

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2026

### IL TRATTATO ITALIA-LIBIA SUL TRASFERIMENTO DELLE PERSONE CONDANNATE: *ROAD TO NOWHERE?*

di Alessandro Rosanò

**Abstract:** Il 12 dicembre 2025, è entrato in vigore il Trattato sul trasferimento delle persone condannate a pene privative della libertà personale concluso tra Italia e Libia il 29 settembre 2023. Il contributo analizza tale Trattato alla luce delle tendenze del diritto internazionale e dell'Unione europea in materia di trasferimenti interstatali di detenuti e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla responsabilità degli Stati per espulsioni verso Stati terzi.

**Abstract:** On 12 December 2025, the Treaty on the transfer of persons sentenced to custodial penalties concluded between Italy and Libya on 29 September 2023 entered into force. This article analyses that Treaty in the light of the evolving trends of international law and European Union law on the inter-State transfer of prisoners, as well as of the case-law of the European Court of Human Rights concerning the responsibility of States for expulsions to third countries.

# IL TRATTATO ITALIA-LIBIA SUL TRASFERIMENTO DELLE PERSONE CONDANNATE: *ROAD TO NOWHERE?*

---

di Alessandro Rosanò\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una rapida panoramica sul trasferimento di detenuti nel diritto internazionale. – 3. Criticità dei Trattati sul trasferimento dei detenuti e l’apporto del diritto dell’Unione europea. – 4. Il Trattato Italia-Libia e la prassi italiana. – 5. Considerazioni critiche. – 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il 12 dicembre 2025, è entrato in vigore il Trattato sul trasferimento delle persone condannate a pene privative della libertà personale concluso tra Italia e Libia il 29 settembre 2023 (nel prosieguo, il Trattato Italia-Libia)<sup>1</sup>. La scelta di ricorrere a una soluzione bilaterale per tale profilo di cooperazione internazionale deriva dal fatto che la Libia non ha mai aderito al Trattato multilaterale di riferimento in materia, ossia la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, elaborata nell’ambito del Consiglio d’Europa e conclusa a Strasburgo nel 1983. A questo si aggiunge l’asserita esigenza di rafforzare le relazioni dell’Italia quanto alla cooperazione giudiziaria, favorendo al tempo stesso il reinserimento sociale dei detenuti<sup>2</sup>. Infatti, il trasferimento di cittadini italiani dalla Libia all’Italia e di cittadini libici dall’Italia alla Libia dovrebbe essere funzionale a permettere agli uni e agli altri di scontare il residuo delle pene detentive loro imposte in contesti ai quali risultano fortemente connessi per ragioni familiari, sociali, economiche e culturali, con la conseguenza che ciò dovrebbe contribuire al loro percorso di risocializzazione. Questa è, almeno, una delle ragioni che tradizionalmente ha giustificato la stipula di Trattati concernenti il trasferimento di detenuti.

Tuttavia, la situazione in atto in Libia solleva numerosi dubbi con riferimento alla possibilità che tale finalità, sicuramente contemplabile in astratto, possa essere effettivamente realizzata in concreto. Risulta infatti che il ricorso a torture e trattamenti inumani e degradanti – compresi percosse, violenze sessuali, uso di scariche elettriche – è sistematico nelle carceri e nei Centri di detenzione di tutto il Paese e che le autorità competenti non hanno proceduto in maniera tempestiva ed efficace a indagare sulle cause e sulle circostanze di morti sospette verificatesi durante i periodi di detenzione<sup>3</sup>. Al riguardo, si segnala che il Ministero della giustizia esercita un controllo nominale sugli istituti di pena, mentre gruppi armati e agenzie di sicurezza gestiscono alcune strutture in tutto il Paese, e che gli avvocati riscontrano numerose difficoltà a visitare liberamente i loro clienti detenuti<sup>4</sup>.

---

\* Ricercatore *Tenure Track* in Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e internazionali, Università degli studi di Parma.

1. Si veda la legge 17 novembre 2025, n. 170, recante ratifica ed esecuzione del Trattato sul trasferimento delle persone condannate a pene privative della libertà personale tra la Repubblica italiana e lo Stato della Libia, fatto a Palermo il 29 settembre 2023, con la quale il Presidente della Repubblica è stato autorizzato a procedere alla ratifica (art. 1).

2. Camera dei Deputati, XIX legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)*, Allegato 1, p. 11, disponibile *online*.

3. Amnesty International, *The State of the World’s Human Rights*, April 2025, p. 240.

4. Human Rights Watch, *World Report 2025*, disponibile *online*.

Un simile contesto porta inevitabilmente a chiedersi se il Trattato Italia-Libia non sia destinato a rimanere lettera morta ai fini della sua applicazione almeno da parte dell'Italia, visto che eventuali trasferimenti, lungi dal permettere di realizzare il fine del reinserimento sociale dei soggetti trasferiti, rischierebbero di esporre questi ultimi a gravi violazioni di loro diritti fondamentali, *in primis* il diritto alla vita e il divieto di tortura, e di conseguenza l'Italia a profili di responsabilità riscontrabili in sede nazionale ed eventualmente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).

La trattazione che segue è dunque dedicata ai temi ora riassunti. Dopo una rapida panoramica sull'evoluzione del diritto internazionale (paragrafo 2) e dell'Unione europea circa il trasferimento dei detenuti (paragrafo 3), vengono presi in considerazione il Trattato Italia-Libia e la prassi italiana in materia (paragrafo 4), per poi svolgere alcune considerazioni critiche alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla responsabilità degli Stati contraenti per espulsioni verso Stati terzi (paragrafo 5). Le conclusioni riassumono l'analisi svolta in questa sede (paragrafo 6).

