

Versione non sottoposta a revisione redazionale

Traduzione in italiano dalla versione originale in inglese, l'unica a fare fede

Comitato contro la tortura

Osservazioni conclusive sulla settima relazione periodica dell'Italia

1. Il Comitato ha esaminato la settima relazione periodica dell'Italia alla sua 2240ma e 2243ma riunione ¹, tenutasi il 15 e 16 aprile 2026, e ha adottato le presenti osservazioni conclusive nella 2258a riunione, tenutasi il 28 aprile 2026.

A. Introduzione

2. Il Comitato esprime il suo apprezzamento allo Stato Parte per aver accettato la procedura semplificata di presentazione del suo rapporto periodico, in quanto ciò migliora la cooperazione tra lo Stato Parte e il Comitato e concentra l'esame del rapporto e il dialogo con la delegazione.
3. Il Comitato apprezza di aver avuto l'opportunità di impegnarsi in un'azione costruttiva con il dialogo con la delegazione dello Stato parte e le risposte fornite alle domande e alle preoccupazioni sollevate durante l'esame del settimo rapporto periodico.

B. Aspetti positivi.

4. Il Comitato accoglie con favore le iniziative dello Stato parte volte a rivedere e introdurre la legislazione in settori pertinenti per la convenzione, tra cui:

(a) decreto-legge n. 123/2018 (convertito nella legge n. 132/2018), che modifica la legge penitenziaria e migliora l'erogazione dell'assistenza sanitaria durante il trattenimento, nel 2018;

(b) legge n. 69/2019, che introduce nuovi reati contro le donne nel codice penale, aumenta le sanzioni per la violenza contro le donne e istituisce procedure di azione penale accelerate, nel 2019;

(c) decreto-legge n. 34/2020 (convertito nella legge n. 70/2020), che prevede pagamenti mensili di sostegno per le donne vittime di violenza che escono da situazioni di abuso, nel 2020;

(d) decreto-legge n. 130/2020 (convertito nella legge n. 173/2020), che designa il garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà come unico meccanismo nazionale di prevenzione dello Stato parte, nel 2020;

(e) legge n. 53/2022, sul miglioramento della raccolta di dati relativi alla violenza

¹ CAT/C/SR.2240 and CAT/C/SR.2243

di genere contro le donne, nel 2022;

(f) decreto-legge n. 162/2022 (convertito nella legge n. 219/2023), che modifica l'articolo 4 *bis* della legge penitenziaria per consentire la libertà condizionale per i detenuti con condanna all'ergastolo che non hanno collaborato con il sistema giudiziario, nel 2022;

(g) legge n. 168/2023, che rafforza le tutele contro la violenza di genere e domestica migliorando le valutazioni dei rischi, accelerando i processi, rafforzando le misure precauzionali, ponendo l'accento sui reati di allarme rapido e prevenendo la recidiva, nel 2023;

(h) decreto-legge n. 131/2024 (convertito nella legge n. 166/2024), che introduce l'articolo 9 *bis* nel decreto presidenziale n. 448/1988 sulla valutazione della salute dei minori privati della libertà personale, nel 2024;

(i) Legge n. 181/2025, che introduce il reato autonomo di femminicidio nel codice penale, nel 2025.

5. Il Comitato elogia le iniziative dello Stato Parte volte a modificare le sue politiche e procedure volte a garantire una maggiore tutela dei diritti dell'uomo e ad applicare la convenzione, in particolare:

(a) il piano strategico sulla violenza maschile contro le donne e la violenza domestica 2025-2027, nel 2025;

(b) il piano d'azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento grave degli esseri umani 2022-2025, nel 2022;

(c) la strategia nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e dei Sinti 2021-2030, nel 2022;

(d) l'istituzione, nel 2024, dell'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in materia di violenza di genere e domestica;

(e) il piano d'azione nazionale per la salute mentale 2025-2030, nel 2025;

(f) l'istituzione del gruppo di monitoraggio tecnico nell'ambito del tavolo di consultazione permanente sull'assistenza sanitaria penitenziaria per sovrintendere agli orientamenti sulla prestazione di assistenza sanitaria nelle carceri per adulti, nel 2025;

(g) l'estensione della strategia nazionale per le persone LGBT+ 2022-2025 al 2027, nel 2025;

(h) il piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nel 2025;

(i) la continua fornitura di sostegno finanziario da parte dello Stato parte al Fondo volontario delle Nazioni Unite per le vittime di tortura e la sua partecipazione in qualità di membro del gruppo di amici del Fondo.

C. Principali temi di preoccupazione e raccomandazioni

Problemi di follow-up in sospeso del precedente ciclo di rendicontazione

6. Nelle sue precedenti osservazioni conclusive,² il Comitato ha chiesto allo Stato Parte di fornire informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni del comitato relative al memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017 tra l'Italia e la Libia (punto 23), al monitoraggio dei centri di trattenimento per migranti (punto 27) e alle indagini e al perseguimento dei casi di brutalità della polizia o di uso eccessivo della forza (punto 39).³ Alla luce delle informazioni contenute su tali questioni nel rapporto di follow-up presentato dallo Stato parte il 21 dicembre 2018⁴ e con riferimento alla lettera del 27 giugno 2019 del relatore del comitato per il follow-up delle osservazioni conclusive,⁵ il comitato ha ritenuto che le raccomandazioni di cui al

² CAT/C/ITA/CO/5-6.

³ Ibidem, punto 48.

⁴ CAT/C/ITA/CO/5-6/Add.1

⁵ Vedi

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCAT%2FFUL%2FITA%2F35363&Lang=it.

paragrafo 23 fossero state attuate solo parzialmente, mentre le raccomandazioni di cui ai paragrafi 27 e 39 non erano ancora state attuate. Le questioni in sospeso affrontate nelle precedenti osservazioni conclusive sono trattate ai punti 17, 19 e 33 delle presenti osservazioni conclusive.

