



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

DICIASSETTESIMA LEGISLATURA

Cagliari, 2.12.2025

All'Onorevole Presidente
della Seconda Commissione

SEDE

Il Documento

di iniziativa della **Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale**

Oggetto: **Relazione n. 53**

concernente:

"Trasmissione Programmazione annualità 2026"

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del Regolamento interno del Consiglio regionale trasmetto, con preghiera di sottoporlo all'esame della Commissione presieduta dalla S.V. Onorevole, l'atto di cui all'oggetto.

IL PRESIDENTE

Giampietro Comandini

1

Paola



Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Cagliari, 30 settembre 2025

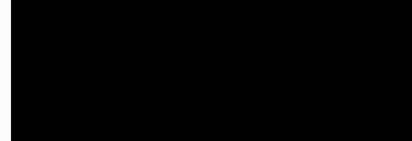
All’Onorevole Presidente
Consiglio Regionale della Sardegna
S E D E

Oggetto: Trasmissione programmazione annualità 2026.

In ottemperanza a quanto prescritto dall’articolo 11, comma 3, legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7, recante “Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale”, si trasmette l’allegato documento, redatto dalla scrivente e avente per oggetto “Programmazione annualità 2026”, per gli adempimenti conseguenti.

Il Garante delle persone sottoposte a
misure restrittive della libertà personale

Dott.ssa Irene Testa



GARANTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

La Garante
Dott.ssa Irene Testa

PROGRAMMA DELL'ATTIVITÀ 2026



Garante regionale
delle persone sottoposte
a misure restrittive
della libertà personale-Sardegna

Sommario

Introduzione	3
1. Il Garante in carica	4
2. Le funzioni del Garante	5
3. Gli adempimenti del Garante.....	6
4. La struttura organizzativa	7
5. Contatti del Garante.....	7
6. L'analisi del contesto di riferimento	8
7. La programmazione 2026	11
Fabbisogno finanziario per l'anno 2026.....	17

Introduzione

Il presente documento, redatto ai sensi dell'articolo 11, comma 3, legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7 (di seguito "legge istitutiva"), è predisposto allo scopo di definire il programma delle attività del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Sardegna nonché di quantificare il conseguente fabbisogno finanziario relativamente all'anno 2026.

Pur ponendosi nel solco della continuità rispetto alle attività poste essere nelle precedenti annualità, la programmazione relativa all'anno 2026 rivolge l'attenzione alle necessarie azioni e riflessioni, anche di adattamento e aggiustamento, imposte, da un lato, dalle modifiche normative e dall'aggiornamento degli orientamenti giurisprudenziali, dall'altro lato, dalle decisioni sulla complessiva gestione della realtà carceraria in Sardegna da parte degli organi a ciò preposti.

La finalità dell'attività di garanzia è sempre la tutela del rispetto della dignità dei soggetti privati, in tutto o in parte, della libertà personale, la quale, in un'ottica di piena attuazione dell'articolo 27 della Costituzione, non può essere compressa od offesa da trattamenti o condizioni esistenziali o strutturali contrari al senso di umanità.

In quest'ottica, la pena deve svolgere una funzione rieducativa e contribuire al reinserimento del condannato nella società attraverso opportunità di apprendimento, riflessione e sviluppo personale, non solo in quanto fattore mitigante l'impatto negativo della punizione sulla vita del condannato ma anche nell'interesse della collettività in termini di alla c.d. recidiva.

Le linee programmatiche del mandato istituzionale riconosciuto a questa Autorità di garanzia non possono che prendere il via da una doverosa e ferma affermazione dell'importanza imprescindibile della tutela dei diritti all'interno delle strutture detentive, a garanzia della dignità umana e del rispetto della persona, anche in condizioni di restrizione della libertà.

L'agire quotidiano si fonda pertanto su un approccio integrato che parte dall'ascolto attento e costante delle istanze e delle necessità delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, nella piena consapevolezza che solo attraverso una conoscenza diretta e approfondita di tali situazioni è possibile esercitare una vigilanza efficace e mirata. La verifica puntuale delle condizioni di detenzione è dunque imprescindibile per prevenire ogni forma di abuso e per promuovere il rispetto delle normative in materia.

In tal senso, è indispensabile un'attività costante di segnalazione e di sollecitazione verso le autorità competenti, affinché siano adottati tempestivamente gli interventi necessari. Parallelamente, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la collaborazione con enti e associazioni rappresentano pilastri fondamentali per promuovere processi di conciliazione e accompagnamento volti a un reale sostegno ai soggetti privati della libertà personale. La comunicazione trasparente e l'informazione diffusa sono strumenti essenziali per mantenere viva l'attenzione della società civile e favorire un dibattito consapevole e costruttivo sul tema della detenzione.

Si ritiene altresì prioritario investire nella formazione e nell'aggiornamento di tutti gli operatori coinvolti nel sistema penitenziario, affinché possano operare con competenza, professionalità e attenzione al rispetto dei diritti fondamentali.

A ciò si aggiunga l'importante funzione consultiva: il Garante, infatti, può formulare, autonomamente o su richiesta, osservazioni e pareri su progetti di legge, atti di pianificazione o di



indirizzo della Regione, degli enti dipendenti o degli enti locali, nonché sollecitare l'intervento legislativo nelle materie di competenza ove ne ravveda la necessità od opportunità.

