genova	9	1	10	Trapani	11	0	11
Gorizia	4	1	5	Trento	1	6	7
Grosseto	3	0	3	Treviso	9	6	15
Imperia	13	6	19	Trieste	8	2	10
L'Aquila	15	0	15	Udine	5	0	5
Latina	8	0	8	Varese	14	4	18
Lecce	2	1	3	Venezia	6	1	7
Lecco	5	0	5	Verbano Cusio Ossola	2	3	5
Livorno	1	0	1	Vercelli	2	2	4
Lodi	0	3	3	Verona	5	2	7
Macerta	5	1	6	Vibo Valentia	1	0	1
Mantova	4	3	7	Vicenza	1	5	6
Matera	3	0	3	Viterbo	3	0	3
Messina	2	0	2				
				Totale	617	172	789

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

21 Considerazioni finali

Il biennio considerato ha rappresentato per l'U.O. 4 un periodo di significativa trasformazione organizzativa. Le modifiche intervenute nella composizione interna e nella distribuzione delle responsabilità hanno imposto un ripensamento delle modalità di lavoro, che l'Unità ha saputo affrontare con equilibrio e spirito di adattamento, mantenendo elevato il livello di efficacia e di coerenza con il mandato istituzionale.

L'attivazione dei locali detentivi presso gli *hotspot* di Pozzallo-Modica e Porto Empedocle e l'avvio della struttura di Gjader hanno segnato un'evoluzione sostanziale nella geografia dei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti, estendendo il raggio di vigilanza del Garante nazionale anche a contesti di cooperazione internazionale.

L'U.O. 4 ha saputo coniugare questa espansione operativa con un'attitudine attenta e rispettosa delle vulnerabilità individuali, rafforzando la propria funzione di presidio dei diritti nei luoghi di trattenimento e di frontiera. L'esperienza maturata ha evidenziato la centralità del monitoraggio continuo come strumento di garanzia e di conoscenza, capace di tradurre l'osservazione diretta in indicazioni utili per il miglioramento delle prassi amministrative e per la promozione di una cultura della legalità rispettosa della persona.

Privazione della libertà
nell'ambito delle strutture sanitarie,
socio-sanitarie e assistenziali

UNITÀ ORGANIZZATIVA N. 5 – PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ NELL'AMBITO DELLE STRUTTURE SANITARIE, SOCIO-SANITARIE E ASSISTENZIALI

1 Quadro generale

Nel periodo compreso tra il secondo semestre del 2023 e il 2024, l'Unità Organizzativa n.5 - *Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali* (U.O. 5) ha subito un notevole ridimensionamento della dotazione organica, causa la cessazione a vario titolo del personale assegnato, compreso il responsabile dell'Unità.

L'operatività è in parte ripresa solo nel secondo semestre del 2024, quando, con ordine di servizio 3/2024, nelle more della riorganizzazione del lavoro a seguito di interpellati, all'U.O. 5 è stato assegnato in via provvisoria un responsabile con il supporto di un componente dell'Unità Penale con specifica competenza nella tutela della salute nei luoghi di privazione della libertà. Tale criticità organizzativa ha inevitabilmente inciso sui livelli di attività resi dall'Unità, in un periodo caratterizzato da avvicendamento e riorganizzazione dell'intero Ufficio.

All'U.O.5 è assegnato il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale in ambito sociale, sanitario e socio sanitario (in particolare le residenze per persone disabili – minori o adulte – o anziane, dove in passato sono state rilevate situazioni di privazioni di libertà di fatto) e la trattazione delle segnalazioni ad essi relative.

Il monitoraggio è rivolto anche ai Servizi di diagnosi e cura (Spdc) dove possono trovarsi persone sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio (Tso) e alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) di persone affette da disturbi mentali.

2 Segnalazioni su RSA, RSD, TSO

Nel periodo di riferimento sono state esaminate 53 istanze relative in massima parte alla permanenza presso le strutture residenziali sanitarie e socio-sanitarie, e in via residua relative alla richiesta di ingresso e alla permanenza presso le REMS o da parte di destinatari di TSO.

L'analisi delle segnalazioni raccolte dall'U.O. 5 ha messo in evidenza i limiti che incidono profondamente sulla qualità della vita all'interno delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle residenze sanitarie per disabili (RSD). Sono emerse talora restrizioni alla libertà di movimento sproporzionate rispetto alle reali esigenze cliniche dei residenti, accompagnate da prassi organizzative orientate più al rispetto di schemi

gestionali standard che alle necessità individuali di ciascuna persona.

Un aspetto rilevante in merito riguarda la continuità dei legami familiari e sociali, spesso compromessa da regolamenti interni rigidi (orari di visita limitativi e obbligo di prenotazioni preventive). Tali prassi, sebbene motivate da esigenze organizzative, riducono significativamente la possibilità per gli ospiti di mantenere rapporti affettivi significativi e di conservare un contatto vitale con la comunità di riferimento.

La situazione trova complicazioni ulteriori quando l'esercizio del diritto fondamentale in oggetto dipende dall'amministratore di sostegno.

In assenza di un controllo tempestivo e rigoroso da parte del giudice tutelare, l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'amministratore può tradursi in azioni limitative o arbitrarie dei contatti e delle relazioni familiari e sociali, incidendo negativamente sulla dignità e sull'autonomia delle persone fragili.

In quest'ottica, emerge chiaramente il rischio di una deriva impropria della funzione dell'amministratore di sostegno, con ripercussioni significative nella riduzione delle visite dei familiari, nell'impossibilità di mantenere contatti con persone affettivamente significative e, più in generale, nella compressione delle possibilità di costruire relazioni di sostegno e di appartenenza sociale.

Le conseguenze disfunzionali del fenomeno, mostrano pertanto, la necessità del rafforzamento sul controllo da parte del giudice tutelare, affinché l'azione dell'amministratore non diventi arbitraria, in particolare se non proporzionata al caso specifico e non giustificata da ragioni cliniche documentate.

Altra questione evidenziata dalle segnalazioni pervenute concerne i profili di attuazione dei trattamenti sanitari obbligatori (TSO). L'analisi ha evidenziato eterogeneità significative nell'attuazione dei (TSO) all'interno dei Servizi di Diagnosi e Cura: l'adozione o la proroga del TSO spesso avviene senza un'adeguata istruttoria sulle condizioni cliniche e sociali della persona interessata.

Tale prassi comporta il rischio concreto di automatismi che, oltre a negare l'omogeneità applicativa dell'istituto, contraddicono la natura eccezionale e residuale del provvedimento, trasformando il TSO in uno strumento ordinario di gestione delle crisi psichiatriche anziché in una misura di *extrema ratio*, utilizzabile solo laddove esista un pericolo attuale non altrimenti fronteggiabile. Non di rado, la permanenza dei soggetti nei reparti ospedalieri si prolunga oltre il tempo strettamente necessario alla gestione della fase acuta.

Questo non è determinato da esigenze cliniche, bensì dalla carenza di strutture territoriali in grado di assicurare un'efficace continuità assistenziale.

In tale contesto, il TSO rischia di assumere le caratteristiche di una permanenza ospedaliera prolungata e impropria, discostandosi dalla sua finalità originaria, che prevede interventi terapeutici limitati, proporzionati e strettamente legati all'emergenza.

3 Monitoraggi REMS

Nel periodo di riferimento, l'U.O. 5, ha proceduto ad un monitoraggio on desk delle REMS, operando nell'ambito del Progetto SMOP (Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg) condotto dalla Azienda sanitaria di Caserta, in cooperazione con la Regione Campania.

L'analisi condotta ha avuto carattere prevalentemente ricognitivo, rilevando una persistente insufficienza dei posti disponibili rispetto al fabbisogno complessivo, con ripercussioni dirette sull'effettività delle misure e sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

La carenza cronica produce 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, 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.

226

In questi casi, la mancanza di disponibilità determina che persone ritenute incapaci di intendere e di volere vengano 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.).

Le segnalazioni raccolte in ambito REMS, incrociate con quelle provenienti dall'ambito penale, hanno confermato quanto sondato dai monitoraggi evidenziando come la situazione considerata abbia determinato, in numerosi casi, un peggioramento delle condizioni psichiche dei soggetti interessati e abbia generato tensioni organizzative nelle carceri.

Il Garante nazionale ha sottolineato come tale situazione si configuri non soltanto come una disfunzione organizzativa, ma come una violazione sostanziale dei principi costituzionali e convenzionali. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti, più volte affermato 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 (CEDU), in quanto rappresenta un trattamento inumano e degradante⁵⁷.

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.

L'attività di monitoraggio ha rilevato anche la disomogeneità territoriale nei criteri adottati per l'accesso e la dimissione dalle REMS, rimessi in larga misura a prassi amministrative non uniformi. La mancata uniformità costituisce un'ulteriore limitazione dei diritti fondamentali della persona e può sfociare in disparità di trattamento per persone in condizioni simili e, talvolta, comporta la permanenza prolungata dei soggetti non più considerati socialmente pericolosi, in aperto contrasto con i principi di individualizzazione e temporaneità delle misure di sicurezza.

4 Considerazioni finali

Le attività di monitoraggio e l'analisi delle segnalazioni pervenute all'U.O. 5 nel periodo di riferimento restituiscono un quadro complessivo caratterizzato da criticità strutturali e sistemiche che incidono in modo significativo sull'effettiva tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, in particolare di quelle in condizioni di maggiore fragilità.

Nei diversi ambiti considerati – strutture residenziali sanitarie e socio-sanitarie, trattamenti sanitari obbligatori e REMS – è infatti emerso un elemento trasversale rappresentato dal rischio che strumenti e misure concepiti per finalità di cura, protezione e riabilitazione vengano, nella prassi applicativa, snaturati a causa di carenze organizzative, insufficienza delle risorse, rigidità procedurali e debolezza dei meccanismi di controllo.

⁵⁷ Cfr. Sentenza *Sy c. Italia* – 24 gennaio 2022 della Corte europea dei diritti dell'uomo 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 ritenute, 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.

In considerazione di ciò, l'azione dell'U.O. 5 si è posta a rafforzamento della funzione del Garante nazionale quale presidio dei diritti fondamentali nei contesti in cui la vulnerabilità delle persone richiede un livello di attenzione, vigilanza e responsabilità istituzionale particolarmente elevato.

Studi, relazioni nazionali e internazionali

UNITÀ ORGANIZZATIVA N.7 – STUDI, RELAZIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

1 Quadro generale

L' *Unità Organizzativa n.7 - Studi, relazioni nazionali e internazionali* (U.O. 7) costituisce una struttura di staff di diretta collaborazione del Presidente e del 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 volte alla prevenzione dei trattamenti inumani o degradanti. Cura il coordinamento delle pubblicazioni del Garante nazionale, assicurandone la qualità scientifica e la coerenza con gli indirizzi istituzionali, e mantiene costante aggiornamento sui processi legislativi e normativi interni e sovranazionali, con particolare attenzione ai profili di tutela dei diritti umani.

230

Un aspetto qualificante dell'U.O. 7 riguarda la costruzione e il mantenimento 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 promuove la partecipazione dell'Autorità a reti di cooperazione scientifica e istituzionale, nonché a progetti e programmi di ambito internazionale, in un'ottica di scambio di esperienze e rafforzamento delle sinergie tra organismi di garanzia.

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, nonché la predisposizione di memorie e osservazioni tecniche destinate al Parlamento o ad altre sedi istituzionali. L'U.O. 7 coordina inoltre la stesura di documenti 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, assicurando la piena accessibilità linguistica delle attività istituzionali del Garante nazionale e la circolazione delle informazioni in contesti internazionali.