Definizione e criminalizzazione della tortura

7. Tenendo conto delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato,⁶ nonché per quanto riguarda le informazioni fornite dallo Stato Parte, il Comitato rimane preoccupato per quanto riguarda la conformità della definizione di tortura contenuta nell'articolo 613 *bis* del codice penale con la definizione stabilita nell'articolo 1 della Convenzione. In particolare, perdurano i dubbi e le perplessità in seno al Comitato riguardo la definizione di cui all'art. 613 *bis*, contenente diversi elementi non inclusi nell'articolo 1 della Convenzione, quali riferimenti a "minacce gravi" e "traumi psicologici verificabili", senza tuttavia fare riferimento all'intento e allo scopo richiesti per gli atti di tortura. Pur riconoscendo che il coinvolgimento di un funzionario pubblico è incluso come fattore aggravante, il Comitato si rammarica che la tortura sia trattata nella legislazione nazionale dello Stato parte come un reato comune che può essere commesso da qualsiasi individuo. Inoltre, il reato di tortura rimane soggetto a prescrizione e la legge non stabilisce chiaramente che nessuna circostanza eccezionale, che si tratti di uno stato di guerra o di una minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altra emergenza pubblica, possa essere invocata come giustificazione della tortura. Il Comitato è inoltre preoccupato per i recenti tentativi in Parlamento di abolire il reato di tortura e sostituirlo come circostanza aggravante aggiunta ad altri reati (artt. 1, 2 e 4).

8. Lo Stato Parte dovrebbe prendere in considerazione la revisione dell'articolo 613 *bis* del codice penale per includere una definizione di tortura pienamente conforme alla definizione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione e garantire che nessuna circostanza eccezionale, che si tratti di uno stato di guerra o di una minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altra emergenza pubblica, possa essere invocata come giustificazione della tortura. Nessuna prescrizione dovrebbe applicarsi al reato di tortura.

Istituzione nazionale per i diritti umani

9. Nel prendere atto delle informazioni fornite dallo Stato Parte in merito all'esistenza di varie istituzioni con mandati che comprendono la protezione dei diritti umani, il Comitato si rammarica che, nonostante l'esistenza di diverse iniziative legislative volte a istituire un'istituzione nazionale per i diritti umani nello Stato Parte durante il periodo in esame, tali sforzi non abbiano ancora dato i loro frutti (artt. 2, 11 e 16).
10. **Ricordando le precedenti raccomandazioni del Comitato,⁷ lo Stato parte dovrebbe istituire un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (i principi di Parigi).**

Meccanismo nazionale di prevenzione

11. Il Comitato prende atto del decreto-legge n. 130/2020, convertito nella legge n. 173/2020, che designa il garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà come unico meccanismo nazionale di prevenzione dello Stato parte. Tuttavia, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che, nonostante il gran numero di visite effettuate negli ultimi anni, siano state pubblicate relativamente poche relazioni su tali visite. Il Comitato prende inoltre atto delle preoccupazioni sollevate dalle organizzazioni della società civile in merito alle nomine apicali basate su considerazioni politiche a ruoli di rilievo all'interno del Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà, con relative ripercussioni sulla sua indipendenza o sulla sua percezione (artt. 2, 11 e 16).
12. **Lo Stato Parte dovrebbe garantire l'indipendenza del meccanismo nazionale di prevenzione, sia dal punto di vista giuridico che pratico, anche assicurandone la piena conformità ai principi di Parigi, e fornirgli il sostegno necessario per garantire la**

⁶ CAT/C/ITA/CO/5-6, punti 10-11.

⁷ CAT/C/ITA/CO/4, paragrafo 8; CAT/C/ITA/CO/5-6, punto 17.

pubblicazione tempestiva dei suoi rapporti di visita.

Garanzie giuridiche fondamentali

13. Pur prendendo atto degli sforzi dello Stato Parte per assicurare tutte le garanzie giuridiche fondamentali contro la tortura e i maltrattamenti nella sua legislazione interna, il Comitato è preoccupato per le accuse secondo cui non tutte le garanzie sono sufficientemente garantite nella pratica. In particolare, il Comitato è preoccupato per le accuse secondo cui le persone non sono sempre in grado di notificare a un parente o a un'altra persona la scelta della loro detenzione, che le visite mediche a volte si svolgono in presenza di agenti delle forze dell'ordine, che le persone non sono sempre sufficientemente informate dei loro diritti, in particolare gli stranieri che non parlano italiano, che le persone possono essere trattenute fino a 96 ore prima di essere presentate davanti a un giudice e che, ai sensi dell'articolo 104 del codice di procedura penale e quando sospettate di determinati reati, le persone possono ancora essere trattenute per un massimo di cinque giorni senza accesso a un avvocato. Più in generale, il Comitato è preoccupato per le accuse secondo cui le persone incontrano difficoltà nell'accedere al patrocinio gratuito a spese dello Stato e che in alcuni casi le persone non sono state in grado di incontrare il loro rappresentante legale fino a immediatamente prima della loro presentazione dinanzi a un giudice, pregiudicando la loro capacità di preparare la loro difesa. Il Comitato è inoltre preoccupato per le disposizioni dell'articolo 349, paragrafo 4, del codice di procedura penale, che consentono ai funzionari delle forze dell'ordine di trattenere le persone per un massimo di 24 ore ai fini dell'identificazione, e per le accuse secondo cui, dato che le persone detenute ai sensi di tale disposizione non sono tecnicamente in arresto, le detenzioni non sono adeguatamente registrate e i detenuti non ricevono tutte le garanzie giuridiche fondamentali (artt. 2, 11 e 16).
14. **Lo Stato Parte dovrebbe sostenere o promuovere la revisione dell'articolo 349 (4) del codice di procedura penale e garantire che a tutte le persone private della libertà siano offerte, nella legge e nella pratica, fin dall'inizio della loro privazione della libertà, tutte le garanzie giuridiche fondamentali, tra cui:**
 - (a) **il diritto di essere informati dei loro diritti, delle modalità di esercizio di tali diritti, del motivo del loro arresto e delle eventuali accuse a loro carico, sia oralmente che per iscritto, in una lingua che comprendono e in modo accessibile, e di essere pienamente informati dei loro diritti e obblighi, compresi i mezzi per presentare denunce, immediatamente dopo la privazione della libertà personale;**
 - (b) **il diritto di accedere tempestivamente a un difensore di propria scelta e di consultarlo e, se necessario e applicabile, di avere accesso a un patrocinio a spese dello Stato gratuito, indipendente ed effettivo;**
 - (c) **Il diritto di informare un parente o un'altra persona della scelta della loro detenzione immediatamente dopo il fermo;**
 - (d) **Il diritto di essere prontamente presentato davanti a un giudice. A tale riguardo, lo Stato Parte dovrebbe, tra l'altro, stabilire per legge un termine massimo assoluto di 48 ore dal momento della detenzione per il controllo giurisdizionale della legalità dell'arresto e della detenzione, senza eccezioni;**
 - (e) **Il diritto di richiedere e ricevere un esame da un medico indipendente gratuitamente, o da un medico di propria scelta, in piena riservatezza.**