## 2. Una rapida panoramica sul trasferimento di detenuti nel diritto internazionale

Il tema dei trasferimenti interstatali di detenuti non rappresenta una novità nel sistema del diritto internazionale e anzi, da tempo, si è avvertita la necessità di sviluppare meccanismi adeguati a farvi fronte. Non a caso, nel 1975, nell'ambito delle Nazioni Unite, venne auspicato un ripensamento generale dei sistemi penali statali e si richiese *inter alia* l'implementazione di strumenti di trasferimento dei detenuti stranieri verso gli Stati con i quali costoro avessero presentato un radicamento significativo<sup>5</sup>.

Ciò condusse all'elaborazione del *Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*, adottato nel 1984<sup>6</sup>, il quale evidenzia l'esigenza di promuovere al contempo la cooperazione interstatale in materia penale e il reinserimento sociale dei detenuti. Pertanto, si chiarisce che i soggetti in questione possono essere trasferiti nello Stato di cittadinanza o di residenza per scontare il residuo della pena loro inflitta in uno Stato straniero e che a tal fine deve essere manifestato il consenso tanto dei due Stati coinvolti nella procedura, quanto dei condannati.

Volendo proporre una rapida – e consapevolmente incompleta – panoramica sul tema, si può ricordare che nel 1978, a Berlino, Bulgaria, Cuba, Cecoslovacchia, Repubblica Democratica Tedesca, Ungheria, Mongolia, Polonia e Unione sovietica conclusero una Convenzione sul trasferimento di persone condannate a pene detentive, la quale prevedeva che, ai fini del trasferimento, non fosse necessario il consenso del detenuto. Nel 1983, fu stipulato a Riyadh tra alcuni Stati arabi l'accordo sulla cooperazione giudiziaria, con il quale si stabilisce che le sentenze penali rese nell'ordinamento di una Parte contraente e passate in giudicato possono essere eseguite nel territorio di un'altra Parte contraente di cui il condannato sia cittadino, purché *inter alia* sia gli Stati coinvolti nella procedura, sia la persona condannata acconsentano. Nel 1993, nel contesto dell'Organizzazione degli Stati americani, fu firmata la Convenzione interamericana sull'esecuzione delle pene all'estero, la

---

5. *Report of the Fifth U.N. Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, U.N. Doc. A/CONF.56/10 (1975), punto 23(j). In questo caso, il radicamento in un altro Stato era identificato attraverso il criterio del *domicile*. Nel presente paragrafo, si riprende per sommi capi e con alcuni aggiornamenti la ricostruzione proposta in A. Rosanò, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci editore, 2022, p. 95 ss.

6. *Report of the Seventh U.N. Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, U.N. Doc. A/CONF.121/22/Rev.1 (1984), allegato I.

quale è stata ratificata da diciassette Stati aderenti a tale organizzazione, oltre che da Arabia Saudita, India, Kazakistan, Qatar, Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Ucraina. Secondo il Trattato in parola, possono essere trasferiti soltanto cittadini di Stati contraenti, che devono acconsentire al trasferimento, fermo il fatto che gli Stati contraenti possono rifiutarsi di cooperare.

Da parte sua, il Consiglio d'Europa ha promosso la conclusione di diversi Trattati riconducibili alla questione del trasferimento dei detenuti.

Per esempio, la Convenzione europea sulla sorveglianza delle persone condannate o liberate sotto condizione del 1964, che chiaramente si focalizza su sanzioni aventi natura non detentiva, stabilisce che lo Stato di condanna può richiedere allo Stato di residenza abituale non soltanto di provvedere alla sorveglianza del condannato, ma altresì di eseguire la condanna e di assicurarne la completa applicazione. Ulteriormente, ove la sospensione condizionale venga revocata, lo Stato richiesto procede all'esecuzione della pena detentiva.

Secondo quanto disposto dalla Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali del 1970, uno Stato che renda una sentenza che comporta – tra l'altro – la privazione della libertà può chiedere a un altro Stato contraente di applicare la sanzione summenzionata se *inter alia* la persona condannata ha la sua residenza abituale nell'altro Stato, l'applicazione della pena nell'altro Stato è suscettibile di migliorare le prospettive di riabilitazione sociale della persona condannata o l'altro Stato è lo Stato di origine della persona condannata e si è dichiarato disposto ad assumersi la responsabilità dell'esecuzione della pena.

Proprio grazie al Consiglio d'Europa fu stipulato il Trattato di riferimento in materia, ossia la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 1983<sup>7</sup>, sottoscritta e ratificata da quarantacinque Stati parti di tale organizzazione internazionale e da venticinque Stati non membri, tra i quali figurano l'Australia, il Brasile, il Canada, la Federazione russa, l'India, il Messico e gli Stati Uniti. Essa si configura come uno strumento che offre una disciplina unitaria quanto ai trasferimenti e permette in tal modo di superare il fenomeno di *legal fragmentation*, derivante dal ricorso a Trattati bilaterali<sup>8</sup>.

Per quel che riguarda le condizioni rilevanti ai fini del trasferimento, le autorità governative degli Stati coinvolti e il condannato devono esprimere il proprio consenso<sup>9</sup>, il condannato deve essere cittadino<sup>10</sup> dello Stato di esecuzione<sup>11</sup>, la sentenza di condanna deve essere passata in giudicato<sup>12</sup>, il residuo di pena deve essere almeno pari a sei mesi alla data di ricezione della domanda di trasferimento<sup>13</sup> e la condotta deve essere penalmente rilevante

---

7. Sulla quale E. Müller-Rappard, *The Transfer of Sentenced Persons – Comments on the Relevant Council of Europe Legal Instruments*, in *Pace International Law Review*, 1991, p. 155 ss. e J. Ddamulira Mujuzi, *Legal pluralism and the convention on the transfer of sentenced persons in practice: highlighting the jurisprudence of the European Court of Human Rights on the transfer of sentenced persons within and to Europe*, in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2015, p. 324 ss.

