



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
Il collegio per i reati ministeriali

composto dai seguenti magistrati

- | | |
|-------------------------------|------------|
| dott.ssa Maria Teresa Cialoni | Presidente |
| dott.ssa Donatella Casari | Giudice |
| dott.ssa Valeria Cerulli | Giudice |

riunitosi in camera di consiglio

letti gli atti del procedimento sopraindicato a carico di:

- 1) Nordio Carlo, nato a Treviso il 06.02.1947
- 2) Piantedosi Matteo, nato a Napoli il 20.04.1963
- 3) Mantovano Alfredo, nato a Lecce il 14.01.1958

tutti difesi di fiducia dall'avv. Giulia Buongiorno del foro di Roma presso il cui studio sono elettivamente domiciliati,

indagati il primo del reato di cui all'art. 328 comma 1 c.p., tutti del reato di cui agli artt. 110, 378 c.p., il secondo e il terzo del reato di cui agli artt. 110, 314 c.p.;

visti gli avvisi ritualmente eseguiti ai sensi dell'art. 6 comma II Legge Costituzionale 1/1989;

esaminate le richieste presentate dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma in data 28.01.2025 e quelle integrative pervenute in data 11.04.2025;

espletate le attività di indagini preliminari ritenute necessarie;

letto il parere conclusivo espresso dal P.M., ai sensi dell'art. 8 L. Cost. 1 del 1989, pervenuto il 07.07.2025;

ha emesso la seguente

RELAZIONE

I. Le indagini espletate

In data 23.01.2025 è stata presentata denuncia da parte dell'Avv. Luigi Li Gotti nei confronti della Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro della Giustizia, del Ministro dell'Interno e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega ai Servizi Segreti, in relazione alla liberazione di Osama Almasri, catturato su mandato della Corte Penale Internazionale - di seguito CPI - con l'accusa di tortura, assassinio, violenza sessuale, minaccia, lavori forzati, lesioni in danno di un numero imprecisato di vittime detenute in centri di detenzione libici, ipotizzando i reati di favoreggiamento personale e peculato. Alla denuncia sono stati allegati articoli del quotidiano la Repubblica dedicati alla vicenda.

In data 27.01.2025 il Procuratore della Repubblica di Roma ha disposto l'iscrizione nel registro degli indagati dei succitati per i reati "astrattamente ipotizzabili", a prescindere da quelli esplicitamente indicati dal denunciante, in premessa richiamati e, in data 28.01.2025, ha trasmesso

h *Lu* *gbe*

gli atti a questo Collegio competente funzionalmente ex art.7 della Legge Costituzionale n.1/1989, con invito a svolgere le indagini ritenute opportune.

In data 17.02.2025 il Procuratore della Repubblica ha trasmesso per unione agli atti le denunce depositate da Biel Rouei Lam Magok e Machogbe Fatim Kane relative ai medesimi fatti.

In data 21.02.2025 è pervenuta memoria dell'Avv. Francesco Romeo, difensore del denunciante Biel Rouei Lam Magok.

In data 25.02.2025 è pervenuta "memoria" a firma dei quattro indagati con allegata "nota verbale n.3/3/83 datata 20.01.2025 contenente richiesta di estradizione del cittadino libico Usama Almasri Ahbeish Najeem".

Questo Collegio ha proceduto - con la fattiva e puntuale collaborazione del Reparto Operativo Nucleo Investigativo del Comando Provinciale di Roma della Legione Carabinieri Lazio - al compimento delle indagini di seguito specificate.

Con provvedimenti depositati in data 04.02.2025, 06.02.2025, 13.02.2025, 20.02.2025, 05.03.2025 è stata disposta l'acquisizione di copia di:

- atti del procedimento instaurato innanzi alla Corte d'Appello di Roma avente ad oggetto la convalida dell'arresto di Almasri Osama su mandato della CPI, trasmessi in pari data;
- atti ricevuti dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia
 - dalla CPI anche tramite Ambasciata ed eventuali richieste di chiarimenti inviate alla Corte o altre interlocuzioni con la medesima;
 - dalla Procura Generale di Roma ed eventuali risposte inviate alla stessa;
 - dall'autorità di Polizia che ha proceduto all'arresto ed eventuali interlocuzioni con la medesima Autorità;

con indicazione per tutti i suindicati atti della data ed ora di ricezione, protocollo ed invio, documentazione tramessa il 10.2.25.

- documentazione relativa all'ordine di esecuzione del volo, prima verso Torino e poi verso la Libia, con il quale è stato dato corso all'espulsione mediante accompagnamento coatto del succitato, acquisendo il provvedimento autorizzativo, con i relativi orari di adozione, trasmissione ed esecuzione; richiesta inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e relativa risposta interlocutoria pervenuta il 12.02.2025; successiva richiesta inviata al Direttore dell'Aise; documentazione acquisita il 13.03.2025.
- atti del procedimento amministrativo ex art. 13 d.lgs. 286/98 con particolare riferimento al decreto di espulsione ed al successivo provvedimento di esecuzione mediante accompagnamento coatto a carico di Almasri Osama, nonché copia di eventuali interlocuzioni intercorse tra il Ministro dell'Interno e la Presidenza del Consiglio ed il Ministero degli Affari Esteri ai sensi del primo comma dell'art. 13 citato; risposta pervenuta il 27.02.2025;
- richiesta inviata dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello al Ministro della Giustizia per il tramite del Capo di Gabinetto, con la relativa ricevuta di consegna, e di eventuali ulteriori interlocuzioni intercorse tra le predette Autorità in relazione al procedimento instaurato innanzi alla Corte d'Appello di Roma avente ad oggetto la convalida dell'arresto di Almasri Osama su mandato della Corte Penale Internazionale; risposta pervenuta in data 27.02.2025;
- richiesta di estradizione avanzata, tramite Ambasciata, dalle Autorità libiche nei confronti di Usama Almasri Ahbeish Najeem, alias Najeem Osema Almasri Habish, nato a Tripoli (Libia) il 16.7.79 in data 20/01/2025, completa del testo della medesima e della data e ora di arrivo e protocollazione al Ministero degli Esteri; eventuale inoltro della medesima richiesta dal Ministero degli Esteri al Ministero della Giustizia, con il relativo testo ed indicazione della

- data e ora di protocollazione in uscita; atti richiesti al Ministero degli Esteri e pervenuti il 12.03.2025;
- medesima richiesta di estradizione, con data e ora di eventuale arrivo e protocollazione al Ministero della Giustizia, inviata a quest'ultimo;
 - data e ora di protocollazione in uscita dal Ministero della Giustizia di eventuale comunicazione, nonché il testo della medesima, inviata alla CPI della pendenza di tale *concorrente* richiesta, come previsto dall'art. 90 co. 1 dello Statuto di Roma della citata Corte;
 - documentazione *dell'intelligence* nazionale richiamata nella memoria a firma degli indagati nonché documentazione relativa ad una richiesta di estradizione delle autorità libiche nei confronti del citato Najeem inviata al Direttore dell'AISE; documentazione acquisita il 6.3.25, il 13.3.25 e il 24.03.2025¹;
 - atti del procedimento amministrativo ex art. 13 d.lgs. 286/98, con particolare riferimento al decreto di espulsione ed al successivo provvedimento di esecuzione mediante accompagnamento coatto, nei confronti di Sghiar Ayoub Yousef Elmokhtar, nato a Tripoli il 27.7.93, Bramitah Murad Shiboub, nato a Tripoli il 24.12.78, Usta Osama Mohamed, nato a Washington (USA) il 3.2.75, nonché copia di eventuali interlocuzioni intercorse tra il Ministro dell'Interno e la Presidenza del Consiglio e il Ministero degli Affari Esteri ai sensi del primo comma dell'art. 13 citato; risposta pervenuta il 18.3.25;
 - mandato di arresto, con i relativi allegati, emesso dalla CPI nei confronti di Najeem Osema Almasri Habish, inviato tramite la piattaforma Prisma, ricevuto dal Consigliere Diplomatico del Ministro e da questi inoltrato al Capo di Gabinetto, con data e ora di arrivo e protocollazione; atti trasmessi dal Gabinetto del Ministro il 13.05.2025 nonché dal Consigliere diplomatico in data 19.05.2025;
 - quattro richieste della CPI inviate al Ministero della Giustizia nel pomeriggio del 20 gennaio 2025 e del 21 gennaio 2025 (menzionate a pagina 10 della "Prosecution's request for a finding of non compliance under article 87 against the Republic of Italy for the release of Osama Elmasry/Almasri NJEEM", 25 February 2024, ICC-01/11-163-US-Exp"), con data e ora di arrivo e protocollazione; atti trasmessi dal Gabinetto del Ministro il 13.05.2025.

In data 08.03.2025 sono stati assunti a sommarie informazioni il dott. Birritteri Luigi, Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero, e la dott.ssa Lucchini Cristina, Direttore Reggente dell'Ufficio I – Cooperazione Giudiziaria Internazionale della Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia, ed acquisita la documentazione a cui hanno fatto riferimenti i predetti.

In data 31.03.2025 sono stati assunti a sommarie informazioni il Prefetto Caravelli Giovanni, Direttore dell'AISE, il dott. Massari Augusto, Consigliere diplomatico del Ministro della Giustizia, la dr.ssa Guerra Mariaemanela, Direttore Generale della Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia, la dr.ssa Bartolozzi Giusi, Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia, ed acquisita la documentazione a cui hanno fatto riferimento i predetti.

Non si è, invece, ritenuto necessario sentire Machogbe Fatim Kane, che pur ne aveva fatto richiesta, per il tramite dell'avv. Bitonti, in quanto si trattava non di persona offesa ma al più di danneggiata rispetto ai reati ipotizzati e che, comunque, nulla avrebbe potuto dire in merito all'iter procedimentale.

¹ Trattasi di atti classificati ai sensi della legge 124 del 2007, che, a seguito di ordine di esibizione di questa A.G., sono stati consegnati dai funzionari AISE, senza opporre il Segreto di Stato. Pertanto, gli stessi sono utilizzabili nel presente procedimento, salvo l'obbligo di curarne la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo, comunque, il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione, senza estrarne copia ex art. 42 co. 8 della legge citata.

A seguito di richiesta di indagini integrative avanzata dal P.M. ai sensi dell'art. 8 co. 3 l. cost. 1/89, in data 09.05.2025 sono stati assunti a sommarie informazioni il Prefetto Vittorio Rizzi, Direttore Generale del DIS, ed il dott. Vittorio Pisani, Capo della Polizia.

È stato altresì acquisito il resoconto stenografico delle sedute della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 05.02.2025, nella parte relativa agli interventi dei Ministri della Giustizia e dell'Interno che hanno reso informativa urgente in merito alla richiesta di arresto della CPI ed alla successiva espulsione del cittadino libico Najeem Osema Almasri Habish.

In data 15.05.2025 è stato notificato al Ministro Nordio invito a presentarsi a rendere interrogatorio il quale, con nota del 22.05.2025 ha comunicato di non voler rendere interrogatorio, con contestuale dichiarazione di disponibilità del dr. Mantovano *"a svolgere tale atto"*.

In data 30.6.25 l'avv. Romeo ha depositato un'altra memoria con allegati².

Esaurite le indagini preliminari, questo Tribunale ha trasmesso gli atti al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma per l'acquisizione del parere ex art. 8 co. 1 e 2 L. cost. 1/1989.

In data 7.7.25 il citato Procuratore ha fatto pervenire il parere di competenza, avanzando richiesta di archiviazione per il reato di cui all'art. 314 c.p. per tutti, nonché limitatamente alla posizione degli indagati Piantedosi e Meloni anche per il reato di cui all'art. 378 c.p.

In data 30.7.25 è pervenuta memoria del difensore degli indagati, che, *anche a voler prescindere dalla mancanza sia dell'elemento oggettivo che soggettivo delle fattispecie ipotizzate*, ha rilevato che *i dati acquisiti dimostrano l'esistenza nel caso in esame dello stato di necessità, come enunciato dall'art. 25 del "Responsability of State for Internationally Wrongful Acts 2001" della International Law Commission delle Nazioni Unite, circostanza che legittima sul piano del diritto interno le condotte di tutti i rappresentanti del Governo italiano coinvolti nel presente procedimento.*

Così ricostruito l'*excursus* processuale, è opinione di questo Collegio, per le motivazioni che si andranno ad esplicitare nel prosieguo e nei limiti delle funzioni assegnate dalla Legge Cost. n.1 del 1989 al Tribunale dei Ministri, che nelle condotte poste in essere da Nordio Carlo, Piantedosi Matteo e Mantovano Alfredo, nelle rispettive qualità e funzioni, siano ravvisabili gli estremi dei reati di cui agli artt. 328, 378, 314 c.p. loro rispettivamente ascritti. Limitatamente alla posizione di Meloni Giorgia non sono, invece, ravvisabili elementi sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio e, pertanto, ne va disposta la separazione e l'archiviazione.

II. La competenza funzionale del Tribunale dei Ministri

Preliminarmente appare opportuno evidenziare come questo Tribunale sia competente a pronunciarsi in merito ai suindicati fatti di reato, stante il disposto dell'art. 96 Cost. a tenore del quale *"il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale"*.

L'esercizio delle funzioni rimesse a questo Tribunale dall'art. 96 della Carta costituzionale e dalla correlata Legge cost. n. 1 del 1989, in virtù dei quali esso rappresenta il primo filtro nell'accertamento della commissione di un reato ministeriale (il secondo è quello parlamentare) passa attraverso una duplice valutazione: la prima, a carattere negativo, tende a verificare che la condotta criminosa ascritta al Ministro non sia riconducibile alla categoria di atto politico, il quale è sottratto ad ogni sindacato giurisdizionale (v., per la giurisdizione amministrativa, art. 7 D.lgs. 104/2010, Codice del processo amministrativo); la seconda, a contenuto positivo, ha ad oggetto la qualificazione

² Essendo i denunciati meri danneggiati dai reati non si ritiene che, nella fase delle indagini preliminari, ai predetti spettino i diritti e le facoltà di cui all'art. 90 c.p.p. propri della persona offesa.

del fatto penalmente illecito contestato al Ministro in termini di reato ministeriale, laddove tale natura segna il confine con la giurisdizione ordinaria chiamata a giudicare dei reati comuni.

L'individuazione del carattere ministeriale non può prescindere dall'analisi della riforma dell'art. 96 Cost.³ introdotta dalla citata L. cost. 1/89, la quale ha sposato la nozione di reato ministeriale quale illecito funzionale dei Ministri: poiché chiamato a giudicare dell'uso eventualmente illecito delle prerogative ministeriali è un organo appartenente alla magistratura ordinaria, la nozione di reato ministeriale comprende qualsiasi situazione in cui il Ministro si avvalga in qualsiasi forma dei poteri scaturenti dalla sua posizione al fine di commettere un reato.

A seguito della revisione dell'art. 96 Cost. – che ha determinato lo spostamento della competenza a giudicare dei reati ministeriali dal giudice costituzionale a quello ordinario e, in connessione a ciò, anche la modifica del ruolo del Parlamento nel procedimento - le eventuali motivazioni e/o implicazioni politiche sono insuscettibili di essere apprezzate dalla magistratura ordinaria, come, per altri versi, testimonia il contenuto altamente politico delle esimenti di cui all'art. 9 co. 3 L. Cost. 1/89, che, infatti, in quanto tali, sono devolute all'apprezzamento delle Camere.

In particolare, con la Legge cost. n. 1/89 il Parlamento ha dismesso la veste accusatoria e assunto quella difensiva della funzione ministeriale (la quale, nel perseguimento di interessi preminenti, potrebbe aver sacrificato altri beni ordinariamente protetti dalle norme penali) segnando il passaggio da una giustizia politica ad un sistema che contempla una giustificazione politica del reato ministeriale. Invero, la Camera di competenza del Ministro inquisito ha il compito di accertare la ricorrenza o meno degli estremi per concedere l'autorizzazione a procedere, la quale è negata allorché *l'assemblea reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo* (art. 9 L. Cost. 1/89).

Trattasi di esimenti speciali, che escludono l'antigiuridicità dei fatti, altrimenti qualificati come reati, attraverso una valutazione di natura politica, sebbene ai limitati fini di preservare (dalla giurisdizione ordinaria) l'attività di governo che presenti una chiara destinazione alla tutela di valori essenziali per l'interesse generale. Tale considerazione consente di individuare, per differenza, il tipo di giudizio rimesso al cd. Tribunale dei Ministri, il quale anche in ragione della sua struttura di sezione specializzata inserita nella giurisdizione ordinaria, è chiamato a compiere una valutazione di tipo tecnico-giuridico, applicando la legislazione penale comune, senza vagliare (a fini giustificativi) l'eventuale fine politico della condotta criminosa, spettando un tale giudizio esclusivamente alla Camera competente. Al riguardo, in una rilevante pronuncia della S.U. della Cass. (sentenza n. 14/1994) si legge: *il carattere politico del reato, il movente che ha determinato il soggetto a delinquere, nonché il rapporto che può sussistere tra il reato commesso e l'interesse pubblico della funzione esercitata, proprio in conseguenza di quanto disposto dalla legge cost. 16 gennaio 1989 n. 1... sono criteri idonei a giustificare la concessione o negazione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica ma non sono certamente qualificabili come condizioni per la configurabilità dei reati ministeriali.*

È stato, altresì, chiarito che, essendo concepita non come «protezione offerta alla persona» - opzione che risulterebbe costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di uguaglianza - ma quale mezzo di tutela della «funzione da quest'ultima esercitata», la speciale procedura descritta dalla novella del 1989 non scatta automaticamente in presenza di un'incriminazione relativa a un Ministro, ma presuppone che si accerti preliminarmente l'attinenza del comportamento illecito ascrittogli allo svolgimento del *munus publicum* ricoperto (Cass. Sez.6, Sentenza n.16781 del 21/10/2020).

³ Si riporta di seguito il testo previgente dell'art. 96 «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni».

Costituisce, invero, orientamento consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte, tanto da costituire diritto vivente, quello secondo cui, ai sensi dell'art. 96 Cost. e dell'art. 1 della legge 16 gennaio 1989, n. 1, gli elementi che caratterizzano la categoria dei "reati ministeriali" sono la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato, nel momento in cui questo è commesso, e il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal Ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano, comunque, riferibili alla competenza funzionale del soggetto. Deve, quindi, ritenersi che siano esclusi, dalla categoria in questione, quei reati in cui sia ravvisabile un mero rapporto di occasionalità tra la condotta illecita del Ministro e l'esercizio delle funzioni (Sez. U, Sentenza n. 14 del 20/07/1994 cc., Rv. 198223; conf. Sez. 6, Sentenza n. 8854 del 20/05/1998, Rv. 211998, Sez. V n. 34546 del 18.06.2014).

Tanto premesso, si ritiene che, per quanto di seguito esposto, la condotta ascritta agli indagati Nordio Carlo, Piantedosi Matteo, oltre che a Mantovano Alfredo – che ricade nella competenza funzionale del Tribunale dei Ministri, perché, pur non rivestendo la qualità di Ministro ma di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega ai Servizi Segreti, è indagato di reato commesso in concorso con i primi due – sia, senza dubbio, sussumibile nella nozione di *reato ministeriale*, in quanto strettamente connessa ai poteri esercitati dai primi due in qualità, rispettivamente, di Ministro della Giustizia e Ministro dell'Interno.

A fini di maggiore chiarezza espositiva, appare necessario muovere dalla ricostruzione dei fatti, seguendo l'ordine cronologico degli eventi, per poi procedere all'individuazione del quadro normativo di riferimento nazionale e sovranazionale, quindi, alla valutazione dei singoli elementi che compongono le fattispecie di reato, e, infine, all'esame della natura degli atti compiuti e/o omessi.

III. Cronologia degli eventi ed emergenze probatorie acquisite.

Il 26.2.11 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite deferiva alla CPI la situazione nella Jamarhiriya araba libica dal 15.2.11 conformemente all'art. 13 lett. b dello Statuto⁴.

Su tale base e all'esito delle indagini compiute, il 2.10.24 la Procura presso la CPI chiedeva alla Camera Preliminare un mandato di arresto nei confronti di Osama Elmasri Njeem⁵ per crimini contro l'umanità e crimini di guerra *di competenza della Corte commessi in Libia dal febbraio 2015 circa ad almeno il 2 ottobre 2024*.

In data 18.1.25, in accoglimento di tale richiesta, la Camera Preliminare della CPI emetteva il mandato di arresto ai sensi dell'art. 58⁶ dello Statuto nei confronti di Osama Elmasri Njeem per

⁴ Vedi risoluzione 1970 del 26.2.11 n. S/RES/1970(2011).

⁵ Di seguito per brevità Almasri o Njeem.

⁶ Il citato art. 58 prevede che 1. In qualsiasi momento dopo l'apertura di un'indagine, la Camera preliminare, su richiesta del Procuratore, emette un mandato d'arresto contro una persona se, dopo aver esaminato la richiesta e gli elementi probatori, o altre informazioni fornite dal Procuratore, essa è convinta che:

- a) sussistono fondati motivi di ritenere che tale persona ha commesso un crimine nella giurisdizione della Corte; e
 - b) che l'arresto di tale persona appare necessario per garantire:
 - i) la comparizione della persona al processo;
 - ii) che la persona non ostacoli o metta a repentaglio le indagini o il procedimento dinanzi alla Corte, oppure
 - iii) se del caso, impedire che la persona prosegua nella consumazione di quel crimine o di un crimine connesso che ricade sotto la giurisdizione della Corte o che avviene nelle stesse circostanze.
2. La richiesta del Procuratore contiene i seguenti elementi:
- a) il nome della persona in questione ed ogni altro elemento d'identificazione utile;
 - b) un riferimento preciso al crimine rientrante nella giurisdizione della Corte che si presuppone la persona abbia commesso;
 - c) un breve esposto dei fatti che si afferma costituiscano il reato in oggetto;
 - d) un prospetto degli elementi di prova e di ogni altra informazione che fornisca fondati motivi che la persona abbia commesso tale reato; e
 - e) i motivi per i quali il Procuratore giudica necessario procedere all'arresto di tale persona.
3. Il mandato d'arresto contiene i seguenti elementi:

crimini di guerra e contro l'umanità di oltraggio alla dignità personale, trattamento crudele, tortura, violenza sessuale, stupro, omicidio, contro l'umanità derivante da altri atti inumani, di persecuzione contro l'umanità, commessi nella prigione di Mitiga dal 15 febbraio 2011 in poi, come stabilito nel presente mandato d'arresto⁷.

Disponeva, altresì, che la Cancelleria, qualora su indicazione dell'accusa, si verifici una situazione che lo giustifichi: 1) prepari una richiesta di cooperazione volta all'arresto e alla consegna del signor Njeem contenente le informazioni e i documenti richiesti dall'art. 89 par. 1 e 91⁸ dello Statuto e dell'art. 187 del regolamento di procedura e di prova; 2) trasmetta, in consultazione e coordinamento con la Procura, la richiesta alle autorità competenti di qualsiasi Stato interessato o a qualsiasi organizzazione internazionale, conformemente all'art. 87⁹ dello Statuto e alla risoluzione

a) il nome della persona in oggetto ed ogni altro elemento utile d'identificazione;

b) un preciso riferimento al reato nella giurisdizione della Corte che giustifica l'arresto; e

c) un breve esposto dei fatti che si presume costituiscano il reato in oggetto.

4. Il mandato d'arresto resta efficace fino a quando la Corte non abbia deciso diversamente.

5. Sulla base del mandato d'arresto, la Corte può chiedere il fermo o l'arresto e la consegna di una persona secondo il Capitolo IX.

6. Il procuratore può chiedere alla Camera preliminare di modificare il mandato d'arresto riqualificando i reati che vi sono menzionati o aggiungendo nuovi reati. La Camera preliminare modifica il mandato d'arresto quando ha motivi ragionevoli di ritenere che la persona abbia commesso i crimini riqualificati o quelli aggiunti.

7. Il Procuratore può chiedere alla Camera preliminare di emettere una citazione di comparizione in luogo di un mandato d'arresto.

Se la Camera preliminare è convinta che vi sono fondati motivi di ritenere che la persona ha commesso il reato di cui è imputata e che una citazione di comparizione è sufficiente a garantire che si presenterà dinanzi alla Corte, essa emette l'atto di citazione con o senza condizioni restrittive della libertà (diverse dalla detenzione) se la legislazione nazionale lo prevede. La citazione contiene i seguenti elementi:

a) il nome della persona in oggetto ed ogni altro elemento utile d'identificazione;

b) la data di comparizione;

c) un preciso riferimento al reato su cui la Corte ha giurisdizione che si ipotizza la persona abbia commesso; e

d) un breve esposto dei fatti che si afferma costituiscano il crimine.

La citazione è notificata alla persona.

⁷ N.ICC-01/11-149-US-Exp del 18.1.25 da fogli da 1156 a 1190 in lingua inglese; da fogli 1114 a 1155 con la traduzione in lingua italiana, con traduzione anche in lingua araba.

⁸ L'art. 91, nel dettare le disposizioni sul contenuto della richiesta di arresto e consegna, prevede, tra l'altro, che *se la domanda concerne l'arresto e la consegna di una persona oggetto di un mandato di arresto rilasciato dalla Camera di Giudizio Preliminare in forza dell'art. 58, deve contenere o essere accompagnata da un fascicolo contenente i seguenti documenti giustificativi: a) dati segnaletici della persona, sufficienti ad indentificarla; b) una copia del mandato di arresto; c) documenti, dichiarazioni ed informazioni che possono essere pretesi dallo Stato richiesto per procedere alla consegna; tuttavia, le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose in questo caso rispetto alle richieste di estrazione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse tra lo Stato richiesto e gli altri Stati, anzi, se possibile, dovrebbero esserlo di meno, in considerazione del carattere particolare della Corte. ... ed ancora Su richiesta della Corte, uno Stato parte intrattiene con quest'ultima sia in generale sia a proposito di una particolare questione consultazioni sulle condizioni previste dalla sua legislazione interna. Nell'ambito di tali consultazioni lo Stato parte informa la Corte delle particolari esigenze della sua legislazione.*

⁹ L'art. 87 dispone che *la Corte è abilitata a rivolgere le richieste di cooperazione agli Stati parte. Tali richieste sono trasmesse per via diplomatica o mediante altro canale appropriato che ciascuno Stato parte può scegliere al momento della ratifica, accettazione e approvazione del presente Statuto o dell'adesione allo stesso. ... Se del caso, e fatte salve le disposizioni del primo capoverso, le richieste possono essere altresì trasmesse attraverso ... Interpol o ogni organizzazione regionale competente. Le richieste di cooperazione ed i documenti giustificativi sono sia redatti in una lingua ufficiale dello Stato richiesto o accompagnati da una traduzione in detta lingua, sia redatti in una delle lingue di lavoro della Corte o accompagnate da una traduzione in questa lingua ... omissis ... Se uno Stato Parte non aderisce ad una richiesta di cooperazione della Corte, diversamente da come previsto dal presente Statuto, impedendole in tal modo di esercitare le sue funzioni ed i suoi poteri in forza del presente Statuto, la Corte può prenderne atto ed investire del caso l'Assemblea degli Stati parti o il Consiglio di sicurezza se è stata adita da quest'ultimo. È appena il caso di precisare, sin d'ora, che dal sito della CPI risulta che l'Italia ha scelto, con comunicazione effettuata il 28 aprile 2004 ai sensi dell'art. 87 dello Statuto, quale unico canale di trasmissione delle richieste, quello diplomatico, chiedendo che le richieste ed i documenti siano trasmessi in italiano, accompagnati da una traduzione in francese.*

1970 del 2011 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di cooperare con la Corte ai fini dell'esecuzione della richiesta di arresto e consegna del sig. e 3) presenti una relazione sullo stato di avanzamento dell'esecuzione della richiesta di cooperazione entro quindici giorni dalla presentazione della richiesta.

Ordinava alla Cancelleria di preparare e trasmettere a qualsiasi Stato interessato, in consultazione e coordinamento con il Pubblico Ministero, una richiesta di transito ai sensi dell'art. 89 par. 3 dello Statuto o una richiesta di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 92 dello Statuto che potesse essere necessaria per la consegna del sig. Njeem alla Corte.

In pari data la Camera Preliminare accoglieva la richiesta di perquisizione e sequestro di prove¹⁰, dando mandato alla Cancelleria di:

- preparare e trasmettere alle Autorità nazionali competenti di qualsiasi Stato compreso lo Stato in cui il sig. Njeem si trova o è stato recentemente localizzato una richiesta di cooperazione ai sensi degli artt. 93 par. 1 lett. h¹¹ e 99 par.1 dello Statuto ...;

- adottare tutte le misure necessarie per perquisire il sig. Njeem la sua casa, il suo luogo di soggiorno o alloggio temporaneo e tutti i locali in cui sarà arrestato o risiederà al momento dell'arresto, tutti i veicoli da lui utilizzati, nonché altri luoghi utilizzati o frequentati dal sig. Njeem in cui ... è probabile che siano presenti prove rilevanti;

- sequestrare qualsiasi prova o dispositivo che possa contenere prove; consentire agli investigatori e agli esperti forensi della Corte di essere presenti durante l'esecuzione di tali perquisizioni; trasmettere tali prove alla Corte non appena possibile¹².

In adempimento di tali provvedimenti, la Cancelleria della CPI trasmetteva, tramite l'Ambasciata della Repubblica Italiana presso il Regno dei Paesi Bassi, con urgenza, e in linea con l'art. 176 par. 2 del Regolamento di Procedura e Prova, la richiesta di cooperazione per l'attuazione da parte delle Autorità competenti ...

Più precisamente, dopo aver richiamato le basi giuridiche ed il contesto, indicando che sarebbe seguita la *richiesta di consegna, sulla base delle informazioni a disposizione circa la possibile presenza della persona sul territorio della Repubblica Italiana, presentava una richiesta di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 92¹³ dello Statuto*. Contestualmente avanzava richiesta di cooperazione

¹⁰ N.ICC-01/11-150-US-Exp del 18.1.25 fogli da 1191 a 1200 in lingua italiana, inglese, oltre alla traduzione in lingua araba.

¹¹ L'art. 93 co. 1 lett. h) dispone che *gli Stati parti ricevono, secondo le disposizioni del presente capitolo e le procedure previste dalla legislazione nazionale, le richieste di assistenza della Corte connesse ad un'inchiesta o azione giudiziaria e concernenti ... l'esecuzione di perquisizioni e confische*. Al comma 3 è previsto che, *se l'esecuzione di una particolare misura di assistenza è vietata nello Stato richiesto in forza di un principio giuridico fondamentale di applicazione generale, lo Stato richiesto intraprende senza indugio consultazioni con la Corte per tentare di risolvere la questione. Durante tali consultazioni, si esamina se l'assistenza può essere fornita in altro modo o accompagnata da altre condizioni. Se la questione non è risolta all'esito ... la Corte modifica la domanda. In conformità con l'art. 72, uno Stato parte può respingere totalmente o parzialmente una richiesta di assistenza solo se tale richiesta verte sulla produzione di documenti o la divulgazione di elementi probatori relativi alla sua sicurezza o difesa nazionale. Prima di respingere una richiesta di assistenza ... lo Stato richiesto determina se può essere fornita a determinate condizioni o potrebbe essere fornita in seguito o in forma diversa.... Lo Stato richiesto che respinge una richiesta di assistenza fa conoscere senza indugio le sue ragioni alla Corte o al Procuratore.*

¹² Provvedimento n. ICC-01/11 -150 -US-Exp. 18.01.2025 fogli da 119 a 124 (in lingua inglese) e da 412 a 418 (in lingua italiana).

¹³ L'art. 92 dello Statuto dispone che *in caso di emergenza, la Corte può richiedere il provisional arrest – tradotto, nella versione italiana, come arresto provvisorio o fermo - della persona ricercata in attesa che siano presentate la richiesta di consegna ed i documenti giustificativi di cui all'art. 91.2*. Il comma 2 indica il contenuto minimo della richiesta. Il comma 3 prevede che la persona ... può essere rimessa in libertà, se lo Stato richiesto non ha ricevuto la richiesta di

U

L'

Joc

ai sensi degli artt. 93 par. 1 lett. h, 96¹⁴ e 99 par.1¹⁵ dello Statuto avente ad oggetto la *perquisizione ed il sequestro di prove, allegando il mandato di arresto, il mandato di perquisizione e sequestro e le altre informazioni necessarie*¹⁶. Concludeva evidenziando che l'oggetto della cooperazione richiesta alla Repubblica italiana era:

- eseguire la presente richiesta di arresto provvisorio;
- attuare gli obblighi previsti dagli artt. 59, 87 par. 3, 89¹⁷ par. 2 e 4 dello Statuto e dalle disposizioni 117 e 184 del Regolamento;
- fornire le informazioni previste dall'articolo 77 del Regolamento;
- eseguire la perquisizione ed il sequestro;
- sequestrare qualsiasi prova o dispositivo che potesse contenere prove, come dispositivi di memorizzazione elettronica o magnetica, nonché smart card e telefoni cellulari;
- consentire agli investigatori e agli esperti forensi della Corte di essere presenti durante l'esecuzione di tali perquisizioni e trasmettere tali prove alla Corte non appena possibile;

... nonché ricordando alle Autorità italiane che, qualora dovessero riscontrare problemi che potessero ostacolare o impedire l'esecuzione della richiesta di cooperazione, avrebbero dovuto consultare senza indugio la Corte per risolvere la questione, indicando, all'uopo, i recapiti telefonici e gli indirizzi e-mail del funzionario dott. Nayyer Nolte e del Capo della Sezione di supporto della cooperazione giudiziaria dott. Rod Rastan, per qualsiasi comunicazione e domanda inerente alla richiesta avanzata.

Veniva, infine, ricordato l'obbligo di riservatezza ai sensi dell'art. 87 dello Statuto, salva la divulgazione necessaria per l'esecuzione della richiesta.

consegna ed i documenti giustificativi di cui all'art. 91 nel termine stabilito dalle Regole procedurali e di Ammissibilità delle prove ... In ogni caso, ai sensi del comma 4, *la rimessa in libertà della persona ricercata non pregiudica il suo successivo arresto e la sua consegna, se la richiesta accompagnata dai documenti giustificativi viene presentata in seguito.*

¹⁴ L'art. 96 indica il contenuto minimo della richiesta di cooperazione ex art. 93, prevedendo, anche in tal caso, al comma 3, che, *se la Corte lo domanda, uno Stato parte intrattiene con essa, sia in generale sia a proposito di una particolare questione, consultazioni sulle condizioni previste dalla sua legislazione che potrebbero applicarsi ... Nell'ambito di tali consultazioni lo Stato parte informa la Corte di particolari esigenze della sua legislazione.* Ed ancora, dispone che, *quando uno Stato parte, investito di una richiesta ai sensi del presente capitolo, constata che la stessa solleva difficoltà che potrebbero intralciarne o impedirne l'esecuzione, esso consulta senza indugio la Corte per risolvere il problema ...* Tra le difficoltà di seguito esemplificate è contemplato espressamente *il fatto che lo Stato richiesto sarebbe costretto, per dar seguito alla richiesta nella forma in cui si trova, di infrangere un obbligo convenzionale che già ha nei confronti di un altro Stato.*

¹⁵ L'art. 99 dispone, tra l'altro, che *“Lo Stato richiesto dà seguito alle richieste di assistenza secondo la procedura prevista dalla sua legislazione e, a meno che tale legislazione non lo vieti, nel modo indicato nella richiesta. In particolare, esso applica la procedura indicata nella richiesta e autorizza le persone che vi sono designate ad essere presenti ed a partecipare alla messa in opera della richiesta”.*

¹⁶ Riferimento REG – JCSS – 2025 – 009 fogli da 77 a 79 (in lingua inglese) e da 361 a 364 (in lingua italiana).