Non respingimento

15. Pur prendendo atto delle informazioni fornite dallo Stato Parte che illustrano in dettaglio gli sforzi intrapresi per garantire che nessuna persona sia rimpatriata in un altro Stato in cui vi sono fondati motivi di ritenere che rischierebbe di essere sottoposta a tortura, e tenendo conto delle sfide significative affrontate dallo Stato Parte nel rispondere alle fluttuazioni dei flussi migratori, con aumenti intermittenti degli arrivi durante il periodo in esame, il Comitato rimane preoccupato che l'attuazione pratica del principio di non respingimento nello Stato Parte appaia sempre più compromessa da politiche che collegano la gestione della migrazione alla sicurezza e danno priorità alla deterrenza e ai rimpatri forzati. A tale riguardo, il Comitato prende atto dell'ampio elenco di "paesi sicuri" stilato dallo Stato Parte ed è preoccupato per le accuse secondo cui le persone che si trovano nei punti di accoglienza noti come "hotspot", a

causa dell'urgenza, sono arbitrariamente suddivise in categorie di richiedenti asilo o migranti economici, basate in gran parte sulla nazionalità. Il Comitato teme inoltre che le persone richiedenti asilo non ricevano sempre una decisione individualizzata sulla loro domanda che tenga pienamente conto della loro situazione, con conseguente espulsione collettiva,⁸ che, in alcune situazioni, i ricorsi contro le decisioni negative in materia di asilo non abbiano automaticamente effetto sospensivo e che i processi di screening e identificazione nei "punti critici" siano insufficienti per identificare le persone in situazioni di vulnerabilità, comprese le vittime di tortura o maltrattamenti. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per il ricorso da parte dello Stato parte ad accordi di riammissione e per le accuse di respingimenti alla frontiera con la Slovenia, che in alcuni casi hanno portato a respingimenti a catena,⁹ unitamente a relazioni analoghe riguardanti respingimenti nei porti adriatici (articolo 3).

16. **Lo Stato Parte dovrebbe rispettare il principio di non respingimento assicurando che, nella legge e nella pratica, nessuno possa essere espulso, rinvio o estradato in un altro Stato qualora vi siano fondati motivi di ritenere che rischierebbe di essere sottoposto a tortura. A tal fine, lo Stato Parte dovrebbe cessare immediatamente la pratica dei respingimenti e garantire che tutte le persone che cercano protezione nel suo territorio o sotto la sua giurisdizione abbiano accesso a un riesame equo e imparziale da parte di un meccanismo decisionale indipendente in materia di asilo, espulsione, rimpatrio o estradizione e garantire il diritto di impugnare tali decisioni, con effetto sospensivo. Lo Stato Parte dovrebbe inoltre adottare ulteriori misure per garantire la rapida identificazione delle vittime di tortura o di maltrattamenti e di altre persone in situazioni di vulnerabilità, assicurando l'attuazione di procedure di screening solide e complete sia ai punti di ingresso che al momento dell'ammissione nei luoghi di privazione della libertà, sia in teoria che in pratica.**

Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017 tra Italia e Libia

17. Alla luce delle precedenti osservazioni conclusive del comitato¹⁰ e dei pareri dei tribunali nazionali dello Stato parte¹¹ e tenendo conto delle molteplici e affidabili relazioni degli organismi delle Nazioni Unite¹² e dei meccanismi regionali per i diritti umani¹³ che indicano il rischio sostanziale di tortura e maltrattamenti cui sono esposti i migranti rimpatriati con la forza in Libia dalla guardia costiera libica, il comitato rimane preoccupato per il fatto che il memorandum d'intesa firmato tra l'Italia e il governo di intesa nazionale della Libia il 2 febbraio 2017, in seguito al suo ripetuto rinnovo, continui ad essere attuato. In particolare, il Comitato esprime preoccupazione per le accuse di assistenza e cooperazione sostanziali fornite dalle autorità italiane nelle operazioni di ricerca e soccorso condotte dalle autorità libiche, nonché per le accuse di "respingimenti effettuati tramite soggetti privati", con cui le autorità italiane chiedono alle navi commerciali di restituire le persone bisognose di protezione alla custodia delle autorità libiche, comprese le persone in situazioni di vulnerabilità. Tuttavia, il Comitato prende atto anche della pratica positiva nello Stato Parte di perseguire le persone, in particolare i capitani di imbarcazioni, che compiono atti equivalenti al respingimento (articolo 3).
18. **Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di riesaminare l'attuazione del Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017 tra l'Italia e la Libia al fine di garantire il pieno rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione. A tale riguardo, e ricordando le sue precedenti raccomandazioni, 14 il Comitato raccomanda allo Stato Parte di prendere in considerazione l'istituzione di un meccanismo efficace per monitorare le condizioni dei migranti in Libia e l'attuazione di progetti di cooperazione. Inoltre, lo Stato parte dovrebbe continuare a indagare e perseguire tutte le accuse di "respingimenti effettuati**