8. K. Gavrysh, *Il trasferimento della persona condannata tra Convenzione-quadro del 1983 e accordo di esecuzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, p. 368.

9. Art. 3, par. 1, lett. d) e f), della Convenzione.

10. Ma si veda *infra* quanto alla possibilità per gli Stati contraenti di estendere il campo di applicazione soggettivo della Convenzione.

11. Art. 3, par. 1, lett. a) della Convenzione. Per Stato di esecuzione si intende lo Stato in cui il condannato può essere o è già stato trasferito per subirvi la propria condanna (art. 1, lett. d), della Convenzione).

12. Art. 3, par. 1, lett. b), della Convenzione.

13. Art. 3, par. 1, lett. c), della Convenzione.

negli ordinamenti di entrambi gli Stati (requisito della doppia incriminazione)<sup>14</sup>. In seguito al trasferimento, l'esecuzione della pena prosegue nello Stato di esecuzione secondo la legge di questo<sup>15</sup>.

Nel 1997 fu adottato un Protocollo addizionale alla Convenzione<sup>16</sup>, attraverso il quale si escluse la necessità di acquisire il consenso del condannato ove questi fosse fuggito dallo Stato richiedente o fosse destinatario di un ordine di espulsione contenuto nella sentenza di condanna o in un provvedimento amministrativo collegato a quella pronuncia. Con il successivo Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale del 2017 si è previsto che il consenso non sia richiesto se il condannato ha fatto ritorno nello Stato di cittadinanza sapendo che una sentenza di condanna era stata adottata nei suoi confronti<sup>17</sup>.

### 3. Criticità dei Trattati sul trasferimento dei detenuti e l'apporto del diritto dell'Unione europea

I Trattati di cui si è dato conto nel paragrafo precedente si configurano come strumenti di natura intergovernativa<sup>18</sup>. Perciò, i governi nazionali dispongono di ampia discrezionalità non solo per quel che attiene all'adesione ai Trattati in materia, ma anche con riferimento alla loro applicazione. Il canone che è andato definendosi nel corso del tempo è dunque basato sicuramente sull'incontro della volontà dello Stato di condanna, ove il detenuto sta scontando la pena, e di quella dello Stato richiesto, ove il detenuto andrà a scontare la parte residua di pena, a seguito del trasferimento, così da fare fronte alle esigenze sottese al principio di sovranità territoriale. A queste due volontà dovrebbe però aggiungersene una terza, ossia quella del condannato.

La ragione alla base del rilievo dato al consenso del detenuto ai fini del trasferimento può essere spiegata riprendendo il Rapporto esplicativo alla Convenzione di Strasburgo del 1983, ove si afferma che l'esigenza di conseguire tale consenso «is rooted in the convention's primary purpose to facilitate the rehabilitation of offenders: transferring a prisoner without his consent would be counter-productive in terms of rehabilitation»<sup>19</sup>.

Progressivamente, però, si è assistito a un ridimensionamento dell'importanza di tale requisito. Del resto, da un punto di vista pratico, le difficoltà ricollegabili all'esigenza di conseguire sempre il consenso del detenuto sono evidenti, dato che i meccanismi di cooperazione non potrebbero operare nel caso in cui il condannato si opponesse<sup>20</sup>. Presumibilmente, il fattore che più ha influenzato un cambiamento di impostazione sul punto, massimamente rappresentato dai due Protocolli alla Convenzione di Strasburgo del 1983, è stato l'aumento dei flussi migratori a partire dalla metà degli anni '80. In un contesto in cui è diventato sempre più comune che molti detenuti stranieri non abbiano alcun legame con lo Stato in cui sono stati condannati e debbano essere espulsi obbligatoriamente al

---

14. Art. 3, par. 1, lett. e), della Convenzione.

15. Art. 9 della Convenzione.

16. Ratificato da quarantuno Stati e in vigore dal 2000.

17. Il Protocollo di emendamento è stato firmato nel 2017 ed è attualmente sottoposto alla ratifica degli Stati. Entrerà in vigore una volta ratificato da tutte le Parti contraenti del Protocollo addizionale. L'Italia ha provveduto alla ratifica sia del Protocollo addizionale, sia del Protocollo di emendamento con legge 29 marzo 2021, n. 49.

18. Nel presente paragrafo, si riprende per sommi capi e con alcuni aggiornamenti la ricostruzione proposta in A. Rosanò, *op. cit.*, p. 107 ss.

19. *Explanatory Report to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, Strasbourg, 21.III.1983, para 23, 38.

20. F.-C. Schroeder, *Die Übertragung der Strafvollstreckung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1986, p. 457 ss.

termine della pena, è naturale che gli accordi di trasferimento dei detenuti si allontanino dall'idea che i detenuti debbano acconsentire al trasferimento e quindi possano vedersi riconosciuto un vero e proprio veto sulla procedura<sup>21</sup>.

Un ulteriore profilo di interesse si ravvisa nella limitazione posta quanto ai soggetti che possono essere trasferiti tramite le procedure sopra descritte. Prendendo a modello la Convenzione di Strasburgo del 1983, essa stabilisce che il trasferimento possa avere luogo soltanto nel caso in cui il condannato sia cittadino dello Stato di esecuzione. Si tratta di una previsione che restringe estremamente la portata operativa della Convenzione e che, probabilmente, si pone anche in contrasto con lo scopo della stessa, dato che pare presumersi che solo dallo *status* di cittadino possa derivare un rapporto con lo Stato di esecuzione che legittimerebbe il trasferimento ai fini del reinserimento sociale.

