Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2026

Il caso Almasri e i difficili rapporti tra potere politico e giurisdizioni interne ed internazionali

di Luca Masera

Editoriale Scientifica

IL CASO ALMASRI E I DIFFICILI RAPPORTI TRA POTERE POLITICO E GIURISDIZIONI INTERNE ED INTERNAZIONALI

di Luca Masera
Professore ordinario di Diritto penale
Università degli Studi di Brescia

Sommario: 1. Introduzione; 2. Sintesi della vicenda; 3. La non convalida dell'arresto e la questione di legittimità costituzionale della legge sulla cooperazione con la CPI: 3.1. Il provvedimento che rimette in libertà Almasri; 3.2. L'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale; 3.3. Considerazioni critiche; 4. Le motivazioni del rifiuto dell'autorizzazione a procedere e la sua estensione ai concorrenti "laici" per reati connessi: 4.1. L'(in)sindacabilità del diniego dell'autorizzazione a procedere; 4.2. L'estensione della disciplina speciale ai "laici" concorrenti nel reato o autori di reato connesso; 5. La responsabilità internazionale dell'Italia per la violazione dei doveri di cooperazione con la CPI: 5.1. Il procedimento nei confronti dell'Italia davanti alla CPI; 5.2. Il diritto penale internazionale sotto attacco; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

I fatti del gennaio 2025, relativi all'arresto e alla rapida liberazione da parte della Corte d'appello di Roma del cittadino libico Osama Elmasry Njeem (noto come Almasri), ricercato dalla Corte penale internazionale per crimini di guerra e crimini contro l'umanità, sono al centro di complesse vicende giudiziarie, ancora non concluse, che coinvolgono o hanno coinvolto tanto i tribunali nazionali, quanto le giurisdizioni internazionali.

La vicenda, come vedremo, è assai intricata, e pone problemi di varia natura: da questioni di diritto processuale penale, relative all'esecuzione in sede interna dei mandati di arresto emanati dalla CPI; a temi di diritto costituzionale e diritto penale, inerenti al rifiuto da parte del Parlamento di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri ed al problema della sua estensibilità ai "laici" coinvolti nella vicenda; sino al tema politicamente più delicato, concernente la

responsabilità internazionale dell'Italia per la violazione del suo dovere di leale collaborazione con la CPI.

Di seguito procederemo anzitutto a sintetizzare i passaggi salienti del caso[1], per poi analizzare i tre momenti di criticità abbozzati sopra, e concludere con alcune considerazioni circa i difficili rapporti tra politica e giurisdizione, di cui la vicenda in esame è uno degli ormai numerosi esempi.

2. Sintesi della vicenda

Il sig. Almasri, cittadino libico, viene arrestato il 19 gennaio 2025 a Torino dalla Polizia di Stato in esecuzione di un mandato d'arresto per crimini di guerra e contro l'umanità emesso il giorno precedente dalla Camera preliminare della CPI (arresto che era stato richiesto in forma secretata dalla Procura presso la CPI nell'ottobre 2024), in relazione ai gravissimi fatti di reato (omicidio, sequestro di persona, tortura, violenza sessuale, lesioni) contestati ad Almasri nella sua veste di capo del campo di detenzione per stranieri di Mitiga e di altre strutture detentive a partire dal febbraio 2015.

La Corte d'appello di Roma, competente a decidere delle richieste di arresto da parte della CPI ai sensi della l. 237/2012, non dispone la convalida, ritenendo – come vedremo meglio nel prossimo paragrafo – che il mancato intervento nel procedimento del Ministero della giustizia costituisca un vizio insanabile della procedura adottata. Alla mancata convalida dell'arresto si accompagna la mancata adozione di misure cautelari: Almasri viene rimesso in libertà e le autorità italiane procedono al suo immediato trasferimento in Libia su un aereo militare.

Le immagini di Almasri accolto in Libia da una folla festante di sostenitori in armi crea sconcerto nell'opinione pubblica (non solo italiana), ed il Ministro della giustizia è chiamato a riferire della vicenda in Parlamento, in un clima di contrasto assai acceso con le opposizioni. Sul piano giudiziario, a fronte di una denuncia da parte di due delle vit-

[1] Per una ricostruzione più analitica delle complesse vicende processuali legate al caso Almasri, cfr. in particolare C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri davanti alla Corte penale internazionale: tra obblighi internazionali e responsabilità per crimini contro i migranti in Libia*, in *Dir., imm., citt.*, n. 1/2026.

time di Almasri per favoreggiamento personale e peculato (in relazione all'utilizzo dell'aereo militare per riportare in Libia Almasri) a carico della Presidente del Consiglio, dei Ministri della giustizia e dell'interno e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai servizi di intelligence, la Procura di Roma iscrive tali soggetti nel registro degli indagati ed immediatamente trasmette gli atti al Tribunale dei ministri di Roma, come disposto dalla legge cost. n. 1/1989 per i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni (art. 96 Cost.).

Nell'agosto 2025, il Tribunale dei ministri dispone l'archiviazione del procedimento nei confronti della Presidente del Consiglio, chiedendo contestualmente l'autorizzazione a procedere per il reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) nei confronti del Ministro della giustizia, per il reato di favoreggiamento (art. 378 c.p.) nei confronti dei Ministri della giustizia e dell'interno e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, e per il reato di peculato (art. 314 c.p.) nei confronti del Ministro dell'interno e del Sottosegretario.

La Camera dei deputati, su parere conforme della Giunta per le autorizzazioni, respinge nell'ottobre 2025 la richiesta del Tribunale in ordine a tutti i soggetti indagati e a tutti i reati ipotizzati. Rimane aperto un procedimento a carico della Capo di gabinetto del Ministro della giustizia per il reato di false dichiarazioni di cui all'art. 371bis c.p., in relazione alle affermazioni rese in sede di esame da parte del Tribunale dei ministri: procedimento all'interno del quale è stato sollevato dalla Camera un conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, sul presupposto che nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nella vicenda sarebbe necessario richiedere l'autorizzazione a procedere.

La vicenda, come già accennato, non ha mancato di avere ripercussioni anche in sede internazionale. A poche settimane dalla scarcerazione di Almasri, la CPI ha aperto nel febbraio 2025 un procedimento nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87 § 7 dello Statuto di Roma[2], chiedendo ragione alle autorità nazionali della mancata collaborazione nell'esecuzione del mandato d'arresto. Nel maggio 2025 l'Italia ha pre-

[2] Art. 87 § 7 Statuto CPI: «Se uno Stato Parte non aderisce ad una richiesta di cooperazione della Corte, diversamente da come previsto dal presente Statuto, impedendole in tal modo di esercitare le sue funzioni ed i suoi poteri in forza del presente Statuto, la Corte può prenderne atto ed investire del caso l'Assemblea degli Stati parti, o il Consiglio di Sicurezza se è stata adita da quest'ultimo».

sentato le proprie osservazioni difensive, che tuttavia non sono state ritenute convincenti dalla Corte, la quale nell'ottobre del medesimo anno si è pronunciata stabilendo all'unanimità la violazione da parte del nostro Paese dei doveri assunti con l'adesione allo Statuto di Roma. Infine, nel gennaio 2026, la Corte ha deciso di deferire l'Italia all'Assemblea degli Stati Parte, che si riunirà nel dicembre di quest'anno.

3. La non convalida dell'arresto e la questione di legittimità costituzionale della legge sulla cooperazione con la CPI

3.1. Il provvedimento che rimette in libertà Almasri

Il primo snodo problematico della vicenda, sul quale vogliamo ora soffermarci, riguarda le ragioni per cui la Corte d'appello di Roma ha deciso di non convalidare l'arresto di Almasri[3].

Il problema riguarda la procedura seguita dalla polizia nel procedere all'arresto. Secondo i giudici romani, l'arresto sarebbe stato eseguito facendo applicazione dell'art. 716 c.p.p., che prevede nelle procedure estradizionali la possibilità dell'arresto su iniziativa della polizia giudiziaria; quando invece la normativa applicabile è quella contenuta nella l. 237/2012, che nel disciplinare le modalità di esecuzione dei mandati di arresto emessi dalla CPI non prevede tale possibilità.