¹⁷ In attuazione dell'obbligo generale di cooperare previsto dall'art. 86 - secondo cui *gli Stati parti cooperano pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza* – l'art. 89 – in tema di consegna – dispone che 1. *La Corte può presentare a qualsiasi Stato nel cui territorio è suscettibile di trovarsi la persona ricercata, una richiesta di arresto e consegna, unitamente alla documentazione giustificativa indicata all'articolo 91, e potrà richiedere cooperazione di questo Stato per l'arresto e la consegna di tale persona. Gli Stati parti rispondono ad ogni richiesta di arresto e di consegna secondo le disposizioni del presente capitolo e le procedure previste dalla loro legislazione nazionale.* 2. *Se la persona di cui si sollecita la consegna ricorre dinanzi ad una giurisdizione nazionale mediante un'impugnazione fondata sul principio del ne bis in idem, come previsto all'articolo 20, lo Stato richiesto consulta immediatamente la Corte per sapere se vi è stata nella fattispecie una decisione sull'ammissibilità. Se è stato deciso che il caso era ammissibile, lo Stato richiesto dà seguito alla domanda. Se la decisione sull'ammissibilità è pendente, lo Stato richiesto può rinviare l'esecuzione della domanda fino a quando la Corte non abbia deliberato. ...*

III.1. I diversi canali di trasmissione

a. Tramite canale diplomatico al Ministero della Giustizia

Detta richiesta di cooperazione – accompagnata da n. 9 allegati – veniva formalmente inviata in data 18.1.25¹⁸ all'Ambasciata d'Italia presso l'Aja e da questa trasmessa al Ministero della Giustizia (tramite piattaforma Prisma) in data 19.1.25 con un *messaggio* di accompagnamento redatto dal dr. Alessandro Sutura Sardo, magistrato fuori ruolo con incarico di Consigliere giuridico dell'Ambasciatore.

Il protocollo di uscita dall'Ambasciata dell'Aja era il n. MAECI/2420100/19/01/2025/000335, quello di registrazione in entrata presso il Consigliere Diplomatico del Ministro della Giustizia era il numero AOO: MAECI/MAECI/19/01/2025/0009739-A Repertorio Fed. 2025-6258 ID 3863911.

Si sottolinea che nel messaggio di accompagnamento – contenente un riepilogo della richiesta di cooperazione della CPI - era specificato che il *provvedimento dei giudici veniva allegato con una informale traduzione in lingua italiana* e che *il quadro normativo di riferimento per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della CPI è previsto dalla legge 20.12.2012 n. 237 entrata in vigore il 23.1.13¹⁹.*

Una volta ricevuta e stampata, il consigliere diplomatico del Ministro dott. Augusto Massari – distaccato dagli Esteri e unico abilitato ad accedere alla piattaforma Prisma presso il Ministero della Giustizia²⁰ - apponeva sulla prima pagina la seguente annotazione: *SM²¹ già trasmessa documentazione CPI al Capo Gab, nel frattempo inviata via e-mail da Amb. Novello, con in calce sigla e data 20.1.25²².*

In effetti, è stata acquisita agli atti anche una e-mail inviata in data 19.01.25 alle ore 12:10 da tale Cavalli Alessandro a Novello Giorgio (Ambasciatore d'Italia presso i Paesi Bassi) avente il seguente tenore:

“Oggetto: Urgent Request for Provisional Arrest

Stimato Ambasciatore, ti trasmetto la raccolta di note ricevute ieri dai funzionari della CPI. L'arresto è avvenuto stamattina presso un albergo di Torino dalla locale DIGOS. Buona domenica”.

Detta *e-mail* risultava inoltrata in data 20.1.25 alle ore 12:02 da Giorgio Novello ad Augusto Massari (e per conoscenza a Carta Simon e Ermacora Lorenzo ad un indirizzo riferibile al Ministero degli Esteri) e dal Massari, a sua volta, lo stesso giorno alle ore 12:59 ad Annaclaudia Lucatelli e Ferrari Andrea (sempre degli Esteri); quindi era registrata al protocollo del Gabinetto con il n. *m_dg.GAB. 20/01/2025.0000880.ID*, con la seguente annotazione siglata del Consigliere Diplomatico:

“Al Capo di Gabinetto

Come anticipato, ecco la documentazione ricevuta. Da quanto mi dice E. Guerra, ha stabilito contatto con la Corte dell'Aja per un colloquio telefonico domani alle ore 15:00 con il signor Nayer Nolte”.

¹⁸ Data di invio che si desume dal contenuto della e-mail inviata in data 19.01.25 alle ore 12:10 da tale Cavalli Alessandro, di cui appresso.

¹⁹ Cfr. fogli da 1116 e 1117.

²⁰ Dato quest'ultimo acquisito dalle sommarie informazioni rese dal dr. Birritteri, a pag. 14 dell'8.3.25, e confermato dallo stesso dr. Massari nelle sommarie informazioni del 30.3.25 pag. 29, ove riferiva di poter accedere alla piattaforma Prisma solo dall'ufficio.

²¹ Sigla *SM* che, secondo convenzione, significa *Sue Mani*.

²² Cfr. fogli da 1114 a 1231. Si noti, peraltro, che l'annotazione manoscritta reca una cancellatura, sul margine destro tra il quarto e il quinto rigo.

I documenti allegati a tale *e-mail* (copia del mandato di arresto e dell'ordine di perquisizione e sequestro, con foto della persona oggetto del mandato di arresto provvisorio e le norme rilevanti) risultavano redatti in lingua inglese e araba, mancando invece la traduzione in lingua italiana allegata alla richiesta trasmessa formalmente tramite Prisma.

Sentito sul punto, il dr. Augusto Massari dichiarava che avrebbe avuto notizia del mandato di arresto solo la mattina di lunedì 20 in due modi quasi in contemporanea: il primo, tramite *e-mail* inviatagli dall'Ambasciatore dell'Aja - che lui aveva letto appena acceso il computer - e, l'altro, tramite comunicazione Prisma portata alla sua attenzione. Il mandato di arresto che aveva letto non era accompagnato, a suo dire, da alcuna traduzione anche in modalità riassuntiva in lingua italiana. Non appena ricevuto, aveva detto alla segreteria di stampare tutti gli allegati e portare il fascicolo al Capo di Gabinetto come da prassi, precisando che *usualmente viene mandato al Dipartimento che segue la cooperazione internazionale, però tramite il Gabinetto, che poi inoltra le richieste ed eventualmente dà un'indicazione anche... di indirizzo*²³.

Massari aggiungeva di non aver parlato con i referenti della CPI - anche perché deputati ad interlocuzione di carattere tecnico sono di norma i colleghi del DAG, che erano anche destinatari delle medesime *e-mail* che aveva ricevuto lui. Egli aveva parlato quella stessa mattina del 20 gennaio con l'Ambasciatore Novello, che gli aveva anticipato il caso del cittadino libico *richiesto dalla CPI* e che occorreva trasmettere *subito* questa richiesta. Una volta trasmessi gli atti, salve delle comunicazioni tramite telefono e/o citofono interno degli uffici con il DAG e con il Capo di Gabinetto, non aveva più seguito la pratica, anche perché nella notte tra il 20 e il 21 aveva avuto un lutto familiare, per cui nei giorni successivi era stato assente dall'Ufficio. Quanto alla *e-mail* della dr.ssa Guerra inviata il 19.1.25 alle ore 13:50 al collega Birritteri - in cui si evidenziava tra l'altro: *"l'Ambasciatore ha bloccato tutto"* - sosteneva di non aver mai visto prima quel documento e di ignorare a cosa si riferisse, ponendo, addirittura, in dubbio che l'Ambasciatore citato fosse da individuare in Giorgio Novello²⁴, non sapendo, in ogni caso, se quest'ultimo avesse *bloccato* qualcosa. Infine, dichiarava di non aver incontrato il Ministro Nordio il 20 e di non sapere se avesse partecipato o meno a riunioni a Palazzo Chigi in merito a tale vicenda²⁵.

Va rilevato sin d'ora che le dichiarazioni rese dal Massari, nella parte in cui affermava di aver avuto notizia dell'arresto solo il 20, sono poco attendibili, sia alla luce di quanto riferito dalle dr.sse Guerra e dalla dr.ssa Bartolozzi - entrambe avvisate dell'arresto telefonicamente la mattina del 19 gennaio 2025, l'una da Sutera Sardo e l'altra dal Capo della Polizia ovvero dal Maeci (come riferito dalla dr.ssa Lucchini) - di cui meglio si dirà *infra* - in quanto non è credibile che l'Ambasciatore non avesse avvisato il suo omologo presso il Ministero, che avrebbe, tra l'altro, dovuto ricevere gli atti, sia alla luce di quanto dichiarato nel prosieguo dallo stesso Massari, laddove, parlando della richiesta di estradizione proveniente dalla Libia, riferiva che i colleghi degli Esteri gliela avevano anticipata telefonicamente, *come si usa fare* in casi del genere, con ciò contraddicendosi, non essendo logicamente sostenibile che, a fronte di un arresto già operato dalla PG e, quindi, di una situazione che era sicuramente ancora più urgente da gestire, l'Ambasciatore non l'avesse preavvisato telefonicamente già la domenica, come aveva fatto Sutera Sardo con la collega Guerra.

Ed ancora, sicuramente frutto perlomeno di un errore era l'annotazione indirizzata *"Al Capo di Gabinetto"*, datata 20.1, in cui si faceva presente che la dr.ssa Guerra aveva stabilito *contatto con la Corte dell'Aja per un colloquio telefonico domani alle ore 15:00 con il signor Nayyer Nolte*, posto che la richiesta di colloquio di quest'ultimo era per le ore 15:00 del 20 e non già del 21.

²³ Pagg. 21 e 22 delle trascrizioni delle informazioni rese dal dr. Massari il 31.3.2025.

²⁴ Pag. 28 righe 6 e 7 dal basso.

²⁵ Cfr. sommarie informazioni da pagg. 18 a 34.

b. Tramite INTERPOL

Nel frattempo, secondo quanto previsto dal già menzionato art. 87 co. 1 lett. b) dello Statuto – che, comunque, fa salve le diverse modalità scelte dallo Stato aderente - la medesima richiesta di cooperazione era stata trasmessa anche tramite l'Organizzazione Internazionale di Polizia (INTERPOL) e in forza di ciò ed in esecuzione di una direttiva impartita da Ianni, Direttore del Servizio per la cooperazione internazionale - Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza – Direzione centrale della Polizia criminale, la Squadra Mobile della Questura di Torino aveva proceduto all'arresto del suindicato cittadino libico.

Nella specie, il direttore Ianni, con nota n. prot. MI-123-U-B-1-2-FD-2025-51 del 19.1.2025, che faceva seguito a pregresse intese telefoniche, aveva inviato copia del mandato di arresto della Camera preliminare della CPI del 18.01.2025 in lingua inglese ed araba, accompagnato da una breve traduzione informale in lingua italiana, alla Questura di Torino con richiesta *“di valutare la sussistenza delle condizioni e l'opportunità di procedere ai sensi degli artt. 716 in relazione al 715 c.p.p., informandone il Presidente della Corte d'appello e la Procura Generale presso la Corte d'appello competenti per territorio, nonché il Ministero della Giustizia D.G.G.P. Ufficio I e questo servizio”*²⁶.

In data 19.01.2025, alle ore 16:35, il Questore di Torino aveva trasmesso il verbale di arresto eseguito alle ore 9:30 dello stesso giorno dalla Squadra Mobile – DIGOS ai sensi degli artt. 11 L. 20.12.2012 n.237 e 59 L.232/1999 in esecuzione del suindicato mandato di arresto internazionale nei confronti di Almasri a:

- 1) Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della giustizia penale - Ufficio II - Cooperazione internazionale²⁷,
- 2) Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma
- 3) Corte d'Appello di Roma,
- 4) Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Torino,
- 5) Procura della Repubblica di Torino,
- 6) Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza – Direzione centrale della Polizia di prevenzione – Direzione centrale della Polizia criminale.

Nel verbale era stato dato atto che il citato Almasri era in compagnia di Sghiar Ayoub Yousef Elmokhtar, nato a Tripoli il 27.07.93, Bramitah Murad Shiboub, nato a Tripoli il 24.12.78, e Usta Osama Mohamed, nato a Washington (USA) il 3.02.75, i quali erano stati deferiti in stato di libertà per il reato di favoreggiamento personale, e che erano stati, altresì, sequestrati telefonini e denaro contante per € 15.000,00.

Un seguito era stato trasmesso alle medesime Autorità sopraindicate alle ore 20:50 dello stesso giorno dalla Squadra Mobile della Questura di Torino con ulteriori atti relativi all'arresto operato. Tra gli allegati vi era l'annotazione di PG del 19 gennaio in cui si evidenziava che il citato Almasri con gli altri tre cittadini extracomunitari era stato controllato una prima volta alle ore 11:10 del 18.01.2025 a bordo di un'auto con targa tedesca, non munita di GPS, presa a noleggio in Germania ed erano stati tutti rilasciati subito dopo, perché privi di precedenti, tranne l'Usta che aveva una risalente denuncia per ricettazione. Quindi, non appena avuta notizia che il Servizio di cooperazione internazionale di Polizia aveva segnalato alle ore 23:30 la sussistenza a carico del predetto Almasri di un *mandato di arresto internazionale a fini estradizionali* emesso dalla CPI, la Squadra Mobile, accertato che il predetto alloggiava presso Hotel Holiday Inn Turin, si era recata al suddetto albergo, riscontrando la presenza nella stanza 424 di Almasri e Sghiar e nella stanza 426 di Bramitah e di Usta,

²⁶ Fogli 28 e 29.

²⁷ La nota della Questura di Torino, inviata al DAG via PEC alle ore 16:35 del 19.1.25, veniva protocollata con il numero m_dg.DAG.20/01/2025.0013089.E alle ore 15.33.

e aveva proceduto all'arresto del primo. All'esito di perquisizione personale erano stati sequestrati rispettivamente a:

- Almasri: un'ottica per fucile²⁸, valuta contante pari a euro 5.455,00 e 105 sterline inglesi e due telefoni cellulari; il citato veniva, altresì, trovato in possesso di tre passaporti uno libico, uno turco e uno del Commonwealth della Dominica e svariate carte di credito;
- Sghiar: € 2.530,00, un telefono cellulare ed un'altra Sim card;
- Bramitah: € 870,00, un telefono cellulare e tre Sim card;
- Usta, che aveva anche passaporto rilasciato da USA: €7.450,00 e due telefoni cellulari.

Si accertava, altresì, che l'autovettura con targa tedesca era stata noleggiata a Bonn da Europe Car il 15.1.25 e che ne era prevista la riconsegna presso la sede di Fiumicino della medesima compagnia per il giorno 25.1.25 alle ore 11:00, con pagamento effettuato con carta VISA intestata a Usta. I quattro avevano fatto accesso in auto nel territorio torinese dal casello di Rondissone il pomeriggio del 17:00. La sera avevano assistito alla partita all'Allianz Stadium, previo acquisto *on line* dei biglietti per la Tribuna Est, insieme ad altri due cittadini libici anch'essi negativi in SDI. Quanto all'albergo Holiday Inn Turin risultava il *check in* del 17 gennaio e il *check out* previsto per il 19 con pagamento effettuato in contanti. I tre stranieri fermati insieme all'Almasri, dopo l'arresto di quest'ultimo, avevano alloggiato nella notte tra il 19 e il 20 presso l'hotel Adalesia con prenotazione *on line* e pagamento effettuato con carta virtuale di Usta e la notte successiva presso l'hotel Concorde, sempre con pagamento tramite carta virtuale²⁹.

III.2 L'attività di supporto tecnico espletata dal DAG

Per come emerso dalla documentazione e dalle sommarie informazioni acquisite, la dr.ssa Mariaem Manuela Guerra, a capo della Direzione Generale della giustizia penale - Ufficio II - Cooperazione internazionale, era stata informata telefonicamente di tale arresto già la mattina di domenica 19.1.25 dal succitato collega Alessandro Sutura Sardo. Si era, quindi, attivata nella stessa giornata di domenica per reperire gli atti relativi all'arresto prima tramite INTERPOL e, poi, via e-mail, dallo stesso dr. Sutura Sardo.

La mattina del lunedì 20, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della giustizia penale - Ufficio Cooperazione internazionale aveva provveduto all'iscrizione del procedimento n. VV 19-2025-DU-AR, sulla base degli atti acquisiti tramite INTERPOL. Come precisato dai magistrati addetti a tale Ufficio, contrariamente alla prassi, il Capo di Gabinetto aveva ritenuto di gestire la procedura in autonomia, senza condividere le informazioni con la struttura tecnica.

Al riguardo il dr. Birritteri chiariva innanzitutto che il Dipartimento per gli Affari di Giustizia (DAG) di cui era all'epoca il Capo, sotto il quale, nella scala gerarchica, vi erano la Direzione Generale e poi l'Ufficio I, era un Ufficio di amministrazione attiva, a differenza degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, che erano il Capo di Gabinetto, il Servizio affari internazionali instaurato presso il Gabinetto ed il Consigliere diplomatico, ruolo ricoperto da un diplomatico di carriera, distaccato dal Ministero degli Esteri a servizio del Ministro della Giustizia.

Nella materia specifica dei rapporti con la CPI, la Direzione Generale non era titolare di delega ma tale Ufficio era, comunque, l'organo tecnico, che di norma curava l'istruttoria e predisponendo gli atti, che il Ministro, all'esito di valutazione politica, supportato in questo dal Gabinetto, decideva se firmare o meno³⁰.

²⁸ Parte di arma per la cui illegittima detenzione Almasri veniva contestualmente deferito in stato di libertà ai sensi dell'art. 2 l. 895/67 e succ. mod.

²⁹ Appunto prima sintesi datato Torino 20.1.25 non firmato fogli 443 - 445, allegato 2 della documentazione consegnata dal Ministero dell'Interno in data 24.2.25, pervenuta in cancelleria il 27.2.25.

³⁰ Tale concetto espresso a pag. 6 veniva specificato a pag. 44 e ss. dal dr. Birritteri, che aggiungeva che, qualche giorno dopo tale vicenda, erano state loro revocate altre deleghe, tra cui alcune importanti in materia di estradizione, per cui

Da: Mariaemanuela Guerra
Inviato: domenica 19 gennaio 2025 13:50
A: Luigi Birritteri
Oggetto: I: NJEEM Osama Elmasry
Allegati: Annex 1 Warrant of Arrest for Mr Osama Elmasry Almasri Njeem.pdf; Annex 2 Order to the Registrar regarding the search and seizure in relation to Osama Elmasry _ Almasri Njeem.pdf; Annex 3 Photographs Mr Osama Elmasry Almasri NJEEM (Osama NJEEM).pdf; Annex 4 Relevant provisions ARB.pdf; Appendix Photo_ITA.pdf; Note verbale - Italian Embassy.pdf; Lettera_NJEEM_OsamaElmasry (MI-123-U-B-1-2-FD-2025-51_1).pdf

Luigi ho ricevuto da Adamo Marcis questi documenti.

Come vedi c'è una richiesta di cooperazione del 18 gennaio indirizzata dalla Corte alla Ambasciata italiana a L'Aja. (nota verbale).

Sono molto perplessa perché gli artt. 87, 89 dello Statuto (che abbiamo ratificato con legge n. 232 del 1999) prevedono espressamente che la Corte parla direttamente con lo Stato membro per chiedere cooperazione **non parla con la polizia!**

La legge n 237 del 2012, art. 2, attribuisce l'esclusiva delle competenze al ministero

1. I rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito. Il Ministro della giustizia, ove ritenga che ne ricorra la necessità, concorda la propria azione con altri Ministri interessati, con altre istituzioni o con altri organi dello Stato. Al Ministro della giustizia compete altresì di presentare alla Corte, ove occorra, atti e richieste.

2. Nel caso di concorso di più domande di cooperazione provenienti dalla Corte penale internazionale e da uno o più Stati esteri, il Ministro della giustizia ne stabilisce l'ordine di precedenza, in applicazione delle disposizioni contenute negli articoli 90 e 93, paragrafo 9, dello statuto.

3. Il Ministro della giustizia, nel dare seguito alle richieste di cooperazione, assicura che sia rispettato il carattere riservato delle medesime e che l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute.

L'ambasciatore ha bloccato tutto. Non abbiamo ricevuto nulla.

Alle ore 14:36 il dr. Birritteri aveva risposto alla dr.ssa Guerra, con *e-mail* inviata per conoscenza anche a Margherita Cardona Albini (sua vice) e a Giusi Bartolozzi, formulando le proprie *osservazioni* – che erano in linea con quelle già espresse dal Direttore generale – sottolineando che *eventuali necessità di adozione di provvedimenti urgenti nella specifica materia ci vedono privi di delega ... Potrebbe dunque emergere la necessità di atti urgenti a firma dell'On. Ministro ... e ribadendo la loro disponibilità ad assicurare al Ministro ogni doveroso supporto tecnico.*

Anche tale e-mail viene di seguito trascritta.

Da: Luigi Birritteri
Inviato: domenica 19 gennaio 2025 14:36
A: Mariaemanuela Guerra
Cc: Margherita Cardona Albini; Giusi Bartolozzi
Oggetto: Arresto cittadini libico in Torino su mandato della CPI

Cara Emanuela,

Facendo seguito al colloquio per le vie brevi inerente il caso dell'arresto in Torino di NJEEM Osama Elmasry / Almasri nato il 16.07.1979 a Tripoli (Libya), ricercato in campo internazionale dalle autorità ICC (International Criminal Court) per i reati di "crimini contro l'umanità" e "crimini di guerra", formulo le seguenti osservazioni.

Concordo su una prima valutazione (fatti salvi i dovuti approfondimenti) inerente l'irritualità della procedura che sinora non vede coinvolto il Ministero della giustizia come autorità centrale competente.

domani faremo le nostre valutazioni sulla base della documentazione che ci verrà eventualmente trasmessa.

Insieme a Margherita legge in copia il capo di gabinetto sia per doverosa informazione sia perché eventuali necessità di adozione di provvedimenti urgenti nella specifica materia ci vedono privi di delega come già da me evidenziato anche al capo Gab in precedenti comunicazioni inerenti i mandati di arresto spiccati dalla CPI a carico di alcune autorità della Federazione Russa.

Potrebbe, dunque, emergere la necessità di atti urgenti a firma dell'On. Ministro.

La questione manifesta inoltre una possibile valenza politica di non trascurabile entità trattandosi di questione inerente lo scenario nord Africano ed anche sotto questo aspetto là si segnala all'attenzione del capo Gab Sentiamoci ove dovessero emergere ulteriori elementi ovvero una qualunque necessità urgente in modo da assicurare al ministro ogni doveroso supporto tecnico.

Saluti cari e buona domenica,

G

A questa e-mail aveva risposto alle successive ore 15:29 la dr.ssa Bartolozzi, scrivendo: "*Ero stata informata. Massimo riserbo e cautela anche nel passaggio delle info. Meglio chat su signal. Niente per e-mail o protocollo ma solo per posta riservata anche interna. Grazie*".³⁷

Nel frattempo, nel primo pomeriggio della domenica, la dr.ssa Lucchini si era sentita telefonicamente con il funzionario Ragozzino, dopo che quest'ultimo aveva ricevuto gli atti da Marcis, ed avevano convenuto di aprire il fascicolo del procedimento l'indomani mattina presto³⁸.

Nello stesso arco orario il collega Suter Sardo aveva richiamato la dr.ssa Guerra avvisandola di non aver ancora potuto mandare alcun atto, perché l'Ambasciatore lo aveva bloccato, dicendo "*pare che ci siano riunioni in corso*"³⁹.

Alle successive ore 16:08 del 19.1.25 la dr.ssa Guerra aveva ricevuto via e-mail dal dr. Suter Sardo il messaggio e gli allegati, che erano stati nel frattempo trasmessi via piattaforma Prisma a Min. Giustizia Ufficio Consigliere Diplomatico⁴⁰. A quel punto la dr.ssa Guerra aveva chiamato per scrupolo la dr.ssa Bartolozzi e le aveva detto che Alessandro Suter aveva mandato tutta la documentazione; al che quest'ultima aveva replicato, quasi rimproverandola, "*basta, basta, basta! Non comunicate più! Segnati su Signal*", raccomandandole di dire anche ad Alessandro: "*Non faccia altro e si fermi così*".⁴¹

Chiaramente, l'urgenza di provvedere era data dal fatto che era stato eseguito un arresto, peraltro operato di sabato, per cui c'era il problema di decidere entro 48 ore, altrimenti si rischiava la scarcerazione. Perciò l'allarme era scattato la domenica⁴².

Con nota n. SP.SAI/113/25 del 20.01.2025 il Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Roma aveva rappresentato al Ministro della Giustizia, per il tramite del Capo di Gabinetto⁴³, e per

³⁷ Cfr. pag.60 delle sommarie informazioni rese della dr. Guerra e e-mail a foglio pg. 656 prodotto in sede di sommarie informazioni dal dr. Birritteri

³⁸ Così la dr.ssa Lucchini a pag. 63 della trascrizione delle sommarie informazioni dell'8.3.25.

³⁹ Pag. 60 delle sommarie informazioni rese dalla dr.ssa Guerra del 31.3.2025

⁴⁰ Cfr. documenti, comprensivi della traduzione in lingua italiana degli atti della CPI, sub n. 16 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - fogli da 575 a 691 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285.

⁴¹ Pag. 60-61 delle sommarie informazioni rese dalla dr.ssa Guerra del 31.3.2025

⁴² Cfr. pag. 15 della trascrizione delle sommarie informazioni di Birritteri Luigi dell'8.3.25.

⁴³ Ricevuta via PEC alle ore 12:39:58

conoscenza al Capo del DAG⁴⁴ e al Direttore Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria, di essere *in attesa delle determinazioni della S.V. in ordine all'attività da porre in essere* in relazione all'esecuzione del mandato di arresto internazionale emesso dalla CPI nei confronti del citato Almasri. La medesima nota era stata inoltrata anche al Presidente della IV sezione della Corte d'Appello il 20.01.2025 alle ore 13:00.

Il dr. Birritteri chiariva che tale nota formale era stata preceduta da un'interlocuzione telefonica con il Procuratore Generale dr. Giuseppe Amato, il quale pure aveva manifestato perplessità sulla ritualità dell'arresto e convenuto sulla impossibilità di convalida in assenza di una richiesta del Ministro, ragion per cui avrebbe chiesto al Ministro stesso di *attivarsi*. Al riguardo, spiegava, altresì, che, nonostante i plurimi pareri contrari e di critica che erano stati espressi dalla dottrina, nei giorni successivi all'ordinanza di scarcerazione, loro avevano inteso il sistema delineato dalla legge n. 237 del 2012 come un *sistema chiuso*, per cui non era applicabile in via estensiva l'art. 716 c.p.p.

Il dr. Birritteri aggiungeva che quel giorno la dr.ssa Guerra era in ferie, per cui era stato lui a sostituirla, e che, comunque, il loro *apparato era già in pieno movimento*, quando avevano ricevuto la nota del Procuratore Generale. Loro – intendendo con ciò lui stesso, la dr.ssa Lucchini e Ragozzino che avevano lavorato sul caso - *volendo sanare tutto*, avevano *predisposto l'atto per il Ministro*. *Non sapeva se il Ministro fosse in ufficio nei giorni 20 e 21* e ribadiva che la predisposizione della bozza era stata una sua autonoma iniziativa, pur non richiesta dal Capo di Gabinetto, per offrire il loro supporto tecnico, affinché il Ministro fosse *nelle condizioni di risolvere il problema*.

Ancor più diffusamente, la dr.ssa Lucchini confermava che ciò rientrava nella *divisione funzionale dei compiti*; loro si erano *attivati spontaneamente, come facevano sempre con tutte le procedure, soprattutto quelle urgenti*⁴⁵. Allo stesso modo era stata una sua iniziativa quella di richiedere all'ufficio traduzioni del Ministero, di provvedere alla traduzione in lingua italiana degli atti, ignorando che quelli trasmessi tramite Prisma fossero già provvisti di traduzione⁴⁶.

Quindi, riferiva che, se il Ministro avesse ritenuto di trasmettere gli atti alla Procura Generale, che li avrebbe a sua volta trasmessi (*ndr con richiesta di misura cautelare*) alla Corte d'Appello, quest'ultima avrebbe, se del caso, potuto - come capita a volte anche quando ci sono gli arresti nelle procedure ordinarie – non convalidare l'arresto ma applicare, comunque, sussistendone i presupposti, ferma ovviamente l'autonomia decisionale dell'A.G., la misura cautelare, evitando così la liberazione. Si erano *immaginati un meccanismo simile*⁴⁷. La dr.ssa Lucchini ribadiva che, malgrado il Consigliere Diplomatico non gli avesse trasmesso nulla, il DAG e il suo Ufficio si erano attivati, acquisendo gli atti tramite Marcis dall'INTERPOL, *perché c'era una questione di libertà, quella persona era stata arrestata e il tempo era limitato*⁴⁸; ... *in più la persona arrestata era un cittadino libico e, quindi, immaginavano che potessero esserci delle ricadute di altro tipo*, come, peraltro, rappresentato nella e-mail del 19 gennaio del Capo Dipartimento; quindi avevano *fatto più in fretta che potevano*⁴⁹.

Mentre il dr. Birritteri aveva parlato con il Procuratore Generale, la dr.ssa Lucchini aveva preso, a sua volta, contatti con la Corte d'Appello per capire i tempi di un'eventuale fissazione dell'udienza, onde dare al Ministro il margine temporale per le sue valutazioni⁵⁰.

⁴⁴ Ricevuta via PEC alle ore 12:12:59 e registrata al protocollo m_dg.DAG.20/01/2025.0012788.E ore 12.37. Cfr. documenti sub n. 2 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - fogli da 159 a 338 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285. Si dà atto che sul foglio c'è annotato il diverso orario 12:27.

⁴⁵ Pag. 76 delle trascrizioni dell'8.3.25.

⁴⁶ Pag. 86 delle citate trascrizioni.

⁴⁷ Pag. 66 ess. delle trascrizioni dell'8.3.25.

⁴⁸ Pag. 73 trascrizioni citate.

⁴⁹ Pag. 78 trascrizioni citate.

⁵⁰ Pag. 81 delle trascrizioni citate.

L

L

P

Quanto alla presenza del Ministro in ufficio in quei giorni, la dr.ssa Lucchini riferiva di essere a conoscenza, pur non avendo rapporti diretti con lui, che il Ministro era normalmente assente dal venerdì al lunedì ma era ragionevolmente convinta che fosse presente martedì 21 gennaio.

Risulta, quindi, che il DAG aveva predisposto *nota riservata a firma del Capo Dipartimento dr. Luigi Birritteri, con allegati nota tecnica a firma della dr.ssa Cristina Lucchini, Direttore dell'Ufficio f.f. e bozza di provvedimento del 20.1.25, atto registrato al protocollo n. m_dg.DAG.20/01/2025.0000331.ID alle ore 13:18* e aveva trasmesso il fascicolo, *per le determinazioni dell'On. Ministro, al Capo di Gabinetto*⁵¹. Di seguito per più immediata comprensione si inserisce il testo scansato dei succitati documenti.

Nota riservata

Al Capo di Gabinetto

Oggetto: Corte Penale Internazionale: Mandato di arresto internazionale e richiesta di perquisizione e sequestro nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, alias Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979.

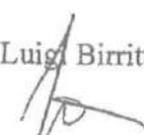
Trasmetto per le determinazioni dell'On. Ministro la nota tecnica elaborata dal Direttore dell'Ufficio I f.f., collega Cristina Lucchini, e la conseguente bozza di provvedimento. Allego copia dell'intero fascicolo della procedura.

Segnalo che nella specifica materia la D.G. competente non dispone di delega neppure per il compimento di eventuali atti urgenti che, stante la peculiarità della procedura seguita (che non sembra perfettamente allineata alle vigenti disposizioni di legge in punto di adozione del provvedimento restrittivo in atto), potrebbe manifestarsi come necessaria.

Rimango a disposizione per ogni ulteriore chiarimento nonché in attesa di cortese riscontro.

Cordiali saluti

Luigi Birritteri



Nota tecnica

NS. rif. VV 19-2025- DU(AR)

Al Sig. Capo Dipartimento
SEDE

Oggetto: Corte Penale Internazionale — Mandato di arresto internazionale e richiesta di perquisizione e sequestro nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, alias Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979.

⁵¹ Cfr. documenti di cui al n. 3 dell'elenco di documenti prodotti dal DAG – foglio esterno 285 – numerazione interna da fogli 339 a 343.



Il 18 gennaio 2025, la Corte Penale Internazionale ha emesso un mandato di arresto ai sensi dell'art. 58 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, ratificato con Legge 12 luglio 1999 n. 232, e richiesto un'attività di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 93, par. 1h) e 99, par 1 del medesimo Statuto nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979, per crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Libia dal mese di febbraio 2015 fino al 2 ottobre 2024. Detta documentazione è pervenuta a questo Ufficio tramite Interpol il 19 gennaio 2025, a seguito dell'arresto in pari data di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, in Torino ad opera della Questura di Torino – Squadra Mobile – D.I.G.O.S.

Si osserva che, ai sensi dell'art. 2, comma 1 della Legge 20 dicembre 2012, n. 237, rubricato "Attribuzioni del Ministro della Giustizia", "i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte Penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della Giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito".

Quanto ai tempi e ai modi dell'esecuzione, l'art. 2, comma terzo della Legge 20 dicembre 2012, n. 237 prevede che "il Ministro della Giustizia, nel dare seguito alle richieste di cooperazione, assicura che sia rispettato il carattere riservato delle medesime e che l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute", mentre, avuto riguardo all'art. 4, comma primo della legge 20 dicembre 2012, n. 237, "il Ministro della giustizia dà corso alle richieste formulate dalla Corte Penale internazionale, trasmettendole al Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Roma perché vi dia esecuzione".

Alla luce delle norme richiamate, si trasmettono gli atti del procedimento per le valutazioni del Gabinetto dell'On. Ministro, nonché la bozza di provvedimento da sottoporre alla firma dell'On Ministro.

Roma, 20 gennaio 2025

Il Direttore dell'Ufficio f.f.
Cristina Lucchini

Nota di accompagnamento

VV 19-2025-DU

OGGETTO: Corte Penale Internazionale — Mandato di arresto internazionale ai sensi degli artt. 58 e 59 e richiesta di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 92, 93 e 99 dello Statuto della Corte Penale Internazionale nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979.

Al Direttore dell'Ufficio in data 20 gennaio 2025

Si chiede che il provvedimento – ove sottoscritto dal Sig. Ministro - sia restituito all'Ufficio I DG COOP, per i seguiti di competenza.

Bozza di provvedimento

Ns. rif. VV 19-2025-DU(AR)

Roma, 20 gennaio 2025

Al sig. Procuratore generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di ROMA

p.c.

