

LA MANCATA CONSEGNA DI ALMASRI FRA OBBLIGHI DI COOPERAZIONE CON LA CPI E RESPONSABILITÀ PENALI MINISTERIALI

di Paola Maggio

*(Professoressa Ordinaria di Diritto processuale penale,
Università degli Studi di Palermo)*

La mancata consegna di Almasri alla Corte Penale Internazionale e la sua conseguente espulsione hanno originato ipotesi di reati ministeriali a danno di esponenti del governo (art. 96 Cost.) e il deferimento dell'Italia all'Assemblea degli Stati parti per violazione degli obblighi di cooperazione derivanti dagli artt. 86 e 90 dello Statuto di Roma. Di fronte alla richiesta della CPI di arresto urgente e consegna del presunto carceriere libico, le autorità politiche coinvolte hanno interpretato in modo restrittivo le fonti interne, privilegiando asserite "ragioni di Stato". L'attenzione della Corte di Appello e della Procura generale si è focalizzata sul difetto dei presupposti dell'arresto urgente e sul mancato intervento del Ministro della giustizia per giungere a una decisione sull'irritualità della consegna. In un contesto che ha segnato l'indebolimento ulteriore della funzione della CPI e prodotto un grave danno all'immagine per l'Italia, è sorto un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e un vaglio di costituzionalità investe il ruolo del Ministro nelle procedure di consegna. Il procedimento penale intentato ai danni di esponenti del governo per la mancata consegna e il rimpatrio del presunto carceriere libico si è risolto con l'archiviazione per la Presidente del Consiglio e con il diniego della autorizzazione a procedere contro i ministri per reati commessi nell'esercizio delle funzioni. L'avviso di conclusione delle indagini per la Capo di gabinetto del Ministero della giustizia in ordine alle false informazioni al pubblico ministero sulla vicenda Almasri fa sorgere dubbi sulla dilatazione analogica dell'art. 371 bis c.p. e determina interrogativi sull'estensione della causa di improcedibilità per i reati posti in essere dal terzo, quando connessi funzionalmente agli illeciti coperti dalla garanzia ministeriale. Messa a confronto con consegne similari della CPI alla Germania, tempestivamente eseguite, tutta la vicenda appare segnata dalla mancata attuazione dello Statuto di Roma, dalla violazione dell'obbligo di cooperazione con la Corte, dallo svilimento della giurisdizione penale internazionale, divenuta teatro pedagogico incapace di produrre riconciliazione, e laboratorio di verità compromesso dalla ragion di Stato. Motivi poco palesati (e anzi occultati) di realpolitik hanno tarato l'interesse pubblico alla mancata consegna di Almasri sulla volontà governativa di mantenere relazioni con la Libia, paese strategico di contenimento della immigrazione, dimostrando anche da questa angolazione il mancato raggiungimento dell'equiparazione della materia dei reati ministeriali con i meccanismi della giustizia comune.

The failure to surrender Almasri to the International Criminal Court (ICC) and his subsequent expulsion have given rise to allegations of ministerial offences involving government officials (Art. 96 of the Constitution), leading to Italy's referral to the Assembly of States Parties for breaching cooperation obligations under Articles 86 and 90 of the Rome Statute. Faced with an urgent request for arrest and surrender issued by the ICC against the alleged Libyan detention facility commander, the political authorities involved adopted a restrictive interpretation of domestic legal sources,

prioritizing purported *raison d'État*. The Court of Appeal and the Prosecutor General's Office focused on the absence of prerequisites for urgent arrest and the lack of intervention by the Minister of Justice to conclude that the surrender was affected by procedural irregularity. In a context that further undermined the ICC's mandate and caused significant reputational damage to Italy, a conflict of attribution arose between State branches, while a constitutional review now scrutinizes the Minister's role in surrender procedures. Criminal proceedings initiated against government members for the failure to surrender and the repatriation of the alleged Libyan detention facility commander resulted in the discontinuance of proceedings for the Prime Minister and the refusal to grant authorization for prosecution against Ministers for offences committed in the discharge of ministerial duties. The notice of completion of investigations served on the Head of Cabinet of the Ministry of Justice regarding false statements made to the public prosecutor in the Almasri case raises concerns about the extension by analogy of Art. 371-bis of the Criminal Code. It further prompts questions regarding the scope of procedural bars to prosecution for crimes committed by third parties when functionally linked to offences covered by ministerial immunity. When compared to similar surrenders requested by the ICC and executed by Germany, the entire affair appears marred by the failure to implement the Rome Statute, the breach of the duty to cooperate with the Court, and the debasement of international criminal jurisdiction. The latter has been reduced to a "pedagogical theatre" incapable of fostering reconciliation — a "laboratory of truth" compromised by *raison d'État*. Understated — and indeed deliberately concealed — *realpolitik* considerations subordinated the public interest in surrender to the government's political will to maintain relations with Libya, a strategic partner for migration containment. This further demonstrates the failure to align the legal framework of ministerial offences with the mechanisms of ordinary criminal justice.

Corte Penale Internazionale (CPI) – Procedura di consegna - Inottemperanza agli obblighi di cooperazione

International Criminal Court (ICC), Surrender procedure, Breach of cooperation obligations

Sommario: 1. Un caso politico e un groviglio giuridico multilivello. – 2. Dal rimpatrio alla notizia di reato: gli strascichi penali interni. – 3. Consegna, arresto urgente, limitazione della libertà nelle fonti interne e sovranazionali. – 4. L'inottemperanza "all'italiana". – 5. Gli obblighi di cooperazione e di consultazione della CPI, canoni ermeneutici della vicenda cautelare e dei suoi esiti internazionali. – 6. La cooperazione possibile: uno sguardo altrove. – 7. Divieto di analogia e (im)procedibilità nei confronti del concorrente nel reato ministeriale. – 8. La connessione "avvinta" dalla funzione e i bilanciamenti fra accertamento processuale e ragione di Stato.

1. L'inottemperanza italiana dell'ordine di arresto emesso dalla Corte penale internazionale nei confronti di Osama Almasry Njeem (anche noto come Osama Elmasry o Njeem Osama Almasri), oltre ad avere originato una crisi istituzionale con l'organismo internazionale, ha fatto sorgere presunte responsabilità penali in capo ai

vertici del governo italiano, prodotto conflitti di attribuzione fra esecutivo e magistratura, rappresentato un punto focale di incrocio fra interessi geopolitici, tensioni interne libiche, controversie politiche nazionali e questioni di giustizia internazionale.

Per tentare di districare i nodi principali della vicenda, bisogna chiarire che Almasri è un cittadino libico, capo della polizia giudiziaria di Tripoli e direttore del carcere di Mitiga, una prigione gestita dalla *Deterrence Agency for Combating Terrorism and Organized Crime* (RADA), milizia affiliata al governo di unità nazionale libico riconosciuto dall'ONU.

Ai suoi danni, il 18 gennaio 2025, la Camera preliminare I della Corte Penale Internazionale¹, rispondendo a una richiesta formulata dal *Prosecutor* il 2 ottobre 2024, ha emesso a maggioranza dei componenti un mandato di arresto per crimini contro l'umanità e crimini di guerra previsti dagli artt. 7 e 8 dello Statuto di Roma: torture, violenze sessuali, omicidi e trattamenti inumani commessi nel carcere di Mitiga tra febbraio 2015 e l'ottobre del 2024². Dal provvedimento emergono (*alleged crimes*) i fondati motivi per ritenere che egli abbia commesso i crimini contestati nel mandato, in conformità allo *standard* «*reasonable grounds to believe that person has committed a crime within the jurisdiction of the Court*» richiesto dall'art. 58 StCPI (Statuto della Corte Penale Internazionale) nel contesto di un atto d'accusa che individua il soggetto ricercato, gli elementi utili alla sua identificazione, i reati di competenza della Corte giustificativi dell'arresto e la concisa esposizione dei fatti sussunti nelle diverse fattispecie incriminatrici, unitamente al titolo dell'imputazione soggettiva. I «*reasonable grounds to believe*» nel sistema della CPI rappresentano uno *standard* inferiore rispetto ai «*substantial grounds to believe*» richiesti dall'art. 61 StCPI per la conferma delle accuse da parte della Camera preliminare (una sorta di rinvio a giudizio), oltre che, ovviamente, rispetto alla prova «*beyond any reasonable doubt*», che definisce la regola del giudizio di merito³.

¹ <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/0902ebd180a94249.pdf>

² Il mandato contesta l'imprigionamento in violazione di norme fondamentali del diritto internazionale [art. 7 (1)(e)]; l'offesa alla dignità personale (art. 8(2) (c) (ii) e i trattamenti crudeli (Art. 8 (2) (c) (i); i trattamenti umilianti e degradanti, commessi nell'ambito di un conflitto armato non internazionale contro persone che non partecipano direttamente alle ostilità [art. 8 lett. c) par. ii)]; la tortura (art. 8 (2) (c) (i); la violenza sessuale [art. 7 (1)(g) e 8(2)(e)(vi)]; lo stupro [artt. 7 (1)(g) e 8 (2) (c) (i)]; l'omicidio consumato [artt. 7 (1)(a) e 8(2)(c)(i)]; la persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, per ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere [art. 7 (1)(h)]

³ È sufficiente che la tesi dell'accusa sia plausibile e ragionevole, anche se esistono altre spiegazioni alternative possibili (si veda CPI, 2.5. 2001, Al Bashir, § 1, *referring*). In dottrina M. Miraglia, *L'iter procedurale conseguente alla richiesta della Corte penale internazionale per la consegna di una persona*, in questa rivista 2013, n. 3, 784; Id., *Diritto di difesa e giurisdizione penale*

In base alla contestazione Almasri avrebbe rivestito una posizione di comando effettivo sul carcere di Mitiga, documentata dall'organizzazione dei turni di guardia ed emissione di ordini, dal potere decisionale sulla sistemazione dei detenuti e dall'esercizio di potere disciplinare nei confronti delle guardie disobbedienti. Egli figura in via alternativa e/o cumulativa, ai sensi dell'art. 25 par. 3, come autore diretto o coautore (*perpetrator/co-perpetrator*); mandante/istigatore (*ordering/soliciting*); complice.

Almasri è stato arrestato dalla Digos di Torino il 19 gennaio 2025, dopo essere entrato in Italia per assistere a una partita di calcio. L'arresto è avvenuto in esecuzione del mandato della CPI tramite il sistema di allerta Interpol (*red notice*). Il 21 gennaio 2025, dopo sole 3 ore dalla decisione della Corte d'Appello di Roma che dichiarava irrituale l'arresto, Almasri è stato rilasciato, rimpatriato in Libia con un volo di Stato italiano a seguito di un provvedimento di espulsione del ministro Piantedosi e, infine, accolto come un eroe al ritorno in patria.

Il caso politico con strascichi giudiziari interni e internazionali è culminato, il 4-5 novembre 2025, su ordine della Procura generale libica, con l'arresto a Tripoli del presunto autore di reati internazionali nel contesto di quello che è stato presentato all'opinione pubblica come un ridimensionamento (reale o apparente?) della milizia Rada coinvolta nella lotta all'immigrazione illegale, di cui egli è un elemento di spicco. Le indagini libiche hanno fatto riferimento a dichiarazioni di ex detenuti che accusano Almasri di aver personalmente eseguito sevizie, causando in almeno un caso la morte di un prigioniero, con violazioni dei diritti umani in un contesto di detenzione arbitraria che non avrebbe risparmiato abusi su migranti e oppositori politici.

Il recente provvedimento limitativo libico va collocato nel quadro internazionale mutato sia a seguito della missione ONU in Libia che aveva chiesto l'arresto di Almasri o il suo trasferimento alla Corte Penale Internazionale (CPI), sia per effetto del deposito il 12 maggio 2025 da parte del Governo libico di una dichiarazione di accettazione della competenza della CPI per i crimini commessi nel Paese dal 2011 al 2027⁴, sia, infine, a ragione del pronunciamento della Camera preliminare della Corte dell'Aja per la violazione da parte dell'Italia degli obblighi internazionali di

internazionale, Torino 2011, 12-13.

⁴ Si veda il comunicato stampa della CPI del 15 maggio 2025 (<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/corte-penale-internazionale-la-libia-accetta-la-giurisdizione-sui-presunti-crimini-commessi-dal-2011-alla-fine-del-2027>).

cooperazione sanciti dall'art. 87 par. 7 dello Statuto di Roma⁵, a causa del rimpatrio del soggetto.

L'arresto in Libia ha rivitalizzato il principio di complementarietà che regola i rapporti fra giurisdizione nazionale e CPI⁶, e ha inciso pure sulle esigenze cautelari poste alla base della richiesta della CPI ex art. 58 (1) lett. b) StCPI, che si fondavano sulla necessità di garantire la comparizione di Almasri davanti alla Corte, essendo al momento di emissione del mandato internazionale – gennaio 2025 – ritenute improbabili tanto la consegna volontaria dell'accusato, quanto la cooperazione spontanea delle autorità libiche nella consegna del ricercato e nell'assunzione di autonome iniziative di repressione dei reati ipotizzati⁷.

Il contesto nel quale si è proceduto all'arresto di Almasri in Libia, ancor più caratterizzato da regolamenti di conti tra milizie libiche pro-Dbeibah, presenta ricadute interne, in quanto i servizi segreti italiani, nel corso dell'indagine del Tribunale dei ministri, anticipando una linea di difesa sulla quale si sarebbe in seguito attestato il governo Meloni, hanno sostenuto che il rimpatrio di Almasri era imposto dall'esigenza di non mettere a rischio la «collaborazione molto proficua» in campo giudiziario fra l'Aise e la Rada per il contrasto ai «traffici di esseri umani, oli combustibili e stupefacenti, o attività terroristiche»⁸.

Una «ragion di stato» racchiusa in «motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale», più impliciti che espressi, almeno nelle battute iniziali della vicenda, che hanno preso il sopravvento sull'obbligo di consegna e di cooperazione con la CPI, mutilando le sue potenzialità di accertamento.

2. La mancata consegna di Almasri e la sua espulsione con rimpatrio su volo di Stato hanno dato luogo non semplicemente a una contestazione in termini di diritto e di

⁵ International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, 17.10. 2025, leggibile in [www.sistemapenale.it](https://www.sistemapenale.it/it/scheda/per-la-corte-penale-internazionale-litalia-ha-violato-gli-obblighi-di-cooperazione-per-via-della-mancata-consegna-del-libico-almasri-alla-ia), 21.10.2025 (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/per-la-corte-penale-internazionale-litalia-ha-violato-gli-obblighi-di-cooperazione-per-via-della-mancata-consegna-del-libico-almasri-alla-ia>).

⁶ C. Meloni, *Giustizia internazionale? Tra gli Stati e la Corte penale universale*, Bologna 2024, 63, segnala criticamente recenti scelte del procuratore della CPI di adattamento del principio, tutte a vantaggio delle giurisdizioni penali nazionali.

⁷ Ciò si lega al fatto che soltanto eccezionalmente il processo può celebrarsi a distanza e attraverso l'uso di collegamento, dato che l'art. 63 StCPI, rubricato *Trial in the presence of the accused*, prevede, quale regola generale, che «*The accused shall be present during the trial*».

⁸ Si veda la deposizione resa dal generale Giovanni Caravelli, capo dell'Aise, al Tribunale dei ministri (31.8. 2025) che asseriva l'esistenza di un mandato pendente in Libia per Almasri. La Relazione del Tribunale di Roma, Collegio per i reati ministeriali, 1.8. 2025, Presidente dott.ssa Cialoni, Giudici dott.ssa Casari – dott.ssa Cerulli è riportata in <https://www.giurisprudenzapenale.com/2025/08/06/caso-almasri-la-relazione-del-tribunale-dei-ministri-con-cui-si-chiede-l'autorizzazione-a-procedere-nei-confronti-di-carlo-nordio-matteo-piantedosi-e-alfredo-mantovano/>.

politica internazionali, ma anche in termini di criminalizzazione dell'operato del Governo.

A seguito della presentazione in data 23 gennaio 2025 di una denuncia da parte dell'Avv. Luigi Li Gotti, il 28 gennaio 2025, la Procura di Roma ha comunicato l'iscrizione nel registro delle notizie di reato del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, del Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi, del Ministro della Giustizia Carlo Nordio e del Sottosegretario Alfredo Mantovano per le ipotesi di favoreggiamento personale e peculato per l'uso dell'aereo di Stato.

Il caso penale internazionale si è spostato così sul fronte penale nazionale con inevitabile eco mediatica e letture tecnico-politiche contrapposte, come dimostrano i comunicati pubblicati dall'Associazione Nazionale Magistrati e dall'Unione delle Camere Penali Italiane sulle conseguenze per la *premier* e i ministri⁹.

Per l'ANM la comunicazione di iscrizione da parte della Procura della Repubblica, prevista dall'art. 6 co. 1 della l. cost. n. 1/89, ha costituito un atto dovuto che impone al PM, ricevuta la denuncia nei confronti di un ministro, e omessa ogni indagine, di trasmettere, entro il termine di quindici giorni, gli atti al Tribunale dei Ministri, dandone immediata comunicazione ai soggetti interessati affinché questi possano presentare memorie al collegio o chiedere di essere ascoltati. Il comunicato delle Camere penali, per contro, ha ribadito come tale obbligo sorga solo a fronte di una notizia "qualificata" e non in presenza di qualunque esposto, denuncia o querela, rifacendosi ad autorevole giurisprudenza¹⁰ e alle recenti modifiche legislative dell'art. 335 Cpp, secondo cui *condicio sine qua non* dell'iscrizione è «un fatto, determinato e non inverosimile riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice» e per il quale «risultino» «indizi» a carico «della persona cui il reato è attribuito»¹¹. A ulteriore conforto di tale tesi le Camere penali hanno richiamato la «circolare Pignatone» del 2 ottobre 2017, che escludeva iscrizioni automatiche basate su una lettura meccanica della normativa volta ad «attribuire impropriamente alla polizia giudiziaria – o addirittura

⁹ Leggibili entrambi su <https://www.giurisprudenzapenale.com/2025/01/29/caso-almasri-e-vertici-del-governo-indagati-i-comunicati-della-associazione-nazionale-magistrati-e-dell'unione-delle-camere-penali-italiane/>.