La normativa del 2012 prevede, secondo la ricostruzione fattane della Corte d'appello, tre fasi in cui deve articolarsi il procedimento di applicazione della misura cautelare, anche nelle ipotesi di urgenza che in ambito estradizionale giustificano ai sensi dell'art. 716 c.p.p. l'iniziativa della polizia giudiziaria. «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 co. 1 l. 237/2012); 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, […]", art. 11 co. 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 della misura della custodia cautelare")».

[3] C. app. Roma, sez. IV, 21.1.2025, in *Sist. pen.,* 24.1.2025.

È vero poi, come ricorda la Corte d'appello, che l'art. 3 della legge del 2012 prevede che «in materia di consegna, di cooperazione e di esecuzione di pene si osservano, se non diversamente disposto dalla presente legge e dallo statuto, le norme contenute nel libro undicesimo, titoli II, III e IV, del codice di procedura penale», e dunque parrebbero applicabili le norme in materia di estradizione previste dal titolo II. Tuttavia, secondo i giudici romani, «l'applicazione delle norme richiamate dall'art. 3 della legge è possibile soltanto laddove la legge stessa non abbia provveduto sul punto. Orbene, in punto di applicazione della misura cautelare, la legge ha descritto analiticamente il relativo procedimento, in cui non v'è una previsione attinente alla possibilità di intervento 'di iniziativa' della polizia giudiziaria».

Posta dunque l'inapplicabilità delle norme codicistiche, rispetto al modello delineato dalla legge del 2012 non vi è stato il previsto intervento del Ministro della giustizia, che pur avendo ricevuto la richiesta della CPI, non l'aveva trasmessa al Procuratore generale al momento dell'arresto (mancata trasmissione in relazione alla quale, come già accennato e come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, si è instaurato un procedimento penale nei confronti del Ministro). In conformità al parere del Procuratore generale, la Corte d'appello conclude allora dichiarando «non luogo a provvedere sull'arresto di cui al verbale in atti effettuato da personale di polizia giudiziaria, in quanto irrituale perché non previsto dalla legge».

3.2. L'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale

Il procedimento di esecuzione dei mandati di arresto emessi dalla CPI prevederebbe dunque necessariamente, secondo i giudici romani, l'intervento del Ministro della giustizia, la cui eventuale inerzia nel trasmettere formalmente gli atti al Procuratore generale (come nel caso di specie) precluderebbe l'esecuzione del mandato d'arresto della CPI.

Proprio tale ricostruzione del procedimento previsto dalla legge del 2012 ha poi indotto il medesimo collegio della Corte d'appello di Roma, che aveva rimesso in libertà Almasri, a sollevare nell'ottobre 2025 una eccezione di costituzionalità di tale procedimento per violazione degli artt. 11, 101 co. 2 e 117 co. 1 Cost., nella parte in cui le norme della legge del 2012 «non prevedono che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte d'appello di Roma debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle me-

desime richieste di cooperazione della CPI, dandone notizia al Ministro della giustizia»[4].

Secondo l'ordinanza di rimessione, le disposizioni contenute nella legge del 2012 «in mancanza di un atto del Ministro della giustizia che dia seguito alla richiesta della CPI trasmettendo gli atti al Procuratore generale, non consentono a quest'ultimo di adempiere all'obbligo di cooperazione con la CPI chiedendo nei confronti della persona ricercata i provvedimenti indicati nella richiesta di cooperazione della CPI. Tale *vulnus* all'obbligo di cooperazione con la CPI, di conseguenza, non consente a questa Corte d'appello di deliberare sulle medesime richieste, che non possono essere presentate dal Procuratore generale non essendo state trasmesse dal Ministro della giustizia».

Il procedimento configurato per dare seguito a livello interno alle richieste di assistenza della CPI vedrebbe insomma, nell'interpretazione fornitane dalla Corte d'appello, l'attribuzione di un ruolo decisivo ed insostituibile al Ministro della giustizia, «in quanto le menzionate disposizioni di legge ordinaria condizionano la trasmissione delle richieste di cooperazione della CPI ad una scelta discrezionale ed insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia, anche quando sussiste un obbligo convenzionale internazionale di cooperazione con la CPI». Ma tale ruolo attribuito all'autorità politica risulterebbe in contrasto con l'art. 11 Cost., che impone allo Stato di «promuovere e favorire» le istituzioni internazionali, che, come la CPI, agiscono al fine di «assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni»; con l'art. 117 co. 1 Cost., lo Statuto di Roma avendo valore di "fonte interposta", e dunque le violazioni al dovere di cooperazione delle autorità statali con la CPI contenuto in tale Statuto risolvendosi in una violazione anche del disposto costituzionale; e con l'art. 101 co. 2, «in quanto l'attribuzione della discrezionalità politica al Ministro della giustizia nella procedura in esame (conformemente a quanto ritenuto dalla Camera dei deputati nel diritto vivente dovuto all'esegesi nata dal diniego dell'autorizzazione a procedere) assoggetta il giudice ad una scelta discrezionale di natura politica, inibendone l'attività giurisdizionale di adempimento degli obblighi internazionali previsti dallo Statuto di Roma».

[4] C. app. Roma, sez. IV, 30.10.2025, in *Giur. pen.,* 10.11.2025.

3.3. Considerazioni critiche

Volendo abbozzare qualche considerazione, in attesa della decisione della Corte costituzionale, le ragioni dell'ordinanza di rimessione (che sono poi le medesime che hanno motivato la prima decisione di liberazione di Almasri) non ci convincono, così come non hanno convinto nessuno dei primi commentatori[5], perché partono dal presupposto che non fosse possibile un'interpretazione della legge del 2012 che consentisse la convalida dell'arresto di Almasri, quando invece un'esegesi corretta del dato normativo permetteva agevolmente di giungere a tale conclusione.

Lo snodo della questione riguarda l'interpretazione della clausola di cui all'art. 3 l. 237/2012, per cui in materia di "consegna e cooperazione" si applicano le norme del codice di procedura penale in materia di estradizione "se non diversamente disposto". La Corte d'appello di Roma, come visto sopra, ha ritenuto tale disposizione inapplicabile, perché gli artt. 11 (*Applicazione della misura cautelare ai fini della consegna*) e 14 (*Applicazione provvisoria della misura cautelare*), insieme ad altri articoli della legge del 2012, delineerebbero compiutamente il procedimento di consegna, precludendo l'applicazione in via sussidiaria delle norme codicistiche in tema di estradizione.

In realtà, ci pare perfettamente sostenibile la tesi opposta. È vero,

[5] Tra i contributi critici dei provvedimenti della Corte d'appello di Roma si segnalano, *ex multis*, V. Bolici, A. Di Martino, *La pagliuzza e la trave: il caso Almasri*, in *Quest. giust.*, 25.1.2025: 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 *Sist. pen*., n. 1/2025, p. 179 ss.; A. Di Martino, *La decisione ministeriale di non consegnare un sospetto criminale internazionale come legittimo atto politico discrezionale?*, in *Quest. giust.,* 5.2.2025; T. Epidendio, *Cosa può insegnare il caso Almasri: il problema dell'interpretazione nella cooperazione giudiziaria*, in *Quest. giust.,* 28.11.2025; K. Gavrysh, *Un po' di chiarezza sulla mancata consegna di Osama Elmasry Njeem alla Corte penale internazionale*, in *SIDIBlog*, 24.1.2025; R. Piccirillo, *Il caso Almasry. 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 *Cass. pen.*, n. 5/2025, p. 1456 ss.; L. Poltronieri Rossetti, *The failure to arrest and surrender Osama Elmasry Njeem: That Awful Mess in Rome*, in EJIL: *Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 27.1.2025; G. Vanacore, *La scarcerazione del generale libico Elmasri. Nota critica alla interpretazione resa dalla Corte d'appello di Roma sull'art. 11 della legge di cooperazione tra l'Italia e la Corte penale internazionale*, in *Sist. pen*., 27.1.2025.

infatti, che la legge del 2012 regola il procedimento di applicazione della misura cautelare, ma non contiene alcuna disciplina riguardante l'iniziativa della polizia giudiziaria in caso di urgenza, cioè proprio l'ipotesi che si è verificata nel caso di specie, ed alla quale, in mancanza di regolamentazione espressa, risultava applicabile *ex* art. 3 l. 237/2012 la norma del codice di procedura penale dedicata a tale casistica[6].