8 Cfr., *ad esempio, J.A e altri c. Italia*, ricorso n. 21329/18, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 30 giugno 2023.

9 Cfr. CAT/C/SVN/CO/4, punto 26, lettera a).

10 CAT/C/ITA/CO/5-6, punti 22 e 23

11 Sentenza n. 4557 del 1° febbraio 2024, Quinta Sezione penale, Corte di cassazione

12 Cfr. "Business as Usual: Human Rights Violations and Abuses against Migrants, Asylum-Seekers and Refugees in Libya" (Violazioni e abusi dei diritti umani contro migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Libia), Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, febbraio 2026; Cfr. anche S/2022/932, punti 59-61.

13 Cfr. lettere del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa all'Italia, 13 febbraio 2020 e 26 gennaio 2023.

14 CAT/C/ITA/CO/5-6, punti 23

tramite soggetti privati", punendo i responsabili con sanzioni adeguate.

Trattenimento amministrativo dei migranti

19. Il Comitato esprime profonda preoccupazione per le accuse di uso eccessivo della forza e di maltrattamenti da parte di gruppi speciali di intervento delle forze dell'ordine (Interforze), per le condizioni fatiscenti e di tipo eccessivamente carcerario e per la quasi totale mancanza di attività significative per i trattenuti nei Centri di *Permanenza per il Rimpatrio (CPR)*. A tale riguardo, il Comitato osserva che, nonostante le gare d'appalto pubbliche per il funzionamento di tali centri prevedano ampie attività e personale, tali obblighi non sarebbero stati sempre adeguatamente assolti dai partner esecutivi privati nella pratica, portando in alcuni casi a indagini penali. Il Comitato osserva inoltre che le persone collocate in tali centri dopo il completamento delle condanne penali possono essere ospitate accanto a persone senza precedenti penali e che, per evitare il trattenimento, alle persone può essere richiesto di pagare una somma irragionevolmente elevata, pari a un importo compreso tra 2.500 e 5.000 euro. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per il fatto che, nonostante una riduzione della durata massima consentita del trattenimento per i cittadini stranieri nei CPR attraverso l'adozione del decreto-legge n. 130/2020, il decreto-legge n. 124/2023 ha notevolmente esteso i limiti di trattenimento in tali centri, consentendo un periodo totale di trattenimento fino a 18 mesi (artt. 2, 3, 11-13 e 16)

20. Lo Stato parte dovrebbe:

(a) garantire che il trattenimento ai fini dell'espulsione sia applicato solo in ultima istanza, se ritenuto strettamente necessario e proporzionato alla luce delle condizioni di una persona e per un periodo il più breve possibile;

(b) Aumentare il ricorso a misure non detentive e garantirne l'applicazione non discriminatoria. A tale riguardo, nel considerare la potenziale liberazione su pagamento di una somma, lo Stato Parte dovrebbe tenere conto, tra l'altro, delle condizioni individuali di ogni persona, compreso il suo status economico e le sue capacità finanziarie;

(c) garantire che tutte le accuse di tortura e maltrattamenti, comprese le accuse di uso eccessivo della forza, siano prontamente indagate e perseguite e che i responsabili ricevano condanne commisurate alla gravità dei loro atti;

(d) Garantire che il regime e le condizioni della detenzione per motivi di immigrazione siano concepiti in modo adeguato allo status delle persone che non sono state condannate penalmente e che le persone che hanno precedenti penali siano trattenute separatamente da quelle scevre da tali precedenti.

Esternalizzazione delle procedure di asilo

21. Il Comitato esprime preoccupazione per la conclusione e l'attuazione del protocollo concluso tra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica d'Albania sul rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione il 6 novembre 2023. In particolare, il Comitato esprime preoccupazione per quanto riguarda l'assoggettamento dei richiedenti asilo trattenuti sotto la giurisdizione italiana in Albania a procedure di asilo accelerate, gli ostacoli per i trattenuti nell'accesso a garanzie procedurali quali l'accesso alle informazioni, l'assistenza e la rappresentanza legali, nonché l'assistenza psicologica, sociale e umanitaria, e la limitata capacità dei trattenuti di partecipare pienamente alle loro procedure di asilo. A tale riguardo, il Comitato sottolinea l'importanza di garantire la presenza fisica dei trattenuti dinanzi ai loro rappresentanti legali e alla magistratura per quanto riguarda la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti. Il Comitato è inoltre preoccupato per le accuse di inadeguatezza nelle procedure di pre-screening prima del trasferimento, che hanno portato al trasferimento di individui in situazioni di vulnerabilità intersezionali in centri al di fuori del territorio dello Stato Parte (artt. 2, 3 e 11).

