

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2026

### 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

di Chantal Meloni e Maria Crippa

**Abstract:** Con la decisione del 17 ottobre 2025, la Camera preliminare I della Corte penale internazionale ha accertato la violazione, da parte dell'Italia, degli obblighi di cooperazione previsti dallo Statuto di Roma a seguito della mancata consegna alla Corte di Osama Elmasry Njeem (Almasri), ricercato per crimini internazionali. Dopo aver ricostruito gli elementi essenziali della vicenda, scaturita nella scarcerazione e il rimpatrio in Libia, il lavoro colloca la vicenda nel più ampio contesto delle indagini della Cpi in Libia, con particolare riferimento ai crimini contro detenuti, migranti e rifugiati. Sono quindi esaminate le questioni giuridiche sollevate dalla decisione italiana di non eseguire la richiesta della Corte, con attenzione all'interpretazione della legge di cooperazione n. 237/2012 e alle conseguenze sul piano interno, tra cui il coinvolgimento del Tribunale dei Ministri e il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti di alcuni membri del Governo. L'analisi si concentra poi sulle responsabilità internazionali dell'Italia per la violazione degli obblighi di cooperazione anche in relazione a un procedimento pendente dinanzi alla Corte EDU, nonché alla luce dell'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Roma sulla possibile illegittimità costituzionale della normativa. Infine, il contributo offre alcune riflessioni sulle connivenze a livello europeo con le politiche illegali delle autorità libiche.

**Abstract:** By the decision adopted on 17 October 2025 the Pre-Trial Chamber I of the International Criminal Court, has found that Italy had violated its obligations of cooperation under the Rome Statute following its failure to surrender to the Court Osama Elmasry Njeem (Almasri), who was wanted for international crimes. After reconstructing the events that led to Almasri's release and return to Libya, the paper places the case within the broader context of the ICC's investigations in Libya, with particular reference to crimes committed against detainees, migrants and refugees. The legal issues raised by the Italian authorities' decision not to comply with the Court's request are examined, focusing on the interpretation of cooperation Law No. 237/2012 and the consequences that followed, including the involvement of the Tribunal of Ministers and the refusal to authorize proceedings against members of the government. The analysis subsequently addresses the international responsibility of Italy also in light of the referral of the State to the Assembly of States Parties to the ICC, a pending case before the ECHR, and the referral order issued by the Rome Court of Appeal concerning the possible unconstitutionality of the relevant national legislation. Finally, the article offers some reflections on the forms of complicity at the European level with the unlawful policies pursued by the Libyan authorities.

# 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\*

---

di Chantal Meloni e Maria Crippa\*\*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Dall'arresto alla decisione sulla liberazione e conseguente riaccompagnamento di Almasri in Libia. – 3. Il caso Almasri nell'ambito delle indagini della Corte penale internazionale in Libia. – 4. Le conclusioni del Tribunale dei Ministri sui profili di responsabilità ministeriali. – 5. La violazione da parte dell'Italia degli obblighi di cooperazione con la Cpi e il procedimento ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto di Roma. – 6. La questione di legittimità costituzionale sollevata in merito all'interpretazione della legge 237/2012 sulla cooperazione con la Cpi. – 7. Possibili profili di responsabilità dell'Italia ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 8. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il 17 ottobre 2025 la Camera preliminare I della Corte penale internazionale ('Cpi') ha adottato una importante decisione nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87(7) Statuto di Roma<sup>1</sup>. I giudici hanno ritenuto sussistente la violazione degli obblighi internazionali di cooperazione sanciti dagli artt. 86 e seguenti Statuto di Roma, che impegnano gli Stati parte alla più fattiva e leale collaborazione con la Cpi nell'esecuzione delle richieste di arresto e consegna, nonché di altri provvedimenti d'indagine. A seguito di tale decisione, il 26 gennaio 2026, i giudici hanno formalmente deferito l'Italia all'Assemblea degli Stati Parte della Cpi ('ASP') per ogni determinazione in merito alle misure da prendere nei confronti dello Stato<sup>2</sup> (si veda *infra*, par. 5). La decisione giunge a conclusione del procedimento inaugurato il 17 febbraio 2025 dalla Cpi a seguito dell'arresto e della mancata consegna del cittadino libico Osama Elmasry Njeem ('Almasri'), ricercato dalla Cpi per crimini internazionali<sup>3</sup>. Come noto, infatti, nel gennaio 2025 Almasri è stato raggiunto da un mandato di arresto della Cpi, a seguito del quale veniva tempestivamente arrestato dalle forze dell'ordine italiane. Il

---

\* Il lavoro è frutto della riflessione comune delle Autrici. Nondimeno, i paragrafi 1, 2, 3 e 4 sono da attribuirsi a Maria Crippa, e i paragrafi 5, 6, 7 e 8 a Chantal Meloni.

\*\* Chantal Meloni, Professoressa associata di diritto penale, Università degli Studi di Milano, Maria Crippa, Assegnista di ricerca, Università degli studi di Milano.

1. Si tratta di Camera preliminare I, *Decision on Italy's non-compliance with a request for cooperation* (Decisione sul mancato ottemperamento dell'Italia a una richiesta di cooperazione), 17 ottobre 2025, ICC-01/11-209. Per una prima analisi del provvedimento sia consentito il rinvio a 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.*, 10/2025, pp. 175-179.

2. Camera preliminare I, *Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties*, 26 gennaio 2026, ICC-01/11-224 1/8 PT, con breve commento di C. Meloni, in *Sist. Pen.*, 28 gennaio 2026: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/meloni-la-camera-preliminare-i-della-corte-penale-internazionale-ha-deferito-litalia-allassemblea-degli-stati-parte-per-la-mancata-cooperazione-nel-caso-almasri>.

3. Si veda Camera preliminare I, *Invitation to the Italian Republic to provide submissions concerning its failure to surrender Osama Elmasry/Almasri Njeem to the Court following his arrest* (Invito alla Repubblica italiana a presentare osservazioni in merito alla mancata consegna di Osama Elmasry/Almasri Njeem alla Corte a seguito del suo arresto), 17 febbraio 2025, ICC-01/11-162.

presente contributo offre, innanzitutto, una ricostruzione non solo fattuale degli eventi che hanno condotto all'arresto di Almasri, ma si concentra altresì sulle vicende giudiziarie che hanno seguito la scarcerazione e il contestuale accompagnamento del ricercato in Libia (par. 2). La vicenda, dei cui risvolti in sede nazionale e internazionale si intende dare conto in questa sede, si inserisce nel contesto più ampio delle indagini aperte nel 2011 dall'Ufficio del Procuratore della Cpi nella situazione in Libia, a seguito di un *referral* del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (par. 3)<sup>4</sup>. L'emissione del mandato di arresto nei confronti di Almasri risulta di particolare interesse, in quanto si tratta del primo indagato ricercato dalla Cpi per le violenze e i crimini nei confronti di soggetti privati della libertà personale in Centri di detenzione libici, tra cui anche migranti e rifugiati, nell'ambito della situazione in Libia<sup>5</sup>. In particolare, la Procura della Cpi ha contestato ad Almasri la commissione di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra nei confronti dei detenuti del carcere libico di Mitiga, nei pressi di Tripoli, all'epoca dei fatti sotto il suo comando. Sebbene il mandato di arresto non faccia espresso riferimento a migranti e rifugiati tra le vittime di Almasri, nella prospettazione accusatoria si dà atto della commissione di tali crimini per ragioni, oltre che religiose, ideologiche, politiche e di genere, anche razziali ed etniche e legate, in particolare, alla provenienza dei detenuti di origine subsahariana. Il mandato di arresto si pone all'intersezione tra due filoni di indagine, relativi ai crimini internazionali perpetrati nei Centri di detenzione libici e nei confronti di migranti e rifugiati. Si tratta del primo provvedimento giurisdizionale della Cpi che prende in considerazione le gravi violazioni di cui sono vittime persone provenienti dall'Africa sub-sahariana che transitano in Libia nel corso della rotta migratoria, la cui drammatica condizione è nota da tempo<sup>6</sup>. Quanto seguito alla mancata consegna di Almasri alla Cpi impone di riflettere sulle ricadute, a livello non solo interno ma anche internazionale, della interpretazione adottata dai giudici italiani della legge n. 237 del 2012 di cooperazione con la Corte (si veda il par. 3)<sup>7</sup>. In particolare, la decisione di non ottemperare alla richiesta della Cpi ha determinato, archiviata la posizione della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, la richiesta del Tribunale dei Ministri alla Camera dei deputati di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro della giustizia Carlo Nordio, del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Alfredo Mantovano, poi negata in sede

---

4. Il riferimento è a Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011, S/RES/1970 (2011).

5. Si veda Camera preliminare I, *Under Seal ex parte, only available to the Prosecution Corrected version of the 'Warrant of Arrest for Mr Osama Elmasry / Almasri Njeem' dated 18 January 2025 (ICC01/11-149-US-Exp), including Dissenting Opinion of Judge Socorro Flores Liera* (Secretato *ex parte*, disponibile solo per la Procura, *ex parte*, a disposizione solo dell'accusa, mandato d'arresto per Osama Elmasry/Almasri Njeem, compresa l'opinione dissenziente del giudice Socorro Flores Liera) ('Mandato di arresto Almasri'), 18 gennaio 2025, ICC-01/11-152-US-Exp-Anx, su cui si tornerà nel prosieguo.

6. Si vedano, in particolare, Independent Fact-Finding Mission on Libya, *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, UN Doc. A/HRC/52/83, 20 marzo 2023, I, p. 2; European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), *No way out: Migrants and refugees trapped in Libya face crimes against humanity*, novembre 2021: <https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/NO WAY OUT Migrants and refugees trapped in Libya face crimes against humanity EN.pdf>.

7. Legge 20 dicembre 2012, n. 237, *Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale*, G.U. n. 6 del 8 gennaio 2013. Per una lettura critica della legge si rinvia a C. Amalfitano, C. Ragni, B. Piattoli, A. Di Martino, M. Miraglia, M. Caianiello e B. Milani, *L. 20.12.2012 n. 237 - Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale (G.U. 8.1.2013 n. 6)*, Legislazione Penale, vol. 33, 2013, pp. 723-783.

parlamentare (si veda il par. 4)<sup>8</sup>. Oltre alle conseguenze sul piano delle responsabilità individuali dei membri del Governo italiano, la vicenda ha sollevato altresì la questione delle possibili responsabilità internazionali configurabili in capo all'Italia per la violazione degli obblighi di cooperazione con la Cpi assunti con la ratifica dello Statuto di Roma (si veda il par. 5). A questo proposito, un ulteriore interessante passaggio è rappresentato dalla ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Roma dello scorso 30 ottobre, che si interroga circa la possibile illegittimità costituzionale della legge 237/2012, così come interpretata dai giudici nazionali (si veda il par. 6). Precise responsabilità dello Stato italiano possono essere prospettate in relazione alla mancata sottoposizione di Almasri a indagini e procedimenti, interni ovvero internazionali, per le presunte gravi violazioni dei diritti umani e per atti di tortura e trattamenti inumani e degradanti da questi commessi. Il riferimento è, in particolare, alla possibilità per le vittime di Almasri presenti nella giurisdizione italiana di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte eur. dir. uomo) per la violazione dei profili processuali degli artt. 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nel caso di specie (si veda il par. 7)<sup>9</sup>. In conclusione, saranno svolte alcune brevi riflessioni sulle ricadute della vicenda *Almasri* in punto di responsabilità dello Stato italiano nei rapporti, da un lato, con la comunità internazionale e con la Cpi in particolare, e, dall'altro lato, con il Governo di accordo nazionale libico (si veda il par. 8).

## 2. Dall'arresto alla decisione sulla liberazione e conseguente riaccompagnamento di Almasri in Libia

Almasri è stato arrestato a Torino il 19 gennaio 2025, in esecuzione di un mandato di arresto emesso dalla Camera preliminare I solo il giorno precedente, ma che era stato richiesto dal Procuratore della Cpi già il 2 ottobre 2024, in forma secretata. Contestualmente all'emissione del mandato di arresto, la Corte tramite la Cancelleria (il 'Registry', ufficio che assume funzioni di cancelleria e di raccordo con gli Stati parte), aveva notificato il provvedimento a sei Paesi interessati, tra cui l'Italia, e richiesto a Interpol di apporre una *red notice*, in modo da allertare le forze dell'ordine competenti nelle giurisdizioni nazionali. A seguito di tale segnalazione, la Digos della Questura di Torino aveva, dunque, proceduto all'arresto di Almasri e alla perquisizione della sua persona e della stanza di hotel in cui alloggiava. Dagli atti di indagine si evince che gli agenti, ritenendo di agire ai sensi dell'art. 11 legge 237/2012, chiedevano tempestivamente alla Polizia di Stato di valutare «la sussistenza delle condizioni e l'opportunità di procedere ai sensi degli art 716, in relazione al 715, del c.p.p, informandone il Presidente della Corte d'appello e la Procura generale della Corte d'appello competenti [...], nonché il Ministero di giustizia»<sup>10</sup>. Come vedremo,

8. Camera dei deputati, *Richieste di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione*, 9 ottobre 2025, Doc. IV-bis, n. 1-A.

9. Dal momento che il mandato di arresto nei confronti di Almasri ricomprende anche il crimine di tortura, potrebbe, inoltre, ravvisarsi la violazione dell'obbligo di perseguire di fronte ai Tribunali nazionali ovvero di estradare il soggetto richiesto in uno Stato disposto e in grado di procedere nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 7(1) della Convenzione contro la tortura del 1948. L'obbligo di *aut dedere aut judicare* ha, infatti, carattere *erga omnes partes* e, pertanto la responsabilità internazionale dell'Italia potrebbe essere accertata dalla Corte internazionale di giustizia su iniziativa di qualsiasi altro Stato parte della Convenzione contro la tortura (Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, 20 luglio 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 422).