Alla Corte d' Appello ROMA

Al Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
DGIT - Ufficio IV - ROMA

U C J

OGGETTO: Corte Penale Internazionale — Mandato di arresto internazionale ai sensi degli artt. 58 e 59 e richiesta di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 92, 93 e 99 dello Statuto della Corte Penale Internazionale nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979.

Il 18 gennaio 2025, la Corte Penale Internazionale ha emesso un mandato di arresto ai sensi dell'art. 58 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, ratificato con Legge 12 luglio 1999 n. 232, e richiesto un'attività di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 93, par. 1h) e 99, par 1 del medesimo Statuto nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, nato a Tripoli il 16.7.1979, per crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Libia dal mese di febbraio 2015 fino al 2 ottobre 2024. Detta documentazione è pervenuta a questo Ufficio tramite Interpol, ai sensi dell'art. 87 par. 1(b) dello Statuto, il 19 gennaio 2025, a seguito dell'arresto in pari data di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, in Torino ad opera della Questura di Torino – Squadra Mobile – D.I.G.O.S.

Ai sensi degli artt. 2, 4, 11 e 14 della Legge 20 dicembre 2012, n. 237 (*Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale*), si trasmettono alla Procura generale in indirizzo il mandato di arresto internazionale e la richiesta di perquisizione e sequestro della Corte Penale Internazionale nei confronti di Osama Elmasry NJEEM, *alias* Osama Almasri NJEEM, con riserva di inviare la relativa traduzione in lingua italiana.

Si evidenzia, infine, che in applicazione dell'art. 87, n. 3 dello Statuto dovranno essere adottate le opportune cautele necessarie a garantire le esigenze di riservatezza.

Roma,

IL MINISTRO
Carlo Nordio

La medesima bozza era stata, poi, inviata dalla dr.ssa Lucchini in formato *word* al Capo di Gabinetto, su richiesta di quest'ultima, con *e-mail* delle 18:55 del 20.1.25⁵².

Tutto l'iter descritto dal dr. Birritteri veniva confermato dalla dr.ssa Lucchini⁵³.

In merito, specificamente, alla bozza inviata in formato *word*, la dr.ssa Lucchini spiegava che aveva avuto una riunione il lunedì pomeriggio con il Capo di Gabinetto, cui aveva partecipato sia pure a distanza, in viva voce, anche il Direttore generale Guerra in ferie. In tale sede lei aveva espresso le sue perplessità sulla ritualità dell'arresto; il Capo di Gabinetto, che era apparsa partecipe e desiderosa di approfondire, le aveva chiesto di avere la bozza in formato *word* per eventuali modifiche, facendo, comunque, *capire chiaramente che fosse una valutazione complessa, cioè che ci fosse una interlocuzione anche con altri Ministri, aveva citato Chigi, per sintetizzare il fatto che il Governo era stato coinvolto tutto in questa valutazione*. A quel punto sia lei che il Direttore generale Guerra si erano *arrestate di fronte a valutazioni che non involgevano aspetti puramente tecnici ma di altro tipo*.

La dr.ssa Guerra aggiungeva che nella conversazione si era trattato anche il tema della convalida dell'arresto, che doveva essere effettuata dalla Corte d'appello nei termini di legge previsti, per cui l'udienza, per come riferito dalla Lucchini, era stata fissata per il giorno seguente. Era stato,

⁵² Cfr. documenti di cui al n. 16 dell'elenco di documenti prodotti dal DAG – foglio esterno 285 – numerazione interna fogli 693 e 694.

⁵³ Cfr. trascrizioni delle sommarie informazioni rese dalla dr.ssa Lucchini l'8.3.25 pag. 57 a 80.

Handwritten initials and signatures at the bottom of the page.

altresi, evidenziato al Capo di Gabinetto che, secondo la loro interpretazione, occorre che il Ministro desse corso alla richiesta di cooperazione⁵⁴.

Il dr. Birritteri, chiesto, infine, di riferire se sapesse se la bozza predisposta fosse stata sottoposta dal Capo di Gabinetto al Ministro, rispondeva che lo dava *assolutamente per scontato*, perché, se ciò non fosse stato, si sarebbe configurata una *violazione delle regole*, essendo il *Capo di Gabinetto l'alter ego del Ministro*, ribadendo, in un altro passaggio della deposizione, che, *quando il Capo Dipartimento scrive al Capo di Gabinetto è come se scrivesse al Ministro, perché la struttura è questa ... poi, è il Capo di Gabinetto che cura i rapporti con il Ministro*⁵⁵. Ciò nondimeno, egli non aveva avuto alcuna spiegazione né dal Capo di Gabinetto, né tanto meno dal Ministro, in ordine alle ragioni per cui non aveva ritenuto di firmare la bozza, né di dare risposta al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma⁵⁶. Sullo stesso punto la dr.ssa Guerra rispondeva di non sapere né se il Ministro fosse in ufficio nei giorni del 20 e 21, né se avesse partecipato personalmente alle riunioni a Palazzo Chigi, né se il Capo di Gabinetto gli avesse sottoposto la bozza. Confermava per il resto che non avevano ricevuto alcun riscontro alla bozza di provvedimento predisposta⁵⁷.

Alle ore 13:57 del 20.1.25 il succitato funzionario della CPI Nayyer Nolte aveva scritto a Massari Augusto, Birritteri Luigi e Guerra Mariaemanela, nonché per conoscenza a diversi altri destinatari sia degli esteri che della CPI, una e-mail in lingua inglese⁵⁸, in cui premetteva di parlare a nome della Sezione di Supporto della Cooperazione Giudiziaria della Cancelleria della CPI, facendo seguito ad una telefonata intercorsa poco prima verso mezzogiorno tra il direttore delle operazioni esterne Christian Mahr e l'Ambasciatore Novello che informava la Cancelleria della disponibilità dello stesso Massari e del suo *team* di discutere le procedure applicabili sia in base alla legge nazionale che in base allo Statuto, dopo l'arresto avvenuto con successo del signor Osama Elmasry / Almasri Njeem il 19 gennaio 2025. Inviava ulteriori documenti, ivi compresa la traduzione italiana della nota verbale contenente la richiesta di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 92 dello Statuto, sollecitando un breve incontro di coordinamento il prima possibile, magari alle 15:00 dello stesso pomeriggio, su tutte le questioni in sospeso relative alle richieste della Corte. Forniva, infine, i recapiti suo e dei colleghi, offrendo assistenza e piena disponibilità per qualsiasi questione urgente o ulteriori domande in merito alla procedura.

Alle ore 23:05 del 20.1.25 Rod Rastan, Capo della Sezione di Supporto della cooperazione giudiziaria della CPI, aveva scritto a Massari Augusto e per conoscenza a Birritteri, Guerra ed altri destinatari sia degli esteri che della CPI⁵⁹, preannunciando l'invio della traduzione in lingua italiana del mandato d'arresto, come richiesta, chiedendo di conoscere la data e l'orario dell'udienza, non appena fissata, e ribadendo che erano pronti a fornire assistenza in qualsiasi modo, anche tramite la presenza fisica durante la procedura di consegna nazionale.

Il 21 gennaio alle ore 9:14 il difensore di fiducia di Almasri aveva presentato alla Corte d'appello di Roma istanza di scarcerazione nell'interesse dell'assistito, eccependo che l'arresto non era avvenuto nel rispetto della procedura prevista dagli artt.2 e 4 della L.237/2012 e, pertanto, doveva ritenersi *sine titulo*, non potendo attuarsi un'interpretazione estensiva in *malam partem*, essendo in predicato il diritto primario all'*habeas corpus*⁶⁰.

⁵⁴ Pag. 81 delle trascrizioni dell'8.3.25 delle informazioni rese dalla dr.ssa Lucchini e pg.64 e 65 delle informazioni rese dalla dr.ssa Guerra il 31.3.2025.

⁵⁵ Così a pag. 33, 35 e 36 della trascrizione delle sommarie informazioni rese dal dr. Birritteri l'8.3.25.

⁵⁶ Cfr. pag. 37.

⁵⁷ Pagg.72 e 73 sommarie informazioni rese dalla dr.ssa Guerra in data 31.3.2025

⁵⁸ Cfr. documento sub n. 8 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - fogli 433 e 434 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285.

⁵⁹ Cfr. documento sub n. 8 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - fogli 432 e 433 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285

⁶⁰ Fogli 242 - 248, 249.

La stessa mattina, alle ore 12:15, tramite il Ministero degli Esteri, era arrivata una nota verbale datata 20.1.25 dell'Ambasciata di Libia in Italia che, nel presentare *i suoi complimenti al Ministero degli Affari Esteri e cooperazione internazionale* in merito all'arresto dei cittadini libici operato in Torino domenica 19 gennaio, *esprimeva il suo massimo interesse al caso*, chiedendo di *chiarire la motivazione dell'arresto e dell'azione legale contro di loro*, ... chiarimenti da fornire *con la massima urgenza*, sottolineando *il rispetto dei diritti dei cittadini libici e della legge internazionale in vigore*⁶¹. In merito a tale richiesta, la dr.ssa Lucchini precisava che loro non avevano risposto, anche perché non era intervenuto il provvedimento della Corte d'Appello e il Ministro doveva ancora assumere decisioni in merito.

In ogni caso – riferiva sempre la dr.ssa Lucchini - *i tempi si accorciavano*, nel senso che la Corte d'Appello li aveva avvertiti dell'istanza di scarcerazione presentata e della necessità di assumere una decisione nel rispetto del termine di 48 ore dalla trasmissione degli atti, essendo in gioco la libertà personale⁶². A quel punto la dr.ssa Guerra e la dr.ssa Lucchini avevano cercato di capire quale *fosse l'orientamento del Gabinetto*, ricevendo come risposta che *era in corso una riunione a Palazzo Chigi e che stavano valutando*. Nella specie, si era incontrate con la dr.ssa Bartolozzi martedì in tarda mattinata verso le 12:30/13:00. In tale riunione lei aveva avvisato il Capo di Gabinetto che era quasi pronta la traduzione in lingua italiana – non sapendo che tra gli atti trasmessi tramite Prisma vi fosse già, in realtà, una traduzione di cortesia – al che la dr.ssa Bartolozzi aveva richiesto di preparare una nuova bozza di trasmissione a firma del Ministro, dando atto che veniva anche allegata la traduzione. Anche tale bozza era stata inviata, come richiesto, in formato *word*. Però, a quel punto, la dr.ssa Lucchini aveva capito che *non ci sarebbe stato il tempo e, infatti*, era stato *esplicitato* dal Capo di Gabinetto che *le due strade erano indipendenti, cioè che il Ministro avrebbe potuto operare le proprie valutazioni anche dopo ed a prescindere dal provvedimento che la Corte d'Appello avesse assunto*⁶³. La dr.ssa Lucchini precisava di non aver sentito dire chiaramente che *il Ministro non avrebbe trasmesso* (la richiesta), però, a fronte della ventilata trasmissione successiva ad un provvedimento della Corte (di scarcerazione), era chiara l'inutilità di una trasmissione successiva, perché il cittadino libico, verosimilmente, avrebbe lasciato il territorio nazionale. Questo pensiero non era stato esplicitato al Capo di Gabinetto in tale riunione, *perché era chiaro che fosse presente ed era chiaro che le valutazioni non erano solo giuridiche ma che implicavano contesti ... ai quali loro, essendo un ufficio tecnico, non potevano avere accesso*⁶⁴.

Alle ore 15:50 del 21.1.25 Rod Rastan aveva scritto, ancora, all'Ambasciatore Novello⁶⁵, sempre per conto della Corte, in merito alla richiesta di arresto provvisorio presentata, dando atto di essere stato informato che la questione era all'esame del Ministro della Giustizia. Nell'occasione, aveva inviato in allegato la traduzione in lingua italiana del mandato d'arresto, così come richiesta, rinnovato la disponibilità ad offrire ogni supporto necessario e aggiunto che erano pronti a coordinare i successivi passaggi procedurali concernenti l'arresto e la consegna.

A tali richieste non era stato dato alcun seguito, ad eccezione fatta della risposta meramente diplomatica, inviata alle ore 15:57 del 21.1.25, dall'Ambasciatore, che ringraziava *Rod* della gentile *e-mail*, di cui aveva preso debita nota, e della sua disponibilità.

In merito a tali interlocuzioni con la CPI, la dr.ssa Lucchini riferiva di non averne avute personalmente ma di sapere che la collega Guerra aveva avuto dei contatti finalizzati ad un confronto in videoconferenza – mai tenutasi – e che, comunque, non aveva mai trattato il merito, atteso che sia lei che la Guerra avevano *avuto indicazioni dal Gabinetto*, ribadite nella riunione del pomeriggio del

⁶¹ Cfr. fogli 690 a 692.

⁶² Cfr. pag. 81 delle trascrizioni dell'8.3.25

⁶³ Circostanza conferma dalla dr.ssa Guerra a pag.67, 68, 73 e 74 delle sommarie informazioni del 31.3.2025

⁶⁴ Pag. 84 trascrizioni 8.3.25.

⁶⁵ Cfr. documento sub n. 8 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - foglio 432 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285.

20 gennaio, di non avere interlocuzioni con la Corte, e in generale con nessuno su questa vicenda e che, quindi, le comunicazioni erano state accentrate al Gabinetto, con una deroga al massimo per quelle di carattere tecnico⁶⁶.

Le dichiarazioni sopra ricordate, rese dai tre Magistrati del DAG, nelle sue varie articolazioni (dr. Birritteri, dr.ssa Guerra e dr.ssa Lucchini) sono da ritenere senz'altro attendibili, perché precise, lineari, esenti da contraddizioni, costituenti l'una il riscontro delle altre, salvo differenze marginali e su elementi di contorno, e sono, altresì, oggettivamente riscontrate dalla documentazione acquisita.

III.3 - Il procedimento presso la Corte d'Appello di Roma

Passando ad esaminare quello che stava accadendo nelle stesse ore in Corte d'Appello, a seguito della già ricordata istanza di scarcerazione presentata dal difensore dell'Almasri, con nota del 21.01.2025, inviata alle ore 9:37, il Presidente della IV Sezione Penale della Corte d'appello di Roma aveva richiesto al Procuratore Generale di *esprimere il proprio parere in ordine alla suindicata istanza difensiva ... a fronte della normativa speciale che regola la fattispecie e, in particolare, all'applicabilità a siffatta procedura del disposto di cui all'art.716 c.p.p., nonché di comunicare se vi fosse, comunque, richiesta di applicazione di misura cautelare nei confronti dell'interessato ai sensi dell'art.11 L.237/2012*⁶⁷.

Con parere n. EP/11/54/AGI-CPI del 21.01.2025, trasmesso alle ore 10:11, il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'appello aveva chiesto che la Corte dichiarasse *“la irritualità dell'arresto in quanto non preceduto dalle interlocuzioni con il Ministro della Giustizia, titolare dei rapporti con la CPI; Ministro interessato da questo Ufficio in data 20 gennaio ultimo scorso, immediatamente dopo aver ricevuto gli atti dalla Questura di Torino, e che, ad oggi, non ha fatto pervenire nessuna richiesta in merito. Per l'effetto non ricorrono le condizioni per la convalida e, conseguentemente, per una richiesta volta all'applicazione della misura cautelare. Ne deriva la immediata scarcerazione del prevenuto”*⁶⁸.

Con ordinanza del 21.01.2025 la IV Sezione penale della Corte d'appello di Roma, *sulla conforme richiesta del Procuratore Generale, in accoglimento delle istanze difensive, aveva dichiarato non luogo a provvedere sull'arresto di cui al verbale in atti effettuato da personale di PG, in quanto irrituale poiché non previsto dalla legge. In assenza di richiesta di applicazione di misura cautelare da parte del PG per mancata trasmissione degli atti della CPI di competenza ministeriale ordina l'immediata scarcerazione di Najeem Osema Almasri Habish...e la restituzione all'avente diritto dei beni oggetto di sequestro a fini estradizionali...*⁶⁹

Tale ordinanza era stata comunicata dalla cancelleria della IV sezione della Corte in data 21.01.2025 alle ore 16:22 alla Casa circondariale Lorusso e Cotugno di Torino, al Ministero della Giustizia – Direzione generale AA.PP. – Ufficio II – Estradizioni⁷⁰, al Ministero dell'Interno Servizio Interpol – Sirene, alla Procura Generale presso la Corte d'appello, alla Questura di Torino – squadra mobile D.I.G.O.S. ed all'Avv. Asa Peronace del foro di Milano.

Con nota prot.2874 del 21.01.2025 il Direttore della Casa circondariale Lorusso e Cotugno di Torino aveva informato il Ministero della Giustizia - DAP, Direzione Generale dei detenuti e Direzione Generale affari penali, il Ministero dell'Interno – Servizio Interpol Sirene, Provveditorato Generale dell'amministrazione penitenziaria, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, il Procuratore

⁶⁶ Pag. 75 e 89 delle trascrizioni dr.ssa Lucchini e pagg. da 68 a 71 informazioni rese dalla dr.ssa Guerra

⁶⁷ Foglio 247.

⁶⁸ Foglio 245, 246.

⁶⁹ Fogli da 256 a 259.

⁷⁰ Tale comunicazione veniva registrata al protocollo del DAG al numero m_dg.DAG.20/01/2025.0014414.E alle ore 17:06. Cfr. documento sub n. 6 dell'elenco trasmesso dal DAG in data 10.2.25 - foglio 355 della numerazione interna alla cartellina al foglio 285 foglio 355 della numerazione interna sub 285.

nazionale antimafia, la Questura e la Prefettura di Torino che il citato Almasri sarebbe stato dimesso nella serata del 21.01.2025.

Il 21.01.2025 alle ore 19:00 si era proceduto alla effettiva liberazione del Almasri, come da verbale di scarcerazione redatto in pari data, comunicato a tutte le succitate autorità alle ore 20:55.

III.4 Gli atti successivi acquisiti presso il Ministero

In data 22.1.25 protocollo n. m_dg.DAG.20/01/2025.0014785.U alle ore 9:45 il Direttore Generale Mariaemanela Guerra aveva trasmesso al Capo di Gabinetto e per conoscenza al Capo Dipartimento una ulteriore nota con allegati: la traduzione in lingua italiana degli atti trasmessi dalla CPI; nomina del difensore di fiducia; ordinanza della Corte di Appello; bozza della nota di trasmissione del mandato di arresto e della richiesta di perquisizione e sequestro alla Procura Generale di Roma, divergente rispetto alla prima bozza solo nella parte in cui veniva indicato, sciogliendo la riserva relativa alla traduzione, che il mandato di arresto e la richiesta di perquisizione e sequestro erano trasmessi "*con la relativa traduzione in lingua italiana*". Quest'ultima bozza risultava peraltro già trasmessa via e-mail in formato *word* dalla dr.ssa Lucchini alla dr.ssa Bartolozzi il 21.1.25 alle ore 17:23⁷¹.

Sempre il 22.1.25 alle ore 10:39 era pervenuta al DAG⁷² del Ministero della Giustizia una *richiesta di estradizione del cittadino libico* Almasri da parte del Procuratore Generale dello Stato della Libia, datata 20.1.25 e trasmessa lo stesso giorno, tramite Ambasciata della Libia a Roma, al Ministero degli Esteri. Tale nota risultava consegnata *brevi manu* al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale – Direzione Generale per gli affari politici e di sicurezza in data 21.1.2025 prot. 83-3/2⁷³.

È appena il caso di rilevare sin d'ora che, mentre la prima nota verbale dell'Ambasciata libica, datata 20.1.25⁷⁴, era pervenuta il giorno stesso, quella con la richiesta di estradizione era pervenuta il 21 al Ministero degli Esteri e solo il 22 gennaio a quello della Giustizia. In più, dai documenti acquisiti presso l'AISE, risulta che la traduzione in lingua italiana della richiesta di estradizione era stata effettuata, a cura della stessa Ambasciata italiana a Tripoli, in orario compreso tra le ore 18:28 e le ore 20:02 del 21.1.25.

Dal momento che la persona indicata *era già fuori dal territorio nazionale*, o, meglio, *già rientrata in Libia*, loro si erano limitati a *protocollare la richiesta*⁷⁵ e chiudere il procedimento, con un *non luogo a provvedere*, non ricorrendo nemmeno *l'obbligo di comunicare*, ai sensi dell'art. 90 dello Statuto che presuppone l'attualità e la contemporanea pendenza di *richieste concorrenti*, situazione che, nel caso di specie, non sussisteva⁷⁶. In ogni caso, analizzata la richiesta, avevano rilevato che si trattava *tecnicamente di una richiesta di estradizione strumentale, una mossa strumentale per cercare di ... mettere in difficoltà l'Autorità nell'ipotesi in cui decidesse di dar corso*⁷⁷. Tale valutazione era confortata dal fatto che la richiesta in questione era *arrivata totalmente sprovvista di provvedimenti e documenti*, senza alcuna indicazione del titolo processuale esecutivo e/o del mandato di cattura, accompagnato dal cd. *reading the case o summary*, vale a dire dall'analisi del caso, con un riassunto delle indagini e del procedimento⁷⁸.

⁷¹ Cfr. documenti di cui al n. 16 dell'elenco di documenti prodotti dal DAG – foglio esterno 285 – numerazione interna fogli 695 e 696.

⁷² Cfr. fogli da 678 a 689.

⁷³ Cfr. . documenti di cui al foglio esterno n.630, numerazione interna da 2 a 25

⁷⁴ Menzionata a pag. 22

⁷⁵ Protocollo DAG n. 15189 del 22.1.25 alle ore 13:41.

⁷⁶ Cfr. sommarie informazioni della dr.ssa Lucchini a pag. 93 delle trascrizioni e, nello stesso senso, del dr. Birritteri a pag. 45 e sommarie informazioni della dr.ssa Guerra a pag.75

⁷⁷ Cfr. pag. 46 delle sommarie informazioni del dr. Birritteri e pag. 93 -95 delle sommarie informazioni della dr.ssa Lucchini.

⁷⁸ Fogli da 678 a 689

A sua volta Massari confermava il dato dell'avvenuto invio della richiesta estradizione, aggiungendo che era stato informato dai colleghi della Farnesina, che lo avevano avvisato in anticipo, *come si usa fare*⁷⁹, che stavano per inviare detta richiesta, di cui non si era, comunque, occupato lui.

Erano seguite ulteriori richieste di informazioni e chiarimenti trasmesse via e-mail dai funzionari della CPI e relative comunicazioni interne tra Capo Dipartimento, Direttore Generale e Capo di Gabinetto⁸⁰, nonché la disposizione data dal dr. Birritteri di *protocollare tutto*, ivi comprese le e-mail.

È appena il caso di sottolineare che, a fronte della richiesta della CPI, inviata con e-mail del 22.1.25, di conoscere se il mandato fosse stato notificato ad Almasri, essendovi profili di pericolo per i testimoni e le vittime da tutelare, la dr.ssa Guerra aveva inoltrato tale richiesta al Gabinetto, visto le indicazioni precedenti di non rispondere, ma, a quel punto, il Gabinetto aveva investito il medesimo Direttore generale dell'onere di dare risposta.

In data 31.1.25 il Capo di Gabinetto aveva chiesto al Capo Dipartimento notizie relative ad un possibile invio di una seconda richiesta di arresto della CPI nei confronti dell'Almasri, cui il dr. Birritteri aveva risposto, facendo presente che non era mai giunta loro nessuna seconda versione del mandato, ricordando, in ogni caso, che eventuali richieste sarebbero state trasmesse per via diplomatica dal Maeci tramite piattaforma Prisma⁸¹.

A seguito della e-mail inviata dall'Ambasciatore Novello alle ore 13:01 del 31.1.25⁸², il Capo di Gabinetto aveva, quindi, chiesto al dr. Birritteri di fare una valutazione comparativa tra il Mandato di arresto del 18.1.25 e la copia pubblicata sul sito della CPI il successivo 24.1.25, contenente la *dissenting opinion* di uno dei tre giudici⁸³. Tale richiesta era stata inizialmente riscontrata dal dr. Birritteri con delle note interlocutorie del 31.1.25 e del 3.2.25, in cui si chiedeva, tra l'altro, di comprendere le finalità a cui era indirizzato detto approfondimento, essendo Almasri stato scarcerato e rimpatriato e, quindi, essendo la procedura conclusa⁸⁴. In merito a ciò, la dr.ssa Lucchini riferiva che, successivamente a tale nota, era stato dato incarico ad un funzionario linguistico di curare il raffronto in modo analitico tra le due versioni ed anche di curare la traduzione della *dissenting opinion* e che tutto il lavoro richiesto era stato trasmesso il 4 febbraio⁸⁵. Aggiungeva che il mandato di arresto con la *dissenting opinion* non era stato trasmesso dalla CPI all'Italia ma era stato reperito dal Gabinetto sul sito della CPI, solo dopo la relativa pubblicazione⁸⁶.

Nel rinviare per il dettaglio allo schema sinottico di raffronto tra i due testi⁸⁷, giova rilevare che trattasi per lo più di correzioni grammaticali e sfumature linguistiche. L'unica modifica sostanziale della seconda versione concerne la correzione dell'anno a partire dal quale i reati sarebbero stati commessi "15 febbraio 2015", anziché "15 febbraio 2011" – ancorché nella premessa veniva fatto chiaro riferimento alla richiesta del Procuratore che collocava i crimini a partire dal 2015, per cui

⁷⁹ La indicata prassi smentisce, come già sottolineato, la precedente affermazione secondo cui avrebbe appreso dell'arresto di Almasri solo il giorno 20.1.2025

⁸⁰ Fogli da 436 a 437 e da 486 a 574.

⁸¹ Foglio 739.

⁸² Fogli da 741 a 744. In tale e-mail l'Ambasciatore Novello aveva già rilevato alcune differenze tra primo e secondo mandato, osservando, peraltro, che, *ovviamente, la decisione della Corte, seppur presa a maggioranza, non è attaccabile di per sé solo perché una giudice non era d'accordo. Tuttavia, le dettagliate argomentazioni di cui sopra ci consentirebbero una specifica difesa perlomeno a livello politico, per illustrare quello che personalmente ritengo un protagonismo, molto spesso senza fondamenti solidi, del procuratore.*

⁸³ Foglio 697 e fogli da 740 a 753.

⁸⁴ Cfr. nota a foglio 740, nonché quella a foglio 739 in cui si esclude che una seconda richiesta sia pervenuta al Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

⁸⁵ Cfr. documenti prodotti dalla dr.ssa Lucchini in occasione delle sue sommarie informazioni (fogli 668 e da 693 a 935 e pag. 107 trascrizioni sommarie informazioni dell'8.3.25).

⁸⁶ Cfr. pag. 109 trascrizioni citate.

⁸⁷ Cfr. fogli da 833 a 835 e da 884 a 887.

appariva verosimile che fosse un errore materiale – oltre all’eliminazione del riferimento ad alcuni reati (oggetto di ripetizioni) e all’allegazione dell’opinione dissenziente⁸⁸ (quest’ultima, peraltro, non necessaria trattandosi di decisione presa a maggioranza).

Confronto fra i due testi (le differenze sono state riportate anche in due diversi colori e commenti sul file mandato con dissenting opinion.pdf)

Punto	File Annex I	File Mandato con dissenting opinion
		Pursuant to PTCT's Decision ICC-01/11-153 dated 24-01-2025, this document is reclassified as Public (A seguito della decisione 01/11-153 del 24-01-2025, il presente documento è stato riclassificato come Pubblico)
8	Warrants for arrest	Warrants of arrest
9	Warrant of arrest of	Warrant of arrest for
19	continuous	continue
24		Aggiunto: of the Statute
34	Any procedural rights	Procedural rights
34	Tas	As
59	abused	abuse
59		Aggiunto: of
59	abused	abuse
65	Victims	Victims'
65	and	rimosso
72	Convention	Conventions
76	In addition	Above all
88		Eliminata ripetizione di that
88	to	of
90	At least	rimosso
92	for	rimosso
92	for	rimosso
93	Commanders	Shift commanders
99	Accordingly, the majority of the Chamber concludes that there are reasonable grounds to believe that Mr Njeem is criminally responsible within the meaning of article 25(3)(a) and (b) of the Statute for the crime against humanity of imprisonment (article 7(1)(e) of the Statute); of the war crime of outrages upon personal dignity (article 8(2)(c)(ii) of the Statute); of the war crime of cruel treatment (article 8(2)(c)(i) of the Statute); of the war crime and crime against humanity of torture (article 8(2)(c)(i) and 7(1)(f) of the Statute); and, of the crime against humanity of other inhumane acts (article 7(1)(k) of the Statute) committed in Mitiga Prison from 15 February 2011 onwards.	Accordingly, the majority of the Chamber concludes that there are reasonable grounds to believe that Mr Njeem is criminally responsible within the meaning of article 25(3)(a) and (b) of the Statute for: the crime against humanity of imprisonment (article 7(1)(e) of the Statute); the war crime of outrages upon personal dignity (article 8(2)(c)(ii) of the Statute); the war crime of cruel treatment (article 8(2)(c)(i) of the Statute); the war crime and crime against humanity of torture (articles 8(2)(c)(i) and 7(1)(f) of the Statute); the war crime and crime against humanity of sexual violence (articles 8(2)(e)(vi) and 7(1)(g) of the Statute); and the war crime and crime against humanity of murder (articles 8(2)(c)(i) and 7(1)(a) of the Statute) committed in Mitiga Prison from 15 February 2015 onwards. 1

⁸⁸ Cfr. fogli da 878 a 883.

U h. Jee

100		Aggiunto: "for certain incidents"
100		Aggiunto: "primarily"
100	b	d
100	of	for:
100	of	rimosso
100	of	rimosso
101	2011	2015
Dispositivo pag. 35	2011	2015
Dispositivo pag. 35	ISSUES a warrant of arrest for Osama Elmasry Njeem, for the war crimes of outrages upon personal dignity pursuant to article 8(2)(c)(ii) of the Statute; of the war crime of cruel treatment pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; of the war crime of torture pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; of the war crime of sexual violence pursuant to article 8(2)(e)(vi) of the Statute; of the war crime of rape pursuant to article 8(2)(e)(vi) of the Statute; of the war crime of murder pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; and, of the war crime of rape pursuant to article 8(2)(e)(vi) of the Statute committed in Mitiga Prison from 15 February 2011 onwards and for the crimes against humanity of imprisonment pursuant to article 7(1)(e) of the Statute; of the crime against humanity of torture pursuant to 7(1)(f) of the Statute; of the crime against humanity of other inhumane acts pursuant to article 7(1)(e) of the Statute; of the crime against humanity of sexual violence pursuant to article 7(1)(g) of the Statute; of the crime against humanity of rape pursuant to	ISSUES a warrant of arrest for Osama Elmasry Njeem, for: the war crime of outrages upon personal dignity pursuant to article 8(2)(c)(ii) of the Statute; the war crime of cruel treatment pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; the war crime of torture pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; the war crime of sexual violence pursuant to article 8(2)(e)(vi) of the Statute;; the war crime of murder pursuant to article 8(2)(c)(i) of the Statute; and, the war crime of rape pursuant to article 8(2)(e)(vi) of the Statute committed in Mitiga Prison from 15 February 2015 onwards and for: the crimes against humanity of imprisonment pursuant to article 7(1)(e) of the Statute; the crime against humanity of torture pursuant to 7(1)(f) of the Statute; the crime against humanity of sexual violence pursuant to article 7(1)(g) of the Statute; the crime against humanity of rape pursuant to article 7(1)(g) of the Statute; the crime against humanity of murder pursuant to article 7(1)(a) of the Statute; and the crime against humanity of persecution pursuant to article 7(1)(h)

	article 7(1)(g) of the Statute; of the crime against humanity of murder pursuant to article 7(1)(a) of the Statute; and the crime against humanity of persecution pursuant to article 7(1)(h) of the Statute committed in Mitiga Prison from 15 February 2011 onwards, as set forth in this warrant of arrest.	of the Statute committed in Mitiga Prison from 15 February 2015 onwards, as set forth in this warrant of arrest.
Dispositivo pag. 36	Timbro e firma di Nayyer Nolte: ICC 01/11-149-US-Exp mandato di arresto per Osama Elmasry Alma 18 gennaio 2025 L'Aia	Timbro assente
Dispositivo pag. 37		Dissenting opinion del giudice Socorro Flores Liera

III.5 I provvedimenti di espulsione ed il volo CAI.

In data 20.1.2025 i tre cittadini libici Sghiar Ayoub Yousef Elmokhtar, Bramitah Murad Shiboub e Usta Osama Mohamed erano stati condotti in ufficio per il fotosegnalamento e denunciati per favoreggiamento.

Nei fogli di notizie redatti presso l'Ufficio Immigrazione si legge, per tutti e tre i soggetti, che erano stati identificati con regolare passaporto, che erano entrati in Italia il 17.1.25, il primo dalla frontiera di Roma Fiumicino in aereo *per altri motivi* (non specificati), gli altri due dalla frontiera di Chiasso per motivi di *turismo* in auto⁸⁹.

In realtà, dall'appunto datato 20 gennaio 2025⁹⁰ risulta che, come già ricordato, i tre erano stati già controllati, insieme all'Almasri, alle ore 11:10 del 18 gennaio a bordo di un'autovettura con targa tedesca. Nell'occasione i predetti, tutti negativi al controllo in banca dati – ad eccezione di Usta che aveva un precedente di polizia del 2009 per ricettazione – avevano dichiarato di alloggiare in albergo a Torino e che avrebbero assistito alla partita di calcio Juventus – Milan prevista per quella sera. Si era altresì accertato che erano entrati nel territorio torinese dal casello di Rondissone nel pomeriggio del 17 gennaio, tutti insieme a bordo dell'auto che era stata noleggiata a Bonn.

Il 20.1.25 il Prefetto di Torino aveva emesso nei loro confronti dei decreti di espulsione, notificati in pari data, tra le ore 22:10 e le 22:18, così motivati:

Considerato che a carico dell'interessato risultano i seguenti precedenti di polizia: denuncia per favoreggiamento ex art.378 c.p. in quanto lo stesso aiutava un altro straniero, a carico del quale era stata emessa sentenza di condanna per crimini contro l'umanità e crimini di guerra da parte della Corte Penale Internazionale del 18.01.2025, ICC-01/11-149-US-EXP, a sottrarsi alle ricerche delle attività di polizia;

valutato che dalle condotte tenute è possibile desumere la pericolosità sociale del cittadino straniero;

⁸⁹ Cfr. documenti sotto il foglio 960 numerazione interna da 15 a 17, da 48 a 50 e da 68 a 70.

⁹⁰ Cfr. fogli 443 a 445.

ritenuto che, sulla base degli elementi di fatto suesposti, l'interessato rientra in una delle categorie del decreto legislativo 159/2011 di cui all'art.1, ovvero sulla base di elementi di fatto, tra coloro che per il loro comportamento debba ritenersi che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica;

valutata la posizione dello straniero, da cui emerge che è illegalmente presente sul territorio nazionale;

considerato che non sussistono le condizioni affinché allo stesso possa essere rilasciato un permesso di soggiorno, in quanto non ricorrono in capo al cittadino straniero i motivi previsti dalla normativa vigente o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, né ricorrono i presupposti di cui all'art. 19 T.U.I. e succ. mod.;

preso atto che il caso del cittadino straniero può ricondursi all'art. 13 c.4 l. a) T.U.I. e succ. mod.;

considerato che la presente decisione è stata adottata sulla presenza irregolare del cittadino straniero sul territorio nazionale e sul territorio degli Stati membri dell'UE e degli Stati che applicano gli acquis di Schengen;

letti gli artt. 13 co. 2 lett. c) e l'art. 14 T.U.I. e succ. mod.