Vi erano, del resto, anche ottimi argomenti per ritenere preferibile tale interpretazione rispetto a quella adottata dalla Corte d'appello. Anzitutto, «tra le ragioni a sostegno di questa diversa interpretazione vi sarebbero le esigenze di coerenza con il sistema della cooperazione internazionale in materia di crimini gravissimi, che si caratterizza per l'attivazione in tempi rapidi delle forze dell'ordine per l'arresto di presenti responsabili che potrebbero, altrimenti, facilmente darsi alla fuga»[7]. Nell'interpretazione della Corte, invece, il procedimento di esecuzione dei mandati d'arresto della CPI rimarrebbe privo di un segmento essenziale (la procedura d'urgenza su iniziativa dell'autorità di polizia), creando evidenti problemi di compatibilità della disciplina interna con i doveri internazionali assunti dall'Italia con l'adesione alla CPI.

Inoltre, tale interpretazione conduce ad un altro risultato irragionevole da un punto di vista sistematico, oltre che contrario allo Statuto della CPI: si delinea un modello di esecuzione delle richieste della CPI meno efficiente e rapido di quello previsto per le classiche ipotesi estradizionali, quando la provenienza della richiesta da un organismo sovranazionale, cui l'Italia aderisce, dovrebbe al contrario rendere più agevole l'esecuzione della domanda rispetto a quando essa provenga da un'autorità giudiziaria straniera[8].

I giudici romani si ritengono tuttavia *obbligati* ad un tale esito ermeneutico, del quale non mancano di sottolineare l'incongruenza, in quanto il sistema della legge del 2012 prevederebbe un ruolo di impul-

[6] In questo senso, pur con argomentazioni diverse, si orientano tutti gli autori citati alla nota precedente.

[7] Così C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri,* cit., p. 5.

[8] Cfr. in questo senso il chiaro disposto dell'art. 91 co. 2 lett. c dello Statuto di Roma, per cui «le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose in questo caso rispetto alle richieste d'estradizione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse fra lo Stato richiesto ed altri Stati e dovrebbero anzi, se possibile, esserlo di meno, in considerazione del carattere particolare della Corte».

so necessario del Ministro della giustizia, senza il quale non sarebbe possibile per l'autorità giudiziaria dare seguito alle richieste della CPI; al punto che essi ritengono debba intervenire la Corte costituzionale per riparare al *vulnus* che la legislazione interna determinerebbe rispetto agli obblighi internazionali dello Stato.

Eppure, rappresenta ormai da anni un *leitmotiv* della giurisprudenza costituzionale il principio per cui, davanti a diverse possibili interpretazioni del dato normativo, il giudice deve adottare quella che conduce a risultati conformi alla Costituzione, ed una norma risulta incostituzionale non quando ne è possibile una interpretazione in contrasto con la Carta fondamentale, ma quando è impossibile, alla luce del suo tenore letterale, fornirne una interpretazione a questa conforme.

L'ordinanza di rimessione aveva, allora, il dovere di indicare con precisione quale fosse la norma della legge del 2012, il cui tenore letterale rappresentasse un ostacolo insuperabile all'adozione di interpretazioni che consentissero la convalida dell'arresto e la leale cooperazione con la CPI, fugando di conseguenza anche i dubbi di legittimità costituzionale.

Invece, nessuno sforzo in questo senso viene seriamente compiuto nell'ordinanza di rimessione, che si limita a constatare come sia rilevante «valutare la legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 l. 237/2012 nella parte in cui, in mancanza di un atto del Ministro della giustizia che dia seguito alla richiesta della CPI di arresto e consegna […] trasmettendo gli atti al Procuratore generale, non consentono a quest'ultimo di adempiere all'obbligo di cooperazione con la CPI chiedendo nei confronti della persona ricercata i provvedimenti indicati nella richiesta di cooperazione della CPI». Quale sia la norma che specificamente imporrebbe la previa attivazione del Ministro della giustizia non viene indicato, anche se lo si può indirettamente desumere dal contenuto del provvedimento di scarcerazione, ove si specificava che «la prodromica ed irrinunciabile interlocuzione tra il Ministro della giustizia e la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma» sarebbe imposta dall'art. 2 co. 1 l. 237/2012, per cui «i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito».

Non ci pare davvero che tale disposizione (così come le altre indicate dall'ordinanza di rimessione) sia di un tenore letterale tale, da

impedire un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema della legge del 2012. Considerati i già menzionati vincoli di cooperazione con la CPI e l'irragionevolezza di impedire per le ipotesi di mandato d'arresto della CPI la modalità di esecuzione ad iniziativa della polizia giudiziaria prevista per le ipotesi di estradizione, ci pare sarebbe stato ben possibile rispettare la centralità del ruolo attribuito al Ministro della giustizia dal sistema della legge del 2012, ritenendo al contempo che la clausola di sussidiarietà prevista all'art. 3 della legge consentisse l'applicabilità della disciplina codicistica in materia di esecuzione ad iniziativa della polizia giudiziaria, non trovando la stessa alcuna disciplina nella legge del 2012.

Il vizio che insomma ci pare di riscontrare nell'ordinanza di rimessione (così come nella decisione di non convalida dell'arresto, che si muove nella medesima prospettiva argomentativa) consiste nell'adozione di una (pur plausibile) ricostruzione della legge di cooperazione con la CPI che conduce a risultati ritenuti dal giudice *a quo* incostituzionali, senza prima sforzarsi di cercare una soluzione interpretativa che, nel rispetto del disposto testuale della legge, ne consentisse un'interpretazione costituzionalmente conforme[9].

In ogni caso, ci auguriamo che la prossima decisione della Corte costituzionale possa dire una parola chiara sul punto, sia che sposi la prospettiva qui adottata, che condurrebbe ad una dichiarazione di inammissibilità dell'eccezione proposta, ma potrebbe comunque accompagnarsi all'individuazione da parte dei giudici delle leggi di un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge del 2012; sia a maggior ragione qualora il ricorso venga valutato nel merito.

La vicenda Almasri ha mostrato che, se interpretato nei termini forniti dalla Corte d'appello di Roma, il sistema di cooperazione con la CPI delineato dalla l. n. 237/2012 attribuisce al Ministro della giustizia un potere di impedire arbitrariamente l'esecuzione delle richieste della CPI del tutto distonico rispetto alla logica di leale collaborazione che deve ispirare i rapporti dell'ordinamento interno con tale istituzione. Evitare che in futuro si ripetano situazioni come quella qui in esame non può che rappresentare un obiettivo fondamentale per tutti gli attori istituzionali coinvolti.

[9] In questo senso, cfr. in particolare C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri,* cit., p. 20 ss., e T. Epidendio, *Cosa può insegnare il caso Almasri*, cit.

4. Le motivazioni del rifiuto dell'autorizzazione a procedere e la sua estensione ai concorrenti "laici" per reati connessi

4.1. L'(in)sindacabilità del diniego dell'autorizzazione a procedere

Abbiamo visto sopra come l'inerzia del Ministro della giustizia nel dare seguito alla richiesta della CPI, ed il successivo trasferimento di Almasri in Libia su un aereo militare a seguito dell'emissione da parte del Ministro dell'interno di un decreto di espulsione, siano stati oggetto di un procedimento penale che ha visto nell'agosto 2025 la richiesta da parte del Tribunale dei ministri di Roma di autorizzazione a procedere per i reati di omissione d'atti di ufficio, favoreggiamento e peculato (in relazione al preteso uso indebito dell'aereo militare per l'esecuzione del rimpatrio) nei confronti dei Ministri della giustizia e dell'interno e del Sottosegretario alla Presidenza del consiglio con delega ai servizi di sicurezza[10]; richiesta che è stata respinta dalla Camera dei deputati nell'ottobre 2025, conformemente al parere approvato a maggioranza dalla Giunta per la autorizzazioni[11], in quanto i Ministri avrebbero agito al fine di tutelare la sicurezza dei cittadini italiani presenti in Libia, che, secondo notizie fornite dai servizi di intelligence, in caso di mancata liberazione di Almasri sarebbero stati a rischio di pesanti ritorsioni da parte delle milizie di cui lo stesso Almasri era (ed è tuttora) un alto ufficiale.