Tuttavia, ogni Stato può in qualsiasi momento, con una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, definire, per quanto lo riguarda, il termine «cittadino» ai fini della Convenzione. Nel corso del tempo, si sono registrate dichiarazioni rese da parte dei governi degli Stati contraenti dirette a estendere l'ambito di applicazione della procedura di trasferimento anche a soggetti non cittadini, quali gli apolidi e i residenti permanenti, mentre altri Stati hanno limitato il riferimento a quanti hanno la cittadinanza nazionale<sup>22</sup>.

Per quel che riguarda l'Unione europea, va fatto presente che quest'ultima, con la decisione quadro 2008/909/GAI, si è dotata di un atto applicativo del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale, dedicato al trasferimento dei detenuti<sup>23</sup>. Rispetto alla Convenzione del Consiglio d'Europa, la decisione quadro esclude che la cooperazione abbia luogo tra autorità governative, prevedendo invece che si realizzi tra autorità giudiziarie, non munite di discrezionalità politica nel valutare le richieste provenienti da altri Stati membri<sup>24</sup>. Non sussiste alcun obbligo per lo Stato membro di emissione di trasmettere una sentenza ai fini del suo riconoscimento e della sua esecuzione in un altro Stato membro; tuttavia, ove essa sia trasmessa, l'autorità giudiziaria di esecuzione

---

21. P. Faraldo-Cabana, *Transferring Non-Consenting Prisoners*, in *The Transfer of Prisoners in the European Union Challenges and Prospects in the Implementation of Framework Decision 2008/909/JHA*, a cura di S. Montaldo, The Hague-Torino, Eleven-G. Giappichelli editore, 2020, p. 66.

22. Si veda l'elenco delle riserve e dichiarazioni, disponibile online (<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c9?module=declarations-by-treaty&numSte=112&codeNature=0>).

23. Per un'introduzione, P. Faraldo-Cabana, *One step forward, two steps back? Social rehabilitation of foreign offenders under Framework Decisions 2008/909/JHA and 2008/947/JHA*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, p. 151 ss.; A. Martufi, *Assessing the resilience of 'social rehabilitation' as a rationale for transfer: A commentary on the aims of Framework Decision 2008/909/JHA*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, p. 43 ss.; S. Neveu, *Le transfert de l'exécution des peines privatives et restrictives de liberté en droit européen*, Limal, Anthemis, 2016; S. Montaldo, *Framework Decision 2008/909/JHA on the transfer of prisoners in the EU: Advances and challenges in light of the Italian experience*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, p. 69 ss.; *The Transfer of Prisoners in the European Union Challenges and Prospects in the Implementation of Framework Decision 2008/909/JHA*, a cura di S. Montaldo, *op. cit.*; A. Rosanò, *op. cit.*

24. Per un'introduzione al principio del reciproco riconoscimento, C. Amalfitano, *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè editore, 2006; A. Suominen, *The Principle of Mutual Recognition in Cooperation in Criminal Matters*, Cambridge, Intersentia, 2012; G. Taupiac-Nouvel, *The Principle of Mutual Recognition in Criminal Matters: A New Model of Judicial Cooperation within the European Union*, in *European Criminal Law Review*, 2012, p. 236 ss.; C. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013; K. Lenaerts, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015; I. Armada, A. Weyembergh, *The mutual recognition principle and EU criminal law*, in *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, a cura di M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera, London-New York, Routledge, 2017, p. 111 ss.

può rifiutare il trasferimento solo in presenza di specifici motivi, tipizzati nella decisione quadro medesima<sup>25</sup>.

Secondo quanto disposto dalla decisione quadro, a condizione che la persona condannata si trovi nello Stato membro di emissione o nello Stato membro di esecuzione e purché tale persona abbia dato il suo consenso, la sentenza di condanna può essere trasmessa a uno di tre possibili Stati membri. Può trattarsi dello Stato membro di cittadinanza della persona condannata in cui quest'ultima vive, oppure dello Stato membro di cittadinanza che, pur non essendo quello in cui la persona condannata vive, è lo Stato membro verso il quale sarà espulsa, una volta dispensata dall'esecuzione della pena, a motivo di un ordine di espulsione o di allontanamento inserito nella sentenza o in una decisione giudiziaria o amministrativa o in qualsiasi altro provvedimento preso in seguito alla sentenza, o ancora di qualsiasi altro Stato membro, la cui autorità competente dia il consenso alla trasmissione della sentenza<sup>26</sup>. La trasmissione della sentenza può avere luogo qualora l'autorità competente dello Stato membro di emissione abbia la certezza che l'esecuzione della pena da parte dello Stato membro di esecuzione abbia lo scopo di favorire il reinserimento sociale della persona condannata<sup>27</sup>.

La decisione quadro limita le situazioni in cui il consenso della persona condannata risulta necessario ai fini del trasferimento. Infatti, esso non è richiesto se si intende trasferire il detenuto verso lo Stato membro di cittadinanza in cui egli vive, o verso lo Stato membro verso il quale sarà espulso secondo le modalità sopra indicate, o verso lo Stato membro verso il quale è fuggito o è altrimenti ritornato a motivo del procedimento penale pendente nei suoi confronti nello Stato membro di emissione o a seguito della condanna emessa in tale Stato membro<sup>28</sup>. Comunque, in tutti i casi in cui la persona condannata si trova ancora nello Stato di emissione, le viene offerta la possibilità di esprimere la sua opinione oralmente o per iscritto<sup>29</sup>.