Decreta l'espulsione dal territorio nazionale e dispone l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della Forza Pubblica⁹¹.

In data 20.1.2025 il Questore di Torino, richiamati i decreti di espulsione del Prefetto, dando atto che dalle motivazioni dell'espulsione di cui sopra emerge chiaramente che il caso del cittadino straniero in esame può ricondursi al disposto normativo di cui all'art. 13 co. 4 e 4 bis del T.U.I. e succ. mod.; accertato che non è stato possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera a mezzo della Forza Pubblica ai sensi dell'art. 13 c. 4 del T.U.I. e succ. mod., per attuale indisponibilità nell'immediato di un vettore idoneo all'esecuzione del rimpatrio; considerato che è stato acquisito telefonicamente il nulla osta all'espulsione dal Procuratore della Repubblica di Torino; letto l'art. 14, in particolare il co. 5 bis del T.U.I. e succ. mod.", aveva ordinato ai tre cittadini stranieri sopraindicati di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni dalla data della notifica, effettuata a tutti lo stesso giorno tra le ore 22:12 e le 22:20⁹².

In data 21.1.2025 era stato, quindi, redatto da personale del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno "appunto per il sig. Ministro" avente ad oggetto "espulsione dall'Italia per motivi di ordine pubblico". Con tale appunto si dava atto di aver predisposto una bozza di decreto di espulsione che veniva allegata nei confronti di Almasri, ricordando che il predetto era stato colpito da mandato di arresto a fini estradizionali emesso dalla CPI, che, a seguito di perquisizione era stato trovato in possesso di consistenti somme di denaro in contanti e di un'ottica per fucile; che era stato tratto in arresto in esecuzione del citato mandato internazionale ma che era poi stato scarcerato a seguito di ordinanza della Corte d'appello di Roma; che il medesimo era titolare di passaporto dominicano con il quale era entrato regolarmente nello spazio Schengen e che, tuttavia, rispetto alla posizione amministrativa del soggetto, risultava prevalente l'esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, laddove i fatti sopra illustrati erano indicativi di alto profilo di pericolosità sociale attuale e concreta, ragione per cui l'espulsione dall'Italia rappresentava "l'unica misura idonea a prevenire conseguenze negative per l'ordine e la sicurezza pubblica"⁹³.

⁹¹ Cfr. documenti sotto il foglio 960 numerazione interna da 100 a 111.

⁹² Cfr. documenti sotto il foglio 960 numerazione interna da 9 a 11, da 45 a 47 e da 65 a 67.

⁹³ Cfr. foglio 609.

Con decreto n.400B/1824/25/15 il Ministro dell'Interno Piantedosi aveva disposto l'espulsione di Almasri, richiamando i fatti menzionati nel sopra indicato appunto, sottolineando nella motivazione che è *“ritenuto urgente procedere all'espulsione del predetto cittadino libico, in quanto costituente una minaccia attuale, concreta e sufficientemente grave all'ordine ed alla sicurezza pubblica e che la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza”* nonché dando atto di aver dato *“preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale”*⁹⁴.

L'adozione di tale decreto di espulsione risultava comunicata, con nota avente n. prot. n.400B/1824/25/15/50/NCC del 21.1.2025 indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nota ricevuta dalla Presidenza del Consiglio in data 22.1.2025⁹⁵.

Il decreto in parola risultava, altresì, trasmesso a mezzo PEC il 21.1.2025 alle ore 17:02 alla Questura di Torino⁹⁶.

Il Questore della Provincia di Torino aveva dato esecuzione al provvedimento di espulsione, ordinando ad Almasri *di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni dalla notifica del presente decreto*; notifica effettuata, a mani dell'interessato, il 21.1.2025 alle ore 18:52⁹⁷.

Infine, con nota del 21.1.2025 prot.586, l'Ufficio di Polizia di Torino comunicava che i cittadini stranieri Najeem Osema Almasri Habish, Sghiar Ayoub Yousef Elmokhtar, Bramitah Murad Shiboub, e Usta Osama Mohamed, già generalizzati in atti, *hanno ottemperato all'ordine del Questore di Torino di lasciare il territorio nazionale. Gli stessi sono partiti da questo scalo per la Libia*⁹⁸.

Si accertava che, in realtà, i citati erano stati rimpatriati con un volo a cura della CAI, società controllata da AISE (Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna), volo che sarebbe stato chiesto di predisporre il 20.1.25 alle ore 18:26, orario, poi, corretto - con una nota sottoscritta da funzionario AISE in calce al verbale di operazioni compiute del 6.3.25 - nelle ore 20:04. In ogni caso, dalle informazioni fornite in quella sede, la predisposizione del volo CAI veniva direttamente collegata al fatto che il *fermo* dei tre cittadini stranieri, diversi dall'Almasri, non fosse stato confermato - ma, in realtà, nessuna misura precautelare era stata mai adottata nei loro confronti - e che gli stessi fossero stati espulsi.

L'autorizzazione - cd. *clearance* - all'Autorità per l'aviazione civile libica per il sorvolo e l'atterraggio in territorio libico risultava chiesta alle successive ore 20:40 del medesimo giorno.

Nella specie, i piani di volo erano stati presentati, qualificando il volo come “privato” e non “di Stato”, in quanto le procedure autorizzative nel primo caso erano più snelle e non implicavano il coinvolgimento del Ministero degli Esteri e delle Ambasciate per i permessi.

Dai piani di volo acquisiti risulta che l'aereo sarebbe dovuto partire da Ciampino diretto a Torino - Caselle, alle ore 7:30 del 21.1.25, con un tempo stimato di volo di cinquantacinque minuti; il successivo volo da Torino Caselle a Mitiga sarebbe dovuto decollare lo stesso giorno alle ore 9:00 con un tempo di percorrenza di 1:53. Dalla richiesta di *clearance*, tuttavia, risulta il diverso orario 8:00 - 10:00 del mattino del 21.1.25 per la tratta Torino Caselle Mitiga e delle ore 13:00-14:30 per il ritorno da Mitiga a Ciampino.

⁹⁴ Cfr. fogli 612-613

⁹⁵ Cfr. fogli 610, 611, 614.

⁹⁶ Cfr. foglio 627

⁹⁷ Cfr. fogli 620-622

⁹⁸ Cfr. fogli 623-625

Una volta a Torino, pur avendo, nel frattempo, ottenuto - asseritamente verso le ore 12:00⁹⁹ - la *clearance* da parte delle autorità libiche per la tratta successiva, secondo quanto appreso presso l'AISE, era stata rinviata la partenza in attesa della decisione della Corte d'Appello, perché, ove l'Almasri fosse stato scarcerato, sarebbe stato espulso anche lui e, conseguentemente, si sarebbe potuto usare il medesimo volo già predisposto per i tre, anche per il suo rimpatrio. Cosa che era, poi, effettivamente avvenuta.

Veniva, altresì, acquisito comunicato stampa di ITA Airways da cui risultava che l'operativo dei voli fra l'Italia e la Libia prevedeva due frequenze settimanali, ogni giovedì e domenica, con partenza da Roma Fiumicino alle ore 9:15 e arrivo a Tripoli Mitiga alle ore 12:10 e partenza da Tripoli alle ore 13:10 e arrivo a Roma alle 14:10, così implicitamente giustificando la necessità di usare il volo CAI.

III.6 Le riunioni del 19, 20 e 21 gennaio

Tanto la decisione di espellere i cittadini libici quanto quella di utilizzare il volo CAI per rimpatriarli risultano essere state assunte all'esito delle riunioni tenutesi nei medesimi giorni 19, 20 e 21 tra i vertici di Governo ed istituzionali.

Non è emerso che siano stati redatti verbali di tali riunioni e non è nemmeno certo se le medesime si siano tenute tutte *on line* o, almeno alcune, in presenza.

Il relativo oggetto è stato ricostruito sulla base delle sommarie informazioni, invero non del tutto lineari - per quanto si dirà infra - rese da alcuni dei partecipanti.

Così si è accertato che erano state indette ad iniziativa dell'Autorità delegata per discutere dell'arresto di Almasri e delle possibili implicazioni che tale arresto poteva avere sulla sicurezza dei cittadini italiani e degli interessi anche economici dell'Italia in Libia.

In particolare, il direttore dell'AISE Caravelli, nel premettere di aver redatto lui stesso il documento dell'Intelligence nazionale classificato *segreto*, in cui dava atto di aver ricevuto tra il 19 ed il 20 gennaio 2025 informazioni da sue fonti a Tripoli e da contatti istituzionali (ivi compresa la stessa Rada Force di cui faceva parte Almasri) in merito ad una *certa agitazione che stava montando a seguito del fermo del citato generale*, riferiva di aver ritenuto necessario portare tali informazioni all'attenzione dell'autorità delegata del Presidente del Consiglio sin dal giorno 19. Nella specie, avuta notizia dell'arresto, l'indicato giorno 19 c'era stata una video conferenza a cui avevano partecipato, oltre a lui, l'Autorità Delegata (dott. Mantovano), i Ministri dell'Interno e degli Esteri, i Capi di Gabinetto dell'Autorità Delegata, del Ministero degli Esteri e del Ministero della Giustizia, il Capo della Polizia Vittorio Pisani ed il Prefetto Rizzi, Direttore Generale del DIS. Lunedì 20 gennaio c'era stata un'altra riunione a cui ricordava che avevano partecipato lui, il sottosegretario Mantovano, il Prefetto Rizzi, il Consigliere Monteduro.

Spiegava, quindi, di aver riferito, nel corso della riunione del giorno 19, che il generale Almasri era un elemento di vertice della forza di deterrenza speciale denominata Rada Force, che dipendeva, come polizia giudiziaria, dall'Ufficio del Procuratore Generale libico a Tripoli. La Rada Force operava in quartieri nevralgici della capitale, compreso quello dove erano dislocate la nostra Ambasciata e la residenza dell'Ambasciatore; inoltre aveva la responsabilità dell'aeroporto di Mitiga in Tripoli e gestiva il carcere speciale di detenzione sito nei pressi del predetto aeroporto. Aggiungeva che l'AISE aveva una collaborazione molto proficua con la Rada in materia di contrasto ad attività criminose di vario genere, con particolare riferimento a quelle legate ai traffici di esseri umani, oli combustibili e stupefacenti, o attività terroristiche ed aveva collaborato anche nell'individuazione di un latitante. A domanda, rispondeva di non aver ricevuto notizia di *specifiche minacce di attentati o atti di rappresaglia nei confronti di cittadini italiani in Libia* ma c'era molta agitazione ed indicatori

⁹⁹ La *clearance* acquisita è priva di ora certa di trasmissione.

di possibili manifestazioni o possibili ritorsioni nei confronti dei circa cinquecento cittadini italiani che in qualche maniera vivono a Tripoli o arrivano a Tripoli o in Libia, nonché nei confronti degli interessi italiani. In relazione a questi ultimi, riferiva specificatamente dello stabilimento gestito in proprietà da ENI e dalla National Oil libica sito a Mellitah, vicino al confine con la Tunisia, sottolineando che la Rada Force aveva una collaborazione con le forze di sicurezza che operavano nell'area di quello stabilimento. Quanto alla natura delle ritorsioni – ricordando il recente precedente di Cecilia Sala arrestata in Iran - ipotizzava che la Rada Force, gestendo l'attività di polizia giudiziaria, avrebbe potuto effettuare dei “fermi” di nostri cittadini all'ingresso nel paese e sul territorio libico o perquisizioni negli uffici dell'ENI. Ribadiva che *questo generale (Almasri) era una figura di spicco e molto ben considerata* e che loro non erano a conoscenza che ci fosse un'indagine presso la Corte Penale Internazionale, cosa che avevano, a suo dire, scoperto solo dopo l'arresto. Circostanza quest'ultima poco verosimile atteso che risulta il 7.9.22, in occasione di una cerimonia svoltasi proprio in Italia, a Roma, l'Ufficio del Procuratore della CPI si è unito formalmente alla Squadra Congiunta – Joint Team - composta da autorità nazionali competenti di Italia, Paesi, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, e Spagna, anche supportata da Europol, che indaga da tempo sui crimini commessi ai danni di migranti e rifugiati in Libia¹⁰⁰.

Il Prefetto Caravelli continuava, riferendo che, nella successiva riunione del 20 gennaio, aveva informato i presenti di aver ricevuto da Tripoli, in anticipazione, ma che era stata appena trasmessa all'Ambasciata libica a Roma, una richiesta di estradizione elaborata e firmata dal Procuratore Generale libico Alsaddiq Ahmed Alsour, evidenziando che quest'ultimo rivendicava la possibilità di

¹⁰⁰ Cfr. dichiarazione rilasciata dal Procuratore presso la CPI Karim A.A. Khan il 7 Settembre 2022, pubblicata sul sito della stessa CPI, di cui si riporta il testo integrale tradotto: *L'Ufficio del Procuratore si unisce alle autorità nazionali in un team congiunto sui crimini contro i migranti in Libia. Sono lieto di confermare che oggi il mio Ufficio è diventato membro formale dell'Equipe Congiunta volta a sostenere le indagini sui crimini contro i migranti e i rifugiati in Libia, unendosi alle autorità nazionali competenti di Italia, Paesi Bassi, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e Spagna. Questa squadra è sostenuta anche dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol). Sono stato chiaro sin dall'assunzione della mia funzione di procuratore: l'esercizio efficace del mandato del mio ufficio ci impone di approfondire la cooperazione e la collaborazione con tutti i soggetti interessati. La giornata di oggi rappresenta un ulteriore passo attraverso il quale traduciamo questo messaggio in azione concreta. Coloro che cercano di trafficare e sfruttare i migranti prendono di mira i membri più vulnerabili della società, coloro che non hanno la capacità di far valere i loro diritti umani fondamentali. Attraverso le sue indagini fino ad oggi, il mio Ufficio ha ricevuto un'ampia gamma di informazioni credibili che indicano che migranti e rifugiati in Libia sono stati sottoposti a detenzione arbitraria, uccisioni illegali, sparizioni forzate, torture, violenze sessuali e di genere, rapimenti a scopo di riscatto, estorsioni e lavori forzati. Come ho confermato nel mio ultimo Rapporto al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la valutazione preliminare del mio Ufficio è che questi crimini possono costituire crimini contro l'umanità e crimini di guerra. È nostro obbligo collettivo garantire che i responsabili di tali crimini siano chiamati a risponderne. Entrando formalmente a far parte dell'équipe congiunta, il mio Ufficio cercherà di accelerare ulteriormente la già eccellente e produttiva cooperazione che abbiamo intrapreso con i suoi membri, che ha portato alla ricezione di informazioni preziose. L'approfondimento di questa cooperazione rafforzerà ulteriormente le basi per le nostre indagini indipendenti. Questo lavoro congiunto ha anche permesso al mio Ufficio di identificare in modo proattivo i modi in cui possiamo fornire un sostegno significativo ai processi nazionali di responsabilità, mantenendo il mio impegno che il nostro rapporto con le autorità nazionali sarà ora una strada a doppio senso. Ciò ha incluso l'identificazione e la condivisione di indizi pertinenti, la fornitura di materiale probatorio pertinente alle indagini nazionali in modo coerente con lo Statuto di Roma, lo svolgimento di interrogatori di testimoni e la messa a disposizione dei prodotti di lavoro dell'Ufficio, comprese le analisi investigative e le strategie di arresto. In tal modo, l'Ufficio ha sostenuto lo sviluppo di strategie investigative e giudiziarie nazionali. Questo approccio cooperativo tra tutti i partner ha già portato a risultati tangibili, ad esempio attraverso l'emissione di mandati d'arresto da parte dei Paesi Bassi e dell'Italia nei confronti di indagati nel contesto di procedimenti nazionali. Il successo di questa iniziativa è una manifestazione di complementarità positiva e sottolinea l'importanza di approfondire ulteriormente la cooperazione tra l'Ufficio, le autorità di contrasto nazionali ed Europol. My Office si impegna a contribuire a questo lavoro innovativo a lungo termine. Desidero esprimere i miei sinceri ringraziamenti alle autorità di Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna, per averci formalmente accolto come membri dell'équipe congiunta. Sono anche grato ai nostri colleghi di Europol che continueranno a fornire il loro sostegno fondamentale a questa collaborazione. Non vediamo l'ora di accelerare ulteriormente il nostro lavoro collettivo nei prossimi mesi.*

poter perseguire in Libia il generale Najeem Almasri, effettuando una serie di considerazioni sul fatto che, a suo avviso, la Corte Penale Internazionale non aveva competenze in questo caso.

Aggiungeva, quindi, di aver partecipato sicuramente ad un'ulteriore riunione tenutasi il giorno 21, insieme a Autorità Delegata, Ministro dell'Interno, Capo della Polizia, Prefetto Rizzi, Ministro degli Esteri e relativo Capo di gabinetto Ambasciatore Genoardi e Capo di gabinetto del Ministro della Giustizia, dott.ssa Bartolozzi. Quanto alla partecipazione del Ministro Nordio a tali riunioni, ricordava che sicuramente non c'era il 19, forse nemmeno il 20, salvo che non si fosse collegato in video conferenza – il che fa desumere che la riunione fosse stata in presenza ma con alcuni dei partecipanti collegati da remoto - e probabilmente nemmeno il giorno 21. Confermava, però, la presenza della dr.ssa Bartolozzi.

Oggetto di questi incontri erano aggiornamenti sulla situazione a Tripoli. A fronte dei paventati pericoli, dichiarava che non avevano ritenuto percorribili soluzioni alternative, quali ad esempio il reimpatrio dei cittadini italiani in Libia, perché ciò avrebbe richiesto dei tempi più lunghi di realizzazione¹⁰¹ e, comunque, una simile operazione avrebbe potuto essere ostacolata dalla Rada che aveva il controllo dell'aeroporto. In ogni caso, sarebbero rimasti esposti a possibili ritorsioni gli interessi stanziali in Libia.

In riferimento alla richiesta di estradizione libica, il medesimo riferiva di averne parlato con il Sottosegretario Mantovano nonché con l'Ambasciata libica, la quale aveva confermato che la medesima richiesta era stata inoltrata al Ministero degli Esteri italiano.

Ricordava ancora di aver presenziato, successivamente, ad una riunione tenutasi in Libia il 29 gennaio nell'Ufficio del Primo Ministro, ove aveva incontrato il Procuratore Generale libico da cui aveva appreso che *c'era questa indagine a carico del generale Najeem Almasri e che laddove, appunto, l'indagine avesse configurato una serie di reati, che poi erano quelli che – immagino - erano stati rappresentati dalla Corte Penale Internazionale, avrebbe proceduto all'arresto e, quindi, ci avrebbero dato poi comunicazione.* Peraltro, precisava che, a seguito di questo incontro, non aveva più rivisto il Procuratore Generale libico e che non gli risultava che l'Almasri fosse stato rimosso dall'incarico di vertice della RADA, né tanto meno arrestato in patria¹⁰².

In merito alla decisione di rimpatriare i tre cittadini libici con un volo CAI, il Prefetto Caravelli riferiva di aver ricevuto nel tardo pomeriggio del 20 una comunicazione dal Sottosegretario Mantovano in merito al fatto che gli indicati libici erano già stati colpiti da provvedimento di espulsione e che si era in attesa della valutazione della Corte d'appello (riguardo all'Almasri). *Quindi, mi disse di predisporre un volo CAI per poter riportare in Libia i tre, più il generale Almasri. Lui mi chiese, appunto, un ... parere ed io confermai che mi sembrava la scelta più appropriata.* Del resto, precisava che non era il primo volo di questo tipo, richiamando altri casi, anche recenti, in cui si era fatto ricorso a voli CAI per il recupero e rimpatrio di latitanti o di *Foreign fighters*, oppure quello più risalente, nel '73, in cui si era impiegato il famoso aereo *Argo 16*, per portare in Libia, su richiesta del Colonnello Gheddafi, dei terroristi arabi, che operavano per l'OLP, ricercati da Israele e forse anche da Autorità giudiziarie. Nella specie, *il volo con la nostra CAI era quello che dava maggiori garanzie sia di immediatezza che di possibilità, diciamo, di arrivare a Tripoli in sicurezza e, quindi, fare uno sbarco veloce dei quattro, consegnarli alle autorità libiche e rientrare. Cosa che con un volo commerciale non sarebbe... sarebbe stato difficile da conseguire, perché il primo volo commerciale utile, là ci troviamo a lunedì, sarebbe stato il mercoledì successivo e quindi si doveva trattenere questo personale sino a mercoledì... I voli ci sono tre volte la settimana da parte della compagnia Medsky e sono voli da Roma Fiumicino.* A seguito del rilievo del Collegio che i tre

¹⁰¹ Eppure, è fatto notorio, riportato dai principali quotidiani nazionali, che, quando sono scoppiati i disordini in Libia nella metà del mese di maggio 2025, sono stati fatti evacuare nel giro di poche ore almeno un centinaio di cittadini italiani, indicati come presenti in quel momento nell'area dove si erano scatenati i disordini.

¹⁰² Cfr. trascrizione delle sommarie informazioni del 31.3.25 pag. 4 a 13.

cittadini libici già liberi, benché destinatari di un decreto di espulsione, non presentassero profili di pericolosità sociale tali da giustificare l'utilizzo di un volo CAI, essendo privi di precedenti penali e di polizia ad eccezione di una segnalazione per ricettazione risalente al 2009 (quindi ampiamente prescritta), non indagati dalla CPI, provvisti di disponibilità economiche e passaporti validi che gli avrebbero consentito di utilizzare qualsiasi volo, il Prefetto Caravelli rettificava le proprie dichiarazioni dicendo: *mi sono espresso male. Intendevo dire che il volo CAI è stato chiesto per il generale Almasri, cioè laddove la Corte d'appello si fosse pronunciata in senso di non accoglimento della richiesta della Corte Penale Internazionale... sarebbe stato espulso. Allora andava riaccompagnato, perché la questione e l'apprensione era per il generale Almasri e non certamente per i tre che avevano aspettato in albergo, se non ricordo male, in attesa che arrivasse la decisione per il loro amico e generale.* Il Prefetto Caravelli aggiungeva che per i tre gli era stato detto: *"visto che ci sono gli altri tre, portateli insieme ad Almasri, ma diciamo che chiaramente il volo CAI era un volo operativo di sicurezza destinato al generale Almasri"*¹⁰³. In attesa della decisione della Corte d'Appello, *la sera del 20 richiediamo... la clearance e, il mattino successivo, intorno alle 11:15-11:30, viene inviato a Torino in attesa... proprio dell'esito della sentenza*".

Richiesto in merito alla condivisione delle decisioni assunte da parte del Presidente del Consiglio, il medesimo rispondeva che *da quello che mi risulta, cioè dalle indicazioni che mi dava il Sottosegretario Mantovano, ritengo di sì; sicuramente era informata*¹⁰⁴.

A sua volta, il Direttore Generale del DIS Vittorio Rizzi riferiva di aver partecipato alle riunioni tenutesi in data 19 e 20 gennaio. Quanto al giorno 21, precisava che, a sua memoria, più che di una riunione, si era trattato di una serie di telefonate. Erano state richieste dall'Autorità delegata, il Sottosegretario Mantovano, dopo che la mattina si aveva avuto notizia dalla polizia giudiziaria dell'arresto dell'Almasri, notizia pervenuta all'AISI. Alla riunione del 19, avvenuta virtualmente verso le ore 13:30, avevano partecipato lui, il direttore dell'Aise, il direttore dell'Aisi, il Ministro dell'Interno, il Capo della Polizia, il Ministro degli Esteri e il suo capo di Gabinetto, il Capo di Gabinetto della Giustizia, il Sottosegretario Mantovano e il suo Capo di Gabinetto, Monteduro. Più o meno le stesse persone avevano partecipato alla riunione del 20, a suo dire, anch'essa avvenuta via Zoom verso le 17:00, 17:30; non ricordava se il Ministro Nordio avesse partecipato ad una delle due. Quanto al contenuto delle riunioni – in cui egli dichiarava di essere stato, *più che altro, spettatore*¹⁰⁵, avendo solo di recente assunto l'incarico di Direttore del DIS e non avendo tale organismo *competenze operative ma di tipo amministrativo e di coordinamento tra AISI e AISE*¹⁰⁶ - da un lato riportava quanto detto da Caravelli in merito alla possibile esposizione a rischio della comunità italiana e degli interessi economico finanziari dell'Italia in Libia come reazione all'arresto di Almasri, ripetendo sul punto le dichiarazioni del Direttore dell'AISE, e, poi, aggiungeva che avevano discusso, in punto di diritto, in merito all'applicabilità delle norme del c.p.p. piuttosto che a quelle previste dalla legge speciale riferita alla CPI. Essendosi occupato per tanti anni di Polizia Giudiziaria – *ante 2012*, in un'epoca in cui ancora non era applicabile lo Statuto di Roma – aveva seguito in modo particolare l'aspetto giuridico; gli interessava *capire se fosse applicabile l'arresto provvisorio ai sensi dell'art. 715 c.p.p., piuttosto che la norma speciale che lo superasse; era più appassionato ... da queste questioni giuridiche, che seguiva, per interesse della sua professione precedente, più che per le dinamiche del presente*¹⁰⁷. *Ognuno affrontava il tema nelle sue competenze.... Era anche un caso scuola, perché era il primo caso che si verificava.... Si discuteva in attesa della pronuncia del*

¹⁰³ Al di là dei profili di contraddittorietà intrinseca di tali dichiarazioni, occorre rilevare che, dalla documentazione fornita dall'AISE, risulta che la giustificazione addotta alla predisposizione del volo CAI sin dal giorno 20 sia stata, al contrario, la necessità di provvedere al reimpatrio dei tre libici, fermati solo per l'identificazione, ma mai arrestati, a differenza dell'Almasri.

¹⁰⁴ Cfr. trascrizione s.i. del Prefetto Caravelli pag. 13 a 17.

¹⁰⁵ Cfr. trascrizione sommarie informazioni del 9.5.25 foglio 1073.

¹⁰⁶ Così al foglio 1072.

¹⁰⁷ Così al foglio 1074.

Procuratore Generale, cioè si aspettava tale pronuncia per valutare i passi successivi, però ognuno lo faceva ratione materiae. Chiesto di riferire il punto di vista espresso, in particolare, dalla dr.ssa Bartolozzi – pur avendo esordito, sottolineando che la sua attenzione e il suo interesse si erano incentrati proprio sulla questione di diritto – rispondeva in modo evasivo “non saprei essere preciso”¹⁰⁸. Parimenti, sul problema dei tempi di risposta da parte del Ministro della Giustizia alla Corte Penale Internazionale e/o al Procuratore Generale presso la Corte d’Appello di Roma, visto che il cittadino libico era stato arrestato dalla Polizia, rispondeva laconicamente “non glielo so dire ... nella discussione si sono affrontate tante questioni ... ma su questo potrà esserle molto più utile Giusi Bartolozzi, perché io ... noi ci siamo occupati della parte relativa alla pericolosità del soggetto”¹⁰⁹. Ugualmente alla ulteriore domanda relativa al se, nell’ambito di quelle riunioni, oltre a discutere della correttezza o meno dell’arresto eseguito dalla PG, si fosse parlato delle competenze e/o dei poteri di intervento da parte del Ministro della Giustizia in quella procedura, dichiarava, in modo ancor più evasivo: “non le saprei rispondere con precisione ... ricordo che ... si è discusso ... se questo arresto, che era il primo caso, era corretto o non era corretto e, quindi, ci aspettavamo di ascoltare quelle che erano le determinazioni del Procuratore Generale. Io non ho sentito ma su questo, credo, veramente, essendoci il Capo di Gabinetto Giusi Bartolozzi, ... che sia la persona più adatta per approfondire questi temi, in che termini, poi, siano state fatte valutazioni su cosa doveva fare il Ministro di Grazia e Giustizia, io non glielo so dire”¹¹⁰.

Ribadiva, quindi, che le riunioni erano ... volte a vedere quelle che ... sarebbero state le determinazioni del Procuratore Generale, per valutare le azioni conseguenti ... cioè che cosa ... poteva accadere ... nel caso in cui il soggetto fosse rimasto in stato di detenzione, che tipi di azioni ... si potevano immaginare, che tipi di impatti, per quanto riguarda l’intelligence, potevano esserci e quali eventuali mitigazioni porre in essere, parlo dell’attività di intelligence a tutela della comunità italiana ... e le altre valutazioni nel caso in cui”¹¹¹ ...

Sul punto, da un lato, chiariva che, a fronte della possibilità di un’eventuale re-immersione in libertà di questo soggetto, laddove fosse intervenuto il provvedimento di espulsione del Ministro dell’Interno - trattandosi di soggetto, che, poi, era stato, a seguito di questo provvedimento, valutato ... come pericoloso - ¹¹² si era parlato in tali riunioni del volo CAI, che dipendeva direttamente dall’AISE e, quindi, da Caravelli, quale mezzo che avrebbe potuto essere utilizzato per procedere a questo tipo di espulsione e che era stato predisposto¹¹³ per tale eventualità, salvo sostenere che, all’epoca, egli non sapeva nemmeno come funzionasse la CAI e, che, comunque, non era a conoscenza degli esatti tempi di predisposizione di quello specifico volo¹¹⁴.

Dall’altro lato, rispondeva che nelle predette riunioni non si era, invece, parlato di quali misure concretamente adottare nell’immediatezza, a tutela dei cittadini e degli interessi italiani in Libia, nell’ipotesi in cui Almasri non fosse stato scarcerato, asserendo che, nel caso in cui ci fosse stata un’evoluzione in senso diverso, ... ci sarebbero state altre dieci riunioni, nelle quali si andavano a ... definire e declinare azioni diverse e che, nel frattempo, sicuramente Caravelli aveva attivato tutti i sensori, tutti i canali informativi, che aveva in Libia ... per poter monitorare e garantire la sicurezza”¹¹⁵.

Alla domanda in ordine al se loro avessero già escluso la possibilità che venisse convalidato l’arresto e disposta la misura cautelare, il Direttore Rizzi rispondeva francamente non ricordo... le

¹⁰⁸ Così al foglio 1075

¹⁰⁹ Così al foglio 1078.

¹¹⁰ Così al foglio 1081.

¹¹¹ Così al foglio 1079.

¹¹² Così al foglio 1084.

¹¹³ Così al foglio 1087.

¹¹⁴ Così al foglio 1083 e 1084

¹¹⁵ Così ai fogli da 1086 a 1088.

valutazioni erano state *work in progress*, man mano che la situazione evolveva, si prendevano le decisioni¹¹⁶ ... In un precedente passaggio delle sommarie informazioni, affermava, peraltro, che della circostanza che la Procura Generale avesse sollecitato il Ministro della Giustizia a dare una risposta, era interlocuzione a cui non aveva preso parte e di cui aveva appreso solo in seguito dai giornali¹¹⁷.

Concludeva, ribadendo che, *una volta che la Procura Generale aveva determinato ... la re-immissione in libertà di questo ... soggetto, era intervenuto, poi, Interno, con il provvedimento di espulsione ... e questo è*¹¹⁸.

Ancora, un altro partecipante alle suindicate riunioni, il Capo della Polizia Vittorio Pisani riferiva di essere stato informato dell'arresto di Almasri la mattina del 19 dal dott. Pifferi, direttore centrale della Polizia di prevenzione, responsabile dell'antiterrorismo, che gli aveva detto di aver già avvisato anche il comparto *intelligence*. A sua volta egli aveva telefonato al Prefetto Caravelli, chiedendogli di informarsi della rilevanza del soggetto libico e del possibile pericolo di ritorsioni per gli italiani residenti in Libia, che tale arresto poteva determinare, visto anche il recentissimo precedente di Cecilia Sala, che era stata arrestata in Iran a seguito dell'arresto del terrorista iraniano operato in Italia. Subito dopo aveva parlato con il Prefetto Claudio Galzerano, Direttore centrale dell'Immigrazione, affinché contattasse il loro *esperto per l'immigrazione in Libia, per rendersi conto questo arresto che rilevanza potesse avere*. Poi aveva chiamato il Questore di Torino, per avere maggiori informazioni sulle modalità dell'arresto, apprendendo che era stato operato in esecuzione di mandato di arresto della CPI e che il Questore, oltre a dare avviso al P.M. di turno, si era confrontato con il Procuratore di Torino, dr. Bombardieri, secondo cui era applicabile l'art. 11 della legge 2012 in combinato con l'art. 716 c.p.p. Quindi, si era risentito con il Prefetto Caravelli, apprendendo che l'Almasri era un soggetto di particolare rilevanza nell'ambito della struttura della Polizia Giudiziaria libica; in particolare era indicato come il responsabile della RADA Force, che controllava sia l'aeroporto che alcuni quartieri della città. Di ciò aveva subito avvisato il Ministro Piantedosi e l'Autorità delegata, il Sottosegretario Mantovano. La rilevanza del soggetto veniva confermata anche dal Prefetto Galzerano, il quale gli riferiva che il Gabinetto del Ministro dell'Interno libico aveva chiesto notizie direttamente su questo arresto. Verso le ore 13:30 della domenica 19 veniva convocata dal Sottosegretario Mantovano una video-riunione su Zoom, cui avevano partecipato lo stesso dr. Mantovano, un rappresentante del Ministero degli Esteri, il Ministro Piantedosi, i direttori di AISI e AISE, la dr.ssa Bartolozzi e lui. In tale prima riunione il dott. Pifferi aveva reso edotti i partecipanti delle modalità dell'arresto provvisorio effettuato dalla P.G. sulla base della *red notice* inserita nel circuito Interpol, mentre il Prefetto Caravelli aveva presentato il soggetto, specificato il ruolo che rivestiva in patria e, quindi, informato di quanto il suo arresto in Italia avrebbe potuto incidere sulla sicurezza della comunità italiana in Libia. All'esito, avevano convenuto di aggiornarsi al giorno seguente.

Nella riunione del 20 gennaio, anche questa su *Zoom*, cui aveva partecipato anche il Ministro Nordio, oltre a tutti quelli del giorno prima, avevano discusso la questione giuridica della ritualità dell'arresto, essendo stato posto l'interrogativo dai rappresentanti della giustizia e specificamente dalla dr.ssa Bartolozzi se fosse stato corretto l'arresto operato dalla PG ai sensi dell'art. 716 c.p.p. ovvero se dovesse prevalere la legge speciale n. 237 del 2012, che non prevede tale facoltà di arresto della PG e che stabilisce che i rapporti tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della Giustizia - al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito - ragion per cui si era ipotizzata la necessità di una richiesta preventiva al Ministro della Giustizia. Dichiarava di *non essere a conoscenza* del se la CPI avesse inviato la richiesta di cooperazione non solo tramite Interpol, ma anche direttamente al Ministro, tramite il canale diplomatico, salvo aggiungere di aver ricostruito successivamente che la CPI si era rivolta al

¹¹⁶ Così al foglio 1084.

¹¹⁷ Così al foglio 1079 e 1080.