¹⁰ Cass. sez. un., n. 40538, Lattanzi, in ANPP 2010, 1. Altresì Cass. sez. VI, 3.5. 2021, n. 16781, C. C., in CP 2021, 2340: in tema di reati ministeriali, l'obbligo del Procuratore della Repubblica di trasmettere gli atti al collegio previsto dall'art. 7 l. Cost. n. 1 del 1989, ed il conseguente divieto di compiere indagini, non consegue automaticamente all'acquisizione di una *notitia criminis* riferita ad un Ministro, ma presuppone che si accerti preliminarmente l'attinenza del comportamento illecito allo svolgimento del *munus publicum* ricoperto. Criticano le voci contrarie (O. Mazza, *Atto dovuto? No, quella di Lo Voi è stata una scelta*, in *Il Dubbio* 30.1. 2025 e P. Borgna, *Essere indipendenti vuole dire essere responsabili. I magistrati ci riflettano*, in *Huffingtonpost* 31.1. 2025).

¹¹ Sui nuovi presupposti della iscrizione F. Cassiba, *Le indagini preliminari fra innovazione e continuità*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di D. Castronuovo, M. Donini, E. M. Mancuso, G. Varraso, Milano 2023, 610.

al privato denunciante – il potere di disporre in ordine alle iscrizioni», attivando nello specifico le competenze del Tribunale dei ministri per l'avvio delle attività di indagine. Di tutta evidenza le conseguenze sull'operato del Governo e le commistioni fra scelte politiche e criminalizzazione delle medesime.

Il 1° agosto 2025, il Tribunale di Roma (collegio per i reati ministeriali) ha disposto, ai sensi dell'art. 8 l. Cost. n. 1/89, la trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica di Roma affinché ne curasse l'immediata rimessione al Presidente della Camera dei Deputati, per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 per il rilascio dell'autorizzazione a procedere nei confronti di Carlo Nordio, Matteo Piantedosi e Alfredo Mantovano (indagati il primo del reato di cui all'art. 328 co. 1 c.p., tutti del reato di cui agli artt. 110, 378 c.p., il secondo e il terzo del reato di cui agli artt. 110, 314 c.p.).

Considerata la natura ministeriale, la Camera dei Deputati è stata chiamata a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 9 l. cost. citata per l'eventuale rilascio dell'autorizzazione a procedere¹². Nella prospettiva del Tribunale dei Ministri, il ministro Nordio si sarebbe reso responsabile di omissione aggravata di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) per indebito rifiuto di dare corso alle richieste urgenti CPI del 18 gennaio 2025, violando gli obblighi di cooperazione internazionale e rimanendo inerte nella trasmissione degli atti alla Procura Generale. A Nordio, Piantedosi e Mantovano è stato anche contestato il favoreggiamento personale (art. 378 c.p.) per aver scientemente agevolato la sottrazione di Almasri alle investigazioni CPI: Nordio mediante contegno attendista e accordo sull'espulsione, Piantedosi e Mantovano mediante decreto di espulsione e organizzazione del volo CAI. A questi ultimi è stato altresì riferito il peculato (art. 314 c.p.) per distrazione di aereo di Stato e carburante, disposti non per reali esigenze di sicurezza ma per fine illecito.

Il Tribunale dei ministri ha ritenuto sussistente la piena consapevolezza degli indagati, qualificando il decreto di espulsione di Almasri come viziato da palese irrazionalità e concludendo per la violazione degli obblighi internazionali di arresto ed estradizione derivanti dallo Statuto di Roma, verosimilmente motivata dal timore di ritorsioni contro interessi italiani in Libia.

A rilevare è il c.d. protocollo Minniti, un *memorandum* Italia-Libia del 2017, "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto

¹² Cfr. ancora la Relazione del Tribunale di Roma, Collegio per i reati ministeriali, 1.8. 2025, cit. Sui poteri dell'organo politico in relazione a quelli della magistratura, A. Scalfati, *Ministri, per l'udienza preliminare è competente il giudice ordinario*, in *DG*. 2002, fasc. 19, 46.

all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", firmato il 2 febbraio 2017. I finanziamenti italiani alla Guardia costiera libica giovano in quel contesto a milizie locali che non sempre hanno come scopo l'interesse dei migranti; i centri di accoglienza locali sono teatro di gravi violazioni dei diritti umani in uno scenario contrassegnato da violenze, ricatti e vendette.

Il 3 agosto 2025 è stata resa nota l'archiviazione per Giorgia Meloni in difetto di elementi dimostrativi acquisiti nel corso delle indagini utili a formulare una ragionevole previsione di condanna limitatamente alla posizione della Presidente del Consiglio, tanto per il reato di peculato quanto per quello di favoreggiamento, nella fase ideativa o preparatoria dei reati.

Il 9 ottobre 2025, la Camera dei Deputati ha respinto la richiesta ai danni dei ministri, dopo il parere negativo della Giunta per le autorizzazioni, con l'effetto giuridico automatico dell'improcedibilità nei confronti dei tre membri del governo, in conformità all'art. 96 Cost.

Nel settembre del 2025 un'ulteriore ipotesi di reato (connesso?) è stata profilata dalla procura romana ai danni di Giusi Bartolozzi. Quest'ultima, capo di gabinetto di Nordio, si sarebbe resa responsabile dell'art. 371 *bis* Cp (false informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale), per le presunte dichiarazioni "mendaci" e inattendibili rese al Tribunale dei Ministri in ordine a una bozza di provvedimento, preparata dal Dipartimento Affari di Giustizia, che avrebbe potuto evitare la scarcerazione di Almasri, dalla stessa non sottoposta al ministro. Una versione "intrinsecamente contraddittoria" quella fornita dalla Bartolozzi, secondo le conclusioni del Tribunale dei Ministri, data la frequenza di contatti e di scambi di informazione fra i due e la logica insostenibilità di una facoltà, che la stessa si sarebbe autoarroghata, di sottrarre al ministro un elemento tecnico da valutare.

A ottobre, la Corte d'appello di Roma ha sollevato una questione di legittimità costituzionale incentrata sul ruolo del Ministro della Giustizia nell'applicazione dello Statuto della CPI¹³, mentre la Giunta per le autorizzazioni della Camera ha dato il via libera al conflitto di attribuzioni davanti alla Consulta con riguardo al coinvolgimento della capo di gabinetto. Quest'ultima decisione è passata all'Ufficio di presidenza di

¹³ L'ordinanza della C. Appello, Roma, sez. IV, 30.10.2025, leggibile in *giurisprudenzapenale.com*, si incentra sullo stallo procedimentale legato all'assenza di trasmissione della richiesta da parte del Ministro che bloccherebbe l'attività del giudice, subordinando l'esercizio della giurisdizione a una scelta politica discrezionale. Da tale paralisi è derivata l'inottemperanza degli obblighi internazionali verso la CPI e la violazione del principio di soggezione del giudice alla sola legge.

Montecitorio che dovrà stabilire se seguire o meno il parere, non vincolante, della Giunta. Dopodiché, sarà l'Aula a esprimere il parere finale a fine marzo. Punto cardine, in quest'ultimo caso, la "connessione teleologica" rispetto ai reati ascritti ai Ministri Nordio e Piantedosi e al Sottosegretario Mantovano con un'azione di protezione nei confronti dell'esponente di governo che creerebbe un rapporto di strumentalità tra le condotte, necessitando l'estensione dell'autorizzazione a procedere a vantaggio del "terzo laico". In base alla lettura della maggioranza, limitare la garanzia solo ai ministri svuoterebbe il principio di unitarietà del giudizio che si impone rispetto ai tratti della vicenda, permettendo di aggirare la tutela costituzionale attraverso contestazioni separate di reati satellite ai danni di comuni cittadini o pubblici ufficiali non protetti dalla immunità¹⁴. Se le condizioni che bloccano l'azione penale quando il Ministro agisce nell'esercizio delle sue funzioni hanno natura oggettiva (riguardano cioè la condotta in sé, non la persona), escludere i co-imputati da questa garanzia significherebbe creare una disparità di trattamento ingiustificata, trasformando la protezione ministeriale da strumento istituzionale a privilegio personale contro la magistratura¹⁵. Per converso, come sostenuto dai parlamentari delle opposizioni, estendere l'improcedibilità anche ai co-indagati coinvolti nello stesso reato o in reati diversi da quelli riferiti al Ministro potrebbe creare lasciapassare estensivi per condotte delittuose sviluppatesi nel circolo di reati ministeriali improcedibili¹⁶.

3. Secondo l'art. 89 dello Statuto di Roma, ogni Stato parte deve adempiere alle richieste della CPI per l'arresto e la consegna di individui ricercati. Questa cooperazione è essenziale considerato che l'art. 63 dello Statuto prevede la presenza dell'imputato nel procedimento internazionale che lo riguarda, eccettuato l'allontanamento temporaneo per comportamento perturbatore, ma anche in tal caso l'imputato continua a seguire il processo tramite mezzi tecnologici¹⁷.

¹⁴ Fonti giornalistiche sembrano confermare l'assunto: V. Piccolillo, *Bartolozzi su Almasri, la giornata al lavoro e la scelta di Bongiorno come avvocata: «Come sto? Al top»*, in *Corriere della sera* 10.9.2025.

¹⁵ Si rinvia a L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità*, Torino 2020, 87. Sul necessario superamento delle immunità da parte della CPI cfr. P. De Sena, *Intervento*, in *Immunità costituzionali e crimini internazionali*, a cura di A. Bardusco, M. Cartabia, M. Frulli, G. E. Vigevari, Milano 2008, 61 ss.; M. Frulli, *Immunità e crimini internazionali: l'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti degli organi statali sospettati di gravi crimini internazionali*, Torino 2007, 30 ss.

¹⁶ Cfr. ancora le comunicazioni del Presidente della Giunta per le autorizzazioni (seguito del 4 novembre 2025) in merito a una richiesta di elevazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, 6 ss.

¹⁷ Cfr. W. Schabas, V. Caruana, *Sub art. 63*, in K. Ambos (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, München/Oxford/Baden-Baden 2021, 1848; si veda A. Procaccino, *La centralità del mandato d'arresto nel procedimento dinanzi alla Corte penale internazionale e l'esito del caso Almasri: interpretare e riformare*, in www.sistemapenale.it, 17.6.2025, 60.

L'adeguamento italiano allo Statuto di Roma deriva da due leggi fondamentali: la l. 12 luglio 1999 n. 232 che si è limitata a ratificare lo Statuto e a disciplinare in modo essenziale l'obbligo di cooperazione, trasmissione delle richieste e autorità competenti (artt. 1-3), lasciando sul campo numerose lacune su procedure esecutive; la l. 20 dicembre 2012, n. 237 che ha operato alcuni aggiustamenti e dettato maggiori dettagli procedurali.

L'obbligo cooperativo può concretizzarsi in varie attività quali, per esempio, l'identificazione e la localizzazione di persone e beni, l'assunzione e produzione di elementi di prova, il trasferimento temporaneo di detenuti, l'esame di luoghi, l'esecuzione di perquisizioni e confische, la trasmissione di documenti e fascicoli, la protezione di vittime e testimoni, l'individuazione, il congelamento e la confisca dei proventi di reato, nonché in base all'art. 93 dello Statuto di Roma in «ogni altra forma di assistenza non vietata dalla legislazione dello Stato richiesto volta ad agevolare l'inchiesta e l'azione giudiziaria relative ai reati di competenza della Corte».

La l. 20 dicembre 2012, n. 237 (art. 1) ha riprodotto l'obbligo di cooperazione dell'art. 1 l. n. 232/1999, ma lo ha ampliato con regole specifiche su immunità (art. 6), consegna (Capo II, artt. 11-14), esecuzione pene detentive (artt. 15-18) e regime del 41-bis (art. 19), abrogando parzialmente le norme generiche del 1999. Le attribuzioni al Ministro della giustizia (art. 2) hanno rafforzato il ruolo già accennato nella l. n. 232/1999 con trasmissione sistematica al Procuratore generale della Corte d'appello di Roma e hanno disegnato una procedura di dettaglio con garanzie (artt. 11-14), che ha cercato di superare le regole generiche della l. n. 232/1999.

Questa evoluzione interna ha attuato lo Statuto di Roma nel rispetto dei principi costituzionali alla luce dell'obbligo generale di cooperazione dell'Italia con la Corte penale internazionale (art. 1 l. n. 232/1999 che impegna lo Stato a dare esecuzione alle decisioni della Corte, nei limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento, fungendo da clausola di salvaguardia costituzionale: in particolare artt. 2, 10, 11, 24, 25, 27, 111 Cost.), ma tradisce i numerosi condizionamenti derivanti dallo iato fra la giurisdizione internazionale e l'ordinamento nazionale¹⁸.

Il ventaglio di attività procedurali impone di districarsi fra diversi livelli di fonti (internazionale, unionale e nazionale); diversi modelli di cooperazione (modelli

¹⁸ V. Fanchiotti, *Le inadeguatezze della normativa per l'adeguamento allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale*, in *Dir. pen. proc.* 2013, 731; C. Alfini, *La legge italiana di adeguamento allo statuto della Corte penale internazionale: un risultato parziale*, in *Cintern* 2013, 368 ss.

rogatoriali-estradizionali, modelli basati sul “mutuo riconoscimento”, quali gli strumenti operanti nell’ambito dell’UE, modelli ibridi, come quelli relativi alla cooperazione con le Corti penali internazionali); diversi attori (organi politici e organi giurisdizionali), con il risultato evidente nella vicenda Almasri di originare spesso profili di equivocità.

La normativa nazionale disciplina la procedura di consegna alla Corte della persona colpita da mandato di arresto, coordinando lo Statuto di Roma con le garanzie interne in materia di libertà personale (artt. 13 e 24 Cost. e una serie di richiami al codice di procedura penale, in particolare su arresto, misure cautelari e procedimento incidentale). È previsto che possano essere applicate misure cautelari, inclusa la custodia in carcere, anche in via anticipata rispetto alla formale richiesta di consegna, sulla base del mandato di arresto o di richieste provvisorie della Corte, sempre con controllo giurisdizionale della Corte d’appello di Roma. La legge disciplina altresì le procedure per l’esecuzione sul territorio italiano delle pene inflitte dalla Corte, secondo quanto previsto dallo Statuto (in particolare artt. 103 ss. Statuto di Roma), adattandole al sistema penitenziario e alle regole interne sull’esecuzione delle pene. L’Italia può accettare l’esecuzione di pene detentive disposte dalla Corte internazionale, assicurando il rispetto delle condizioni stabilite nello Statuto e nel diritto interno (artt. 27 Cost. e norme sull’ordinamento penitenziario).

Le modalità di consegna sono disciplinate nello specifico nel Capo II della l. n. 237/2012.

Quando la CPI emette un mandato di arresto (art. 58 Statuto) o una sentenza definitiva di condanna, il Procuratore generale presso la Corte di appello di Roma chiede l’applicazione della custodia cautelare in carcere. La decisione avviene con ordinanza ricorribile in Cassazione (art. 719 Cpp). Entro tre giorni dall’esecuzione, il Presidente della Corte d’appello identifica la persona e verifica l’eventuale consenso alla consegna.

Conformemente all’art. 59 (4) dello Statuto, le autorità italiane non hanno discrezionalità nell’applicare la misura. Il giudice non può verificare né i fondati motivi per ritenere che la persona abbia commesso il crimine (art. 58 (1) lett. a) Statuto) né le condizioni di applicabilità.

L’art. 11 (3), in conformità con l’art. 59 (3) dello Statuto, consente alla persona di richiedere la libertà provvisoria. La Corte d’appello decide con ordinanza dopo

comunicazione alla CPI, potendo imporre il divieto di espatrio, l'obbligo di presentazione alla polizia, il divieto o l'obbligo di dimora.

La Corte d'appello può richiedere informazioni *ex art.* 91 (2) lett. c) dello Statuto, arricchendo così la propria valutazione discrezionale sul *quantum* probatorio. Sono disciplinate quattro ipotesi di diniego (art. 13 (3): assenza di mandato d'arresto o sentenza definitiva dalla CPI; mancata corrispondenza d'identità della persona; richiesta della CPI contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale; esistenza di sentenza irrevocabile italiana per lo stesso fatto e persona (*ne bis in idem*, ai sensi dell'art. 89 (2) dello Statuto).

La custodia può essere revocata (art. 12) in quattro ipotesi: decorso un anno senza pronuncia sulla consegna; nel caso di pronuncia negativa sulla consegna; decorsi 20 giorni dal consenso senza decreto ministeriale; decorsi 15 giorni dalla data fissata senza presa in consegna da parte della CPI.

L'art. 14 l. n. 237 del 2012 disciplina la custodia cautelare provvisoria su istanza della CPI anche prima della formale richiesta di consegna (artt. 59 (1) e 92 Statuto), revocabile se entro 30 giorni non arriva la richiesta di consegna.

Il legislatore italiano ha limitato la discrezionalità del Ministro degli esteri (a differenza delle estradizioni *ex art.* 708 Cpp) e analogamente prescrive che il Ministro della giustizia, ricevuto il verbale di consenso o la decisione giudiziaria favorevole, deve provvedere con decreto alla consegna. Nel contesto nazionale di adeguamento allo Statuto di Roma, quest'ultimo ministro appare come l'organo competente per i rapporti con la Corte: egli riceve le richieste, vi dà seguito e presenta alla Corte gli atti e le istanze necessari, anche d'intesa con altri ministri interessati (art. 2, l. n. 232/1999). La richiesta della Corte è poi trasmessa per l'esecuzione al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, mentre la Corte d'appello di Roma è designata come giudice competente per le decisioni giudiziarie connesse all'assistenza e alla consegna.

Il Ministro della giustizia è quindi identificato, secondo l'art. 2 l. n. 237 del 2012, come soggetto cui sono attribuiti rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale.

La vicenda Almasri mostra nondimeno le difficoltà di sottrarsi del tutto dalla "disintermediazione" politica e al contempo esprime la palese incrinatura dell'obbligo

di cooperazione giudiziaria¹⁹, canone ermeneutico tanto centrale quanto disatteso²⁰ dalla mancata consegna.

L'art. 14 della l. n. 237/2012 chiarisce anche che quando la richiesta della Corte penale internazionale ha per oggetto la consegna di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto ovvero una sentenza di condanna a pena detentiva, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ricevuti gli atti, chiede alla medesima Corte d'appello l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti della persona della quale è richiesta la consegna.

Nel sistema di cooperazione con la CPI, il Ministro della giustizia svolge dunque un ruolo esecutivo – distinto dalle valutazioni di merito proprie dell'extradizione che in ogni caso devono avere delle basi giuridiche²¹– e limita la verifica lui spettante alla dimensione formale-strutturale dell'atto e non al merito del suo contenuto o a vizi sostanziali che potranno certamente essere denunciati dal destinatario della misura cautelare nel rispetto degli strumenti e delle procedure garantite tanto dallo Statuto della CPI, quanto dalla stessa l. n. 237/2012.