Nel quadro così delineato, ad emergere è la vasta rete di operatori che a vario titolo operano negli ambiti di pertinenza del Garante, in un intreccio costante e intenso che rappresenta una fondamentale occasione di esperienza e conoscenza. I rapporti di collaborazione, i consensi e le riunioni istituzionali sono infatti l'occasione per uno scambio esperienziale finalizzato all'individuazione di soluzioni alle criticità presenti o in evoluzione, *in primis* con gli omologhi Garanti operanti nelle altre regioni e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché con il Garante nazionale e i Garanti comunali.

In seno alla Regione si prospettano rapporti di collaborazione, di informazione e di sinergie con le altre Autorità di garanzia: in particolare il riferimento va al Difensore civico regionale, al Garante per l'infanzia e l'adolescenza, alla Commissione per le pari opportunità e dal Comitato regionale per le comunicazioni.

Né va trascurato ogni possibile rapporto e collaborazione con le istituzioni e gli enti deputati alla tutela dei diritti umani, comunque denominati, operanti a livello locale, nazionale e internazionale.

L'articolato quadro sommariamente delineato è certamente complesso e richiede responsabilità e impegno. Solo attraverso un'azione integrata, rigorosa e trasparente è possibile garantire una tutela reale dei diritti dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale, promuovendo non solo il rispetto formale delle norme ma anche, e soprattutto, la dignità e il reinserimento sociale quale obiettivo ultimo del sistema detentivo solennemente sancito nella Carta costituzionale.

1. Il Garante in carica

A distanza di dodici anni dall'approvazione della legge istitutiva, il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, con proprio decreto n. 2/2023, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 5 del 30 gennaio 2023, ha nominato il primo Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Sardegna nella persona della dott.ssa Irene Testa.

Il Garante si è insediato formalmente il 12 febbraio 2023, dopo aver rimosso le cause di incompatibilità.

Dopo i primi dieci mesi di mandato, fortemente condizionati dalle oggettive difficoltà legate alla necessità di attivare il nuovo Ufficio, l'attività degli anni successivi si è sviluppata in maniera organica, con l'avvio di azioni e progetti, alcuni dei quali ancora in corso.

Si è consolidata e ulteriormente sviluppata la significativa mole di attività, sia ispettiva sia di vigilanza, con il parallelo rafforzamento della rete di contatti e collaborazioni con le istituzioni e le strutture che afferiscono al sistema penitenziario sardo.

2. Le funzioni del Garante

Le normative regionali e nazionali indicano nel dettaglio funzioni e prerogative del Garante.

Per quanto concerne la normativa regionale, l'art. 11 della legge istitutiva, stabilisce che il Garante svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali e locali, le seguenti funzioni:

- a) assume ogni iniziativa volta a verificare che ai soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1¹, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro previste dalla legge istitutiva;
- b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per i soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1, dei quali venga a conoscenza su indicazione dei soggetti interessati o di associazioni e organizzazioni che svolgono un'attività inerente alle finalità dell'articolo 8, legge istitutiva;
- c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché essa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni previste dalla lettera a);
- d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali e delle amministrazioni locali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a loro competenze che compromettono l'erogazione delle prestazioni previste dalla lettera a) e, quando queste omissioni o inosservanze perdurano, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative;
- e) formula indicazioni e proposte, anche su richiesta degli stessi organi regionali, in merito agli interventi amministrativi e a carattere legislativo volti ad assicurare il pieno rispetto dei diritti dei soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1; su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare i medesimi soggetti;
- f) promuove iniziative concrete di informazione, comunicazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Inoltre, qualora ne ravvisi la necessità e nei casi di particolare gravità, il Garante informa la competente Commissione consiliare.

Quanto alla normativa nazionale, quest'ultima ha recepito il contributo dei Garanti territoriali delle persone private della libertà nell'attuazione degli articoli 2, 3, 13, 27 e 32 della Costituzione, riconoscendo loro alcuni importanti poteri e facoltà necessari all'espletamento delle funzioni, con particolare attenzione alla verifica delle condizioni materiali di privazione della libertà e alla comunicazione diretta con le persone ristrette.

In quest'ottica, nell'esercizio delle sue funzioni e nello svolgimento dei suoi compiti, il Garante regionale ha diritto di accesso e visita, senza alcuna preventiva autorizzazione, alle strutture detentive comunque denominate, a cui si aggiunge il diritto di comunicare con le persone di cui all'articolo 1, comma 1, legge istitutiva, nei luoghi e istituti dove esse si trovano. Nel dettaglio:

- l'articolo 67, comma 1, lettera l-bis), legge 26 luglio 1975, n. 354 ("Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", di seguito ordinamento penitenziario - O.P.), come modificata dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 (che ha convertito il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207) prevede che gli istituti penitenziari

¹ I soggetti indicati dall'art. 1, comma 1, legge istitutiva, sono le persone adulte e i minori presenti negli istituti penitenziari o ammessi a misure alternative e sostitutive della detenzione, negli ospedali psichiatrici giudiziari, nei centri di identificazione ed espulsione e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio.

possano essere visitati senza autorizzazione, tra gli altri, dai garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati e che l'autorizzazione non occorra nemmeno per coloro che li accompagnano per ragioni del loro ufficio;