Senza entrare nel merito della qualificazione giuridica dei fatti avanzata dal Tribunale dei ministri, e senza neppure analizzare nel dettaglio gli argomenti spesi dalla relazione di maggioranza approvata dalla Camera, ci interessa soffermarci ora su un profilo più generale, concernente le modalità di esercizio da parte del Parlamento (in questo caso, la Camera dei deputati) dei poteri conferitigli dall'art. 9 co. 3 della legge cost. n. 1/1989, secondo cui il Parlamento può decidere di negare all'autorità giudiziaria l'autorizzazione a procedere, qualora ritenga «*con valutazione insindacabile*» che «l'inquisito abbia agito per la tutela di un *interesse dello Stato costituzionalmente rilevante* ovvero per il perseguimento di un *preminente interesse pubblico* nell'esercizio della funzione di Governo».

[10] Cfr. Trib. ministri Roma, 1.8. 2025, in *Sist. pen*., 8.8.2025.

[11] Il testo della relazione di maggioranza, a firma dell'on. Pittalis, è disponibile sul sito della Camera dei deputati.

Negli ultimi anni, il Parlamento si è trovato più volte ad esercitare tale potere, spesso fornendo risposta negativa alla richiesta di autorizzazione, e comunque con esiti sempre dipendenti dall'appartenenza o meno del Ministro inquisito alla maggioranza parlamentare. Esemplari i casi della scorsa legislatura relativi al Ministro Salvini ed alle richieste di autorizzazione a procedere per il reato di sequestro di persona in relazione al divieto di sbarco opposto per diversi giorni ai naufraghi-migranti soccorsi in mare: per vicende pressoché identiche, l'autorizzazione è stata negata quando al momento del voto il Ministro era in carica, e quindi aveva il sostegno della maggioranza parlamentare su cui si appoggiava il Governo (caso Diciotti)[12]; mentre la richiesta è stata accolta (casi Gregoretti e Open Arms) quando il Ministro non era più in carica, ed il suo partito si trovava all'opposizione della nuova maggioranza di governo.

Il caso Almasri non fa eccezione a questa regola. La richiesta di autorizzazione è stata chiesta quando i Ministri inquisiti erano in carica, e la maggioranza governativa ha puntualmente "protetto" i propri esponenti, anche di fronte a comportamenti che, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, hanno comportato serie conseguenze in sede internazionale per il nostro Paese.

In effetti, leggendo la relazione della Giunta approvata dalla Camera, si nota come l'attenzione sia esclusivamente indirizzata ad individuare l'"interesse pubblico" perseguito dai Ministri (come appena ricordato, la tutela degli interessi italiani rispetto a possibili ritorsioni delle milizie legate ad Almasri), senza neppure spendere una parola riguardo ai reati per cui era stato emanato l'ordine di cattura da parte della CPI, e alle conseguenze che ha comportato la liberazione di Almasri.

Come ben noto dalle cronache e dagli atti disponibili sul sito della CPI, Almasri è indagato per crimini contro l'umanità e crimini di guerra, per avere commesso (sia direttamente, che come capo delle milizie che gestiscono diversi campi di detenzione per migranti in Libia) centinaia di omicidi, sequestri di persona, violenze sessuali, torture, lesioni gravissime, a carico delle migliaia di persone transitate nel corso degli anni nei centri da lui ancora attualmente gestiti. Dopo anni di indagine,

[12] Per un'analisi della vicenda, cfr. in particolare L. Masera, *Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti – Alcune riflessioni in attesa della decisione dell'Assemblea del Senato*, in *Dir., imm., citt.*, n. 1/2019.

quando infine Almasri era stato assicurato alla giustizia, viene immediatamente liberato e riaccompagnato in Libia: la lesione del diritto delle vittime all'accertamento delle responsabilità del loro carnefice è eclatante[13]. Eppure, di tutto ciò, nella relazione di maggioranza, non vi è neppure un rapidissimo cenno.

La necessità che il riconoscimento dell'esimente ministeriale sia subordinata ad un giudizio di bilanciamento tra l'interesse protetto e gli interessi offesi dalla condotta del Ministro, riconosciuta in maniera unanime dalla dottrina[14], viene quindi del tutto disattesa nella relazione approvata dalla Camera, che si accontenta di constatare le finalità di pubblico interesse perseguite dai Ministri, senza la minima considerazione dei beni giuridici lesi dai reati ipotizzati nella richiesta di autorizzazione a procedere.

Il problema su cui vogliamo soffermare l'attenzione è proprio questo: il Parlamento può decidere di negare l'autorizzazione con una motivazione che prescinde totalmente dalla considerazione degli interessi violati dai reati per cui l'autorità giudiziaria chiede di procedere, o vi sono spazi per ipotizzare un controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale?

Si tratta di un problema che nella prassi non è mai stato affrontato, posto che non ci constano casi in cui l'autorità giudiziaria abbia sollevato conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale per il rifiuto del Parlamento di concedere l'autorizzazione a procedere, ma che in dottrina è stato ampiamente preso in esame, con posizioni diverse ma comunque largamente convergenti sulla possibilità di un tale scrutinio. Non è questa la sede per ricostruire in modo analitico il

[13] La violazione degli artt. 2 e 3 CEDU derivante dal venir meno dello Stato italiano ai propri doveri procedurali nei confronti delle vittime di Almasri è stata sollevata in un ricorso inoltrato alla CEDU e non ancora registrato, di cui si dà conto in C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri,* cit., p. 22 ss.

[14] Cfr. in particolare A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, n. 1/1990, p. 160, e M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, in *Nomos*, n. 3/2014, p. 24; più di recente, cfr. anche L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali – I limiti all'irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020, p. 70, per cui «il riferimento alla 'preminenza' dell'interesse pubblico comunque introduce nel giudizio del Parlamento un elemento di comparazione tra gli interessi in gioco, che impone di prendere in considerazione non solo il carattere e la natura dell'interesse che il ministro perseguiva con la sua condotta, ma anche gli interessi che tale condotta è andata ad offendere».

dibattito in argomento[15]. In estrema sintesi, è evidente che la riforma costituzionale del 1989, prevedendo che il Parlamento decida sull'autorizzazione a procedere "con valutazione insindacabile", abbia inteso garantire all'organo parlamentare un amplissimo margine discrezionale, in ragione della natura profondamente politica del giudizio sulla richiesta di autorizzazione. Tuttavia, insindacabilità non può significare, secondo la dottrina assolutamente prevalente, creazione di una "zona franca", del tutto sottratta al controllo di legittimità, e viene riconosciuta la possibilità di un intervento della Corte costituzionale quando ad esempio vi siano vizi procedurali nell'adozione della decisione di diniego, oppure la decisione risulti *arbitraria* in quanto si riscontri «una assoluta mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno del diniego di autorizzazione; oppure una totale e riconoscibile inesistenza dei presupposti stessi di una simile decisione»[16]. Posizione che, sia pure come *obiter dictum,* è stata ripresa anche dalla Corte costituzionale in due importanti sentenze-gemelle del 2012[17], dove, nel ricostruire le linee ispiratrici del modello procedimentale elaborato dalla legge del 1989, si specifica che l'apprezzamento del Parlamento è "*insindacabile se congruamente motivato*", così implicitamente ammettendo uno scrutinio sulla legittimità della delibera che neghi l'autorizzazione a procedere.

Vi erano gli estremi, nella situazione qui in esame, perché il Tribunale dei ministri sollevasse un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, ritenendo che la motivazione posta alla base del rifiuto dell'autorizzazione non potesse ritenersi "congruamente motivata", considerata la mancanza di alcuna valutazione riguardo agli interessi lesi dalle condotte dei Ministri?

La risposta non è semplice, trattandosi del classico *hard case,* che

[15] Per una tale ricostruzione, sia consentito il rinvio a L. Masera, *Immunità della politica,* cit., p. 78 ss., cui rinviamo anche per i necessari riferimenti bibliografici.