¹¹⁸ Così al foglio 1079.

loro esperto per la sicurezza presso l'Ambasciata dell'Aja, questi aveva contattato il dr. Carvelli, responsabile dell'Unità crimini internazionali, che, a sua volta, aveva contattato la sala operativa internazionale e, mediante questo circuito, la CPI prima aveva inserito una nota di rintraccio, poi, una volta emesso il mandato di arresto, la *red notice*. Così era partita la segnalazione alla Questura di Torino, che, per caso, quello stesso giorno, aveva già fermato quel soggetto per un normale controllo su strada.

A suo dire, al termine della riunione del 20, non avevano preso nessuna decisione su quale fosse la procedura corretta; non avevano parlato, nemmeno, della possibilità di richiedere l'applicazione di misura cautelare, a prescindere dalla convalida, né discusso delle conseguenze o implicazioni giuridiche o politiche della mancata risposta alle richieste della CPI. Piuttosto, rimasti nel dubbio sulla correttezza o meno dell'arresto, avevano deciso di attendere l'interpretazione della Corte d'Appello in sede di convalida, convenendo, poi, tutti in ordine al fatto che, se la Corte non avesse convalidato, *il soggetto non sarebbe potuto rimanere sul territorio italiano ma andava fatta l'espulsione*. Perciò, a seguito di questa decisione, lui stesso aveva chiamato il Questore di Torino e gli aveva detto di farsi dare, nel frattempo, già il *nulla osta all'espulsione* dall'A.G. per i tre soggetti che erano stati denunciati a piede libero per favoreggiamento.

Il 21 gennaio, dopo la decisione della Corte d'Appello, egli era nell'ufficio del Ministro Piantedosi e aveva fatto una serie di telefonate con il Prefetto Caravelli, con l'Autorità delegata Mantovano, avvisando che, a quel punto, il Ministro Piantedosi avrebbe emesso il decreto di espulsione per motivi di sicurezza dello Stato ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 286/98. Quindi, il prefetto Galzerano aveva preparato, come da prassi, l'appunto per il Ministro, la lettera al Presidente del Consiglio e al Ministro degli Esteri e il decreto di espulsione, mentre lui aveva avvisato la Questura, che lo aveva avvertito che gli altri tre, pure nel frattempo destinatari di decreto di espulsione con ordine di lasciare il territorio dello Stato, erano rimasti a Torino o per aspettare l'esito dell'udienza o, forse, in attesa del primo aereo disponibile. La Questura di Torino aveva notificato il decreto di espulsione all'Almasri; al contempo il Prefetto Caravelli li aveva informati che avrebbe provveduto materialmente all'espulsione, *trasferendo i soggetti in Libia con un volo CAI*.

Da quel che ricordava, del volo CAI non si parlò il 20 ma il 21, almeno con loro del Ministero dell'Interno. Quando avevano chiesto alla Presidenza del Consiglio le modalità con cui eseguire l'espulsione, gli era stato risposto che sarebbe stato impiegato il volo della compagnia CAI, che dipendeva direttamente da AISE.

Quanto, infine, all'ottica per fucile trovata in possesso dell'Almasri – per la quale quest'ultimo era stato denunciato per detenzione illegale di arma - il Questore di Torino gli aveva riferito che, a seguito di un accertamento fatto, sarebbe emerso che si trattava di materiale di libera vendita in Germania.

Le dichiarazioni rese dai predetti partecipanti alle riunioni – pur se non possano dirsi senz'altro mendaci – risultano in certa misura reticenti e contraddittorie, laddove si pretende di sostenere che non sarebbe stata assunta alcuna decisione all'esito di tali riunioni, quando emerge, in realtà, che avevano deciso:

- di attendere la decisione della Corte d'Appello;
- che, in caso di scarcerazione dell'Almasri, ne sarebbe stata disposta l'espulsione;
- che avrebbero eseguito tale espulsione, utilizzando un volo CAI, predisposto a tal fine sin dal giorno 20 gennaio;
- che nessuna alternativa – rispetto al rimpatrio dell'Almasri - era stata vagliata a tutela dei paventati pericoli in Libia.

Da ultimo, si riportano le dichiarazioni rese dal Capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia, dr.ssa Giusi Bartolozzi¹¹⁹, che era informata sia dell'istruttoria tecnica svolta dal DAG – che, per il precipuo ruolo rivestito, avrebbe dovuto portare a conoscenza del Ministro - sia di quanto discusso e/o deciso in seno alle succitate riunioni con i vertici sia del Governo, sia delle forze di Polizia e dei Servizi.

Ella esordiva, premettendo di aver avuto notizia dell'arresto di Almasri nella tarda mattinata di domenica 19 gennaio, tramite comunicazione su *Signal* da parte del Capo della Polizia. Di ciò subito aveva informato il Ministro. Era stato a lei riferito solo il fatto dell'arresto operato a Torino, senza comunicazione di atti. Lo stesso giorno le era stato chiesto di partecipare, in qualità di delegata del Ministro, ad una riunione *riservatissima*, che si era tenuta in *call* verso le ore 14:00. Vi avevano preso parte sicuramente il Prefetto Giovanni Caravelli, il Sottosegretario Mantovano, oltre ad altre persone. In tale occasione il Direttore dell'AISE aveva parlato, oltre che della richiesta della CPI, *anche di una richiesta dell'Autorità libica di estradizione e che, quindi, pendevano entrambe*¹²⁰. Ciò – ribadiva – sarebbe stato rappresentato informalmente già nella riunione del 19. Le avevano chiesto *di mantenere l'assoluto riserbo su questa cosa e, quindi, ella ne aveva informato solo il Ministro*, che aveva chiamato immediatamente dopo. *Non lo aveva detto né a Massari, né, tantomeno, all'articolazione competente, che è quella del DAG*¹²¹. Nel pomeriggio del 19 si erano sentiti più volte, sempre le stesse persone, tramite *Signal*¹²². Quello stesso giorno aveva ricevuto una e-mail dal dr. Birritteri, Capo del DAG, e una telefonata o messaggio dal Direttore Generale Guerra in merito all'arresto e alla necessità di compiere valutazioni, non solo politiche, cui lei aveva risposto, dicendo *"sapevo già"*¹²³.

Il 20 gennaio aveva preso il primo volo da Palermo per Roma; alle ore 8:30 era in ufficio ma *era complicato, perché non poteva chiedere notizie al DAG, più di quelle che loro le davano*¹²⁴.

Gli atti erano pervenuti il 20, intorno alle ore 13:00, prima da parte del Procuratore Generale Amato e poi del Consigliere diplomatico Massari, che le aveva fatto portare gli atti arrivati tramite piattaforma Prisma, non consultabile dall'esterno. A suo dire, gli atti erano in lingua inglese ed araba, per cui era stata richiesta la traduzione in italiano. Nel frattempo, avevano letto la versione inglese, sia lei, che il Ministro, quando quest'ultimo era arrivato in ufficio, se ben ricordava il lunedì pomeriggio, venendo da Treviso, dove era stato il finesettimana.

Mostrata la documentazione pervenuta tramite Prisma – che era corredata, come già detto, da una traduzione informale in lingua italiana – chiariva che forse era lei a ricordare male, salvo precisare, in un momento successivo della deposizione, che gli atti della CPI le erano pervenuti tramite due canali diversi, prima dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello e poi da Massari, e che probabilmente aveva visto, prima, quelli privi di traduzione italiana, ragion per cui aveva richiesto all'Ufficio tecnico di provvedere ad effettuarla.

Si trattava della prima richiesta di cooperazione proveniente dalla CPI di cui lei si era occupata e *c'era, da una parte, il tema tecnico, traduzione, alcune cose che non tornavano, dall'altra, c'era quello che per loro era più importante, cioè il bilanciamento delle due richieste, libica e CPI*¹²⁵.

Proprio a cavallo di quel periodo, peraltro, erano state revocate diverse deleghe al DAG, in precedenza rilasciate per una serie di attività di primaria importanza, che richiedevano la valutazione del Ministro, e che, invece, fino a quel momento erano state gestite in autonomia dagli Uffici tecnico-amministrativi addetti alla cooperazione internazionale.

¹¹⁹ Cfr. trascrizione s.i. del 31.3.25 da pag. 34 a 57.

¹²⁰ Pag. 36 trascrizione citate.

¹²¹ Pag. 35 *idem*.

¹²² Pag. 37 *idem*.

¹²³ Pag. 38 *idem*.

¹²⁴ Pag. 38 *idem*.

¹²⁵ Pag. 40 *idem*.

Ciò nonostante, ella aveva avuto molteplici interlocuzioni con le Dirigenti Guerra e Lucchini, per avere da loro informazioni e valutazioni tecniche, senza, a sua volta, condividere le notizie riservate in suo possesso, essendo, d'altro canto, la valutazione politica di precipua competenza del Ministro.

Sosteneva di aver discusso, in particolare, con la dr.ssa Lucchini in merito alla questione dell'opinione dissenziente del giudice della CPI - che non era stata allegata - sulla data diversa che non poteva essere il frutto di un mero errore materiale - come rilevato anche dal Ministro - data che influiva anche sul profilo della giurisdizione della CPI - come sostenuto dal giudice dissenziente - nonché, infine, sulle modifiche relative ad alcuni capi di imputazione tra la prima e la seconda versione dell'ordinanza, per cui aveva incaricato il Dipartimento di operare un raffronto schematico tra le due menzionate versioni. Una volta fatto notare che tali questioni afferivano ad un momento successivo e chiesto, invece, di focalizzare l'attenzione su quanto avvenuto nell'immediatezza, diceva che, gli uffici tecnici - e ciò avveniva ancor di più da quando erano state tolte le deleghe - preparavano le bozze di provvedimento che lei sottoponeva al Ministro; a volte predisponavano "bozza sì, bozza no"; lei riferiva al Ministro che sceglieva e lei gli portava la bozza in linea con i *desiderata* del Ministro¹²⁶.

Nella specie, pur riconoscendo che le due colleghe erano *molto esperte nel settore dal punto di vista tecnico* ed ammettendo di aver ricevuto da loro una bozza di provvedimento, sosteneva di non averla sottoposta al Ministro¹²⁷ e, anzi, di non avergli nemmeno prospettato la sua esistenza, perché: *"mancava tutta quell'altra parte che io sapevo e che noi stavamo coltivando con i Servizi e che atteneva al bilanciamento delle due richieste di estradizione, quindi, per me era un mero esercizio tecnico che non ha influito sulla ... cioè ha avuto una parte ma, ripeto, era una parte della decisione ed il Ministro aveva un quadro molto più complesso e al Ministero gli unici due a conoscerla eravamo il Ministro ed io, nessun altro"*¹²⁸.

Alla domanda se avesse effettivamente visto la richiesta di estradizione libica, concludeva, peraltro, riconoscendo di non averla avuta *in mano, mai*¹²⁹. A quel punto, veniva invitata a chiarire come fosse stato operato il bilanciamento tra le due richieste, asseritamente concorrenti. A ciò, la medesima rispondeva che era stato operato *sulla base delle informazioni* fornite dai Servizi, poiché, in queste occasioni, *"non si mette in dubbio ciò che dicono i Servizi. ... la valutazione per noi era prima ancora politica, che non ... altro"*¹³⁰.

All'ulteriore domanda relativa all'illustrazione da parte dei Servizi dei *motivi della richiesta di estradizione* - chiaramente da riferire ad un procedimento penale eventualmente pendente in Libia ed ai titoli di reato contestati all'Almasri - il Capo di Gabinetto rispondeva: *"accennarono sì, non in maniera compiuta", ... ai rapporti ... di forza, che potevano cambiare tra i due Paesi, nonché al fatto che la Libia aveva avanzato una richiesta "per avere Almasri per il quale riconoscevano, comunque, essersi reso artefice o autore di una serie di contestazioni e, poi, fu rappresentato lo scenario internazionale"*¹³¹.

Riferiva, quindi, che, ricevuta la richiesta della Procura Generale presso la Corte d'Appello, non avevano risposto, aggiungendo testualmente: *"Non è che eravamo tenuti a dargli ... loro hanno trasmesso gli atti per le determinazioni del Ministro; poi si è aperta quella fase di interlocuzione, però, prima, purtroppo, non lo so se devo ... cioè, poi, è stato liberato, insomma è stato scarcerato, e, quindi, non c'è stato tempo, non avevamo interlocuzioni ... con la Procura Generale. Cioè, noi dovevamo, se il Ministro valutava, trasmettere gli atti ma ... non è stato proprio valutato. Noi stavamo*

¹²⁶ Pag. 42 *idem*.

¹²⁷ Pag. 42 *idem*.

¹²⁸ Pag. 43 *idem*.

¹²⁹ Pag. 43 *idem*.

¹³⁰ Pag. 44 *idem*.

¹³¹ Pag. 44 *idem*.

lavorando ... Prima che il Ministro si determinasse, è arrivata la comunicazione della scarcerazione ma non è che abbiamo valutato di non rispondere o se rispondere; stavamo studiando il caso, ripeto, le implicazioni erano notevolissime". Si trattava di "stimare un procedimento così complesso con due Paesi che hanno uno scontro aperto...c'era, purtroppo, ... la domenica di mezzo..."¹³².

Alla domanda in ordine al se avessero avuto dei dubbi sul fatto che la CPI sapesse della richiesta di estradizione della Libia o se loro avessero, comunque, informato la Corte di questa richiesta, la medesima rispondeva di ignorare tale dato ma di *non poter informare su una cosa che era coperta da segreto di Stato ... Non potevamo essere noi, quella era una cosa che atteneva al Governo, Giustizia è una parte del quadro, sicuramente io non ho...noi non abbiamo fatto comunicazioni con... non abbiamo avuto comunicazioni con la Corte, ma il tempo, ripeto, era talmente stretto che è stato un battibaleno*¹³³.

Chiariva, altresì, che la richiesta della Procura Generale era arrivata lunedì in tarda mattinata, che lei ne aveva informato il Ministro, specificando che *sempre ogni cosa che arriva...noi ci sentiamo almeno quaranta volte al giorno, immediatamente*. Il Ministro le aveva risposto che *avremmo dovuto studiare le carte...e che, appena fossimo arrivati (in ufficio), le avremmo viste*¹³⁴.

A domanda, rispondeva di sapere che era pervenuta una richiesta dei funzionari della CPI al DAG, che l'aveva trasmessa al Gabinetto, con cui i primi davano disponibilità di interlocuzioni. Anche a tale richiesta non avevano risposto, *"poiché stavamo valutando, quindi non c'era stato proprio il tempo"*. Aggiungeva che, in ogni caso, *non era solo la questione dell'ordinanza, non era il tema spicciolo; ... qui c'era il problema del segreto di Stato, salvo rispondere "Io non so se c'era (il segreto di Stato) ... Io so che ... in quella riunione che si tenne la domenica, dissero espressamente che di questa cosa non si doveva fare cenno alcuno, con nessuno, ripeto, io non informai nessuno al Ministero fuorché il Ministro, quindi, lo ritenni un segreto di Stato. Poi, se è stato apposto, non sono io a doverlo dire a Chigi con i Servizi. Però, mi dissero che non dovevamo farne parola con nessuno, e io non ne parlai né con Birritteri, né con la Guerra, né con Massari*. La stessa precisava che l'indicazione di non diffondere la notizia proveniva da *Servizi e Chigi*¹³⁵.

Le veniva, quindi, chiesto ragione del fatto che, pur non avendo sottoposto al Ministro la bozza di provvedimento, avesse richiesto alla dr.ssa Lucchini di re-inviarlo modificato, in formato *word*, con l'aggiunta del riferimento all'avvenuta *traduzione in lingua italiana*. A ciò la dr.ssa Bartolozzi, nel ribadire di non aver sottoposto, comunque, nulla al Ministro, rispondeva nei seguenti termini: *"perché i colleghi della Direzione chiedevano comunque: "Che facciamo, che facciamo?" ed io, ogni tanto: "Aggiustiamo di qua e aggiustiamo di là" ... è stato difficilissimo gestirlo, perché, ripeto, non potendo dir loro quello che sapevo, noi andavamo avanti con l'esercizio tecnico*¹³⁶ ... aggiungendo di aver appreso solo successivamente alla propria richiesta di modifica della bozza che l'Almasri era stato, nelle more, scarcerato.

Quanto ai termini da rispettare, alla domanda relativa al se non fosse a conoscenza del termine di quarantotto ore per la convalida (n.d.r. a decorrere, ovviamente, dalla trasmissione degli atti alla Corte d'Appello), la dr.ssa Bartolozzi rispondeva: *lo comprendo. Ma noi ... abbiamo avuto il fascicolo ... il lunedì ad ora di pranzo*¹³⁷; considerato l'orario in cui l'arresto era stato eseguito, la mattina del 19, avevano calcolato di avere tempo fino alla sera, avuto riguardo al termine massimo di quarantotto ore, più quarantotto dall'arresto. Quindi, ribadiva che, secondo loro, l'arresto era avvenuto *in maniera non corretta, perché, prima dell'arresto, avrebbero dovuto mandare gli atti al Ministero e il Ministero si sarebbe dovuto fare parte attiva, laddove avesse ritenuto, con la*

¹³² Pag. 46 e 47 idem.

¹³³ Pag. 47 idem.

¹³⁴ Pag. 47-48 idem.

¹³⁵ Pag. 48 idem.

¹³⁶ Pag. 49 idem.

¹³⁷ Pag. 51 idem.

trasmissione degli atti ... alla Procura Generale per la richiesta ... omissis ... Quindi, per noi, siccome non c'era – ripeto – una richiesta del Ministro, l'arresto non aveva termini, date, scadenze e, per questo, c'era una continua interlocuzione; questa è la ricostruzione che facciamo noi, gli atti dovevano passare da noi.... omissis ... Non ci siamo mai posti il problema dei termini ... Né le colleghe mi hanno mai detto: "scade, non scade, no". Chiunque lo abbia detto, non ha detto il vero, se lo hanno detto ... non abbiamo mai fatto un problema di termini, no, almeno con me no, poi se lo hanno fatto internamente al Dipartimento, no; ma noi non valutavano in termini di tempi. ... Io credo che, quando gliel'ho richiesto - ci sarà la mia richiesta – se fosse stata tardiva, lei magari mi avrebbe scritto: è tardiva, perché il termine spira, ma non credo che troverete¹³⁸ ... Pensavamo di poter avere più tempo e, invece, è andata, come è andata¹³⁹.

In merito ad eventuali riunioni svoltesi a Palazzo Chigi, a cui avesse partecipato anche il Ministro Nordio, ribadiva che quella del 19 era stata solo telefonica, quanto a quelle del 20 e del 21 non ricordava esattamente ma, nel prosieguo, precisava che *"ogni volta che c'era lui, c'ero anch'io"*¹⁴⁰ e che, in una delle riunioni, c'era anche il Ministro dell'Interno. Sosteneva che nell'ambito delle indicate riunioni non era stata assunta alcuna decisione, poi Almasri era *stato scarcerato e si era chiusa la partita*¹⁴¹. Né in presenza sua, né in presenza del Ministro si era mai affrontato il tema del dopo ed in particolare del come sarebbe andato via, nel caso l'arresto non fosse stato convalidato¹⁴².

La versione fornita dalla dr.ssa Bartolozzi è da ritenere sotto diversi profili inattendibile e, anzi, mendace.

- In primo luogo, è intrinsecamente contraddittoria, laddove affermava, da un lato, che, non appena avuto notizia dell'arresto, ne aveva informato il Ministro; parimenti, subito dopo la prima riunione su *Signal* del 19, lo aveva richiamato; che, in generale, si sentiva con lui *quaranta volte al giorno, sempre ogni cosa che arriva...noi ci sentiamo ... immediatamente; io quando ricevo gli atti glie li mandavo... ogni volta che c'era lui, c'ero anch'io*; dall'altro, che non aveva, tuttavia, ritenuto opportuno sottoporgli la bozza predisposta dall'Ufficio.
- In secondo luogo, è logicamente insostenibile che si sia arrogata il diritto, così violando la normativa regolamentare di cui all'art. 7 DPCM del 19 giugno 2019 n. 100¹⁴³, di sottrarre al Ministro – che le aveva prospettato la necessità di studiare le carte - un elemento tecnico da valutare e tenere in considerazione ai fini della decisione da assumere; perché, così facendo, sarebbe venuta meno agli obblighi inerenti l'incarico assunto, avrebbe derogato alla prassi costantemente seguita di informare il Ministro di ogni cosa e, ancora, perché la bozza era stata redatta dalla dott.ssa Lucchini - collega di cui riconosceva l'alta

¹³⁸ Pag 52 e 53 idem.

¹³⁹ Pag. 54 idem.

¹⁴⁰ Pag. 53 e nello stesso senso anche 56 idem.

¹⁴¹ Pag. 55 idem.

¹⁴² Pag. 56 idem.

¹⁴³ Ai sensi dell'art. 7 del DPCM citato, concernente organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della Giustizia nonché dell'organismo indipendente di valutazione della *performance*, l'Ufficio di Gabinetto cura specificamente ... d) l'esame degli atti ai fini dell'inoltro alla firma del Ministro e dei Sottosegretari di Stato (comma 2). 4. Per lo svolgimento della propria attività internazionale il Ministro si avvale di un Consigliere diplomatico. Il consigliere diplomatico, con l'ausilio di specifiche professionalità dell'Ufficio di Gabinetto destinate allo svolgimento delle funzioni di cui al comma 5, fornisce supporto all'attività europea e internazionale alla quale l'autorità politica partecipi direttamente. 5. Al fine di garantire la realizzazione delle direttive politico amministrative nell'ambito delle relazioni europee ed internazionali, l'Ufficio di Gabinetto cura il coordinamento dell'attività internazionale, assicurando il raccordo dell'attività svolta in sede europea ed internazionale dagli uffici e dai dipartimenti del Ministero.

professionalità e di cui dichiarava, peraltro, di aver condiviso l'interpretazione giuridica offerta.

- In terzo luogo, le sue dichiarazioni risultano smentite, quanto ai rapporti con il DAG, da quelle della dr.ssa Guerra che ricordava espressamente di aver parlato del problema dei termini da rispettare, tant'è che la collega Lucchini le aveva anche informate che l'udienza della Corte d'Appello era stata fissata per il giorno 21 gennaio; quanto al contenuto delle riunioni con gli altri vertici istituzionali, dalle sommarie informazioni rese dagli altri partecipanti che riferivano che oggetto di tali riunioni era stata non solo la questione giuridica sulla legittimità o meno dell'arresto ma anche il cosa sarebbe stato fatto nell'eventualità in cui la Corte d'Appello avesse disposto la scarcerazione dell'Almasri, convenendo, altresì, in tali riunioni, sulla necessità/opportunità di espellerlo e rimpatriarlo tramite volo CAI.

IV. La versione difensiva offerta dagli indagati

IV.1 Informativa del 5.2.25 ai Rami del Parlamento dei Ministri Nordio e Piantedosi.

In data 5.2.25 il Ministro della Giustizia Nordio e il Ministro dell'Interno Piantedosi rendevano informativa urgente ad entrambi i rami del Parlamento.

Si riporta di seguito uno stralcio delle relative dichiarazioni rese al Senato a partire da quelle del Ministro Nordio.

Vorrei fare prima una breve ricostruzione dei fatti. Il 18 gennaio 2025, la Corte penale internazionale emetteva un mandato di arresto internazionale nei confronti di Osema Almasri Najeem per una serie di reati di cui vi parlerò dopo. Il mandato di arresto veniva eseguito dalla DIGOS di Torino domenica 19 gennaio 2025 alle ore 9,30. Una notizia informale dell'arresto veniva trasmessa via e-mail da un funzionario dell'Interpol a un dirigente del dipartimento degli affari di giustizia del nostro Ministero alle ore 12,37, sempre della domenica 19 gennaio 2025. Si trattava - come ho detto - di una comunicazione assolutamente informale trasmessa via e-mail, di poche righe, priva di dati identificativi e sprovvista - com'era ovvio - del provvedimento sul quale avremmo dovuto alla fine riflettere. Il 20 gennaio, invece, alle ore 12,40, il procuratore generale di Roma trasmetteva il complesso carteggio, comprendente la richiesta di arresto, a questo Ministero. Successivamente, alle ore 13,57, l'ambasciatore dell'Aja trasmetteva al servizio affari internazionali del Ministero e al dipartimento per gli affari di giustizia la richiesta di arresto provvisorio del 18 gennaio 2025. Conviene sinora notare che la comunicazione della questura di Torino era pervenuta al Ministero ad arresto già effettuato e, dunque, senza la preventiva trasmissione della richiesta di arresto a fini estradizionali emessa dalla Corte penale internazionale, come prescritto dagli articoli 2 e 4 della legge n. 237 del 2012. Poi, il 22 gennaio scorso, la Corte d'Appello di Venezia (rectius di Roma) disponeva la scarcerazione del signor Najeem Osema Almasri Habish. O meglio, il 21 gennaio veniva disposta la scarcerazione e il 22 veniva invece data notizia al Ministero della scarcerazione stessa.... Omissis ...

Tenuto conto del dovere di informare il Parlamento, che probabilmente doveva prevalere sui diritti anche della difesa dell'indagato, abbiamo subito manifestato la nostra disponibilità. Ed eccoci dunque qui a riferire.

Questa premessa necessaria si coniuga con un'altra premessa necessaria, che riguarda i poteri del Ministro della giustizia come disciplinati dagli articoli 2 e 4 della legge n. 237 del 2012 per i casi analoghi a quelli di cui stiamo trattando. Si tratta, in realtà, di una disciplina molto complessa, tra l'altro trattata per la prima volta. Avrete anche seguito di recente, negli ultimi giorni, come sono state date interpretazioni difformi da parte di molti giuristi, anche appartenenti ad aree

molto diverse, quasi opposte tra di loro, sulle competenze. Per esempio, molti hanno sostenuto che la Corte d'appello non necessitasse del parere o dell'istanza del Ministro per procedere alla convalida dell'arresto, ma che avrebbe potuto farla da sola, d'ufficio. Altri, invece, hanno sostenuto il contrario. Questo per dire che la vicenda è abbastanza complessa. Una cosa è certa. L'articolo 2 della legge n. 237, che leggo, prevede testualmente che: «I rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito». Attenzione, prosegue: «Il Ministro della giustizia, ove ritenga che ne ricorra la necessità, concorda la propria azione con altri Ministri interessati, con altre istituzioni o con altri organi dello Stato». Vi lascio supporre quali possano essere gli altri organi dello Stato. Questa formulazione, tra l'altro, dimostra che il Ministro non è semplicemente un organo di transito delle richieste, non è un passacarte, ma è un organo politico che deve meditare il contenuto degli atti che arrivano, in funzione di un eventuale contatto con gli altri Ministeri e con altre istituzioni o con altri organi dello Stato. Vi è, cioè, una specie di delibazione preventiva, che il Ministro deve fare, proprio perché non è un nuncius quasi per litteram, non è un trasmettitore di ordini, ma la stessa legge gli conferisce il potere-dovere di dare una sorta di delibazione preliminare di ordine politico. Ora, tanto più la richiesta che proviene dalla Corte penale internazionale è articolata e complessa, tanto maggiori e tanto più pregnanti devono essere l'esame e l'indagine che il Ministro che la riceve deve fare sul procedere logico dell'argomentazione che si trova nell'atto, nel caso specifico nella richiesta di mandato di arresto. Deve valutarne la coerenza argomentativa, i dettagli degli elementi citati e soprattutto la coerenza delle conclusioni cui perviene. Questi elementi - come vedremo subito - sono assolutamente mancanti e rendono - vorrei dire - eccentrico o comunque viziato l'atto che ci è stato notificato in prima battuta e poi - come vedremo - ce ne sarà un altro, anche se non ci è stato notificato. Vi sono, infatti, delle discrasie notevolissime tra la parte motiva del provvedimento, che fa risalire tutti gli atti delittuosi imputati all'arrestando dal 2015, e la parte dispositiva, cioè quella che dispone o chiede l'arresto, la quale si rifà invece ai quattro anni precedenti, cioè al 2011. Allora, in oltre quarant'anni come pubblico ministero io non ho mai visto un atto di questo genere, un atto che nella parte motiva dica "tu hai commesso questi atti dal 2015" e poi nella parte dispositiva dica "pertanto chiedo l'arresto per atti commessi dal 2011". È un'anticipazione che vi do. Resta il fatto che - questo è importante - l'organo di accusa che si era rivolto alla Corte penale internazionale aveva menzionato i fatti dal 2015 in poi, non dal 2011. Per cui già il dispositivo della prima richiesta di arresto, che faceva riferimento invece al 2011, andava ultra petita rispetto alle richieste dell'accusa, oltre ad essere contraddittorio con la parte motiva, dove si continuava a fare riferimento agli anni dal 2015 in poi. Quindi, l'atto era viziato da un'incertezza assoluta per quanto riguardava la data, il momento del reato commesso. Mentre il Ministro sottoscritto procedeva all'esame di questa richiesta, la Corte d'appello, ritenendo che l'arresto, di iniziativa della Polizia giudiziaria, doveva ritenersi escluso per le ragioni che sappiamo, ordinava la scarcerazione, aderendo all'istanza difensiva - nel frattempo era stata proposta un'istanza del difensore - di cui peraltro il Ministro non poteva e non doveva avere notizia, proprio in ossequio alle prerogative di indipendenza e di autonomia della magistratura, che non è obbligata a dare notizia a noi della richiesta di scarcerazione. Sin da questa prima lettura, l'atto è arrivato da noi il 20 di gennaio, in lingua inglese. Si è ironizzato sul fatto che è in inglese. Nessuno vuole nascondersi sul fatto che fosse in inglese o in italiano; però, poiché un po' di inglese lo mastichiamo, a una prima lettura ho visto che c'erano delle incongruenze nettissime ed estremamente evidenti. Infatti, ripeto che, nella prima parte del provvedimento della Corte, si dava atto che il 2 ottobre 2024 l'accusa aveva richiesto l'emissione di un mandato di arresto nei confronti di Almasri Najeem per delitti contro l'umanità e altri particolarmente gravi avvenuti nel carcere libico di "Mitiga" e commessi, sempre secondo l'accusa, a partire all'incirca dal febbraio 2015 fino al giorno in cui era stata presentata la richiesta dai membri delle forze speciali di dissuasione. Peraltro, invece, nel preambolo il provvedimento menzionava la situazione nella Giamahiria Araba Libica a partire dal febbraio 2011, quando in Libia era iniziata una serie di moti violenti nel contesto di una rivolta contro il regime di Gheddafi,

combattimenti continuati anche dopo la caduta di quest'ultimo. Faccio notare che la prima contraddizione era che il colonnello Gheddafi è caduto nell'ottobre 2011 e quindi far risalire al febbraio 2011 le attività di torturatore di quello che era invece un oppositore di Gheddafi sarebbe stato abbastanza contraddittorio. Infatti - come vedremo dopo - tutto questo si è rivelato fasullo. Allora, già dalla lettura dei paragrafi 5 e 7 emergeva l'incertezza assoluta sulla data dei delitti commessi che venivano prospettati, da un lato, come iniziati nel febbraio 2011 quando erano cominciati i moti violenti e, dall'altro, nel febbraio 2015, data cui faceva riferimento l'atto di accusa della stessa Corte penale.

Tra l'altro - e questo era indicativo - al paragrafo 13 la terza giudice della Corte penale - composta, ricordo, da tre giudici - Socorro Flores Liera, si era espressa in disaccordo, manifestando quella che si chiama dissenting opinion, con gli altri due colleghi, perché lamentava un difetto di giurisdizione dello stesso Tribunale, e quindi non una irregolarità formale, ma un difetto di giurisdizione. La giudice diceva che i crimini presunti, descritti nella richiesta, non erano sufficientemente collegati alla situazione che ha comportato la competenza della Corte tramite il deferimento del Consiglio di sicurezza. Nel prosieguo della parte motiva, la Corte penale continuava a far riferimento ai fatti commessi tra il febbraio 2015 e il marzo 2024, periodo - lo ripeto ancora una volta perché le date sono essenziali - che era quello indicato dal prosecutor, cioè dall'accusa, che aveva chiesto l'imputazione per fatti commessi dal 2015 in poi. Che cosa è accaduto? Dopo aver illustrato tutti i reati orribili (stupro, omicidio, violenza, eccetera), in vari paragrafi, dal 27 al 29, con un incomprensibile salto logico e con una contraddizione che - almeno secondo la procedura penale italiana - renderebbe l'atto assolutamente viziato, le conclusioni risultavano completamente differenti, sia rispetto alla parte motiva sia rispetto alle stesse conclusioni dell'accusa.

Allora, al paragrafo conclusivo, si leggeva per il crimine di guerra, il crimine contro l'umanità, di stupro di una detenuta da parte dei compagni di detenzione, e il crimine contro l'umanità di persecuzione, commessi dal 15 febbraio 2011 in poi. Ripeto ancora una volta che la Corte, nella parte motiva, parla di reati del 2015, mentre nella parte dispositiva, il PQM, dove chiede l'arresto, parla di reati commessi dal 2011. Tutto questo - ripeto - crea un'incertezza assoluta. Non è un errore materiale di data tra il 20 e il 21 aprile: sono quattro anni di reati orribili che sono stati dimenticati, aggiunti e poi dimenticati di nuovo. Come vedrete, però, questa non è una mia interpretazione arbitraria. Oltre ad aver suscitato le perplessità della giudice dissenting Liera, queste perplessità hanno trovato conferma nel fatto che pochi giorni dopo la Corte di giustizia, senza neanche avvertire il nostro Governo, ha fissato una nuova udienza per il giorno 25 e - ripeto - senza comunicarne nemmeno l'esito, ribaltava completamente il precedente mandato di arresto, qualificando il secondo pronunciamento come una mera integrazione formale, come se fosse un miserabile errore di battitura, quando invece era stato cambiato tutto. Io ho qui una tavola sinottica abbastanza complessa, che posso ovviamente mettere a disposizione, che comprende tutte le differenze tra la risoluzione del 18 gennaio e quella del 24 gennaio. È cambiato moltissimo: sono cambiati i capi di imputazione, ma soprattutto è cambiata la data del delitto commesso. Da una parte è il 2011, nella risoluzione del 25 gennaio la Corte dice di aver sbagliato tutto e che il reato decorre non dal 2011, ma dal 2015. Quindi il primo atto, in base al quale io avrei dovuto chiedere al Procuratore generale e alla Corte d'appello la conferma, era nullo. Era un atto quod nullum est nullum producit effectum; era un atto completamente sbagliato per quanto riguardava sia molti capi di imputazione, sia la stessa data del delitto commesso, che - lo ripeto - non era erroneamente frutto di un mistake materiale, dal 20 al 21 aprile, ma riguardava quattro anni (quattro anni di stupri, di ingerenze, di uccisioni, di ruberie e quant'altro). Voi capite che, se all'epoca avessi chiesto alla Procura generale di trasferire e trasmettere gli atti alla Corte per il mandato di arresto, l'avrei fatto in base a un atto che, dopo cinque giorni, sarebbe stato completamente riveduto, e cioè dichiarato nullo dalla stessa Corte penale internazionale. ... Omissis ... - Vi sono due versioni completamente differenti. La seconda, tra l'altro, vorrei dire che è abbastanza fasulla, perché parla di "corrected version of the

warrant of arrest", cioè come se fosse una versione corretta di un mandato di arresto. Qui non si tratta di una versione corretta di un mandato di arresto: questo è un altro mandato di arresto ...