- l'articolo 67-bis, O.P. estende la previsione del citato art. 67 anche alle camere di sicurezza;
- l'articolo 19, comma 3, decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, stabilisce che ai Centri di permanenza per i rimpatri si applicano le disposizioni dell'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario;
- l'articolo 35, O.P., come modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, individua nel Garante nazionale e nei Garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti una tipologia di autorità cui i detenuti e gli intermati possano rivolgere *"istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa"*;
- l'articolo 18, O.P., dedicato espressamente ai colloqui della persona detenuta, stabilisce, tra le altre cose, che i detenuti hanno *"diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti"*;
- l'articolo 18-ter, comma 2, O.P., prevede che la corrispondenza epistolare e telegrafica indirizzata ai soggetti di cui all'art. 35, O.P. (tra i quali rientrano il Garante nazionale e i Garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti), non può essere soggetta a limitazioni, visto di controllo o verifica del contenuto delle buste;

Con nota verbale del 28 aprile 2014, la Rappresentanza permanente italiana presso le Organizzazioni internazionali con sede in Ginevra ha indicato il Garante nazionale e la rete dei Garanti territoriali come Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura, ratificato con legge 9 novembre 2012, n. 195. A tal fine il Garante nazionale coordinerà i Garanti territoriali aderenti al Meccanismo nazionale di prevenzione.

3. Gli adempimenti del Garante

Il Garante regionale è tenuto ai seguenti adempimenti:

- ai sensi dell'art. 17, comma 4, legge istitutiva, predispone il regolamento che disciplina il funzionamento dell'ufficio, sottponendolo all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Tale regolamento è stato approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza nella seduta del 28 dicembre 2023, n. 277;
- esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi di privazione della libertà personale, di cui all'articolo 1, comma 1, legge istitutiva;
- ai sensi dell'art. 11, comma 3, legge istitutiva, entro il 30 settembre di ogni anno presenta alla Commissione consiliare competente, che si esprime in merito, un programma di attività con il relativo fabbisogno finanziario;
- ai sensi del successivo comma 4 del citato articolo 11, entro il 30 aprile di ogni anno presenta alla Commissione consiliare competente un resoconto dell'attività svolta nell'anno precedente corredata di osservazioni e suggerimenti. La relazione è inviata in copia alla Giunta regionale e agli altri soggetti previsti dalla legge istitutiva, è pubblicata sui siti istituzionali del Consiglio regionale e della Regione, e di essa è data comunicazione agli organi di stampa e alle emittenti radiofoniche e televisive.

4. La struttura organizzativa

Come stabilito dall'art. 17, legge istitutiva, il Garante ha sede presso il Consiglio regionale della Sardegna e il relativo Ufficio è ubicato all'interno del palazzo consiliare.

Il medesimo articolo, al comma 2, prevede inoltre che *“all’assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi necessari per il funzionamento dell’ufficio del Garante provvede l’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Il personale assegnato è posto alle dipendenze funzionali del Garante”*.

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante è disciplinato dal citato regolamento approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza nella seduta del 28 dicembre 2023, n. 277. Attualmente la struttura organizzativa risulta così costituita:

Unità	Qualifica funzionale
1	Referendario Capo servizio
1	Funzionario consiliare

L'assunzione di nuovo personale nel corso dell'ultimo anno non ha determinato una modifica quantitativa della struttura organizzativa bensì una variazione qualitativa: all'uscita dal servizio di un documentarista consiliare è infatti seguita l'assegnazione di un funzionario consiliare neoassunto. Permane quindi la carenza di personale segnalata nella scorsa programmazione.

L'art. 7, comma 1, del regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante, stabilisce infine che *“il Garante, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, comma 3, della legge istitutiva, quando necessario, può avvalersi di esperti da consultare su specifiche tematiche, nonché della collaborazione di associazioni, centri di studi e ricerca che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione, ovvero di analoghe istituzioni che operano in ambito locale e di altre forme di collaborazione in grado di agevolare lo svolgimento delle proprie funzioni, nei limiti delle risorse finanziarie annualmente assegnate e nel rispetto delle disposizioni statali in materia di spesa per il personale e di coordinamento della finanza pubblica, oltre che nel rispetto delle norme statali in materia di conferimento degli incarichi esterni”*.

5. Contatti del Garante

È possibile contattare il Garante regionale e il suo ufficio per ricevere informazioni, richiedere un appuntamento o effettuare segnalazioni ai seguenti indirizzi:

- garantedetenuti@consregsardegna.it;
- garantedetenuti@pec.crsardegna.it.

Informazioni sulle funzioni e competenze, sull'attività, sui riferimenti normativi e sulle pubblicazioni sono reperibili anche nella sezione online dedicata al Garante all'interno del sito del Consiglio regionale alla pagina web <https://www.consregsardegna.it/relazioni-con-i-cittadini/autorita-di-garanzia/garante-per-le-persone-sottoposte-a-misure-restrittive-della-libertà-personale/>.

È attiva anche la linea telefonica al numero 070 6014326.

6. L'analisi del contesto di riferimento

Il mandato istituzione del Garante regionale della Sardegna si esplica in un contesto di riferimento articolo e complesso.

Il territorio dell'Isola si estende per 24.100 km² (8% della superficie nazionale, terza regione più vasta dopo Sicilia e Piemonte) ed è contraddistinto da marcate carenze infrastrutturali che determinano rilevanti problematiche logistiche e organizzative. In tale peculiare complessità si inserisce la realtà multiforme delle strutture detentive sarde.