Infine, essa promuove e coordina attività di formazione rivolte al personale interno, alle forze di polizia e, in collaborazione con le università, ai professionisti del settore, con l'obiettivo di diffondere una cultura della legalità e della tutela dei diritti nei luoghi di detenzione, custodia e trattenimento.

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

Il Garante nazionale, in linea con la missione attribuitagli dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT), si configura come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (NPM). Esso svolge una funzione di tutela preventiva, complementare rispetto a quella, prevalentemente reattiva, esercitata dalla magistratura.

La funzione del Garante nazionale, tuttavia, presenta una peculiarità che lo distingue da molti altri NPM europei (come nel caso del modello tedesco): accanto alla dimensione preventiva, esso esercita poteri di natura reattiva, analoghi a quelli propri dei difensori civici.

Questa duplice vocazione gli consente non solo di analizzare e rispondere ai reclami e alle segnalazioni provenienti direttamente dalle persone private della libertà personale o da altri soggetti legittimamente interessati, ma anche di instaurare un dialogo costante con le giurisdizioni nazionali e sovranazionali, attraverso la presentazione di osservazioni e memorie (*amicus curiae*).

Nel periodo di riferimento, l'U.O. 7 ha partecipato alla redazione di diverse opinioni presentate dal Garante nazionale in qualità di *amicus curiae* dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in procedimenti di particolare rilievo.

Tra i casi più significativi:

- a. *Brunetti c. Italia* (ricorso n. 14273/22, luglio 2023) – Il caso riguarda un cittadino italiano riconosciuto provvisoriamente non imputabile a causa di un disturbo psichiatrico e di una dipendenza da sostanze (parziale infermità), che tuttavia è rimasto per un periodo prolungato in istituto penitenziario e successivamente ricoverato presso un servizio psichiatrico di diagnosi e cura (SPDC) di Roma sotto sorveglianza penitenziaria, in attesa del trasferimento in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS).
- b. *Ciotta c. Italia* (ricorso n. 368/21, settembre 2023) – La questione concerne un detenuto affetto da grave patologia psichiatrica che ha adito la Corte europea dei diritti dell'uomo per lamentare l'illegittimità della sua carcerazione protratta in attesa di collocamento in REMS.

- c. *Lavorogna c. Italia* (ricorso n. 8436/21, ottobre 2023) – Il caso verte sull'uso della contenzione meccanica nei confronti di un paziente ricoverato in SPDC e sul conseguente vuoto normativo nell'ordinamento italiano, in violazione dei principi di preminenza e certezza del diritto sanciti dall'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, strettamente connessi alla tutela della dignità umana e dell'integrità fisica e psichica della persona (art. 3 CEDU).
- d. *Trovato e altri c. Italia* (ricorso n. 59946/17, dicembre 2024) – Il caso riguarda la prolungata sottoposizione di quattro detenuti al regime speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 26 luglio 1975), con rilievi circa la compatibilità di tale regime, nella sua durata e nelle sue modalità applicative, con i principi di proporzionalità e umanità sanciti dalla Convenzione.

Il Garante nazionale continua a confermare il proprio ruolo di cerniera istituzionale tra i livelli interno e internazionale di tutela, e di interprete qualificato del principio di dignità della persona privata della libertà, operando sia sul piano sistemico sia su quello concreto dei singoli casi.

3 Attività di consultazione *de iure condito* e *de iure condendo*

Il Garante nazionale ha la facoltà di esprimere pareri non vincolanti sui testi normativi in discussione – o sulle disposizioni già vigenti – che riguardano, direttamente o indirettamente, la privazione della libertà personale: la veste della sua funzione si realizza mediante audizioni parlamentari, memorie scritte e pareri formali, altre valutazioni tecniche e proposte di creduto miglioramento.

Nel corso del 2024, l'U.O. 7, in collaborazione con altre Unità Organizzative, ha redatto e presentato diverse memorie di particolare rilievo, riferite sia a provvedimenti legislativi in corso di esame parlamentare, sia a procedimenti di natura conoscitiva, fra i quali:

- a. *Camera dei deputati A.C. 552. Proposta di Legge d'iniziativa del deputato On.le Roberto Giachetti Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione.*

Il Garante nazionale ha concentrato la propria analisi su tre aspetti centrali della proposta⁵⁸, muovendo da una considerazione di principio: la consapevolezza che l'attuale sovraffollamento carcerario costituisce un'emergenza strutturale del sistema penitenziario italiano e che, pertanto, ogni intervento volto a ridurne l'impatto deve essere valutato con attenzione e favore.

Tuttavia, l'Autorità ha evidenziato come l'intervento proposto si presenti meramente temporaneo ed episodico, privo di una visione complessiva e strutturale, e dunque non idoneo ad affrontare in modo duraturo un problema che la Corte europea dei diritti dell'uomo, aveva già qualificato come "sistemico".

Particolare rilievo è stato attribuito dal Garante nazionale alla disposizione dell'articolo 1 della proposta di legge che attribuisce al direttore dell'istituto penitenziario il potere di concedere la liberazione anticipata, con l'intento dichiarato di rendere "automatica" la concessione del beneficio (cfr. Relazione illustrativa, A.C. 552).

Secondo il Garante nazionale e in linea con quanto affermato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, una simile attribuzione di competenza configura una degiurisdizionalizzazione di un procedimento che, per la sua natura e per le sue implicazioni sulla libertà personale, richiede la garanzia dell'intervento di un'autorità giudiziaria⁵⁹.

L'introduzione di un potere in capo a un organo amministrativo, quale è il direttore di istituto, apparirebbe perciò non perseguibile.

Quanto alla previsione di una liberazione anticipata speciale applicabile nei due anni successivi all'entrata in vigore della legge, il Garante nazionale ha espresso, da un lato, apprezzamento per l'intento deflattivo della misura e per la sua potenziale incidenza positiva sulle condizioni materiali e psicologiche dei

⁵⁸ Ovvero, l'aumento dei giorni di detrazione della pena per ogni singolo semestre scontato da quarantacinque a sessanta giorni; l'affidamento al direttore dell'istituto penitenziario – invece che al magistrato di sorveglianza – del potere di concedere la liberazione anticipata, salvo che il condannato sia incorso in un sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione: in tal caso la proposta di legge prevede che il direttore dell'istituto trasmetta gli atti al magistrato competente per territorio, ripristinando il suo potere di concedere con ordinanza la riduzione di pena per la liberazione anticipata; la previsione, per i due anni successivi alla data di entrata in vigore della legge, di un'ulteriore elevazione della detrazione di pena ai fini della liberazione anticipata da 60 a 75 giorni.

⁵⁹ In considerazione di quanto disposto dall'articolo 13 della Carta costituzionale che prevede non solo la riserva di legge, ma anche la riserva di giurisdizione rispetto a ogni forma di restrizione della libertà personale.

detenuti; dall'altro, ha rilevato il carattere puramente emergenziale e la mancanza di un disegno riformatore stabile.

Inoltre, l'Autorità ha manifestato perplessità circa l'attribuzione al direttore d'istituto della competenza a decidere sulla concessione del beneficio in caso di assenza di rilievi disciplinari⁶⁰. La scelta – pur motivata da finalità accelerative – finirebbe per incidere sull'equilibrio costituzionale tra potere amministrativo e funzione giurisdizionale, indebolendo il sistema di garanzie che deve necessariamente accompagnare ogni limitazione o restituzione della libertà personale⁶¹;

b. Camera dei deputati A.C. 1660. Disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno (PIANTEDOSI), Ministro della Giustizia (NORDIO) e dal Ministro della Difesa (CROSETTO) - Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, presentato il 22 gennaio 2024.

L'analisi condotta dal Garante nazionale si è concentrata sugli aspetti del disegno di legge pertinenti alle proprie attribuzioni istituzionali, con particolare riferimento alle disposizioni suscettibili di incidere, anche indirettamente, sulla popolazione detenuta e sulle condizioni di privazione della libertà personale.

Nell'indicata prospettiva, il Garante nazionale ha preliminarmente osservato come la proposta normativa, considerata nella sua globalità, presenti alcuni profili di potenziale incremento della popolazione carceraria, in ragione dell'inasprimento di talune previsioni di natura sanzionatoria.

Al riguardo, pur nel pieno rispetto della valutazione di merito che spetta al Parlamento in ordine al disvalore sociale dei fatti incriminati e alla conseguente definizione delle misure punitive, il Garante nazionale ha richiamato l'attenzione sul necessario bilanciamento tra l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico e quella, altrettanto inderogabile, di proporzionalità e razionalità della risposta penale, in coerenza con il principio di offensività e con il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

⁶⁰ Sul punto, è ravvisabile un duplice profilo di sospetta incostituzionalità: 1) la violazione del principio della riserva di giurisdizione in materia penale desumibile, *inter alia*, dalle sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 1974, n. 32 del 2020 e n. 17 del 2021; 2) l'automatismo sotteso alla formulazione della norma in esame, e la conseguente attribuzione di competenza, nei termini che la giurisprudenza costituzionale ha più volte censurato.

⁶¹ Per una puntuale disamina della memoria presentata alla Camera dei deputati si legga il documento pubblicato sul sito del Garante nazionale: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/75c11fa9bf7d6b4b02365f8d69da0725.pdf>

Il Garante nazionale ha quindi invitato a considerare, nell'iter di approvazione del disegno di legge, la necessità di valutare con particolare attenzione le ricadute concrete sul sistema penitenziario, affinché le finalità di rafforzamento della sicurezza pubblica non si traducano in un ulteriore aggravio delle condizioni di detenzione o in un arretramento delle garanzie fondamentali riconosciute alle persone private della libertà personale⁶²;

- c. *Senato della Repubblica A.S. 1183. Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (MELONI) e dal Ministro della Giustizia (NORDIO) di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (GIORGETTI) e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione (ZANGRILLO). Conversione in legge del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia.*

Il Garante nazionale ha osservato, *inter alia*, che la formulazione del testo normativo, in alcune sue parti, non appare idonea a produrre effetti immediati, nonostante la dichiarata urgenza che ne giustifica l'adozione. L'Autorità ha sottolineato come, a fronte della natura straordinaria del decreto-legge e delle criticità strutturali che continuano a caratterizzare il sistema penitenziario, sarebbe stato auspicabile introdurre misure di immediata applicazione, in grado di incidere concretamente sulle condizioni di vita all'interno degli istituti e di contribuire alla riduzione del sovraffollamento, in coerenza con la ratio e le finalità del decreto-legge n. 92/2024⁶³;

- d. *Senato della Repubblica – Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani. Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e nella realtà internazionale.*

Il Garante nazionale ha trasmesso alla Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica una memoria nell'ambito del *Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani in Italia e nella realtà internazionale*.

⁶² Per una puntuale disamina dell'intera memoria presentata alla Camera dei deputati si legga il documento pubblicato sul sito del Garante nazionale <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/f699a181b019959e28f9c1ed44b6a5d8.pdf>

⁶³ Per una puntuale disamina dell'intera memoria presentata alla Camera dei deputati si legga il documento pubblicato sul sito del Garante nazionale <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c196e3e7792e9098a38e65bd0f562865.pdf>

La memoria, redatta con finalità ricognitive e sistematiche, espone le funzioni che il Garante nazionale quotidianamente esercita e che comportano ricadute dirette e significative nel campo dei diritti umani, delineando il contributo concreto che l’Autorità offre, nell’ambito delle proprie competenze, alla promozione e alla protezione effettiva dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

4 Accordi di cooperazione internazionale con organismi omologhi (*National Preventive Mechanism*)

Nel quadro delle attività di collaborazione internazionale il Garante nazionale ha consolidato le relazioni con istituzioni omologhe operanti in altri Stati.