[16] Così in particolare L. Carlassarre., *Art. 96*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 472: la categoria dell'arbitrarietà come limite implicito all'insindacabilità verrà poi ampiamente ripreso da tutta la dottrina successiva.

[17] Il riferimento è alle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012 (estensori rispettivamente Tesauro e Lattanzi), entrambe relative ad ipotesi di conflitti di attribuzione tra magistratura e Parlamento in ordine alla qualificazione come ministeriale del reato per cui il Ministro è sotto indagine: in entrambe le sentenze, è contenuto un paragrafo di identico tenore che ricostruisce le linee essenziali del procedimento per i reati ministeriali, e nel quale viene utilizzata la formula sopra riportata.

mette alla prova la tenuta delle categorie concettuali esposte sopra. Da un lato, infatti, non ci troviamo di fronte ad un'ipotesi in cui il rifiuto dell'autorizzazione è privo di motivazione, o ha una motivazione assolutamente implausibile, perché confutata da dati di fatto privi di ambiguità; dall'altro, tuttavia, è difficile ritenere che la decisione sia stata "congruamente motivata", quando i contro-interessi offesi dai reati contestati neppure sono stati presi in considerazione.

Sinora, la scelta dei Tribunali dei ministri di non sollevare mai conflitto di attribuzione in caso di rifiuto della richiesta di autorizzazione ha fatto sì che la Corte costituzionale non abbia mai avuto modo di precisare come vada intesa la formula dell'insindacabilità della valutazione del Parlamento, e quali siano di conseguenza i limiti cui deve attenersi la Corte stessa nel valutarne la legittimità. Ciò che ci preme sottolineare – concludendo sul punto – è che il potere di mandare esenti da pena condotte dei Ministri integranti gli estremi di un reato, riconosciuto al Parlamento dalla legge costituzionale del 1989, non può risolversi nell'attribuzione di una delega in bianco al potere politico per la creazione di aree di impunità sottratte a qualsiasi controllo di legittimità. Anche la formula dell'insindacabilità della valutazione parlamentare deve essere interpretata in modo conforme ai principi del nostro ordinamento costituzionale, e non può condurre alla creazione di zone franche, sottratte al controllo della Corte costituzionale: solo a queste condizioni la disciplina del 1989 può essere ritenuta compatibile con il sistema di valori proprio del nostro assetto costituzionale.

4.2. L'estensione della disciplina speciale ai "laici" concorrenti nel reato o autori di reato connesso

Posta questa premessa di carattere generale, rimane da analizzare un tema specifico, ancora *sub iudice*: il problema della perseguibilità della capa di gabinetto del Ministro della giustizia, che – come ricordato sopra – risulta al momento sotto inchiesta per il reato di cui all'art. 371 *bis* c.p. in relazione alle presunte false dichiarazioni rese in sede di esame da parte del Tribunale dei ministri.

La Procura delle Repubblica di Roma, che alla fine di marzo del 2026 ha richiesto il rinvio a giudizio della capa di gabinetto, ritiene che la procedura *ad hoc* prevista per i reati ministeriali non sia applicabile nel caso di specie, posto che l'imputata non riveste la qualifica richiesta, ed il reato contestatole è stato commesso in un momento e per fi-

nalità diverse dai reati oggetto della delibera parlamentare. Nell'aprile 2026 la Camera ha tuttavia sollevato conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, sul presupposto che la connessione del reato con i reati ministeriali per i quali è stata negata l'autorizzazione renderebbe necessario il passaggio parlamentare anche nel procedimento nei confronti della capa di gabinetto.

Il tema, inedito, è assai complesso, in quanto coinvolge il problema dell'estensione ai "laici" della procedura prevista per i reati ministeriali, problema non direttamente disciplinato dalla legge del 1989, e per questo aperto a soluzioni diverse in dottrina[18].

Bisogna anzitutto sottolineare come, a prescindere dalla vicenda relativa alla capa di gabinetto, il procedimento celebrato davanti al Tribunale dei ministri abbia rappresentato la prima occasione in cui è stata chiesta (ed è stata negata) l'autorizzazione a procedere ai sensi della legge del 1989 rispetto ad un soggetto, il Sottosegretario alla Presidenza del consiglio, che non riveste una delle qualifiche soggettive richieste dall'art. 96 Cost. Il Tribunale dei ministri affronta la questione *incidenter tantum*¸ limitandosi a constatare che il procedimento a carico del Sottosegretario «ricade nella competenza funzionale del Tribunale dei Ministri, perché, pur non rivestendo la qualità di Ministro ma di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega ai Servizi Segreti, è indagato di *reato commesso in concorso* con i primi due». Una soluzione non pacifica, potendosi alternativamente sostenere che la mancata autorizzazione a procedere per il Ministro debba estendersi automaticamente a tutti i concorrenti, e dunque non sarebbe stato necessario un voto autonomo rispetto alla posizione del "laico".

La disciplina normativa al riguardo, in effetti, è ambigua. L'art. 4 co. 1 della l. 219/89 (attuativa della legge cost. 1/1989) prevede, in caso di diniego dell'autorizzazione, che l'autorità giudiziaria «dispone l'archiviazione degli atti del procedimento, per mancanza della suddetta *condizione di procedibilità*, nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione è stata negata»: così escludendo l'estensione automatica ai concorrenti della mancata autorizzazione, in coerenza con la qualifica-

[18] La questione è particolarmente intricata, perché interseca anche il tema della qualificazione giuridica della mancata autorizzazione (condizione di procedibilità, causa di giustificazione, o ipotesi *sui generis* di immunità): per un'ampia e recente ricognizione della problematica, cfr. per tutti O. Bruno, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da "rivedere"*, in *Proc. pen. e giust.*, n. 2/2019, p. 450 ss.

zione della stessa come condizione di procedibilità, che non si estende ai concorrenti, invece che come causa di giustificazione, ad efficacia oggettiva. In diversa direzione pare tuttavia orientato il secondo comma della medesima disposizione, ove si prevede che «se il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per l'assenza dei presupposti di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1»: disposto non certo cristallino, ma che sembra prevedere una generale estensione del diniego a tutti i concorrenti nel reato, salva specifica indicazione contraria da parte del Parlamento.

Il Tribunale dei ministri di Roma risolve la questione senza alcuna specifica motivazione sul punto, non cogliendo l'occasione per fare chiarezza su un aspetto inesplorato (almeno per quanto concerne il formante giurisprudenziale) della responsabilità per i reati ministeriali; in ogni caso, in mancanza di precedenti, la decisione non potrà che rappresentare un punto di riferimento per eventuali futuri procedimenti, costituendo la prima occasione in cui è stata chiesta l'autorizzazione a procedere anche per un concorrente "laico" nel reato ministeriale.

Problema diverso – e a quanto ci risulta non ancora indagato in dottrina, oltre che inedito nella prassi – è quello che viene in rilievo nel procedimento a carico della capa di gabinetto, e su cui come già accennato è stata chiamata ad esprimersi la Corte costituzionale. Qui non si tratta solo di valutare se la necessità dell'autorizzazione a procedere riguardi anche i concorrenti "laici" nel reato ministeriale (questione cui, come abbiamo appena visto, ha dato risposta positiva il Tribunale dei ministri di Roma), ma di decidere se tale necessità sussista anche rispetto a "laici" estranei al reato ministeriale, ma indagati per *reato* a questo *connesso* ai sensi dell'art. 12 lett. c) c.p.p. (connessione "se dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi per eseguire o occultare gli altri": secondo l'ipotesi accusatoria, la capa di gabinetto avrebbe reso false dichiarazioni al Tribunale dei ministri per "coprire" la condotta omissiva contestata al Ministro).