Per quanto attiene strettamente agli istituti carcerari, nell'Isola si trovano dieci penitenziari per adulti, collocati su tutto il territorio regionale, anche in zone isolate e non facilmente raggiungibili.

DETENUTI PRESENTI E CAPIENZA REGOLAMENTARE ISTITUTI PENITENZIARI DELLA SARDEGNA						
Istituto	Tipo istituto	Capienza regolamentare ³	Detenuti presenti		di cui stranieri	% di riempimento
			Totale	Donne		
Arbus "Is Arenas"	CR	176	85	-	53	48,30%
Cagliari "E. Scalas"	CC	561	696	32	163	124,06%
Isili	CR	130	94	-	40	72,31%
Lanusei "San Daniele"	CC	33	38	-	14	115,15%
Nuoro	CC	378	218	-	15	57,67%
Onani "Mamone"	CR	269	151	-	86	56,13%
Oristano "S. Soro"	CR	264	229	-	26	86,74%
Alghero "G. Tomasiello"	CR	156	131	-	47	83,97%
Sassari "G. Bacchiddu"	CC	454	546	21	174	120, 26%
Tempio Pausania "P. Pittalis"	CR	163	161	-	6	98,77%
TOTALI		2584	2349	53	618	90,91%

All'interno di tali strutture, secondo i dati reperibili sul sito internet istituzionale del Ministero della giustizia, alla data del 31 agosto 2025 la popolazione ristretta era pari a 2349 persone, 125 in più rispetto al dato dello scorso anno (+5,62%), con un tasso di riempimento pari al 90,91%, ben al di sotto del dato nazionale (120,19%) e di altre regioni che arrivano addirittura al 140%.

Alcuni dati regionali sono tuttavia meritevoli di attenzione:

² Fonte Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio del Capo del Dipartimento, Sezione Statistica: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1470079.

³ I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

- in primo luogo, i dati del sovraffollamento relativi alle strutture di Uta e Sassari, i quali sono collegati a valori assoluti altrettanto elevati e a una cronica carenza di personale penitenziario, soprattutto negli organici del Corpo di polizia penitenziaria e dell'area medico-sanitaria;
- in secondo luogo, lo scarso riempimento delle tre ex colonie penali agricole, le Case di reclusione di Is Arenas, Isili e Mamone, le quali, portatrici di un modello di espiazione della pena incentrato sull'attività lavorativa all'aperto (coltivazione di orti, gestione forestale, allevamento di bestiame, trasformazione dei prodotti agricoli, etc.), meriterebbero un maggiore sviluppo anche in ottica deflattiva rispetto al sovraffollamento delle altre strutture penitenziarie.

Ulteriore struttura di tipo carcerario è l'Istituto penale per i minorenni (IPM) presente nel Comune di Quartucciu, in cui vengono eseguiti i provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (custodia cautelare e pena detentiva) riferiti a soggetti minorenni autori di reato. Vi sono ospitati detenuti minorenni o ultra diciottenni, fino ai 25 anni, qualora il reato cui è riferita la detenzione sia stato commesso prima del compimento della maggiore età. Gli IPM sono concepiti strutturalmente in modo da fornire risposte adeguate alla particolarità della giovane utenza e alle esigenze connesse all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. L'attività trattamentale è svolta da un'équipe multidisciplinare in cui è presente un operatore socioeducativo di riferimento stabile appartenente all'amministrazione. Le attività formative, professionali, culturali e di animazione sono effettuate in collaborazione con operatori di altri enti e avvalendosi di associazioni e volontari. È inoltre presente personale del Corpo di polizia penitenziaria adeguatamente formato al rapporto con l'adolescenza.

L'IPM di Quartucciu è attualmente ospitato in una struttura pensata negli anni Settanta come carcere di massima sicurezza e, come tale, inadeguata ad accogliere soggetti minorenni. La collocazione extraurbana dell'edificio e l'impossibilità di raggiungerlo con i mezzi pubblici comportano inevitabili disagi in termini di rapporti con i familiari e relazioni con il territorio. Nonostante la posizione isolata, l'impegno della direzione e degli operatori consente ai ragazzi detenuti lo svolgimento di attività lavorative e formative. Attualmente, sono in esecuzione i lavori di costruzione della nuova sezione detentiva e di ristrutturazione degli edifici esistenti.

INGRESSI E PRESENZE ALL'IPM DI QUARTUCCIU NELL'ANNO 2025				
Situazione al 15 settembre 2025 ⁴				
Ingresso stabile (esclusi trasferimenti tra IPM)	Trasferimenti da altro IPM	Totale ingressi stabili	Presenza media giornaliera	Presenti al 15 settembre 2025
13	5	18	12,7	9

Annesso all'IPM è il Centro di prima accoglienza (CPA), rientrante tra i servizi minorili residenziali. I CPA accolgono temporaneamente i minorenni fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato dalle forze dell'ordine su disposizione dell'Autorità giudiziaria. Il minore permane nel CPA fino all'udienza di convalida per un tempo complessivo massimo che può raggiungere le novantasei ore. Nel corso dell'udienza di convalida il giudice valuta se esistono elementi sufficienti per

⁴ Fonte: Ministero della giustizia.

convalidare l'arresto o il fermo e decide sull'eventuale applicazione di una delle misure cautelari previste per i minorenni.