In tale ambito, sono stati sottoscritti, nel biennio 2023–2024, i seguenti protocolli di cooperazione di rilievo strategico, volti a promuovere un assetto condiviso in materia di monitoraggio, scambio di informazioni e formazione congiunta del personale impegnato nelle procedure di accompagnamento coattivo:

- a. l’accordo di cooperazione con l’*Avokati i Popullit* dell’Albania (luglio 2023), volto a favorire il coordinamento operativo e lo scambio di buone pratiche tra i due Meccanismi nazionali di prevenzione, con specifico riferimento al monitoraggio dei voli di rimpatrio e alla tutela dei diritti delle persone coinvolte in tali operazioni. L’intesa prevede anche attività di formazione congiunta e momenti di confronto periodico sulle procedure di identificazione e sui protocolli di intervento;
- b. l’accordo di cooperazione con il *Conseil National des droits de l’Homme* del Marocco (settembre 2023), finalizzato a consolidare la collaborazione bilaterale in materia di tutela dei diritti umani e di prevenzione di trattamenti inumani o degradanti nelle fasi di rimpatrio e di trattenimento amministrativo. L’accordo contempla la possibilità di realizzare missioni congiunte di osservazione, nonché di promuovere l’allineamento agli standard internazionali sanciti OPCAT e Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT).

Attraverso i delineati strumenti di cooperazione, il Garante nazionale contribuisce a costruire una rete transnazionale di garanzie effettive, ispirata ai principi di trasparenza, proporzionalità e rispetto della dignità umana, rafforzando al contempo il ruolo dell’Italia quale attore proattivo nel sistema multilivello di prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti.

5 Cooperazione internazionale

Il Garante nazionale, nell'ambito della propria attività di monitoraggio e tutela dei diritti, ha dedicato particolare attenzione a situazioni di rilevanza internazionale, tra cui il caso di Ilaria Salis, che ha suscitato interesse mediatico sia a livello nazionale sia internazionale. Il caso ha rappresentato un'opportunità per rafforzare la cooperazione con gli omologhi stranieri, non solo sul piano dello scambio di buone pratiche e della condivisione di metodologie di monitoraggio, ma anche in relazione alla gestione della detenzione di cittadini italiani all'estero e di cittadini stranieri che hanno richiesto il trasferimento nel proprio paese di origine.

In particolare tra luglio 2023 e dicembre 2024, l'U.O. 7, su indicazione del Presidente, ha avviato un dialogo specifico con i competenti organi del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, tra cui il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea.

Altri interventi del Garante nazionale hanno riguardato richieste di assistenza per cittadini detenuti all'estero, avanzate agli NPM (*National Preventive Mechanism*) dei paesi di esecuzione della pena (tra cui Romania, Ungheria e Moldavia), o richieste da persone detenute che avevano manifestato la volontà di scontare la pena nel paese di maggiore radicamento personale. Nel complesso si è osservato come le attività svolte abbiano efficacemente permesso di assicurare una risposta coordinata e rispettosa dei diritti delle persone coinvolte, promuovendo, al contempo, il rafforzamento della cooperazione istituzionale internazionale.

237

6 Attività connesse ai progetti del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI)

Nell'ambito del progetto *Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati* (FAMI 2), nel periodo di riferimento l'U.O. 7 ha contribuito alle seguenti attività:

- a. organizzazione dell'evento di chiusura del progetto (13-14 settembre 2023) nonché revisione dei materiali relativi alla *Collecting Return Operation* Italia-Georgia del 7 giugno 2023;
- b. realizzazione di video informativi con revisione dei sottotitoli in lingua inglese e francese sul progetto⁶⁴ e sul monitoraggio di una *Collecting Return Operation*⁶⁵;

⁶⁴ Pubblicato sul canale youtube ufficiale del Garante <https://www.youtube.com/watch?v=BEsXh2R426I>

⁶⁵ Pubblicato sul canale youtube ufficiale del Garante <https://www.youtube.com/watch?v=TeosG9968c0>

- c. revisione delle traduzioni dei prodotti finali (*deliverable*) del progetto;
- d. traduzione in lingua inglese del Documento di sintesi sui Cpr, anche alla luce dell'attività di monitoraggio svolta dai Garanti territoriali nell'esercizio della delega di visita conferita dal Garante nazionale nel periodo gennaio-marzo 2023.

Per quanto riguarda il progetto *Rimpatri forzati e tutela dei diritti* (FAMI 3), l'U.O. 7 ha contribuito all'erogazione della formazione iniziale ai monitor, svolta nel luglio 2024.

7 Rapporti con i Garanti territoriali

Nel periodo considerato, il Garante nazionale ha promosso e favorito i rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva. L'U.O. 7 ha fornito il proprio contributo partecipando attivamente agli incontri organizzati dal Garante nazionale con i Garanti territoriali, rafforzando la continuità e la coerenza dell'azione istituzionale sul territorio.

Per consolidare ulteriormente tale rapporto, l'U.O. 7 ha partecipato all'adozione di Linee guida concordate con l'Associazione nazionale Comuni Italiani (ANCI). Le Linee guida, firmate dal Garante nazionale e da ANCI (agosto 2023), mirano a favorire l'omogeneità nelle nomine e nei metodi di lavoro dei Garanti comunali delle persone private della libertà, fungendo da strumento di orientamento sia per i Consigli comunali chiamati a procedere alle nomine, sia per le Amministrazioni deputate a supportare le attività dei Garanti. I criteri individuati puntano a preservare il corretto equilibrio tra la dimensione istituzionale e l'autonomia operativa dei singoli Garanti.

Dopo l'insediamento del nuovo Collegio del Garante nazionale, avvenuto a fine gennaio 2024, l'U.O. 7 ha organizzato un incontro conoscitivo con i Garanti territoriali membri dell'esecutivo della Conferenza dei Garanti territoriali, a margine del successivo coordinamento nazionale dei Garanti (febbraio 2024).

Il Garante nazionale partecipa, inoltre al tavolo di lavoro congiunto con l'Amministrazione penitenziaria e i Garanti territoriali, dedicato alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Tale strumento risulta finalizzato a individuare criticità, promuovere buone prassi e ottimizzare l'azione coordinata tra le diverse istituzioni.

8 Studi, convegni e formazione

8.1 Attività di studio, ricerca, traduzione, collaborazioni con università ed enti di ricerca, pubblicazioni

L' U.O. 7 svolge attività di studio e ricerca; inoltre, collabora con università ed enti di ricerca. Nel periodo interessato alla presente relazione, l'U.O. 7:

- a. ha contribuito, su invito dell' *Association for the Prevention of Torture* (APT), alla redazione del *Global Report on Women in Prison – Analysis from National Preventive Mechanisms* (dicembre 2024) e nella traduzione in italiano dei *Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering* (che è stata pubblicata anche in volume cartaceo a settembre 2025);
- b. ha partecipato al gruppo di lavoro per la 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* (pubblicata a luglio 2025), una collaborazione avviata nel quadro del progetto europeo congiunto *Support to Council of Europe for EU network of prison monitoring bodies*;
- c. ha contribuito alla pubblicazione delle Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati (settembre 2023) del Progetto *Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati* (FAMI 2);
- d. ha curato la stesura dell' Accordo quadro di collaborazione del Garante nazionale con il Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano assumendone la responsabilità scientifica (30 ottobre 2023);
- e. ha curato la stesura dell' Accordo quadro di collaborazione del Garante nazionale con il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Verona assumendone la responsabilità scientifica (6 dicembre 2023);
- f. in collaborazione con l'Università degli Studi di Foggia ha contribuito a uno studio per il Gruppo di ricerca su *Carcere, sicurezza, salute: emergenza sanitaria e diritti dei detenuti*, vincitore del bando *Progetti di ricerca di ateneo* (PRA) 2020, confluito in un apposito volume⁶⁶;

⁶⁶ In particolare nel saggio – A. Albano (con V. Di Terlizzi), *Privazione della libertà e diritti fondamentali nel contesto pandemico*, in G. Colaiacovo (a cura di), *Carcere e COVID. Riflessioni giuridiche a margine dell'emergenza*, Cacucci, Bari, 2023, pp. 117-145 – dedicato interamente al Garante nazionale.

- g. ha contribuito, in collaborazione con l'Unità Organizzativa n.2 - *Privazione della libertà nell'ambito penale* del Garante nazionale, alla ricerca portata avanti dall'Università di Roma Tor Vergata confluita nella pubblicazione (C. Franchi, P. Gaudio, A. Malizia, A. Albano, G. Suriano, M. Palma, F. M. D'Ettore, D. Di Giovanni), *Biophysical risk in 189 Italian prisons: an inference analysis from the second to the fourth wave of the COVID-19 pandemic*, in *The European Physical Journal Plus*, 9 October 2024, pp. 1-7;
- h. ha contribuito, in collaborazione con l'Unità Organizzativa n.2 - *Privazione della libertà nell'ambito penale*, alla ricerca ISTAT confluita nella pubblicazione A. Albano, F. Pinelli, G. Suriano, F. M. D'Ettore, *Dimensione e dinamica dei suicidi in carcere* (Sezione Goal 16 - Responsabile A. Violante - *Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*)⁶⁷;
- i. ha contribuito, in collaborazione con il Centro Studi di Politica Internazionale, a una ricerca confluita in un volume, in cui un saggio – A. Albano, *La cooperazione in tema di sviluppo e diritti umani: l'esempio del Garante delle persone private della libertà*, in M. Nicoletti, M. Lunardini (a cura di), *Politica estera e diritti umani*, Donzelli, Roma, 2024, pp. 97-114 – è dedicato al Garante nazionale;
- j. nel mese di luglio 2024 ha avviato una collaborazione con la *National Human Rights Institution* (NHRI) di Taiwan che ha chiesto di tradurre in cinese il primo volume della collana *Da dove - Quaderno del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, dal titolo *Lo Stato non uccide*.

8.2 Partecipazione a tavoli di lavoro, convegni, seminari e incontri

Nel corso del periodo di riferimento, l'U.O. 7 ha partecipato, sia on line 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.

⁶⁷ In P. Ungaro (a cura di), Rapporto SDGS 2024. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia – Temi. Letture Statistiche, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2024, pp. 178-180.