A noi pare che una corretta esegesi della disciplina in materia di reati ministeriali debba condurre ad escludere la necessità dell'autorizzazione a procedere per i "laici" autori di reati connessi a quello ministeriale. Anzitutto, depone in questo senso la constatazione che in entrambi i plessi normativi che regolano la materia (la legge cost. 1989

n. 1, e la legge di attuazione 1989 n. 219) non si fa alcun riferimento, neppure implicito, alla possibilità di estendere la disciplina a reati diversi da quelli indicati dall'art. 96 cost., e cioè i reati "commessi nell'esercizio delle loro funzioni" dal Presidente del Consiglio o dai Ministri. La peculiare normativa prevista per tali reati regola quella che, dopo la riforma del 1993 dell'art. 68 Cost., rappresenta oggi l'unica ipotesi in cui l'autorità giudiziaria deve chiedere al Parlamento l'autorizzazione per poter procedere nei confronti di un soggetto sospettato di aver commesso un reato: il passaggio parlamentare costituisce una deroga al principio generale dell'obbligatorietà *erga omnes* della legge penale, ed in quanto ipotesi eccezionale non può che essere interpretata in chiave restrittiva.

Anche in prospettiva teleologica, l'estensione della richiesta di autorizzazione ai reati connessi commessi da "laici" ci pare distonica rispetto alle finalità ed ai presupposti della disciplina speciale. Come già ricordato sopra, l'esimente ministeriale si giustifica con l'esigenza di garantire l'immunità dalla giurisdizione penale al Ministro che abbia commesso un reato al fine di tutelare "un preminente interesse pubblico", così introducendo una qual forma di "ragion di Stato", che può essere invocata solo dai soggetti (Presidente del Consiglio e Ministri) posti al vertice dell'apparato statale. Ora, pensare di estendere tale disciplina ad ipotesi in cui non ricorrono né la qualifica soggettiva, né la finalità richiesta dalla normativa speciale (in quanto nelle ipotesi di connessione qui in considerazione l'agente ha agito con lo scopo di favorire o occultare la commissione di un reato, non con lo scopo di tutelare un preminente interesse pubblico), ci pare conclusione davvero poco ragionevole alla luce della *ratio* della disciplina del 1989. Se già è problematica la scelta di un procedimento *ad hoc* per i reati ministeriali, che introduce una frattura rispetto al principio-cardine dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, sostenere che la disciplina speciale abbia una *vis actractiva* capace di estenderne l'applicazione a tutti i reati, da chiunque compiuti, che siano in qualche modo connessi a quelli del Ministro, significa sottrarre alla giurisdizione fatti che poco o nulla hanno a che vedere con le ragioni giustificatrici della guarentigia prevista dall'art. 96 Cost., in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

5. La responsabilità internazionale dell'Italia per la violazione dei doveri di cooperazione con la CPI

5.1. Il procedimento nei confronti dell'Italia davanti alla CPI

Di estremo interesse sono, infine, i profili relativi al procedimento svoltosi davanti alla CPI in ordine alla violazione da parte dell'Italia del dovere di cooperazione con la Corte assunto in seguito alla ratifica dello Statuto di Roma.

Il procedimento nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87 § 7 dello Statuto della CPI[19] ha inizio già poche settimane dopo la liberazione di Almasri, con la formale richiesta all'Italia da parte della Camera preliminare di chiarire le ragioni della mancata esecuzione del mandato d'arresto[20]. Pochi giorni dopo l'Ufficio della Procura depositava le proprie osservazioni[21], mentre la memoria difensiva dell'Italia perveniva alla Camera nel mese di maggio 2025[22].

La Corte rende la propria decisione nel mese di ottobre, accertando la violazione da parte dell'Italia dei suoi doveri di cooperazione[23]. La premessa della motivazione sta nel carattere contraddittorio delle ragioni addotte nelle varie fasi della procedura dall'Italia per giustificare la liberazione di Almasri: da un lato l'Italia adduce l'argomento di una concorrente richiesta di estradizione di Almasri da parte dell'autorità libica, che oltre a non essere stata ritualmente notificata avrebbe semmai dovuto comportare ai sensi dello Statuto una immediata interlocuzione con la CPI, e non certo la sua messa in libertà, come in concreto avvenuto; dall'altro, mette in luce per giustificare l'inottemperanza

[19] Cfr. *supra,* nota 2.

[20] Il documento, del 17.2.2025, è reperibile su *Sist. pen.,* 20.2.2025.

[21] Anche tale documento (del 21.2.22025) è disponibile su *Sist. pen*., 26.2.2025, 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.*

[22] La memoria non risulta pubblicata, anche se i suoi contenuti sono desumibili dalla ricostruzione operatane nella decisione della Camera, di cui si darà conto *infra*.

[23] Pre-Trial Chamber I, *Decision on Italy's non-compliance with a request for cooperation,* 17.10.2025, in *Sist. pen*., 21.10.2025, con nota di M. Crippa, *Per la Corte penale internazionale l'Italia ha violato gli obblighi di cooperazione per via della mancata consegna del libico Almasri all'Aia*, in *Sist. pen*., n. 10/2015, p. 175 ss. e L. Poltronieri Rossetti, *Bene captum male dimissum: la Corte penale internazionale accerta la violazione degli obblighi di cooperazione nella mancata consegna di Elmasry*, in *Oss. fonti*., n. 3/2025, p. 191 ss.

all'obbligo di cooperazione l'esistenza di presunti errori nel mandato di arresto (un refuso nella determinazione della fine del *tempus commissi delicti*, indicato erroneamente nel 2015 invece che nel 2025) o la circostanza che il mandato fosse stato sottoscritto a maggioranza dei giudici (come noto la CPI prevede l'istituto della *dissenting opinion*), argomenti che la Corte non ha difficoltà a superare, considerato il carattere meramente materiale dell'errore, peraltro prontamente corretto, e l'ovvia considerazione che la presenza di un'opinione dissenziente non inficia la validità dell'atto[24]. Emerge in ogni caso in modo indiscutibile, agli occhi dei giudici dell'Aia, che il sistema interno non è stato in grado di cooperare in modo efficace all'esecuzione di un mandato d'arresto correttamente trasmesso dalla Corte.

L'accertamento dell'inadempienza da parte dell'Italia non si accompagna al suo deferimento (previsto all'art. 87 § 7 dello Statuto) all'Assemblea degli Stati parte o al Consiglio di sicurezza (possibile quando, come nel caso della Libia, la Corte è stata adita da quest'ultimo), perché la Corte concede all'Italia un termine di due settimane per depositare osservazioni relative ad eventuali procedimenti interni inerenti alla vicenda *sub iudice*.

Nella memoria di risposta alle sollecitazioni della Corte[25], l'Italia ricorda anzitutto che la vicenda Almasri ha rappresentato il primo caso di esecuzione nel nostro Paese di un mandato d'arresto della CPI, e sostiene che proprio i problemi emersi in tale vicenda abbiano indotto il Governo a riflettere su come rivedere e migliorare le procedure interne, prefigurando anche la possibilità di una modifica parlamentare della legge del 2012[26]. Per quanto riguarda poi i procedimenti giudiziari relativi alla vicenda, la memoria riferisce dell'apertura del procedimento a carico dei Ministri e della mancata autorizzazione a procedere dal Parlamento, riferendo peraltro che «*against Parliament's decision, the judiciary has the power to raise the issue of a conflict of State pow-*

[24] Cfr. sul punto più ampiamente C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri,* cit., p. 16 ss.

[25] Disponibile sul sito della Corte, *Italy's Response to the Pre-Trial Chamber's invitation to provide information on relevant domestic proceedings – ICC-01/11-209*, del 31.10.2015.

[26] «*Our Government, in particular, is committed to reviewing and enhancing the practical methods and legal forms of communication between State bodies in cases of request for cooperation by this Court for the arrest and surrender of suspects. A possible revision of Law no. 237/2012 is also being considered*».

ers attribution before the Constitutional Court; furthermore, the issue may be raised without any set deadlines to be complied with. The Constitutional Court judged analogous appeals admissible in several occasion (please see: decisions no. 217/1994, and no. 212/2016»: si lascia così intravvedere la possibilità che il procedimento venga riattivato a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, riferendo il dato inesatto che analoghi ricorsi sono già stati accolti in passato, quando invece, come visto sopra, non si è mai verificato che un Tribunale dei ministri sollevasse conflitto di attribuzioni rispetto ad un rifiuto di autorizzazione a procedere, ed i precedenti citati riguardano conflitti che avevano tutt'altro oggetto (trattandosi di decidere nel caso del 1994 a chi tra magistratura e Parlamento spettasse il potere di disporre l'archiviazione del procedimento, e in quello del 2016 di valutare se un reato fosse o meno riconducibile alla categoria dei reati ministeriali).