Dalle pieghe della l. n. 237/2012 filtra pure la valenza del mutuo riconoscimento che consente contatti diretti fra Corte e autorità giudiziarie nazionali²²: l'art. 13 co. 4 l. n. 237 del 2012 rimette le questioni sulla giurisdizione (*admissibility*) alla difesa del ricercato nel corso dell'udienza sulla consegna in Corte d'Appello. In quella sede davanti all'eccezione difensiva non manifestamente infondata, la Corte d'Appello sospende il procedimento e gli atti vengono trasmessi al Ministro per l'inoltro alla CPI.

¹⁹ M. Castellaneta, *La cooperazione tra stati e tribunali penali internazionali*, Bari 2002, 340 ss.

²⁰ Di «interpretazione nella cooperazione giudiziaria» parla T. Epidendio, *Cosa può insegnare il caso Almasri: il problema dell'interpretazione nella cooperazione giudiziaria*, in www.questionegiustizia.it, 28.11. 2025.

²¹ Cass. sez. I, 3.3. 2003, n. 19678, Figini, in *CED Cass.* n. 225745. Come precisa Cons. Stato, sez. IV, 18.3. 2013, n. 1576, in *Foro amm.* CDS 2013, 3, 697, «il provvedimento con il quale il Ministro della Giustizia, all'esito dello speciale procedimento previsto dal codice di procedura penale, concede l'extradizione è un provvedimento di alta amministrazione, come tale caratterizzato da ampia discrezionalità, ma non sottratto al sindacato giurisdizionale sulle valutazioni compiute dall'autorità politico amministrativa in ordine alla concessione in concreto dell'extradizione, per la quale l'autorità giudiziaria ha già valutato la sussistenza dei relativi presupposti». Non è discutibile però che una giustificazione non solo politica di quella decisione fosse comunque necessaria, perché per decidere su una richiesta d'extradizione, «la valutazione del Ministro della Giustizia, lungi dall'ancorarsi a mere considerazioni di "opportunità politica", deve conseguire a parametri oggettivi». E questa giurisprudenza è certamente rilevante, perché, come s'è detto, il provvedimento del ministro che nega l'extradizione è impugnabile dallo stato richiedente con ricorso al giudice amministrativo.

²² M. Caianiello, *L'adozione di un metodo obsoleto, pur con qualche ammodernamento*, in questa rivista 2013, n. 3, 817 s.; M. Caianiello - C. Meloni, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione della legge di cooperazione dell'Italia con la CPI ha portato alla scarcerazione del primo ricercato arrestato sul suolo europeo nell'ambito delle indagini in Libia*, in www.sistemapenale.it, 24.1.2025, 3 ss.

L'art. 59 (4) StCPI limita altresì il controllo giurisdizionale escludendo che il giudice nazionale possa rimettere in discussione i presupposti cognitivi e funzionali del mandato, mentre la l. n. 237/2012 riduce i motivi di rifiuto ai soli casi, di stretta lettura, indicati dall'art. 13 co. 3, e alla salvaguardia dei diritti fondamentali richiamati dall'art. 1, inclusa – in termini comunque poco selettivi – la doppia incriminazione, intesa come semplice punibilità del fatto in entrambi gli ordinamenti²³.

Il sindacato che residua a livello nazionale muove dagli artt. 87, 91 e 92 dello Statuto ove sono fissati requisiti formali e documentali delle richieste della CPI, la cui eventuale inosservanza può essere oggetto di rilievi da parte del Ministro (ad es. la mancata traduzione del mandato in una lingua ufficiale dello Stato di esecuzione ex art. 87, par. 2). Tali irregolarità non possono ad ogni modo giustificare un rifiuto secco della cooperazione, imponendo piuttosto l'attivazione di consultazioni tempestive con la Corte, secondo il modello dialogico previsto dagli artt. 91 e 97 che nel caso Almasri appare apertamente disatteso²⁴. L'art. 97 StCPI in particolare prescrive di gestire attraverso consultazioni con la CPI ogni difficoltà idonea a ostacolare o impedire l'esecuzione, comprese carenze informative, problemi di identificazione della persona o conflitti con altri obblighi convenzionali. Conta a proposito anche la disponibilità manifestata dalla Corte al Ministro (risultante dal *press release* del 22 gennaio 2025) a risolvere in modo dialogico ogni eventuale problema sugli atti trasmessi.

In questo quadro composito, la clausola di consultazione del Ministro con altri uffici ex art. 2 non fonda una discrezionalità politica, ma rinvia piuttosto e soltanto alle esigenze operative connesse alle varie forme di cooperazione elencate dall'art. 93 dello Statuto. Sembrerebbe impedito ogni controllo tecnico sulla motivazione del mandato, come invece preteso *ex post* nell'informativa ministeriale del 5 febbraio, senza peraltro che fossero avviate le consultazioni con la CPI previste dall'art. 97 dello Statuto²⁵.

Se all'obbligo di rispondere alle richieste di arresto e di consegna di persone ricercate dalla Corte (art. 89 dello Statuto di Roma), gli Stati aderenti come l'Italia sono senza dubbio tenuti, nel rispetto delle disposizioni del capitolo IX dello Statuto e della propria normativa nazionale (per l'Italia la l. n. 237/2012), diversa è la posizione, va

²³ Si rinvia a R. Piccirillo, *Il caso Almasri, come e perché l'Italia ha mancato la prima occasione utile per cooperare con la corte penale internazionale nella consegna di un ricercato per crimini di guerra e contro l'umanità*, in CP 2025, 1460.

²⁴ Lo afferma con nitidezza P. De Sena, *Caso Almasri: Nordio si è comportato in Parlamento come "l'avvocato che cerca di sottrarre alla giustizia il proprio assistito"*, in *Articolo 21.org*, 5. 2. 2025. Invoca il principio di buona fede nella esecuzione degli obblighi convenzionali per risolvere i presunti vizi del mandato, L. Poltronieri Rossetti, *L'Italia e l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale: riflessioni attorno al caso Almasri*, in *Rivista AIC* 2024, fasc. 4, 19.

²⁵ A. Di Martino, *La decisione ministeriale*, in *www.questionegiustizia.it*, 5.2. 2025.

precisato, della Libia che non è Stato parte dello Statuto di Roma né aveva accettato al tempo della richiesta la giurisdizione della Corte Penale Internazionale, in conformità all'art. 13 lett. b) dello stesso Statuto.

Proprio per queste ragioni la competenza della Camera preliminare con riguardo al provvedimento restrittivo ai danni di Almasri si era fondata *ab origine* su un *referral* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, identificato nella Risoluzione n. 1970 del 2011. Secondo la maggioranza dei giudici internazionali, sussistevano sufficienti elementi di collegamento tra la situazione contemplata nella Risoluzione 1970/2011 (relativa alla rivolta contro Gaddafi e alla crisi tra *Libyan National Army* e *Government of National Accord*) e il contesto in cui furono commessi i crimini indicati nel mandato di arresto, fino almeno al 2 ottobre 2024. Non suscita sorpresa, pertanto, la *Dissenting opinion* della giudice Liera (spesso richiamata nelle linee difensive successive degli esponenti del Governo italiano) la quale, pur riconoscendo la continuità storica del conflitto libico, aveva ritenuto insufficiente il nesso giuridico tra i fatti contestati e la situazione del 2011, sottolineando che le Forze Speciali di Deterrenza non possono trarre origine necessaria da quella crisi ed evidenziando l'opportunità di un aggiornamento esplicito del *referral*²⁶, nonché l'insufficienza dei *reports* periodici al Consiglio di Sicurezza a rappresentare un consenso implicito e "protrarre nel tempo" la giurisdizione della CPI sugli Stati non parte.

Il sistema normativo della CPI – che come detto assegna la competenza esclusiva alla Corte a decidere sulla propria giurisdizione (questioni pregiudiziali sulla competenza della Corte e procedibilità) – in ogni caso esclude sia l'iniziativa officiosa sia un ruolo decisionale autonomo del Ministro su questi profili, rendendo giuridicamente irrilevante il richiamo degli esponenti dell'esecutivo italiano alla *dissenting opinion* nel mandato della CPI, al fine di giustificare l'inerzia ministeriale nel caso Almasri²⁷.

4. Chiarita la cornice multilivello, appare più semplice scomporre e ricomporre le tipologie di disposizioni rilevanti nel caso Almasri che impongono anzitutto di guardare al mandato d'arresto emesso ai sensi dell'art. 58 dello Statuto di Roma dalla Camera preliminare della Corte penale internazionale e adottato su richiesta del Procuratore generale della Corte quando sussistano fondati motivi per ritenere che

²⁶In analogia con il caso della Repubblica Centrafricana: CAR I del 2002 aggiornato con CAR II.

²⁷È la tesi di R. Piccirillo, *Il caso Almasri*, 1461 ss.

una persona abbia commesso un reato rientrante nella competenza della Corte stessa e che l'arresto risulti necessario. A livello interno, tale richiesta di arresto della CPI ha originato un *iter* articolato sul quale si sono appuntate le principali criticità. L'art. 2 l. n. 237/2012 stabilisce infatti che la domanda proveniente dalla Corte penale internazionale debba essere indirizzata al Ministro della giustizia, il quale, ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, è chiamato a darvi corso trasmettendola al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma. Quest'ultimo, ricevuti gli atti, è tenuto a richiedere alla Corte d'appello l'applicazione della misura cautelare della custodia nei confronti della persona di cui è stata domandata la consegna, secondo quanto disposto dall'art. 11 della l. n. 237/2012.

Lo Statuto di Roma contempla pure un'altra misura di carattere urgente e provvisorio, ex art. 92, autorizzando la Corte penale internazionale a invocare la limitazione, anche prima della presentazione formale della istanza di consegna e della relativa documentazione giustificativa. La peculiarità di questo istituto risiede nelle modalità di trasmissione ed esecuzione della richiesta. Come prevede l'art. 87 dello Statuto, la domanda di arresto provvisorio può essere veicolata attraverso Interpol, consentendo così un'esecuzione immediata da parte della polizia giudiziaria nazionale. Trattandosi tuttavia di una misura eseguita su iniziativa degli organi di polizia, diviene necessaria la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Di qui la controversa applicazione dell'art. 716 Cpp, norma interna dettata originariamente in materia di estradizione, ma richiamata dall'art. 3 della l. n. 237/2012, per estensione analogica al procedimento di consegna alla Corte penale internazionale.

L'applicazione provvisoria della misura cautelare è disciplinata dall'art. 14 l. n. 237/2012. Tale disposizione opera specificamente nel contesto delineato dall'art. 92 dello Statuto, ossia nell'ipotesi in cui la Corte penale internazionale abbia richiesto e ottenuto l'arresto provvisorio da parte della polizia italiana.

Al di là delle modalità di esecuzione che possono variare anche in riferimento alla legislazione dello Stato richiedente, il sottostante obbligo di provvedere immediatamente all'arresto e alla consegna non muta di contenuto cogente²⁸.

Il Ministro della Giustizia italiano ha appreso informalmente il 19 gennaio, tramite *e-mail* di un funzionario Interpol a un dirigente del suo Dipartimento, dell'arresto a Torino del generale libico da parte della DIGOS. Il giorno dopo, 20 gennaio, il

²⁸ Lo afferma chiaramente C. Meloni, *La Corte penale internazionale apre una procedura contro l'Italia per la mancata consegna del ricercato Osama Almasri, arrestato in Italia su mandato della Cpi e rilasciato*, in RIDPP 2025, 675.

Procuratore Generale di Roma ha trasmesso gli atti della CPI al Ministro, nonostante l'arresto fosse già eseguito.

Il 21 gennaio la Corte d'appello di Roma è stata chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di scarcerazione dal difensore di Almasri, previo parere del Procuratore generale. Quest'ultimo, ricevuti gli atti dal collega torinese (competente per territorio, essendo l'arresto avvenuto nel suo distretto), ha sollevato dubbi sulla legittimità dell'esecuzione da parte della polizia giudiziaria sulla base della *red notice* Interpol emessa dalla Corte penale internazionale. Nell'ottica della Procura generale si sarebbe trattato di un arresto *irrituale* perché effettuato senza il preventivo coinvolgimento del Ministro della giustizia, imposto dal più volte citato art. 2 l. n. 237/2012, che attribuisce al Ministro la competenza esclusiva sui rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale. In sostanza, nonostante il Ministro fosse stato informato tempestivamente (il 20 gennaio 2025, dopo che la Questura di Torino aveva trasmesso gli atti il 19 gennaio), non erano state assunte iniziative ministeriali, per cui bisognava disporre la scarcerazione.

La Corte d'appello di Roma condivideva l'impostazione dell'accusa e, con un provvedimento interinale, senza neppure procedere all'identificazione dell'arrestato (rimasto a Torino), dichiarava il non luogo a provvedere sulla convalida e disponeva l'immediata scarcerazione. A detta dei giudici di appello la restrizione sarebbe stata eseguita, sostanzialmente, applicando l'art. 716 Cpp, norma propria delle procedure estradizionali che disciplina l'arresto provvisorio d'urgenza da parte della polizia giudiziaria e che consente l'arresto quando sia stata presentata domanda e ricorrano le condizioni dell'art. 715 co. 2 Cpp (esistenza di un provvedimento restrittivo, intenzione di richiedere l'estradizione, descrizione dei fatti e del reato, pericolo di fuga).

Previsione, tuttavia, non applicabile alle procedure di consegna alla Corte penale internazionale perché l'art. 11 della l. n. 237/2012 non prevede espressamente l'arresto di iniziativa della polizia giudiziaria, configurandosi sul punto come disciplina esaustiva.

Da un canto dunque l'applicabilità dell'art. 2, che attribuirebbe al Ministro la competenza esclusiva ed impedirebbe restrizioni della libertà senza la preventiva interlocuzione con la Procura generale di Roma; dall'altro, la non invocabilità dell'art. 3 della l. n. 237/2012, che richiama le disposizioni codicistiche sull'estradizione (compresi i titoli II, III e IV del libro XI Cpp, dove si colloca l'art. 716) applicabili solo

«ove non diversamente disposto dalla presente legge e dallo Statuto»: a detta della Corte d'Appello, in sintesi, il silenzio dell'art. 11 sull'arresto di iniziativa corrisponderebbe a una precisa scelta legislativa, secondo il principio *ubi lex voluit dixit; ubi noluit tacuit*.

Soluzione, questa, criticata tecnicamente da molti commentatori²⁹, anzitutto quanto alla scelta dell'irritualità alle alternative decisorie sulla convalida³⁰, nonché alle modalità del rito cartolare d'appello, alla portata attribuita alle disposizioni in materia di estradizione, allo schema dell'arresto eseguito sulla base della *red notice*, alla superfluità della disciplina autonoma dell'arresto d'urgenza ex art. 11³¹. Il timore comune di queste letture individuava nell'esegesi della Corte di appello una possibile paralisi dell'esecuzione dei mandati di arresto della CPI sul territorio italiano³².

Intorno alla possibilità della polizia di agire d'ufficio in emergenza per rischio di fuga o per converso attendere l'*iter* ministeriale, si sono dunque contrapposte due interpretazioni.

La lettura della Corte d'appello che esclude ogni iniziativa autonoma della polizia e considera la l. n. 237/2012 una disciplina speciale e autosufficiente – con i suoi tre passaggi obbligatori (ricezione atti dal Ministro, trasmissione a PG Roma, richiesta cautelare alla Corte) e l'esclusività del ruolo ministeriale ex art. 2 – e non ammette deroghe né rinvii al codice di rito ex art. 3, se non per vere lacune, assegnando una prevalenza della forma rigida strettamente ancorata al tenore testuale delle disposizioni nonché rendendo illegittimo qualsiasi arresto *on the spot* fuori da questo schema³³.

La tesi pragmatica che ha avvalorato invece il potere d'iniziativa della polizia, valorizzato il rinvio esplicito dell'art. 3 L. 237/2012 al Libro XI Cpp (incluso l'art. 716 per

²⁹ M. Caianiello - C. Meloni, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione*, cit.; V. Bolici - A. Di Martino, *La pagliuzza e la trave: il caso Almasri*, in www.questionegiustizia.it, 25.1. 2025; M. Chiavario, *L'eclissi del diritto. L'amarezza e lo sconcerto*, in *Avvenire*, 23.1. 2025; A. Nappi, *Fare chiarezza sul caso Almasri*, in www.questionegiustizia.it, 3.2. 2025; K. Gavrysh, *Un po' di chiarezza sulla mancata consegna di Osama Elmasry Njeem alla Corte penale internazionale*, in *SIDIBlog*, 24.1. 2025; L. Parsi, *La Corte d'appello di Roma ordina la scarcerazione di Al Masri: alcune riflessioni sull'esecuzione da parte delle autorità italiane dei mandati di arresto emessi dalla Corte Penale Internazionale*, in www.giustiziainsieme.it, 25.1.2025; L. Poltronieri Rossetti, *The failure to arrest and surrender Osama Elmasry Njeem: That Awful Mess in Rome*, in <https://www.ejiltalk.org/>, 27.1. 2025; G. Vanacore, *La scarcerazione del generale libico Elmasri. Nota critica alla interpretazione resa dalla Corte di appello di Roma sull'art. 11 della legge di cooperazione tra l'Italia e la Corte penale internazionale*, in www.sistemapenale.it, 27.1. 2025;

³⁰ Pure pronunciandosi favorevolmente sottolinea il problematico ricorso alla irritualità G. Colaiacovo, *L'art. 716 Cpp non è applicabile alla procedura cautelare per la consegna di una persona ricercata dalla Corte penale internazionale. Un appunto in controtendenza sul caso Almasri*, in *RPDProc.*, 10.2.2025. Assai più critici i toni di C. Tarfusser, *Il caso Al-Masri, ovvero come distruggere la già ridotta credibilità di un Paese*, in *questa rivista*, 13.2.2025, 6.

³¹ Una sintesi delle critiche in R. Piccirillo, *Il caso Almasry*, cit., 1463.

³² C. Tarfusser, *op. cit.*, 5.

³³ Corte app. Roma, sez. IV penale, Ord. 21.1. 2025, in materia di consegna ex lege 237/2012, cit., 3.

urgenze) che consente arresti immediati con coinvolgimento *ex post* del Ministro per sanare il vizio procedurale. Tale seconda visione privilegia la sostanza contro l'impunità per crimini internazionali, evita paradossi irragionevoli come ritardi per probabile fuga e si fonda sugli obblighi costituzionali (art. 117 Cost.) derivanti dallo Statuto di Roma, dove la forma deve cedere al dovere ineludibile di esecuzione³⁴.