10. Questura di Torino, Squadra Mobile – DIGOS, *Trasmissione atti relativi all'esecuzione del mandato d'arresto internazionale nr. ICC-01/11-149-US-Exp per i reati di "crimini contro l'umanità" e "crimini di guerra" emesso dalla Corte*

l'incertezza circa la procedura applicabile pare avere condotto la Corte d'appello di Roma alla decisione, ampiamente censurata<sup>11</sup>, di scarcerare Almasri<sup>12</sup>.

La Corte d'appello riteneva infatti che la polizia giudiziaria avesse erroneamente fatto ricorso a un arresto "d'iniziativa", previsto per le procedure estradizionali dall'art. 716 c.p.p. ma non dalla legge 237/2012 per le ipotesi di applicazione provvisoria della misura cautelare (art. 11, relativo ai casi di richiesta di arresto e consegna già formalizzata dalla Cpi, e art. 14, per le ipotesi di richiesta ancora da formalizzare). La Corte d'appello riteneva dovesse seguirsi una procedura diversa, che secondo l'interpretazione dei giudici avrebbe dovuto essere necessariamente preceduta dalla «prodromica e irrinunciabile interlocuzione tra il Ministro della giustizia e la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma», ai sensi dell'art. 2, co. 1 legge 237/2012<sup>13</sup>.

In applicazione del principio secondo cui *ubi lex voluit dixit*, la Corte d'appello escludeva che l'apparente lacuna della legge 237/2012 potesse essere colmata mediante richiamo alla disciplina dell'extradizione (libro undicesimo, titoli II-IV c.p.p.) e non consenta di ritenere «la procedura di consegna su mandato della Corte penale internazionale sistematicamente inquadrabile tra quelle estradizionali»<sup>14</sup>. La Corte d'appello, ricevuta l'istanza di scarcerazione dalla difesa, procedeva mediante rito cartolare, richiedendo il parere del Pubblico ministero senza citare le parti né identificare l'arrestato<sup>15</sup>. Nel caso di specie, il Procuratore generale, preso atto della mancanza di interlocuzioni con il Ministro della

---

*penale internazionale in data 18.1.2025 nei confronti di: NAJEEM Osema Almasri Habish, nato il 16.07.1979 a Tripoli (Libia), identificato tramite passaporto nr. AC250326 rilasciato 19.10.2022 da autorità della Libia in corso di validità fino 18.10.2030 C.U.I.: 0742C7R, 19 gennaio 2025, p. 5.*

11. Tra i numerosi contributi di segno critico si segnalano, in particolare, M. Caianiello e 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.*, 1/2025, pp. 179-185; V. Bolici e A. Di Martino, *La pagliuzza e la trave: il caso Almasri*, in *Quest. giust.*, 25 gennaio 2025: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-pagliuzza-e-la-trave-il-caso-almasri>; 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 gennaio 2025: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/vanacore-la-scarcerazione-del-generale-libico-elmasyr-nota-critica-alla-interpretazione-resa-dalla-corte-di-appello-di-roma-sullart-11-della-legge-di-cooperazione-tra-litalia-e-la-corte-penale-internazionale>; K. Gavrysh, *Un po' di chiarezza sulla mancata consegna di Osama Elmasry Njeem alla Corte penale internazionale*, in *SIDIBlog*, 24 gennaio 2025: <http://www.sidiblog.org/2025/01/24/un-po-di-chiarezza-sulla-mancata-consegnadi-osama-elmasyr-njeem-alla-corte-penale-internazionale/>; 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 gennaio 2025: <https://www.ejiltalk.org/the-failure-to-arrest-and-surrender-osama-elmasyr-njeem-that-awful-mess-in-rome/>; C. Meloni, *Italy, Libya, and the failure of State Cooperation with the ICC in the Elmasry arrest Case*, in *Just Security*, 30 gennaio 2025: <https://www.justsecurity.org/107175/italy-libya-icc-cooperation-elmasyr-arrest/>; M. Crippa e M. Colorio, *As Rome mutinies, justice for Libya fades*, in *Opinio Juris*, 31 gennaio 2025: <https://opiniojuris.org/2025/01/31/as-rome-mutinies-justice-for-libya-fades/>; 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.*, 5/2025, pp. 1456-1474.

12. Si tratta di Corte d'appello di Roma, sez. IV pen., *Ordinanza in materia di consegna ex lege 237/2012 Corte penale internazionale*, 21 gennaio 2025, Proc. 11/2025 R.G. AGI, pubblicata al link: [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1737734718\\_najeem-osema-almasri-habish.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1737734718_najeem-osema-almasri-habish.pdf).

13. *Ibid.*, p. 2. Si anticipa che proprio su questo punto la Corte d'appello di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 legge 237/2012, nella parte in cui 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 medesime richieste di cooperazione della Cpi (e quindi in mancanza di un atto del Ministro della giustizia che dia seguito alla richiesta della Cpi di arresto e consegna). Si veda infra, par. 6.

14. *Ibid.*, p. 3.

15. Sulle incongruenze di tale decisione si veda Piccirillo, *op. cit.*, p. 1463.

giustizia, chiedeva di non procedere alla convalida dell'arresto e all'applicazione di una misura cautelare nei confronti di Almasri<sup>16</sup>. La Corte d'appello dichiarava quindi il non luogo a provvedere sull'arresto e, in assenza di una richiesta di applicazione della misura cautelare, «per mancata trasmissione degli atti della Corte penale internazionale di competenza ministeriale», ordinava l'immediata scarcerazione di Almasri<sup>17</sup>.

Come è stato già ampiamente osservato in altre sedi, cui non si può che rimandare ai fini del presente contributo<sup>18</sup>, le incongruenze di tale decisione sono moltissime. In breve, secondo una interpretazione alternativa, di tipo sistematico, proprio l'art. 3, co. 2 legge 237/2012 avrebbe permesso di colmare la lacuna in materia di procedura di arresto; in questo senso, il rinvio all'art. 716 c.p.p. sarebbe stato «non solo possibile ma anche doveroso»<sup>19</sup>. 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 presunti responsabili che potrebbero, altrimenti, facilmente darsi alla fuga.

Come rilevato in dottrina, inoltre, una corretta interpretazione della legge 237/2012 alla luce degli obblighi internazionali di cooperazione discendenti dallo Statuto di Roma non consente di attribuire alcun margine di discrezionalità politica in capo al Ministro della giustizia, che deve provvedere all'esecuzione delle richieste di arresto e consegna provenienti dalla Cpi (art. 13, co. 7 legge 237/2012). Viceversa, tale discrezionalità nel merito (art. 708 c.p.p.) viene espressamente prevista in materia di estradizione, qualora siano in gioco la sovranità, la sicurezza nazionale o altri interessi essenziali dello Stato (artt. 697, co. 1-*bis*, e 701, co. 3, c.p.p.). La legge 237/2012 si limita a riconoscere al Ministro della giustizia il potere di sospendere la trasmissione di documenti o la divulgazione di prove qualora esse coinvolgano informazioni rilevanti per la sicurezza nazionale (art. 5) ovvero di rifiutare la consegna del ricercato alla Cpi esclusivamente nei casi tassativamente indicati, nessuno dei quali può essere ricondotto a una decisione ministeriale avente natura politica (art. 13, co. 3)<sup>20</sup>. L'interpretazione della legge 237/2012 adottata dalla Corte d'appello nella decisione di liberazione di Almasri, nel momento in cui sembra attribuire al Ministro della giustizia un ruolo centrale – se non addirittura preclusivo – è in contrasto con la normativa di fonte internazionale: lo Statuto di Roma e la legge di attuazione configurano infatti un ruolo per il Ministro privo di poteri discrezionali nel merito e avente carattere meramente servente alla cooperazione internazionale<sup>21</sup>.

---

16. Merita ricordare come, anche qualora l'arresto fosse stato correttamente ritenuto "irrituale", il Procuratore generale avrebbe potuto richiedere alla Corte d'appello la conferma della custodia cautelare in attesa della consegna Cpi, stante l'autonomia delle valutazioni ai sensi dell'art. 391, co. 4 e 5 c.p.p. La considerazione rileva, *a fortiori*, in ragione della necessaria presenza del consegnando per la celebrazione del processo davanti alla Cpi, v. Piccirillo, *op. cit.*, p. 1463.

17. Corte d'appello di Roma, *Ordinanza in materia di consegna ex lege 237/2012 Corte penale internazionale*, cit., p. 4.

18. Cfr *supra*, nota 10.

19. Così si esprimono Caianiello e Meloni, *op. cit.*, p. 182.

20. Si tratta dei seguenti casi, previsti dall'art. 13, co. 3 legge 237/2012: qualora a) non è stato emesso dalla Cpi un provvedimento restrittivo della libertà personale o una sentenza definitiva di condanna; b) non vi è corrispondenza tra l'identità della persona richiesta e quella della persona oggetto della procedura di consegna; c) la richiesta contiene disposizioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato; d) per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è stata pronunciata nello Stato italiano sentenza irrevocabile.

21. Per un approfondimento critico, anche alla luce dei meccanismi di cooperazione e reciproco riconoscimento dell'Unione europea, ad esempio attraverso il mandato di arresto europeo, si veda ancora Caianiello e Meloni, *op. cit.*, p. 181 ss.

Alla decisione della Corte d'appello è seguita la contestuale rimessione in libertà di Almasri e il suo immediato trasferimento in Libia, su un aereo militare italiano, giunto all'aeroporto di Torino Caselle da Roma Ciampino già prima della scarcerazione. Secondo quanto riferito dal Ministro dell'interno in audizione alla Camera dei deputati e al Senato il 5 febbraio 2025, la decisione (adottata nelle forme di un decreto di espulsione ex art. 13, co. 1 d.lgs. 286/1998) è stata motivata dal «profilo di pericolosità che presentava il soggetto in questione nelle esigenze di salvaguardia della sicurezza dello Stato e della tutela dell'ordine pubblico», desumibile dal mandato di arresto della Cpi e dalla possibilità di un trasferimento di Almasri ad altra giurisdizione eventualmente procedente nei suoi confronti (*sic!*)<sup>22</sup>.

A questa giustificazione dell'allontanamento di Almasri si sommano le numerose versioni date dagli altri membri del Governo nell'immediatezza dei fatti, nonché le osservazioni presentate dall'Italia alla Cpi nell'ambito del procedimento ivi avviato, ex art. 87(7) Statuto di Roma (cfr. infra par. 5). Quanto alle prime, in svariate occasioni il Governo italiano ha lamentato innanzitutto la presunta complessità della questione giuridica e del carteggio sottopostigli, tanto in relazione alla mancanza di traduzione dall'inglese, quanto a presunti vizi presenti nella procedura seguita dalla Cpi ovvero nel merito della decisione<sup>23</sup>. Quanto alla decisione di rimessione in libertà di Almasri, il Governo ha richiamato diverse ragioni, tra cui l'estraneità dell'esecutivo a una decisione che si caratterizza come di sola competenza dei giudici<sup>24</sup>, posizione poi smentita dal preteso ruolo decisionale del Ministro della giustizia anche nel merito dei provvedimenti della Cpi (non un mero "passacarte")<sup>25</sup>, l'assenza di una posizione di subordinazione dell'Italia rispetto alla Corte<sup>26</sup>, nonché la mancata trasmissione tempestiva degli atti al Ministro della giustizia attraverso i canali

---

22. Per il testo dell'intervento si veda *Caso Almasri e informativa urgente del Governo al Parlamento: il testo degli interventi alla Camera dei ministri Nordio e Piantedosi*, in Sist. Pen., 6 febbraio 2025: <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/caso-almasri-e-informativa-urgente-del-governo-il-testo-degli-interventi-alla-camera-dei-ministri-nordio-e-piantedosi>, nonché Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 5 febbraio 2025: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1443942.pdf>.

23. In una nota del 20 gennaio 2025 si precisava che il Ministro stava valutando la trasmissione formale della richiesta della Cpi al Procuratore generale, ai sensi dell'art. 4 legge 237/2012. Cfr. *Corte penale internazionale, Nordio valuta invio atti al Procuratore Generale di Roma sul caso Habish*, 21 gennaio 2025: <https://www.gnewsonline.it/corte-penale-internazionale-nordio-valuta-invio-atti-al-procuratore-generale-di-roma-sul-caso-habish/>, nonché la già citata audizione del Ministro della giustizia alla Camera dei deputati il 5 febbraio 2025; v., ancora, *Tajani giustifica i ritardi di Nordio nel caso Almasri: "C'erano 40 pagine in inglese da tradurre"*, 31 gennaio 2025: <https://www.fanpage.it/politica/tajani-giustifica-i-ritardi-di-nordio-nel-caso-almasri-cerano-40-pagine-in-inglese-da-tradurre/>; così anche il Ministro degli esteri Antonio Tajani, in un'intervista del 23 gennaio 2025, reperibile al link: <https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2025/01/23/caso-almasri-tajani-spiega-gli-atti-sono-nulli-se-esistono-vizi-dda86ac4-a4b2-45c2-b014-2dabdf50ba25.html>.

24. *Caso Almasri, Meloni: "Scarcerazione non è scelta del Governo. La Corte internazionale chiede chiarimenti? Ne chiederemo anche noi"*, 25 gennaio 2025: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/01/25/caso-almasri-meloni-scarcerazione-non-e-scelta-del-governo-la-corte-internazionale-chiede-chiarimenti-ne-chiederemo-anche-noi/7851548/>.