La decisione del gennaio della CPI non considera esaurienti le indicazioni fornite, e decide (a maggioranza) di rinviare l'Italia al giudizio della Assemblea degli Stati parti (la cui prossima seduta è prevista nel dicembre 2026) per la violazione dei propri doveri di cooperazione[27]. La Corte accoglie con favore la volontà dell'Italia di superare per il futuro gli ostacoli (prasseologici e normativi) che hanno impedito la consegna di Almasri, ma proprio la vaghezza delle indicazioni fornite riguardo alla possibile riapertura in sede interna di un procedimento relativo alla scarcerazione di Almasri[28] rappresenta l'argomento decisivo per non ritenere sufficienti le rassicurazioni fornite dall'Italia. Alla Corte rimane insomma il dubbio, che, qualora si ripresentasse in futuro un caso simile alla vicenda Almasri, le autorità italiane (anche alla luce dell'esito del procedimento giudiziario interrotto dalla pronuncia del Parlamento) potrebbero essere ancora nella condizione di non volere o di non essere in grado di fornire una cooperazione efficace[29],

[27] Pre-Trial Chamber I, *Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties,* 26.1.2016, in *Sist. pen*., 28.1.2026, con nota di C. Meloni, *La Camera preliminare della CPI ha deferito l'Italia all'Assemblea degli Stati parte per la mancata cooperazione nel caso Almasri.*

[28] «*Italy further indicates that 'the Judiciary has the power to raise the issue of a conflict of State power attribution before the Constitutional Court', but neither explains whether such a procedure is ongoing nor whether such proceedings concern Italy's noncompliance, or instead the parliament's decision to block the prosecution of ministers and under-secretary*».

[29] «*The Majority considers that the Chamber, in exercising its discretion, must determine whether, if a similar situation would arise today, it would be clear that Italy*

e per questo ritiene necessario investire della questione l'Assemblea degli Stati parte[30].

5.2. Il diritto penale internazionale sotto attacco

Il deferimento dell'Italia da parte della CPI per la violazione del suo dovere di cooperazione rappresenta l'ennesimo, grave segnale delle crescenti difficoltà con cui deve confrontarsi negli ultimi anni la Corte.

La mancata cooperazione con la CPI da parte degli Stati membri non è, a dire il vero, una novità: già una decina di anni fa, nel caso Al-Bashir – che vedeva coinvolto l'allora Presidente in carica del Sudan, per cui la CPI aveva emanato un mandato d'arresto per genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità –, diversi Stati parte erano venuti meno al loro dovere di cooperazione, non arrestando il ricercato quando si trovava sul loro territorio, ed erano per questo stati oggetto di condanna da parte della Corte[31].

Negli ultimi anni, come noto, la Corte ha iniziato ad occuparsi non più solo di situazioni riguardanti il continente africano, ma anche di conflitti che vedono coinvolti Stati molto potenti sullo scenario internazionale, che non hanno sottoscritto lo Statuto di Roma, ma nei cui confronti la CPI risulta competente in ragione della nazionalità delle

would be able and willing to cooperate in the arrest and surrender of suspects sought by the Court, irrespective of the person's nationality. At present, taking into account the "obstacles" and challenges raised by Italy in relation to its domestic law – 12 months after Italy's failure to comply with the Requests concerning Mr Njeem – and further noting the ambiguous wording in the assurances provided by Italy in its latest submissions, the Majority considers that the aforementioned question must be answered in the negative».

[30] I poteri dell'Assemblea in risposta a un deferimento per non-cooperazione sono disciplinati dall'Allegato alla Risoluzione ICC-ASP/10/Res.5, adottata per consensus il 21 dicembre 2011 e aggiornata nel 2018 con il documento ICC-ASP/17/31; la procedura davanti all'Assemblea ha natura non-giudiziale e non-coercitiva, posto che l'Assemblea si muove esclusivamente sul piano politico-diplomatico, senza poter modificare le determinazioni della Corte né adottare misure sanzionatorie vincolanti: sul punto, cfr. per tutti O. Bekou, *Dealing with Non-cooperation at the ICC: Towards a More Holistic Approach*, in *International Criminal Law Review*, 2020, p. 911 ss., dove si constata la scarsissima efficacia che lo strumento del deferimento all'Assemblea ha mostrato nel corso del tempo.

[31] Per una sintesi del caso e per i riferimenti alle decisioni di censura nei confronti di Giordania, Sudafrica, Ciad e Malawi, cfr. ancora C. Meloni, M. Crippa, *La mancata cooperazione dell'Italia nel caso Almasri,* cit., p. 15.

vittime: ci riferiamo ovviamente ai mandati di arresto nei confronti del Presidente russo Putin e del Primo ministro israeliano Netanyahu, rispettivamente nel marzo 2023 e nel novembre 2024.

In entrambe tali situazioni, le reazioni nei confronti del tentativo della CPI di fare rispettare il diritto penale internazionale sono state durissime, come mai prima d'allora.

Per quanto riguarda la Russia, i Tribunali interni hanno messo sotto processo i giudici della CPI che hanno sottoscritto il mandato d'arresto, condannandoli in contumacia nel dicembre 2015 a durissime pene detentive[32], e già uno Stato parte (la Mongolia) è stato condannato per la mancata cooperazione in occasione di una visita di Stato del Presidente russo.

Ancora più preoccupanti le reazioni nel caso di Israele. Gli Stati Uniti, come forma di ritorsione nei confronti del mandato di arresto riguardante uno stretto alleato, hanno emesso nei confronti dei magistrati coinvolti misure restrittive che, specie sotto il profilo dell'agibilità finanziaria, rendono assai difficile la vita quotidiana dei loro destinatari[33]; ed uno Stato membro dell'Unione europea (l'Ungheria) ha rivendicato pubblicamente la propria volontà di non cooperare con la Corte, ricevendo con tutti gli onori il ricercato Netanyahu, e proclamando per bocca dell'allora Primo ministro Orban la volontà di revocare l'adesione dell'Ungheria allo Statuto di Roma.

Si tratta, come evidente, di situazioni che costituiscono un vero e proprio rischio esistenziale per la CPI. Da un lato due Paesi estranei allo Statuto di Roma, ma che detengono le due maggiori forze militari del mondo, hanno ormai dichiarato guerra aperta alla Corte, minacciando direttamente i magistrati che assumono decisioni sgradite alle superpotenze; dall'altro, anche tra gli stessi Paesi europei, che sin dalla sua istituzione sono stati i più fermi sostenitori della Corte, si registrano posizioni di esplicito e radicale rifiuto di ogni forma di collaborazione.

---

[32] Per il documento dell'*Associazione italiana dei Professori di Diritto Penale*, in solidarietà con il giudice Rosario Aitala, condannato a 15 anni di reclusione da un Tribunale penale russo, cfr. *Sulla condanna a 15 anni di reclusione di Rosario Aitala, giudice della Corte Penale Internazionale, da parte di un tribunale russo,* in *Giust. ins.,* 16.12.2025.

[33] Cfr. al riguardo *Un appello di oltre 400 giuristi al Parlamento Europeo a difesa della Corte Penale Internazionale e dei suoi giudici, sanzionati dagli Stati Uniti,* in *Sist. pen.,* 16.12.2025.

In questo drammatico scenario, la vicenda Almasri si colloca su un piano di gravità indubbiamente minore. È vero, infatti che l'Italia non ha adempiuto ai suoi doveri di cooperazione, ed è per questa ragione stata condannata e deferita all'Assemblea degli Stati parte; ma va altresì sottolineato che, nel corso del procedimento davanti alla Corte, il nostro Paese ha espresso la volontà di superare gli ostacoli che hanno impedito la consegna di Almasri, arrivando sino ad ipotizzare, se risultasse necessario, anche un intervento normativo di riforma della legge che regola la cooperazione con la Corte.