Un punto cruciale della questione risiede nella distinzione strutturale tra *estradizione* e *consegna* alla CPI, presente nello Statuto e resa evidente dall'informativa del 5 febbraio 2025 del Ministro della giustizia, il quale ha rifiutato di dare seguito alla richiesta della Corte ritenendo che la legge di cooperazione non gli attribuisse un ruolo meramente notarile³⁵.

In realtà, come ampiamente chiarito, lo Statuto di Roma e la legge di cooperazione³⁶ sembrano ridurre al minimo la discrezionalità governativa e i motivi di rifiuto: l'uso del termine "consegna" (*surrender/remise*), anziché "estradizione", segnala il carattere vincolato dell'adempimento da parte dello Stato, concepito come "braccio operativo" della Corte a seguito di una cessione di sovranità giurisdizionale e a ragione della alterità della procedura innescata dalla CPI rispetto alle forme "ordinarie" di cooperazione giudiziaria³⁷.

Gli artt. 4 e 11 l. n. 237/2012 non contemplano margini decisionali del Ministro nell'inoltro delle richieste, e l'art. 13 co. 7 usa il verbo "provvede" – non "decide nel merito" – per qualificare l'atto conclusivo della consegna. In questa direzione la funzione di trasmissione del Ministro, prevista dall'art. 4, va calata nel contesto dei doveri di cooperazione con l'organo giurisdizionale internazionale – canone ermeneutico centrale della vicenda – ed egli dovrebbe dare seguito, in via doverosa e sollecita, alle richieste di consegna. L'applicazione residuale delle norme sull'estradizione impone altrettanti adattamenti improntati alla massima semplificazione, poiché esse sono pensate per rapporti orizzontali tra Stati, mentre la CPI opera su un piano gerarchicamente sovraordinato, una cooperazione verticale appunto, finalizzata alla repressione dei crimini internazionali³⁸.

³⁴ M. Caianello, c. Meloni, *Caso Almasri*, cit.; P. Dubolino, *Caso Almasri*: unicuique suum, in *RP* 2025, 201; L. Parsi, *La Corte d'appello di Roma*, cit.

³⁵ V. il Resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 5.2. 2025, 3.

³⁶ Richiamava da subito a una interpretazione sistematica dello statuto e della legge M. Miraglia, *Il procedimento di consegna*, in *questa rivista* 2013, n. 3, 811.

³⁷ A. Di Martino, *La decisione*, cit., 2. Nello stesso senso, in sede di primo commento alla legge n. 237 del 2013, C. Pividori, *La legge italiana di adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1, 7; adesivamente C. Tarfusser, *Il caso Al-Masri*, cit., 7 e A. Nappi, *Caso Almasri: il governo in parlamento*, in www.sistemapenale.it, 7.2. 2025, 1.

³⁸ C. Ragni, *Il coordinamento delle norme procedurali interne con la specificità degli obblighi previsti dallo Statuto*, in *questa rivista* 2013, n. 3, 751 ss.

Subordinare l'arresto immediato (previsto dall'art. 92 dello Statuto per i casi urgenti) alla previa intercessione del Ministro attribuirebbe all'esecutivo un anomalo potere di *screening* cautelare, tale da vanificare l'obbligo di tempestiva cooperazione previsto dallo Statuto di Roma.

Non sembra del resto potersi porre in dubbio la possibilità di utilizzo da parte della CPI della *red notice* Interpol, prevista dall'art. 87 (1) lett. b), per favorire arresti urgenti, praticato anche nelle estradizioni "ordinarie" fondate su reciprocità e cortesia internazionale, come confermato dall'art. 696 Cpp, norma omologa all'art. 3 della l. n. 237/2012³⁹.

Infatti, pure nei casi in cui un trattato di cooperazione non disciplini espressamente l'arresto urgente⁴⁰ (come nel trattato UE-USA del 2003), continua ad applicarsi l'art. 716 Cpp, grazie alla clausola di rinvio generale dell'art. 696 Cpp che fa salva solo l'eventuale diversa regolazione convenzionale: poiché la l. n. 237/2012 sulla cooperazione con la CPI non contiene una disciplina alternativa, ma semplicemente tace sull'arresto urgente, le regole codicistiche restano pienamente operative⁴¹. Un'ulteriore conferma di ciò sarebbe fornita dal caso Abedini⁴², in cui la polizia ha proceduto all'arresto e al trattenimento sulla base di una *red notice* statunitense, seguita dalla richiesta di mantenimento del Ministro, proprio in applicazione dell'art. 716 Cpp.

Non potrebbe pertanto logicamente legittimarsi una lettura riduttiva derivante dalle norme estradizionali rispetto a contenuti di un obbligo estensivo di realizzazione dell'arresto richiesto dalla CPI.

Altrettanto chiaro risulta che, una volta convalidato l'arresto provvisorio, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma sia tenuto a richiedere, ai sensi dell'art. 11 l. n. 237/2012, l'applicazione provvisoria della misura cautelare anche qualora la richiesta formale di consegna non sia ancora pervenuta. In tal modo, l'art. 14 l. n. 237/2012 vale a integrare e adattare al contesto della cooperazione internazionale penale le disposizioni previste dall'art. 716 Cpp in materia di estradizione, garantendo

³⁹ Sulla funzione sussidiaria e integratrice delle norme codicistiche rispetto alle previsioni internazionali vedi G. Barrocu, *sub art. 696 Cpp*, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Conso- V. Grevi- L. Giuliani, G. Illuminati, Milano 2025, 3210.

⁴⁰ Converge sulla esattezza dell'arresto su *red notice* C. Tarfusser, *Il caso Almasri*, cit., 3.

⁴¹ Cfr. M. Caianiello - C. Meloni, op. cit.; concorda G. Lambrini, *Errori ed orrori nella vicenda Almasri: il ruolo del Ministro della giustizia e i limiti della ragion di Stato*, in *Rivista AIC*, 1. 4. 2025, 47.

⁴² Ricostruzioni in G. Colaiacovo, *Il caso Abedini e i poteri cautelari del Ministro della giustizia nel procedimento di estradizione passiva*, in *RPDProc*, 13.1. 2025; A. Nappi, *Caso Abedini: cronaca di un'extradizione negata*, in *www.sistemapenale.it*, 20. 1. 2025.

la continuità della restrizione della libertà personale nelle more del perfezionamento del procedimento di consegna.

Quanto ai confini del controllo che l'autorità giudiziaria nazionale può esercitare sui provvedimenti della Corte penale internazionale, come detto, l'art. 59 (4) dello Statuto, interpretato in coordinamento con l'art. 58 (1) lettere *a*) e *b*), chiarisce espressamente che l'autorità nazionale richiesta non è in alcun caso abilitata a verificare né la necessità dell'arresto né il fondamento probatorio della richiesta. Anche tale preclusione risponde all'esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'effettività della giurisdizione penale internazionale, in modo da impedire che il vaglio dei giudici interni possa trasformarsi in un ostacolo all'esercizio delle funzioni della Corte, paralizzandone l'azione.

Ciò è puntualmente avvenuto poiché a seguito del non luogo a provvedere della Corte romana, il 21 gennaio 2025, Almasri è stato rimpatriato a bordo di un aereo di Stato, che era stato predisposto addirittura la stessa mattina, prima della scarcerazione, fatto anche quest'ultimo ricondotto «tra quelle iniziative a carattere preventivo, e quindi aperte ad ogni possibile scenario [...]»⁴³. A rilento sono emersi (non espliciti ma eloquenti) argomenti di sicurezza nazionale richiamati nel provvedimento di espulsione del Ministro Piantedosi: «dati i profili di pericolosità riconducibili al soggetto e per i rischi che la sua permanenza in Italia avrebbe comportato, soprattutto con riguardo a valutazioni concernenti la sicurezza dei cittadini italiani e degli interessi del nostro Paese all'estero, in scenari di rilevante valore strategico, ma, al contempo, di enorme complessità e delicatezza», trattandosi di situazioni che implicano profili di «tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico di tale rilevanza»⁴⁴.

Nel complesso considerati, il silenzio del Ministro della giustizia, l'operato del Procuratore generale e della Corte di Appello, il provvedimento di espulsione del Ministro dell'Interno hanno finito per svilire la portata delle disposizioni dello Statuto posto a base della l. n. 237/2012 (e, in via sussidiaria, delle norme codicistiche), trascurando: *a*) il dovere degli Stati di dare immediata esecuzione alle richieste di arresto e consegna ex art. 59 Statuto; *b*) il dovere di piena cooperazione nelle indagini

⁴³ Si veda l'informativa alla Camera del Ministro Piantedosi, Resoconto stenografico 422, seduta di mercoledì 5.2. 2025, 11.

⁴⁴ Ancora l'informativa alla Camera del Ministro Piantedosi, loc. cit.

e nei procedimenti (art. 86⁴⁵); c) l'obbligo di predisporre meccanismi di arresto provvisorio d'urgenza in attesa della richiesta formale di consegna (art. 92)⁴⁶.

Guardando anche agli sviluppi successivi, l'interpretazione restrittiva adottata dalle autorità italiane, in contrasto con il dato letterale, con la *ratio* politico-giuridica internazionale e con la logica dello Statuto istitutivo della Corte, è parsa pure violativa dell'art. 31, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, nonché in frizione con gli obblighi derivanti dalla Convenzione contro la tortura⁴⁷, dalla quale pure sarebbe possibile inferire indicazioni utili per l'estradizione e l'arresto⁴⁸.

5. Le tensioni tra diritto interno e obblighi internazionali racchiusi nella vicenda Almasri hanno prodotto numerose altre conseguenze negative. Al danno all'immagine dell'Italia, paese distintosi in passato per l'azione politico-culturale che aveva condotto alla firma dello Statuto⁴⁹ di Roma, va aggiunto il grave *vulnus* alla giustizia per le vittime, tratto centrale della giurisdizione internazionale, derivante dalla situazione di stallo seguita al mancato arresto del generale libico⁵⁰, tanto da indurre ad avanzare contro il nostro Paese anche un ricorso davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo per mancata cooperazione nelle indagini con la CPI⁵¹.

Il 17 ottobre 2025, la Camera preliminare I della Corte penale internazionale ha ritenuto sussistente la violazione da parte dell'Italia degli obblighi di cooperazione sanciti dall'art. 87 par. 7 Statuto di Roma⁵², rimandando a un secondo momento la

⁴⁵ Sul contenuto dell'obbligo e sulla necessaria diligenza statale nell'ademperlo C. Kieß, K. Prost, *Artt. 86- 88*, in K. Ambos (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, cit., 2455 ss., 2493 ss.

⁴⁶ V. Bolici – A. Di Martino, *La pagliuzza e la trave*, cit.

⁴⁷ M. Caianiello – C. Meloni, *op. cit.*, 3.

⁴⁸ Secondo A. Procaccino, *La centralità*, cit., 90 ss., anziché rifiutare la consegna senza alternative, si poteva estradare o processare in Italia, applicando alternativamente l'art. 4 della l. 110/2017, che prevede l'estradizione per reati di tortura, come norma speciale rispetto alla procedura ordinaria di consegna alla CPI, ovvero attivare un procedimento penale in Italia per tortura ex art. 7 co. 5 c.p., usando il mandato CPI come "informazione" ai sensi dell'art. 6 della Convenzione ONU. Questo avrebbe permesso di applicare misure cautelari ed, eventualmente, di sollevare un'eccezione di improcedibilità davanti alla CPI invocando il principio di complementarità (art. 19 Statuto di Roma) o il *ne bis in idem* (artt. 17 e 20).

⁴⁹ G. Conso, *La Corte Penale Internazionale: ratifica dello statuto istitutivo da parte degli Stati nel quadro di un nuovo ordinamento federale mondiale fondato sulla teoria dell'accordo*, in *TRom* 2000, fasc. 3, 1094 ss.; G. Vassalli, *Statuto di Roma: Note sull'istituzione di una Corte penale internazionale*, in *RISPI* 1999, Vol. 66, n. 1 (261) 9 ss.

⁵⁰ C. De Marziis, *Il diritto alla riparazione delle vittime di gravi illeciti internazionali: a margine del caso "Congo c. Uganda" - The Right to Reparation of Victims of Serious Violations of International Law: The "Congo v. Uganda" Case*, in *DUDI* 2024, 165 ss.

⁵¹ La proposizione del caso è sintetizzata da M. Bause, *Italy to answer to European Court of Human Rights after failure to surrender suspected Libyan torturer to the ICC Survivor of Almasri's abuse at detention site files complaint* (<https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/italy-to-answer-to-european-court-of-human-rights-after-failure-to-surrender-suspected-libyan-torturer-to-the-icc/>, 14.10.2025).

⁵² International Criminal Court, Pre-Trial Chamber, 17.10. 2025, cit.; valuta la sussistenza della violazione C. Meloni, *La Corte penale internazionale*, cit., 674 ss.

decisione sul deferimento dello Stato all'Assemblea degli Stati parti (*Assembly of States Parties*, ASP) ovvero al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (*United Nations Security Council*, UNSC), sempre ai sensi dell'art. 87 dello Statuto. Il 26 gennaio del 2026 è intervenuta la pronuncia di deferimento del nostro Paese all'Assemblea degli Stati parti⁵³.

Nel confermare la sussistenza dello specifico obbligo di esecuzione⁵⁴, si è dato conto che l'Italia non ha agito con dovuta diligenza né utilizzato tutti i mezzi ragionevoli per eseguire la richiesta di arresto, con ciò respingendo le motivazioni nazionali, tra le quali spiccano l'illegittimità dell'arresto da parte della polizia giudiziaria (ai sensi della l. n. 237/2012), una presunta richiesta di estradizione libica concorrente (non notificata come previsto dall'art. 90 Statuto di Roma) e l'esistenza di incongruenze formali nel mandato (errori tipografici corretti successivamente, mancata traduzione).

Punti focali dell'inadempimento contestato all'Italia dalla CPI sono la violazione dell'obbligo di consultazione con la Corte (art. 97 Statuto di Roma) e l'invocazione astratta di motivi di sicurezza nazionale senza giustificazioni valide, impedendo in questo modo alla CPI di esercitare le sue funzioni.

Il metodo della consultazione con la CPI avrebbe dovuto essere senz'altro seguito rispetto ai rilievi, formulati solo *ex post* dal Ministro al Parlamento, sulla precisione delle date di commissione dei crimini all'interno del provvedimento originario; rilievi che, alla prova del confronto tra il mandato del 18 gennaio 2025 e la versione corretta del 24 gennaio 2025, si riducono sostanzialmente a una sola modifica significativa nel paragrafo 100 delle conclusioni (2015, anziché 2011 come data iniziale), a fronte di poche altre correzioni meramente formali⁵⁵. Il fatto che non siano state mai dimostrate le presunte gravi difformità e che il Procuratore della Corte penale internazionale qualifichi tali variazioni come "*minor corrections*" facilmente emendabili tramite l'imposta consultazione dialogica, conferma che non si tratterebbe di vizi radicali del mandato, ma piuttosto di mere irregolarità rettificabili entro il circuito cooperativo previsto dallo Statuto⁵⁶.

⁵³ La decisione (*Pre Trial Chamber 1: Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties*, 26.1. 2026), assunta a maggioranza con un'opinione dissenziente (Motoc) e concorrente (Liera), è leggibile in www.sistemapenale.it, 28.1. 2026.

⁵⁴ International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, 17.10. 2025, loc. cit.

⁵⁵ <https://www.icc-cpi.int/>.

⁵⁶ La Public redacted version of the Prosecution's request for a finding of non-compliance under article 87(7) against the Republic of Italy for the release of Osama Elmasry/Almasri Njeem, 25.2. 2025, è leggibile in www.sistemapenale.it, 26.2. 2025, 12, con nota di M. Crippa, *Caso Elmasry: il procuratore della CPI chiede di accertare la violazione degli obblighi di cooperazione da parte dell'Italia per il mancato arresto*.

Trincerarsi dietro baluardi formali per non dare esecuzione al mandato è apparso alla CPI poco convincente, seppure abbia rappresentato una strategia utile e idonea (data anche la sovrapposizione con la procedura estradizionale interna) a fornire più di un *commodus discessus* argomentativo.

Tutta la vicenda, ponendosi in una prospettiva *ex post*, avrebbe potuto svilupparsi diversamente anche in assenza di intervento ministeriale: l'arresto sulla base della *red notice* e dell'informativa di Torino, già corredato dal mandato e dalla richiesta di arresto provvisorio, poteva essere convalidato *ex art.* 716 Cpp, senza necessità di impulso ministeriale, diversamente da quanto ritenuto dalla Corte di appello romana⁵⁷ nell'interpretare in modo rigido i tre passaggi imposti dalla legge attuativa⁵⁸.

L'arresto urgente, istituto interno di attuazione dell'art. 92 StCPI, permette la restrizione prima che pervenga la richiesta formale di consegna (artt. 87, 92 StCPI); una volta convalidato l'arresto, il Procuratore generale di Roma avrebbe dovuto chiedere la misura cautelare provvisoria ai fini della consegna (art. 14 l. n. 237/2012), competenza per cui la legge, come detto, non prescrive un previo *nulla osta* ministeriale. La richiesta sarebbe quindi stata valutata dalla Corte di appello in base agli artt. 58 e 59 StCPI, che impediscono un sindacato su gravità e necessità della cautela.

In nessun caso, dunque, il canale ministeriale sarebbe stato necessario per trasmettere gli atti, intervenendo solo in snodi puntuali (consenso alla consegna, eccezioni di giurisdizione, decreto finale e comunicazione dell'esecuzione della misura). Né, va ribadito, la mancata richiesta ministeriale di mantenimento della misura cautelare avrebbe potuto incidere sulla possibilità di procedere, in seguito alla cessazione della restrizione dopo dieci giorni, da parte del Procuratore generale anche

⁵⁷ Per R. Piccirillo, *Il Caso Almasri*, 1466 e A. Nappi, *Caso Almasri*, cit., 2: la Corte d'appello di Roma, che aveva ricevuto gli atti dalla Questura di Torino, avrebbe potuto convalidare il fermo a norma dell'art. 716 Cpp e il Procuratore generale avrebbe dovuto richiedere l'applicazione provvisoria della misura cautelare a norma dell'art. 14 l. n. 237/2012; concorda M. Chiavario, *L'eclissi del diritto. L'amarezza e lo sconcerto*, ne *L'Avvenire*, 23.1. 2025, 1 e 14, che invoca, l'applicabilità dell'art. 716 Cpp, considerando incomplete le previsioni della legge n. 237 del 2012, come già chiarito in M. Chiavario – A. Perduca, *Cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale*, Torino 2022, 281; *contra*, G. Colaiacovo, *L'art. 716 non è applicabile*, cit., 2, secondo cui l'applicazione estensiva della previsione codicistica amplificherebbe i poteri *de libertate* del ministro in spregio dei postulati della cooperazione internazionale.