25. Si veda ancora l'audizione del Ministro della giustizia alla Camera dei deputati il 5 febbraio 2025, cit.

26. Come sostenuto dal Ministro degli esteri Antonio Tajani: *Caso Almasri, Tajani: "La Corte dell'Aia non è bocca della verità"*, 23 gennaio 2025: [https://www.repubblica.it/politica/2025/01/23/video/caso\\_almasri\\_tajani\\_la\\_corte\\_dellaia\\_non\\_e\\_bocca\\_della\\_verita-423956580/](https://www.repubblica.it/politica/2025/01/23/video/caso_almasri_tajani_la_corte_dellaia_non_e_bocca_della_verita-423956580/). La posizione del Ministro degli esteri si è spinta sino a sostenere la nullità degli atti inviati all'Italia e la possibilità di chiedere l'apertura di un'inchiesta volta a verificare la correttezza dell'operato della Cpi. Cfr. *Caso Almasri, scontro governo-l'Aja. La Corte apre un fascicolo, Tajani: "Indaghiamo su di loro"*, 6 febbraio 2025: [https://www.lastampa.it/esteri/2025/02/06/news/caso\\_almasri\\_corte\\_penale\\_aja\\_fascicolo\\_contro\\_governo\\_italiano-14986567/](https://www.lastampa.it/esteri/2025/02/06/news/caso_almasri_corte_penale_aja_fascicolo_contro_governo_italiano-14986567/).

deputati alle comunicazioni con la Cpi<sup>27</sup>. Il Ministro della giustizia pare, inoltre, aver assegnato rilevanza decisiva alla presenza di una opinione di minoranza allegata al mandato di arresto, dalla quale sarebbe emersa l'assenza di una connessione sufficiente tra i crimini ascritti ad Almasri e gli eventi alla base giurisdizione della Cpi nella situazione in Libia<sup>28</sup>. In particolare, il Ministro si è espresso nel merito della richiesta, sostenendo la presenza di un vizio assoluto di forma nella versione originaria del mandato di arresto che, a differenza di quella, emendata, del 24 gennaio 2025, indicava erroneamente il *tempus commissi delicti* nel 2011 (inizio della giurisdizione della Cpi in Libia), anziché nel 2015<sup>29</sup>. Alle dichiarazioni pubbliche si sono, poi, accompagnate le osservazioni formalmente indirizzate alla Cpi, nell'ambito del procedimento *ex art. 87(7)* Statuto di Roma (si veda *infra* par. 5).

### 3. Il caso Almasri nell'ambito delle indagini della Corte penale internazionale in Libia

Il mandato di arresto emesso il 18 gennaio 2025 dalla Camera preliminare I della Cpi nei confronti di Almasri si inserisce nel più ampio ambito delle indagini sulla situazione in Libia. La giurisdizione della Cpi in tale contesto è stata attivata dalla Risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011, con la quale il CdS aveva riferito all'Ufficio del Procuratore della Cpi la situazione nella "Libyan Arab Jamahiriya" dal 15 febbraio 2011, sollecitando le autorità libiche e gli altri Stati alla piena cooperazione con la Corte. Il CdS si concentrava, in particolare, sul ricorso alla violenza e alla forza da parte delle autorità governative di Muammar Mohammed Abu Minyar Gheddafi per la repressione delle proteste antiregime. In particolare, il CdS esprimeva la propria preoccupazione per gli attacchi «diffusi e sistematici», tali da configurare potenziali crimini contro l'umanità, risultanti in uccisioni, gravi violazioni dei diritti umani della popolazione civile, istigazione alla violenza, nonché esodo di massa per sfuggire alle violenze. Le indagini della Cpi si sono quindi concentrate sui crimini contro l'umanità (in particolare omicidio, indebita privazione della libertà personale, tortura, persecuzione e altri atti inumani) e sui crimini di guerra (tra cui omicidio, tortura, trattamento crudele e oltraggio alla libertà personale) commessi nel contesto del conflitto armato non internazionale in corso nella regione tra autorità governative e gruppi armati. Secondo quanto riferito dal Procuratore della Cpi al CdS, le indagini si sono sviluppate secondo quattro direttrici, relative, in particolare, a) all'uso della forza da parte delle autorità governative contro gli oppositori politici del regime di Gheddafi nel 2011; b) ai crimini connessi agli scontri tra le forze del Governo di accordo nazionale di Tripoli e l'allora Esercito nazionale libico di Bengasi, avvenuti tra il 2014 e il 2020 nella città di Tarhuna (cd. operazione "*Flood of Dignity*"); c) ai crimini commessi nei centri di detenzione (ufficiali e non) nel Paese; d) ai crimini contro migranti e rifugiati<sup>30</sup>. Fino al 2025, solo il primo filone

27. Così il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno nella citata audizione alla Camera dei deputati del 5 febbraio 2025. Si veda anche il videomessaggio postato il 28 gennaio 2025 tramite social network Facebook dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni: <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/599878082750757>.

28. Si rinvia ancora all'audizione del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno alla Camera dei deputati del 5 febbraio 2025.

29. Si trattava, secondo il Ministro della giustizia, non già di un mero errore materiale, bensì di un vizio essenziale dell'atto, tale da determinarne la nullità. Cfr. la già citata audizione del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno alla Camera dei deputati del 5 febbraio 2025.

30. Così in Ufficio del Procuratore, *Twenty-eighth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)* (Ventottesimo Rapporto del Procuratore della Corte

aveva portato all'apertura di procedimenti ('cases'), mentre diversi mandati di arresto sono tuttora rimasti ineseguiti<sup>31</sup>. Le indagini, che sembravano stagnare, hanno preso un'accelerazione proprio in riferimento all'emissione dei mandati di arresto nei confronti di Almasri e, di lì a pochi mesi, di Khaled Mohamed Ali El Hishri ('El Hishri')<sup>32</sup>. Entrambi gli indagati sono sospettati di avere commesso, dal febbraio 2015, nei confronti dei detenuti della prigione di Mitiga crimini contro l'umanità e crimini di guerra (inclusi privazione della libertà personale, omicidio, tortura e oltraggio alla dignità personale, stupro, violenza sessuale e persecuzione), personalmente ovvero mediante ordine o assistenza ai membri delle forze speciali di deterrenza (denominate SDF/RADA) ex art. 25(3)(a) e (b) dello Statuto di Roma<sup>33</sup>. Com'è evidente, le condotte contestate ad Almasri, similmente al caso contro El Hishri, esulano dallo stretto ambito riferito dal CdS al Procuratore della Cpi nel 2011. La legittimità di una simile estensione della giurisdizione *ratione materiae* è stata, in effetti, oggetto di interpretazioni divergenti, tanto in giurisprudenza quanto in dottrina<sup>34</sup>. Il nodo centrale era rappresentato, secondo i giudici, dalla possibilità di stabilire una sufficiente connessione con il conflitto armato originatosi a seguito delle rivolte del 2011 e il coinvolgimento dei medesimi attori, ossia le forze governative e gruppi armati<sup>35</sup>. Nel caso di Almasri, la Camera preliminare I ha affermato, a maggioranza, la sussistenza della giurisdizione della Cpi, in quanto i crimini a lui attribuiti risultavano commessi nel contesto della crisi libica, che dal 2011 si era protratta fino al momento della richiesta di emissione del mandato di arresto, e dal coinvolgimento delle forze SDF/RADA, emerse in tale contingenza e riconosciute dal Governo di accordo nazionale<sup>36</sup>. Questa impostazione è stata

---

penale internazionale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della risoluzione 1970 (2011)), 19 novembre 2024, par. 27.

31. Tali procedimenti erano stati, tuttavia, archiviati a causa della morte degli indagati (casi *Muammar Gheddafi; Al-Tuhamy Mohamed Khaled; Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli*), ovvero in quanto ritenuti inammissibili in ragione del principio di complementarità ai sensi dell'art. 17 Statuto di Roma (caso *Abdullah Al-Senussi*, ancora in attesa di processo d'appello in Libia). Il caso contro Saif Al-Islam Gheddafi rimane allo stato pendente, in quanto il sospettato risulta ancora latitante. Mandati di arresto sono stati emessi, invece, nei confronti di Saif Suleiman Sneidel e, quanto alle violenze del 2014-2020, di Abdelbari Ayyad Ramadan Al Shafaqi, Fathi Faraj Mohamed Salim Al Zinkal ('Al Zinkal'), Nasser Muhammad Muftah Daou ('Al Lahsa'), Makhlof Makhlof Arhoumah Doumah ('Douma'), Abdurahem Khalefa Abdurahem Elshgagi ('Al Khani'), Mohamed Mohamed Al Salheen Salmi ('Salheen').

32. Quanto al primo cfr. *supra* nota 4, quanto al secondo v. Camera preliminare I, *Warrant of Arrest for Mr Khaled Mohamed Ali El Hishri* (Mandato di arresto nei confronti di Khaled Mohamed Ali El Hishri), 10 luglio 2025, ICC-01/11-188. El Hishri, arrestato in Germania il 16 luglio 2025, è stato trasferito alla Cpi il 1° dicembre 2025. L'indagato è comparso di fronte alla Camera preliminare I il 3 dicembre 2025; l'udienza di conferma delle accuse è fissata per il 19 maggio 2026.

33. Per un'analisi delle condotte e delle responsabilità contestate a Almasri sia consentito un rinvio a M. Crippa, L. Parsi, *I profili di responsabilità del generale libico Elmasry nel mandato di arresto della Corte penale internazionale*, in *Sist. Pen.*, 2/2025, pp. 125-134.

34. Appare, invece, pacifico il soddisfacimento dei criteri di giurisdizione *ratione locis* e *ratione temporis*, individuati, rispettivamente, nel territorio libico e nel riferimento temporale successivo al 2011. Per una disamina della questione giurisdizionale relativa alla situazione in Libia si veda M. Crippa, *L'estensione della giurisdizione della Corte penale internazionale nella situazione in Libia alla luce dei più recenti sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 4/2025, pp. 994-1002.

35. Così si è espresso la Camera preliminare I nell'emissione dei mandati di arresto nei confronti di Al-Werfalli (2017 e 2018); si veda, sul punto, L. Prospero, *Never too late: A new impetus for the prosecution of crimes committed against migrants in Libya before the ICC?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1/2022, pp. 243-250. *Contra*, A.S. Galand, *Making Libya an ICC Priority Situation: Fake Promises to a Difficult Customer?*, in *Opinio Juris*, 13 gennaio 2017.

36. Mandato di arresto Almasri, parr. 6-7 e 9-11; sul punto, la Camera preliminare I ha richiamato le precedenti decisioni Camera preliminare I, *Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest against Callixte Mbarushimana* (Decisione sulla richiesta del Procuratore di un mandato di arresto nei confronti di Callixte Mbarushimana),

avversata dalla giudice Socorro Flores Liera, che ha allegato una opinione dissenziente<sup>37</sup>. La giudice ha sostenuto una interpretazione restrittiva dell'art. 13(b) Statuto di Roma, al fine di evitare una indebita estensione della giurisdizione della Cpi nei confronti di uno Stato non-parte al Trattato. L'ambito giurisdizionale della Corte in Libia andrebbe, quindi, limitato alle sole violazioni commesse dal regime di Gheddafi nei confronti della popolazione civile e, in particolare, degli oppositori politici del regime, secondo quanto specificamente indicato nel *referral* del CdS<sup>38</sup>. La questione non si è invece posta in riferimento al mandato di arresto emesso il 10 luglio 2025 nei confronti di El Hishri, in quanto il 12 maggio 2025, il Governo libico ha accettato la giurisdizione della Cpi in relazione a tutti i crimini internazionali commessi sul territorio dal 2011 fino alla fine del 2027, *ex art.* 12(3) Statuto di Roma<sup>39</sup>. Tale accettazione *ad hoc* consente di ritenere pacifica la giurisdizione della Cpi in riferimento ai crimini internazionali anche più recenti, inclusi nei confronti di migranti e rifugiati. Alcune denunce (tecnicamente Comunicazioni) inviate al Procuratore della Cpi, ai sensi dell'art. 15 Statuto di Roma, già avevano evidenziato la commissione di crimini contro l'umanità (tra cui omicidio, varie forme di violenza sessuale, tortura, detenzione arbitraria, schiavitù e persecuzione) e crimini di guerra (ancora, omicidio, tortura ovvero trattamento crudele, lavoro forzato, presa di ostaggi, nonché varie forme di violenza sessuale) nei confronti di migranti e rifugiati in Libia e lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale<sup>40</sup>. Quanto

---

28 settembre 2010, ICC-01/04-01/10-1, par. 6; *Decision on the "Defence Challenge to the Jurisdiction of the Court"* (Decisione sulla «Contestazione della competenza giurisdizionale della Corte da parte della difesa»), 26 ottobre 2011, ICC-01/04-01/10-451, par. 41; *Decision on the Prosecutor's Application under Article 58* (Decisione sulla richiesta del Procuratore ai sensi dell'articolo 58), 13 luglio 2012, ICC-01/04-01/12-1-Red, par. 14.

37. Camera preliminare I, *Warrant of Arrest for Mr Osama Elmasry / Almasri Njeem, Dissenting Opinion of Judge Socorro Flores Liera* (Mandato di arresto nei confronti di Osama Elmasry/Almasri Njeem, Opinione dissenziente della giudice Socorro Flores Liera), 18 gennaio 2025 ICC-01/11-153, parr. 8-9.

38. Secondo la giudice dissenziente, una interpretazione restrittiva della giurisdizione della Cpi, adottata dalla giurisprudenza della Corte nel caso dei *self-referral* degli Stati parte, non consentirebbe di ritenere ravvisabile una connessione sufficiente tra le condotte ascritte ad Almasri e il conflitto scoppiato nel 2011. Si veda, ancora, Crippa (2025), *op. cit.*, p. 999.

39. Si veda la notizia come riportata sul sito della Cpi: *Press release: Libya accepts ICC jurisdiction over alleged crimes from 2011 to the end of 2027*, 15 maggio 2025, <https://www.icc-cpi.int/news/libya-accepts-icc-jurisdiction-over-alleged-crimes-2011-end-2027>. L'art. 12(3) Statuto di Roma concede agli Stati non parte allo Statuto di Roma la possibilità di depositare presso la Cancelleria della Corte una accettazione formale della giurisdizione della Cpi. Il meccanismo è stato già utilizzato in numerose occasioni, in particolare dalla Palestina (nel 2009 e nel 2014) e dall'Ucraina (nel 2014 e nel 2015) prima dell'adesione formale degli Stati allo Statuto di Roma.