INGRESSI E PRESENZE NEL CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA DI QUARTUCCIU NELL'ANNO 2025 ⁵		
Situazione al 15 settembre 2025		
Ingressi stabili (comprensivi trasferimenti tra CPA)	Presenza media giornaliera	Presenti al 15 settembre 2025
2	0,0	0

All'interno del territorio regionale sardo è anche presente un Centro di permanenza per i rimpatri (CPR), situato nell'ex carcere di Macomer.

Le strutture di trattenimento per stranieri irregolari sono disciplinate dal testo unico immigrazione (d.lgs. n. 286/1998): si tratta dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), poi definiti Centri di permanenza temporanea (CPT) e successivamente Centri di identificazione ed espulsione (CIE). L'art. 19, comma 1, decreto-legge n.13/2017, ha ulteriormente modificato la denominazione in Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), e il successivo comma 3 ha disposto, al fine di assicurare una più efficace esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero, l'ampliamento della rete dei CPR, con l'obiettivo di assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale.

Il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante “Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”, oltre ad aver prolungato fino a 18 mesi il tempo di permanenza degli stranieri irregolari in attesa di rimpatrio forzato, ha previsto la realizzazione di nuovi centri, in considerazione dell'aumento dei flussi irregolari e della scarsità di posti al momento disponibili.

Inaugurato dal 20 gennaio 2020, il CPR di Macomer è l'unico presente in Sardegna, con una capienza massima di 50 posti.

Nel CPR di Macomer è eseguita la c.d. “detenzione amministrativa” per gli stranieri in attesa di rimpatrio destinatari di un ordine di espulsione. Pur trattandosi di una restrizione della libertà personale, questa non può essere assimilata alla detenzione carceraria. In primo luogo, la competenza in materia non è in capo al Ministero della giustizia ma al Ministero dell'Interno (per il CPR è competente la Prefettura di Nuoro). Inoltre, trattandosi di struttura non carceraria, può essere prevista la presenza di uno specifico corpo di polizia per la gestione della sicurezza (i.e. la Polizia penitenziaria), ma la gestione è affidata a una cooperativa privata individuata mediante procedura a evidenza pubblica (attualmente la gestione è affidata alla cooperativa “Officine sociali”).

La competenza del Garante regionale comprende inoltre le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS).

In Sardegna è presente un'unica REMS, con sede a Capoterra. Si tratta di un'unità operativa del Centro di salute mentale della ASL n. 6, nata per il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), come previsto dalla legge n. 81/2014. La struttura accoglie i pazienti psichiatrici autori di reato per i quali la magistratura ha disposto una misura di sicurezza di tipo detentivo. I servizi di questa unità operativa sono rivolti sia ai pazienti che alla data del 31 marzo

⁵ Fonte: Ministero della giustizia.

2015 risultavano essere ricoverati negli OPG in chiusura della Penisola sia ai pazienti sottoposti a misura di sicurezza dopo quella data. La struttura è accreditata per accogliere sino a un massimo di sedici persone. Si tratta di un numero limitato poiché la misura detentiva deve essere considerata eccezionale e applicabile qualora non siano identificabili percorsi alternativi.

I soggetti ritenuti giudizialmente non imputabili potevano essere sottoposti alla prevista misura di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario. Tuttavia, il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (c.d. decreto svuota carceri) e successive modificazioni, ha abolito tali strutture ministeriali, sostituendole con le REMS, nelle quali ogni azienda sanitaria prevede un numero di posti nel contesto della complessiva offerta di cura.

Tale sistema ha suscitato ampio dibattito ed è stato oggetto dapprima dell'ordinanza della Corte costituzionale del 24 giugno 2021, n. 131, che, con riserva di decisione nel merito, ha instaurato una complessa indagine conoscitiva inviata ai presidenti delle regioni, e, successivamente, della sentenza del 27 gennaio 2022, n. 22, nella quale la Consulta ha ritenuto che il legislatore debba procedere a una riforma complessiva delle norme riguardanti le REMS, giudicata in contrasto con i principi costituzionali.

Da ultimo, il Garante regionale ha competenza sulle camere di sicurezza e sulle strutture sanitarie ospitanti adulti e minori in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio.

Le camere di sicurezza sono i luoghi in cui si realizza la c.d. custodia di polizia, cioè la detenzione dei soggetti in stato di fermo o arresto nei locali in uso alle diverse forze di polizia. Nell'anno corrente è stata avvia una mappatura delle camere di sicurezza situate nei presidi delle forze di polizia presenti nel territorio regionale, raccogliendo inoltre dati relativi all'agibilità dei locali e ai transiti delle persone fermate o arrestate.

Analoga ricognizione è stata avviata in relazione ai luoghi in cui sono eseguiti i trattamenti sanitari obbligatori, richiedendo ai competenti Dipartimenti di salute mentale l'indicazione dei presidi e dei servizi pubblici territoriali che attuano i provvedimenti di TSO e l'indicazione delle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate ed eventualmente delle residenze sanitarie assistenziali in cui vengono eseguiti i trattamenti con degenza, ex art. 33, legge n. 833/1978. È stato inoltre chiesto di comunicare se in ciascuno dei Dipartimenti sia istituito un registro dei trattamenti sanitari obbligatori.