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 svolgimento 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:

- a. ha fatto parte della delegazione del Garante che si è recata a Tirana (Albania) per la firma di un accordo con l'*Avokati i Popullit* albanese volta ad accrescere la tutela delle persone che vengono rimpatriate forzatamente in Albania a seguito di un provvedimento di respingimento o di espulsione (11-13 luglio 2023);
- b. ha moderato e coordinato varie sessioni al convegno internazionale su *La tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato in una dimensione europea* presso l'Aula del Palazzo dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputi (14 settembre 2023)⁶⁸;
- c. nel settembre 2023, ha partecipato, in rappresentanza del Garante nazionale, alla conferenza *Opportunities and Challenges in the Management of EU's External Borders*, organizzata dalla *European Migration Network (EMN) Austria*, sulla promozione del dialogo in ambito di gestione efficiente ed efficace delle frontiere esterne dell'UE;
- d. ha contribuito alla *Study visit on trial procedures and sanctions types adopted for the children and young in the scope of criminal law*, svolgendo l'intervento su *The role and activities of the GNPL in Italy's Justice System* (26 settembre 2023)⁶⁹;
- e. ha co-organizzato le *Giornate di alta formazione del Garante nazionale* in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara (novembre 2023) presentando la relazione *I Garanti come rete* e la relazione *Gli obblighi assoluti e la tutela multilivello* (20 novembre 2023);

⁶⁸ In particolare: la sessione dedicata alla proiezione del video realizzato dal Garante nazionale sul monitoraggio di un'operazione di rimpatrio forzato verso la Georgia; la sessione intitolata Il ruolo dei Meccanismi nazionali di prevenzione nel monitoraggio dei rimpatri forzati (con relazioni del Presidente del Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura Suzanne Jabbour, dell'Avvocato del Popolo d'Albania Erinda Ballanca e del Vice capo dell'NPM di Georgia Akaki Kukhaleishvili); la sessione intitolata La tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio: sintesi dei tavoli di lavoro tematici del 13 settembre 2023 (prof. Roberto Cornelli); la sessione dedicata alle Conclusioni del Presidente del Garante nazionale.

⁶⁹ L'iniziativa si è svolta nell'ambito del Programma TAIEX JHA IND/STUD 82762 della Commissione europea.

- f. ha in più occasioni tenuto lezione presso l'Università degli Studi Roma Tre⁷⁰;
- g. ha presentato osservazioni sul Rapporto sull'attuazione da parte dell'Italia della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione di Varsavia), trasmesso dal Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), su richiesta del Consiglio d'Europa (febbraio 2024);
- h. ha tenuto una relazione su *Gli standard minimi tra divieto di tortura e divieto di pene inumane o degradanti* nell'ambito del corso annuale *La prassi della giustizia penale europea – Modulo 3: Art. 3 Cedu ed esecuzione delle pene detentive* (coordinatrice del Modulo è la prof.ssa Emanuela Pistoia, direttrice del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo), presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo (febbraio 2024);
- i. ha tenuto una relazione su *Il ruolo del GNPL: lo stato dell'arte tra bilanci e prospettive* al *Convegno su Carcere, diritti dei detenuti e sicurezza*, presso l'Aula Magna "Francesco Maria Silla" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia (marzo 2024);
- j. ha rappresentato il Garante nazionale nell'ambito delle iniziative della Rete RAN (*Radicalisation Awareness Network*), nell'incontro internazionale *The active role of the inmate in DDR* (marzo 2024), organizzato dal Gruppo Prisons della RAN;
- k. ha partecipato insieme al Collegio del Garante all'incontro con il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) del Consiglio d'Europa in occasione della sua visita "ad hoc" dal 2 al 12 aprile 2024⁷¹;

⁷⁰ Una lezione su Il Garante nazionale delle persone private della libertà personale nel corso Diritti dei detenuti e Costituzione– all'interno del corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza presso il Dipartimento di Giurisprudenza; una lezione su La funzione della pena nella giurisprudenza delle Alte Corti: la giurisprudenza della Corte EDU presso il Dipartimento di Giurisprudenza nell'ambito del Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione, XI edizione; una lezione su I rimedi non giurisdizionali: il ruolo del Garante nazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza nell'ambito del Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione, XI edizione.

⁷¹ Alla delegazione del Consiglio d'Europa, il Garante nazionale ha consegnato un dossier contenente i rapporti sulle visite e sul monitoraggio dei rimpatri forzati, nonché altra documentazione utile a fornire al Cpt un quadro generale sul trattenimento amministrativo dei cittadini di Paesi terzi illegalmente permanenti sul territorio italiano e sull'attività di tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti condotta negli anni da questa Autorità. Ha anche partecipato agli incontri conclusivi tenuti al termine della visita presso il Ministero affari esteri e cooperazione internazionale (Maeci) alla presenza di altri stakeholder istituzionali.

- l. ha curato la redazione dell'intervento del Presidente del Garante presentato nella Giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 (Sessione plenaria, prima sessione: il ruolo delle istituzioni) al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito del Convegno *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere*;
- m. nell'aprile 2024, ha partecipato all'incontro del Collegio con il *Directorate-General for Migration and Home Affairs* (DG Home) della Commissione europea, presso la sede della Rappresentanza permanente della Commissione europea a Roma, per uno scambio di informazioni sullo stato della detenzione amministrativa delle persone migranti, in occasione di una visita ai Cpr e agli *hotspot* da parte della Commissione⁷²;
- n. ha partecipato all'incontro del Collegio con il Meccanismo internazionale sulla giustizia razziale e sull'uguaglianza nell'applicazione della legge (EMLER) delle Nazioni Unite nel corso della visita in Italia effettuata dal Meccanismo dal 2 al 10 maggio 2024⁷³;
- o. ha tenuto un seminario su *La questione del sovraffollamento carcerario* presso l'Università di Roma Sapienza, Dipartimento di Studi giuridici, filosofici ed economici, facoltà di Giurisprudenza, corso di laurea magistrale in Giurisprudenza, nell'ambito del corso di diritto penitenziario, prof. Pasquale Bronzo (associato di Procedura penale e Vicepresidente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Sapienza) (maggio 2024);

⁷² Rispetto alla situazione nell'*hotspot* di Lampedusa, entrambi gli interlocutori si sono trovati d'accordo riguardo al cambio di passo estremamente positivo nella gestione del centro dopo l'intervento della Croce Rossa Internazionale, che ha rimodulato l'intero sito e impostato un modello performante di governance dell'*hotspot*. Si è poi parlato delle fasi di attuazione del nuovo Patto Ue sulla migrazione e l'asilo composto da 10 testi legislativi che entreranno in vigore nel 2026 (efficacia differita di due anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale UE che avverrà a breve, considerato che il Consiglio dell'Ue ha dato il via libera definitivo al pacchetto di riforme il 14 maggio 2024). Durante l'incontro è stata valutata anche la mappatura dei c.d. "locaj idonei". I componenti della rappresentanza della Commissione europea hanno rinnovato l'interesse alla mappatura che ogni anno il Garante nazionale aggiorna nella Relazione al Parlamento.

⁷³ Nel corso dei colloqui al MAECI sono stati evidenziati alcuni aspetti critici e principi ineludibili dell'attività di law enforcement già affrontati dal Garante nazionale in diversi rapporti e nelle Relazioni annuali al Parlamento. Durante la visita, il Garante nazionale ha inviato al Meccanismo EMLER alcune osservazioni sul trattenimento amministrativo richieste all'esito del primo incontro precedente la visita.

- p. nel maggio 2024, ha partecipato all'indagine per la costituzione del Database europeo sulla salute nelle carceri (HIPED), un'iniziativa promossa dall'Ufficio regionale dell'OMS per l'Europa con l'obiettivo di rafforzare le evidenze relative alla salute delle persone detenute e ai servizi a loro forniti;
- q. ha tenuto una relazione su *Il Garante nazionale e il monitoraggio dei rimpatri forzati* nell'ambito della Iniziativa di formazione per monitor dei rimpatri forzati – Progetto FAMI 2021-2027 *Rimpatri forzati e tutela dei diritti* presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Roma (4 luglio 2024);
- r. nel luglio 2024, ha organizzato e partecipato all'incontro on line del Garante nazionale con il *Comité Nacional para la Prevención de la Tortura*, della Repubblica argentina avente ad oggetto il sovraffollamento nelle carceri e regime speciale ex 41-bis dell'O.P.;
- s. nel settembre 2024, ha partecipato all'intervento del Collegio del Garante durante la Conferenza congiunta del Forum europeo NPM e del Gruppo Pompidou del CoE dal titolo *Improvement and safeguards of Health conditions of persons deprived of their liberty with substance use disorders*, tenutasi nell'ambito del progetto congiunto Unione europea/Consiglio d'Europa, *The European NPM Forum* al Palazzo dell'Europa, Consiglio d'Europa, Strasburgo (24-25 settembre 2024). Nel corso della conferenza, l'U.O. 7 ha presentato la situazione italiana relativamente alla gestione delle persone detenute con "doppia diagnosi" nelle carceri italiane e la presa in carico del detenuto tossicodipendente;
- t. nel settembre 2024, ha partecipato, in rappresentanza del Garante nazionale, al corso di formazione *Detention monitoring and the protection of human rights while preventing and countering violent extremism and radicalization to terrorism (VERLT) in prisons*, organizzato dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR)⁷⁴;
- u. ha tenuto una relazione intitolata *Toward the empowering prison: respect for rights, relational spaces, integration in cities, reappropriation of time, reconstructive culture* presso l'Università di Economia e Commercio di Vienna (WU) e l'Università Sig-

⁷⁴ L'obiettivo del corso è stato di fornire ai monitor nelle carceri una comprensione approfondita delle principali questioni relative ai diritti umani che emergono nel contesto della prevenzione e del contrasto dell'estremismo violento e della radicalizzazione che conduce al terrorismo (Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism - VERLT) nelle carceri, sviluppando al contempo la loro capacità di valutare le strategie di sicurezza e ordine negli istituti di pena e la loro compliance con i diritti umani.

- mund Freud (SFU) di Vienna in collaborazione con l'Università di Graz, tenuta nell'ambito del progetto *Carcere e città: il reinserimento attraverso la reciproca inclusione* presentato dall'Università di Foggia (prof. Guido Colaiacovo) alla prima conferenza del capitolo austriaco di ICON-S (The International Society of Public Law) dedicata al tema *Public Law and cities* (10-11 settembre 2024);
- v. nel settembre 2024, ha contribuito alla *Scoping survey on the extraterritorial application of OPCAT* proposta dal Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura;
 - w. nell'ottobre 2024, ha partecipato all'incontro con alcuni rappresentanti della polizia turca introducendo l'istituzione del Garante nazionale, il suo mandato, la sua organizzazione e gli ambiti di intervento transnazionali;
 - x. nel novembre 2024, ha partecipato al seminario on line del Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (SPT) – Regione Europa sul tema *Independence of the national preventive mechanisms*;
 - y. ha tenuto una relazione su *Il monitoraggio dei diritti umani nei contesti di privazione della libertà: modello e sviluppi* nel seminario su *Il monitoraggio dei rimpatri forzati nell'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* organizzato con l'Università degli Studi di Bari presso il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Roma (novembre 2024).

8.3 Attività formativa al personale che gestisce la privazione della libertà

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 garantire 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, assistito in rappresentanza anche dal lavoro 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.

L'iniziativa nasce dalla necessità di creare momenti strutturati di riflessione e approfondimento su temi di comune interesse, coerenti con le finalità istituzionali delle parti coinvolte. I protocolli ricordati prevedono:

- a. l'organizzazione di seminari, conferenze, workshop e tavole rotonde finalizzati all'analisi e all'approfondimento di tematiche di interesse comune;
- b. 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;
- c. la realizzazione di progetti formativi congiunti, eventualmente anche in collaborazione con altre istituzioni;
- d. la reciproca collaborazione per perseguire e realizzare l'interesse della collettività;
- e. 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 ha pertanto svolto lezioni e conferenze nelle rispettive Scuole di formazione. Si constata positivamente che nell'anno 2024 oltre 7.000 Carabinieri hanno partecipato ai corsi organizzati. 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 ha erogato:

- 64 ore di lezione rivolte all'Arma dei Carabinieri⁷⁵;
- 30 ore rivolte alla Polizia di Stato⁷⁶;
- 18 ore rivolte al personale dell'Amministrazione penitenziaria⁷⁷.