40. Si tratta, in particolare, di quattro denunce depositate da: Legal clinic Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes, PSIA – Sciences Po (Paris), *Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Pursuant to the Art. 15 ICCSt, EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*, 3 giugno 2019 ('Legal clinic Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes 2019 Communication'); ECCHR, Lawyers for Justice in Libya, the International Federation for Human Rights, *Art. 15 Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Re: Situation in Libya – Crimes against Migrants and Refugees in Libya*, 19 novembre 2021 ('ECCHR 2021 Communication'); Adala for All, StraLi, UpRights, *Art. 15 Communication on War Crimes and Crimes Against Humanity Committed Against Migrants and Asylum Seekers in Libya*, 17 gennaio 2022 ('Adala for All, StraLi, UpRights 2022 Communication'); ECCHR, *Article 15 Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Re: Situation in Libya – Commission of Crimes Against Migrants and Refugees: Interceptions at Sea as Crimes Against Humanity*, 29 novembre 2022 ('ECCHR 2022 Communication'). Si vedano le analisi proposte in M. Crippa, *Giustizia penale internazionale e crimini commessi nei confronti di migranti e rifugiati in Libia: una comunicazione ex art. 15 Statuto di Roma sollecita il Procuratore all'apertura di indagini per crimini contro l'umanità e crimini di guerra di fronte alla Corte penale internazionale*, in *Sist. Pen.*, 23 dicembre 2021; A. Pasquero, *La Comunicazione alla Corte penale internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, pp. 50-79.

ai primi, si evidenziava la sussistenza dei requisiti di diffusione e sistematicità delle condotte, richiesti dall'art. 7 Statuto di Roma. Questi risulterebbero integrati, rispettivamente, dall'elevato numero delle vittime appartenenti a diversi gruppi etnici, nazionali, religiosi e di genere e dall'attuazione di una vera e propria politica di sfruttamento economico dei soggetti illegalmente trattenuti nei Centri di detenzione libici. In secondo luogo, il nesso sussistente con il conflitto armato non internazionale, determinante quanto alle modalità e alle ragioni di commissione dei crimini, consentirebbe di qualificare le condotte in esame come crimini di guerra ai sensi dell'art. 8 Statuto di Roma, in ragione della loro commissione da parte delle forze armate governative e di gruppi armati sufficientemente organizzati, con obiettivi strategici e di finanziamento delle proprie operazioni militari<sup>41</sup>. Le Comunicazioni *ex art. 15* Statuto di Roma individuavano diversi soggetti libici (dalle guardie dei Centri di detenzione ai comandanti delle milizie, fino ai membri della Guardia costiera libica) quali autori principali dei crimini ai sensi dell'art. 25(3)(a) Statuto di Roma. Contestualmente, le denunce richiamaavano la responsabilità a titolo concorsuale di attori istituzionali europei, tra cui funzionari di Stato italiani e maltesi, ai sensi dell'art. 25(3)(d) Statuto di Roma<sup>42</sup>. Una responsabilità diretta era ravvisata nei confronti di tali autorità e dei funzionari della Commissione europea, dell'EU Naval Force - Mediterranean, del Servizio europeo per l'azione esterna, del Comitato politico e di sicurezza dell'Unione Europea e di Frontex, nonché dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il crimine di grave privazione della libertà personale ai sensi dell'art. 25(3)(a) Statuto di Roma, derivante dall'attuazione di politiche di controllo delle frontiere basate su respingimenti e ritorni forzati<sup>43</sup>.

Nel Rapporto del 2019 al CdS, la Procura della Cpi ha per la prima volta menzionato espressamente la commissione di crimini internazionali a danno di migranti e rifugiati detenuti nel territorio libico come parte delle indagini in corso in Libia<sup>44</sup>. Non è chiaro quanto le indagini in Libia abbiano specificamente ad oggetto tali crimini e non invece, come nel caso di Almasri e di El Hishri, condotte che intersecano diverse linee investigative. Rispetto ai crimini commessi contro i migranti, la strategia del Procuratore della Cpi sembra fondarsi sulla cooperazione con gli Stati, in linea con la recente politica adottata dal suo Ufficio in materia di complementarità e cooperazione<sup>45</sup>. I crimini in esame sono oggetto del mandato della Squadra comune (*'Joint Team'*) istituita nel 2018-2019 da Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna nell'ambito della cd. indagine *Pearce*, a cui ha aderito anche la Procura della Cpi nel 2022 e, nel dicembre 2025, la Germania. La Squadra comune è prevista dall'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e

---

41. A. Pizzuti e A. Giannini, *Crimes against migrants and asylum seekers in Libya: Here's how the ICC Has Jurisdiction*, in *Justice in Conflict*, 6 maggio 2022; <https://justiceinconflict.org/2022/05/06/crimes-against-migrants-and-asylum-seekers-in-libya-heres-how-the-icc-has-jurisdiction/>.

42. ECCHR 2021 Communication, pp. 204-218; Adala for All, StraLi, UpRights 2022 Communication, pp. 155-160.

43. ECCHR 2022 Communication, pp. 110-153; Adala for All, StraLi, UpRights 2022 Communication, pp. 160-192; Legal clinic Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes 2019 Communication, pp. 148-150 e pp. 193-212. Per un'analisi delle responsabilità in esame si veda L. Parsi e F. Vitarelli, *Attuazione delle politiche anti-migratorie e crimini contro l'umanità: emergenti parallelismi ed esigenze di coordinamento tra giustizia penale nazionale e internazionale*, in *Sist. Pen.*, 9/2023, pp. 5-22.

44. Ufficio del Procuratore, *Eighteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)* (Diciottesimo rapporto del Procuratore della Corte penale internazionale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 1970 (2011)), 7 novembre 2019, par. 30-33.

45. Ufficio del Procuratore, *Policy on Complementarity and Cooperation*, 1° aprile 2024, par. I.

prevede il supporto operativo e gestionale dello European Migrant Smuggling Centre di Europol (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)<sup>46</sup>. Tale forma di cooperazione giudiziaria mira a coordinare le attività investigative e agevolare la raccolta delle prove nei confronti di soggetti a capo di organizzazioni criminali coinvolte nel traffico e nella tratta di persone dal Corno d’Africa verso l’Europa, attraverso la Libia e il Mediterraneo centrale. Grazie all’interazione, in particolare, tra autorità italiane e olandesi, la Squadra comune ha assunto un ruolo importante nell’arresto e nel trasferimento in Italia e nei Paesi Bassi di individui coinvolti nel traffico di migranti, nei confronti dei quali sono stati avviati procedimenti<sup>47</sup>. Pur importanti come mezzo di contrasto alle organizzazioni criminali che sfruttano i migranti, i casi sinora istruiti di fronte ai Tribunali nazionali non hanno sinora inquadrato il fenomeno in termini di crimini internazionali, limitandosi a contestare le condotte di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare, ovvero di sequestro di persona, tortura, estorsione, riduzione in schiavitù, stupro e altre forme di violenza sessuale e di genere<sup>48</sup>. Come riconosciuto dallo stesso Procuratore della Cpi, permane, per quanto concerne i crimini commessi a contro i migranti in Libia, una situazione in cui «l’impunità rappresenta un tratto strutturale, tuttora persistente»<sup>49</sup>. Ciò diviene ancor più problematico alla luce delle difficoltà riscontrate dalla Procura della Cpi nell’ottenere la cooperazione delle autorità libiche, anche in considerazione del quadro normativo libico, che sanziona severamente l’immigrazione irregolare<sup>50</sup>, nonché in ragione del denunciato

---

46. Ufficio del Procuratore, Annual Report 2023, *Delivering Better Together*, 2023, pp. 82-83; *Twenty-Fourth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to UNSC Resolution 1970 (2011)* (Ventiquattresimo rapporto del Procuratore della Corte penale internazionale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 1970 (2011)), 9 novembre 2022, par. 38. Per una breve analisi delle differenze tra questa forma di cooperazione e le squadre d’indagine comune (‘joint investigation teams’) si veda A. Furger, *Can They Deliver? The Practice of Joint Investigation Teams (JITS) in Core International Crimes Investigations*, in *Journal of International Criminal Justice*, 22(1), 2024, pp. 43-58.

47. Tra questi si segnala il procedimento recentemente conclusosi di fronte al Tribunale olandese di Zwolle nei confronti di un cittadino eritreo (‘Walid’) accusato di essere a capo di una organizzazione criminale che sequestrava e sottoponeva i migranti a torture e gravi forme di maltrattamento nel noto campo libico di Bani Walid, al fine di ottenere il pagamento di un riscatto da parte delle famiglie. Cfr. C. Orsini, *The Pearce case: Is the Netherlands providing justice for crimes against migrants and refugees in Libya?*, in *Justice in Conflict*, 9 dicembre 2025; <https://justiceinconflict.org/2025/12/09/the-pearce-case-is-the-netherlands-providing-justice-for-crimes-against-migrants-and-refugees-in-libya/>; M. Capacci, *Migrant smuggling: First Trial Concludes*, in *JusticeInfo.Net*, 28 novembre 2025; <https://www.justiceinfo.net/en/152885-migrant-smuggling-first-trial-concludes.html>. Sull’arresto di un suo connazionale da parte degli Emirati Arabi Uniti, in relazione al quale è attesa l’extradizione nei Paesi Bassi v. *Twenty-Sixth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)* (Ventiseiesimo rapporto del Procuratore della Corte penale internazionale al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della risoluzione 1970 (2011)), 8 novembre 2023, par. 44.

48. Sui limiti dei procedimenti nazionali in materia di crimini contro i migranti sia consentito un rinvio a M. Crippa, *Prosecuting Crimes Against Migrants Before Italian Courts: The Challenge of Extraterritorial Justice*, in *Journal of International Criminal Justice* (in corso di pubblicazione, 2026).

49. Traduzione dell’Autrice di *Twenty-Sixth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)*, cit. *supra*. Per un’analisi critica dell’applicazione del principio di complementarità alla situazione in Libia e, nello specifico, ai crimini contro i migranti si veda T. Quadt, *Standards of Delivery: On the OTP’s Continuing Questionable Complementarity Standards in the Situation in Libya for Crimes Against Migrants*, in *Opinio Juris*, 15 ottobre 2024; <https://opiniojuris.org/2024/10/15/standards-of-delivery-on-the-otps-continuing-questionable-complementarity-standards-in-the-situation-in-libya-for-crimes-against-migrants/>.

50. È stato quindi prorogato il termine inizialmente previsto per il 2025: v. Ufficio del Procuratore, *Twenty-Ninth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)* (Ventinovesimo rapporto del Procuratore della Corte penale internazionale al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della risoluzione 1970 (2011)), 6 maggio 2025, par. 66.

coinvolgimento di attori europei nella commissione dei crimini internazionali. Peraltro, proprio le intersezioni tra responsabilità di attori europei – come identificate da plurime denunce presentate alla Cpi da organizzazioni per i diritti umani e avvocati delle vittime – non possono essere tralasciate nel valutare il comportamento dell'Italia nel caso Almasri, alla luce di un complicato groviglio di interessi economici e politici che legano il nostro Paese alla Libia e delle opache reti di potere sottostanti.

#### 4. Le conclusioni del Tribunale dei Ministri sui profili di responsabilità ministeriali

La vicenda del rilascio e rimpatrio di Almasri in Libia ha dato luogo anche ad un procedimento per accertare possibili responsabilità penali a carico di importanti esponenti del Governo italiano. In particolare, il 23 gennaio 2025 la Procura della Repubblica di Roma ha ricevuto la denuncia di due vittime di Almasri, nella quale si ipotizzava la responsabilità della Presidente del Consiglio, dei Ministri della giustizia e dell'interno e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e per i reati di favoreggiamento personale (art. 378 c.p.) e di peculato (art. 314 c.p., in relazione all'impiego di un aereo dell'*intelligence* italiana per riaccompagnare Almasri in Libia). Il 27 gennaio il Procuratore della Repubblica ha disposto l'iscrizione nel registro degli indagati dei soggetti sopra citati per i reati astrattamente ipotizzabili nei loro confronti. Il giorno seguente, ha trasmesso gli atti al Tribunale di Ministri ai sensi dell'art. 7 legge cost. n.1/1989, con invito a svolgere le indagini opportune e, in caso di esito positivo, a richiedere al Parlamento l'autorizzazione a procedere nei confronti dei soggetti indicati. In data 7 luglio, nel contesto del procedimento così instaurato di fronte al Tribunale dei Ministri, il Procuratore ha chiesto l'archiviazione per il reato di cui all'art. 314 c.p. per tutti i soggetti coinvolti, nonché, limitatamente alla posizione di Piantedosi e Meloni, anche per il reato di cui all'art. 378 c.p.

Il 1° agosto 2025, il Tribunale dei Ministri, muovendo da una puntuale e documentata ricostruzione in fatto e in diritto della procedura di arresto e successiva scarcerazione di Almasri, procedeva ad archiviare il procedimento istituito nei confronti della Presidente del Consiglio, non ravvisando elementi sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio. Il Tribunale contestualmente richiedeva al Parlamento l'autorizzazione a procedere nei confronti degli altri indagati per i reati di cui agli artt. 328 (per il Ministro Nordio), 378 (per i Ministri Nordio e Piantedosi e il sottosegretario Mantovano), e 314 c.p. (per il Ministro Piantedosi e il sottosegretario Mantovano)<sup>51</sup>.