⁵⁸ Corte app. pen. Roma, sez. IV, ord., 21.1. 2025 n. 11, cit., ribadisce in questi termini la scansione: «1. ricezione degli atti da parte del ministro della giustizia, “al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla corte e di darvi seguito” (art. 2 (1); 2. trasmissione degli atti dal ministro della giustizia alla procura generale presso la corte d'appello di Roma (“il procuratore generale presso la corte d'appello di Roma, ricevuti gli atti, ... omissis) art. 11 (1); 3. richiesta del procuratore generale alla corte d'appello, per l'applicazione della misura cautelare (“ricevuti gli atti, chiede alla medesima corte d'appello l'applicazione de/la misura della custodia cautelare”) art. 11 (1)».

a fronte dell'inerzia politica⁵⁹, replicando lo schema del rapporto di autonomia tra art. 390 ss. Cpp e art. 291 ss. Cpp nel contesto dell'art. 716 Cpp, ove pure si distingue una fase intesa alla verifica di legittimità della restrizione urgente o d'iniziativa da una fase intesa all'emissione della misura.

Il titolo cautelare poteva resistere e persistere⁶⁰, come ribadito dal Procuratore Kahn, nella richiesta di constatazione dell'infrazione dell'art. 87 par. 7 StCPI⁶¹ e riconosciuto dalla CPI nel deferimento successivo⁶².

Anche ammesso che la Corte d'appello di Roma avesse fatto bene a non convalidare l'arresto del 19 gennaio 2025, sulla base di una lettura restrittiva della l. n. 237/2012, il Ministero della giustizia avrebbe comunque dovuto rispondere alla richiesta del Procuratore generale del 20 gennaio 2025. La trasmissione – che gli artt. 4 e 11 l. n. 237/2012 impongono al Ministro – avrebbe consentito alla Corte d'appello di Roma di disporre nuovamente la detenzione cautelare di Almasri⁶³, ai sensi dell'art. 11 l. n. 237/2012, e di adempiere così al dovere di cooperazione⁶⁴ dell'Italia verso la Corte.

Nella condivisibile prospettiva della CPI, i contrasti o i difetti di coordinamento tra i poteri italiani coinvolti (esecutivo e giurisdizionale) non possono giustificare l'omessa cooperazione né la mancata informazione della CPI sulla prospettiva di espulsione del generale, che ritornato in Libia e favorito dalla sua rete di protezione, poteva presumibilmente pregiudicare le indagini e mettere a rischio vittime e testimoni⁶⁵.

⁵⁹ Pone l'accento sul ruolo del Procuratore generale A. Nappi, *Fare chiarezza sul caso Almasri*, in www.questionegiustizia.it, 3.2. 2025.

⁶⁰ Convergono sul punto con motivazioni differenti C. Meloni - M. Caianello, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione*, cit., 3 ss.; G. Vanacore, *La scarcerazione del generale libico Elmasry*, 2; K. Gavrysh, *Un po' di chiarezza*, cit., 5.

⁶¹ Leggibile integralmente in <https://www.sistemapenale.it/it/notizie/caso-elmasry-il-procuratore-della-cpi-chiede-di-accertare-la-violazione-degli-obblighi-di-cooperazione-da-parte-dellitalia-per-il-mancato-arresto>.

⁶² Cfr. *Pre Trial Chamber 1: Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties*, 26.1. 2026), cit., 7.

⁶³ F.P.Garzone, *Perché è stato rilasciato il capo della polizia libica accusato di tortura. Motivazioni giuridiche del provvedimento e sua inevitabilità*, in *RP* 2025, 1 ss., ritiene che la Corte di appello avrebbe comunque potuto disporre la misura custodiale richiesta dalla Corte Penale Internazionale qualora, *medio tempore*, al netto di ogni valutazione giuridica e politica di competenza, il Ministro della Giustizia ne avesse fatto istanza al Procuratore Generale della Repubblica e questi ne avesse, conseguentemente, richiesto l'applicazione alla Corte d'appello di Roma.

⁶⁴ B. Broomhall, C. Kreß, *Implementing Cooperation Duties under the Rome Statute: A Comparative Synthesis*, in C. Kreß *et al.* (Eds.), *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, vol. II: *Constitutional Issues, Cooperation and Enforcement*, Baden-Baden/Ripa di Fagnano Alto 2005, 525 ss. V. anche M. Castellaneta, *La cooperazione tra Stati e tribunali penali internazionali*, cit., 22; E. Zanetti, *La cooperazione con la Corte penale internazionale nella legge italiana di adeguamento (l. n. 237 del 2012)*, in *PPG* 2013, 81 ss.

⁶⁵ P. Sansonetti, *Almasri è libero?*, ne *L'unità*, 4.12.2025, adombra la possibilità che il generale libico non sia realmente detenuto.

In questa direzione, sulla base della gravità e molteplicità delle violazioni, del livello politico delle scelte e del mancato riconoscimento di responsabilità nazionali⁶⁶, il nostro Paese, non avendo eseguito correttamente la richiesta della Corte per l'arresto e la consegna di Almasri mentre si trovava sul territorio nazionale e, soprattutto, non avendo avviato le necessarie consultazioni con la CPI per risolvere le presunte erroneità legate al mandato di arresto e alla richiesta concorrente di estradizione, è venuto meno agli obblighi derivanti dallo Statuto, impedendo all'organo di giustizia di esercitare le proprie funzioni.

Le argomentazioni italiane sono state ritenute contraddittorie e prive di giustificazione sia per l'assenza di previo coinvolgimento del Ministro sia per la concorrente richiesta libica di estradizione, comunicata tardivamente e comunque non sfociata in una vera procedura estradizionale. Gli addotti "errori" nel mandato di arresto sono stati qualificati dalla Corte penale internazionale come meri refusi tipografici, non idonei a incidere sulla validità del mandato né sulla responsabilità individuale di Almasri; irrilevante altresì la presenza di un voto dissenziente interno alla Corte⁶⁷. Particolarmente censurata la scelta di espellere il soggetto in Libia, pur ritenuto pericoloso per gravi crimini nello stesso Paese, senza informare tempestivamente la stessa Corte penale internazionale.

L'atto d'accusa di ottobre della CPI ai danni dell'Italia ha contestato, nello specifico, pure l'affermazione del Ministro dell'Interno di procedere all'espulsione «per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale», evocando un possibile stato di necessità, ai sensi dell'articolo 25 del progetto sugli illeciti internazionali della Commissione di diritto internazionale.

La Corte internazionale ha respinto tale ulteriore argomento osservando che «le questioni di diritto interno non possono essere invocate da uno Stato Parte per giustificare la non conformità» e, nel punto 54, la decisione ha formulato la propria conclusione con parole di singolare severità: «L'Italia non ha agito con la dovuta diligenza e non ha utilizzato tutti i mezzi ragionevoli a sua disposizione per ottemperare alla richiesta di cooperazione»⁶⁸.

⁶⁶ La Camera (a maggioranza, con il dissenso della giudice Flores Liera) ha chiesto all'Italia, entro il 31 ottobre 2025, informazioni su eventuali procedimenti interni rilevanti e sul loro possibile impatto sulla futura cooperazione nelle richieste di arresto e consegna, prima di decidere se deferire l'inadempimento all'Assemblea degli Stati parti o al Consiglio di sicurezza ONU.

⁶⁷ L'opinione parzialmente dissenziente della giudice Maria del Socorro Flores Liera riteneva insussistenti ragioni idonee a ritardare il deferimento dell'Italia all'ASP (<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd18ocdoia1.pdf>).

⁶⁸ Si veda ancora il punto 54 della decisione CPI 17.10.2025.

Si tratta di un monito rigoroso, all'interno del quale l'inadempimento delle regole di cooperazione non costituirebbe un semplice errore procedurale, ma un comportamento che compromette la capacità stessa della Corte di assicurare la giustizia internazionale e la supremazia degli obblighi collaborativi previsti dallo Statuto di Roma sul diritto interno, con conseguente invito a riesaminare le proprie procedure e a rafforzare il coordinamento tra Ministeri e magistratura per evitare un grave danno reputazionale all'Italia, Paese tradizionalmente baricentrico nel progetto della Corte penale internazionale e nella promozione del diritto penale internazionale dei diritti umani.

Tenuta ferma tale censura di inadempimento degli obblighi internazionali, il 26 gennaio 2026 la Camera penale ha rinviato l'Italia all'Assemblea degli stati parti attraverso il Presidente della Corte, in conformità all'art. 109 (4) del Regolamento⁶⁹.

Fra i diversi elementi problematici nella posizione nostrana si situa l'atteggiamento dell'Italia di subordinare la cooperazione a considerazioni relative agli interessi di sicurezza nazionale, alla propria posizione geopolitica e alla legislazione costituzionale e interna. In riferimento all'art. 88 dello Statuto infatti gli stati parti devono garantire procedure disponibili nel diritto nazionale per tutte le forme di cooperazione; non possono essere invocate questioni di diritto interno per giustificare il mancato rispetto di tali obblighi. Soprattutto, il *referral* mette in discussione le spiegazioni concrete fornite dal nostro Paese sull'impatto che i procedimenti interni in corso potrebbero avere sulla futura cooperazione in materia di arresto e consegna di sospettati.

Insoddisfacente la comunicazione relativa alla improcedibilità sancita dal Parlamento italiano dell'azione proposta contro due Ministri e un Sottosegretario in base alla presunta salvaguardia di interessi costituzionalmente rilevanti dello Stato, così come la possibilità teorico astratta di una revisione della l. n. 237/2012, senza chiarire se e quando tale revisione avverrà.

Un altro aspetto critico evidenziato dalla maggioranza dei giudici internazionali nel gennaio del 2026 è che l'Italia non sembra essere stata completamente trasparente nella fornitura di informazioni alla Corte, con alcuni elementi contraddetti da altri dati disponibili. L'Italia non ha neppure dimostrato di volere collaborare in via successiva con la CPI come per esempio aveva fatto il governo sudafricano, in un caso nel quale

⁶⁹ Pre Trial Chamber 1: Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties, 26.1. 2026, cit., 4.

aveva ritirato l'appello contro una sentenza interna che stabiliva l'obbligo di cooperare con la Corte⁷⁰.

Il limite opposto dal nostro Paese a un reale dialogo con la CPI, considerando gli ostacoli e le barriere sollevate in relazione al proprio diritto interno e tenendo conto della formulazione ambigua delle assicurazioni fornite, non rende possibile rispondere affermativamente alla domanda cruciale sul comportamento adempiente futuro del nostro Paese di fronte a una situazione simile, nella quale si chiedessero arresto e consegna di sospettati ricercati dalla Corte penale internazionale.

In sintesi, la gestione politica confusa del caso, le sovrapposizioni e gli svincolamenti pilateschi fra ministero e procura generale, la risposta nazionale di sostanziale deresponsabilizzazione di tutti gli attori politici coinvolti appaiono alla CPI tanto più deludenti perché riguardano la prima richiesta di cooperazione "ordinaria" per l'Italia che non ha neppure coinvolto complesse questioni sulle immunità dei capi di Stato.

Il deferimento appare tanto più grave perché si colloca in un clima di ossequio traballante e incerto del diritto internazionale che trascende la vicenda, segnato dalla crisi del multilateralismo, dalla diffidenza verso la giurisdizione internazionale⁷¹ e da scelte di *realpolitik*, di cui sono indici sia gli attacchi politici alla Corte sia lo stallo interno sull'attuazione piena dello Statuto di Roma.

Un precedente tale da incoraggiare altri Stati a non cooperare, da minare la fiducia posta alla base delle relazioni giuridiche internazionali⁷² e da riproporre i doppi *standard* di condotta già riscontrati quando emergono figure istituzionali di spicco, con differenze di trattamento e selettività basate su interessi geopolitici (nel caso di specie, gli accordi migratori con la Libia).

⁷⁰ La Pre Trial Chamber 1: *Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties*, 26.1. 2026, cit., 7, fa espresso richiamo alla Decisione ex art. 87 co. 7 Statuto di Roma, sulla mancata compliance del Sud Africa in ordine alla richiesta di arresto e Consegna di Omar Al-Bashir, 6 .7. 2017, ICC-02/05-01/09-302 ('South Africa Decision'), par. 136-137.

⁷¹ Si pensi da ultimo all'adozione, da parte degli Stati Uniti, di sanzioni nei confronti di giudici e procuratori della Corte Penale Internazionale, imposte per l'esercizio delle loro funzioni nel perseguire i responsabili di crimini internazionali, che ha provocato una reazione severa di molti giuristi: <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/sanzioni-statunitensi-un-appello-di-oltre-300-giuristi-al-parlamento-europeo-a-difesa-della-corte-penale-internazionale-e-dei-suoi-giudici>.

⁷² Sulla componente essenziale fiduciaria del diritto posta a base anche delle relazioni giuridiche internazionali e del mantenimento della pace cfr., per tutti, T. Greco, *Critica della ragione bellica*, Roma Bari 2025, 44, Id., *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma Bari 2021, 88 ss., 99; esalta il contenuto indisponibile del diritto alla pace A. Ruggeri, *La pace come bene assoluto, indisponibile, non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla a ogni costo*, in <https://giurcost.org>, 27.2. 2022, II.

6. La vicenda Almasri si è rivelata intricata giuridicamente e divisiva politicamente, tale da disattendere l'ermeneutica *Court friendly*⁷³, dalla quale, oltre al discredito internazionale sulla defezione italiana, sono scaturite dure condanne da parte di ONG⁷⁴ e organizzazioni per i diritti umani, fra queste *Human Rights Watch*⁷⁵ e *Amnesty International*⁷⁶.

Lo scalpore mediatico si è di nuovo riaperto a seguito della decisione della Germania di consegnare alla CPI un cittadino libico sospettato di torture: Khaled Mohamed Ali El Hishri⁷⁷, anche egli comandante del carcere Mitiga e, anche egli, accusato di aver commesso omicidi, torture, stupri e abusi a danno dei detenuti, tra cui principalmente persone migranti⁷⁸, quasi a rimarcare – comparativamente – la necessaria e preziosa collaborazione di altri Stati parti e, tra questi, di quelli fondatori, quale presidio efficace della giurisdizione della CPI.

Va precisato che dal 2002, i procuratori tedeschi possono esercitare la giurisdizione universale in base al VStGB (*Völkerstrafgesetzbuch*), avviando indagini e procedimenti penali per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Nel 2024 il VStGB è stato modificato, in particolare riguardo alla violenza sessuale, che costituisce una modalità sia di commissione dei crimini contro l'umanità sia dei crimini di guerra. Inoltre, l'orientamento sessuale delle vittime è stato aggiunto come motivo di persecuzione, per colmare la lacuna punitiva esistente.

La regolamentazione, pilastro normativo su cui poggia l'impegno della Germania nel perseguire i crimini più atroci che colpiscono la coscienza dell'umanità, entrata in vigore il 30 giugno 2002, è nata dalla necessità di allineare l'ordinamento nazionale tedesco allo Statuto di Roma. In forza delle disposizioni interne, la magistratura tedesca ha il potere di indagare e processare i responsabili di crimini gravissimi ovunque siano stati commessi nel mondo, indipendentemente dalla nazionalità del colpevole o delle vittime. Il VStGB ha reso la Germania un "tribunale senza frontiere"

⁷³ I. Caracciolo, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale. Il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, Napoli 2000, 226 ss.

⁷⁴ <https://www.fidh.org/en/issues/international-justice/international-criminal-court-icc/italy-s-failure-to-surrender-libyan-suspect-to-the-icc-is-a-breach-of>.

⁷⁵ <https://www.dire.it/29-01-2025/1119622-caso-almasri-human-rights-watch-bacchetta-litalia-larresto-dei-criminali-di-guerra-e-un-obbligo/>

⁷⁶ Cfr. l'intervista di Riccardo Noury, responsabile per l'Italia il 22.1.2025 https://www.repubblica.it/cronaca/2025/01/22/news/almasri_generale_libico_scarcerato_intervista_riccardo_noury-423953567/.

⁷⁷ La sintesi è della redazione di www.questionegiustizia.com, 4.11.2025, *I casi Al Buti e Almasri: due ministri, due governi a confronto*.

⁷⁸ Sintesi in <https://www.dire.it/02-12-2025/1200640-la-germania-ha-consegnato-aja-un-cittadino-libico-sospettato-di-torture/>.

per garantire che chi si macchi di atrocità internazionali non possa trovare rifugio o impunità in quel Paese, ma dando allo stesso tempo attuazione agli arresti imposti dalla CPI. Se la normativa interna puntuale ha contribuito a fare della Germania un Paese europeo *global enforcer* della giustizia penale internazionale, come dimostrano i numerosi processi contro funzionari siriani e membri di altre organizzazioni responsabili di crimini internazionali⁷⁹, altrettanto avvertito si mostra in quel Paese l'obbligo di cooperazione con la richiesta della CPI.

Da questa angolazione, sembra profilarsi una responsabilità politica aggiuntiva per l'Italia, dimostratasi pure incapace di attuazione interna del Codice dei crimini di guerra a partire dalle fattispecie dello Statuto⁸⁰.

Oltre all'inadempimento *lato sensu* del dovere di cooperazione, il permanente deficit legislativo interno impedisce di tracciare eventuali priorità della giurisdizione domestica rispetto a quella complementare della Corte⁸¹, che sarebbe chiamata in presenza di una legislazione nazionale a intervenire solo in caso di incapacità o indisponibilità dello Stato Parte a perseguire i crimini internazionali⁸².

Nell'attuazione del diritto penale internazionale, nelle leggi penali nazionali e nella loro applicazione da parte dei tribunali, l'obiettivo primario in Germania sembra quello di non lasciare lacune di punibilità e quindi dare agli autori la possibilità di sottrarsi alla loro responsabilità penale, anche se si attendono ancora sviluppi giurisprudenziali capaci di meglio definire gli ambiti dell'intervento statale tedesco⁸³.

⁷⁹ V. Bergmann, F. Blenk, N. Cojger, *Desecration of Corpses in Relation to § 8(1) no. 9 German Code of Crimes Against International Law (VStGB): The Judgment of the German Federal Court of Justice (Bundesgerichtshof) of July 27, 2017–3 StR 57/17*, in *German Law Journal*, 17.3. 2021. Una visione di insieme in T. Darge, *Kriegsverbrechen im nationalen und internationalen Recht. Unter besonderer Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes, Völkerstrafrechts und der Kriegsverbrechen*, Wiesbaden 2010, 29 ss.