22. Lo Stato Parte deve:

(a) riesaminare le disposizioni del protocollo concluso tra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica d'Albania sul rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione al fine di assicurare tutte le garanzie giuridiche fondamentali contro la tortura e i maltrattamenti per i detenuti in Albania che si trovano sotto la giurisdizione italiana, anche adottando misure per

consentire alle autorità dello Stato parte e al meccanismo nazionale di prevenzione previsto dal protocollo facoltativo della convenzione di visitare i detenuti all'estero, per garantire che i trattenuti all'estero abbiano libero accesso ad avvocati indipendenti di loro scelta, sia a distanza che di persona, per garantire che possano accedere all'assistenza psicologica, sociale e umanitaria su un piano di parità con le persone trattenute nel territorio dello Stato parte e per garantire che possano partecipare in modo efficace alle loro procedure di asilo, anche attraverso la partecipazione di persona;

(b) garantire la chiarezza giuridica per quanto riguarda le responsabilità dello Stato parte ai sensi della convenzione nei confronti dei trattenuti all'estero, anche in relazione alle indagini sulle accuse di tortura ai sensi dell'articolo 12, alla ricezione di denunce ai sensi dell'articolo 13, alla garanzia di un risarcimento ai sensi dell'articolo 14 e alla risposta alle singole comunicazioni ai sensi dell'articolo 22;

(c) Astenersi dal trasferire i richiedenti asilo trattenuti in luoghi al di fuori del territorio dello Stato parte prima di effettuare screening di vulnerabilità individuali completi con la partecipazione dei trattenuti, garantire una via di ricorso contro le decisioni individuali adottate per ricollocare i richiedenti asilo trattenuti al di fuori del territorio dello Stato parte e migliorare la formazione di tutti i funzionari coinvolti nel trattenimento e nel trasporto dei richiedenti asilo, nell'identificazione delle vittime di tortura e maltrattamenti e di altre persone in situazioni di vulnerabilità.

Caratterizzazione giuridica di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti

23. Il Comitato prende atto della dichiarazione congiunta rilasciata dallo Stato parte, insieme ad altri 26 Stati membri del Consiglio d'Europa, e consegnata alla Conferenza dei ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 2025, secondo cui lo Stato parte afferma che l'ambito di applicazione dei "trattamenti inumani e degradanti" di cui all'articolo 3 [della Convenzione europea dei diritti dell'uomo], che è un diritto assoluto, dovrebbe essere limitato alle questioni più gravi in modo da non impedire agli Stati parte di adottare decisioni proporzionate in materia di espulsione di criminali stranieri o di allontanamento o di estradizione, anche nei casi che sollevano questioni relative all'assistenza sanitaria e alle condizioni carcerarie. A questo proposito, il Comitato è preoccupato che, mentre il divieto di trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti è correttamente riconosciuto come un diritto assoluto, lo Stato Parte sembra affermare che la difesa di tale diritto dovrebbe essere soggetta a una valutazione della proporzionalità, anche nei casi relativi all'accesso all'assistenza sanitaria e alle condizioni di detenzione (artt. 3 e 16).
24. **Lo Stato Parte dovrebbe sostenere l'assoluta natura del principio di non respingimento in ogni circostanza, in modo non discriminatorio, con la dovuta cognizione dell'inderogabilità del divieto di tortura e di ogni forma di trattamento o pena crudele, inumana o degradante.**

Giurisdizione universale

25. Il Comitato prende atto degli articoli da 7 a 10 del codice penale, che insieme prevedono il principio della giurisdizione universale. Tuttavia, il Comitato è preoccupato per le accuse secondo cui i pubblici ministeri nello Stato Parte raramente si avvalgono di questo principio, in parte a causa della mancanza di conoscenze ed esperienze in merito alla sua applicazione. Il Comitato accoglie tuttavia con favore la sentenza n. 149 del 28 maggio 2020, in cui il Tribunale di Messina ha condannato tre persone a venti anni di reclusione per reati, compresa la tortura, commessi nei confronti di migranti detenuti nel campo di Zawiya in Libia. Nel contesto dell'obbligo dello Stato parte di estradare o perseguire penalmente, il Comitato prende atto della decisione della Camera preliminare della Corte penale internazionale, del 17 ottobre 2025, sul mancato rispetto da parte dello Stato parte di una richiesta di cooperazione a causa del mancato rispetto della richiesta della Corte di arrestare e consegnare Osama Elmasry Njeem per presunti crimini contro l'umanità e crimini di guerra, tra cui tortura e trattamenti crudeli (artt. 5-9).
26. **Lo Stato Parte dovrebbe raddoppiare i suoi sforzi per esercitare efficacemente la giurisdizione universale su qualsiasi persona presumibilmente responsabile di atti di tortura che si trovi nel suo territorio se non li estrada in un altro paese, in conformità con gli articoli 7 e 8 della Convenzione, anche attraverso la fornitura di una formazione adeguata e continua sul principio della giurisdizione universale a pubblici ministeri,**

giudici e altri funzionari competenti.

Condizioni di detenzione

27. Pur tenendo conto delle informazioni fornite dallo Stato Parte in merito ai vari miglioramenti e ampliamenti delle infrastrutture carcerarie attualmente in corso, insieme agli sforzi per migliorare la disponibilità di misure alternative alla detenzione, il Comitato esprime grave preoccupazione per il sovraffollamento nelle carceri, che ha raggiunto livelli fino al 138 per cento, con migliaia di detenuti ospitati in spazi inferiori a 4 m² a persona. A tale riguardo, il Comitato è altresì preoccupato per il fatto che le sfide associate al sovraffollamento, tra cui il deterioramento delle condizioni materiali, la riduzione dell'accesso alle attività educative, ricreative e professionali e all'assistenza medica e la violenza tra detenuti, sono esacerbate dall'insufficienza del personale, il che rende difficile nella pratica anche un'attuazione significativa dei principi dinamici di sicurezza. Per quanto riguarda l'assistenza psicologica durante la detenzione, il Comitato teme che, in base alle informazioni ricevute, il trattamento dei detenuti con problemi di salute mentale si basi prevalentemente sulla distribuzione di farmaci e che i detenuti con problemi di salute mentale possano essere tenuti in isolamento o rimanere in carcere per lunghi periodi in attesa del trasferimento in residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (artt. 2, 11 e 16).