Quanto al delitto di rifiuto di atti d'ufficio di cui all'art. 328 c.p., la relazione segnalava come il Ministro Nordio, ricevute tempestivamente le richieste della Cpi di cooperazione giudiziaria, non vi avesse dato seguito, nonostante fosse a conoscenza dell'avvenuto arresto di Almasri. Tra gli atti omessi dal Ministro si indicavano le mancate risposte al Procuratore generale della Corte d'appello di Roma, nonché ai funzionari della Cpi che sollecitavano consultazioni *ex art. 97* Statuto di Roma per risolvere eventuali problematiche relative all'esecuzione del mandato di arresto, «dando, anzi, disposizioni ai funzionari dell'Ufficio tecnico di non rispondere affatto ai referenti della CPI», nonché l'assenza di ogni comunicazione circa la ricezione di una richiesta di estradizione avanzata dalla Libia. Il Ministro non si era, infine, neppure attivato per dare corso alle richieste di cooperazione con la Cpi ai sensi dell'art. 11 legge 237/2012, pur sapendo che, in ipotesi di mancata convalida dell'arresto, Almasri sarebbe stato rimesso in libertà. Il Tribunale dei Ministri ha ritenuto

51. Tribunale di Roma, Collegio per i reati ministeriali, c.c. 1° agosto 2025, Pres. Cialoni, Giud. Casari, Cerulli.

integrate le condizioni richieste per il delitto di cui all'art. 328 c.p., affermando che gli atti omessi erano da ritenersi funzionali a ragioni di giustizia, «vale a dire per dar corso alla richiesta di cooperazione della CPI», e altresì qualificati, alla luce della posizione del Ministro della giustizia quale garante della corretta e tempestiva esecuzione della procedura, così come previsto dalla legge 237/2012<sup>52</sup>. Quanto al carattere indifferibile dell'atto, si evidenziava come gli artt. 2 e 4 legge 237/2012 ponessero a carico del Ministro l'onere di assicurare l'esecuzione delle richieste della Cpi in modo tempestivo. L'avvenuto arresto di Almasri, cui conseguiva il necessario compimento dell'atto nei termini di legge per la convalida, aveva determinato la configurabilità di una situazione di pericolo e di «urgenza sostanziale» e reso l'inerzia del pubblico ufficiale un rifiuto dell'atto dovuto, con conseguente danno all'amministrazione della giustizia da parte della Cpi<sup>53</sup>. Sotto il profilo soggettivo, il Tribunale dei Ministri ha ritenuto sussistente il dolo generico, inteso quale consapevolezza di agire in violazione dei doveri imposti con rappresentazione e volizione della realizzazione di un evento «*contra ius*», in ragione della sicura piena conoscenza «non solo dei doveri incombenti su di lui *ex* 2 e 4 legge 237/12 ma anche della normativa in tema di libertà personale», anche alla luce delle disposizioni del Ministro di impedire ogni comunicazione con la Cpi<sup>54</sup>.

Il Tribunale dei Ministri si è poi pronunciato in relazione alla configurabilità, a carico di tutti e i tre rappresentanti del Governo, in concorso, del delitto di favoreggiamento personale del generale libico (art. 378 c.p.), al fine di eludere le indagini della Cpi e di evitarne la cattura. In particolare, la condotta omissiva del Ministro della giustizia doveva ritenersi causale nell'aiutare il ricercato a eludere le indagini della Cpi, data l'impossibilità per la Corte di instaurare un procedimento di merito in assenza dell'imputato (art. 63(1) Statuto di Roma). Il Tribunale dei Ministri ha ravvisato nella mancata consegna di Almasri all'Aia (e del materiale rinvenuto in suo possesso), una offesa all'interesse dell'amministrazione della giustizia anche con riferimento al regolare svolgimento delle indagini, come turbamento della «attività di ricerca e acquisizione della prova da parte degli organi della magistratura ivi compresa la CPI»<sup>55</sup>. La conoscenza delle richieste di cooperazione pervenute dalla Cpi, per quanto riguarda Nordio e Mantovano, e l'illegittimità del ricorso alla procedura di espulsione, per Piantedosi, consentivano di ritenere sussistente, in capo a tutti e tre gli indagati, il dolo generico.

Per quanto concerne il concorso di Piantedosi e Mantovano nel delitto di peculato (art. 314 c.p.), per l'utilizzo indebito di un volo di Stato per riportare Almasri in Libia, il Tribunale ha evidenziato come, pur nella ampia discrezionalità riconosciuta ai Servizi segreti, dovesse ritenersi che la motivazione dell'uso di tale mezzo per motivi di sicurezza nazionale avesse costituito «una mera copertura formale del fatto che l'aereo sia stato utilizzato e, con ciò, distratto e il carburante necessario impiegato per una finalità illecita, vale a dire per compiere il reato di favoreggiamento [...] e, dunque, per il fine meramente privatistico di aiutare Almasri a sottrarsi al mandato di arresto»<sup>56</sup>.

---

52. Relazione, p. 81.

53. Questo, in particolare, alla luce dell'avvenuta liberazione di Almasri e della restituzione di quanto in suo possesso, con conseguente violazione dei doveri di cooperazione giudiziaria e impossibilità per la Cpi di procedere nei suoi confronti. Cfr. Relazione, p. 82.

54. *Ibid.*, 82.

55. *Ibid.*, p. 83.

56. *Ibid.*, p. 84, laddove si richiama Cass. sez. VI, sent. n. 13038 del 10.3.2016, in quanto l'utilizzo del bene (nel caso di specie l'aereo e il carburante necessario ai voli) risulta inscindibilmente legato alla commissione di un illecito penalmente rilevante, con interruzione del rapporto funzionale tra *res* e pubblico agente.

Il Tribunale dei Ministri ha, quindi, rigettato la prospettazione difensiva, volta a riconoscere la causa di giustificazione dello stato di necessità, anche solo putativa, di cui all'art. 54 c.p.<sup>57</sup>. Nel caso in esame non era infatti ravvisabile, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa, un apprezzabile pericolo grave alla persona, attuale e cogente, tale da non lasciare all'agente alternativa se non la violazione di legge. Non rilevavano, sul punto, i generici timori di future rappresaglie, né, quanto allo stato di necessità putativo, i soli stati d'animo dell'agente e il suo personale convincimento<sup>58</sup>. Erano, inoltre, prospettabili nel caso di specie soluzioni alternative, volte a contrastare i paventati pericoli mediante condotte alternative. Il Tribunale dei Ministri ha escluso la natura politica degli atti, che ne avrebbe determinato la discrezionalità e insindacabilità. Al contrario, l'inadempimento alla richiesta di cooperazione e, dunque, a «precisi obblighi di legge, in relazione ai quali non residuavano margini di discrezionalità», imponeva di ritenere gli atti espressivi di attività di alta amministrazione e, come tali, sindacabili da parte del giudice ordinario. Tale doveva ritenersi, altresì, il decreto di espulsione, in quanto atto espressivo di una funzione amministrativa e non, invece, di un atto libero nel fine e riconducibile a scelte di natura eminentemente politica.

In data 9 ottobre 2025, la Camera dei deputati, su parere negativo della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ha negato, a maggioranza qualificata dei propri membri, l'autorizzazione a procedere nei confronti dei tre soggetti sopra indicati, ritenendo la loro condotta motivata dalla necessità di salvaguardare interessi costituzionalmente rilevanti dello Stato e di perseguire un preminente interesse pubblico<sup>59</sup>. Una seconda indagine nei confronti di alti funzionari del Ministero della giustizia è stata formalmente iniziata dal Procuratore generale di Roma<sup>60</sup>.

## **5. La violazione da parte dell'Italia degli obblighi di cooperazione con la Cpi e il procedimento ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto di Roma**

Come già anticipato, a seguito della mancata convalida dell'arresto, rifiuto di consegna alla Corte e contestuale riaccompagnamento in Libia di Almasri, in data 17 febbraio 2025, la Cpi ha aperto un procedimento nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto, invitando lo Stato a presentare le proprie osservazioni sull'accaduto<sup>61</sup>. Tali osservazioni sono state peraltro ripetutamente ritardate da parte dell'Italia, che ha chiesto più volte un differimento della scadenza per il deposito. Come è noto, con la ratifica del Trattato istitutivo della Cpi, gli Stati assumono un obbligo generale di cooperazione con la Corte (art. 86 dello

---

57. La scriminante internazionale prevista dall'art. 25 del *Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts* del 2001 della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, richiamata dalla difesa, coincide con l'istituto "domestico" di cui all'art. 54 c.p.

58. Cfr. Cass. sez. VI, 16.3.2011 n. 13134; Cass. sez. IV, n. 224 del 16.10.2019.

59. La Camera dei deputati ha respinto la richiesta con 251 voti favorevoli e 112 contrari nei confronti di Nordio, con 256 favorevoli e 106 contrari nei confronti di Piantedosi, e con 251 favorevoli e 112 contrari nei confronti di Mantovano. Cfr. Almasri, Respinta l'autorizzazione a procedere contro i Ministri, 9 ottobre 2025: <https://www.gnewsonline.it/almasri-respinta-lautorizzazione-a-procedere-contro-i-ministri/>.

60. Così ha affermato il Governo italiano nelle proprie osservazioni del 31 ottobre alla Cpi, sopra citate (ICC-01/11-211-Anx31).

61. Si veda Camera preliminare I, *Invitation to the Italian Republic to provide submissions concerning its failure to surrender Osama Elmasry / Almasri Njeem to the Court following his arrest* (Invito alla Repubblica italiana a presentare osservazioni in merito alla mancata consegna di Osama Elmasry/Almasri Njeem alla Corte a seguito del suo arresto), 17 febbraio 2025, ICC-01/11-162.

Statuto), che si sostanzia in una serie di obblighi meglio specificati al capo IX dello Statuto (art. 87-102). Tra questi, un ruolo importante hanno gli obblighi di cooperazione relativi alle richieste di consegna, ai sensi degli artt. 89-90, di arresto e consegna, ai sensi dell'art. 91, e di arresto provvisorio in casi di urgenza, ai sensi dell'art. 92 dello Statuto. Il procedimento di cui all'art. 87(7) è previsto qualora si configuri una apparente violazione di tali obblighi di cooperazione e può essere avviato dai giudici competenti per quella fase del procedimento. Una declaratoria di violazione degli obblighi di cooperazione dello Stato con la Cpi ex art. 87(7) dello Statuto si basa su due elementi: i) lo Stato deve avere mancato di ottemperare alla richiesta della Cpi; e ii) la mancata cooperazione deve essere sufficientemente grave da avere impedito alla Corte l'esercizio delle proprie funzioni e dei propri poteri. In tali casi la Corte può decidere di deferire la questione alla Assemblea degli Stati Parte, ovvero al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, laddove vi sia stato un *referral* ex art. 13, lett. b) dello Statuto nel contesto delle indagini in questione (come, peraltro, nel caso della situazione in questione).

Vi sono diversi precedenti significativi di casi di mancata cooperazione degli Stati con la Corte originati dal rifiuto di eseguire richieste di arresto e/o consegna di sospettati, raggiunti da mandati di arresto della Cpi in varie situazioni. Tra queste, il caso "Al-Bashir", relativo all'ex-presidente sudanese Omar al-Bashir – oggetto di due mandati di arresto per crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio – è divenuto una vera e propria saga a causa del rifiuto di diversi Stati a cooperare con la Corte. Ciò ha originato numerosi procedimenti, e altrettante decisioni di censura, nei confronti di tali Stati-parte, tra cui la Giordania<sup>62</sup>, il Sudafrica<sup>63</sup>, il Ciad<sup>64</sup> e il Malawi<sup>65</sup>, che si erano rifiutati di arrestare e consegnare l'allora Presidente Al Bashir mentre si trovava sul loro territorio. Più di recente, un caso analogo ha riguardato la Mongolia<sup>66</sup>, che è stata ritenuta in violazione degli obblighi derivanti dallo Statuto, in quanto Stato parte, per il mancato arresto e consegna del Presidente russo Vladimir Putin, sul quale pende un mandato di arresto della Cpi per crimini di guerra emesso a marzo 2023. Ancor più di recente, l'Ungheria<sup>67</sup> è stata censurata dalla Corte per essersi rifiutata di eseguire il mandato di arresto emesso dalla Corte a novembre 2024, nei confronti del Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu, per crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Quanto all'Italia, nel caso specifico, il 17 febbraio 2025 la Camera preliminare aveva invitato il Governo a depositare le proprie osservazioni sulla mancata consegna di Almasri alla Corte<sup>68</sup>, come previsto dalla Regola 109 delle Regole della Corte, dando un mese di tempo all'Italia in tal senso (quindi fino al 17 marzo). Già in data 21 febbraio, peraltro, l'Ufficio della Procura della Cpi depositava le proprie osservazioni davanti alla Camera, concludendo in senso netto per la violazione da parte dell'Italia degli obblighi di cooperazione ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto, sia per la mancata esecuzione della

62. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-309>.

63. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-302>.

64. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-140-teng>.

65. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-139-corr>.

66. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/22-90>.

67. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/18-462>.

68. Si veda il provvedimento pubblicato su Sistema penale; <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/caso-almasry-la-cpi-valuta-se-litalia-ha-commesso-un-illecito-internazionale-e-chiede-osservazioni-al-governo-entro-il-17-marzo-il-testo-del-provvedimento>.

richiesta di consegna di Almasri, sia di perquisizione e sequestro dei materiali in suo possesso<sup>69</sup>.

Le osservazioni dell'Italia sono tuttavia giunte solo il 6 maggio 2025, dopo due richieste di ulteriore tempo per il deposito<sup>70</sup>. Il Governo italiano, oltre a richiamare le contraddittorie argomentazioni anticipate a più riprese dai Ministri interessati, tra cui *in primis* le dichiarazioni del Ministro della giustizia sia nelle sedi istituzionali sia ai media<sup>71</sup>, adduceva per la prima volta una presunta richiesta di estradizione avanzata dalla Libia che sarebbe pervenuta al Ministro della giustizia anteriormente alla rimessione in libertà di Almasri<sup>72</sup>. In particolare, questo argomento avanzato, la presenza di tale richiesta avrebbe inciso sulle valutazioni svolte dal Ministro in ordine alla determinazione della priorità da attribuire alle due istanze concorrenti di cooperazione internazionale. Secondo il Governo, l'esistenza di richieste concorrenti, unitamente alla complessità dell'istruttoria demandata al Ministro della giustizia, sarebbe stata incompatibile con l'adempimento immediato all'obbligo di trasmettere tempestivamente la documentazione rilevante alla Procura generale presso la Corte d'appello di Roma<sup>73</sup>. L'Italia notava inoltre l'esistenza di procedimenti interni, che avrebbero eventualmente potuto incidere sulla valutazione della Camera preliminare. A queste, erano seguite le osservazioni conclusive dell'Ufficio della Procura in data 25 giugno 2025, ferma nella posizione di censura dell'operato dell'Italia, e ancora quelle di replica dell'Italia in data 28 luglio 2025, che tuttavia non hanno aggiunto elementi di novità alla procedura.