Voglio concludere con una osservazione che non è mia, ma è del terzo giudice, la giudice Liera, la giudice dissenziente che, al paragrafo 10, scrive che sembra che ci sia uno sforzo per forzare un collegamento con gli eventi che hanno fatto scattare la giurisdizione della Corte, che, se accettato in pratica, significherebbe che la Corte può continuare a esercitare la sua giurisdizione indefinitamente su una parte non statale. È la stessa terza giudice della Corte che si rende conto che in questo caso il diritto è stato violato. Questa giudice mette in dubbio, anzi contesta la stessa giurisdizione della Corte penale internazionale in questo determinato settore. Non è nemmeno un vizio di forma o di procedura. Ripeto che le perplessità che avevo avuto quando ho visto quella specie di documento arrivato, che era completamente contraddittorio e che non avrei mai inviato al Procuratore generale, sono state confermate sia dalla stessa Corte, che l'ha cambiato, l'ha rivoltato, l'ha modificato e lo ha contraddetto, sia in seguito anche dalla terza giudice internazionale, che ne ha contestato la giurisdizione ...

A seguire quelle del Ministro Piantedosi

Omissis ...

Merita di essere preliminarmente precisato e sottolineato che il cittadino libico noto come Almasri non è mai stato un interlocutore del Governo per vicende che attengono alla gestione e al contrasto del complesso fenomeno migratorio. E smentisco nella maniera più categorica che, nelle ore in cui è stata gestita la vicenda, il Governo abbia mai ... ricevuto alcun atto o comunicazione che possa essere anche solo lontanamente considerato una forma di pressione indebita assimilabile a minaccia o ricatto da parte di chiunque, come pure è stato adombrato in alcuni momenti del dibattito pubblico sviluppatosi in questi giorni. Al contrario, ogni decisione è stata assunta, come sempre, solo in base a valutazioni compiute su fatti e situazioni, anche in chiave prognostica, nell'esclusiva prospettiva della tutela di interessi del nostro Paese. Come già dissi in quest'Aula durante il question time del 23 gennaio scorso, che è la precedente occasione in cui il Governo aveva già risposto in Parlamento sul caso in argomento, l'espulsione di Almasri è da inquadrare, per il profilo di pericolosità che presentava il soggetto in questione, nelle esigenze di salvaguardia della sicurezza dello Stato e della tutela dell'ordine pubblico, che il Governo pone sempre al centro della sua azione, unitamente alla difesa dell'interesse nazionale, che è ciò a cui lo Stato deve sempre attenersi, nell'obiettivo di evitare in ogni modo un danno al Paese e ai suoi cittadini....

È però importante evidenziare la scansione dei fatti che si sono susseguiti.

Lo scorso 2 ottobre il Procuratore della Corte penale internazionale ha formulato una richiesta di mandato di arresto internazionale per la commissione da parte di Almasri di crimini di guerra e contro l'umanità, quale membro delle Forze speciali di deterrenza libica di base a Mitiga. La Corte penale internazionale ha dato seguito a tale richiesta, emettendo il mandato di arresto soltanto sabato 18 gennaio, quando Almasri si trovava in territorio italiano. Evidenzio altresì che, prima di giungere in Italia, Almasri è transitato in diversi Paesi europei, dove peraltro risulta essersi recato abitualmente anche in passato, come attestano i documenti di viaggio in suo possesso; documenti, tra i quali un passaporto della Repubblica della Dominica, che riporta tra l'altro un visto per gli Stati Uniti con validità di dieci anni, a partire dal novembre scorso. Il suo ultimo viaggio risale, appunto, allo scorso 6 gennaio, quando, provenendo da Tripoli, è solo transitato da Fiumicino per dirigersi a Londra, senza essere quindi sottoposto a controlli di frontiera in Italia. Alla frontiera aerea londinese Almasri ha esibito il predetto passaporto, dal quale risulta essere entrato il successivo 13 gennaio in area Schengen, attraverso la frontiera francese, con transito dal tunnel della Manica. Il 15 gennaio una delle persone che lo accompagnava ha noleggiato un'autovettura a Bonn, con restituzione prevista per il successivo 20 gennaio presso l'aeroporto di Fiumicino. Sempre il 15 gennaio, nel tratto autostradale tra Bonn e Monaco, l'autovettura è stata

sottoposta a controllo da parte della polizia tedesca; controllo durante il quale Almasri ha mostrato, tra l'altro, un biglietto ferroviario a suo nome da Londra a Bruxelles datato 13 gennaio, all'esito del quale la polizia tedesca non ha adottato alcun provvedimento. Vediamo ora quali sono state le fasi più propriamente collegate alla richiesta di arresto di Almasri, che si intrecciano con la sua prolungata presenza in Europa e con le iniziative attivate dalla Corte penale internazionale attraverso i canali di Interpol. Credo sia di qualche rilievo evidenziare che risale al 10 luglio dell'anno scorso, quindi ben tre mesi prima della richiesta del Procuratore del mandato d'arresto, l'inserimento da parte della Corte nei predetti canali Interpol di una nota cosiddetta di diffusione blu, che era diretta solo alla Germania, non visibile agli altri Paesi. Questa nota, proprio nella codificazione del canale di comunicazione di Interpol, era finalizzata alla raccolta discreta di informazioni su dati e documenti di viaggio, telefoni e mezzi di pagamento, persone e contatti durante la presenza in Germania di Almasri, con richiesta per le autorità tedesche di informare immediatamente l'ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale. La nota sottolineava in particolare, però, la necessità di non mettere in allarme la persona e di non arrestarla, in quanto avente lo status di testimone. È appena il caso di aggiungere che il nominativo di Almasri veniva inserito nelle banche dati federali tedesche per questa sorveglianza discreta a partire dal 4 novembre 2024. E veniamo ora al 18 gennaio di quest'anno, quando la Corte penale estendeva la predetta nota di diffusione blu anche a Belgio, Regno Unito, Austria, Svizzera e Francia; quindi, ancora non anche all'Italia; nota che - lo ribadisco - sempre secondo la codificazione che ho descritto in precedenza, richiedeva in caso di rintraccio di non arrestare la persona. Nel pomeriggio dello stesso giorno, qualche ora prima dell'emissione del mandato d'arresto, l'esperto per la sicurezza presso l'Ambasciata d'Italia all'Aja contattava il coordinatore dell'unità crimini internazionali della polizia criminale del Ministero dell'interno, segnalando di aver ricevuto una richiesta di cooperazione da parte di un funzionario della Corte penale internazionale. Nella serata del 18 gennaio, il funzionario della Corte forniva al citato coordinatore dell'unità crimini internazionali i contatti dell'agente della polizia criminale tedesca che aveva trasmesso alla Corte le informazioni sui possibili spostamenti del cittadino libico verso il territorio italiano. Successivamente, lo stesso agente della polizia tedesca trasmetteva all'unità crimini internazionali una scheda riassuntiva degli accertamenti effettuati in Germania, ivi compreso il controllo su strada del 15 gennaio precedente, a cui ho fatto prima riferimento. È bene quindi evidenziare che tutto questo accadeva mentre all'interno dei più volte citati canali Interpol non vi erano ancora alcuna indicazione d'arresto del cittadino libico e neanche alcuna altra indicazione specificatamente diretta all'Italia. E infatti, solo alle ore 22,55 del 18 gennaio, vale a dire tre giorni dopo il controllo del giorno 15, nella notte tra sabato e domenica, la Corte penale internazionale chiedeva al segretariato generale Interpol di Lione di sostituire la nota di diffusione blu con una nota di diffusione rossa, ovverosia contenente indicazioni per l'arresto e rivolta solo a questo punto anche all'Italia, unitamente agli altri Paesi, che al contrario erano stati già in precedenza investiti. E sempre nella notte tra sabato e domenica, e precisamente alle ore 2,33 del 19 gennaio, il segretario generale Interpol validava la nota di diffusione rossa per l'arresto provvisorio e la successiva consegna alla Corte penale internazionale del cittadino libico. A tale flusso informativo, tutto concentrato in poche ore, ha fatto seguito la tempestiva attività delle articolazioni centrali e territoriali della Polizia di Stato, la cui spiccata capacità operativa ha consentito il rapido rintraccio e l'arresto di Almasri. Più nel dettaglio, la sala operativa internazionale della direzione centrale della Polizia criminale trasmetteva alla questura di Torino la nota di diffusione rossa Interpol, avendo rilevato a seguito di consultazione delle banche dati interforze che, nella mattinata del 18 gennaio, era stato effettuato a Torino un controllo di polizia nei confronti di un'autovettura con targa tedesca, e a bordo del veicolo c'erano Almasri e suoi tre concittadini, tutti precedentemente sconosciuti e nei confronti dei quali non pendeva alcun provvedimento restrittivo al momento di quel controllo. Sulla base di tale indicazione della Polizia criminale, la questura di Torino effettuava un controllo nella banca dati degli alloggiati e verificava il soggiorno di Almasri presso una struttura alberghiera della città. Pertanto, alle ore 3,00 del 19 gennaio, venivano inviati presso tale struttura

alberghiera equipaggi della Divisione investigazioni generali e operazioni speciali (DIGOS) e della Squadra mobile, che procedevano alle successive ore 9,30 in Questura all'esecuzione del provvedimento d'arresto richiesto dalla Corte penale internazionale. Nella circostanza, venivano anche fermati gli altri tre cittadini libici, successivamente deferiti alla locale Procura della Repubblica, in stato di libertà per il reato di favoreggiamento personale e poi espulsi con provvedimento del Prefetto di Torino, previo il nullaosta dell'autorità giudiziaria, e successivamente rimpatriati. Almasri era temporaneamente associato alla locale Casa circondariale Lorusso e Cutugno e, quindi, messo a disposizione dell'autorità giudiziaria competente, ossia la Corte di appello di Roma e la Procura generale presso la Corte di appello di Roma. Ad avvenuta esecuzione dell'arresto, la Questura di Torino procedeva ad informare i soggetti e le autorità di rito. Dopo la mancata convalida dell'arresto, mi è apparso chiaro che si prospettava la possibilità che Almasri permanesse a piede libero sul territorio nazionale per un periodo indeterminato, che ritenevo non compatibile con il suo profilo di pericolosità sociale, come emergeva non solo dal mandato di arresto, ma anche dalle risultanze di Intelligence e Forze di polizia. Per tali motivi, il 21 gennaio ho adottato un provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del testo unico in materia di immigrazione ... omissis ... Il provvedimento è stato notificato all'interessato che, nella serata del 21 gennaio, ha lasciato il territorio nazionale. La scelta delle modalità del rimpatrio, in linea con quanto avvenuto in numerosi analoghi casi anche in anni precedenti e con Governi diversi dall'attuale, è andata di pari passo con la valutazione effettuata per l'espulsione di Almasri. In buona sostanza, si è reso necessario agire rapidamente proprio per i profili di pericolosità riconducibili al soggetto e per i rischi che la sua permanenza in Italia avrebbe comportato, soprattutto con riguardo a valutazioni concernenti la sicurezza dei cittadini italiani e degli interessi del nostro Paese all'estero, in scenari di rilevante valore strategico ma, al contempo, di enorme complessità e delicatezza. La predisposizione dell'aereo già nella mattinata del 21 gennaio rientra tra quelle iniziative a carattere preventivo e, quindi, aperte ad ogni possibile scenario, ivi compreso l'eventuale necessità di trasferimento in altro luogo di detenzione, che spettano a chi è chiamato a gestire situazioni che implicano profili di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico di tale rilevanza. ... Una volta venuta meno, su disposizione della Corte d'appello di Roma, la condizione di restrizione della libertà personale, l'espulsione che la legge attribuisce al Ministro dell'interno è stata da me individuata come misura, in quel momento, più appropriata per salvaguardare insieme la sicurezza dello Stato e la tutela dell'ordine pubblico; sicurezza dello Stato e tutela dell'ordine pubblico quale beni fondamentali che, insieme, costituiscono espressione di quella concezione dell'interesse nazionale, la cui tutela è prerogativa e dovere di ogni Governo, e che noi consideriamo cruciale difendere in ogni campo. E questo lo facciamo dalla complessa gestione dei flussi migratori alle correlate iniziative di cooperazione allo sviluppo, dalla tutela degli interessi economici nazionali in quadranti geopolitici strategici alla - non da ultimo - sicurezza personale dei nostri concittadini all'estero. Chiudo dicendo che su tale linea ... il Governo è fermo e continuerà ad agire, all'occorrenza, allo stesso modo: con determinazione, responsabilità e orgoglio, sempre e solo nell'interesse dell'Italia e dei suoi cittadini.

IV.2 Memoria a firma degli indagati.

Gli indagati hanno, quindi, ritenuto di offrire la loro comune versione difensiva con la memoria sottoscritta congiuntamente da tutti e depositata in data 25.2.25.

Per brevità e completezza il tenore della medesima viene di seguito fedelmente trascritto, ad eccezione fatta della parte in cui è stato in esso riprodotto un appunto classificato come segreto ai sensi dell'art. 42 co. 8 della legge n. 124 del 2007, per il quale sussiste il divieto di riproduzione in qualsiasi forma, nonché della parte da pag. 18 a 20 di cui sono richiamati altri casi di utilizzo di voli CAI, asseritamente analoghi a quello relativo al rimpatrio di Njeem, riferiti a soggetti terzi.

"I sottoscritti Giorgia Meloni, Presidente del Consiglio dei Ministri, Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Matteo Piantedosi, Ministro

dell'Interno e Carlo Nordio, Ministro della Giustizia, in data 28 gennaio 2025 hanno ricevuto, ai sensi dell'art. 6, comma 2, L. Cost. n. 1/1989, una "comunicazione di iscrizione nel registro delle notizie di reato".

Per i primi tre sono stati ipotizzati i reati cui agli artt. 110, 378 e 314 c.p., nei confronti di Carlo Nordio quelli di cui agli artt. 110, 378 e 328 c.p.

In data 5 febbraio 2025, il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Interno hanno reso informativa urgente alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica "in merito alla richiesta di arresto della Corte Penale Internazionale e successiva espulsione del cittadino libico Njeem Osema Almasri Habish".

Con le note che seguono si rappresentano i fatti che impongono un provvedimento di archiviazione.

1. DALLA RICOSTRUZIONE CRONOLOGICA EMERGE CHE LA CORTE DI APPELLO DI ROMA HA CORRETTAMENTE RILEVATO VIOLAZIONI PROCEDURALI.

Il 2 ottobre 2024 il Procuratore della Corte Penale Internazionale ha avanzato richiesta di emettere un mandato di arresto nei confronti di Osema Almasri Habish Njeem alla Pre-Trial Chamber I.

Il 18 gennaio 2025, la Pre-Trial Chamber I ha emesso il mandato di arresto internazionale nei confronti di Njeem.

Il 19 gennaio 2025 alle ore 9:30, a Torino, veniva eseguito il provvedimento di arresto da parte di agenti della Digos e della Squadra Mobile.

Il primo dato oggettivo che emerge dalla semplice ricostruzione cronologica è che **il Ministro della Giustizia Carlo Nordio ha ricevuto notizia della richiesta di cooperazione soltanto dopo l'esecuzione dell'arresto.**

Ed invero, una prima comunicazione informale dell'arresto (priva dei documenti giustificativi previsti dall'art. 87, comma 2, dello Statuto della Corte), veniva trasmessa via e-mail alle ore 12:37 da un funzionario dell'Interpol a un Dirigente del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG) nella giornata di domenica 19 gennaio. In pari data, alle ore 15:57, perveniva dall'Ambasciata dell'Aja, tramite piattaforma Prisma — su postazione "dedicata" e dunque non consultabile dall'esterno — in uso al solo ufficio del Consigliere diplomatico, "la richiesta di cooperazione relativa all'arresto di Osama Elmasry Njeem".

Si fa presente che tale piattaforma non è consultabile nemmeno dal Ministro della Giustizia o dal Gabinetto del Ministro.

Il 20 gennaio 2025, alle ore 12:40, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma trasmetteva il carteggio al Ministero della Giustizia; sempre lunedì 20 gennaio, alle ore 13:01, il Consigliere diplomatico del Ministro della Giustizia trasmetteva all'Ufficio di Gabinetto del Ministro la richiesta di arresto provvisorio del 18 gennaio 2025 ed i relativi allegati.

Il 21 gennaio 2025, la Corte di Appello di Roma non ravvisava i presupposti per la convalida dell'arresto di Njeem, in quanto erroneamente avvenuto secondo le modalità prescritte dall'art. 716 c.p.p. anziché quelle speciali applicabili al caso concreto, stabilite dalla Legge n. 237/2012, e, di conseguenza, ne disponeva la scarcerazione.

In particolare, nell'ordinanza della Corte di Appello si legge che "[...] in punto di applicazione della misura cautelare, la L. 237/2012 — in applicazione dello Statuto istitutivo della CPI di cui alla L. 232/1999 ha prescritto analiticamente il relativo procedimento, in cui non v'è una previsione

attinente alla possibilità di intervento «di iniziativa» della polizia giudiziaria, dovendo tale procedimento irrinunciabilmente passare dalla:

1. Ricezione degli atti da parte del Ministro della Giustizia «al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito» (art. 2, comma 1);
2. Trasmissione degli atti dal Ministro della Giustizia alla procura generale presso la corte d'appello di Roma («il procuratore generale presso la corte d'appello di Roma, ricevuti gli atti, ... OMISSIS») art. 11, comma 1;
3. Richiesta del procuratore generale alla corte d'appello, per l'applicazione della misura cautelare («OMISSIS...ricevuti gli atti, chiede alla medesima corte d'appello l'applicazione della misura della custodia cautelare») art. 11, comma 1.

Tali circostanze precludono la possibilità di ritenere applicabile nella fattispecie il disposto di cui all'art. 716 c.p.p. che costituisce un sostanziale diverso intervento non inserito dal legislatore nella procedura in questione ed al quale, per tale ragione, non può farsi riferimento attraverso il richiamo dell'art. 3 sopra detto. Poiché la procedura di applicazione della misura cautelare è stata dalla Legge 237/2012, come detto, specificamente scandita in tutti i suoi passaggi, deve inequivocamente accedersi al principio secondo cui "ubi lex voluit dixit", in virtù del quale l'arresto d'iniziativa della polizia giudiziaria nella procedura di consegna su mandato della CPI deve ritenersi escluso in quanto non espressamente previsto dalla normativa speciale che, come detto, ha specificamente previsto ogni adempimento relativo alla compressione dello status libertatis della persona; ciò anche in considerazione dell'evidente spessore che una tale previsione (art. 716 c.p.p.) avrebbe nel procedimento in relazione al principio costituzionale di cui all'art. 13, comma 3, della Carta" (ordinanza Corte di Appello di Roma, pagg. 2-3).

La cronologia conferma la correttezza della decisione della Corte di Appello di Roma.

2. LA CONCORRENTE RICHIESTA DI ESTRADIZIONE FORMULATA DALLE AUTORITÀ LIBICHE NEI CONFRONTI DI NJEEM PER GLI STESSI FATTI OGGETTO DEL MANDATO DI ARRESTO DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE. LE DISCRASIE DEGLI ATTI POSTI A FONDAMENTO DELLA RICHIESTA DI COOPERAZIONE AVANZATA DALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE.

2.1. La richiesta di estradizione da parte dello Stato della Libia e le attribuzioni del Ministro della Giustizia in caso di richieste concorrenti. Contestualmente alla richiesta di cooperazione della Corte Penale Internazionale, era pervenuta notizia (da fonti di intelligence) di una richiesta di estradizione delle Autorità libiche per i medesimi fatti.

La richiesta di estradizione (Nota Verbale n. 2/3/83 datata 20 gennaio 2025, allegata alla memoria) era stata, poi, trasmessa al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il tramite dell'Ambasciata della Libia.

Il Ministro della Giustizia, dunque, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della Legge n. 237/2012, aveva l'onere di valutare l'ordine di precedenza delle richieste di cooperazione internazionale secondo quanto disposto dall'art. 90 dello Statuto di Roma.

Ed invero, il Ministro della Giustizia, nel caso in cui la richiesta concorrente provenga da uno Stato che non aderisce al Trattato istitutivo della Corte, stabilisce a quale richiesta dare precedenza se la Corte Penale non ha svolto alcun accertamento pregiudiziale sull'ammissibilità del caso ai sensi degli artt. 18 e 19 dello Statuto.

Nel caso di specie, la Corte Penale Internazionale non aveva ancora affrontato la questione pregiudiziale sull'ammissibilità (nota 1).

Nota 1. Tale scelta veniva giustificata dalla Camera preliminare con l'assenza di "una causa apparente o fattore evidente che la spinga a esercitare tale discrezionalità ai sensi dell'art. 19,

paragrafo 1, dello Statuto. Le conclusioni sopra riportate sono fatte senza pregiudizio per la determinazione di eventuali future contestazioni riguardanti la competenza della Corte o l'ammissibilità di un caso ai sensi dell'art. 19 dello Statuto" (cfr. Mandato di arresto nei confronti di Osama Elmasry/Almasri Njeem, parr. 12 e 13).

In tale prospettiva, conformemente al dettato normativo dell'art. 90, commi 4, 5, e 6, dello Statuto della Corte, il Ministro della Giustizia decide a quale richiesta dare la precedenza "tenendo conto di tutte le considerazioni rilevanti in modo particolare: a) dell'ordine cronologico delle richieste; b) degli interessi dello Stato richiedente, in modo particolare, se del caso, del fatto che il reato è stato commesso sul suo territorio e della nazionalità delle vittime e della persona reclamata; c) della possibilità che lo Stato richiedente proceda in un secondo tempo a consegnare la persona alla Corte".

Peraltro, nella richiesta di estradizione avanzata dallo Stato libico erano indicate una serie di circostanze idonee a minare l'ammissibilità del caso innanzi alla Corte Penale per violazione del principio di complementarietà.

In particolare, si desumeva:

- 1) l'esistenza di una indagine in corso condotta dalle Autorità libiche nei confronti di Njeem per "**le stesse accuse che gli vengono imputate dalla Corte Penale Internazionale**".
- 2) la previsione da parte dell'ordinamento libico di specifiche norme circa l'incriminazione della tortura, delle scomparse arbitrarie e della discriminazione";
- 3) l'assenza di interlocuzioni tra la Corte Penale Internazionale e le Autorità libiche;
- 4) la mancata verifica in ordine alla volontà e all'interesse dello Stato libico a perseguire Njeem per i fatti di cui era accusato (Nota 2).

Nota 2. In particolare, viene precisato che Njeem, insieme ad altre persone, è soggetto "alle procedure di inchiesta intraprese dalla Procura Generale libica quando ha aperto una inchiesta circa il decesso di alcuni detenuti, oltre all'inchiesta su denunce presentate da alcune persone danneggiata per questioni di privazione della libertà, tortura, trattamento violento e oltraggioso. La procura Generale aveva iniziato questa inchiesta nel 2016 quando è iniziato il suo lavoro circa la revisione della situazione dei detenuti nel periodo di tempo dal 2011 sino all'ultima denuncia presentata nel 2024". Ancora, si rappresenta che Njeem è una "delle persone soggette alle procedure investigative della Procura Generale libica contro coloro che sono accusati di essere responsabili di circostanze di conflitto armato avvenuti a sud di Tripoli il 14/08/2023".

Nell'atto delle Autorità libiche si rileva come "gli eventi che la Corte Penale Internazionale ha attribuito alla persona di cui si chiede l'estradizione — Usama Najeem — rientrano nelle fattispecie giuridiche previste dal diritto penale libico e la normativa della legge n. 10 del 2013 circa l'incriminazione della tortura, delle scomparse arbitrarie e della discriminazione".

Entro tale prospettiva, nella richiesta di estradizione viene ribadita la competenza dello Stato della Libia a processare Njeem, segnalando come la richiesta di arresto da parte della Corte Penale Internazionale, in assenza di preliminari interlocuzioni o comunicazioni con le Autorità libiche, avesse violato il principio di complementarietà previsto dallo Statuto di Roma: "secondo il regime per il trattamento delle questioni relative all'ammissibilità del caso, la Corte Penale internazionale, articolo 17, paragrafo 1, punto A dello Statuto di Roma relativamente alla Corte Penale Internazionale — il caso viene considerato non accettabile nel caso in cui lo stato ha la giurisdizione della causa e apre una inchiesta circa gli accadimenti sui quali si basano le procedure prese. La richiesta riportata nella circolare contro l'accusato oggetto della richiesta di estradizione viola questa condizione. Secondo la Procura Generale libica si è dato inizio ad una inchiesta penale circa gli eventi che potrebbero risultare veri come riportato dalla Corte Penale Internazionale nella sua richiesta rivolta alla Polizia Penale internazionale. La Corte Penale internazionale non ha verificato

il desiderio della Procura Generale libica a investigare il caso circa gli eventi imputati alla persona oggetto della richiesta di estradizione, ha ignorato di rendere noto o informare la Procura Generale libica delle procedure o la sua intenzione di essere a conoscenza di essi; inoltre la Corte si è astenuta dal contattare la Procura Generale libica circa la ricerca delle motivazioni oggettive o procedurali che potrebbero ritardare le procedure di processo dell'accusato oggetto della richiesta di estradizione. Secondo lo Statuto di Roma la Procura Generale libica effettua l'inchiesta sugli atti che costituiscono crimini di guerra e crimini contro l'umanità; la Procura Generale libica ha la capacità di gestire le procedure di inchiesta circa i crimini dei quali è accusato il soggetto della richiesta di estradizione; incluso la verifica degli indizi, stabilire la data per la presenza dell'imputato del quale si richiede l'estradizione dinanzi alla corte, essendo egli un impiegato pubblico ancora in servizio".

Inoltre, nella richiesta avanzata dalle Autorità libiche si evidenzia come "nell'ambito del completamento delle due giurisdizioni — secondo lo Statuto di Roma — la Procura Generale libica, in qualità di giurisdizione penale nazionale, non ha ricevuto una richiesta nella quale la Corte Penale internazionale presenti il suo desiderio di organizzare una collaborazione giuridica o offrire un'assistenza legale oppure dare notifica circa la causa intentata dalla corte contro la persona oggetto della richiesta di estradizione; affinché la Procura Generale libica possa notificare la Corte Penale Internazionale dell'esercizio della giurisdizione nazionale in una data antecedente l'impedimento posto dalla Corte circa gli eventi oggetto della richiesta".

In definitiva, con la richiesta di estradizione veniva rappresentata una situazione di fatto idonea ad incidere sull'ammissibilità del caso secondo quanto previsto dall'art. 17 dello Statuto (nota 3) perché attestava l'esistenza di indagini condotte dallo Stato della Libia, titolare della giurisdizione per i medesimi fatti.

Nota 3. Ai sensi dell'art. 17 dello Statuto, la Corte dichiara inammissibile ("inadmissible") il caso "se: a) sullo stesso sono in corso di svolgimento indagini o procedimenti penali condotti da uno Stato che ha su di esso giurisdizione, a meno che tale Stato non intenda iniziare le indagini ovvero non abbia la capacità di svolgerle correttamente o di intentare un procedimento".

Al riguardo, lo Statuto della Corte prevede che "il difetto di volontà" dello Stato ("the State is unwilling") a procedere deve essere accertato in concreto secondo i rigorosi canoni sanciti dai commi 2 e 3 del predetto art. 17: "al fine di decidere se ricorre in specifiche fattispecie il difetto di volontà dello Stato, la Corte valuta se, avuto riguardo alle garanzie giudiziarie riconosciute dal diritto internazionale sussistono una o più delle seguenti circostanze:

a) il procedimento è o è stato condotto, ovvero la decisione dello Stato è stata adottata, nell'intento di proteggere la persona interessata dalla responsabilità penale per i crimini di competenza della Corte indicati nell'articolo 5;

b) il procedimento ha subito un ritardo ingiustificato che, date le circostanze, è incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia;

c) il procedimento non è stato, o non è condotto in modo indipendente o imparziale, ed è stato, o è condotto in modo tale da essere — date le circostanze — incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia. Al fine di decidere se ricorre in specifiche fattispecie l'incapacità dello Stato, la Corte valuta se, a causa di un totale o sostanziale collasso ovvero della indisponibilità del proprio sistema giudiziario interno, lo Stato non abbia la capacità di ottenere la presenza dell'imputato o le prove e testimonianze necessarie, ovvero sia in qualunque altro modo incapace a svolgere il procedimento instaurato".

Nel caso di specie, il mandato di arresto emesso dalla Corte Penale Internazionale risultava scevro da qualsiasi valutazione in ordine al preventivo accertamento del requisito dell'assenza di volontà a procedere da parte dello Stato libico. Condizione questa che, a ben vedere, appariva non

essersi realizzata alla luce dei contenuti della richiesta di estradizione formulata dalle Autorità libiche, che dava conto di una indagine in corso per i medesimi fatti.

La rilevanza di quanto fin qui osservato è di intuitiva evidenza: ai sensi dell'art. 19, comma 1, dello Statuto, se la Corte avesse conosciuto la sussistenza di indagini da parte della Libia avrebbe dovuto sollevare d'ufficio la questione pregiudiziale sull'ammissibilità.

Il quadro sì delineato condizionava inevitabilmente anche le valutazioni del Ministro della Giustizia in merito all'ordine di precedenza da assegnare alle richieste di cooperazione.

2.2. Il potere e il dovere del Ministro della Giustizia di valutare gli atti.

Deve escludersi in modo categorico che incombesse sul Ministro della Giustizia un dovere di trasmissione automatica degli atti al Procuratore Generale nell'ambito del procedimento di convalida dell'arresto.

L'articolo 2 della Legge n. 237/2012 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale) prevede, infatti, che "i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia, al quale compete di ricevere le richieste della Corte e di darvi seguito".

Ed ancora, prevede che "il Ministro della giustizia, ove ritenga che ne ricorra la necessità, concorda la propria azione con altri Ministri interessati, con altre istituzioni o con altri organi dello Stato. Al Ministro della giustizia compete altresì di presentare alla Corte, ove occorra, atti e richieste".

La legge, pertanto, attribuisce al Ministro della Giustizia il potere di svolgere una valutazione sugli atti ricevuti.

Si tratta di una valutazione ampia, dal momento che (ove ne ricorra la necessità) il Ministro concorda la propria azione con: 1) altri Ministri; 2) altri organi; 3) istituzioni dello Stato; 4) la stessa Corte Penale Internazionale.

Appare evidente, dunque, che il Ministro della Giustizia deve valutare gli atti sotto tre diversi profili: politico, istituzionale e tecnico.

2.3. Le contraddizioni tra l'accusa e le conclusioni in punto di determinazione del tempo del commesso reato.

Dalla lettura del mandato risulta altresì evidente la contraddittorietà del perimetro temporale delle accuse: nella premessa dell'atto e nella parte dedicata alla ricostruzione dei fatti vengono menzionati "crimini contro l'umanità e crimini di guerra di competenza della Corte, commessi in Libia dal febbraio 2015, fino ad almeno il 2 ottobre 2024" (cfr. par. 2; par. 7; par. 23; par. 26; par. 30), mentre nelle conclusioni si fa riferimento a crimini "commessi nella prigione di Mitiga dal 15 febbraio 2011 in poi" (cfr. par. 99; par. 100; par. 101; ed infine la parte dispositiva riportata a pag. 34).

Non si trattava di un errore materiale dal momento che, in più punti delle conclusioni del mandato di arresto del 18 gennaio 2025 era richiamato un riferimento temporale dei fatti di cui è accusato Njeem (anno 2011) difforme rispetto alle richieste dell'Accusa recepite nell'incipit e nel cuore del medesimo provvedimento (anno 2015).

La sussistenza di tali errori ha trovato inevitabilmente conferma anche nella decisione della Pre-Trial Chamber I di riunirsi nuovamente per la correzione del provvedimento. Il 24 gennaio 2025 è stata pubblicata sul sito della Corte Penale Internazionale una nuova versione del mandato a cui, per la prima volta, è stata allegata la dissenting opinion di uno dei giudici non acclusa all'atto del 18 gennaio 2025.

In questo contesto, il Ministro della Giustizia non era in condizione di fornire alcuna risposta immediata al Procuratore Generale: ogni considerazione sarebbe risultata errata proprio perché fondata su una richiesta di arresto che appariva ictu oculi contraddittoria nell'elemento fondamentale della struttura del reato, ossia il tempus commissi delicti. Al riguardo, non può essere taciuto che ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 237/2012 "lo Stato italiano coopera con la Corte penale internazionale conformemente alle disposizioni dello statuto della medesima Corte, reso esecutivo dalla legge 12 luglio 1999, n. 232, di seguito denominato «statuto», e della presente legge, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano".

2.4. La rilevanza dell'opinione dissenziente ai fini della giurisdizione.

Gli errori individuati nella formulazione del mandato non possono in alcun modo configurarsi come refusi irrilevanti, poiché incidono anche sulla valutazione dei limiti della giurisdizione della Corte Penale, in linea con quanto peraltro sostenuto dal Giudice Maria del Socorro Flores Liera che aveva espresso una opinione dissenziente non allegata al mandato.

La mancata allegazione di tale atto, del resto, ha privato la procedura di un importante contributo anche ai fini della valutazione dei limiti della giurisdizione della Corte, rilevabili secondo quanto previsto dall'art. 13 della Legge n. 237/2012.

Ed invero, da quanto si legge nelle prime battute del mandato, il procedimento nei confronti di Njeem aveva tratto origine dall'atto di deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In particolare, con la risoluzione dell'ONU del 26 febbraio 2011 n. 1970, era stata espressamente deferita al Procuratore presso la Corte Penale Internazionale la situazione in cui versava la Libia dal 15 febbraio 2011 per il sistematico uso della forza e della violenza da parte delle Autorità libiche (all'epoca espressione del regime di Mu'ammar Gheddafi) nei confronti della popolazione civile. Pur non essendo indicata una data di cessazione delle condotte oggetto del deferimento, è un dato storico che il momento della definitiva caduta del regime di Gheddafi coincide con la morte dello stesso avvenuta nell'ottobre 2011.

Dunque, il riferimento nella parte motiva del mandato di arresto emesso a carico di Njeem a crimini commessi a partire dall'anno 2015 (anziché nel 2011) evidenziava una discrasia idonea ad incidere anche sui limiti della giurisdizione della Corte, in quanto non risultava chiaro se le accuse poste a fondamento del mandato fossero effettivamente collegate ai fatti oggetto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Ed invero, all'art. 1 dello Statuto è previsto che la Corte esercita la propria giurisdizione nei soli e limitati casi previsti dallo Statuto e nel rispetto del principio di complementarità con le giurisdizioni penali interne, che assegna agli Stati la responsabilità primaria di perseguire i presunti responsabili dei reati. Deve, dunque, sottolinearsi l'assoluta rilevanza anche di tale profilo, in quanto il corretto esercizio della giurisdizione della Corte Penale rappresenta il presupposto per ritenere lo Stato italiano effettivamente vincolato dalle norme previste dallo Statuto della Corte Penale Internazionale.

In conclusione: l'esistenza di richieste concorrenti e la complessità delle valutazioni del Ministro della Giustizia erano ontologicamente incompatibili con l'ipotesi di un obbligo immediato, peraltro non sussistente, di trasmissione dei documenti alla Procura Generale presso la Corte di Appello di Roma.

Per queste ragioni, non si diede seguito alla bozza di risposta al Procuratore Generale predisposta, come da prassi, dagli uffici del DAG.