Certo per il momento non si tratta che di "*ambiguos wording*", per riprendere l'espressione della Corte[34], e soltanto i prossimi sviluppi mostreranno se le dichiarazioni rese alla Corte costituiscono solo una forma di argomentazione difensiva, o corrispondono ad una reale volontà di rimediare al grave incidente verificatosi con la mancata consegna di Almasri. Rimane comunque un segnale preoccupante che il Paese che ha ospitato la firma del Trattato istitutivo della Corte si ritrovi sottoposto al giudizio degli Stati parte in ragione della sua mancata cooperazione. Il sostegno all'operato della Corte almeno da parte dei Paesi europei è assolutamente indispensabile perché essa possa continuare ad operare, pur nel difficilissimo contesto internazionale che abbiamo appena rapidamente descritto; e le parole che da ultimo ha pronunciato il Presidente Mattarella[35], ricordando l'importanza di difendere le Corti internazionali dagli attacchi cui sono sottoposte, permettono di nutrire la speranza che il nostro Paese non si sottragga al suo dovere etico e politico, oltre che giuridico, di fornire in futuro alla Corte la massima collaborazione, relegando il caso Almasri ad un (ci auguriamo isolato) incidente di percorso.

6. Conclusioni

L'analisi degli sviluppi della vicenda Almasri ci ha portato ad affrontare temi tra loro molto diversi, ma accomunati tutti dall'avere ad oggetto situazioni di frizione o di vero e proprio contrasto tra le istan-

[34] Cfr. *supra,* nota 29.

[35] Il riferimento è alle parole pronunciate dal Presidente della Repubblica nel corso della sua visita a Praga dell'aprile 2026, quando ha fermamente sostenuto la necessità di proteggere le corti internazionali, definendo "grave" qualsiasi aggressione nei loro confronti.

ze del potere politico (ed in particolare del Governo) e le prerogative della giurisdizione (nazionale ed internazionale). Si tratta, purtroppo, di una costante dell'attuale momento storico, specie in materia di diritto dell'immigrazione: quando l'autorità giudiziaria assume una decisione che ostacola l'implementazione delle politiche governative, gli attacchi *ad personam* ed i toni virulenti sono ormai una consuetudine.

In questa specifica vicenda, il contrasto si è sviluppato in una duplice sede, interna ed internazionale.

Per quanto riguarda l'ambito domestico, è anzitutto da augurarsi che la Corte costituzionale possa chiarire i profili di problematicità del sistema interno di cooperazione con la CPI messi in luce dalla Corte d'appello romana, e del resto ammessi dallo stesso Governo nelle sue osservazioni alla CPI analizzate sopra. L'esecuzione dei mandati d'arresto emessi dalla CPI non può essere meno efficiente e vedere applicato un maggior margine di discrezionalità politica del Governo rispetto alle ordinarie procedure di esecuzione applicabili in ambito estradizionale: tenendo questo come obiettivo minimale, non dovrebbe essere difficile pervenire *de iure condito* (ed in attesa di auspicabili interventi del legislatore, magari sollecitati dalla prossima decisione della Corte costituzionale) ad interpretazioni della legge del 2012 tali da evitare futuri "casi Almasri".

Una riflessione più approfondita meriterebbe poi il tema della responsabilità penale dei Ministri e dell'interpretazione da fornire alla clausola della natura "insindacabile" della valutazione parlamentare, prevista dalla legge costituzionale del 1989. Sinora i Tribunali dei ministri non hanno mai sollevato un conflitto di attribuzioni nei confronti di un rifiuto dell'autorizzazione a procedere richiesta nei confronti di un Ministro, anche di fronte a relazioni, approvate dal Parlamento, che presentavano significativi profili di criticità logica e giuridica. Ci parrebbe opportuno, qualora si dovessero presentare in futuro ipotesi di diniego di autorizzazione a procedere "non congruamente motivate" (per usare la formula della Corte costituzionale), che i Tribunali dei ministri portassero la questione all'attenzione della Corte costituzionale, perché chiarisca quali margini siano da riconoscere alla discrezionalità del Parlamento, posto che in un sistema costituzionale dei limiti a tale discrezionalità comunque vi devono essere; e tanto più considerato che, come visto sopra, è lo stesso Governo, nel procedimento di fronte alla CPI, ad avere evocato la possibilità che del rifiuto parlamentare dell'autorizzazione a procedere potesse venire investita

la Corte costituzionale (addirittura erroneamente affermando che vi erano precedenti in tal senso, che in realtà non ci sono).

Alcune brevi riflessioni, per concludere, sui profili internazionali della vicenda. La condanna dell'Italia da parte della CPI per la mancata cooperazione nell'arresto di un soggetto sospettato di crimini atroci rappresenta una brutta pagina per il nostro Paese, ancora più grave considerato il difficile momento in cui si trova la CPI. Ci pare tuttavia di intravvedere, nell'atteggiamento del Governo, un cambiamento di toni rispetto a quelli usati in prima battuta, quando il Ministro della giustizia aveva provato ad addebitare a presunte irregolarità procedurali da parte della CPI la mancata consegna del ricercato, e la Presidente del Consiglio aveva reagito con durezza alla notizia dell'apertura di un procedimento nei confronti dell'Italia da parte della CPI. Le osservazioni depositate nel corso della procedura da parte italiana hanno evidenziato la volontà di porre rimedio alle riconosciute inefficienze del sistema interno, ad anche i contenuti della comunicazione mediatica alla notizia del deferimento all'Assemblea degli Stati parte sono stati molto più concilianti che in passato. Non possiamo, allora, che augurarci che sia in sede politica, di fronte all'Assemblea nella seduta di dicembre, che in sede di implementazione *pro futuro* della disciplina interna in materia di cooperazione, l'Italia voglia assumere un ruolo di sostegno dell'operato della CPI, tanto più essenziale considerato come gli Stati dell'Unione europea rappresentino oggi tra i pochi attori dello scenario internazionale che hanno con tale istituzione un rapporto non conflittuale. Il diritto penale internazionale, pur con tutti gli evidenti limiti evidenziatisi nel ventennio di operatività della CPI, rappresenta un'istanza di giustizia universale per i crimini che offendono il senso minimo di umanità che non può essere abbandonata, per quanto in questo momento storico possa apparire lontana dallo spirito di tempi sempre più inclini alle ragioni delle armi e della forza.

* * *

Abstract

Ita

Il lavoro prende in esame le diverse e complesse questioni giuridiche emerse, in sede interna ed internazionale, in relazione alla vicenda del cittadino libico destinatario di un mandato d'arresto della Corte penale internazionale, che nel gennaio 2025 è stato prima arrestato e poi riaccompagnato in Libia dalle autorità italiane. Vengono in particolare prese in esame tre distinte problematiche: la prima questione, attualmente al vaglio della Corte costituzionale, riguarda la conformità del sistema interno di cooperazione con la CPI agli obblighi di leale collaborazione con la Corte assunti dall'Italia con l'adesione allo Statuto di Roma; la seconda concerne i presupposti ed i limiti del potere del Parlamento di negare l'autorizzazione a procedere per i cd. reati ministeriali, e i termini dell'estensione della speciale procedura prevista in questi casi anche ai soggetti concorrenti con il Ministro ed agli indagati per reati connessi; la terza infine è relativa al procedimento svoltosi davanti alla CPI per la violazione dei doveri assunti ai sensi dello Statuto, e conclusosi con il deferimento del nostro Paese all'Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma.

En

This paper examines the diverse and complex legal issues that have emerged, both domestically and internationally, in relation to the case of a Libyan national subject to an arrest warrant from the International Criminal Court (ICC), who was arrested in January 2025 and then returned to Libya by Italian authorities. Three distinct issues are specifically addressed: the first, currently under review by the Constitutional Court, concerns the conformity of the domestic system of cooperation with the ICC with the obligations of loyal cooperation with the Court undertaken by Italy; the second concerns the conditions and limits of Parliament's power to deny authorization to proceed for so-called ministerial crimes, and the terms of the extension of the special procedure provided in these cases to individuals who have participated with the Minister to the crime and to those under investigation for related crimes; the third, finally, concerns the proceedings before the ICC for the violation of the Rome Statute, and which concluded with the referral of our country to the Assembly of States Parties to the Rome Statute.