⁷⁵ Presso la Scuola Allievi Carabinieri di Roma, Torino, Campobasso, Taranto, Reggio Calabria e Iglesias – Sud Sardegna, la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma e la Scuola Marescialli e Brigadieri – 2° Reggimento Allievi Marescialli e Brigadieri di Velletri.

⁷⁶ Presso la Scuola Allievi Agenti di Piacenza, Peschiera del Garda – Verona, Caserta, Campobasso, Trieste, Alessandria e Vibo Valentia, la Scuola per il controllo del territorio di Pescara, il Centro Addestramento e Istruzione Professionale di Abbasanta – Oristano e la Scuola di polizia giudiziaria, amministrativa e investigativa di Brescia.

⁷⁷ Presso la Scuola di formazione e aggiornamento di Roma "Giovanni Falcone" e di San Pietro Clarenza – Catania; nonché presso l'Aula Liccardo del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" di Caserta.

9 Rapporti con la stampa e comunicati stampa

A partire da febbraio 2024, l'U.O. 7 ha altresì curato i rapporti mediatici e la redazione dei comunicati destinati alla diffusione esterna, in attesa della costituzione di un apposito Ufficio stampa del Garante nazionale. Le attività conseguite hanno garantito la tempestiva comunicazione delle iniziative e dei provvedimenti del Garante nazionale, rafforzando la trasparenza dell'azione istituzionale.

10 Considerazioni finali

Nel secondo semestre 2023 e nell'anno 2024 l'U.O. 7, attraverso l'attività di studio, ricerca e cooperazione, ha contribuito a costruire un patrimonio di conoscenze e relazioni che rafforza la capacità dell'Istituzione di incidere sui processi decisionali e di promuovere una cultura dei diritti fondata sull'evidenza e sul dialogo.

L'impegno profuso nella redazione di pareri, memorie e contributi tecnici, nella partecipazione a reti di cooperazione e nella produzione di documenti di *amicus curiae* ha dato concretezza al collegamento fra l'esperienza interna di monitoraggio e il contesto esterno di elaborazione normativa e culturale.

Cornice multilivello di tutela dei diritti
delle persone private della libertà
Secondo Semestre del 2023 e anno 2024

APPENDICE ALLE ATTIVITÀ DELLA U.O. 7 - CORNICE MULTILIVELLO DI TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ SECONDO SEMESTRE DEL 2023 E ANNO 2024

1 Quadro generale

Il sistema internazionale e nazionale di tutela dei diritti umani si fonda su un insieme articolato di convenzioni, protocolli e istituzioni che mirano a garantire la protezione della dignità e dell'integrità della persona, in particolare nei contesti di privazione o limitazione della libertà. Questi strumenti, elaborati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, definiscono principi, obblighi e meccanismi di controllo che costituiscono oggi l'ossatura della *governance* globale dei diritti fondamentali. Nel quadro di questa architettura, assumono un rilievo specifico:

- le Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), che assicurano la promozione e la protezione sistematica dei diritti fondamentali a livello statale;
- la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT) e il relativo Protocollo opzionale (OPCAT), che introducono strumenti di prevenzione e di monitoraggio per contrastare trattamenti inumani o degradanti;
- la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), che afferma il principio di uguaglianza sostanziale e promuove la piena inclusione sociale;
- la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED), che tutela il diritto inviolabile di ogni individuo a vivere sotto la protezione della legge.

Il Garante nazionale si inserisce organicamente in questa cornice, rappresentando un punto di raccordo tra gli impegni internazionali assunti dallo Stato italiano e la loro attuazione concreta.

In quanto autorità indipendente e Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'OPCAT, il Garante nazionale svolge una funzione di vigilanza, proposta e promozione volta ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, la prevenzione delle violazioni e la diffusione di una cultura di legalità e umanità nel trattamento delle persone private della libertà.

2 Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) degli Stati membri del Consiglio d'Europa

2.1 Definizione

Le Istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions* – NHRI) sono organismi statali indipendenti, istituiti su base legislativa o costituzionale, incaricati di promuovere e proteggere i diritti umani all'interno di ciascun ordinamento nazionale. Vengono accreditate dalla *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) trovando declinazioni nel coordinamento a livello internazionale mediante l'ONU ed europeo mediante il Consiglio d'Europa (CoE).

Nel quadro del CoE, le NHRI assumono un ruolo strategico nella salvaguardia dei diritti fondamentali, operando attraverso il monitoraggio costante delle politiche pubbliche, l'interlocuzione con gli organismi internazionali, la partecipazione ai processi di esame periodico degli Stati membri e la formulazione di raccomandazioni indirizzate alle autorità nazionali.

2.2 Collegamento con il Garante nazionale

250

La Raccomandazione CM/Rec(2021)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sottolinea come NHRI indipendenti, efficaci e pluraliste costituiscano “pilastri del rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia”. In tale prospettiva e, in particolare, proprio perché non presenti in Italia enti accreditabili quali NHRI, il Garante nazionale, pur con un mandato specifico in materia di detenzione e misure restrittive della libertà, può essere considerato parte integrante dell'ecosistema nazionale di tutela dei diritti umani.

La cooperazione tra le NHRI e il Garante nazionale si rivela fondamentale per assicurare un sistema di protezione coerente ed efficace, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà, la segnalazione di violazioni dei diritti fondamentali e la formulazione di raccomandazioni legislative e amministrative. Un coordinamento virtuoso tra gli organismi considerati contribuisce a rafforzare la credibilità e l'efficacia complessiva del sistema nazionale di tutela dei diritti umani.

2.3 Mappa

La mappa illustra la distribuzione delle Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) nei Paesi membri del Consiglio d'Europa, evidenziando il grado di accreditamento secondo i principi di Parigi e il livello di indipendenza riconosciuto a ciascuna istituzione.

Mappa 2 – NHRI degli Stati membri del Consiglio d'Europa

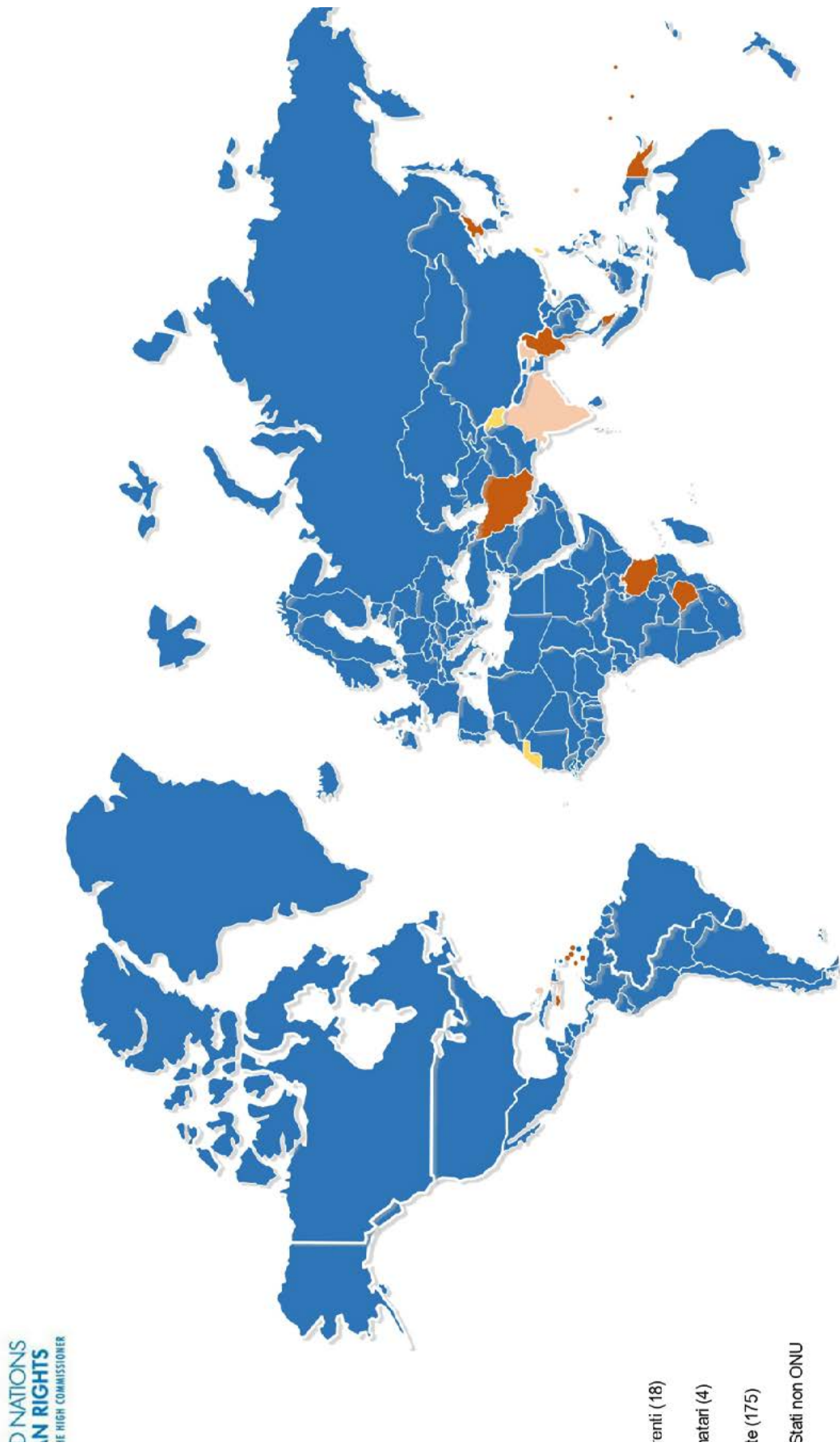


Tabella 84 – Classificazione degli status di accreditamento NHRI

Status	Significato	Diritti/prerogative associati
A-status	Conformità piena ai Principi di Parigi: l'istituzione possiede mandato ampio di promozione e protezione dei diritti umani, indipendenza, pluralismo, risorse, autonomia finanziaria.	Piena partecipazione alle riunioni internazionali delle NHRI, diritto di voto in GANHRI, possibilità di presentare relazioni presso organismi ONU.
B-status	Conformità parziale ai Principi di Parigi: l'istituzione soddisfa alcuni criteri ma ne mancano altri rilevanti.	Possibilità di partecipare alle riunioni come osservatore, ma senza pieno diritto di voce o voto nei forum internazionali.
C-status (pre-2007)	Non conforme ai Principi di Parigi: l'istituzione non soddisfaceva i requisiti minimi di indipendenza, mandato o pluralismo.	Nessun diritto di partecipazione attiva; considerata non accreditata, esclusa dal riconoscimento internazionale.
Nessuno status / No status	L'istituzione non soddisfa (o non è stata valutata) i criteri dei Principi di Parigi; non è accreditata da GANHRI.	Mancanza di riconoscimento internazionale; limitata partecipazione ai meccanismi internazionali delle NHRI.

3 Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (CAT)

3.1 Definizione

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura rappresenta uno degli strumenti fondamentali del diritto internazionale in materia di tutela dei diritti umani. Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1984, entrata in vigore il 26 giugno 1987 e ratificata dall'Italia il 12 gennaio 1989, essa sancisce il divieto assoluto di ogni forma di tortura e di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

Gli Stati Parte sono tenuti a prevenire tali pratiche in ogni circostanza, a condurre indagini efficaci in caso di sospetta violazione, a perseguire i responsabili e a garantire alle vittime un rimedio effettivo.