Una volta che il trasferimento abbia avuto luogo, l'esecuzione della pena è retta dalla legge dello Stato membro di esecuzione<sup>30</sup>.

#### 4. Il Trattato Italia-Libia e la prassi italiana

La panoramica proposta nei due paragrafi precedenti dovrebbe permettere di cogliere i tratti salienti del Trattato Italia-Libia qui in discussione, che si inserisce, per quel che riguarda l'Italia, in una serie di accordi bilaterali, dei quali costituisce uno dei più recenti e l'ultimo in ordine di tempo a essere stato ratificato.

In tale Trattato si conferma che tramite tale genere di strumento si mira a promuovere un'efficace cooperazione tra le Parti contraenti al fine di facilitare il reinserimento sociale dei soggetti trasferiti, da conseguirsi permettendo loro di scontare la condanna nell'ambiente sociale di origine<sup>31</sup>.

---

25. Art. 9 della decisione quadro.

26. Art. 4, par. 1, della decisione quadro.

27. Art. 4, par. 2, della decisione quadro.

28. Art. 6, par. 2, della decisione quadro.

29. Art. 6, par. 3, della decisione quadro.

30. Art. 17 della decisione quadro. Sul punto si veda Corte giust. 8 novembre 2016, causa C-554/14, *Ognyanov*, sulla quale S. Montaldo, *Judicial Cooperation, Transfer of Prisoners and Offenders' Rehabilitation: No Fairy-tale Bliss. Comment on Ognyanov*, in *European Papers*, 2017, p. 709 ss.

31. Preambolo del Trattato Italia-Libia. Il testo di tale accordo, come anche quello degli altri richiamati *infra*, è reperibile nel sito <https://itra.esteri.it/>.

Affinché il trasferimento possa avere luogo, deve essere rispettata una serie di condizioni. Si richiede infatti che la persona condannata sia un cittadino dello Stato di esecuzione e che la sentenza di condanna sia passata in giudicato. Il residuo della pena da scontare deve essere pari ad almeno un anno, salvi casi eccezionali nei quali i due Stati possono comunque autorizzare il trasferimento. La persona condannata deve prestare il proprio consenso, eventualmente tramite il proprio legale rappresentante, così come lo Stato di condanna e lo Stato di esecuzione devono acconsentire al trasferimento. La condotta che ha portato alla condanna deve costituire reato anche nell'ordinamento dello Stato di esecuzione (requisito della doppia incriminazione) e la condanna non deve essere stata emessa per un fatto che costituisce reato esclusivamente militare e non deve porsi in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato di esecuzione<sup>32</sup>.

La richiesta di trasferimento può essere formulata indifferentemente dallo Stato di condanna, dallo Stato di esecuzione o dalla persona condannata, in quest'ultima ipotesi anche mediante terzi aventi titolo per agire per suo conto<sup>33</sup>. La persona condannata deve essere informata dallo Stato di condanna del contenuto del Trattato e delle conseguenze giuridiche derivanti dal trasferimento, nonché, se lo domanda, di ogni passo intrapreso dallo Stato di condanna o dallo Stato di esecuzione con riferimento alla richiesta di trasferimento e della decisione presa da ciascuno Stato<sup>34</sup>. Lo Stato di condanna è tenuto a garantire, nel rispetto della propria disciplina nazionale sul punto, che il trasferendo abbia espresso volontariamente e consapevolmente il consenso al trasferimento, fermo il fatto che lo Stato di esecuzione può, mediante un proprio funzionario e prima che il trasferimento abbia luogo, verificare che il consenso sia stato prestato nel rispetto di tali condizioni<sup>35</sup>. Tuttavia, è consentito il trasferimento di una persona condannata, senza l'assenso di quest'ultima, se la persona condannata con sentenza definitiva ha lasciato il territorio dello Stato di condanna per evitare in tutto o in parte l'esecuzione della sanzione, facendo ritorno nel territorio dell'altro Stato, di cui è cittadino<sup>36</sup>, o quando la sentenza definitiva pronunciata nei suoi confronti o un provvedimento amministrativo definitivo emesso in conseguenza di tale pronuncia dispongono una misura di espulsione o altra misura per effetto della quale la persona condannata non potrà più soggiornare nel territorio dello Stato di condanna dopo la sua scarcerazione. In tal caso, lo Stato di esecuzione presta il proprio consenso solo dopo avere sentito il parere del soggetto in questione<sup>37</sup>.

La richiesta di trasferimento deve essere trasmessa senza indugio, unitamente a informazioni relative al condannato e alla condanna<sup>38</sup>. Prima di decidere, le autorità di ciascuno Stato considerano, tra l'altro, fattori quali la gravità e le conseguenze del reato commesso, i precedenti penali e i procedimenti penali pendenti, i rapporti socio-familiari che tale persona ha conservato con l'ambiente di origine, le sue condizioni di salute ed eventuali esigenze di sicurezza o altri interessi statali rilevanti<sup>39</sup>.

---

32. Per tutti i requisiti ora individuati si veda l'art. 4 del Trattato Italia-Libia.

33. Art. 6 del Trattato Italia-Libia. Nel caso in cui la richiesta provenga dalla persona condannata (o da terzi che agiscono per conto di questa), si procede mediante una dichiarazione scritta rivolta allo Stato di condanna o allo Stato di esecuzione, con la quale viene espressa la volontà della persona condannata di essere trasferita.