7. La programmazione 2026

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, legge istitutiva, *“il Garante, entro il 30 settembre di ogni anno, presenta alla Commissione consiliare competente, che si esprime in merito, un programma di attività con il relativo fabbisogno finanziario”*.

Nel solco delle attività già intraprese nell'ambito della programmazione 2025, nell'anno 2026 il Garante intende svolgere le seguenti attività, per le quali si riporta anche il relativo fabbisogno finanziario.

- 1. Visite alle Case circondariali e di reclusione, all'Istituto penale per i minorenni (IPM), al Centro di permanenza per i rimpatri (CPR) e alla Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Colloqui con i ristretti. Presa in carico di reclami e segnalazioni, rapporti con gli enti preposti**

Anche per l'anno 2026, il fulcro dell'attività del Garante regionale sarà costituito dalle visite periodiche alle Case circondariali e di reclusione, all'Istituto penale per i minorenni (IPM), al Centro



di permanenza per i rimpatri (CPR) e alla Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). L'attenzione dedicata all'espletamento di tali visite è funzionale all'accertamento immediato delle condizioni di detenzione e trattenimento e all'instaurazione di un contatto diretto con le persone sottoposte a misure restrittive della libertà, effettuando colloqui individuali con i soggetti ospitati per comprendere criticità e strategie d'intervento.

Anche per il tramite di tali visite, proseguirà il mantenimento dei contatti già in essere con i singoli responsabili delle strutture (dirigenti penitenziari, comandanti del corpo di polizia penitenziaria, ente gestore del CPR, direttore sanitario della REMS) e con le altre istituzioni coinvolte nella complessiva gestione della realtà carceraria, quali, a titolo d'esempio, il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la magistratura (in particolare quella di sorveglianza) e le prefetture.

Proseguirà inoltre la costante e quotidiana gestione dei reclami e delle segnalazioni provenienti dalle persone sottoposte a misure restrittive della libertà, dai familiari, dai legali e dagli enti esponenziali tramite i canali di segnalazione al momento attivi. All'esame delle richieste, e previa acquisizione delle informazioni e dei dati necessari all'espletamento del mandato istituzionale, seguirà l'attivazione delle procedure di competenza per la risoluzione dei problemi o l'accelerazione delle pratiche.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

2. Rapporti con gli organi regionali e con le amministrazioni

Al fine di verificare la corretta erogazione delle prestazioni di cui all'art. 11, comma 1, lett. a), legge istitutiva, inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e a ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro, il Garante proseguirà le iniziative già intraprese nel corso delle precedenti annualità, attivando le necessarie interlocuzioni con le istituzioni competenti e segnalando a queste ultime i fattori di rischio o di danno, le omissioni o le inosservanze emersi nell'espletamento del mandato istituzionale.

In tema di diritto alla salute, particolare attenzione sarà dedicata alle interlocuzioni con le autorità regionali competenti al fine di trattare le principali criticità relative alla sanità penitenziaria, tra le quali rientra la carenza del personale medico-sanitario, con riferimento sia alle figure specialistiche sia all'assistenza di base. Invero, è noto che dall'impossibilità di trattare il paziente detenuto all'interno della struttura carceraria discendono rilevanti conseguenze sulla gestione sia degli istituti penitenziari sia delle strutture ospedaliere: da un lato, la necessità di tradurre il detenuto nelle strutture sanitarie del territorio, impegna parte del già scarno organico della polizia penitenziaria in attività di piantonamento e lo distoglie dall'attività di sorveglianza interna all'istituto; dall'altro lato, tale trasferimento determina ripercussioni sull'agibilità dell'ambulatorio interessato per gli altri pazienti, con conseguente allungamento delle attese.

Gli effetti negativi appena illustrati potrebbero essere mitigati dall'attivazione dell'ospedale HUB/SPOKE con stanze dedicate o reparto ospedaliero per detenuti previsto dalla deliberazione della giunta regionale della Sardegna n. 13/5 del 14 marzo 2017, per il quale proseguiranno le interlocuzioni con l'Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

3. Rapporti e collaborazione con Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Garanti comunali e Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà

Proseguiranno anche nel corso del 2026 i contatti con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (istituito dall'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 46, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria") e con la Conferenza dei Garanti territoriali dei diritti persone private della libertà quale organismo di rappresentanza istituzionale dei garanti nominati dagli enti territoriali della Repubblica e luogo di confronto e di condivisione delle loro esperienze.

Nell'espletamento del mandato istituzionale, assume inoltre grande rilevanza la collaborazione con i Garanti comunali delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, la cui limitata competenza territoriale consente un'azione costante e continua sui singoli istituti penitenziari.

Ai cinque Garanti comunali già in carica (quelli per la città metropolitana di Cagliari e per i comuni di Sassari, Nuoro, Oristano e Alghero), nell'anno in corso si è aggiunta la nomina del Garante di Onanì, con competenza sulla Casa di reclusione di Mamone. Restano pertanto ancora prive di autorità di garanzia comunale le strutture penitenziarie collocate nei comuni di Arbus, Isili, Lanusei e Tempio Pausania.