La Convenzione, ai fini della sua applicazione, prevede l'obbligo per gli Stati di sottoporsi a un sistema periodico di monitoraggio da parte del Comitato contro la tortura (*Committee Against Torture – CAT*), composto da 10 esperti indipendenti, mediante la presentazione di rapporti regolari sull'attuazione degli impegni assunti.

3.2 Collegamento con il Garante nazionale

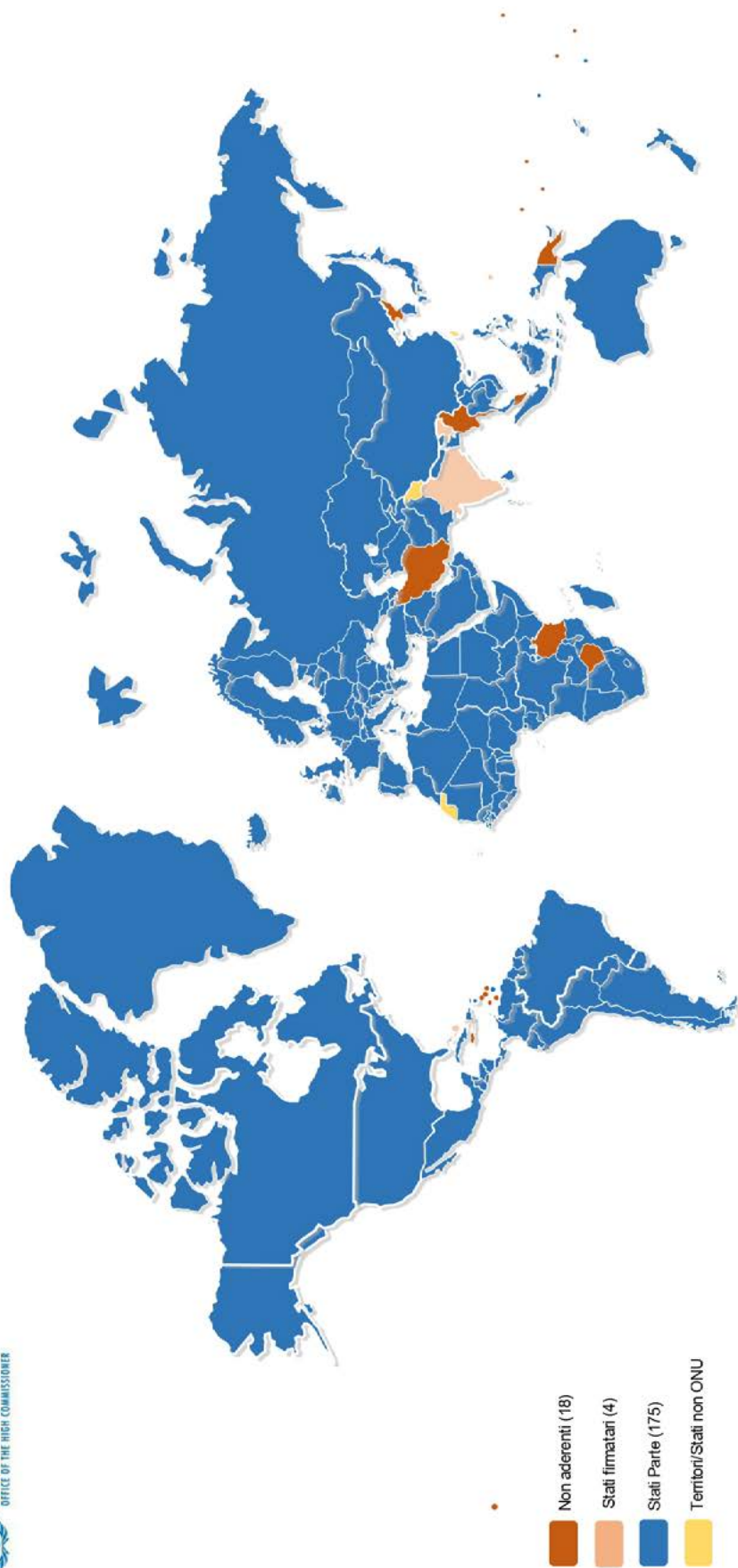
Le persone private della libertà costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile rispetto al rischio di trattamenti contrari alla dignità umana, come isolamento prolungato, condizioni materiali degradanti o insufficiente accesso a cure sanitarie. In questo contesto, l'attività del Garante nazionale assume un ruolo essenziale nell'attuazione concreta dei principi sanciti dalla CAT.

Attraverso le visite ai luoghi di detenzione, le segnalazioni di violazioni potenziali dell'articolo 3 della Convenzione, la promozione di buone pratiche e la collaborazione con altri organismi di monitoraggio, il Garante nazionale contribuisce al rafforzamento delle garanzie procedurali e sostanziali previste dalla Convenzione, operando in chiave preventiva e promozionale dei diritti umani.

3.3 Mappa

La mappa mostra gli Stati che hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, indicando l'ampiezza dell'adesione a questo strumento fondamentale di tutela dei diritti umani.

Mappa 3 – Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (CAT)



-  Non aderenti (18)
-  Stati firmatari (4)
-  Stati Parte (175)
-  Territori/Stati non ONU

Tabella 85 – Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (CAT)

Stati Parte Cat*					Firmatari
Afghanistan	Congo	Honduras	Montenegro	Serbia	Brunei
Albania	Corea del Sud	Islanda	Mozambico	Seychelles	Haiti
Algeria	Costa Rica	Indonesia	Nauru	Sierra Leone	India
Andorra	Costa d'Avorio	Iraq	Nepal	Siria	Palau
Angola	Croazia	Irlanda	Namibia	Slovacchia	
Antigua e Barbuda	Cuba	Isole Comore	Nuova Zelanda	Slovenia	
Arabia Saudita	Danimarca	Isole Marshall	Nicaragua	Somalia	
Argentina	Dominica	Israele	Niger	Spagna	
Armenia	Ecuador	Italia	Nigeria	Sri Lanka	
Australia	Egitto	Kazakistan	Norvegia	Stati Uniti d'America	
Austria	El Salvador	Kenya	Oman	Stato della Palestina	
Azerbaijan	Emirati Arabi Uniti	Kiribati	Paesi Bassi	Sudafrica	
Bahamas	Eritrea	Kirghizistan	Pakistan	Sudan	
Bahrein	Estonia	Kuwait	Panama	Sudan del Sud	
Bangladesh	Eswatini	Laos	Paraguay	Suriname	
Belgio	Etiopia	Lettonia	Perù	Svezia	
Belize	Figi	Libano	Polonia	Svizzera	
Benin	Filippine	Lesoto	Portogallo	Tagikistan	
Bielorussia	Finlandia	Liberia	Qatar	Tailandia	
Bolivia	Francia	Libia	R. Unito e Irlanda del Nord	Timor Est	
Bosnia ed Erzegovina	Gabon	Liechtenstein	Repubblica Ceca	Togo	
Botswana	Gambia	Lituania	Repubblica Centrafricana	Tunisia	
Brasile	Georgia	Lussemburgo	R. Dem. del Congo	Turchia	
Bulgaria	Germania	Macedonia del Nord	Repubblica di Moldavia	Turkmenistan	
Burkina Faso	Ghana	Madagascar	Repubblica Dominicana	Tuvalu	
Burundi	Gibuti	Malawi	Romania	Ucraina	
Cambogia	Giappone	Maldive	Ruanda	Uganda	
Camerun	Giordania	Mali	Russia	Ungheria	
Capo Verde	Grecia	Malta	Saint Kitts e Nevis	Uruguay	

*segue

Stati Parte Cat*					Firmatari
Canada	Grenada	Marocco	San Marino	Uzbekistan	
Ciad	Guatemala	Mauritania	Santa Sede	Vanuatu	
Cile	Guinea	Mauritius	San Vincenzo e Grenadine	Venezuela	
Cina	Guinea-Bissau	Messico	Samoa	Vietnam	
Cipro	Guinea Equatoriale	Monaco	São Tomé e Príncipe	Yemen	
Colombia	Guyana	Mongolia	Senegal	Zambia	

*Stati Membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione.

Stati parte	Non aderenti	Stati firmatari
175	18	4

Adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984 Entrata in vigore il 26 giugno 1987 L'Italia ha ratificato la Cat il 12 gennaio 1989.

Meccanismi di controllo: Comitato contro la tortura. La Convenzione contro la tortura prevede l'istituzione del Comitato contro la tortura, composto da 10 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati Parte. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti, a livello nazionale, i diritti sanciti nella Convenzione.

4 Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT)

4.1 Definizione

Il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 ed entrato in vigore il 22 giugno 2006, istituisce un innovativo sistema di prevenzione fondato su due livelli di controllo: da un lato, il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT), con competenza internazionale; dall'altro, i Meccanismi nazionali di prevenzione (*National Preventive Mechanisms* – NPM), indipendenti e designati da ciascuno Stato Parte. Ratificato dall'Italia con la legge 195/2012 ed entrato poi in vigore il 3 maggio 2013 il Protocollo ha l'obiettivo primario di prevenire ogni forma di trattamento inumano o degradante attraverso visite periodiche, anche non annunciate, in tutti i luoghi di detenzione o di privazione della libertà, accompagnate da raccomandazioni e da un dialogo costruttivo con le autorità competenti.

4.2 Collegamento con il Garante nazionale

In Italia, il Garante nazionale delle persone private della libertà personale è designato quale NPM ai sensi dell'OPCAT. Nello svolgimento della sua funzione, il Garante nazionale conduce attività di monitoraggio, redige rapporti, formula raccomandazioni e promuove azioni correttive volte al miglioramento delle condizioni di detenzione e al rispetto della dignità delle persone.

Il legame con l'OPCAT conferisce all'azione del Garante nazionale un respiro internazionale e un ruolo chiave nel sistema multilivello di tutela, consentendogli di collaborare con il SPT, di segnalare criticità strutturali e di contribuire all'evoluzione delle politiche nazionali in materia di prevenzione della tortura. Ha il compito di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali e con la società civile, nonché di coordinare il sistema NPM.

Vigila affinché l'esecuzione delle misure privative della libertà personale avvenga in conformità alle leggi e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. Ha accesso, senza alcuna restrizione, ai luoghi di privazione della libertà personale, alle persone ivi trattenute e ai documenti.

4.3 Mappa

La mappa rappresenta i Paesi che hanno ratificato il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e che hanno istituito (o sono in procinto di istituire) il proprio Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM).