34. Art. 5 del Trattato Italia-Libia.

35. Art. 9 del Trattato Italia-Libia.

36. Art. 16 del Trattato Italia-Libia.

37. Art. 17, par. 1-2, del Trattato Italia-Libia.

38. Art. 7 del Trattato Italia-Libia.

39. Art. 10, par. 1, del Trattato Italia-Libia. Si segnala che il Trattato identifica i Ministeri della giustizia dei due Stati come Autorità centrali (art. 1, lett. f)), competenti quanto alla trasmissione delle richieste di trasferimento (art. 3).

Se il trasferimento viene concesso, le autorità dello Stato di esecuzione devono continuare l'esecuzione della condanna rispettando la natura e la durata della pena inflitta dallo Stato di condanna, posto però che l'esecuzione è disciplinata dalla legge dello Stato di esecuzione. Se la condanna risulta incompatibile con la legge dello Stato di esecuzione – per esempio, per natura o per durata –, quest'ultimo può, con il consenso dello Stato di condanna, adeguare la condanna a quella prevista dal proprio ordinamento per lo stesso reato o per un reato della stessa natura. La pena modificata non può comunque né essere più grave, per natura o durata, della condanna inflitta nello Stato di condanna, né eccedere il massimo della pena previsto dalla legge dello Stato di esecuzione per lo stesso reato o per un reato della stessa natura, né essere contraria ai principi fondamentali dello Stato di condanna<sup>40</sup>.

Soltanto lo Stato di condanna ha il diritto di decidere sulle domande di revisione delle sentenze e lo Stato di esecuzione fa cessare l'esecuzione della condanna non appena informato dallo Stato di condanna di qualsiasi decisione o misura in forza della quale la condanna smette di essere eseguibile<sup>41</sup>.

L'impostazione adottata nel Trattato Italia-Libia riflette ampiamente quella risultante da altri Trattati bilaterali conclusi dall'Italia con riferimento al trasferimento di detenuti. In particolare, considerando quanto fatto in anni recenti, possono richiamarsi quelli con India (concluso nel 2012, in vigore dal 2013), Kazakistan (concluso nel 2013, in vigore dal 2015), Marocco (concluso nel 2014, non ancora entrato in vigore), Nigeria (concluso nel 2016, in vigore dal 2020), Colombia (concluso nel 2016, in vigore dal 2023), Kosovo (concluso nel 2019, in vigore dal 2021) e Vietnam (concluso nel 2023, non ancora entrato in vigore).

Va notato che il trasferimento può riguardare solamente cittadini degli Stati contraenti, a differenza di quanto stabilito negli accordi con Brasile (concluso nel 2008, non ancora entrato in vigore), Paraguay (concluso nel 2023, non ancora entrato in vigore) e Kirgizstan (concluso nel 2024, non ancora entrato in vigore). Essi, infatti, prevedono che possano essere trasferiti anche soggetti che abbiano la residenza permanente in uno degli Stati contraenti. L'accordo con l'Uzbekistan (concluso nel 2023, non ancora entrato in vigore) fa riferimento a chi risieda stabilmente in uno dei due Stati.

Ulteriormente, può considerarsi che il Trattato Italia-Libia conferma la linea di tendenza di cui si parlava *supra* quanto alla limitazione dell'esigenza di ottenere il consenso del detenuto ai fini del trasferimento. Infatti, come appena ricordato, questo non è richiesto nel caso in cui la persona condannata con sentenza definitiva abbia lasciato il territorio dello Stato di condanna per evitare in tutto o in parte l'esecuzione della condanna, rifugiandosi nel territorio dell'altro Stato, di cui sia cittadino, nonché nell'ipotesi in cui la sentenza definitiva di condanna pronunciata nei suoi confronti o un provvedimento amministrativo definitivo emesso in conseguenza di tale sentenza dispongano una misura di espulsione o altra misura per effetto della quale la persona condannata non potrà più soggiornare nel territorio dello Stato di condanna dopo la sua scarcerazione.

Si tratta di fattispecie contemplate dai Protocolli addizionali alla Convenzione di Strasburgo del 1983, dalla decisione quadro 2008/909/GAI e, per quel che riguarda l'Italia, dagli accordi con Albania (concluso nel 2002, in vigore dal 2004, aggiuntivo rispetto alla Convenzione di Strasburgo), Uzbekistan e Paraguay e, limitatamente alla fattispecie del provvedimento di espulsione, dagli accordi con Romania (concluso nel 2003, entrato in vigore dal 2006, da ritenersi superato dalla decisione quadro 2008/909/GAI), Emirati Arabi Uniti (concluso nel 2022, in vigore dal 2025) e Kirgizstan.

---

40. Art. 12 del Trattato Italia-Libia.

41. Artt. 13-14 del Trattato Italia-Libia.

## 5. Considerazioni critiche

Indubbiamente, il Trattato Italia-Libia va a colmare una lacuna, atteso il fatto che la Libia non è Parte contraente della Convenzione di Strasburgo del 1983 e, dunque, dell'accordo multilaterale di riferimento in materia. Una soluzione bilaterale, anche eventualmente provvisoria, in attesa che la Libia ritenga di aderire alla suddetta Convenzione, andrebbe allora valutata in termini positivi.

Tuttavia, vanno presi in esame alcuni profili che portano a ritenere che l'utilità effettiva del Trattato qui in discussione sarà limitata, quanto meno per l'Italia.