28. Lo Stato Parte deve:

(a) proseguire gli sforzi per migliorare le condizioni materiali di detenzione e adottare ulteriori misure per ridurre il sovraffollamento nelle carceri, anche ricorrendo maggiormente a alternative alla detenzione e all'assunzione di un'adeguata quantità di personale formato, conformemente alle norme minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti (regole Nelson Mandela), alle norme minime standard delle Nazioni Unite per le misure non detentive (regole Tokyo) e alle norme delle Nazioni Unite per il trattamento delle donne detenute e le misure non detentive per le donne autrici di reato (regole Bangkok), e continuare ad attuare piani per sviluppare e rinnovare l'infrastruttura delle carceri e di altre strutture detentive;

(b) Assicurare che siano adottate tutte le misure necessarie per garantire il diritto delle persone private della libertà al più alto livello di salute raggiungibile, tra l'altro fornendo le necessarie risorse umane, materiali e finanziarie, comprese l'assunzione, la formazione e l'assegnazione di un maggior numero di professionisti qualificati nel trattamento delle condizioni di salute mentale, e garantendo il trasferimento tempestivo a strutture specializzate, ove necessario;

(c) adottare misure per rafforzare l'accesso ai programmi di riabilitazione e reinserimento in tutti i luoghi di privazione della libertà, anche fornendo a tutti i detenuti attività significative, formazione professionale e istruzione, al fine di sostenerne la riabilitazione nella comunità;

(d) Attuare misure per la prevenzione della violenza tra detenuti, l'individuazione precoce dei rischi e un'adeguata gestione della sicurezza dinamica. Tutti gli atti di violenza inter-prigioniero dovrebbero essere indagati e perseguiti, con punizioni appropriate inflitte agli autori dichiarati colpevoli.

Regimi speciali di detenzione

29. Ricordando le sue precedenti osservazioni conclusive,¹⁵ il Comitato rimane preoccupato per le gravi restrizioni imposte nell'ambito del regime di detenzione speciale di cui all'articolo 41 *bis* della legge penitenziaria, che limita il tempo trascorso al di fuori delle celle e le interazioni tra i detenuti e limita le visite e i contatti con il mondo esterno. Analogamente, il Comitato è preoccupato che le misure di cui all'articolo 41 *bis* siano applicate per un periodo iniziale di quattro anni, con possibilità di proroga ogni due anni. Allo stesso tempo, il Comitato prende atto della sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 25 febbraio 2025, che ha dichiarato incostituzionali i limiti giornalieri di due ore per il tempo all'aperto dei detenuti stabiliti dalla legge. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per il fatto che, ai sensi dell'articolo 72 del codice penale, le persone possono essere condannate da un giudice a periodi di isolamento che vanno da due mesi a tre anni. Il Comitato rileva inoltre che non esiste alcun ricorso per i

15 CAT/C/ITA/CO/5-6, punti 34 e 35.

detenuti che desiderano contestare la loro segregazione per motivi di sicurezza ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento Penitenziario (D.P.R. 230/2000) (artt. 2, 11 e 16).

30. **Lo Stato Parte dovrebbe limitare rigorosamente l'uso di regimi speciali di detenzione a situazioni in cui tali regimi speciali siano assolutamente necessari e garantire che eventuali misure restrittive siano individualizzate, proporzionate e regolarmente rivalutate. A questo proposito, lo Stato Parte dovrebbe prendere in considerazione l'abolizione dell'articolo 72 del codice penale e rivedere il regime ai sensi dell'articolo 41 bis della legge penitenziaria, allineandolo alle norme internazionali. Lo Stato Parte dovrebbe inoltre garantire che l'isolamento, de jure o de facto, sia utilizzato solo in circostanze eccezionali, come misura di ultima istanza e per il più breve tempo possibile e stabilire una durata massima dell'isolamento non superiore a 15 giorni consecutivi, nella legge e nella pratica, in linea con le norme internazionali, comprese le regole da 43 a 46 del Regolamento Nelson Mandela. Dovrebbe inoltre garantire che tutte le decisioni in materia di isolamento siano soggette a garanzie procedurali e a un controllo regolare e indipendente, compreso il monitoraggio medico, e che i detenuti abbiano il diritto di impugnare tali misure.**

Morti in custodia

31. Il Comitato rimane preoccupato per i livelli persistentemente elevati di decessi in custodia nello Stato Parte, con un elevato numero di suicidi segnalati, in particolare tra la popolazione straniera detenuta e le persone detenute in regimi di isolamento. Il Comitato è inoltre preoccupato per il fatto che gran parte dei decessi in custodia sono attribuiti a cause che rimangono indeterminate in attesa di chiarimenti forensi, il che indica notevoli ritardi nello svolgimento degli esami forensi (artt. 2, 11, 12 e 16).
32. **Lo Stato Parte dovrebbe valutare l'efficacia delle strategie, degli strumenti di valutazione del rischio e dei programmi per la prevenzione del suicidio e dell'autolesionismo, formare adeguatamente il personale sulla loro attuazione e adottare misure per garantire che tutti gli incidenti di autolesionismo e tutti i decessi in custodia siano documentati e indagati in modo tempestivo e imparziale da un organismo indipendente, tenendo conto, se del caso, del protocollo del Minnesota sulle indagini sulla morte potenzialmente illegale. Lo Stato Parte dovrebbe anche rafforzare la protezione dei prigionieri in circostanze vulnerabili e di altri prigionieri a rischio, in conformità con le Regole Nelson Mandela e le Regole penitenziarie europee adottate dal Consiglio d'Europa.**