L'autonoma e proficua attività dei Garanti comunali, affiancata a un costante flusso informativo con il Garante regionale, contribuisce alla formazione di un sistema integrato di garanzia la cui azione proseguirà nell'anno 2026.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

4. Partecipazione a incontri e tavoli istituzionali regionali

Il Garante regionale intende partecipare, anche su istanza di parte e nella sola veste di auditore, ai tavoli istituzionali costituiti o costituendi inerenti alle materie di propria competenza. Tra questi rientra certamente l'Osservatorio regionale permanente sulla sanità penitenziaria, istituito presso l'Assessorato regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale, con compiti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi a tutela della salute dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale, riferendo sulle problematiche di interesse sanitario insorgenti negli istituti penitenziari del territorio e dell'area penale esterna al fine di fornire elementi utili per azioni volte al miglioramento dell'assistenza sanitaria ai predetti soggetti.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

5. Informazione, comunicazione e promozione culturale

Tra le funzioni attribuite dalla legge regionale istitutiva alla competenza del Garante regionale, particolare rilievo è assunto dalla previsione di cui all'art. 11, comma 1, lett. f), ai sensi del quale il Garante *"promuove iniziative concrete di informazione, comunicazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale"*. Nella prospettiva di evidenziare la necessità che l'attività istituzionale non sia limitata al solo intervento, diretto o

indiretto, sulle criticità riguardanti la tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, la norma in parola attribuisce al Garante la delicata funzione di collegamento tra la realtà carceraria e il mondo esterno, da attuarsi per il tramite di attività di sensibilizzazione e coinvolgimento delle istituzioni e della società civile. Il Garante regionale si avvale dei seguenti strumenti comunicativi, nell'ambito delle proprie funzioni, al fine di rafforzare ulteriormente l'azione di diffusione, conoscenza e promozione culturale.

a) Iniziative di sensibilizzazione sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale e dell'umanizzazione della pena detentiva nell'ottica del recupero della persona

Il Garante intende favorire iniziative e momenti di sensibilizzazione pubblica riguardanti i diritti delle persone private della libertà personale e l'umanizzazione della pena detentiva. Tenendo sempre presente la condizione di restrizione, l'obiettivo è quello di sostenere la reintegrazione sociale della persona e l'inserimento nel mondo del lavoro, anche per il tramite di opportunità, legate alla formazione professionale, all'assistenza, alla tutela della salute e allo sport, che favoriscano la partecipazione alla vita sociale all'interno delle strutture detentive.

Il principale obiettivo dell'anno 2026 è quello di pubblicare e veicolare il lavoro relativo alle tre ex colonie penali agricole attive in Sardegna, le Case di reclusione di Is Arenas, Isili e Mamone, con il fine di mostrare il modello positivo delle citate strutture detentive e della rieducazione attraverso il lavoro. Alla raccolta dei materiali fotografici e audiovisivi, effettuata negli scorsi mesi di giugno e luglio, è seguita la fase, tuttora in essere, di selezione e di postproduzione di quanto raccolto, così da ottenere una serie di prodotti di comunicazione quali un documentario e una selezione di immagini fotografiche adatte alla pubblicazione di un libro e alla realizzazione di una mostra. Nell'ambito di tale attività di comunicazione, il Garante intende inoltre organizzare eventi di presentazione dei suddetti prodotti, con la partecipazione di figure istituzionali e della società civile.

Ulteriore attività di comunicazione meritevole di attenzione è quella riguardante il regime carcerario di cui all'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario. La tematica ha assunto rilevante importanza negli scorsi mesi a seguito della decisione assunta dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di procedere al trasferimento, ancora non effettuato, di 92 detenuti sottoposti al suddetto regime nella Casa circondariale di Uta. Sulle problematiche derivanti da tale possibile trasferimento, su cui il Garante è stato recentemente sentito in audizione davanti alla Sesta commissione consiliare in seduta congiunta con la Seconda commissione, appare opportuno programmare un evento aperto al pubblico, con la partecipazione di esperti qualificati per analizzare le implicazioni in termini di sicurezza, tutela della salute e rischio di infiltrazioni.

Infine, in tema di umanizzazione della pena detentiva e recupero della persona, particolare attenzione verrà posta sull'Istituto penale per minorenni di Quartucciu. Anche sulla scia di analoghe esperienze in ambito nazionale, nell'anno 2026 il Garante intende progettare e costruire una redazione interna all'istituto, composta da giovani detenuti, che si ponga l'obiettivo di creare contenuti audio digitali capaci di raccogliere le voci dei ragazzi e di portare alla luce, anche attraverso percorsi di riflessione, alcune importanti tematiche della vita carceraria. La realizzazione del progetto e la sua successiva diffusione verso il pubblico saranno subordinate all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni da parte delle competenti autorità.

Spesa prevista: € 20.000.



b) *Pagina istituzionale*

La comunicazione istituzionale è attualmente effettuata tramite la pagina web del Garante presente all'interno del sito internet del Consiglio Regionale della Sardegna.

La pagina è predisposta per facilitare i contatti con l'utenza. In essa sono infatti presenti sia i contatti dell'Ufficio del Garante (numero di telefono, posta elettronica ordinaria e certificata) sia un apposito modulo per l'invio di segnalazioni. L'obiettivo per l'anno di 2026 è quello di inserire uno specifico formulario online (c.d. form) per l'invio delle segnalazioni, in un'ottica di duplice semplificazione: da un lato si consente all'utenza un più agevole e rapido invio delle istanze; dall'altro, attraverso la compilazione di campi predefiniti, si permette all'Ufficio una più efficiente gestione e archiviazione delle segnalazioni.