Procedendo per gradi e ricordato che, sulla base del Trattato Italia-Libia, solamente i cittadini dei due Stati contraenti possono essere trasferiti – e non altri soggetti, quali residenti abituali o apolidi –, va considerato che, al momento, è complicato stabilire se negli istituti di pena libici siano detenuti cittadini italiani. I pochi dati disponibili riferiscono di circa 8.500 soggetti presenti nelle carceri libiche nel 2024<sup>42</sup>. Nel 2013, gli stranieri rappresentavano il 12,8% della popolazione carceraria complessiva ma, evidentemente, questa informazione non può essere considerata rilevante, in quanto non aggiornata<sup>43</sup>. A prescindere comunque da quale sia il numero reale di italiani che stanno scontando una pena detentiva in Libia, o addirittura ipotizzando che non ve ne siano, non può negarsi che il Trattato Italia-Libia possa configurarsi come un mezzo attraverso il quale sottrarre chiunque dovesse trovarsi in una situazione simile dall'esposizione alle gravi violazioni dei diritti fondamentali di cui si è riferito nel paragrafo introduttivo.

Il discorso però è diverso se si guarda alla questione dei trasferimenti dall'angolo prospettico dell'Italia. Stando ai dati più recenti a disposizione, aggiornati alla fine del 2025, negli istituti di pena italiani sono presenti 106 soggetti di nazionalità libica (28 imputati, 77 condannati, 1 internato), i quali rappresentano lo 0,5% della popolazione carceraria<sup>44</sup>. Premesso che il trasferimento non può riguardare gli imputati, visto che non si tratta di soggetti condannati a una pena definitiva, non necessariamente tutti i condannati potrebbero essere trasferiti, dato che andrebbe prima accertato se essi presentano ancora un radicamento in Libia o, invece, non abbiano sviluppato collegamenti più significativi con il contesto italiano.

Oltre a ciò, comunque, dovrebbe prendersi in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU per quel che riguarda le conseguenze giuridiche derivanti dall'espulsione degli stranieri. Infatti, è vero che gli Stati Parte della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) mantengono il diritto, secondo quanto derivante dal diritto internazionale, di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione di tali soggetti<sup>45</sup>. È stato però riconosciuto che l'espulsione potrebbe dare luogo a responsabilità per violazione dell'art. 2 (diritto alla vita) e dell'art. 3 (proibizione della tortura) CEDU nel caso in cui sussistano motivi sostanziali che portino a ritenere che i soggetti espulsi corrano un rischio reale di essere esposti a trattamenti contrari a quanto disposto dai due articoli ora menzionati nello Stato terzo di destinazione, con la conseguenza, quindi, che l'espulsione non dovrebbe avere luogo<sup>46</sup>.

42. <https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/libya#statistics-data>.

43. *Ivi*.

44. Detenuti stranieri presenti - aggiornamento al 31 dicembre 2025, disponibile in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1486460](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1486460).

45. Si vedano a titolo di esempio Corte EDU, 23.2.2012, n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, punto 113 e 18.10.2006, n. 46410/99, *Üner c. Paesi Bassi*, punto 54.

46. Corte EDU, 23.3.2016, n. 43611/11, *F.G. c. Svezia*, punti 110-111.

Spetta ovviamente al ricorrente fornire elementi di prova tali da dimostrare che ricorrono i motivi sostanziali suddetti<sup>47</sup>.

La valutazione che deve essere condotta al riguardo deve essere rigorosa e deve concentrarsi sulle conseguenze prevedibilmente derivanti dall'espulsione, tenuto conto della situazione generale in atto nello Stato di destinazione e delle circostanze personali del soggetto espulso<sup>48</sup>. Sul punto, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di chiarire che non è sufficiente dimostrare la sussistenza di un contesto contraddistinto da forme di violenza generalizzata per arrivare a concludere che sussista un rischio reale. Pertanto, la verifica attinente alle circostanze personali del soggetto è necessaria. Tuttavia, «in the most extreme cases» una situazione generale di violenza può essere di intensità tale da generare il rischio in questione<sup>49</sup>.

L'approccio ora riassunto è stato reputato applicabile da parte della Corte EDU anche con riferimento al tema delle estradizioni<sup>50</sup>. In particolare, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che lo Stato Parte contraente della CEDU che intenda estradare un soggetto verso uno Stato terzo è tenuto a svolgere un accertamento quanto alle condizioni praticate in tale Stato terzo alla luce degli standard derivanti dalla CEDU, prendendo in esame sia il contesto generale, sia le circostanze individuali, tranne che «in the most extreme cases»: in tali ipotesi, infatti, un rischio reale di violazione dei diritti fondamentali sussiste per il solo fatto che il soggetto sia esposto a una situazione di violenza generalizzata e la verifica in concreto non è richiesta<sup>51</sup>.

Può ritenersi che tale impostazione valga anche per il caso dei trasferimenti di detenuti, visto che essi implicano l'allontanamento di uno straniero dal territorio di uno Stato Parte della CEDU e che si tratta di meccanismi della cooperazione internazionale in materia penale, analogamente alle estradizioni.

Ne deriva allora che, allo stato attuale, l'Italia non potrebbe procedere a trasferire cittadini libici verso la Libia, neppure ove essi manifestassero il loro consenso a tal fine. Infatti, a seguito del trasferimento, essi verrebbero esposti a un contesto contraddistinto da gravi violenze, perpetrate come si è detto altresì nei confronti dei detenuti, e dunque a violazioni significative dei diritti loro riconosciuti dall'art. 2 e dall'art. 3 CEDU. Di conseguenza, l'Italia potrebbe essere convenuta dinanzi alla Corte EDU e condannata per il mancato rispetto dei suddetti articoli senza bisogno per i ricorrenti di fornire elementi di prova relativi alle loro circostanze personali, ma concernenti soltanto il contesto generale.