⁸⁰ Lo stadio di avanzamento dei lavori del Progetto Palazzo-Pocar con la relazione di accompagnamento, in www.sistemapenale.it, 31.5.2022 aveva fatto ben sperare: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1680273319_commissione-palazzo-pocar-articolato-3imag22-copia.pdf. Tentativi precedenti da parte delle Commissioni Pranzetti (1998), La Greca-Lattanzi (1999), Conforti (2002) e Scandurra (2002). Tra le iniziative parlamentari il [progetto di legge n. 2724](#) (Kessler) 9.5. 2002; il [progetto di legge n. 1638](#) (Iovene) 24.7. 2002.

⁸¹ La conferenza di Kampala ha consentito una sostanziale integrazione del concetto iniziale di complementarità, negativo, legato all'incapacità o non volontà delle autorità nazionali, con quello, positivo, di auspicabile assistenza fra gli Stati parti al fine di adeguare i loro sistemi statali e sviluppare le capacità interne, così da rendere possibile, a livello nazionale, il perseguimento di crimini di competenza della CPI (RC/Res. 1.). Sulla cooperazione, è stato ribadito l'obbligo degli Stati parti di cooperare e di porre in essere, a livello nazionale, le misure necessarie ad attuare lo statuto nella legislazione interna e ogni altra misura diretta ad assicurare la cooperazione e l'assistenza richieste dalla CPI (RC/Declaration 2/2010 e ASP/2010 Res. 2)

⁸² Critica l'inadempimento legislativo italiano anche seguito del vanificarsi della commissione di studio Palazzo- Pocar istituita ad hoc A. Vallini, *Il codice a pezzi. Ascesa e caduta della proposta di legge organica sui crimini internazionali*, in *RIDPP* 2023, 91 ss.

⁸³ H. Farthofer, *Die Umsetzung von internationalem Strafrecht vor nationalen Gerichten*, in *Zeitschrift für Internationale*

Insomma, le indicazioni comparatistiche e le inottemperanze nazionali sembrano amplificare l'elevato danno all'immagine dell'Italia, ribadito sia nella decisione della CPI del 17 ottobre 2025 che ha ritenuto la violazione, e sia nel successivo *referral* del 26 gennaio 2026 all'ASP.

Si è consapevoli che le misure atte a garantire l'adempimento degli obblighi di cooperazione in astratto di varia natura (per esempio, di censura o di pressione politica), nella prassi si limitino spesso a dichiarazioni formali e pressioni diplomatiche⁸⁴.

La visione realistica dei precedenti del CdS⁸⁵, che ha un potere di adottare misure vincolanti ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU (es. sanzioni economiche o embargo) di debole esecuzione, a causa della paralisi politica del Consiglio di Sicurezza ONU e della mancanza di poteri sanzionatori diretti dell'ASP, induce a prevedere limitate conseguenze effettuali ai danni del nostro Paese.

Ma l'intervenuto deferimento all'organo delle Nazioni Unite che ha responsabilità per la pace e la sicurezza internazionale, costituisce comunque una conseguenza politica assai grave per l'Italia e per la sua storia rispetto alla CPI: una storia che ci aveva indotto, in un passato neppure tanto remoto, a guardare alla Corte de l'Aja quale «autentico fiore all'occhiello della civiltà giuridica» e a riconoscerla come l'«espressione più compiuta della giustizia sovranazionale»⁸⁶.

Nondimeno, nell'attuale clima generale di crisi e di addomesticamento del diritto internazionale⁸⁷, residua l'auspicio che il *referral* serva ad aumentare le pressioni internazionali sul nostro Paese «costringendolo» a rivedere al più presto le leggi interne, onde evitare ulteriore isolamento e perdita di credibilità.

Strafrechtswissenschaft 2025, n. 5, 638.

⁸⁴ Cfr. C. Beaucillon, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham 2021, 1 ss. Sul vuoto lasciato dall'ONU con un Consiglio di Sicurezza bloccato dai veti e sui tentativi degli Stati (soprattutto USA e UE) di colmare questa mancanza con sanzioni unilaterali, creando però conflitti di legalità internazionale; T. J. Biersteker- S.E. Eckert- M. Tourinho (Eds.) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge 2016, ove si evidenzia che meno del 25% dei regimi sanzionatori ottiene i risultati sperati.

⁸⁵ J. Governa, *Il Caso Al-Bashir avanti la Corte Penale Internazionale. Il riferimento della Giordania all'Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza*, in *www.giurisprudenzapenaleweb*, 2018, 2.

⁸⁶ Sono rispettivamente le parole di G. Conso, *Un sogno che si avvera: la Corte Criminale Permanente*, in *Dir. uomo* 2001, 2-3, 5 e di M. Miraglia, *Diritto di difesa e giustizia penale internazionale*, cit., 2011, 1.

⁸⁷ Ancora C. Meloni, *Giustizia universale?*, cit., 117 ss.; altresì M. Flores, M. Fronza, *Caos. La giustizia penale sotto attacco*, Roma-Bari 2025, 123 ss. Una visione di riaffermazione delle regole giuridiche per ricomporre la frammentazione della comunità internazionale che passa anche dall'effettività dei poteri sanzionatori dell'Onu in P. De Sena, *Ricomposizione della comunità internazionale e ruolo del diritto*, in A. Schiavone, P. De Sena, C. Salvi, *L'Ordine del mondo. Regole giuridiche e società planetaria*, Torino 2025, 230.

7. Tra le vicende penali gemmate dal rimpatrio di Almasri va annoverata la decisione della Procura di Roma di iscrivere nel registro degli indagati la Capo di gabinetto del Ministero della Giustizia Giusi Bartolozzi con l'accusa di aver reso false informazioni (art. 371 *bis* c.p.) nel corso della sua testimonianza al Tribunale dei ministri. Da poco sono intervenute la conclusione delle indagini e la richiesta della difesa di spostare la competenza a Perugia ai sensi dell'art. 11 c.p.p.⁸⁸

Dopo essersi interrogati a monte sulla stessa possibilità di ipotizzare la fattispecie in riferimento al destinatario delle dichiarazioni della Bartolozzi rese al tribunale dei ministri⁸⁹, va valutata la possibile estensione della causa di improcedibilità.

Ed invero, la disposizione di cui all'art. 371 prevede l'incriminazione, secondo l'inequivoco dato testuale, solamente in caso di false informazioni al pubblico ministero, il che ha indotto a escludere in ossequio al divieto di analogia in materia penale previsto dall'art. 14 delle Preleggi che tale reato possa essere configurato, allorquando le dichiarazioni mendaci siano per esempio rilasciate alla polizia giudiziaria⁹⁰. Milita in questa direzione pure l'estensione del delitto di false informazioni al pubblico ministero alle attività della Corte penale internazionale avvenuta con la l. 20 dicembre 2012, n. 237.

Una disposizione che, se da un canto, segna un punto a vantaggio del divieto di analogia per le dichiarazioni davanti al Collegio per i reati ministeriali, dall'altro lato, ancora una volta, fa emergere il l'obbligo di adattamento interno allo Statuto di Roma anche in termini di responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nelle richieste della Corte.

La scelta della Procura di agire nei confronti della Bartolozzi va poi posta a raffronto con l'art. 5 della l. Cost. n. 1/1989, secondo cui l'autorizzazione a procedere prevista dall'articolo 96 Cost. va chiesta anche nei confronti di persone che non sono membri delle Camere e con l'art. 4 co. 2 della l. n. 219/1989, che fa espresso riferimento alla possibilità che l'autorizzazione a procedere venga richiesta, ed eventualmente negata, nei confronti di soggetti che non siano né ministri, né parlamentari (c.d. imputati laici)⁹¹. Spetta alla Camera di competenza decidere, tra tali soggetti, quelli per cui si

⁸⁸ La notizia è stata diffusa da https://www.adnkronos.com/cronaca/caso-almasri-la-difesa-di-bartolozzi-chiede-la-trasmissione-del-fascicolo-a-perugia_2GoncGIDpS4UO95sJEUaeA.

⁸⁹ A. Peccioli, *I delitti di false dichiarazioni nel processo*, in *Trattato di diritto penale*, Parte speciale, *Reati contro l'amministrazione della giustizia*, a cura di P. Pisa, Milano 2009, 113; nega interpretazioni analogiche, G. Amarelli, *La ritrattazione e la ricerca della verità*, Torino 2006, 114-115.

⁹⁰ Cass. pen., sez. V, ord., 19 ottobre 2010 n. 37306, M., in *CED Cass.* n. 248641; Trib. pen., sent. XI, Milano, 12 aprile 2007, in *Il Merito*, speciale, 2007, fasc. 5, 49.

⁹¹ Fra i precedenti v. ad esempio la richiesta di autorizzazione a procedere formulata nei confronti dell'allora Ministro delle

può procedere e quelli per cui invece l'autorizzazione a procedere vada negata per aver «agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico» (art. 9 co. 3 l. Cost. 1/1989). Tutto ciò presuppone che la Camera sia messa in condizione di operare tale distinzione e quindi che la richiesta di autorizzazione a procedere formulata dal Tribunale dei ministri involga anche “laici” concorrenti nella fattispecie penale ipotizzata⁹².

Da questo punto di vista l'intento della Procura di Roma, a livello sostanziale e temporale, è parso volto a separare la posizione processuale di Bartolozzi rispetto a quella degli altri membri del Governo (Nordio, Piantedosi, Mantovano).

Se ai danni della componente governativa sono stati ipotizzati i reati di omissione di atti d'ufficio, favoreggiamento e peculato, alla Bartolozzi è stato contestato di aver fornito una versione inattendibile e mendace dei fatti nell'affermazione di non aver sottoposto, di propria iniziativa, al Ministro il provvedimento – predisposto dagli Uffici – di conferma dell'arresto di Almasri disposto dalla Corte penale internazionale. Un'autonoma ipotesi di reato, quindi, non attratta dall'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 96 Cost., con sorti processuali separate, nonostante appaia innegabile che il rinvio a giudizio della sola Capo di gabinetto farebbe riemergere la necessità di audire i membri del Governo, i quali si troverebbero comunque coinvolti nella vicenda, con inevitabili strascichi mediatici e possibili conseguenze politiche. Il Ministro della giustizia, da parte sua, nel ribadire piena e incondizionata solidarietà alla Capo di gabinetto, si è assunto l'intera responsabilità politica e giuridica della vicenda smentendo l'ipotesi accusatoria tesa ad accreditare un ruolo autonomo della Bartolozzi⁹³ e sottolineando il legame fra le condotte.

La questione involge bilanciamenti complessi con problemi di equità sostanziale fra le azioni dei ministri e quelle correlate dei laici, oltre alla comprensione dell'effettivo nesso fra le fattispecie contestate: se da un canto è pressante l'esigenza di salvaguardia dei membri la compagine governativa rispetto a invasioni giudiziarie, di contro salvacondotti estesi e diffusi per soggetti laici rispetto a reati non strettamente avvinti a quelli ministeriali potrebbero rivelarsi odiosi. Il meccanismo autorizzatorio (art. 96 Cost e l. cost. n. 1 del 1989), misto di procedibilità e perseguibilità⁹⁴, non disegna una

politiche agricole Gianni Alemanno, nonché di Callisto Tanzi e Romano Bernardoni per l'ipotizzato reato di finanziamento illecito ai partiti.

⁹² Affronta approfonditamente la *quaestio* O. Bruno, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da “rivedere”*, in *PPG* 2019, 483.

⁹³ Caso Almasri, Nordio difende Bartolozzi: “Eseguiva i miei ordini”, in *La Repubblica*, 7.8. 2025.

⁹⁴ M. Arcuri, *Autorizzazione a procedere e autorizzazione ad acta*, in *Dig. disc. pen. agg.* 2005, 1157 ss.

procedura volta a tutelare il Ministro come persona fisica, ma in quanto organo titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, al fine di preservare l'equilibrio tra poteri ed evitare che l'iniziativa giudiziaria incida indebitamente sul libero esercizio delle funzioni governative. Non si tratta, cioè, di un privilegio personale, ma della tutela dell'istituzione e della separazione dei poteri⁹⁵.

Le immunità funzionali sarebbero cause di esclusione della sanzione penale a monte e l'autorizzazione a procedere non muterebbe la natura della disposizione di cui al citato art. 9 co. 3, la cui sussistenza comporta il diniego⁹⁶.

L'art. 9 co. 3 l. cost. cit. prevede infatti che la camera competente possa negare l'autorizzazione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, «ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'accusato abbia agito per la *tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante* ovvero per il *perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni di governo*»⁹⁷.

Notazioni scivolose già nella loro riferibilità alle figure istituzionali per cui sono state concepite. Per perseguimento di un *preminente interesse pubblico* si intende in particolare quello che, pur potendo non essere *costituzionalmente rilevante*, come nella prima fattispecie, abbia una centralità tale da doversi ritenere preminente e ricompreso nell'esercizio della funzione di governo: mentre nell'interesse pubblico, l'interesse dello stato-ente e/o stato-comunità perseguito dal Ministro inquisito non può non essere che costituzionalmente e permanentemente rilevante, nella seconda ipotesi giustificatrice l'interesse perseguito dal Ministro deve essere talmente importante da dover essere ritenuto preminente⁹⁸.

Si tratta di locuzioni plurivoche⁹⁹, sottoposte condivisibilmente a critica da chi ha rimarcato come la formula dei *preminenti interessi pubblici* nell'esercizio della funzione di governo «sembra decisamente fuor di luogo oltre che insignificante sul

⁹⁵ D. Carcano, *Reati ministeriali: necessità di una legge che chiarisca competenze e disciplina da applicare*, in CP 1994, 2720; D. Manzione, *Reati ministeriali e giudizio penale, ovvero della giurisdizione dimezzata*, ivi 1991, 210.

⁹⁶ Secondo F. Bellagamba, *Sulla natura giuridica delle immunità*, in IP 2001, 1265 ss., tutte le immunità funzionali sarebbero cause di esclusione della sanzione.

⁹⁷ Cfr. L. Carlassare, *sub art. 96*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 1994, 451.

⁹⁸ E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova 1997. Si veda con *diversità di accenti* anche A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XV, Roma 1989, 7.

⁹⁹ Per L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *questa rivista* 1989, 469 ss., l'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante attiene a beni protetti direttamente ed esplicitamente in Costituzione (sicurezza interna ed esterna); l'interesse pubblico preminente riguarda beni tutelati indirettamente o implicitamente (es. approvvigionamento energetico), anche non costituzionalmente previsti ma collegati ai valori della vita dello Stato da un rapporto di condizionamento necessario, tale che il loro pregiudizio si traduca in quello dei secondi; C. Murgia, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano 1990, 166, include tra gli interessi costituzionalmente rilevanti le condotte a tutela dell'integrità dello Stato, la difesa della patria minacciata, l'asilo a stranieri perseguitati politicamente e la salvaguardia dell'incolumità di cittadini italiani all'estero.

piano logico, dal momento che tutta l'attività di "esercizio della funzione di governo", per definizione, deve perseguire sempre "preminenti interessi pubblici"»¹⁰⁰.

E appare altrettanto evidente che un'interpretazione estensiva della formula potrebbe tradursi in un'immunità di fatto¹⁰¹, con il riconoscimento di una pretesa intoccabilità per chi governa¹⁰².

Meglio sarebbe forse guardare ai parametri dell'art. 9 l. cost. n. 1/1989 non quale riflesso della natura sostanziale della prerogativa, né quali cause di giustificazione, ma piuttosto quali linee guida atte a orientare la valutazione parlamentare sulla concessione dell'autorizzazione a procedere¹⁰³. Ipotesi eccezionali che fanno scaturire il comportamento illegittimo da un'esigenza superiore e imprevedibile che consente, attraverso un giudizio di bilanciamento parlamentare, alla pretesa punitiva di soccombere¹⁰⁴.

Non è semplice né scontato ricondurre la condotta della Bartolozzi e le false informazioni nella peculiare forma di immunità disegnata dall'art. 96 Cost., modificato dalla l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, che consente al Parlamento, in nome della *ragion di Stato*, di impedire un normale giudizio per i reati ministeriali per motivi di mera opportunità politica.

Il vaglio sull'esistenza di tali condizioni richiede necessariamente una valutazione del fatto contestato e della sua illiceità¹⁰⁵ alla luce dei presupposti normativi, senza sovrapporsi o alterare la qualificazione giuridica operata dalla magistratura, né tradire la *ratio* equiparatrice della riforma del 1989 ai meccanismi della giustizia comune¹⁰⁶. Ciò impone una motivazione del sindacato parlamentare di diniego di autorizzazione sulla sussistenza «dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto»¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Acutamente G. Tranchina, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali (agg.)*, in *Dig. pen.*, Torino 1990, 484.

¹⁰¹ R. Orlandi, *Doveri e divieti ministeriali*, cit., 751; Id., *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino 1994; Id., *Le immunità nel diritto processuale penale*, in *Le immunità nel diritto interno e comparato*: atti del Convegno di Perugia, 25-27.5.2006, a cura di M. Angelini, M. Oliviero, Torino 2014, 195 ss.

¹⁰² Lo osserva P. Veronesi, *I reati ministeriali ieri e oggi sotto la lente ("a latere" del caso Almasri)*, in *Gcost.* 2024, 2876, come atteggiamento diffuso presso la classe politica.

¹⁰³ M. Montagna, *Condizioni di procedibilità*, in *Indagini preliminari e udienza preliminare*, a cura di G. Garuti, vol. III, (Trattato di procedura penale diretto da G. Spangher), Torino 2009, 166 ss.

¹⁰⁴ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., 6.

¹⁰⁵ M. Luciani, *Chi decide delle garanzie costituzionali della politica*, in *questa rivista* 2012, 747.

¹⁰⁶ L. Pace, *Reati ministeriali e conflitto di attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, in *GC* 2016, 1654.

¹⁰⁷ Come chiarito dalla Consulta nella sent. n. 87/2012, § 5.1 del "considerato in diritto" e sent. n. 88/2012, § 3.1 del "considerato in diritto" (in www.giurcost.org con nota di E. Furno, *Le nuove sentenze gemelle sui reati ministeriali. Un finale di partita?*); G. Ferri, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del parlamento in caso di archiviazione «anomala»*, in *Rivista AIC* 2010, 3 ss.). L'importanza del passaggio è evidenziata da A. Carminati, *La Corte costituzionale decide i conflitti 'Berlusconi' e 'Mastella' in materia di reati ministeriali e 'taglia i ponti' tra le camere e l'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC* 2012, n. 2, 15.