All'interno della pagina istituzionale verranno inoltre inserite le informazioni relative all'attività del Garante, i materiali normativi e con l'elenco aggiornato dei link utili.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

c) *Comunicazione e mass-media*

Ove necessario e opportuno, l'attività e le iniziative realizzate nell'anno 2026 verranno promosse attraverso la creazione di prodotti comunicativi e avvalendosi della collaborazione dei mass-media disponibili.

Spesa prevista: € 3.000.

d) *Pubblicazioni*

Come già evidenziato, l'obiettivo dell'annualità 2026 sarà la pubblicazione del lavoro relativo alle tre ex colonie penali agricole attive in Sardegna. La valorizzazione di detto lavoro passerà attraverso l'organizzazione di esposizioni, mostre o pubblicazioni, anche multimediali.

Spesa prevista: € 16.000.

6. Indicazioni e proposte agli organi regionali in merito agli interventi volti ad assicurare il pieno rispetto dei diritti

Nell'esercizio della funzione di cui all'art. 11, comma 1, lett. e), legge istitutiva, e al fine di formulare indicazioni e proposte in merito a interventi volti ad assicurare il pieno rispetto dei diritti dei soggetti sottoposti a provvedimenti limitativi della libertà personale, il Garante intende proseguire le linee d'azione avviate nelle scorse annualità, tra le quali rientrano:

- l'individuazione di strutture alternative all'attuale sede dell'Istituto penale per i minorenni di Quartucciu;
- la promozione di progetti relativi alla detenzione femminile all'interno delle ex colonie penali agricole dell'Isola (attualmente solo maschili);
- la promozione del modello di pena scontata nelle suddette ex colonie penali e del lavoro per le persone recluse;
- la promozione e il coordinamento di studi, ricerche, dibattiti e seminari sul tema carceri e giustizia, anche in considerazione degli aggiornamenti normativi e giurisprudenziali che frequentemente interessano la materia.

Il Garante intende inoltre formulare, anche su richiesta degli organi regionali, indicazioni e proposte sui provvedimenti legislativi o linee emendative di provvedimenti in corso di discussione al



Consiglio regionale, segnalare eventuali elementi di criticità nella normativa regionale nonché svolgere l'attività consultiva, mediante osservazioni e parere.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

7. Collaborazione con enti e associazioni

In un'ottica di leale e auspicabilmente proficua collaborazione, nel corso del 2026 il Garante intende vagliare l'opportunità di siglare protocolli d'intesa con enti pubblici o privati, per definire obiettivi comuni e linee guida, anche con il fine di programmare azioni coordinate sulle materie oggetto del mandato istituzionale. Interlocutori privilegiati di tale attività saranno gli enti i cui fini intersecano le funzioni dell'Autorità di garanzia: amministrazione penitenziaria, magistratura, avvocatura, associazioni che a vario titolo si occupano di soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

Sempre in ottica di collaborazione si inserisce l'obiettivo della stesura di un regolamento contenente criteri e modalità per la concessione del patrocinio gratuito da parte dell'Ufficio del Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, individuando le categorie di possibili beneficiari, le modalità di concessione e i relativi obblighi per i patrocinati. È infine intendimento del Garante promuovere progetti coordinati con associazioni operanti nel settore e attività di volontariato di singoli, singole associazioni o di gruppi di associazioni coordinate da una più ampia organizzazione.

Spesa prevista: non si prevedono spese.

8. Missioni e viaggi

Per l'attività di ispezione e la partecipazione alle iniziative sul territorio sono previsti rimborsi per le spese di missione e viaggio.

Spesa prevista: € 3.000.

FABBISOGNO FINANZIARIO PER L'ANNO 2026⁶

STANZIAMENTO LEGGE REGIONALE n. 7/2011 (art. 20, c. 1, lett. a)	
Euro 42.000	
Attività	Spesa prevista in euro
1. Visite alle Case circondariali e di reclusione, all'Istituto penale per i minorenni (IPM), al Centro di permanenza per i rimpatri (CPR) e alla Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Colloqui con i ristretti. Presa in carico di reclami e segnalazioni, rapporti con gli enti preposti	0
2. Rapporti con gli organi regionali e con le amministrazioni	0
3. Rapporti e collaborazione con Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Garanti comunali e Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà	0
4. Partecipazione a incontri e tavoli istituzionali regionali	0
5. Informazione, comunicazione e promozione culturale	
a) Iniziative di sensibilizzazione sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale e dell'umanizzazione della pena detentiva nell'ottica del recupero della persona	
I. Convegni ed eventi	20.000
II. Manifestazioni di sensibilizzazione, inclusione e comunicazione dedicate all'Istituto penale per minorenni	
b) Sito web e pagina istituzionale	0
c) Comunicazione e mass media	3.000
d) Pubblicazioni	16.000
6. Indicazioni e proposte agli organi regionali in merito agli interventi volti ad assicurare il pieno rispetto dei diritti	0
7. Collaborazione con enti e associazioni	0
8. Missioni e viaggi	3.000
TOTALE	42.000

⁶ I costi preventivati sono da intendersi al netto dell'indennità del Garante, determinata in un ammontare fisso definito ai sensi dell'articolo 16, comma 1, L.R. 7 febbraio 2011, n. 7, e ss.mm.ii.