Indagine e perseguimento di atti di tortura e maltrattamenti

33. Pur accogliendo con favore le informazioni fornite dallo Stato parte per quanto riguarda le indagini e le azioni penali per presunti atti di tortura, il Comitato si rammarica che, a causa dell'ampia definizione di tortura ai sensi della legislazione nazionale dello Stato parte, che consente a qualsiasi individuo di essere perseguito per il reato di tortura indipendentemente dal coinvolgimento dello Stato, il Comitato non sia stato in grado di dedurre il numero di funzionari pubblici, o altre persone che agiscono in veste ufficiale, o altre persone che agiscono su loro istigazione o con il loro consenso o acquiescenza che erano state oggetto di indagini o azioni penali. Nei casi di indagine e azione penale nei confronti di funzionari pubblici, il Comitato si rammarica delle informazioni che indicano che i funzionari pubblici spesso non vengono sospesi dal servizio in attesa dei risultati. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per i notevoli ritardi nella conclusione delle indagini e nel perseguimento degli atti di tortura, rilevando l'effetto che tali ritardi possono avere, non solo sulle vittime, ma anche sulla percezione del pubblico in generale nei confronti della giustizia e della responsabilità (artt. 1, 2, 4, 11-13 e 16).
34. **Lo Stato parte dovrebbe garantire che tutte le denunce di tortura o maltrattamenti siano oggetto di indagini tempestive e imparziali da parte di un'istituzione indipendente, che i funzionari sospettati siano immediatamente sospesi dal servizio per tutta la durata dell'indagine, in particolare qualora vi sia il rischio che possano altrimenti essere in grado di ripetere il presunto atto, commettere rappresaglie nei confronti della presunta vittima, interferire nella raccolta delle prove o ostacolare in altro modo l'indagine, fatto salvo il principio della presunzione di innocenza, e garantire che i presunti autori siano debitamente perseguiti e, se giudicati colpevoli, siano condannati con una pena commisurata alla gravità dei loro atti. A tale riguardo, lo Stato Parte dovrebbe adottare**

le misure necessarie per raccogliere i dati relativi alle indagini e al perseguimento degli atti di tortura e dei maltrattamenti inclusi nell'ambito di applicazione della Convenzione, in particolare quelli che rientrano specificamente nella definizione contenuta nel suo articolo 1.

Formazione

35. Il Comitato prende atto delle informazioni fornite dallo Stato Parte per quanto riguarda i suoi sforzi per garantire che l'educazione e le informazioni relative al divieto di tortura siano pienamente incluse nella formazione del personale delle forze dell'ordine, civile o militare, del personale medico, dei funzionari pubblici e di altre persone che possono essere coinvolte nella custodia, negli interrogatori o nel trattamento di qualsiasi persona sottoposta a qualsiasi forma di arresto, detenzione o reclusione. Tuttavia, il Comitato si rammarica del fatto che non siano state fornite informazioni in merito all'integrazione del Manuale sull'efficace indagine e documentazione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (protocollo di Istanbul), come riveduto, e dei principi relativi ai colloqui efficaci per le indagini e la raccolta di informazioni, noti come "principi di Mendez", nei programmi di formazione e istruzione, né in merito allo sviluppo e all'applicazione di metodologie per valutare l'efficacia dei programmi di istruzione e formazione (articolo 10).
36. **Lo Stato parte dovrebbe prendere in considerazione l'integrazione delle istruzioni sul protocollo di Istanbul, come riveduto, e sui "principi di Mendez" nei programmi di formazione e istruzione per tutto il personale pertinente che può essere coinvolto nella custodia, negli interrogatori o nel trattamento di qualsiasi persona sottoposta a qualsiasi forma di arresto, detenzione o reclusione. Dovrebbe inoltre garantire l'efficace attuazione dei programmi di formazione sul divieto di tortura attraverso lo sviluppo e l'applicazione di metodologie per valutare l'efficacia dei programmi di istruzione e formazione.**

Ricorso

37. Pur riconoscendo i continui contributi dello Stato Parte al Fondo volontario delle Nazioni Unite per le vittime di tortura durante il periodo in esame, nonché la sua partecipazione al Gruppo degli amici del Fondo, il Comitato esprime rammarico per il fatto che lo Stato Parte non abbia fornito alcuna informazione che indichi l'esistenza di programmi di riparazione, compresi programmi incentrati sulla riabilitazione e sul trattamento dei traumi, messi a disposizione delle vittime di tortura (articolo 14).
38. **Lo Stato parte dovrebbe garantire che tutte le vittime di tortura e maltrattamenti ottengano un risarcimento, attraverso un ricorso effettivo, anche garantendo il diritto a un risarcimento equo e adeguato e i mezzi per una riabilitazione il più completa possibile.**

Dichiarazioni ottenute attraverso l'uso della tortura

39. Il Comitato prende atto delle informazioni fornite dallo Stato Parte che indicano che le dichiarazioni ottenute attraverso l'uso della tortura sono vietate ai sensi dell'articolo 191 del codice di procedura penale. Tuttavia, il Comitato si rammarica del fatto che non siano state fornite informazioni in merito a casi concreti in cui le prove sono state escluse in quanto ottenute mediante il ricorso alla tortura (articolo 15).