Mapa 4 – Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (OPCAT) e Meccanismi nazionali di prevenzione (NPM)

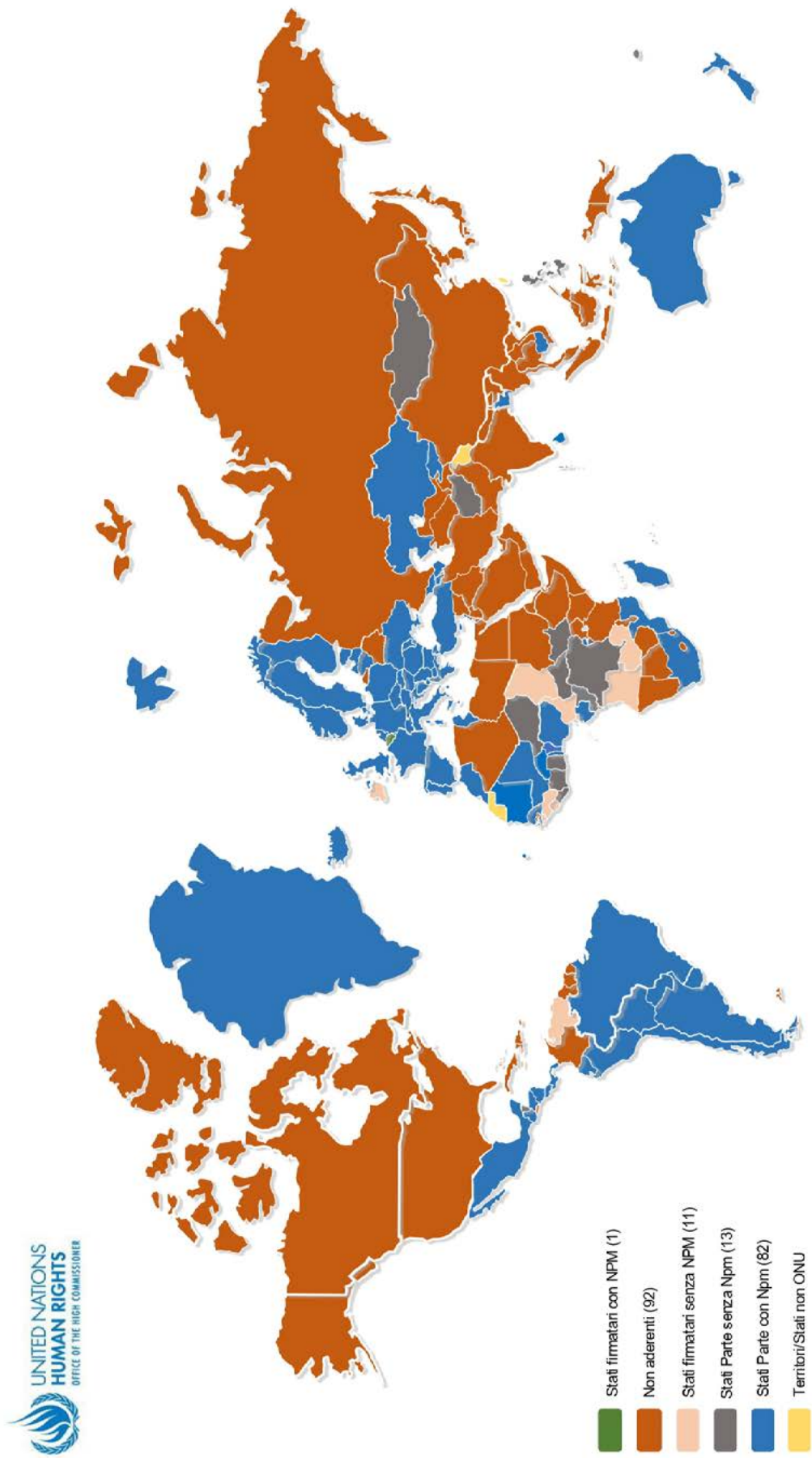


Tabella 86 – Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (OPCAT) e Meccanismi nazionali di prevenzione (NPM)

Opcat e Meccanismi nazionali di prevenzione						
Stati parte						Stati firmatari
Afganistan	Cambogia*	Germania*	Macedonia del Nord*	Nigeria*	Serbia*	Angola
Albania*	Capo Verde*	Ghana	Madagascar*	Norvegia*	Slovenia*	Belgio**
Argentina*	Cile*	Grecia*	Maldive*	Nuova Zelanda*	Slovacchia*	Camerun
Armenia*	Congo	Guatemala*	Mali*	Paesi Bassi*	Spagna*	Ciad
Australia*	Costa d'Avorio	Honduras*	Malta*	Panama*	Sri Lanka*	Guinea
Austria*	Cipro*	Islanda*	Marocco*	Paraguay*	Stato della Palestina	Guinea-Bissau
Azerbaijan*	Costa Rica*	Italia*	Mauritania*	Perù*	Sudafrica*	Irlanda
Bangladesh	Croazia*	Kazakistan*	Mauritius*	Polonia*	Sudan del Sud	Sierra Leone
Belize	Danimarca*	Kirghizistan*	Messico*	Portogallo*	Svezia*	Timor Est
Benin*	Ecuador*	Kosovo***	Moldavia*	RD del Congo	Svizzera*	Venezuela
Bolivia*	Estonia*	Lettonia*	Mongolia*	Regno Unito*	Togo*	Zambia
Bosnia ed Erzegovina*	Filippine	Libano*	Montenegro*	Repubblica Ceca*	Tunisia*	
Brasile*	Finlandia*	Liberia	Mozambico*	Repubblica Centrafricana	Turchia*	
Bulgaria*	Francia*	Liechtenstein*	Nauru	Romania*	Ucraina*	
Burkina Faso*	Gabon	Lituania*	Nicaragua*	Ruanda*	Ungheria*	
Burundi	Georgia*	Lussemburgo*	Niger*	Senegal*	Uruguay*	

259

Stati parte	Npm designati	Stati firmatari
95	82	11

* Stati parte che hanno designato il proprio Npm.

** Il Belgio ha designato il proprio Npm pur non essendo Stato parte.

*** Il Kosovo, pur avendo designato il proprio NPM, non appare nella lista OHCHR

Il Protocollo opzionale alla convenzione, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 e entrato in vigore a livello internazionale il 22 giugno 2006, prevede l'istituzione di un Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt) e di organismi nazionali indipendenti, i Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm), con il compito di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti attraverso un sistema di visite regolari nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. L'Italia ha proceduto alla ratifica del Protocollo con L. 195/2012. È entrato in vigore il 3 maggio 2013.

L'Npm è un sistema nazionale indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, realizzato in ottemperanza alla ratifica dell'Opcat, che lo prevede all'art. 3. Il Garante è il Meccanismo nazionale di prevenzione italiano e, fra l'altro, ha il compito di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con la società civile, nonché di coordinare il sistema Npm. Vigila affinché l'esecuzione delle misure privative della libertà personale avvenga in conformità alle leggi e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. Ha accesso, senza alcuna restrizione, ai luoghi di privazione della libertà personale, alle persone ivi trattenute e ai documenti.

5 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)

5.1 Definizione

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008, è stata ratificata dall'Italia il 24 febbraio 2009 e successivamente dall'Unione europea il 23 dicembre 2010. Essa rappresenta un punto di svolta nella concezione dei diritti delle persone con disabilità, riconoscendole come titolari di diritti umani a pieno titolo e non più meri destinatari di politiche assistenziali.

La Convenzione definisce la disabilità come il risultato dell'interazione tra una persona e le barriere ambientali, istituzionali o sociali che ostacolano la sua piena partecipazione alla vita comunitaria. Essa impone agli Stati obblighi positivi in materia di accessibilità, accomodamenti ragionevoli, pari opportunità e non discriminazione, con l'obiettivo di promuovere l'autonomia e la dignità delle persone con disabilità.

5.2 Collegamento con il Garante nazionale

260

In ambito di privazione della libertà, la CRPD riveste un'importanza particolare per la tutela delle persone ristrette che presentano disabilità fisiche, psichiche o sensoriali. Il Garante nazionale è chiamato a vigilare in Italia affinché i soggetti considerati godano di condizioni di vita adeguate, di un effettivo accesso ai servizi sanitari e all'assistenza necessaria, e che non subiscano discriminazioni o trattamenti differenziati in ragione della loro condizione.

L'attività di monitoraggio, di raccomandazione e di promozione del Garante nazionale contribuisce pertanto a dare concreta attuazione ai principi di uguaglianza, dignità e inclusione sanciti dalla CRPD, rendendoli operativi anche nei contesti di privazione della libertà personale. Il rispetto della Convenzione è promosso altresì attraverso la collaborazione col Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. (operativo dal 1 gennaio 2025)

5.3 Mappa

La mappa indica gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, mostrando la diffusione globale degli impegni in materia di uguaglianza, accessibilità e inclusione sociale.