Proprio tale giurisprudenza può e deve rappresentare un limite rispetto a una possibile eterogenesi dei fini – quando non a un possibile uso distorto – del Trattato Italia-Libia e, in generale, degli ulteriori accordi conclusi dall'Italia e da altri Stati Parte della CEDU al fine del trasferimento dei detenuti. Infatti, può benissimo darsi che l'asserita finalità di favorire il reinserimento sociale dei detenuti celi in realtà la volontà di affrontare il problema posto dal fenomeno del sovraffollamento carcerario e, di conseguenza, le ulteriori questioni che esso

---

47. *Ivi*, punto 113.

48. Corte EDU, 29.4.2022, n. 28492/15 e 49975/15, *Khasanov e Rakhmanov c. Russia*, punti 95, 109.

49. Corte EDU, 17.7.2008, n. 25904/07, *NA c. Regno Unito*, punti 114115 e 15.10.2015, n. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, *L.M. e altri c. Russia*, punto 119.

50. *Khasanov e Rakhmanov c. Russia*, punti 93-94 e Corte EDU, 21.11.2019, n. 47287/15, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, punti 125-126 e giurisprudenza *ivi* citata.

51. Corte EDU, 6.10.2022, n. 37610/18, *Liu c. Polonia*, punto 66 e 7.9.2023, n. 37726/21, *Compaoré c. Francia*, punto 96.

solleva sul piano della responsabilità degli Stati per violazione dell'art. 3 CEDU<sup>52</sup>. Va ricordato con riferimento alla decisione quadro 2008/909/GAI che, a seguito della sentenza pilota resa dalla Corte EDU nel caso *Torreggiani c. Italia*<sup>53</sup>, il Ministero della giustizia italiano ha esortato le autorità giudiziarie nazionali a fare ricorso a tale strumento in maniera prioritaria, così da distribuire sul territorio dell'Unione europea la popolazione carceraria straniera presente negli istituti italiani<sup>54</sup>.

Il sospetto che sia questo l'obiettivo perseguito è rafforzato dalle previsioni contenute nel Trattato Italia-Libia, nonché negli altri accordi conclusi di recenti dall'Italia, quanto al fatto che i trasferimenti possano avvenire anche in assenza del consenso del detenuto nelle ipotesi in cui il condannato sia fuggito oppure ove sia stato assunto un provvedimento di espulsione nei suoi confronti.

È evidente che in casi del genere le tutele derivanti dalla CEDU e dalla giurisprudenza sviluppata dalla Corte di Strasburgo diventano imprescindibili.

## 6. Conclusioni

Nel presente contributo si è offerta preliminarmente una ricostruzione relativa alle tendenze del diritto internazionale e dell'Unione europea circa i meccanismi predisposti per permettere i trasferimenti interstatali di detenuti, al fine di mettere in rilievo quanto disposto al riguardo dal recente Trattato Italia-Libia.

Si è evidenziato che, nonostante il Trattato in parola colmi una lacuna derivante dal fatto che la Libia non ha aderito alla Convenzione di Strasburgo del 1983, difficilmente esso potrà essere applicato da parte dell'Italia, essenzialmente a causa dei limiti derivanti dalla giurisprudenza della Corte EDU in materia di espulsioni di stranieri. La Corte, infatti, ha costantemente riconosciuto che, per quanto gli Stati mantengano il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione di tali soggetti, l'espulsione può dare luogo a violazioni del diritto alla vita e della proibizione della tortura se sussistono motivi sostanziali che portano a ritenere che i soggetti espulsi corrano un rischio reale di essere esposti a trattamenti contrari a tali diritti. In generale, risulta necessaria una valutazione che contempli il contesto generale in atto nello Stato di destinazione e le circostanze personali del soggetto espulso. Tuttavia, «in the most extreme cases» una situazione generale di violenza può essere di intensità tale da generare il suddetto rischio reale, senza bisogno di prendere in considerazione le circostanze personali.

La situazione in atto in Libia è tale da portare a ritenere che molto probabilmente i soggetti trasferiti dovrebbero confrontarsi con forme di violenza tali da integrare i *most*

---

52. Per un'introduzione, N. Mavronicola, *Crime, Punishment and Article 3 ECHR: Puzzles and Prospects of Applying an Absolute Right in a Penal Context*, in *Human Rights Law Review*, 2015, p. 721 ss.; E. Nicosia, *Recenti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di detenzione carceraria*, in A. Bernardi, M. Venturoli (a cura di), *La lotta al sovraffollamento carcerario. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza comparata*, Napoli, 2018, p. 135 ss.; G. Cliquennois, P. Birch, *Prison overcrowding. Examining the problem through the prism of the European Court of Human Rights*, in P. Birch, L. Sicard (eds), *Prisons and Community Corrections. Critical Issues and Emerging Controversies*, Abingdon, Routledge, 2020, p. 43 ss.; G. Cliquennois, *The Impact of European Human Rights Bodies on Penal Policies*, London, Palgrave Macmillan, 2025, p. 15 ss.

53. Corte EDU, 8.1.2013, n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, *Torreggiani e altri c. Italia*. Per un commento, F. Favuzza, *Torreggiani and Prison Overcrowding in Italy*, in *Human Rights Law Review*, 2017, p. 153 ss.

54. Si vedano le circolari citate in V. Ferraris, *L'implementazione del d.lgs. 161/2010 sul reciproco riconoscimento delle sentenze di condanna a pena detentiva: un caso di doppio fallimento*, in *La legislazione penale*, 5 aprile 2019, p. 5.

*extreme cases* considerati dalla Corte EDU. Pertanto, può ritenersi che difficilmente nel prossimo futuro cittadini libici detenuti nelle carceri italiane potranno essere trasferiti verso la Libia e che, ove ciò comunque avvenisse, la responsabilità dell'Italia potrebbe essere facilmente fatta valere dinanzi alle Corti nazionali ed, eventualmente, alla Corte di Strasburgo.