In data 17 ottobre 2025 la Camera preliminare I si è infine pronunciata nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87(7) Statuto di Roma<sup>74</sup>. I giudici hanno concluso, all'unanimità, che il comportamento dell'Italia nella vicenda abbia costituito una violazione degli obblighi internazionali di cooperazione sanciti dagli artt. 86 e seguenti Statuto di Roma sotto diversi profili<sup>75</sup>. In primo luogo, la Camera preliminare ha sottolineato il carattere contraddittorio delle ragioni addotte dall'Italia nelle proprie osservazioni, ricordando che già in data 18 gennaio l'Italia aveva ricevuto la richiesta di arresto attraverso i canali diplomatici designati. Anche qualora si fossero presentati degli ostacoli

---

69. Si veda il provvedimento, con breve commento di M. Crippa, <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>.

70. Dagli atti del procedimento si apprende che in data 27 gennaio, il Ministro della giustizia Nordio aveva trasmesso una nota verbale alla Corte, il cui testo non risulta pubblicamente disponibile, in risposta a specifiche richieste di chiarimento concernenti il rilascio di Almasri. Successivamente, il 10 febbraio 2025, l'Ambasciata d'Italia all'Aia aveva inviato una ulteriore nota verbale alla Cpi, accompagnata da una lettera del Ministero della giustizia, anch'essa non pubblicamente accessibile. Tuttavia, sulla base di ricostruzioni giornalistiche, emerge come, secondo l'Italia, la questione non rientrasse nell'ambito delle competenze del Ministero della giustizia, bensì in quelle del Ministero dell'interno e che l'Italia volesse addivenire ad una rapida definizione dell'incidente per vie diplomatiche.

71. Di ciò si è già dato conto, si veda *supra*, par. 2.

72. *Ibid.*, p. 3.

73. Come si dirà, la posizione del Governo libico in relazione ai crimini di Almasri espone la problematicità della posizione italiana, di mancata cooperazione con la Cpi, anche qualora si fosse stati in presenza di richieste concorrenti da parte delle autorità libiche, proprio alla luce delle indagini della Cpi e degli Stati parte sui crimini commessi contro i migranti in Libia.

74. Si rinvia ancora a 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.*, 10/2025, pp. 175-179.

75. Per mera coincidenza temporale, Tale decisione giunge dunque pochi giorni dopo la decisione della Camera dei deputati di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro della giustizia Carlo Nordio, del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Alfredo Mantovano.

nell'esecuzione di tale richiesta, dopo l'arresto portato a termine con successo dalle forze di polizia italiane, l'Italia avrebbe dovuto e potuto attivare le necessarie consultazioni (*ex art. 97 Statuto di Roma*) con la Corte, come peraltro richieste dal *Registry* a più riprese tra il 19 e il 21 gennaio.

Quanto all'argomento addotto dall'Italia, della mancata previa interlocuzione con il Ministro della giustizia, premesso che la richiesta di arresto provvisorio era stata trasmessa ai canali diplomatici individuati dallo stesso Stato italiano, nonché inviata al Ministro della giustizia il prima possibile, i giudici hanno evidenziato che, ai sensi dell'art. 88 dello Statuto è responsabilità degli Stati di adottare procedure interne che consentano una cooperazione efficace con la Cpi.

Sull'altro aspetto, riferito dall'Italia a sua "discolpa", ossia di avere ricevuto una concorrente richiesta di estradizione da parte della Libia per la stessa persona (e apparentemente per le stesse condotte oggetto del mandato di arresto della Cpi) – circostanza prevista e regolata ai sensi dello Statuto (art. 90) – i giudici hanno sottolineato che lo Stato oggetto di una tale richiesta concorrente è tenuto anzitutto a notificarne tempestivamente la Cpi. Va sottolineato che il Governo italiano sollevava tale evenienza di fronte alla Corte solo il 7 maggio 2025, non solo venendo meno a precisi obblighi di consultazione con la Corte, ma anche sollevando dubbi sul perché di questo notevole ritardo<sup>76</sup>. Ma soprattutto, come notato dai giudici, Almasri non veniva consegnato alle autorità libiche in forza di una procedura di estradizione, ma riaccompagnato in Libia da persona libera su un aereo di Stato italiano.

Quanto ai presunti errori contenuti nel mandato di arresto, la Camera preliminare ha rilevato che si trattava di meri refusi tra dispositivo e motivazioni, discrepanze già emendate pochi giorni dopo l'emissione del mandato. Non si riscontrava invece nessun errore sostanziale, né sui crimini oggetto di imputazione, né sulla responsabilità individuale di Almasri, tali da inficiare la validità del mandato di arresto. Anche il tentativo dell'Italia, di presentare la decisione sul mandato di arresto come di dubbia validità per via della presenza di una opinione dissenziente, veniva seccamente smontato dai giudici poiché, come è evidente, la circostanza della mancata unanimità non invalida la legittimità ed efficacia della stessa decisione. I giudici hanno evidenziato infine la contraddittorietà della scelta dell'Italia di espellere Almasri e riaccompagnarlo immediatamente in Libia (pure sottaciuta dall'Italia), stante la pericolosità del soggetto, accusato della commissione di gravi crimini internazionali proprio in quel Paese.

Posta dunque la chiara conclusione nel senso della inadempienza dell'Italia, i giudici hanno, tuttavia inizialmente deciso di rinviare a un secondo momento la decisione sul deferimento dell'Italia alla Assemblea degli Stati Parte ovvero al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ('CdS'), concedendo un ulteriore termine al Governo italiano per presentare le proprie osservazioni su eventuali procedimenti interni rilevanti ai fini della decisione<sup>77</sup>. Non

76. Peraltro, neanche nelle altre sedi i rappresentanti del Governo italiano hanno mai fatto cenno a tale presunta circostanza prima di allora, né durante le audizioni in Parlamento, né nelle dichiarazioni ai media, che non sono state infrequenti in quei mesi.

77. Tali ulteriori osservazioni sono state depositate in data 31 ottobre 2025: Repubblica Italiana, *Italy's Response to the Pre-Trial Chamber's invitation to provide information on relevant domestic proceedings – ICC-01/11-209* (Risposta dell'Italia all'invito della Camera preliminare di fornire informazioni sui procedimenti domestici rilevanti – ICC-01/11-209), 31 ottobre 2025, ICC-01/11-211-Anx31. Si vedano, altresì, le considerazioni del Procuratore della Cpi in Ufficio del Procuratore, *Notification of new information related to the "Decision on Italy's non-compliance with a request for cooperation"* (Notifica di nuove informazioni sulla Decisione sulla violazione dell'Italia di una richiesta di cooperazione), 11 novembre 2025, ICC-01/11-216, pp. 3-4.

è del tutto chiaro perché i giudici della Cpi abbiano ritenuto di agire in questo modo, ma può leggersi tra le righe della decisione della Camera preliminarmente una qualche incertezza rispetto ai vari procedimenti interni in corso, evocati dall'Italia, e al loro possibile significato ai fini della decisione sulle conseguenze della inadempienza. Alcune circostanze, quali l'urgenza e complessità della situazione, l'intervento di diversi organi e il fatto che si trattasse della prima occasione in cui l'Italia riceveva una richiesta di cooperazione della Cpi, sono state menzionate dai giudici come fattori per rimandare a un secondo momento la decisione sulla opportunità di un deferimento dello Stato agli organi summenzionati.

Infine, in data 26 gennaio 2026, è giunta la determinazione di deferire l'Italia alla Assemblea degli Stati Parte della Cpi. Il deferimento di uno Stato a seguito dell'accertata violazione dei suoi obblighi di cooperazione è una decisione discrezionale della Camera, come ricordato dai giudici<sup>78</sup>. Tale decisione è stata assunta a maggioranza, con l'opinione dissenziente della giudice Motoc<sup>79</sup>, e quella concorrente della giudice Flores Liera, che in linea con la sua precedente opinione dissenziente si è limitata a ribadire di essere in disaccordo con il ritardo con cui questa decisione di deferimento è stata assunta<sup>80</sup>. A parere della giudice, la mancata assunzione di responsabilità e volontà a cooperare con la Cpi da parte dello Stato italiano e la serietà delle violazioni imputate rendevano evidente la necessità – già a ottobre 2025 – di deferire la questione agli organi deputati a prendere misure nei confronti dell'Italia, in linea con gli obiettivi del regime di cooperazione imposto dallo Statuto di Roma, e avrebbe rappresentato l'unico strumento appropriato per promuovere la cooperazione dell'Italia – nonché di tutti gli Stati – con la Cpi.

La Camera non ha quindi ritenuto di deferire l'Italia al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che sarebbe stato l'altro organo deputato, ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto, a prendere delle misure in caso di inadempimento di uno Stato parte ai propri obblighi di cooperazione, limitandosi a investire la Assemblea degli Stati parte di questa vicenda<sup>81</sup>.

Ciò segna l'atto conclusivo del procedimento davanti alla Corte e la trasmissione formale della constatazione di inadempienza all'ASP per ogni ulteriore azione. La prossima occasione per porre la violazione dell'Italia sull'agenda dell'ASP sarà dunque a dicembre 2026, trattandosi di una ricorrenza annuale.

---

78. La Camera preliminarmente ha sul punto ricordato la propria decisione di non deferire il Sudafrica all'ASP o al CdS, nonostante la mancata consegna di al-Bashir, alla luce di una pronuncia della Suprema Corte d'appello che sanciva la violazione da parte del Governo degli obblighi di cooperazione con la Cpi: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017\\_04402.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_04402.PDF).

79. A parere della giudice Motoc la Camera avrebbe dovuto riconoscere la validità dell'argomentazione dell'Italia secondo cui le sue azioni erano motivate da interessi di sicurezza nazionale, in particolare dalla preoccupazione che la Libia potesse «lasciar passare le imbarcazioni dei migranti» se Almasri non fosse stato rilasciato, e ha suggerito che tali fattori avrebbero meritato maggiore peso nella valutazione della inadempienza dell'Italia. La giudice ha quindi sostenuto che, nelle circostanze del caso di specie, non erano state sufficientemente soddisfatte le condizioni minime per un deferimento all'Assemblea degli Stati parti, cfr: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180d97895.pdf>.

80. Sul punto, è interessante l'opinione dissenziente alla decisione del 17 ottobre 2025 della giudice Maria del Socorro Flores Liera, che riteneva insussistenti i motivi addotti dalla maggioranza della Camera preliminarmente in quella sede per ritardare il deferimento dell'Italia all'ASP o al CdS dell'Onu ai sensi dell'art. 87(7) dello Statuto: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180cd01a1.pdf>.

81. Si può notare solo incidentalmente che non appare del tutto coerente la scelta di non riferire l'Italia al CdS dell'Onu, alla luce del fatto che le indagini nella situazione specifica sono state avviate a seguito del *referral* da parte proprio del CdS, con risoluzione 1970/2011.

Senza dubbio, il tema della mancata cooperazione degli Stati è uno dei più scottanti in un momento storico in cui la giustizia penale internazionale è sotto attacco e l'indipendenza e lo stesso futuro della Corte penale internazionale sono minacciate dalle violente prese di posizioni di alcuni Stati che pur non facendo parte della Cpi sono in grado di bloccarne l'operato<sup>82</sup>. Diviene quindi sempre più importante che gli Stati parte assicurino alla Corte il loro supporto fattivo (e non solo a parole) e cooperino pienamente e in buona fede, in modo da rafforzare questa istituzione e rendere possibile l'esecuzione del mandato conferitole in sede di adozione dello Statuto nel 1998, ossia una efficace lotta all'impunità per i crimini più gravi che interessano la comunità internazionale nel suo complesso. Non a caso, nel corso della Assemblea degli Stati parte di dicembre 2025, è stata per la prima volta inserita una plenaria dedicata alla non-cooperazione degli Stati. In tale sede, molti delegati hanno fatto notare che nel valutare la mancata cooperazione di uno Stato con la Cpi, occorre prendere in considerazione anche l'apparato normativo dello Stato, nel senso che il Paese in questione (l'Italia nel caso specifico), si sia dotato di una normativa adeguata, a livello sia processuale che sostanziale, per cooperare pienamente con la Corte. Da questo punto di vista, la perdurante mancanza dell'Italia, che tuttora è priva della normativa sostanziale in materia di crimini internazionali – avendo il presente Governo abortito nel 2023 il progetto di Codice dei crimini internazionali che era stato completato nel 2022 da una Commissione di esperti nominata dalla allora Ministra Cartabia<sup>83</sup> – appare particolarmente significativa e depone in senso negativo nel valutare la “buona fede” del Governo. Quanto alla normativa processuale, l'Italia si è dotata – sebbene solo nel 2012 – di una legge di cooperazione con la Cpi<sup>84</sup>, che tuttavia appare inadeguata, come dimostrato dal caso di specie. È quindi anche in connessione con il caso Almasri che deve essere letta criticamente l'assenza di qualsivoglia discussione seria su un possibile intervento legislativo a riforma di una legge che oltre che monca, perché prima della sua componente sostanziale, appare di difficile interpretazione (come reso evidente all'esito infausto nel caso di specie davanti alla Corte d'appello di Roma). In tal senso è interessante notare che la questione è stata recentemente portata all'attenzione della Corte costituzionale, come subito si esporrà nel prossimo paragrafo.