Mapa 5 – Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

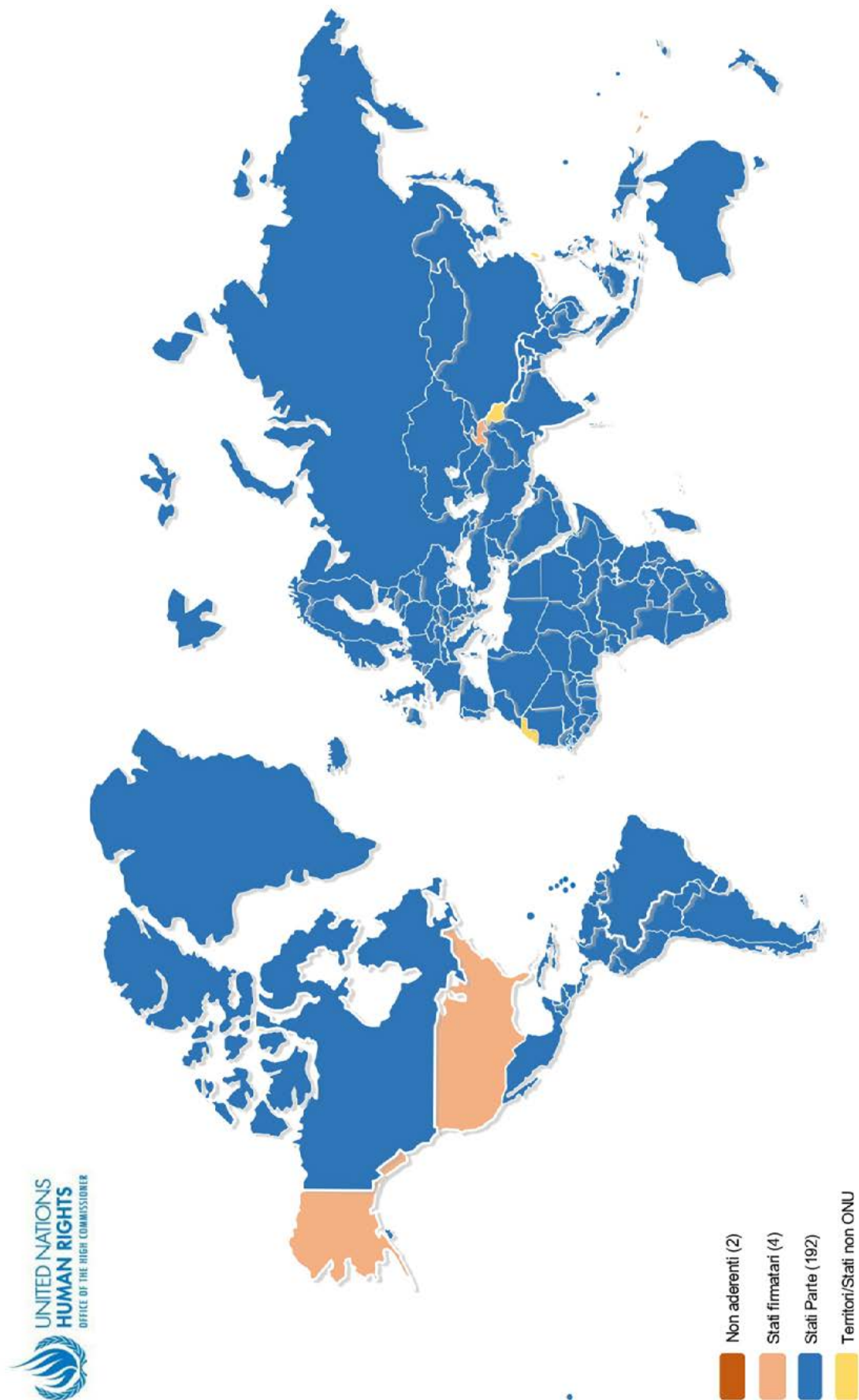


Tabella 87 – Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

Stati Parte*						Firmatari
Afghanistan	Congo	Honduras	Monaco	São Tomé e Príncipe	Zambia	Isole Solomon
Albania	Corea del Nord	Islanda	Mongolia	Senegal	Zimbabwe	Stati Uniti d'America
Algeria	Corea del Sud	India	Montenegro	Serbia		Tagikistan
Andorra	Costa Rica	Indonesia	Mozambico	Seychelles		Tonga
Angola	Costa d'Avorio	Iran	Myanmar	Sierra Leone		
Antigua e Barbuda	Croazia	Iraq	Namibia	Siria		
Argentina	Cuba	Irlanda	Nauru	Singapore		
Arabia Saudita	Danimarca	Isole Comore	Nepal	Slovacchia		
Armenia	Dominica	Isole Cook	Nuova Zelanda	Slovenia		
Australia	Ecuador	Isole Marshall	Nicaragua	Somalia		
Austria	Egitto	Israele	Niger	Spagna		
Azerbaijan	El Salvador	Italia	Nigeria	Sri Lanka		
Bahamas	Emirati Arabi Uniti	Kazakistan	Norvegia	Stato della Palestina		
Bahrein	Eritrea	Kenya	Oman	Sudafrica		
Bangladesh	Estonia	Kiribati	Paesi Bassi	Sudan		
Barbados	eSwatini	Kirghizistan	Pakistan	Sudan del Sud		
Belgio	Etiopia	Kuwait	Palau	Suriname		
Belize	Figi	Laos	Panama	Svezia		
Benin	Filippine	Lettonia	Papua Nuova Guinea	Svizzera		
Bhutan	Finlandia	Lesoto	Paraguay	Tailandia		
Bielorussia	Francia	Libano	Perù	Tanzania		
Bolivia	Gabon	Liberia	Polonia	Timor Est		
Bosnia ed Erzegovina	Gambia	Libia	Portogallo	Togo		
Botswana	Georgia	Liechtenstein	Qatar	Trinidad e Tobago		
Brasile	Giamaica	Lituania	R.Unito e Irlanda del Nord	Tunisia		
Brunei Darussalam	Germania	Lussemburgo	Repubblica Ceca	Turchia		
Bulgaria	Ghana	Macedonia del Nord	Repubblica Centrafricana	Turkmenistan		
Burkina Faso	Gibuti	Madagascar	R.Democratica del Congo	Tuvalu		

Appendice alle attività della U.O. 7 - Cornice multilivello di tutela dei diritti delle persone private della libertà secondo semestre del 2023 e anno 2024

**segue*

Burundi	Giappone	Malawi	Repubblica di Moldavia	Ucraina		
Cambogia	Giordania	Maldivi	Repubblica Dominicana	Uganda		
Camerun	Grecia	Malesia	Romania	Ungheria		
Capo Verde	Grenada	Mali	Ruanda	Unione Europea		
Canada	Guatemala	Malta	Russia	Uruguay		
Ciad	Guinea	Marocco	San Kitts e Nevis	Uzbekistan		
Cile	Guinea-Bissau	Mauritania	San Marino	Vanuatu		
Cina	Guinea Equatoriale	Mauritius	Santa Lucia	Venezuela		
Cipro	Guyana	Messico	San Vincenzo e Grenadine	Vietnam		
Colombia	Haiti	Micronesia	Samoa	Yemen		

**Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione.
Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006.*

Entrata in vigore il 3 maggio 2008. L'Italia ratifica la Convenzione il 24 febbraio 2009. L'Unione europea ratifica la Convenzione il 23 dicembre 2010.

6 Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED)

6.1 Definizione

La Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED), adottata dall'Assemblea generale il 20 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 23 dicembre 2010, è stata ratificata dall'Italia il 3 luglio 2007. La Convenzione definisce la sparizione forzata come l'arresto, la detenzione o il sequestro di una persona da parte di agenti dello Stato, o con il loro consenso, seguiti dal rifiuto di riconoscere tale privazione della libertà o dal celare la sorte o il luogo in cui la persona si trova, ponendola così al di fuori della protezione della legge.

La Convenzione obbliga gli Stati Parte a prevenire, indagare e punire questi atti, a garantire il diritto alla verità e alla giustizia per le vittime e i loro familiari, e a predisporre misure legislative e amministrative idonee a evitare la scomparsa di persone sotto custodia statale.

6.2 Collegamento con il Garante nazionale

Sebbene la sparizione forzata rappresenti una violazione estrema e rara in uno Stato di diritto democratico, il mandato del Garante nazionale contribuisce a prevenire situazioni che possano avvicinarsi a tale rischio, garantendo la piena tracciabilità e legalità delle privazioni della libertà.

Attraverso il monitoraggio delle registrazioni delle presenze, dei trasferimenti e delle comunicazioni relative alle persone detenute, il Garante nazionale assicura che nessuna persona privata della libertà venga "persa" dal sistema, non registrata, trasferita senza traccia, sottratta al controllo giurisdizionale o amministrativo e che ogni privazione della libertà avvenga nel rispetto delle norme di legge e sotto vigilanza indipendente.

6.3 Mappa

La mappa riporta gli Stati che hanno firmato o ratificato la Convenzione contro la sparizione forzata, evidenziando il grado di recepimento di questo strumento di tutela contro una delle più gravi violazioni dei diritti fondamentali.

Mappa 6 – Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)

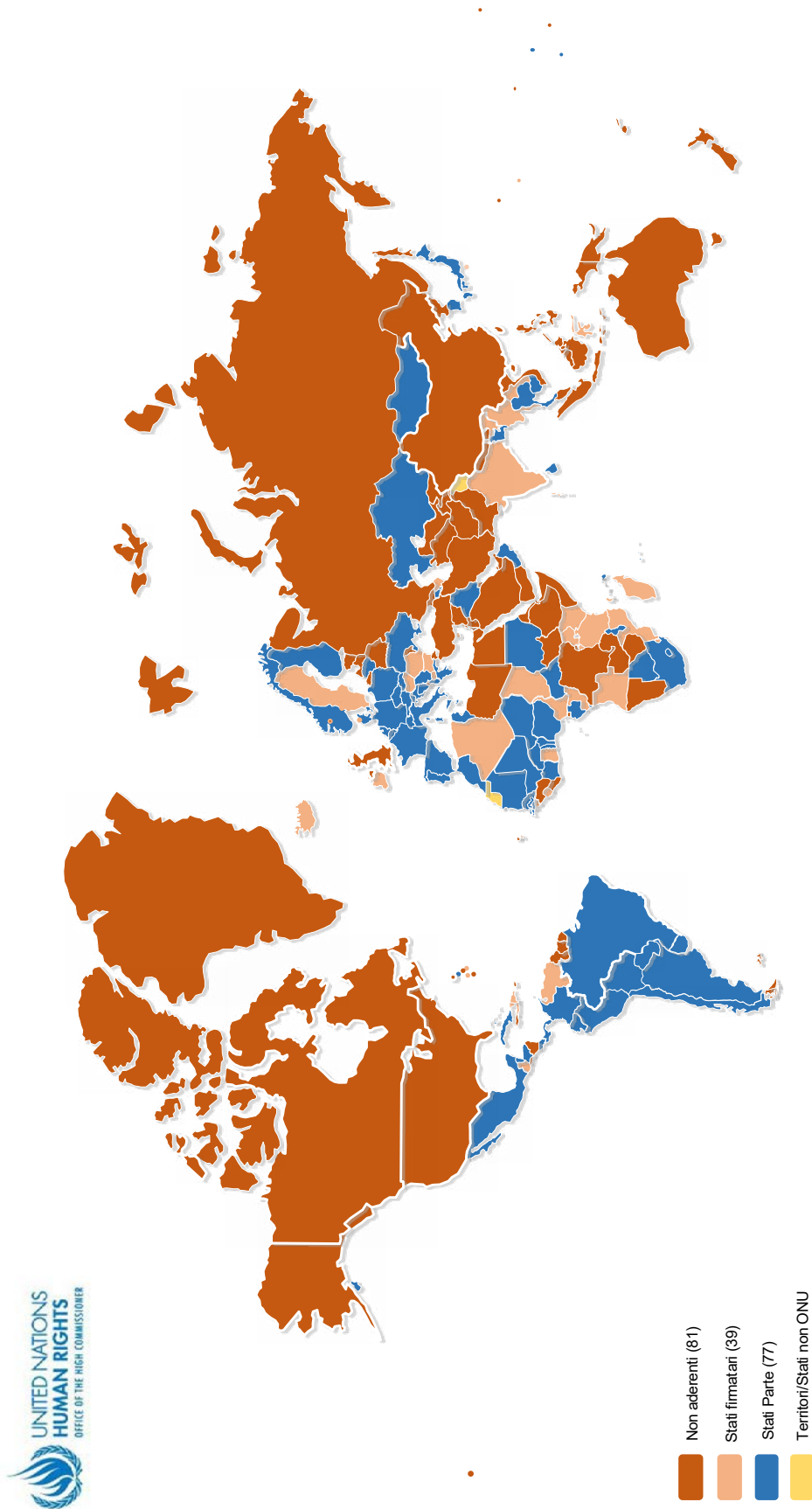


Tabella 88 – Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)

Stati Parte*				Firmatari	
Albania	Danimarca	Mali	Samoa	Algeria	Kenya
Argentina	Dominica	Malta	Senegal	Angola	Laos
Armenia	Ecuador	Marocco	Serbia	Azerbaigian	Libano
Austria	Finlandia	Mauritania	Seychelles	Bulgaria	Liechtenstein
Bangladesh	Figi	Messico	Slovacchia	Burundi	Macedonia del Nord
Belgio	Francia	Mongolia	Slovenia	Camerun	Madagascar
Belize	Gabon	Montenegro	Spagna	Ciad	Monaco
Benin	Gambia	Niger	Sri Lanka	Cipro	Mozambico
Bolivia	Germania	Nigeria	Sudafrica	Congo	Palau
Bosnia ed Erzegovina	Giappone	Norvegia	Sudan	eSwatini	Repubblica di Moldavia
Brasile	Grecia	Oman	Svizzera	Ghana	Repubblica Dominicana
Burkina Faso	Honduras	Paesi Bassi	Tailandia	Grenada	Romania
Cambogia	Iraq	Panama	Togo	Guatemala	San Vincenzo e Grenadine
Capo Verde	Italia	Paraguay	Tunisia	Guinea-Bissau	Sierra Leone
Cile	Kazakistan	Perù	Ucraina	Haiti	Svezia
Colombia	Lesoto	Polonia	Uruguay	India	Tanzania
Costa d'Avorio	Lituania	Portogallo	Zambia	Indonesia	Uganda
Costa Rica	Lussemburgo	Repubblica Ceca		Irlanda	Vanuatu
Croazia	Malawi	Repubblica Centrafricana		Islanda	Venezuela
Cuba	Maldiva	Repubblica di Corea		Isole Comore	

266

Stati parte	Firmatari	Non aderenti
77	39	81

*Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione.
Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006.

Entrata in vigore il 3 maggio 2008. L'Italia ratifica la Convenzione il 24 febbraio 2009. L'Unione europea ratifica la Convenzione il 23 dicembre 2010.

Finito di stampare nel mese di Aprile 2026
Progetto grafico e stampa cura di PRINGO srl



GNPL

Via di San Francesco di Sales, 34 | 00165 Roma
segreteria@garantenpl.it
www.garantenazionaleprivatiliberta.it