Per far sì che l'interesse possa essere attratto, per riprendere una formula efficace, nella ragion di Stato (che scrimina) contrapposta alla ragion di Governo (che non scrimina)¹⁰⁸, la verifica volta a concedere (in questo caso anche estensivamente) l'improcedibilità non dovrebbe essere asservita alle ragioni di parte – di una maggioranza, e quindi, in definitiva, di una parte politica – ma porsi piuttosto a tutela di tutti, risultando frutto di una scelta *super partes*¹⁰⁹.

Spesso le indicazioni astratte sull'interesse pubblico sono invece state applicate in concreto solo in esito a un giudizio politico, in cui la cifra discrezionale rimane notevolissima: basti pensare agli esiti antitetici in base alle maggioranze di governo delle autorizzazioni richieste ai danni del ministro Salvini¹¹⁰ per comprendere come in sede di votazione assembleare l'elemento dirimente sia spesso costituito dal mero calcolo politico e non dalla ragion di Stato.

Qualche lume ulteriore potrebbe derivare dal parallelismo con la disciplina sul segreto di Stato. Il combinato disposto degli artt. 4 DPCM 8 aprile 2008 e art. 204 co. 1-bis Cpp impedisce di scriminare o nascondere condotte gravi come omicidi o sequestri, in deroga alle garanzie funzionali¹¹¹, vietando di invocare la ragion di Stato per occultare fatti non autorizzabili, come illeciti commessi da agenti dei servizi di sicurezza. Tale divieto riflette il principio supercostituzionale della dignità umana – fine ultimo dell'ordinamento e collante del nucleo duro dei precetti costituzionali – che sottrae beni supremi (vita, libertà, integrità fisica) ai bilanciamenti di sicurezza nazionale.

Allo stesso modo, negare l'autorizzazione a procedere per reati ministeriali contro la vita, riduzione in schiavitù, tortura o trattamenti inumani o degradanti

¹⁰⁸ S. Cassese, *Corti senza poteri: la ragion di stato a difesa di tutti*, ne *Il quotidiano del Sud*, 8.2. 2025, ravvisa nello specifico la ragion di stato nella tutela di un interesse collettivo derivante dai rapporti con la Libia, per la prevenzione del terrorismo e la tutela delle fonti energia.

¹⁰⁹ La contrapposizione fra ragion di stato e ragion di governo sembra distinguere fra interesse politico obiettivamente apprezzabile (interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, o preminente interesse pubblico), e motivo scelto da una contingente linea politica del Governo. Una distinzione coerente con il senso che dovrebbe avere una valutazione politica tale da paralizzare il corso normale della giustizia penale in relazione a una notizia di reato: D. Pulitanò, *La responsabilità penale dei ministri tra giustizia e politica*, in *DPP* 2020, 729.

¹¹⁰ L. Maserà, *Immunità della politica*, cit., 154; A. Diddi *L'affaire Diciotti quarant'anni dopo il caso Lockheed: è sindacabile la negata autorizzazione parlamentare alla procedibilità del reato?* in *CDir* 2018, fasc.2, 84 ss. Quadri aggiornati in C. Padrin, *Al crocevia tra politica e giurisdizione: la responsabilità ministeriale nei modelli italiano e francese alla prova di alcuni recenti casi*, in *www.federalismi.it* 2025, fasc. 18, 98 ss.; L. Magi, *La portata dell'obbligo di soccorso in mare ai sensi della Convenzione SAR: le sezioni unite sul caso 'Diciotti'* [Nota a ordinanza: Cass. sez. un., 6.3. 2025, n. 5992], in *DUDI* 2025, n. 2, 525 ss.

¹¹¹ Sul riconoscimento di una specifica esimente per i reati compiuti dagli agenti dei servizi nello svolgimento delle loro funzioni con la l. 3.8. 2007, n. 124, T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Forum Quad. cost.* 2008, 1 ss.; M. Caianiello-T.F. Giupponi-G. Guccione-A. Morrone-R. Orlandi-M. Panzavolta-G. Sapienza-F. Sommovigo, *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di G. Illuminati, Torino 2010.

comporterebbe una violazione delle garanzie convenzionali, non essendo ammesse deroghe neppure in caso di pericolo per la vita della nazione. Ne consegue l'inapplicabilità dell'art. 9 co. 3 a tali fattispecie e ai reati che, pur astrattamente esclusi, abbiano concretamente comportato trattamenti inumani o degradanti.

Può dirsi che i diritti fondamentali costituiscono un limite alla ragion di Stato, anche in materia di immunità¹¹².

Una conferma proviene dalla condanna della Corte EDU per l'impunità per torture o maltrattamenti e dall'art. 13 co. 4 Cost., che impone di punire ogni violenza su persone private della libertà¹¹³.

In sintesi, la ragion di Stato non può giustificare violazioni gravi dei valori fondanti, né un eventuale segreto opposto dal ministro in casi del genere potrebbe bloccare la magistratura, specie riguardo a informazioni già pubbliche¹¹⁴.

Difficoltà ermeneutiche investono, oltre al contenuto-presupposto dell'"interesse pubblico", anche la natura giuridica – oggettiva o soggettiva – riferita alle cause che escludono la procedibilità, con dirette ripercussioni sull'estensione ai compartecipi nell'illecito ministeriale: come si comprende, attribuire infatti ai requisiti che inibiscono l'esercizio dell'azione penale veste *oggettiva* ed escludere i coimputati dalla stessa garanzia implicherebbe trattamenti arbitrari capaci di trasformare il ruolo ministeriale in privilegio¹¹⁵.

Sull'estensione a soggetti diversi dai Ministri dell'autorizzazione a procedere il testo costituzionale (art. 96 Cost., novellato dalla l. n. 1/1989; artt. 5 e 8, l. n. 1/1989) appare *prima facie* restrittivo, in quanto i concorrenti non possono essere sottratti alla giustizia, non esercitando essi la funzione di Governo¹¹⁶. La configurazione quali cause di giustificazione oggettive sembra del pari smentita dall'art. 4 co. 2 l. n. 219/1989 che consente in effetti di riferirle solo ad alcuni concorrenti legittimando differenziazioni

¹¹² M. Delmas Marty, *Raisonnement la raison d'État. Vers une Europe des droits de l'homme*, Parigi 1989.

¹¹³ Corte EDU, 23.2. 2016, Nasr e Ghali c. Italia, §272; secondo Corte EDU, 7.4. 2015, Cestaro c. Italia, §§ 205-208, ritiene imprescrittibile l'azione penale in materia di tortura o di maltrattamenti non potendo trovare spazio l'amnistia e la grazia, la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena, l'indulto.

¹¹⁴ *Ex plurimis* A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; sui limiti di opponibilità del segreto, C. Bonzano, voce *Segreto. Tutela processuale del segreto di Stato*, in Enc. Giur. Treccani, Agg., IX, Roma 2002, 6.

¹¹⁵ O. Bruno, *op. cit.*, 483.

¹¹⁶ Critica la mancata ricomprensione fra le esimenti F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. parl.* 1989, 2, 104.

personali, ma allo stesso tempo fermarsi a una tale lettura farebbe emergere dubbi di costituzionalità per la violazione del principio di uguaglianza¹¹⁷.

Si è per questo sottolineato che i parametri operano un contemperamento tra valori costituzionali¹¹⁸, eliminando l'antigiuridicità in base ai tratti tipici delle cause di giustificazione¹¹⁹. L'art. 9 co. 3 configurerebbe addirittura due nuove scriminanti, analoghe all'art. 51 c.p.¹²⁰ e le deliberazioni parlamentari, formalmente autorizzazioni a procedere, avrebbero natura sostanziale di decisioni sull'esistenza di cause di liceità, equivalenti a sentenze inoppugnabili di proscioglimento, configurando una deroga penetrante alla separazione dei poteri. Cause di giustificazione *extra ordinem*, limitatamente estensibili ad alcuni correi pure in difetto di condizioni soggettive¹²¹.

Non è mancato il richiamo a uno «stato di necessità politico-costituzionale», distinguendo il profilo formale (condizione di procedibilità che si configura come *species* autonoma) da quello sostanziale (liceità della condotta ministeriale)¹²².

In una prospettazione sulle scriminanti invocabili nella vicenda specifica, come alternativa giuridica alla spiegazione politica della ragion di Stato, si è ravvisato uno stato di necessità¹²³ desumibile in via interpretativa dall'art. 697 co. 1-bis, Cpp, secondo cui «Il Ministro della giustizia non dà corso alla domanda di estradizione quando questa può compromettere la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato». Sebbene questa disposizione non sia però richiamata dalla l. n. 237 del 2012 (che peraltro fa rinvio alle altre norme del nostro codice) non consentendo, in virtù dell'esclusione da parte della Convenzione di Vienna del 1969, di interpretare i Trattati internazionali alla luce di normative statali, essa rivestirebbe il valore di causa di giustificazione che opera anche in ambito internazionale, per diritto consuetudinario,

¹¹⁷ A. Ciancio, *sub art. 96 Cost.*, in *Comm. alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino 2006, 1879.

¹¹⁸ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., 471 e 473 s., nt. 22, si chiede: «può essere ancora considerata antigiuridica una condotta adottata per la tutela di valori costituzionalmente significativi? Essa sarà piuttosto illegale, ma pur sempre conforme ad una fonte del diritto superiore alla legge». A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *QCost* 1990, 160.

¹¹⁹ P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano 2001, 241 ss.

¹²⁰ Ancora F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale*, cit., 103 ss.

¹²¹ In base all'insegnamento di A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., 7. Ritiene che si sia di fronte a una disposizione *lato sensu* scriminante ed estensibile ai correi V. Plantamura, *Cassandra Crossing: gestione/diffusione dell'epidemia e stato di necessità governativo*, in *La giustizia ai tempi del coronavirus*, a cura di M. Caterini- S. Muleo, Pisa 2020, 161 ss., spec., 169.

¹²² A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depolitizzazione*, Milano 2000, 268 ss.

¹²³ È la tesi di M. Donini, *Come è stato esfiltrato Almasri: la fuga del torturatore libico*, ne *L'Unità*, 25.2. 2025; concorda P. Dubolino, *Caso Almasri*, cit., 202, ravvisando nell'art. 697 Cpp, l'espressione dell'antico brocardo *salus Rei Publicae suprema lex esto*”.

e come tale non sarebbe bisognevole di essere richiamata dalle disposizioni che adeguano il nostro ordinamento al Trattato di Roma (la l. n. 237 del 2012)¹²⁴.

Va comunque osservato che lo stato di necessità non è stato eccepito e palesato all'origine dagli attori ministeriali. Probabilmente perché non sussisteva o non era stato veramente alla base delle repentine decisioni prese. Se così fosse, saremmo di fronte a un fatto "non giustificabile" in termini tecnici. Risulta singolare che la difesa degli imputati abbia per la prima volta sollevato l'argomento dello stato di necessità nel luglio 2025 (memoria 30 luglio 2025). Troppo tardi forse per essere credibile e, in effetti, la versione non è stata recepita dal Tribunale dei Ministri ed è stata altresì smentita dalla CPI nel severo giudizio sull'inottemperanza italiana all'ordine di arresto di Almasri¹²⁵, nonché nella decisione di deferimento dell'Italia agli Stati parti del 26 gennaio 2026 ove vengono criticati il riferimento generico alla salvaguardia di "interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti" e di un "interesse pubblico preminente", unitamente alla mancata indicazione della reale ricaduta del conflitto di attribuzioni o della seconda indagine riguardante l'alto funzionario del Ministero della Giustizia¹²⁶.

Come a significare che le belle parole sulla capacità dei sistemi nazionali di allinearsi ai *decisa* della Corte devono essere seguite dai fatti e che lo stato di necessità va sempre circostanziato e dimostrato, non solo retoricamente addotto a giustificazione della mancata *compliance* internazionale.

Pure da altra prospettiva incentrata all'essenza *soggettiva* eliminativa dell'antigiuridicità potrebbero rinvenirsi argomenti per ritenere l'accertamento della circostanza esimente estintivo dell'azione per tutti i concorrenti, in forza della *vis expansiva* della medesima ex art. 59 c.p.¹²⁷

Ci si rende però conto che né i parametri «cause politiche di non procedibilità», *species* autonoma rispetto alle condizioni di procedibilità¹²⁸, né l'art. 9 co. 3, né l'art. 4 co. 2 l. n. 219/1989 offrano elementi realmente illuminanti per stabilire la natura nettamente *oggettiva* o *soggettiva* dei medesimi, tant'è che a essi si affiancano le letture mediante tendenti a collocarli in una connotazione ibrida¹²⁹.

¹²⁴ Ancora M. Donini, *Come è stato esfiltrato Almasri: la fuga del torturatore libico*, cit.

¹²⁵ *Supra*, § 5, in cui si sintetizza il giudizio della CPI.

¹²⁶ *Pre Trial Chamber 1: Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties*, 26.1. 2026, cit., 5.

¹²⁷ A. Ciancio, *sub art. 96 Cost.*, cit., 1879. Sembra propendere per la tesi anche O. Bruno, *op. cit.*, 483.

¹²⁸ A. Toschi, *sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *questa rivista* 1989, 504; O. Bruno, *Reati ministeriali*, cit., 477

¹²⁹ A. Toschi, *sub art. 11 l. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *questa rivista* 1989, 513.

A prescindere dalle configurazioni astratte, prevale la sensazione che privare il terzo laico di una garanzia riconosciuta ai compartecipi politici possa innescare una lesione del fondamentale principio di uguaglianza, allorché consente alla Camera, in occasione dell'apprezzamento delle circostanze cui è chiamata, di «operare indebite discriminazioni personali»¹³⁰.

E nella stessa direzione orientata dal *favor* per il laico milita una lettura attualizzata della ragionevole previsione di condanna, formula filtro potenziata dal d.lgs. n. 150 del 2022 al servizio dell'*in dubio sine iudicio* e del contenimento dei danni da attività processuale successivi¹³¹.

In effetti, una volta svuotate dall'improcedibilità le sovrastanti fattispecie ministeriali, mantenere in piedi il sottostante reato connesso, dimostrarne la totale autonomia rispetto alle prime, potrebbe presentare tratti di innegabile problematicità.

8. La persona a capo dell'*entourage* ministeriale non è stata chiamata a rispondere degli stessi reati ministeriali per i quali l'autorizzazione a procedere è stata negata, bensì risulta indagata per avere realizzato un reato connesso (le false informazioni al pubblico ministero) che presenta un indubbio legame con quelli contestati ai componenti la compagine governativa.

Per ricondurre il presunto mendacio istruttorio della Bartolozzi nel novero della garanzia riferita a scelte d'azione politica in situazioni eccezionali ai confini della legalità formale, è necessario un accostamento di tale condotta a quella funzionale ministeriale per la quale è intervenuta l'improcedibilità. Va detto che la qualificazione come ministeriale del reato, spettante in prima istanza all'autorità giudiziaria, può lasciare spazio a una autonoma valutazione dell'organo parlamentare¹³².

La decisione del Tribunale dei Ministri che qualifica i fatti dubbi come reati ministeriali, con effetti sui coimputati, non pregiudica cioè il diritto della Camera di competenza di essere informata al fine di valutare la natura ministeriale o meno del reato oggetto di indagine e, ove non condivida la conclusione negativa del Tribunale dei ministri, di sollevare (come puntualmente avvenuto) contro i giudici conflitto di

¹³⁰ Concordano A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., 270 s.; O Bruno, *Reati ministeriali*, cit., 483.

¹³¹ Sia consentito rinviare a P. Maggio, *La «ragionevole probabilità di condanna»: un parametro al servizio dell'in dubio sine iudicio e del contenimento dei danni da attività processuale*, in PPG 2025, 422 ss.

¹³² Con diversità di accenti ritengono che il potere di qualificazione spetti pure all'organo politico: Corte cost., 24.7. 2009, n. 241 e Corte cost., 12.4. 2012, n. 87 e n. 88, cit.; una disamina delle differenti variabili in R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, in DPP 2012, 49.

attribuzione davanti alla Corte costituzionale, per essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, del potere a essa riconosciuto di valutare se il Ministro e gli altri soggetti coinvolti hanno agito in nome di un superiore interesse pubblico.

Nel caso Almasri, anche per ragioni legate alla tempistica spezzettata del coinvolgimento della Capo di gabinetto, la Giunta per le autorizzazioni a procedere non ha ritenuto di chiedere come consentito alla Procura di Roma, in un'ottica di leale collaborazione, d'integrare la richiesta di autorizzazione a procedere, estendendola alla stessa Bartolozzi. Scelta, questa, che avrebbe obbligato la Procura a motivare le ragioni del disallineamento tra le motivazioni della richiesta di autorizzazione relativa ai reati ministeriali, in cui, come detto, il ruolo della Bartolozzi appare rilevante e il dispositivo della stessa in cui non v'è cenno al capo di gabinetto ministeriale. In un precedente del settembre 2010¹³³, per contro, la richiesta di autorizzazione a procedere era stata rimandata indietro e non era stata presa in considerazione dalla Camera, finché non integrata in tal senso rispetto al laico coinvolto nella fattispecie ministeriale.

Altrettanto importante appare valorizzare le *chance* difensive del soggetto terzo coinvolto nel reato ministeriale sin dal frammento che prelude alla decisione sulla autorizzazione: la scarsa disciplina legislativa sul margine di intervento del compartecipe nell'illecito del Ministro in questo frangente procedurale non è d'aiuto, perché ove si ritenesse che la pronuncia sull'autorizzazione a procedere si estenda all'estraneo alla compagine governativa, dovrebbe essergli consentita pure in questa sede una interlocuzione difensiva tesa a riferire in ordine alla sua posizione, quantomeno nelle forme del deposito di memorie scritte¹³⁴.

In assenza di intervento realizzato in sede di rilascio o diniego nello specifico della autorizzazione, la difesa della Capo di gabinetto, soggetto terzo, sarà prevalentemente affidata nel corso del procedimento che la riguarda alla impossibilità di ricondurre la condotta nel novero dell'art. 371-bis c.p.p. nonché all'eccezione sul difetto di autorizzazione a procedere e sarà inevitabilmente destinata ad avvantaggiarsi degli argomenti più politici che tecnici emersi nel corso del dibattito parlamentare¹³⁵.

In sede di proposizione del conflitto di attribuzione i parlamentari di maggioranza hanno sottolineato il coinvolgimento peculiare della Bartolozzi a partire dalle motivazioni della richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dei tre membri

¹³³ Cass. sez. VI, 12.12. dicembre 2011, n. 45986, Lunardi, in *CED Cass*, 251275.