## **6. La questione di legittimità costituzionale sollevata in merito all'interpretazione della legge 237/2012 sulla cooperazione con la Cpi**

Come già notato, la decisione emessa in data 21 gennaio 2025 dalla Corte d'appello di Roma, che ha dichiarato, in accoglimento della richiesta del Procuratore generale, il non luogo a provvedere sull'arresto di Almasri in quanto eseguito “irritualmente” (ossia in assenza di preve interlocazioni con il Ministro della giustizia), è stata fortemente criticata dagli esperti della materia<sup>85</sup>. La prospettiva interpretativa che ha dato luogo al rilascio del sospettato, sebbene causata a monte da una grave omissione attribuibile al Ministro della giustizia, appare dovuta anche a una erronea interpretazione della legge

---

82. Mi riferisco in particolare alle sanzioni Usa, imposte come note dal Presidente Trump nel corso nel 2025 nei confronti dei Procuratori e Giudici della Corte, ma anche degli attacchi più o meno diretti alla indipendenza della Corte da parte di diversi altri Stati, tra cui anche Stai parte.

83. Per un commento, si veda M. Crippa, *L'approvazione di un codice dei crimini internazionali “dimezzato”*, in *Questione Giustizia*: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/codice-crimini-internazionali-dimezzato>.

84. Si tratta della legge 20 dicembre 2012, n. 237, *Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale*.

85. Si veda *supra*, par. 2; per tutti i riferimenti in particolare alla nota 10.

di cooperazione, la n. 237/2012, da parte dei giudici; una interpretazione che, come già approfondito in altre sedi, non appariva affatto l'unica possibile (e certamente non quella dovuta)<sup>86</sup>. Pur non potendo in questa sede analizzare nel dettaglio i risvolti di tale interpretazione, è interessante notare che, con ordinanza di rimessione datata 30 ottobre 2025, la stessa Corte d'appello di Roma, sezione IV penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge 237/2012 «nella parte in cui 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 medesime richieste di cooperazione della Corte penale internazionale ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello Statuto di Roma, dandone notizia al Ministro della giustizia.».

In base all'interpretazione data dalla stessa sezione della Corte di appello, posta alla base della *ordinanza in materia di consegna ex lege 237/2012 Corte penale internazionale* del 21 gennaio 2025, ai sensi della suddetta legge ogni richiesta di cooperazione giudiziaria della Cpi richiederebbe il passaggio attraverso il Ministro della giustizia quale presupposto per l'intervento della magistratura. In tal modo, la normativa di attuazione conferirebbe al potere esecutivo un controllo discrezionale su decisioni tipicamente giurisdizionali – e questo anche in quei casi in cui le richieste della Cpi pervengano direttamente alle autorità giudiziarie tramite Interpol, come previsto dall'art. 87(1)(lett. b) dello Statuto di Roma. Di conseguenza, come nota la Corte: «*in mancanza di un atto del Ministro della giustizia che dia seguito alla richiesta della CPI di arresto e consegna e di sequestro ai sensi degli artt. 56(2)(f), 57(3)(a), 58, 59, 86, 87(1)(b), 88, 89, 91, 93(1)(b)(h) dello Statuto 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*»<sup>87</sup>. La Corte d'appello ritiene pertanto che esista una contraddizione nel disposto della legge italiana rispetto all'obbligo di cooperazione con la Cpi, in quanto la legge non consentirebbe «*di deliberare sulle medesime richieste, che non possono essere presentate dal Procuratore generale non essendo state tramesse dal Ministro della giustizia, sebbene nel caso in esame la richiesta della CPI sia stata oggetto di trasmissione diretta all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello Statuto per il tramite dell'INTERPOL, ostandovi gli artt. 2, 4 e 11 l. n. 237/2012*»<sup>88</sup>. La Corte non manca di notare la particolare rilevanza della questione in considerazione dell'eccezionale gravità dei reati per i quali procede la Cpi, «*trattandosi di crimini di guerra e contro l'umanità che – come nel caso in esame – sono di regola relativi a migliaia di vittime*»<sup>89</sup>.

L'illegittimità costituzionale si porrebbe quindi rispetto all'articolo 11 Cost., che impone all'Italia di accettare le limitazioni di sovranità necessarie per la pace e la giustizia tra le Nazioni, così come all'art. 117 Cost., che vincola il legislatore al rispetto degli obblighi internazionali ed europei (nel caso specifico lo Statuto di Roma e la Decisione UE

86. Sia consentito rinviare ai commenti già svolti a seguito della decisione in questione, Caianiello, Meloni, *op. cit.*, p. 182.

87. Così, ordinanza cit., par. 24.

88. *Ibid.*, par. 25. È interessante notare che la Corte ha sollevato tale questione di legittimità trovandosi di fronte ad una apparente impasse, a fronte della necessità di *definire il procedimento riguardante una richiesta di cooperazione della Cpi (non formalmente trasmessa dal Ministro della giustizia ma comunque pervenuta)*, cfr. par. 26. La omissione del Ministro della giustizia determina uno stallo nel caso di specie, «*in mancanza della possibilità giuridica di adottare qualsiasi deliberazione in relazione ad un eventuale titolo detentivo riguardante il prevenuto che, ove rientrasse in Italia, non sarebbe assoggettato o assoggettabile ad alcun provvedimento de libertate per giustizia internazionale*». Conseguentemente, «*la situazione di stallo procedimentale non solo determina le evidenziate violazioni dello Statuto di Roma, Ibid.*, par. 48 ss.

89. *Ibid.*, par. 47.

2011/168/PESC). Lo stallo creatosi a seguito della interpretazione data dalla Corte d'appello nel caso Almasri potrebbe, secondo la ricostruzione dei giudici stessi, anche costituire una violazione del principio di soggezione del giudice alla sola legge previsto dall'art. 101 secondo comma Cost., in quanto l'attribuzione della discrezionalità politica al Ministro della giustizia nella procedura in esame assoggetta il giudice ad una scelta discrezionale di natura politica, inibendone l'attività giurisdizionale di adempimento degli obblighi internazionali previsti dallo Statuto di Roma<sup>90</sup>.

La Corte costituzionale sarà quindi ora chiamata a esprimersi su una questione di non poca rilevanza, che tocca tutto l'impianto di cooperazione dell'Italia con la Corte penale internazionale. Qualora la Corte dovesse dichiarare (parzialmente) incostituzionale la legge, ciò consentirebbe ai giudici di prendere provvedimenti anche – in ipotesi – a fronte di una mancata attivazione da parte del Ministro della giustizia, ma obbligherebbe il legislatore a provvedere senza ritardo per colmare la lacuna creatasi. Alla luce dei ritardi nel normare questa materia a livello interno, e delle lacune che perdurano da decenni, questa prospettiva non può che preoccupare l'osservatore. D'altra parte, una dichiarazione di infondatezza della questione implicherebbe un riconoscimento da parte dei giudici costituzionali dell'esistenza di uno spazio di discrezionalità politica, in contrasto con lo spirito dello Statuto di Roma e di tutto l'impianto che regge la cooperazione in materia di crimini internazionali tra gli Stati e un organismo giudiziario indipendente e sovrastatale come la Cpi.

Ciò che pare, forse, più plausibile come esito del giudizio pendente, è che si possa addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa in questione. Del resto, era questa la soluzione prospettata nell'immediatezza della vicenda, a gennaio del 2025, da parte della dottrina, quando già si era sostenuto da più parti che i giudici della Corte d'appello di Roma avrebbero potuto convalidare l'arresto nel caso di specie, facendo ricorso alle norme generali, contenute nel c.p.p., in materia di estradizione per colmare l'apparente lacuna<sup>91</sup>. In linea con questa impostazione, anche di recente esponenti della magistratura hanno giustamente rilevato come, se, da un lato, la procedura di consegna alla Cpi) e quella di estradizione (a un altro Stato) debbano essere tenute distinte sotto vari aspetti, dall'altro, «si capisce come ben possano e debbano, invece, essere applicate quelle norme interne sull'extradizione necessarie alla piena cooperazione stabilita dall'art. 86 dello Statuto e dalle altre norme sull'immediatezza della cooperazione che si sono sopra richiamate: in particolare l'arresto d'urgenza da parte della polizia *ex art.* 716 c.p.p. che avviene, proprio perché d'urgenza, in assenza della richiesta del Ministro e dell'intervento dell'autorità giudiziaria.»<sup>92</sup>. A parere di chi scrive, quindi, la normativa nazionale di adattamento di cui alla legge n. 237/2012 non evidenzia un contrasto insuperabile in sede di interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata che determini l'esigenza di sollevare questione di legittimità costituzionale<sup>93</sup>. Come ben argomentato: «Da un lato, infatti, l'art. 2, comma 1 (secondo cui "i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia") non può essere letto nel senso di autorizzare il Ministro ad effettuare apprezzamenti che gli sono consentiti nel diverso modello della estradizione e che la Convenzione, invece, espressamente preclude con

90. *Ibid.*, par. 49.

91. Sia consentito ancora una volta richiamare le osservazioni già svolte in altra sede, Caianiello, Meloni, *op. cit.*

92. Si veda T. Epidendio, *Cosa può insegnare il caso Almasri: il problema dell'interpretazione nella cooperazione giudiziaria*, in *Questione Giustizia*, 28 novembre 2025, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/cosa-puo-insegnare-il-caso-almasri-il-problema-dell-interpretazione-nella-cooperazione-giudiziaria>.

93. *Ibid.*

il differente istituto della consegna, dovendo tale disposizione essere letta sistematicamente con il comma 3, secondo cui “il Ministro della giustizia, nel dare seguito alle richieste di cooperazione, assicura [...] che l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute”: perciò pare indubbio che al Ministro non competano valutazioni politiche sull'interesse nazionale; dall'altro, l'assenza nella legge n. 237/2012 di una disposizione omologa a quell'articolo 716 c.p.p. (che consente l'arresto d'urgenza da parte della polizia giudiziaria) non vuol dire che sia illegittimo il ricorso a tale disposizione: infatti, l'art. 3, della citata legge n. 237 /2012 si limita a stabilire che nella cooperazione giudiziaria con la CPI si applica il codice a meno che le disposizioni contenute nelle Convenzioni internazionali in vigore per lo Stato e le norme di diritto internazionale generale “non dispongano diversamente”, ma la legge italiana di esecuzione secondaria non regola diversamente, rispetto all'art. 716 c.p.p., l'arresto d'urgenza da parte della polizia, più semplicemente, non se ne occupa affatto, ragion per cui non può che operare la norma codicistica»<sup>94</sup>. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1, della legge n. 237/2012 (che prevede che «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») si impone a meno di non voler configurare un vero e proprio potere di veto nei confronti delle richieste di cooperazione da parte della Cpi in capo al Ministro della giustizia, esercitabile tramite la mera mancata trasmissione della richiesta, in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

In conclusione, una interpretazione teleologica ben potrebbe leggere e intendere come “ricezione”, di cui all'art. 14, comma 1 sopra citato, anche quella avvenuta in base alla trasmissione de “gli atti” in seguito alla cattura, da parte della polizia, al Procuratore generale per la procedura in Corte d'appello a Roma, laddove il lemma generico “atti” ben può riferirsi agli atti trasmessi, per l'appunto, dalla polizia, mentre l'uso dei verbi all'indicativo segnala sia la doverosità della richiesta da parte del PG, sia la doverosità dell'applicazione della custodia cautelare, al contrario di quanto avviene nell'art. 715 c.p.p., il cui comma 1 prevede che «la Corte d'appello può disporre in via provvisoria, una misura coercitiva»<sup>95</sup>. Peraltro, come già notato anche da chi scrive, simile conclusione interpretativa si impone anche in considerazione di una razionalità del sistema nel suo complesso e rispetto all'art. 3 della Costituzione, in quanto non sarebbe razionale attribuire all'arresto eseguito su mandato della Cpi, e quindi proprio a fronte di responsabilità per crimini gravissimi, un minor grado di effettività e una reazione dell'ordinamento più modesta rispetto allo strumento estradizionale classico<sup>96</sup>.

## **7. Possibili profili di responsabilità dell'Italia ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

Come si è già brevemente accennato, la vicenda in oggetto comporta la possibile responsabilità dello Stato italiano anche su un altro piano, ossia rispetto alla violazione dei diritti delle vittime dei crimini di Almasri – private di ogni prospettiva di giustizia a fronte delle gravi violazioni subite, integranti ipotesi di crimini internazionali – che erano l'oggetto delle indagini davanti alla Cpi.

---

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. Caianiello, Meloni, *op cit.*

Tali indagini, le loro prospettive concrete di avanzamento e trasformazione in un procedimento penale nell'ambito del quale le vittime avrebbero potuto trovare uno spazio di soddisfazione dei propri interessi, sono state minate dalla mancata cooperazione colpevole dell'Italia. La situazione descritta può dunque dare origine a procedimenti contro l'Italia nella prospettiva non solo della violazione degli obblighi assunti con la Cpi (ai sensi degli artt. 86 e ss. Statuto di Roma), ma anche dei diritti delle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal ricercato, ingiustamente sottratto alla giustizia. Il riferimento è, in particolare, alla possibilità per le vittime di Almasri presenti nella giurisdizione italiana di adire corti per i diritti umani, ed in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte eur. dir. uomo) per la violazione dei propri diritti (in particolare quanto ai profili processuali degli artt. 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)). Come si dirà ora brevemente, questa prospettiva è di recente divenuta molto concreta, essendo stato presentato un ricorso proprio alla Corte eur. dir. uomo a nome di una vittima di Almasri; tale ricorso ha già passato la prima fase di vaglio – ossia è stato ritenuto non manifestamente infondato – ed è stato ritenuto meritevole di trattamento prioritario da parte della Corte eur. dir. uomo.

Senza poter entrare nello specifico di un caso che per il momento non è ancora pubblico<sup>97</sup>, ciò che può notarsi è che il ricorso si basa sulla presunta violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU) e del divieto di essere soggetti a tortura o ad altri trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) e la protezione loro riconosciuta dalla Corte europea tanto nella loro componente sostanziale quanto nella loro componente processuale. Il ricorso riguarda specificamente questo ultimo aspetto, avendo l'Italia – nel venir meno ai propri obblighi di cooperazione con la Cpi mancando di consegnare il ricercato – violato entrambi questi diritti con riguardo al ricorrente (una delle vittime di Almasri residente in Italia) nella loro componente processuale. Da notare è che esiste ampia giurisprudenza della Corte eur. dir. uomo che già riconosce un simile argomento rispetto a casi di violazione degli obblighi di cooperazione orizzontale (ossia tra Stati, in casi quindi di richieste di estradizione). Con tale azione si mira quindi ad ottenere un rafforzamento degli obblighi di cooperazione in materia penale non solo orizzontale, ma anche verticale, nell'ottica della tutela dei diritti delle vittime di gravi crimini, per evitare che tali situazioni possano ripresentarsi in futuro. La questione, per i suoi profili di ampio respiro potrebbe acquisire anche autonoma rilevanza nel pendente giudizio di costituzionalità.