Sul punto, per esigenze di chiarezza si fa presente che, per velocizzare le procedure, gli uffici ministeriali provvedono in autonomia a redigere bozze di lavoro (talvolta aventi contenuti persino opposti: una bozza con risposta favorevole e altra con risposta contraria).

Naturalmente, il Capo di Gabinetto valuta di volta in volta se le bozze sono in linea con le decisioni che il Ministro intende assumere.

Nel caso di specie, la bozza non fu sottoposta all'attenzione del Ministro perché non considerava le questioni di carattere tecnico e politico (tra cui quella della richiesta concorrente dello Stato libico) che si stavano esaminando.

Solo per completezza, si aggiunge che la prassi ministeriale appena citata trova riscontro in numerosi casi in cui il Ministro non ha dato seguito alle ipotesi di lavoro predisposte dagli uffici (a titolo esemplificativo, si citano i casi delle procedure di estradizione nei confronti del Sig. Stefano Bottura, del Sig. Franco Reverberi Boschi e del Sig. Petrov Kirill).

3. L'INSUSSISTENZA DEL REATO DI CUI ALL'ART. 328 c.p.

Alla luce di quanto fin qui osservato, appare evidente che il Ministro Carlo Nordio, lungi dal porre in essere una condotta connotata da omissioni o rifiuti secondo quanto previsto dalla norma incriminatrice di cui all'art. 328 c.p., si era attivato per dare seguito, nell'esercizio delle sue prerogative, alla richiesta di cooperazione.

Va aggiunto che il Ministro della Giustizia ha avuto a disposizione pochissimo tempo per valutare un caso che, come evidenziato, richiedeva un'attenta e scrupolosa valutazione.

Ed inoltre, per l'Italia era il primo caso di richiesta di cooperazione avanzata dalla Corte Penale Internazionale per eseguire l'arresto di un soggetto rintracciato sul territorio nazionale.

Pertanto, gli eventi descritti dimostrano come non possa neppure ipotizzarsi alcun indebito rifiuto.

Secondo un consolidato approdo ermeneutico, "il rifiuto penalmente significativo non può riguardare un atto discrezionale, ma deve riferirsi ad un atto dovuto, imposto al pubblico funzionario da una norma imperativa immediatamente precettiva, di rango primario o addirittura di rango costituzionale, che imponga di provvedere per la tutela di specifici beni ritenuti meritevoli di tutela. La "doverosità" dell'atto da compiere esclude dall'ambito di applicazione della norma gli atti rientranti nell'ambito della discrezionalità amministrativa" (cfr. Cass., Sez. VI, ud. 10 marzo 2022, n. 25547).

4. LA LEGITTIMITÀ DEL DECRETO DI ESPULSIONE EMESSO DAL MINISTRO DELL'INTERNO.

Per inquadrare correttamente i fatti, è utile ricordare che il 10 luglio 2024, tre mesi prima della richiesta del mandato di arresto, la Corte Penale Internazionale aveva inserito il nominativo di Njeem nei canali Interpol, attraverso una nota cosiddetta di diffusione blu.

Questa nota, diretta solo alla Germania e non visibile agli altri Paesi, era finalizzata alla raccolta discreta di informazioni su dati e documenti di viaggio, telefoni e mezzi di pagamento, persone e contatti di Njeem durante la presenza in Germania, con richiesta, per le autorità tedesche, di informare immediatamente l'ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale (Nota 4).

Nota 4 La nota sottolineava, in particolare, la necessità di non mettere in allarme la persona e di non arrestarla, in quanto avente lo status di testimone.

Il nominativo di Njeem veniva inserito nelle banche dati federali tedesche a partire dal 4 novembre 2024.

Il 18 gennaio 2025, la Corte Penale estendeva la nota di diffusione blu anche a Belgio, Regno Unito, Austria, Svizzera e Francia, ma non all'Italia.

Alle ore 22:55 di sabato 18 gennaio 2025, a distanza di tre giorni da un controllo nei confronti di Njeem in Germania (a Bonn), la Corte Penale Internazionale chiedeva al Segretariato Generale Interpol di Lione di sostituire la nota di diffusione blu con una nota di diffusione rossa, contenente cioè indicazioni per l'arresto, diretta per la prima volta anche all'Italia. Sempre nella notte tra sabato e domenica, e precisamente alle ore 2:33 del 19 gennaio 2025, il Segretariato Generale Interpol validava la nota di diffusione rossa per l'arresto provvisorio e la successiva consegna alla Corte Penale Internazionale del cittadino libico.

Con decreto del Ministro dell'Interno del 21 gennaio 2025, immediatamente dopo la scarcerazione disposta dalla Corte di Appello di Roma, Njeem veniva espulso dal territorio dello Stato per ragioni di tutela dell'ordine pubblico e di sicurezza nazionale.

Nel provvedimento si annotava, infatti, che Njeem, munito di passaporto libico, ma con visto di ingresso multiplo per turismo scaduto, era stato colpito "da un mandato di arresto internazionale ai fini estradizionali emesso il 18 gennaio 2025 dalla Corte Penale Internazionale per i reati di crimini contro l'umanità e crimini di guerra" e che "a seguito di perquisizione effettuata presso la stanza dell'albergo in cui alloggiava, il personale operante ha rinvenuto, tra gli altri effetti personali, consistenti somme di denaro in contanti e una ottica per fucile".

Si trattava di un provvedimento necessario e urgente sulla base di una nutrita serie di elementi.

In primo luogo, la pericolosità sociale di Njeem si ricavava dalla gravità delle accuse contenute nel mandato di arresto della Corte Penale Internazionale e da quanto rinvenuto dalla Polizia Giudiziaria italiana al momento dell'arresto del 19 gennaio 2025, ossia una consistente somma di denaro contante e un'ottica per fucile.

Ed ancora, a questo punto, venivano richiamati stralci tra virgolette di documento della intelligence nazionale classificato – relativo alla Rada Force e ai possibili pericoli per la comunità italiana e gli interessi economici dell'Italia in Libia collegati all'arresto dell'Almasri - che si omettono ...

Pertanto, il Ministro Matteo Piantedosi ha coerentemente e correttamente adottato un provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

È utile ricordare che dall'insediamento del Governo, sono stati ben 190 i provvedimenti di espulsione per motivi di sicurezza, dei quali 24 adottati ai sensi proprio dello stesso art. 13, co. 1.

Come noto, il decreto di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13, comma 1, D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, è un atto rimesso all'organo di vertice del Ministero dell'Interno, ossia l'organo di vertice dell'amministrazione maggiormente interessata alla materia dei rapporti con i cittadini stranieri e costituisce senz'altro espressione di esercizio di alta discrezionalità amministrativa (cfr. TAR Lazio, sez. 1, 8 maggio 2023 - ud. 12 aprile 2023, n. 7691).

In subiecta materia, i poteri del Ministro dell'Interno si radicano anche nella normativa sovranazionale e, in particolare, nella Direttiva 2003/109/CE, secondo cui "gli stati membri possono decidere di allontanare il soggiornante di lungo periodo esclusivamente se egli costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza".

Il Consiglio di Stato, a più riprese, ha precisato che la normativa nazionale in materia di espulsione è pienamente assimilabile alle misure di sicurezza che si adottano con finalità di prevenzione. Sicché, l'esigenza di protezione del bene assolutamente fondamentale della sicurezza nazionale impone una tutela molto avanzata, che attribuisce all'Autorità procedente il potere di

adottare la misura dell'espulsione anche sulla base del semplice sospetto, ovvero sulla base di una valutazione effettuata anche solo alla stregua di meri indizi (così, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. III, 19 maggio 2021 - ud. 6 maggio 2021, n. 3886).

Va precisato che l'ambito di sindacato esercitato dal giudice amministrativo in simili controversie è alquanto circoscritto, come si evince anche dalla formulazione del citato art. 13 D.lgs. n. 286/1998 che rimette al Ministro dell'Interno ogni più ampia valutazione in ordine alla sussistenza di esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale.

Nel caso di specie il provvedimento di espulsione emesso nei confronti di Njeem rappresenta la diretta estrinsecazione dei poteri del Ministro dell'Interno a cui la legge attribuisce la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 1 Legge 1 aprile 1981, n. 121).

Deve, perciò, escludersi in modo categorico che il provvedimento di espulsione potesse avere la finalità di aiutare Njeem nell'eludere le investigazioni o le ricerche da parte degli organi della Corte Penale Internazionale.

5. LE MODALITÀ DEL RIMPATRIO DI NJEEM RICALCANO QUELLE ADOTTATE IN CASI ANALOGHI.

Il rimpatrio del cittadino libico, in esecuzione del decreto di espulsione, è avvenuto con un volo della Compagnia Aeronautica Italiana S.p.A. (di seguito CAI).

5.1. La normativa applicabile ai voli CAI.

La CAI opera ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 124/07, nonché del DPCM n. 129917/986/01.01 in data 17 maggio 2006 e del DPCM prot. n. 57170/4.3.6./AEGA.19 del 23/04/2024 (che approva le modalità operative dell'attività CAI).

In particolare, il citato DPCM del 2006 stabilisce che la CAI svolge "attività senza alcun fine di lucro, esclusivamente ed ininterrottamente per il disimpegno di un pubblico servizio teso alla difesa della sicurezza dello Stato ed è destinata al supporto delle funzioni istituzionali della Pubblica Amministrazione e comunque di Organi ed Uffici dello Stato e che "gli aeromobili di proprietà o comunque eserciti dalla Compagnia Aeronautica Italiana S.p.A. svolgono esclusivamente attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale" e "sono equiparati ad aeromobili di Stato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 744, quarto comma del Codice della navigazione".

La CAI, alla luce delle richiamate disposizioni, nonché della normativa sui voli di Stato:

(1) **esegue Voli Operativi a supporto dell'attività istituzionale degli OO.I.S.** In particolare, i voli CAI sono dedicati a personale degli OO.I.S., alle Autorità istituzionali e ad ogni altra persona che, accompagnata da personale degli OO.I.S., abbia rilevanza ai fini della tutela della Sicurezza Nazionale;

(2) **concorre, in via sussidiaria, all'espletamento di voli di Sicurezza tesi alla protezione dell'incolumità personale di soggetti che versano in situazioni di rischio individuati sulla base della normativa di riferimento.**

La disciplina dei voli di sicurezza si fonda essenzialmente sull'art. 1, comma 2, del **D.L. 6 maggio 2002, n. 83, convertito dalla Legge 2 luglio 2002, n. 133**, che attribuisce al Ministro dell'Interno, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, l'adozione, d'intesa con la PCM, di apposite direttive per disporre voli atti a garantire la sicurezza delle alte personalità istituzionali nazionali ed estere.

In attuazione di tale norma, è stato emanato il **Decreto del Ministro dell'Interno in data 29 luglio 2003**, che reca la "Direttiva sui voli riservati per esigenza di sicurezza", la quale prevede, tra l'altro, che "l'utilizzo di voli protetti può, altresì, essere autorizzato dal Ministro dell'Interno, di iniziativa o su proposta del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza,

quando ciò sia necessario per assicurare la massima riservatezza, per motivi comunque connessi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica".

Quanto sopra è stato conseguentemente disciplinato dal DPCM 13 luglio 2007, in base al quale:

- *per i voli atti a garantire la sicurezza si provvede con i mezzi del Ministero della Difesa, nella disponibilità della PCM (31° Stormo) e con autorizzazione di quest'ultima;*
- *l'utilizzo degli aeromobili della CAI è riservato esclusivamente alle missioni operative e di supporto agli OO.I.S. e, in casi eccezionali, previa autorizzazione del Sottosegretario di Stato alla PCM (svolte nei fatti v.b.), è consentito l'uso degli aeromobili per i voli di sicurezza.*
- *Voli di Stato a favore delle Autorità cui, per espressa disposizione di legge, spetta tale prerogativa. I voli di Stato sono disciplinati da:*
 - *artt. 3 e 4 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, i quali stabiliscono che i voli di stato (cd. Aerei blu) devono essere limitati al Presidente della Repubblica (anche dopo la cessazione dell'incarico), ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Corte costituzionale. Eventuali eccezioni devono essere autorizzate, soprattutto con riferimento agli impegni internazionali, e rese pubbliche sul sito della PCM, salvi i casi di segreto per ragioni di stato.*
 - *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 settembre 2011 ("Direttiva in materia di trasporto aereo di Stato"), che detta disposizioni attuative di dettaglio concernenti trasporto aereo di Stato.*

5.2. Le motivazioni poste alla base dell'utilizzo di un volo di Stato e i casi analoghi.

I profili di pericolosità di Njeem e la necessità di procedere con urgenza hanno suggerito di prevedere ogni possibile scenario, anche quello della sua conduzione in altro luogo di detenzione: da qui la decisione di organizzare un volo per eventuali trasferimenti di Njeem già nella mattina del 21 gennaio 2025.

In tale quadro risultava indispensabile l'utilizzo di un aereo dedicato.

Giova aggiungere che, dal punto di vista dei costi, praticare un rimpatrio urgente nei confronti di un solo soggetto che evidenziava elementi tali da farne presumere la "pericolosità" sia del trasporto che della sicurezza all'arrivo, avrebbe implicato l'impiego di aeromobili "sovradimensionati" o comunque con condizioni economiche di assoluto svantaggio per la parte pubblica.

Peraltro, in punto di concreta fattibilità, rinvenire un operatore commerciale disposto a trasportare la persona in questione non sarebbe stato agevole, in considerazione del fatto che le condizioni di "tempo" e di "luogo" per portare a termine l'operazione avrebbero postulato:

- (1) *immediatezza di azione, non potendosi protrarre la permanenza sul suolo nazionale di un cittadino libico sotto molti aspetti considerato quale emergente fattore di rischio per la sicurezza nazionale;*
- (2) *arrivo in un'area considerata altamente a rischio al di fuori di normali standard di pianificazione del volo, nella consapevolezza che nel sedime aeroportuale non sarebbe stato possibile assicurare le ordinarie condizioni di sicurezza, in ragione non soltanto delle peculiarità del sito, ma anche del risalto mediatico dell'evento per la popolazione locale.*

Da ultimo, militavano a favore di un impiego del volo CAI anche motivazioni di carattere più pratico, giacché la Compagnia (a differenza di altri operatori) sin da quando erano stati chiusi i cieli della Libia era l'unica ad aver sempre assicurato i collegamenti verso la Libia per ragioni differenti e per intrattenere relazioni con Autorità locali. Attività tuttora svolta con regolarità.

In questa prospettiva, il volo ha potuto soddisfare sia le esigenze correlate all'attuazione della procedura di rimpatrio, così come fissate dalle normative comunitarie e nazionali sopra citate (assicurando la sicurezza del passeggero in ogni fase e degli operatori), sia le necessità connesse allo sviluppo di altre contestuali attività proprie della missione istituzionale degli OO.I.S., affidate agli operatori presenti sul volo.

Omissis

5.3. L'impiego del volo per finalità istituzionali.

Il mezzo in questione, dunque, è stato utilizzato esclusivamente per la finalità illustrata e non è mai stato distolto dalla sua destinazione.

Appare evidente l'insussistenza dell'elemento materiale del reato di peculato nella vicenda relativa al rimpatrio di Njeem, anche nella forma del peculato d'uso: il bene non è mai stato sottratto alla sua normale destinazione giuridica, ma è rimasto, in termini sostanziali e funzionali, nella sfera di possesso dell'amministrazione (cfr., ex multis, Cass., Sez. I, ud. 25 gennaio 2016, n. 30244, Rv. 268439 - 01; Cass., sez. VI, ud. 9 luglio 2024, n. 39546, Rv. 287034 - 01).

Per completezza, si rappresenta che, secondo la giurisprudenza di legittimità, per la configurabilità del peculato d'uso il reato va correlato al tipo di utilizzo del mezzo e alla possibilità di individuare nella condotta una appropriazione, seppur temporanea, del bene tale da escludere, in parte qua, la sfera di dominio facente capo all'ente proprietario, ciò che peraltro implica un confronto con la fisiologica destinazione del bene e con la funzione di esso.

6. L'AZIONE DEL GOVERNO È STATA SEMPRE RISPETTOSA DELLA LEGGE.

Quanto fin qui esposto documenta che il Governo ha rigorosamente rispettato la normativa internazionale e nazionale.

La scarcerazione di Njeem è da ascrivere agli errori procedurali ravvisati dalla Corte di Appello di Roma nelle modalità dell'arresto avvenuto su iniziativa della Polizia Giudiziaria, cui non è stato possibile porre immediato rimedio a causa delle criticità emerse in merito alla formulazione del mandato di arresto della Corte Penale Internazionale e all'esistenza di concomitante richiesta di estradizione per i medesimi fatti avanzata dalle Autorità libiche.

Disposta la scarcerazione di Njeem, la misura più celere da adottare ai fini della sicurezza nazionale era il decreto di espulsione.

In considerazione di quanto esposto, si chiede che il Tribunale voglia disporre l'archiviazione.

V. Il quadro normativo di riferimento

Così sintetizzate le risultanze istruttorie e le prospettazioni degli indagati, è necessario un richiamo al quadro normativo di riferimento.

Come già chiarito, la richiesta di cooperazione rivolta dalla CPI all'Italia è stata avanzata ai sensi degli artt. 58, 59, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 96 e 99 dello Statuto di Roma ed aveva ad oggetto non solo l'arresto provvisorio finalizzato alla consegna del ricercato Almasri, ma anche la perquisizione ed il sequestro, per finalità probatorie, di beni rinvenuti in suo possesso, specificamente indicati nell'ordine predisposto dalla Cancelleria della Corte su mandato della Camera Preliminare.

Lo Statuto della CPI è stato ratificato dallo Stato italiano con legge n. 232 del 12 luglio 1999 che, all'art. 2, dispone: *piena ed intera esecuzione è data allo Statuto ... a decorrere dalla data della sua entrata in vigore ...*

Esso individua i principi posti a base dell'attività giurisdizionale in materia, ravvisati essenzialmente nell'indipendenza dei giudici, nella cooperazione della Corte con gli Stati, nei presupposti normativi della nuova funzione giudiziaria internazionale, nonché nell'automaticità

dell'attivazione della giurisdizione stessa. Si compone di centoventotto articoli, preceduti da un preambolo, ed è diviso nei seguenti tredici capitoli: 1) istituzione della Corte; 2) giurisdizione, ricevibilità, legge applicabile; 3) principi generali di diritto penale; 4) composizione ed amministrazione della Corte; 5) indagini e incriminazione; 6) processo; 7) pene; 8) appello e revisione; 9) cooperazione ed assistenza giudiziaria internazionali; 10) esecuzione; 11) Assemblea degli Stati parte, 12) finanziamento; 13) clausole finali. La Corte penale internazionale nasce in quanto "istituzione permanente che può esercitare la giurisdizione sulle persone fisiche per i più gravi crimini di portata internazionale" ai sensi dello Statuto, rappresentando la naturale evoluzione ed il superamento, in funzione del rispetto del principio del giudice naturale, dei Tribunali speciali istituiti per giudicare sui gravi crimini commessi in Jugoslavia e in Ruanda. Essa ha sede a L'Aja, in Olanda, e suoi organi sono la Presidenza, le Sezioni preliminari, dibattimentale e d'appello, l'ufficio del *Prosecutor* (ovvero il Procuratore) e la Cancelleria. Nello Statuto della Corte sono acquisiti i più significativi – e condivisi - principi in materia di diritto e procedura penale, quali quelli della responsabilità penale personale, del "nullum crimen, nulla poena sine lege", della irretroattività della legge penale, del *ne bis in idem*, del giudice naturale, del contraddittorio e dell'equo processo.

La Corte ha una competenza per materia che riguarda, ai sensi dell'art. 5, a) il genocidio; b) i crimini contro l'umanità (tra cui la tortura); c) i crimini di guerra (tra cui, ancora, la tortura); d) l'aggressione, secondo le definizioni dettate, per i primi tre, dagli artt. 6, 7 e 8 dello Statuto e per il quarto dall'art. 8 *bis*, introdotto con l'emendamento allo Statuto approvato dalla Conferenza di Kampala il 10 giugno 2010, che ha anche disciplinato le condizioni per l'esercizio da parte della CPI della giurisdizione su tale crimine (art. 15 bis e 15 ter) e ampliato il novero dei crimini di guerra (art. 8, par. 2, lett. e), XIII, XIV e XV)¹⁴⁴.

Si tratta, evidentemente, dei crimini di maggiore rilevanza per la comunità internazionale, riconosciuti ormai come tali dal diritto internazionale generale, che è essenzialmente consuetudinario. Ed è noto che il diritto internazionale generale assume, nella gerarchia delle fonti, in forza della previsione di cui all'art. 10 Cost., una posizione sovraordinata anche rispetto alla nostra Carta costituzionale.

I rapporti tra la CPI e gli Stati nazionali, come delineati dallo Statuto, sono ispirati ai due principi della complementarità e della collaborazione.

Secondo il principio della complementarità, a cui lo Statuto fa riferimento fin dal suo preambolo, la Corte non può essere attivata se lo Stato che ha giurisdizione su un determinato caso sta svolgendo indagini o sta esercitando l'azione penale oppure se abbia già svolto indagini e abbia deciso di non procedere contro le persone accusate dei fatti. L'irricevibilità da parte della Corte viene, però, meno se allo Stato competente manca la "volontà" o l'effettiva "capacità" di svolgere le indagini e di perseguire le persone coinvolte oppure se la decisione di non procedere sia dovuta ad assenza di volontà o di capacità da parte dello Stato. In applicazione del principio del *ne bis in idem*, il caso è irricevibile anche se le persone sono state già giudicate per gli stessi fatti, sempre che tale procedimento si sia svolto rispettando i criteri dell'equo processo e dell'imparzialità e non sia stato motivato dall'intento di sottrarre il caso alla giurisdizione della CPI. A conferma di questo principio di complementarità, viene stabilito che il Procuratore, prima di iniziare un'inchiesta, *ne dà notifica a tutti gli Stati parte* e a quelli che *sarebbero ordinariamente forniti di giurisdizione* sui crimini in oggetto, salva la precisazione che *può informare tali Stati in via riservata e, se lo ritiene necessario per la protezione delle persone, per prevenire la distruzione di prove o per impedire che le persone si rendano latitanti, può limitare l'ampiezza delle informazioni fornite agli Stati*¹⁴⁵.

Il principio della cooperazione da parte degli Stati deriva, per necessità, dal fatto che la Corte non possiede strumenti autonomi per procedere alla raccolta di prove e di testimonianze, per svolgere

¹⁴⁴ Tale emendamento è stato ratificato dall'Italia con legge del 10 novembre 2021, n. 202.

¹⁴⁵ Cfr. art. 18 co. 1 dello Statuto.

altre attività di indagine e procedere all'arresto delle persone sottoposte al suo giudizio. Per tutte queste attività è necessaria la collaborazione degli Stati parte (o che comunque hanno accettato la giurisdizione della Corte per il caso concreto), i quali devono anche provvedere agli opportuni adattamenti del proprio ordinamento interno. Tale collaborazione è viepiù necessaria, considerato altresì che il processo dinanzi alla Corte non può svolgersi né in assenza, né in contumacia, ma postula ex art. 63 dello Statuto la presenza fisica dell'imputato.

Il Capitolo IX, dedicato, appunto, alla cooperazione internazionale e all'assistenza giudiziaria, apre con l'"obbligo generale di cooperare" (art. 86), cui fanno seguito le disposizioni generali riassunte nell'art. 87. Il successivo art. 88 ("Procedure disponibili secondo la legislazione nazionale") contiene un obbligo di produzione o adeguamento normativo, poiché prevede che gli Stati parte si adoperino per predisporre nel loro ordinamento nazionale procedure appropriate per realizzare tutte le forme di cooperazione indicate nel capitolo. Gli articoli 89, 90 e 91 disciplinano taluni aspetti procedurali di arresto e consegna, l'art. 92 disegna una procedura d'urgenza ("*Provisional arrest* o fermo"), mentre negli articoli successivi sono disciplinati sia gli altri strumenti di cooperazione – omologhi della "mutua assistenza" nelle cooperazioni tra Stati – e la relativa esecuzione (artt. 93, 96 e 99) sia l'eventuale differimento della loro messa in opera o esecuzione (artt. 94 e 95). L'art. 97¹⁴⁶ prevede l'obbligo di consultazioni, che lo Stato parte – investito di una richiesta ai sensi del capitolo IX e che constati difficoltà che potrebbero intralciarne o impedirne l'esecuzione – è tenuto ad avviare "senza indugio" con la Corte per risolvere il problema. L'obbligo di consultazioni è ribadito all'art. 91 co. 4¹⁴⁷, a proposito della richiesta di arresto e consegna, all'art. 93 co. 3¹⁴⁸, all'art. 96 co. 3¹⁴⁹, a proposito delle *altre richieste di cooperazione ex art. 93*. Sono poi regolati la rinuncia alle immunità e il consenso alla consegna (art. 98), nonché il funzionamento del principio di specialità (art. 101). Il Capitolo IX si chiude con l'art. 102, che distingue i significati dei termini *estradizione* (richiesta da Stato a Stato) e *consegna* (richiesta dalla Corte allo Stato) e punta a creare un legame di forte verticalità, proprio in relazione a tale ultimo istituto, a sua volta inscindibilmente legato a quello del mandato d'arresto¹⁵⁰.

¹⁴⁶ L'articolo 97 - Consultazioni – dispone che "quando uno Stato parte, investito di una richiesta ai sensi del presente capitolo, constata che la stessa solleva difficoltà che potrebbero intralciarne o impedirne l'esecuzione, esso consulta senza indugio la Corte per risolvere il problema. Tali difficoltà potrebbero, in modo particolare, essere le seguenti: a) le informazioni non sono sufficienti per dar seguito alla richiesta; b) nel caso di una richiesta di consegna, la persona reclamata rimane introvabile malgrado ogni sforzo dispiegato, oppure l'inchiesta svolta ha permesso di determinare che la persona che si trova nello Stato di detenzione non è manifestamente quella indicata dal mandato; c) il fatto che lo Stato richiesto sarebbe costretto, per dar seguito alla richiesta nella forma in cui si trova, di infrangere un obbligo convenzionale che già ha nei confronti di un altro Stato.

¹⁴⁷ Testo richiamato in nota 8.

¹⁴⁸ L'art. 93 co. 3 dispone che "Se l'esecuzione di una particolare misura di assistenza descritta in una richiesta presentata in forza del paragrafo 1 è vietata nello Stato richiesto in forza di un principio giuridico fondamentale di applicazione generale, lo Stato richiesto intraprende senza indugio consultazioni con la Corte per tentare di risolvere la questione. Durante tali consultazioni, si esamina se l'assistenza può essere fornita in altro modo o accompagnata da determinate condizioni. Se la questione non è risolta all'esito delle consultazioni la Corte modifica la domanda.

¹⁴⁹ L'art. 96 co. 3 dispone testualmente che: "se la Corte lo domanda, uno Stato parte intrattiene con essa, sia in generale sia a proposito di una particolare questione, consultazioni sulle condizioni previste dalla sua legislazione che potrebbero applicarsi come previsto a paragrafo 2 capoverso e). Nell'ambito di tali consultazioni lo Stato parte informa la Corte di particolari esigenze della sua legislazione".

¹⁵⁰ Sul punto è stato osservato che nel corso del negoziato per lo Statuto di Roma, la esplicita e preliminare differenziazione dell'istituto della "consegna" alla Corte da quello della "estradizione" ad un altro Stato, è stata vista come strumento tassonomico volto ad evitare le rigidità di principi e requisiti propri dell'estradizione: basti porre mente, ad esempio, a come molti Stati, specie quelli di civil law, proibiscano l'estradizione dei cittadini, e basti pensare ai requisiti probatori che si applicano all'estradizione in molte giurisdizioni di common law. Invece, come si dirà meglio, nello Statuto di Roma, le autorità giudiziarie dello Stato richiesto non possono esaminare la legalità del mandato o pronunciarsi sulla contestazione dell'habeas corpus. Lo Statuto difatti ammette – peraltro solo indirettamente – che lo Stato possa solo constatare le dichiarazioni e le informazioni che la Corte, dal canto suo, deve allegare a supporto della sua richiesta. Sempre lo Statuto, d'altronde, richiede che i requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale per la consegna non siano mai più gravosi di quelli applicabili all'estradizione interstate e, altresì, che eventuali problemi ad essi

6 l. Kc

Per quanto riguarda il suo ambito di giurisdizione, la Corte può esercitare le sue attività se il fatto si è svolto nel territorio di uno Stato parte, oppure se le persone accusate dei fatti abbiano la nazionalità di uno Stato parte. In questi due casi, che sono alternativi, la competenza della Corte è automatica, nel senso che il consenso dello Stato è considerato implicito nel fatto di aver ratificato lo Statuto di Roma. Nel caso in cui non operi nessuno dei due criteri di collegamento, la Corte può tuttavia attivarsi se lo Stato interessato dai fatti (per territorio o per nazionalità), che non sia parte, dichiara di accettare la competenza della Corte sul caso concreto, impegnandosi a prestare la collaborazione necessaria. In questo senso, la giurisdizione della Corte non può definirsi "universale", ma presuppone sempre il consenso (e poi la collaborazione) degli Stati.

Unica eccezione a questo principio è data dall'ipotesi in cui la Corte sia attivata dal Consiglio di sicurezza, quando quest'ultimo segnali e sottoponga al Procuratore, in base al Capitolo VII della Carta dell'Onu, una situazione nella quale siano stati commessi crimini, rientranti nella giurisdizione della Corte, che abbiano comportato una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Ed è proprio questa la situazione che si è verificata nel caso del procedimento nei confronti dell'Almasri. Senza entrare nel merito – ciò esulando dalla competenza di questo Tribunale – basti ricordare che, a monte della richiesta del Procuratore, del mandato di arresto e dell'ordine di perquisizione e sequestro emessi dalla Camera Preliminare, vi era stata, appunto, una segnalazione del Consiglio di Sicurezza e la succitata Camera, a maggioranza, aveva ritenuto, come puntualmente ricordato dagli indagati, di *non avvalersi del proprio potere discrezionale proprio motu per determinare l'ammissibilità del caso... senza pregiudizio per la determinazione di eventuali future contestazioni riguardanti la competenza della Corte o l'ammissibilità del caso ai sensi dell'art 19 dello Statuto.*

In ogni caso, l'eventuale questione pregiudiziale sulla competenza della Corte e sulla procedibilità non può essere sollevata dallo Stato richiesto della cooperazione ma, ove eccepita dall'imputato o destinatario del mandato di arresto o dallo Stato che avrebbe la giurisdizione, la relativa decisione è rimessa alla Corte. Pendente tale decisione, il Procuratore può richiedere alla Corte l'autorizzazione, tra l'altro, per: impedire, in cooperazione con gli Stati interessati, che coloro nei cui confronti il Procuratore ha già richiesto un mandato d'arresto ai sensi dell'articolo 58 si rendano latitanti¹⁵¹. Va, altresì ribadito che, ai sensi dell'art. 95 dello Statuto, solo *se la Corte esamina*

inerenti siano risolti tramite le consultazioni con la Corte che, ai sensi dell'art. 97, lo Stato deve intraprendere "senza indugio".

¹⁵¹ Per completezza si riporta per esteso il testo dell'art. 19 - *Questioni pregiudiziali sulla competenza della Corte e la procedibilità del caso.* 1. La Corte accerta la propria competenza su qualsiasi caso portato dinanzi ad essa. La Corte può d'ufficio pronunciarsi sulla procedibilità del caso in conformità all'articolo 17. 2. Eccezioni in ordine alla procedibilità del caso, fondate sui motivi indicati nell'articolo 17, ovvero eccezioni in ordine alla competenza della Corte possono essere proposte da: a) l'imputato o colui nei confronti del quale è stato emesso ai sensi dell'articolo 58 un mandato d'arresto o di comparizione; b) lo Stato che ha giurisdizione riguardo al crimine in esame, per via del fatto che su tale caso sta conducendo o ha già condotto indagini o procedimenti penali; c) lo Stato del quale sia richiesta, ai sensi dell'articolo 12, l'accettazione della competenza. 3. Il Procuratore può richiedere alla Corte di pronunciarsi sulla questione di competenza o di procedibilità. Nei procedimenti relativi alla competenza o alla procedibilità, anche coloro che hanno segnalato la situazione ai sensi dell'articolo 13 e le vittime del crimine possono presentare osservazioni alla Corte. 4. L'improcedibilità di un caso o l'incompetenza della Corte possono essere eccepite per una sola volta dalle persone o dagli Stati indicati nelle disposizioni del paragrafo 2. L'eccezione deve essere proposta prima o nel momento iniziale del processo. In circostanze eccezionali, la Corte può autorizzare che l'eccezione sia proposta più di una volta o in momento successivo alla fase di apertura del processo. Le eccezioni di improcedibilità proposte nella fase di apertura del processo o successivamente con l'autorizzazione della Corte possono essere fondate esclusivamente sull'articolo 17, paragrafo 1, lettera c). 5. Gli Stati indicati alle disposizioni del paragrafo 2, capoversi b) e c) devono proporre l'eccezione il prima possibile. 6. Prima della conferma delle imputazioni, le eccezioni sulla procedibilità del caso e sulla competenza della Corte devono essere proposte alla Camera Preliminare. Dopo la convalida delle imputazioni, le stesse devono essere proposte alla Camera di primo grado. Le decisioni sulla competenza o la procedibilità possono essere impugnate avanti la Camera d'Appello in conformità all'articolo 82. 7. Se lo Stato di cui al paragrafo 2, capoversi b) o c) propone un'eccezione, il Procuratore sospende le indagini sino a che la Corte non abbia adottato una decisione in conformità

u h jk

un'eccezione d'inammissibilità in applicazione degli articoli 18 e 19, lo Stato richiesto può soprassedere all'esecuzione di una richiesta presentata in forza del presente capitolo, fino a quando la Corte non abbia specificatamente ordinato che il Procuratore può continuare a raccogliere elementi di prova in applicazione dei succitati articoli.

Da ciò consegue che, in mancanza di tale eccezione, certamente non può lo Stato parte, che sia destinatario della richiesta di cooperazione, sindacare d'ufficio l'*ammissibilità del caso*. Cosa che, invece, il Ministro ha sostenuto, sia nell'intervento in Parlamento che nella memoria scritta, di poter fare.