40. Lo Stato Parte deve:

- (a) continuare ad adottare misure efficaci per garantire che le confessioni e le dichiarazioni ottenute mediante tortura o maltrattamenti non siano ammesse come prove nella pratica, ad eccezione delle persone accusate di aver commesso torture, come prova del fatto che la dichiarazione è stata resa;**
- (b) garantire che, quando si sostiene che una confessione o altra dichiarazione è stata ottenuta attraverso la tortura, l'accusa sia indagata immediatamente, in modo efficace e indipendente e che i presunti autori siano perseguiti e, se ritenuti colpevoli, puniti;**
- (c) Compilare e rendere pubbliche le informazioni sui procedimenti penali in cui i giudici, di propria iniziativa o su richiesta delle parti in causa, hanno dichiarato inammissibili le prove ottenute sotto tortura e le misure adottate al riguardo.**

Protezione dei difensori dei diritti umani e restrizioni allo spazio civico

41. Il Comitato è preoccupato per le accuse di molestie giudiziarie nei confronti dei difensori dei diritti umani impegnati nella fornitura di assistenza ai migranti, compresi quelli coinvolti in operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, in particolare per la criminalizzazione delle loro attività ai sensi degli articoli del codice penale relativi alla facilitazione dell'immigrazione illegale. In particolare, il Comitato prende atto delle condanne sproporzionate chieste in molti casi dai pubblici ministeri, in alcuni casi fino a 20 anni di reclusione, e dell'adozione del decreto-legge n. 1/2023, convertito con modifiche nella legge n. 15/2023, che contiene un linguaggio vago e troppo ampio che pone problemi di prevedibilità giuridica e che impone sanzioni pecuniarie sostanziali in caso di inadempienza, creando potenzialmente un clima ostile per il lavoro dei difensori dei diritti umani e ostacolando la fornitura di assistenza salvavita da parte di organizzazioni non governative nel Mediterraneo centrale, come evidenziato dal commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.¹⁶ Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per l'approvazione del decreto-legge n. 48/2025, convertito nella legge n. 80/2025, che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ha rilevato minare "i principi fondamentali della giustizia penale e dello Stato di diritto" e che amplia notevolmente i poteri della polizia sulle assemblee pubbliche, prevede pene severe per le persone che partecipano a manifestazioni non autorizzate e criminalizza la resistenza passiva agli ordini o alle norme nelle carceri e nei centri di detenzione per migranti. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per le accuse di maltrattamento dei difensori dei diritti umani al momento dell'arresto (artt. 2, 3, 11-13 e 16).¹⁷
42. **Lo Stato parte dovrebbe sostenere o promuovere la revisione della legge n. 15/2023 e della legge n. 80/2025 per garantirne la conformità alle norme internazionali in materia di diritti umani e garantire che tutti i difensori dei diritti umani siano in grado di svolgere il loro lavoro legittimo in un ambiente favorevole, libero da intimidazioni o altre forme di molestie. Lo Stato Parte dovrebbe inoltre indagare in modo tempestivo, approfondito e imparziale su tutte le accuse di maltrattamenti e molestie nei confronti dei difensori dei diritti umani, perseguire i presunti autori, punire adeguatamente i colpevoli e fornire alle vittime un risarcimento.**

Raccolta dei dati

43. Il Comitato prende atto delle informazioni fornite dallo Stato Parte in merito a varie istituzioni incaricate della raccolta e dell'analisi di dati su temi rilevanti per la Convenzione, tra cui la violenza di genere e gli atti discriminatori o la violenza motivata dall'odio. Tuttavia, il Comitato si rammarica che lo Stato Parte non abbia fornito dati statistici su una serie di questioni, anche in relazione alle estradizioni, ai mezzi di ricorso e agli arresti per terrorismo, nonostante le richieste del Comitato (artt. 2, 11-13 e 16).
44. **Lo Stato parte dovrebbe intensificare i suoi sforzi per compilare e pubblicare informazioni statistiche disaggregate complete su tutte le questioni pertinenti ai suoi obblighi ai sensi della Convenzione, comprese tutte le denunce e le segnalazioni ricevute di tortura, maltrattamenti, uso eccessivo della forza e abuso di potere riguardanti funzionari pubblici, comprese le informazioni sul fatto che tali denunce abbiano portato a indagini e, in caso affermativo, da quale autorità, se l'indagine abbia portato all'imposizione di misure disciplinari o azioni penali e se le vittime abbiano ottenuto un risarcimento.**

Procedura di follow-up

45. Il comitato chiede allo Stato parte di fornire, entro il 1° maggio 2027, informazioni sul seguito dato alle raccomandazioni del comitato in materia di non respingimento, esternalizzazione delle procedure di asilo, condizioni di detenzione e regimi speciali di detenzione (cfr. punti 16, 22, lettere b) e c), 28, lettera a), e 30). In tale contesto, lo Stato Parte è invitato a informare il Comitato in merito ai suoi piani per l'attuazione, entro il prossimo periodo di riferimento, di alcune o di tutte le restanti raccomandazioni nelle presenti osservazioni conclusive.

¹⁶ Lettera del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa all'Italia, 26 gennaio 2023.

¹⁷ Cfr. AL ITA 6/2024 e AL ITA 3/2025.

Altre questioni

46. Lo Stato Parte è invitato a diffondere ampiamente il rapporto presentato al Comitato e le presenti osservazioni conclusive, nelle lingue appropriate, attraverso i siti web ufficiali, i media e le organizzazioni non governative e a informare il Comitato sulle sue attività di diffusione.
47. **Il Comitato chiede allo Stato Parte di presentare il suo prossimo rapporto periodico, che sarà il suo ottavo, entro il 1° maggio 2030. A tal fine, e in considerazione del fatto che lo Stato Parte ha accettato di riferire al Comitato secondo la procedura semplificata di presentazione del rapporto, il Comitato trasmetterà a tempo debito allo Stato Parte un elenco di questioni prima della presentazione del rapporto. Le risposte dello Stato parte a tale elenco di questioni costituiranno il suo ottavo rapporto periodico ai sensi dell'articolo 19 della convenzione.**