## 8. Conclusioni

La vicenda in esame può essere letta a vari livelli. Giuridico anzitutto, costituendo, come abbiamo visto, una violazione degli obblighi di cooperazione assunti dal nostro Paese in materia di lotta all'impunità per i più gravi crimini di natura internazionale e in relazione a una istituzione giudiziaria sovranazionale. Il caso Almasri presenta tuttavia anche profili di rilievo *lato sensu* politico. Esso rappresenta non solo uno snodo fondamentale nei rapporti tra Italia e Cpi, ma assume un particolare significato in un tempo in cui la giustizia internazionale è sottoposta ai più violenti attacchi di sempre: in un momento storico di radicale messa in discussione della Corte, minacciata nella sua

---

97. Il ricorso è stato presentato a nome di una vittima di Almasri rappresentata dai legali A. Saccucci e C. Meloni, con il supporto del Centro europeo per i diritti umani e costituzionali di Berlino, ECCHR: <https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/italy-to-answer-to-european-court-of-human-rights-after-failure-to-surrender-suspected-libyan-torturer-to-the-icc/>.

esistenza stessa dalle sanzioni imposte dal Presidente USA<sup>98</sup>, la mancata cooperazione dell'Italia è percepita come uno *statement* politico che suona particolarmente grave proprio perché proveniente da un Paese europeo, uno dei Paesi fondatori della Cpi che – proprio alla luce delle minacce del momento – dovrebbero assicurare il supporto alla Corte e rafforzarne l'efficacia mediante una cooperazione autentica e non di facciata.

Ma vi è di più. La vicenda della scarcerazione e rimpatrio di Almasri in Libia, in chiaro spregio della richiesta di arresto e consegna della Corte dell'Aia, ha evidenti agganci con gli interessi nazionali (economico-politico-militari) in Libia. Ciò impone riflessioni scomode sul ruolo dell'Italia nella complessa rete di responsabilità di soggetti coinvolti nella commissione di crimini in Libia. Come da anni denunciano i molti Rapporti di organizzazioni indipendenti, migliaia di migranti e rifugiati in Libia sono sottoposti a condizioni criminali, costretti a subire trattamenti disumani in luoghi sottratti all'applicazione del diritto<sup>99</sup>, o soggetti a pratiche illegali quali le intercettazioni violente in mare ad opera della c.d. guardia costiera libica. In tal senso, è stato ben messo in luce il peso di scelte problematiche dei rappresentanti del Governo italiano di collaborazione con le autorità libiche, di prestazione di mezzi e altre forme di supporto (finanziario e anche militare) a milizie che agiscono al di fuori di qualsiasi parvenza di legalità in un contesto altamente instabile ed esplosivo, come è quello libico<sup>100</sup>.

Sono ormai molti anni che – a seguito della risoluzione del CdS del 2011 – la Procura della Cpi conduce indagini sui crimini internazionali commessi in Libia e con il tempo ha incluso in tale situazione un filone tali indagini riguardante i crimini contro i migranti, in quanto crimini internazionali (crimini di guerra e contro l'umanità). Nel corso degli ultimi rapporti al CdS dell'Onu<sup>101</sup> sulla situazione delle indagini in Libia, la Procura ha reso noto che il 12 maggio 2025 la Cpi ha ricevuto una dichiarazione ufficiale da parte del Governo di unità nazionale libico (GUN), ai sensi dell'articolo 12(3) dello Statuto di Roma, con la quale il Governo libico ha accettato la giurisdizione della Corte su tutti i crimini disciplinati dallo Statuto di Roma commessi sul territorio libico tra il 2011 e la fine del 2027. E, tuttavia, i fatti recenti mostrano non solo la perdurante commissione di gravi crimini sul territorio, rispetto ai quali le autorità libiche non appaiono in grado di intervenire, ma anche le persistenti difficoltà di cooperazione con queste ultime.

Tra gli sviluppi recenti, il 5 novembre 2025, è stato reso noto che Almasri è stato arrestato in Libia<sup>102</sup>. Tuttavia, l'illusione che le autorità di Tripoli collaborassero con la Corte dell'Aia è presto svanita (al di là dei proclami del Governo italiano che ha cercato quasi di intestarsi questo sviluppo a giustificazione del suo precedente comportamento). In realtà, non solo il Procuratore generale libico non è mai apparso intenzionato a consegnare il

---

98. Si veda il comunicato stampa della Cpi: <https://www.icc-cpi.int/news/international-criminal-court-deplores-new-sanctions-us-administration-against-icc-officials>.

99. Come l'infame Centro di detenzione di Mitiga, cui era a capo Almasri, cfr., *supra*, par. 2.

100. È già stata menzionata la ICC "Communication ex art. 15" presentata da ECCHR nel 2022: [https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/20221130 - Executive Summary - Italiano.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/20221130 - Executive Summary - Italiano.pdf).

101. La Procura della Corte deve presentare ogni sei mesi un Rapporto al CdS ai sensi della Risoluzione 1970/2011 che ha riferito la situazione della Libia alla Corte.

102. <https://www.theguardian.com/world/2025/nov/05/libyan-general-accused-of-crimes-against-humanity-arrested-in-tripoli>.

ricercato alla Cpi<sup>103</sup>, ma non è nemmeno chiaro se Almasri sia effettivamente detenuto o comunque sottoposto a procedimento penale in Libia. Del resto anche le carte mandate dalla Libia al Governo italiano il 21 gennaio 2025 per ottenere la «estradizione di un cittadino libico» a seguito dell'arresto di Almasri in Italia, ove si invocavano obiettivi comuni e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, menzionando un presunto procedimento di indagine per gravi crimini contro detenuti aperto a suo carico in patria<sup>104</sup>, era subito stata inquadrata come un atto «strumentale, totalmente sprovvisto di provvedimenti e documenti»<sup>105</sup>. Riprova, se ce ne fosse bisogno, è che Almasri fu riaccompagnato e accolto da uomo libero in Libia e non certo consegnato alle autorità giudiziarie di quel Paese.

La vicenda Almasri, come si diceva, solleva questioni che riguardano le connivenze e complicità tra autorità italiane (ed europee in generale) e quelle libiche e mostra le continue difficoltà relative al ragionare in termini di complementarità della Cpi (e quindi di cooperazione), non solo rispetto alla Libia, ma anche alle giurisdizioni europee potenzialmente coinvolte nei crimini in oggetto. È da molti anni, infatti, che le organizzazioni a tutela dei diritti umani e chi rappresenta i diritti delle vittime dei gravi crimini commessi in Libia, tra cui in particolare gli abusi e le violenze contro i migranti, sostengono che non vi sono alternative all'azione della Corte penale internazionale<sup>106</sup>. In tal senso si sostiene che, pur accogliendo con favore le indagini aperte in alcuni Paesi europei contro trafficanti e torturatori<sup>107</sup>, e l'esistenza di una squadra comune di indagini sulla Libia che include diversi Stati europei (tra cui l'Italia) e l'Ufficio del Procuratore della Cpi, non può che essere a livello di Cpi, pertanto sovranazionale, che si affrontano le responsabilità per queste tipologie di crimini che coinvolgono apparati dello Stato, anzitutto in Libia, ma anche nei nostri Paesi<sup>108</sup>.

Per questo motivo preoccupa l'annunciata intenzione da parte della Procura della Cpi di chiudere le indagini in Libia entro il 2026 nonostante la cooperazione limitata e inaffidabile delle autorità libiche (a prescindere dalla già ricordata dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Cpi da parte del GUN), l'instabilità politica e i gravi crimini tuttora in corso in Libia<sup>109</sup>. Preoccupa in particolare la continua assenza di procedimenti specifici nei confronti dei responsabili dei crimini contro i migranti e i rifugiati commessi nel contesto

---

103. Anche il comunicato delle autorità libiche riportato dalla stampa italiana, in base al quale «in presenza di prove sufficienti per procedere con l'accusa, la Procura ha rinviato a giudizio al Tribunale competente l'accusato, che è attualmente in custodia cautelare», si è rivelato in realtà non corrispondente alla realtà; si veda l'articolo sul Corriere del 6 novembre 2025 di G. Bianconi, [https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/25\\_novembre\\_06/almasri-arrestato-libia-forza-rada-ed94322-e4cb-4b23-ad18-e08d027aexlk.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/25_novembre_06/almasri-arrestato-libia-forza-rada-ed94322-e4cb-4b23-ad18-e08d027aexlk.shtml).

104. Documento annesso alla memoria di osservazioni dell'Italia alla Cpi del maggio 2025: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/0902ebd180b838ec.pdf>.

105. [https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/25\\_novembre\\_06/almasri-arrestato-libia-forza-rada-ed94322-e4cb-4b23-ad18-e08d027aexlk.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/25_novembre_06/almasri-arrestato-libia-forza-rada-ed94322-e4cb-4b23-ad18-e08d027aexlk.shtml).

106. Si veda l'executive summary in italiano della denuncia (Comunicazione ex art. 15 dello Statuto) presentata da ECCHR nel 2022: [https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/20221130\\_-\\_Executive\\_Summary\\_-\\_Italiano.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/20221130_-_Executive_Summary_-_Italiano.pdf). Il testo completo della denuncia in inglese è reperibile: <https://www.ecchr.eu/en/case/interceptions-of-migrants-and-refugees-at-sea/>.

107. Condanna recente in Olanda di Walid. Il limite più rilevante di tali procedimenti è che le autorità nazionali in Europa continuano a inquadrare questi casi sotto il fenomeno criminoso della tratta e traffico di esseri umani, piuttosto che riconoscerli come elementi di un più ampio sistema di violenza sistematica, integrante crimini contro l'umanità o altri crimini internazionali.

108. Si veda in tal senso l'argomento meglio sviluppato in altra sede: C. Meloni, X. Zhang, Complementarity is no excuse, 1° dicembre 2021, in *Opinio Juris*, <https://opiniojuris.org/2021/12/01/complementarity-is-no-excuse-why-the-icc-investigation-in-libya-must-include-crimes-against-migrants-and-refugees/>.

109. Position Paper ECCHR [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/ECCHR\\_PP\\_ICC\\_IT.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/ECCHR_PP_ICC_IT.pdf).

libico, nonostante la mole di prove prodotta dagli organismi delle Nazioni Unite<sup>110</sup>, dalle organizzazioni della società civile e dalle stesse vittime<sup>111</sup>. Non si tratta di crimini astratti o invisibili, eppure, come ricordato dal Procuratore della Cpi, i crimini commessi nelle strutture di detenzione in Libia sono come «una scatola nera di sofferenza sulle coste del Mediterraneo che nessuno ha voluto aprire. Una scatola nera che contiene le grida, il dolore continuo, mentre parliamo, di alcune delle persone più vulnerabili sia nella parte occidentale che in quella orientale del Paese»<sup>112</sup>.

In conclusione, ciò che emerge è una mancanza di volontà politica di indagare e perseguire i crimini contro i migranti e i rifugiati. Tale mancanza appare legata anche alla delicatezza di indagini che coinvolgono potenzialmente Governi e funzionari europei, dato il ruolo giocato da scelte politiche prese appunto a livello europeo (inteso tanto come Stati che come Unione)<sup>113</sup>, tali per cui anche rappresentanti di Governi italiani (presenti e passati) sono stati indicati come possibili coautori di gravi crimini contro l'umanità commessi contro migranti e rifugiati in Libia<sup>114</sup>. In un quadro tanto intricato di responsabilità e alleanze (politiche ed economiche) di convenienza tra gli attori in questione, solo la Corte penale internazionale potrebbe indagare adeguatamente la dimensione strutturale di questi crimini, andando oltre la responsabilità degli autori di basso livello e perseguendo coloro che si trovano ai livelli più alti di responsabilità (le cui immunità potrebbero ostacolare il procedimento penale dinanzi alle giurisdizioni nazionali europee o libiche, ma non davanti alla Cpi).

In definitiva, la scarcerazione e riaccompagnamento in Libia di Almasri come uomo libero, avvenuto grazie all'inadempienza dell'Italia, nonostante un mandato d'arresto attivo della Cpi, sottolinea la necessità di fare luce anche sulle rilevanti responsabilità europee nella commissione dei crimini internazionali contro i più vulnerabili, tra cui migranti e rifugiati in Libia.

---

110. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un>.

111. Da notare che, sebbene il Rapporto del Procuratore evidenzia come i crimini commessi nella prigione di Mitiga includano anche quelli contro i migranti, il mandato di arresto emesso nei confronti di Almasri non contiene alcun riferimento diretto a questi.

112. Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC to the United Nations Security Council on the Situation in Libya, pursuant to Resolution 1970 (2011), 15 maggio 2025: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-united-nations-security-council-situation-libya-0>.

113. Si vedano in tale senso le già citate comunicazioni ex art. 15 alla Cpi ed in particolare quella presentata nel 2022 da ECCHR, che fornisce le prove del coinvolgimento di attori europei, tra cui funzionari governativi italiani, nei respingimenti illegali verso la Libia. Si segnala il Q&A in proposito: [https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/O\\_and\\_A\\_-\\_Libyen\\_30\\_11\\_Italian\\_Version.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/O_and_A_-_Libyen_30_11_Italian_Version.pdf).

114. Anche la FFM nominata dall'ONU ha rilevato come i crimini contro l'umanità commessi nei confronti dei migranti e dei rifugiati in Libia avvengono in strutture di detenzione che ricevono supporto tecnico, logistico e monetario dall'UE e dai suoi Stati membri per l'intercettazione e il rimpatrio dei migranti.