¹³⁴ O. Bruno, *Reati ministeriali*, cit., 473.

¹³⁵ V. *infra*, § 7.

del Governo, ove il suo nominativo ricorre ben sedici volte, denunciando la strumentalità della scelta d'accusa di ascrivere anche temporalmente una autonoma fattispecie di reato, senza dover chiedere l'autorizzazione, in vista del (prevedibile) omologo rifiuto del Parlamento per i membri del Governo.

In quest'ottica, separare ciò che nella realtà dei fatti appare parte di una complessa vicenda gestita in modo unitario, sostenere la intrinseca natura individuale delle false informazioni rendendo illecito il reato "connesso" alla vicenda Almasri (e non "commesso in concorso" con il Ministro), implicherebbe una sottovalutazione del nesso finalistico e consequenziale che lega questo reato all'omissione di atti d'ufficio contestata al Ministro della Giustizia, giacché presupporrebbe proprio la decisione della capo di gabinetto di non sottoporre il provvedimento di conferma dell'arresto all'esponente del governo.

Se «teleologicamente connesse» ai reati contestati al Guardasigilli Carlo Nordio, in quanto rese per proteggere il ministro, le false informazioni della Bartolozzi vivrebbero un rapporto di strumentalità tale da imporre la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati per l'attivazione della autorizzazione a procedere e, per conseguenza, limitare la guarentigia ai soli co-indagati concorrenti nel medesimo reato del ministro è equivalso a svuotare di significato il principio di unitarietà del giudizio funzionale, aprendo la strada a elusioni della tutela costituzionale legata alla improcedibilità attraverso contestazioni meramente strumentali di reati satellite¹³⁶.

La visione dei parlamentari di maggioranza è stata puntualmente ripresa dalla Giunta per le autorizzazioni nelle comunicazioni relative al conflitto di attribuzione¹³⁷ che, non a caso, ha proposto una lettura estensiva della connessione teleologica, ex art. 12 co. 1 lett. c) Cpp tra il reato contestato alla dott.ssa Bartolozzi (false informazioni al PM, art. 371-bis c.p.) e i reati attribuiti al Ministro. Detto in estrema sintesi: le dichiarazioni ritenute mendaci della Bartolozzi riguarderebbero i medesimi fatti oggetto delle contestazioni al Ministro Nordio (rifiuto di atti d'ufficio e favoreggiamento personale); il Ministro sarebbe stato costantemente informato dalla Bartolozzi sull'andamento della vicenda Almasri; le presunte falsità in sede "istruttoria" sarebbero state poste in essere al fine di proteggere Nordio dalle

¹³⁶ Si veda la ricostruzione del dibattito sul sito <https://www.camera.it/leg19/824?tipo=C&anno=2025&mese=11&giorno=04&view=&commissione=17&pagina=data.20251104.com17.bollettino.sede00010.tito0010#data.20251104.com17.bollettino.sede00010.tito0010>.

¹³⁷ Si vedano le comunicazioni del Presidente della Giunta per le autorizzazioni del 28 ottobre 2025, cit., 8 (<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2025/10/28/leg.19.bolo574.data20251028.pdf>).

conseguenze penali, costituendo un reato mezzo per preservare l'autore del reato ministeriale¹³⁸.

Per estendere la garanzia a chi opera in stretta collaborazione con il Ministro, anche se non co-indagato o concorrente nel medesimo reato, la relazione posta alla base del conflitto di attribuzione¹³⁹ ha invocato una applicazione dell'art. 96 Cost. uniforme per tutti i soggetti coinvolti in una vicenda unitaria di rilevanza ministeriale, così da porre rimedio a contestazioni artificiose che spezzano il nesso fra reato ministeriale e reato comune e svuotano la *ratio* della norma costituzionale. Anche in base a una lettura costituzionalmente orientata¹⁴⁰, l'art. 9 l. cost. n. 1/1989, nel prevedere il diniego motivato a maggioranza assoluta per tutela di interessi costituzionali, coprirebbe potenzialmente l'intera vicenda ministeriale, includendo i concorrenti¹⁴¹.

Prospettivamente contrapposti gli argomenti dei parlamentari di minoranza che, nel negare le ragioni del conflitto di attribuzioni, hanno sottolineato come il caso Bartolozzi esorbiti dall'ambito oggettivo e soggettivo del filtro parlamentare ex art. 96 Cost., novellato dalla l. cost. n. 1/1989. Non sarebbe cioè possibile estendere a terzi e alla Bartolozzi le garanzie – tra cui l'autorizzazione parlamentare a procedere – riservate al Presidente del Consiglio e ai Ministri per reati commessi nell'esercizio delle funzioni, che costituiscono deroga eccezionale e tassativa ai principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e parità davanti alla giurisdizione (art. 101 Cost.) finalizzata alla tutela di prerogative parlamentari o di governo¹⁴².

La possibilità che le Camere deliberino su richieste di autorizzazione anche per co-indagati "laici" è da quest'angolazione riferita solo ai casi di concorso nel reato ex art. 110 Cp (art. 11 co. 1 l. cost. n. 1/1989; art. 4 co. 2 l. n. 219/1989; art. 18-ter co. 9 Reg. Camera; art. 135-bis co. 9 Reg. Senato), cioè ai casi in cui il terzo sia coautore o

¹³⁸ Ancora le comunicazioni del Presidente della Giunta per le autorizzazioni in merito a una richiesta di elevazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Collegio per i reati ministeriali di Roma, cit., 7 ss.

¹³⁹ V. comunicazioni del Presidente della Giunta per le autorizzazioni, cit., 8.

¹⁴⁰ Corte cost., 23. 11.1994, n. 403, in www.giurcost.org, ha interpretato estensivamente il senso dell'autorizzazione a procedere ex art. 96 Cost. e dell'autorizzazione *ad acta* anche nei confronti dei concorrenti non ministri né parlamentari nel reato ministeriale, desumibile dal testo dell'art. 5 l. cost. n. 1/1989 e art. 4 co. 2, l. n. 219/1989; conferme in Corte cost., n. 87 del 2012, cit., n. 88 del 2012.

¹⁴¹ R. Orlandi, *Doveri e divieti nei procedimenti per reati ministeriali*, in questa rivista 2012, n. 3-4, 751 ss.

¹⁴² Corte cost., sent. n. 87 del 2012, cit. C. Pansini, *Incompatibilità del collegio per i reati ministeriali e udienza preliminare*, in *IP* 2000, 211, sottolinea lo stretto nesso con la funzione: «la formula, adottata dal legislatore costituzionale per esemplificare i parametri valutativi alla luce dei quali va negata l'autorizzazione a procedere, sembra individuare delle vere e proprie "scriminanti", giustificative dell'operato del ministro inquisito», a differenza della autorizzazione necessaria per sottoporre a procedimento penale o ad atti di coercizione i membri del parlamento (artt. 68 Cost. e 10, l. n. 1 del 1989), collegata alla condizione soggettiva di parlamentare che richiede la verifica della mancanza di un *fumus persecutionis*.

compartecipe del medesimo reato funzionale ministeriale, non di reato distinto seppur connesso.

Principio, questo, confermato dalla giurisprudenza secondo cui le norme sul codice di procedura penale (es. connessione)¹⁴³ non estendono la disciplina speciale oltre i limiti della l. cost. n. 1/1989, che opera limitatamente al concorso nel reato ministeriale ex art. 12, lett. a) Cpp, escludendo le ipotesi di connessione (es. teleologica, art. 12 lett. c) Cpp.

La lettura patrocinata dalla minoranza guarda in chiave autonoma alle false informazioni al P.M. attribuite alla Bartolozzi rispetto al rifiuto di atti d'ufficio e al favoreggiamento personale riferiti a Nordio per diversità di fattispecie e tempi, negando sia il concorso sia la natura funzionale del comportamento. La mancata richiesta di autorizzazione sarebbe in quest'ottica conforme alla Costituzione ed estendere l'improcedibilità a reati connessi violerebbe la separazione dei poteri (artt. 104 e 112 Cost.) e introdurrebbe controlli politici su scelte giudiziarie, creando a sua volta precedenti distorsivi per l'azione penale e la parità dei cittadini davanti alla giustizia.

Le diversità abissali di vedute fra maggioranza e opposizione rendono opportuno recuperare la *ratio* della connessione¹⁴⁴, volta a garantire l'unitarietà dell'accertamento giudiziale e a evitare contrasti di giudicati tra plessi giurisdizionali diversi che si pone in modo peculiare dinnanzi a un organo giurisdizionale *ad hoc* tarato sulla garanzia per i reati ministeriali: se da un lato il filtro parlamentare non può essere eluso attraverso una "separazione artificiosa dei procedimenti" che escluda la tutela nei confronti del terzo, allo stesso tempo vanno evitate, in base a una visione costituzionalmente orientata, frizioni con il principio di uguaglianza.

La giurisprudenza di legittimità¹⁴⁵ ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 96 Cost. e dell'art. 1 l. n. 1 del 1989, fra gli elementi che caratterizzano la categoria dei «reati ministeriali» rientrano la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del

¹⁴³ Cass. sez. I, 11.12. 1995, n. 5581, Confl. comp.GIP Trib.Roma e coll.reati minist.Trib.Roma in proc. Leccesi.in *CED Cass.* n. 2023061, concentrava la connessione rilevante in quella contemplata nell'art. 12 lett. a) ritenendo che la *vis attractiva* prevista, in favore del collegio per i reati ministeriali, in relazione a reati commessi da soggetti comuni in concorso con ministri, non si estenda in forza della eccezionalità ai fatti per i quali il concorso medesimo non sia stato ipotizzato nell'imputazione.

¹⁴⁴ Cfr. G. M. Baccari, *La cognizione e la competenza del giudice*, Milano 2011.

¹⁴⁵ Cass. sez. V, 5.5. 2011, n. 18888, Castelli, in *CP* 2011, 3404, ss., con nota di O. Mazza, *La separazione dei poteri va garantita anche nei reati commessi da esponenti del governo*, *ivi*, (nel caso di specie era stato sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, ritenendo non spettante alla camera di appartenenza deliberare sulla natura ministeriale del reato, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., avendo vissuto il comportamento in esame, dedotto come lesivo dell'onore e della reputazione di un deputato, un nesso di mera occasionalità con l'esercizio delle funzioni proprie del ministro).

reato nel momento in cui questo è commesso e il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro. Tale rapporto sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto, mentre sono esclusi dalla categoria in questione i reati in cui sia ravvisabile un mero rapporto di occasionalità tra la condotta illecita del ministro e l'esercizio delle funzioni¹⁴⁶. Si deve trattare di azioni poste in essere per proteggere fini o interessi pubblici collegati alle stesse, tanto che proprio in essi si rinvenga «lo scopo, la ragione, la spinta al compimento dell'atto»¹⁴⁷: comportamenti suscettibili, pertanto, di una giustificazione politica che solo il Parlamento potrebbe valutare e affermare¹⁴⁸, escludendo la antigiuridicità in forza della «necessità»¹⁴⁹.

Ciò che rileva è accertare che l'autore del reato, commesso in concorso o rispetto al quale sussista il vincolo connettivo, abbia avuto presente l'oggettiva finalizzazione della sua condotta alla commissione o all'occultamento di un altro reato¹⁵⁰, non essendo richiesta invece una identità tra l'autore del reato occasionato e quello occasionante¹⁵¹.

In tale prospettiva, se le false informazioni della capo di gabinetto fossero finalizzate ad occultare il reato ministeriale, sarebbe plausibile ritenere che pure al soggetto laico debba riferirsi l'improcedibilità legata qui agli effetti della connessione. Poiché i parametri dell'art. 9 co. 3 l. cost. 1/1989 (tutela di interesse costituzionalmente rilevante; preminente interesse pubblico) configurano cause di giustificazione con *vis expansiva* ex art. 59 c.p., l'esclusione dei coimputati, anche se indiretti, violerebbe l'uguaglianza sostanziale in riferimento a un mendacio funzionalmente orientato a celare il reato ministeriale. L'ipotizzata falsità è riferita all'essere Bartolozzi indagabile già prima delle informazioni al p.m., o meglio al tribunale dei ministri, con una

¹⁴⁶ Cass. sez. VI, 20.5. 1998, n. 8854, De Michelis, in *CED Cass.* n.; Cass. sez. V, 18.6. 2014, n. 34546, C., *ivi*, 264271.

¹⁴⁷ L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *GC* 1979, *Processo Lockheed*, Suppl. al n. 10, 272.

¹⁴⁸ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 465, che definisce tale tesi eccessivamente restrittiva e contraddetta dalla prassi. Segnala il rischio che una tale prospettazione porti a individuare il reato e subito escluderlo G. Zabreelsky, *Procedimenti e giudizi di accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, 902.

¹⁴⁹ L. Carlassare, *Reato ministeriale*, cit., 272, 282 ss. Tale visione trova sostanzialmente nella «necessità» la causa di esclusione dell'antigiuridicità.

¹⁵⁰ Cass. sez. II, 16.10. 2019, n. 44678, Berneschi, 3407, in *CED Cass.* n. 278000.

¹⁵¹ Cass. sez. un., 22.10. 2017, n. 53390, G., in *CED Cass.* n. 271223, chiarisce che ai fini della connessione non è necessaria l'identità soggettiva tra gli autori, essendo sufficiente la sussistenza di un nesso finalistico consapevole tra le condotte, purché il reato «mezzo» sia funzionalmente orientato a realizzare o celare il reato «fine». In tema, M. Alesci, *Il reato continuato alla prova del tempo, tra dimensione soggettiva e oggettiva. "Fine" e "mezzo" nel contesto del "medesimo disegno criminoso"*, in *GP* 2024, fasc. 2, 93 ss.; P. Troisi, *Connessione teleologica e "naturalità" del giudice*, in *AP* 2018, n. 1, 167 ss.

protezione dei possibili interessi costituzionali da riferire a quanto reso in sede di interrogatorio della Capo di Gabinetto.

In un clima generale, segnato dalla peggiore crisi di identità del diritto internazionale degli ultimi anni e dal consumarsi mediante il conflitto di attribuzione dell'ennesima frattura tra magistratura e politica, la vicenda Almasri può dirsi solo apparentemente chiusa dal Parlamento con il diniego dell'autorizzazione a procedere e con la garanzia di impunità riservata ai ministri indagati.

Molteplici interrogativi restano aperti con coloriture politiche che sopravanzano di gran lunga le geometrie tecniche degli istituti, a partire dal dubbio sulla esistenza del preminente interesse pubblico che ha condotto alla liberazione e al rimpatrio¹⁵² sino alla discussa natura dell'improcedibilità riferita ai ministri e alla impervia estensione ai concorrenti.

Ragioni poco palesate (o meglio grossolanamente occultate) di *realpolitik* rischiano di restituire della disciplina speciale dei reati ministeriali il senso di privilegio ingiustificato, piuttosto che di ragionevole deroga al principio di uguaglianza¹⁵³, dimostrando ulteriormente la mancata equiparazione della materia in questione ai meccanismi della giustizia comune¹⁵⁴.

L'analisi della vicenda Almasri rivela un'altra crepa nel sistema della giustizia internazionale e della Corte. Sia che si adotti la lente dell'espressivismo pedagogico del rito¹⁵⁵, sia che ci si attesti sulla posizione più cauta e funzionalista che guarda alle Corti internazionali come «giganti senza gambe e senza braccia»¹⁵⁶, emergono difetti di legittimazione che interrogano sull'efficacia stessa del processo come veicolo di messaggi normativi.

Ci si trova di fronte a un fallimento comunicativo bidimensionale: dal primo punto di vista, il processo stenta a porsi come "teatro" produttivo anche di forme riconciliazione; dal secondo punto di vista, smarrisce il suo valore di "laboratorio di verità" plausibile, perché la ragione di Stato impedisce l'accertamento dei fatti.

¹⁵² Cfr. G. Labrini, *Errori ed orrori*, cit., 54 ss.

¹⁵³ Monito costantemente presente nelle analisi di R. Orlandi, *Autorizzazione a procedere*, cit., 35.

¹⁵⁴ L. Pace, *Reati ministeriali e conflitto di attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, in GC 2016, 1654.

¹⁵⁵ M. Osiel, *Mass Atrocity, Collective Memory, and the Law*, New Brunswick 1997; R. Sloane, *The Expressive Capacity of International Punishment*, in *Stanford Journal of International Law* 2007, vol. 43, n. 1, 71 ss.; C. Stahn, *Justice as Message: Expressivist Foundations of International Criminal Justice*, Oxford 2020.

¹⁵⁶ La visione di M. Damaska, *What Is the Point of International Criminal Justice?*, in *Chicago-Kent Law Review* 2008, vol. 83, n. 1, 329 ss., è focalizzata sui limiti funzionali delle corti e sulla protezione della verità processuale. Cfr. altresì S. Vasiliev, *Crises and Critiques of International Criminal Justice*, in K.J. Heller et al. (Eds.) *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford 2020, 626 ss.

Il messaggio sociale trasmesso appare frammentato e scoraggiante: l'*iter* giudiziario non è riuscito a produrre una narrazione corale e condivisa; al contrario, ha evidenziato una frattura tra la proclamazione dei diritti (nelle corti internazionali) e la loro concreta applicazione nei contesti nazionali.

Le regole di cooperazione con la Corte, ai sensi dello Statuto di Roma, e gli obblighi da esso derivanti, non possono essere disgiunti dalle finalità dell'istituzione stessa, «mirata al perseguimento di un obiettivo globalmente condiviso, ossia quello della repressione dei crimini internazionali» e «delle particolari garanzie che il sistema di giustizia penale internazionale offre in tema di tutela dei diritti dell'imputato»¹⁵⁷.

Attraverso la intricata vicenda in analisi si percepisce tutta l'asimmetria della risposta giuridica, in cui la pedagogia della norma si scontra con l'impenetrabilità delle ragioni di Stato, lasciando il pubblico nazionale e internazionale in una condizione di scontentezza e di incertezza sulla reale tenuta delle garanzie individuali e sull'effettività della risposta penale internazionale.

Altrettanto insoddisfacente appare l'esito, ove si sposti l'attenzione sull'obiettivo minimo dell'accertamento rigoroso della verità processuale e della responsabilità individuale.

Nel complesso, il "servizio di verità", cuore della legittimità delle Corti, si è mostrato in questo caso assai cedevole all'eccezionalità politica.

¹⁵⁷ Lo aveva osservato C. Ragni, *op. cit.*, 751, puntualmente ripreso da C. Meloni, *I rapporti fra l'ordinamento italiano e la Corte penale internazionale alla luce del caso Almasri*, in *QCost* 2025, 423.