Lo Statuto, in quanto fonte di diritto internazionale pattizio – che, per la sua stessa essenza, comporta l'impegno di ogni Stato aderente al rispetto di quanto previsto nell'atto conclusivo - prevale, in base al richiamo contenuto negli artt. 11 e 117 Cost., sulle norme di legge nazionale, ponendosi nella gerarchia delle fonti di diritto del nostro Paese ad un livello intermedio tra le norme della Costituzione e quelle ordinarie: si tratta – dice la Corte costituzionale¹⁵² – di "*norme interposte*", come, del resto, espressamente previsto dall'attuale formulazione dell'art. 696 c.p.p., che sancisce la *prevalenza del diritto dell'Unione europea, delle convenzioni [internazionali] e del diritto internazionale generale*. Come è stato osservato dalla dottrina, il testo dell'art. 696 c.p.p. precisa, poi, che tale prevalenza non è limitata alle aree tematiche specificamente prese in considerazione (estradizioni, rogatorie internazionali, domande di assistenza giudiziaria internazionali, effetti delle sentenze penali straniere, esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane) ma si estende anche agli «altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale». "*La presenza di fonti sovranazionali e internazionali cui deve riconoscersi prevalenza riduce dunque a un ruolo sussidiario le norme di fonte interna, ivi comprese le stesse norme che, nel codice, si trovano scritte nei titoli II e successivi del libro XI. Ruolo sussidiario, però, non significa ruolo del tutto trascurabile ... In particolare, l'incidenza delle norme interne è innegabile (e può anche essere decisiva) pure nella gestione concreta dei rapporti con gli Stati con i quali un legame esiste a livello sovranazionale o internazionale, se e nella misura in cui le norme pattizie lasciano spazio per integrazioni e/o per deroghe. Sotto questo secondo profilo si pensi specialmente alle normative volte a individuare gli organi cui spetta intervenire nel procedimento diretto a dare risposta alle richieste di cooperazione provenienti da autorità straniere: avrebbe poco senso, in linea di principio, che di ciò si occupassero dettagliatamente le convenzioni internazionali o le fonti dell'Unione europea. Si dovrà dunque fare riferimento alle norme interne per ricavarne regole, quantomeno integrative, a loro volta essenziali per il funzionamento pratico di determinati istituti*".

Nella specie, le norme interne per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto della CPI sono state introdotte con legge 20 dicembre 2012 n.237, approvata dopo un lungo e travagliato iter parlamentare.

dell'articolo 17. 8. Pendente la decisione della Corte, il Procuratore può richiedere alla stessa l'autorizzazione: a) a compiere gli atti di indagine necessari indicati nell'articolo 18 paragrafo 6; b) ad assumere dichiarazioni o deposizioni o testimonianze da testimoni o a completare la raccolta e l'esame degli elementi di prova che abbiano avuto inizio prima della proposizione dell'eccezione; c) ad impedire, in cooperazione con gli Stati interessati, che coloro nei cui confronti il Procuratore ha già richiesto un mandato d'arresto ai sensi dell'articolo 58 si rendano latitanti. 9. La proposizione dell'eccezione non incide sulla validità degli atti compiuti in precedenza dal Procuratore, o degli ordini o dei mandati emessi in precedenza dalla Corte. 10. Se la Corte ha dichiarato l'improcedibilità del caso ai sensi dell'articolo 17, il Procuratore può avanzare richiesta per la revisione della decisione, qualora accerti pienamente il verificarsi di fatti nuovi che abbiano fatto venire meno le ragioni sulle quali si fondava la precedente dichiarazione di improcedibilità del caso adottata ai sensi dell'articolo 17. 11. Se il Procuratore, con riferimento a quanto indicato nell'articolo 17, sospende le indagini può richiedere che lo Stato interessato lo informi sullo svolgimento della procedura. Tali notizie devono essere, a richiesta dello Stato in oggetto, tenute riservate. Se successivamente il Procuratore decide di procedere alle indagini deve darne formale notizia allo Stato la cui procedura era all'origine della sospensione.

¹⁵² Cfr. sentenze Corte Cost. n. 348 e 349 del 2007.

u R- ja

L'art. 1, intitolato "Obbligo di cooperazione", stabilisce che *lo Stato italiano coopera con la CPI conformemente alle disposizioni dello Statuto ... della presente legge, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano; rispetto dei principi fondamentali richiamato anche ai successivi artt. 3, 13 co. 3 lett. c), 16 co. 3 lett. b).*

L'art. 2 - *Attribuzioni del Ministro della giustizia* – statuisce che *1. I rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito. Il Ministro della giustizia, ove ritenga che ne ricorra la necessità, concorda la propria azione con altri Ministri interessati, con altre istituzioni o con altri organi dello Stato. Al Ministro della giustizia compete altresì di presentare alla Corte, ove occorra, atti e richieste. 2. Nel caso di concorso di più domande di cooperazione provenienti dalla Corte penale internazionale e da uno o più Stati esteri, il Ministro della giustizia ne stabilisce l'ordine di precedenza, in applicazione delle disposizioni contenute negli articoli 90 e 93, paragrafo 9, dello statuto. 3. Il Ministro della giustizia, nel dare seguito alle richieste di cooperazione, assicura che sia rispettato il carattere riservato delle medesime e che l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute.*

L'art. 3 – *sulle norme applicabili* – opera un rinvio alle norme contenute nel libro undicesimo, titoli II, III e IV, del codice di procedura penale, in materia di consegna, di cooperazione e di esecuzione di pene, per quanto non diversamente disposto dalla presente legge e dallo statuto. Per il compimento degli atti di cooperazione richiesti si applicano le norme del codice di procedura penale, fatta salva l'osservanza delle forme espressamente richieste dalla Corte penale internazionale che non siano contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

Laddove poi la citata legge detta le norme per l'applicazione della misura cautelare ai fini della consegna (art. 11), la procedura per la consegna (art. 13) e l'applicazione provvisoria della misura cautelare (art. 14), è previsto che il Procuratore generale, ricevuti gli atti, chieda e la Corte d'Appello di Roma provveda all'applicazione della misura cautelare, che può essere negata solo nelle ipotesi tassativamente indicate dall'art. 13¹⁵³.

Pur prevedendo all'art. 14 - in attuazione della disposizione di cui all'art. 92 Statuto – l'applicazione provvisoria della misura cautelare, la legge speciale non disciplina la facoltà di arresto della polizia giudiziaria, quale è, invece, regolata dall'art. 716 c.p.p. Tale norma sotto la rubrica - Arresto da parte della polizia giudiziaria – dispone che *1. Nei casi di urgenza, la polizia giudiziaria può procedere all'arresto della persona nei confronti della quale sia stata presentata domanda di arresto provvisorio se ricorrono le condizioni previste dall'articolo 715 comma 2. Essa provvede altresì al sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato. 2. L'autorità che ha proceduto all'arresto ne informa immediatamente il Ministro della giustizia e al più presto, e comunque non oltre quarantotto ore, pone l'arrestato a disposizione del presidente della Corte di Appello nel cui distretto l'arresto è avvenuto, mediante la trasmissione del relativo verbale. 3. Quando non deve disporre la liberazione dell'arrestato, il presidente della Corte di Appello, entro le successive quarantotto ore, convalida l'arresto con ordinanza disponendo, se ne ricorrono i presupposti*

¹⁵³ Le ipotesi in cui la Corte può dichiarare che non sussistono le condizioni della consegna sono le seguenti: a) *non è stato emesso dalla Corte penale internazionale 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, fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 89, paragrafo 2, dello statuto.* In caso di exceptio difetto di giurisdizione della Corte penale internazionale, con norma in linea con le disposizioni di cui all'art. 95 dello Statuto, è previsto che la Corte d'Appello di Roma, *ove l'eccezione non sia manifestamente infondata, sospende con ordinanza il procedimento fino alla decisione della Corte penale internazionale e trasmette gli atti al Ministro della giustizia per l'ulteriore inoltrare alla stessa. Il difetto di giurisdizione non può essere exceptio né ritenuto quando si tratta di sentenza definitiva di condanna.* In nessun caso, invece, il vaglio nazionale potrà riguardare la regolarità del rilascio del mandato d'arresto da parte della Corte ai sensi dell'art. 58, comma 1, lett. a) e b) dello Statuto.

u l- JMC

l'applicazione di una misura coercitiva. Dei provvedimenti dati informa immediatamente il Ministro della giustizia. 4. La misura coercitiva è revocata se il Ministro della giustizia non ne chiede il mantenimento entro dieci giorni dalla convalida. 5. Si applicano le disposizioni dell'articolo 715 commi 5 e 6.

La Corte d'Appello di Roma, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello, i magistrati del DAG, il Capo di Gabinetto Bartolozzi – e, sembrerebbe, sulla base della memoria sottoscritta dal Ministro Nordio e dagli altri indagati, anche lo stesso Ministro della Giustizia - hanno ritenuto che tale mancata previsione fosse frutto di una specifica *voluntas legis* e hanno escluso che fosse applicabile l'art. 716 c.p.p., valorizzando la specialità della legge 237/12, rispetto alla disciplina codicistica, oltre ai principi costituzionali in tema di libertà personale.

Tale decisione è stata fortemente criticata dalla maggior parte della dottrina e dai primi commentatori. Ciò sulla base innanzi tutto di un argomento testuale, costituito dal rinvio mobile operato dal citato art.3 alle norme del c.p.p., *per tutto quanto non diversamente disposto*; in secondo luogo, in ragione di un argomento logico – sistematico, nella misura in cui il passaggio previsto come necessario dagli artt. 4, 11, 13 e 14 della legge n. 237/12 per l'esecuzione delle richieste di cooperazione, specie se finalizzate all'arresto, prodromico alla consegna, di persone ricercate oppure alla ricerca delle prove, mediante perquisizioni e sequestri - da Ministro a Procuratore Generale e da questi alla Corte d'Appello - comporterebbe una dilatazione di tempi di risposta difficilmente compatibile con l'urgenza di fermare chi magari è solo in transito nel nostro territorio o, comunque, c'è il rischio che si dia alla fuga.

Tale interpretazione sarebbe – si dice - anche in contrasto con gli obblighi derivanti dagli artt. 89 e 59 dello Statuto, che, avendo il rango di *norme interposte*, devono prevalere sulla norma di legge ordinaria. A tal proposito, secondo certa dottrina, *l'art. 89, comma 1, è stato da sempre letto nel senso che la trasmissione di una richiesta di arresto e consegna inneschi l'obbligo per lo Stato Parte di ottemperarvi attraverso, rispettivamente, la localizzazione (ove ancora occorra), l'arresto e, infine, la consegna dell'individuo ricercato, a meno che non si verificano problemi tecnici, come quelli di cui parla l'art. 97, che richiedono (e impongono) consultazioni con la Corte. Cosicché il principio di immediatezza, stabilito nel primo comma dell'art. 59, e l'obbligo delle autorità nazionali, di cui al comma 2, di condurre tempestivamente la persona arrestata dinanzi a un'autorità giudiziaria, e di cui al paragrafo 7, di consegnarla il prima possibile quando è emesso un ordine, impongono che i passaggi intrapresi ai sensi dell'articolo 59 devono essere adottati con speditezza (promptly nel testo inglese). La dottrina a commento dello Statuto ha da sempre sostenuto che i parametri di valutazione della congruità di tale speditezza non possono essere lasciati esclusivamente alla libertà di manovra delle legislazioni o delle prassi nazionali, ma vanno cercati nel diritto internazionale e nei relativi standard. È, cioè, il diritto internazionale che funge da parametro di valutazione della congruità dei termini previsti dalle norme interne. Peraltro, se è vero che allo Stato richiesto è consentito di posticipare l'esecuzione dell'ordine di consegna alla Corte, è altrettanto vero che ciò si verifica solo per circostanze eccezionali, espressamente contemplate, previa contestazione dinanzi alla Corte stessa e solo fino a quando essa non si sia pronunciata, ai sensi dell'art. 95.*

In più, si è osservato che un simile sistema garantirebbe una forma di cooperazione sicuramente meno efficace di quella prevista nei rapporti con gli altri Stati dalla maggior parte delle convenzioni in materia di cooperazione giudiziaria internazionale approvate e in vigore in Italia. Il che sarebbe in violazione dell'art. 91 dello Statuto, che, come già ricordato, dispone che *le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose ... rispetto alle richieste di estradizione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse tra lo Stato richiesto e gli altri Stati, ... anzi, se possibile, dovrebbero esserlo di meno*. In ogni caso, condurrebbe ad un risultato irrazionale e irragionevole, se sol si considera che la cooperazione con gli altri Stati è una forma di cooperazione orizzontale, mentre quella con la CPI è una cooperazione di tipo verticale, che presuppone e postula una deroga al principio di sovranità in funzione dell'obiettivo del perseguimento dei crimini di maggiore gravità,

quali sono quelli, su cui ha competenza la CPI, che sono riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario, che il ricordato art. 10 co. 1 Cost. colloca al vertice della gerarchia delle fonti.

Ancora, è stato sottolineato che la legge che ha recepito l'Accordo in tema di estradizione e cooperazione giudiziaria tra Italia Usa parimenti non prevede espressamente l'arresto della PG; eppure, non si è mai messo in dubbio che, a fronte di un mandato di arresto emesso dagli Stati Uniti, comunicato tramite Interpol, non fosse applicabile la procedura dettata in via generale dall'art. 716 c.p.¹⁵⁴. Ragione per cui - al contrario - interpretare il sistema di cui alla legge n. 237/12 come chiuso e tale da non consentire, a fronte di una richiesta d'urgenza ex art. 92 dello Statuto, all'autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti provvisori, ai sensi dell'art. 716 c.p.p., condurrebbe ad un risultato non solo contrario alle citate norme convenzionali, ma non conforme al principio di ragionevolezza-uguaglianza.

In alcune recenti pronunce della Suprema Corte è stato, del resto, chiarito che la segnalazione all'Interpol da parte dello Stato richiedente, utilizzata da molteplici trattati in materia, costituisce in sé una domanda volta all'adozione di misure precautelari, da porre in essere, in via d'urgenza, a carico di un soggetto, preordinatamente all'inoltro di una domanda di estradizione¹⁵⁵ e che il canale utilizzato per veicolare la domanda di arresto provvisorio ne garantisce, inoltre, la provenienza e ufficialità¹⁵⁶. Più di recente, la Cassazione¹⁵⁷ ha osservato che, *nell'ambito del sistema di informazione Interpol sono ... veicolati gli "avvisi di ricerca rossi" (red notice), ovvero le richieste di uno Stato parte di localizzare una persona al fine del suo arresto a scopo di estradizione (art. 82) ... Gli avvisi per essere pubblicati da Interpol devono rispondere (art. 83) ad una serie di condizioni (il reato deve essere di particolare gravità; non deve rientrare tra le categorie di reati per i quali non si fa luogo a pubblicazione dell'avviso; la pena edittale o da eseguire deve essere di una certa entità) e contenere precisi "dati minimi" per quanto concerne sia l'identificazione della persona ricercata (nome, cognome, almeno l'anno di nascita; in alternativa descrizione fisica o profilo del DNA o impronte digitali o dati contenuti nei documenti di identità; nonché fotografie), sia le ragioni della richiesta di arresto (la esposizione dei fatti, che deve fornire una descrizione concisa e chiara delle attività criminali della persona ricercata; la fattispecie penale e le disposizioni giuridiche nelle quali rientra l'illecito; la massima pena applicabile, la pena imposta o quella ancora da scontare; il riferimento ad un mandato di arresto valido o ad una decisione giudiziaria equivalente). Lo Stato che richiede la diffusione dell'avviso rosso deve inoltre assicurare, attraverso il suo Ufficio centrale nazionale, che l'extradizione verrà richiesta all'arresto della persona, in conformità con le leggi nazionali e/o ai trattati bilaterali e multilaterali applicabili (art. 84). Prima della pubblicazione, e quindi della diffusione, dell'avviso rosso, il Segretariato generale di Interpol procede ad una verifica legale del rispetto dei requisiti richiesti (art. 86). Il Regolamento prevede che, una volta che una persona oggetto di un avviso rosso è localizzata nel territorio di uno Stato, quest'ultimo informi immediatamente l'Ufficio centrale nazionale dello Stato richiedente e il Segretariato Generale dell'avvenuta localizzazione della persona, "fatte salve le limitazioni derivanti dalle leggi nazionali e da trattati internazionali applicabili" e adotti "tutte le misure concesse dalle leggi nazionali e dai trattati internazionali applicabili, come la custodia cautelare della persona ricercata o il monitoraggio o la limitazione dei suoi spostamenti" (art. 87).*

¹⁵⁴ Cfr. per un precedente relativo ad un procedimento di convalida e applicazione di misura a seguito di arresto della PG di persona destinataria di un mandato di arresto degli Stati Uniti diramato tramite Interpol, Corte di cassazione penale, sez. VI, 30 ottobre 2024 n. 40153 che, nella specie, ha annullato l'ordinanza per l'omessa traduzione nella lingua conosciuta dallo straniero ma non già per la non applicabilità dell'art. 716 c.p.p.

¹⁵⁵ Cfr. Cass. Sez. 6, n. 32492 del 14/06/2016, Rv. 268321.

¹⁵⁶ Così Cassazione penale sez. VI, 03/10/2019, dep. 31/10/2019, n.44665.

¹⁵⁷ Cfr. Cass. VI Sez. n. 1622/21 del 16.12.2020 e Cass. sez. VI, 22/01/2025, dep. 21/03/2025, n.11499.

u h g

Non vi sarebbe, quindi, motivo di ritenere che tale principio non sia applicabile al caso in cui la segnalazione provenga dalla CPI, posto che la Corte ha concluso un accordo con Interpol¹⁵⁸ e che lo Statuto prevede espressamente Interpol come ulteriore canale di trasmissione delle richieste di cooperazione.

Nella stessa direzione è anche *l'accordo di lavoro firmato da Europol e dalla CPI, di recente implementato con altri due strumenti giuridici il 18 settembre 2024: un "Liason Officer Agreement", il quale consente alla CPI di nominare un ufficiale di collegamento presso Europol, e un nuovo memorandum d'intesa, che abilita ora la CPI al collegamento con la piattaforma di comunicazione SIENA di Europol, consentendo lo scambio sicuro di informazioni operative sensibili. Da quando è entrato in vigore il Regolamento Europol 2016/794, nel maggio 2017, l'Agenzia mira a facilitare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi degli Stati membri dell'UE e delle terze Parti per identificare e indagare su individui, reti e gruppi coinvolti nella commissione di crimini internazionali fondamentali attraverso il suo "Analysis Project", nel cui contesto Europol fornisce supporto analitico, semplifica lo scambio di informazioni, esegue il monitoraggio online e fornisce intelligence da fonti aperte.*

In questo senso, è stato ricordato che pure il diritto dell'Unione Europea impone agli Stati membri di adempiere alle richieste di cooperazione della CPI.

... Più specificamente, il sostegno alla Corte penale internazionale era ed è tra le poche azioni di politica estera univoche e incisive assunte dall'Unione, anche in virtù della perfetta assonanza fra Statuto di Roma e Trattato sull'Unione europea in merito al rispetto dei diritti umani e al mantenimento della pace. Tant'è che lo Statuto si collocava armonicamente all'interno della prima strategia di sicurezza europea "interpilastro" (European Security Strategy - ESS) adottata dal Consiglio nel 2003, che individuava tra gli obiettivi strategici dell'UE un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace e ... sulla rule of law. L'Unione aggiornava ancora le suddette posizioni con la Decisione del Consiglio 2011/168/PESC100, con l'obiettivo di potenziare l'efficacia della Corte e la cooperazione con essa, e di spingere per l'attuazione del principio di complementarità. In conformità con tale decisione, veniva poi adottato un Action Plan to follow-up on the Decision on the International Criminal Court approvato dal Comitato politico e di sicurezza in data 12.7.2011, in cui, oltre a raccomandare ai Paesi dell'Unione di evitare contatti non essenziali ("should avoid non essential contacts") con i soggetti colpiti da mandati di arresto della CPI, in linea con quanto già previsto dalla Linee guida sugli affari legali delle Nazioni Unite, si prevede che l'UE e gli Stati membri adottino azioni efficaci per promuovere la piena cooperazione degli Stati con la Corte, ivi compresa la pronta esecuzione dei mandati di arresto ("the EU and its Member States will undertake consistent action to encourage full cooperation of States with the ICC including the prompt execution of arrest warrants"). Anche il Parlamento europeo operava nella stessa direzione, con una Risoluzione, richiamando l'UE e gli Stati membri a soddisfare tutte le richieste della Corte per garantire l'esecuzione dei mandati di arresto pendenti e la fornitura di informazioni, comprese le richieste volte a identificazione, congelamento e sequestro dei beni degli indagati, anche attraverso la rete inter-agenzia (CARIN) per il recupero dei detti beni. Inoltre, ... si incoraggiavano gli Stati membri dell'UE ad aggiungere all'articolo 83 TFUE i crimini ricadenti nella giurisdizione della CPI.

A favore della interpretazione fatta propria dalla Corte d'Appello di Roma, milita, invece, la disamina degli atti parlamentari e della documentazione per l'esame dei diversi progetti di legge per l'adeguamento dell'ordinamento italiano allo Statuto.

¹⁵⁸ L'Accordo di cooperazione tra ICC (International Criminal Court) e Interpol risulta siglato il 22.12.2004 e prevede, oltre allo scambio di informazioni, anche (v. art. 4) che l'Ufficio del Procuratore presso la ICC possa richiedere al Segretariato generale Interpol di pubblicare e far circolare notizie che facilitino le indagini e, nella specie, anche la pubblicazione di *red notices* con dettagli di persone ricercate, per evitare che queste persone possano sottrarsi al giudizio.

In particolare, risulta che era stato presentato un disegno di legge, identificato dalla sigla AC 1782 (Di Pietro e al.), che, a differenza del disegno di legge AC 1439 (Melchiorre e al.) contemplava all'art. 13 l'arresto da parte della Polizia Giudiziaria¹⁵⁹. Tale proposta non è stata volutamente trasfusa nella legge approvata¹⁶⁰, che, come già detto, ha attribuito al Ministro una competenza *esclusiva*¹⁶¹ a curare i rapporti con la CPI e una competenza funzionale in capo alla Corte d'appello di Roma e al Procuratore Generale presso tale Corte. Mentre in taluni dei progetti di legge presentati vi era una ripartizione delle competenze e dei poteri delle autorità statali diversa e più distribuita, nel passaggio al Senato si fece strada la volontà di accrescere il ruolo del Ministro, cosicché si approdò ad una formulazione che, parafrasando l'art. 703 c.p.p., attribuiva al Ministro una centralità, seppur con il ruolo di garante del buon esito della procedura di cooperazione e senza la pregnanza politica presente nell'estradizione codicistica.

In più, tanto la legge n. 207 del 7 giugno 1999, di *ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Governo e Nazioni Unite per l'esecuzione delle sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, fatto all'Aja il 6.2.1997*, quanto quella n. 181 del 2 agosto 2002, che *detta le disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesso nel territorio del Ruanda e Stati vicini* – che costituiscono gli antecedenti storici più prossimi alla CPI – disciplinano espressamente, la prima, all'art. 13 *bis* e, la seconda, all'art. 14, *l'arresto della Polizia Giudiziaria*, prevedendo entrambe una prima fase relativa alla eventuale *convalida e applicazione di misura cautelare coercitiva* da svolgersi dinanzi al Presidente della Corte d'Appello nel cui distretto l'arresto è avvenuto, e una seconda fase di competenza della Corte d'Appello di Roma, che provvede *entro venti giorni*.

Alla luce di tali precedenti, il richiamo al principio "*ubi lex voluit dixit*" che si legge nell'ordinanza della Corte d'Appello non appare privo di fondamento ed è, viceversa, più aderente alla volontà del legislatore. Del resto, per quanto risalente, non risulta superato il principio

¹⁵⁹ L'art. 13 del citato disegno di legge così prevedeva: *1. Nei casi di urgenza la polizia giudiziaria procede all'arresto della persona nei confronti della quale la Corte ha formulato domanda ai sensi degli articoli 58, paragrafo 5, 59, paragrafo 1, e 92 dello Statuto, se ricorrono le condizioni previste dall'articolo 12 della presente legge. La stessa polizia provvede altresì al sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato.*

2. L'organo di polizia giudiziaria che ha proceduto all'arresto della persona ricercata la pone immediatamente, e comunque non oltre ventiquattro ore, a disposizione del presidente della Corte di appello del distretto in cui è avvenuto l'arresto ovvero di un magistrato della corte stessa da questi delegato, mediante trasmissione del relativo verbale, informandone senza ritardo il Ministro della giustizia.

3. Il Ministro della giustizia comunica immediatamente alla Corte che ne ha fatto richiesta l'avvenuto arresto ai fini della trasmissione degli atti e della documentazione occorrente.

4. Quando non deve disporre la liberazione dell'arrestato il presidente della Corte di appello ovvero un magistrato della corte stessa da questi delegato, entro quarantotto ore dal ricevimento del verbale, convalida l'arresto con ordinanza, disponendo l'applicazione di una misura cautelare coercitiva. I provvedimenti emessi e gli atti sono trasmessi senza ritardo alla Corte di appello di Roma.

5. La misura cautelare coercitiva di cui al comma 4 del presente articolo cessa di avere effetto se la Corte di appello di Roma, entro venti giorni dall'ordinanza di trasmissione, non provvede ai sensi dell'articolo 12.

6. Delle decisioni assunte la Corte di appello di Roma informa senza ritardo il Ministro della giustizia.

¹⁶⁰ Le paure scatenate dalla normativa di adattamento secondario sono esemplificate nell'eloquente intervento, in seduta pomeridiana n. 797 del 19 settembre 2012, del senatore Mazzatorra: "*L'Aula dovrebbe riflettere in modo approfondito sull'opportunità di adottare un atto di straordinaria portata politica, che avrà conseguenze negative per il Paese, dal punto di vista dell'ordinamento interno, in quanto la Corte penale internazionale avrà un grande margine di discrezionalità nel perseguire anche cittadini italiani per fattispecie di reato non ben tipizzate, e sul piano delle relazioni internazionali, dato che gli Stati Uniti hanno intenzione di negare gli aiuti militari ai Paesi che cooperano con la Corte penale ... un organismo che sembra superfluo, data l'esistenza della Corte di giustizia dell'Aja.*"

¹⁶¹ Invero, secondo una dottrina minoritaria, valorizzando proprio la funzione esclusiva di collegamento tra CPI e autorità giudiziaria italiana attribuita dalla legge al Ministro, l'operato del Ministro, alla base, del provvedimento della Corte d'appello, sarebbe da considerare esercizio della discrezionalità politica nei rapporti estradizionali. E tutto sommato questa sembra essere stata l'impostazione del Ministro Nordio, come si evince dalle sommarie informazioni del Capo di Gabinetto Bartolozzi, dagli interventi del Ministro in Parlamento e dalla memoria depositata. Ma si tratta di lettura non compatibile né con la lettera della legge, né tanto meno con lo Statuto.

ll li Jc

Quanto all'argomento di ordine logico sistematico, è appena il caso di rilevare che le norme dello Statuto individuano l'obiettivo da raggiungere (assicurare prontamente l'arresto) ma lasciano ai singoli Stati la libertà di stabilire le regole procedurali interne per assicurare tale risultato; in quanto tali, cioè, non sono direttamente applicabili (*non self-executing*).

Per tali motivi, pur se può convenirsi in ordine al fatto che la legge n. 237/12, così come concepita, possa, in concreto, rivelarsi inefficace rispetto allo scopo dichiarato, questo Collegio ritiene che l'art. 14 – che è la norma che attua l'art. 92 dello Statuto - non sia suscettibile di disapplicazione, per contrasto con lo Statuto medesimo, né che le relative lacune siano superabili con un'interpretazione costituzionalmente orientata, richiamando l'art. 716 c.p.p., perché la questione della individuazione dell'A.G. competente per la fase della convalida e poi, eventualmente, per il prosieguo, non sarebbe normata e finirebbe per dar luogo ad un'interpretazione additiva *in malam partem*, come tale non consentita¹⁶⁵.

A tale risultato non può addivenirsi nemmeno facendo applicazione dei provvedimenti dell'Unione sopra menzionati (decisione del Consiglio UE, *Action Plan* e risoluzione del Parlamento europeo), che pur ribadiscono, tutti, l'obbligo degli Stati membri di cooperare con la CPI, inclusa la pronta esecuzione dei mandati di arresto. A tal proposito, va sottolineato che, secondo la giurisprudenza consolidata formatasi in tema di rapporti tra diritto interno e diritto dell'UE, *l'obbligo del giudice di interpretare il diritto nazionale conformemente al contenuto delle decisioni quadro adottate nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea non può legittimare l'integrazione della norma penale interna quando una simile operazione si traduca in una interpretazione in "malam partem"*¹⁶⁶. Ed ancora, è inammissibile la richiesta di trasmissione degli atti alla Corte europea di giustizia, in via incidentale e interpretativa, al fine di sentir dichiarare che alla legislazione nazionale è imposto l'uso delle sanzioni penali con esclusione di quelle di natura amministrativa, in quanto detto rinvio, essendo finalizzato ad una disapplicazione della norma interna per contrasto con il diritto comunitario (nella specie, la direttiva Enforcement n. 2004/48/CE), si tradurrebbe in una interpretazione *in "malam partem"* con conseguente punibilità di fatti non previsti come reato dallo Stato italiano al tempo della condotta¹⁶⁷. Anche la Corte di giustizia ha, in più occasioni – ora in relazione ad una decisione quadro, ora in relazione a una direttiva mal trasposta – sancito il divieto di *interpretatio contra legem* con effetti di sfavore e il divieto di analogia *in malam partem*¹⁶⁸ e, più in generale, sancito il divieto che dall'interpretazione conforme discendano effetti di sfavore, laddove le norme-parametro UE siano *not self-executing*, precisando altresì che tali affermazioni, effettuate con riferimento alle direttive, mantengono tutta la loro validità anche in relazione alle decisioni quadro di "terzo pilastro" e, dunque, anche in relazione alle convenzioni di terzo pilastro, accomunate

¹⁶⁵ Sulla sottrazione al sindacato di legittimità costituzionale, in materia penale, di ogni intervento additivo e/o estensione dell'ambito applicativo di una fattispecie, *in malam partem*, cfr. Cass. Sez. 5, Sentenza n. 38967 del 11/10/2005 Ud., dep. 24/10/2005, Rv. 232570-01, Sez. 6, Sentenza n. 45102 del 26/05/2021 Cc., dep. 06/12/2021, Rv. 282266 – 01, nonché Corte cost. n. 161 del 2004.

¹⁶⁶ Cfr. Sez. U, Sentenza n. 38691 del 25/06/2009 Cc., dep. 06/10/2009, Rv. 244191 – 01.

¹⁶⁷ Cfr. Sez. U, Sentenza n. 22225 del 19/01/2012 Ud., dep. 08/06/2012, Rv. 252454 – 01.

¹⁶⁸ Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 16 giugno 2005, causa 105/03, Pupino, punto 47: ... *il principio di interpretazione conforme non può servire da fondamento ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale*; in termini anche Corte di giustizia, sent. 7 gennaio 2004, causa C-58/02, Commissione c. Spagna, par. 28: *Ne consegue che la normativa spagnola non vieta tutte le attività illecite menzionate dalla direttiva e che le disposizioni richiamate dal governo spagnolo sono inadeguate ai fini di un recepimento corretto e completo degli artt. 4 e 5 di essa nell'ordinamento giuridico spagnolo. Anche interpretando il diritto penale conformemente alla direttiva, le lacune e le mancanze rilevate dalla Commissione non possono essere colmate senza incorrere in violazioni dei principi di legalità e di certezza del diritto, i quali impediscono di punire comportamenti, che non siano chiaramente individuati ed espressamente qualificati come infrazioni.*

ll *li* *gbe*

alle decisioni quadro dal fatto di essere *not self executing*¹⁶⁹. Divieto di determinare o di aggravare per via interpretativa la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle disposizioni di direttive nonché di decisioni quadro e convenzioni di terzo pilastro, che mantiene tutta la sua validità anche rispetto alla decisione ed alla risoluzione sopra menzionati.

Ne consegue che, né sulla base del diritto internazionale pattizio, né sulla base del diritto dell'Unione, è possibile approdare ad una interpretazione additiva *in malam partem*.

Quanto, infine, al raffronto con la Convenzione USA Italia e alla relativa legge di attuazione¹⁷⁰, da un lato, va rilevato che, pur non disciplinando il trattato sull'extradizione l'arresto della PG ma, genericamente, l'*arresto provvisorio*, consente espressamente l'invio delle richieste anche tramite Interpol¹⁷¹, a differenza di quanto è stato, invece, previsto dall'Italia per le richieste della CPI. Dall'altro lato, si osserva che, non essendo attribuita dalla Convenzione con gli Stati Uniti una competenza funzionale esclusiva della Corte d'Appello di Roma, l'art. 716 c.p.p. è suscettibile di essere in questo caso applicato in modo piano alle richieste di arresto provvisorio inviate dagli Stati Uniti all'Italia tramite Interpol.

Alla base dell'una piuttosto che dell'altra opzione interpretativa vi sono due logiche diverse, che mettono a nudo i limiti intrinseci della legge n. 237/12, sottolineati da diversi commentatori già all'indomani della sua approvazione. La prima, alla base dello Statuto e dell'istituzione stessa della CPI, si fonda sulla cessione di sovranità dei singoli Stati aderenti in favore di un Tribunale internazionale competente a giudicare gli autori di crimini contro l'umanità e di altri gravi crimini con l'obiettivo perseguito di assicurare prontamente alla giustizia i ricercati e le prove, indicando come canale possibile per veicolare le richieste di cooperazione anche quello di Interpol. La seconda, che è quella alla base della legge n.237/12, che, nel riservare al Ministro e, dunque, all'Autorità politica il ruolo di *esclusivo* interlocutore e tramite delle richieste di cooperazione della CPI, ha inteso porre un contrappeso alla cessione di sovranità implicita nell'adesione allo Statuto.

Così, è stato osservato che se, in apertura, l'art. 1 della legge n. 237/2012 sancisce l'obbligo generale dello Stato italiano di cooperare con la CPI nelle forme e nei modi stabiliti dallo Statuto di Roma, a controbilanciare questa apparentemente incondizionata disponibilità, la legge di

¹⁶⁹ *Ex multis* Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, punto 48; sent. 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., punto 74, Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 16 giugno 2005, causa 105/03, Pupino, cit., punti 44-45.

¹⁷⁰ Cfr. Legge 16 marzo 2009, n. 25 di ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: a) Strumento così come contemplato dall'articolo 3 dell'Accordo di estradizione tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003, in relazione all'applicazione del Trattato di estradizione tra il Governo degli Stati Uniti d'America e il Governo della Repubblica italiana firmato il 13 ottobre 1983, fatto a Roma il 3 maggio 2006; b) Strumento così come contemplato dall'articolo 3 dell'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003, in relazione all'applicazione del Trattato tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica italiana sulla mutua assistenza in materia penale firmato il 9 novembre 1982, fatto a Roma il 3 maggio 2006.

¹⁷¹ Il Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale prevede all'art. 1 lett. b) che *le richieste di assistenza ai sensi del presente paragrafo saranno trasmesse tra le Autorità Centrali designate conformemente all'articolo 2 del presente Trattato, o tra le altre autorità che le Autorità Centrali concorderanno, invece, di designare quale canale alternativo di trasmissione. Il Trattato in materia di estradizione prevede all'art. XII - Arresto provvisorio – che 1. In caso di urgenza, ciascuna Parte Contraente può richiedere l'arresto provvisorio di una persona imputata o riconosciuta colpevole di un reato che dà luogo ad estradizione. La domanda di arresto provvisorio deve essere inoltrata per via diplomatica, o direttamente tra il Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti e il Ministero della Giustizia italiano, nel qual caso potranno essere utilizzati i canali di comunicazione dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol).*

adattamento, già nei suoi primi articoli, contiene una serie di limitazioni volte a circoscrivere la portata dello Statuto e, dunque, le forme di cooperazione ammesse.

Il primo e più importante *caveat* posto dalla legge n. 237/2012 è che tutte le attività di cooperazione con la CPI avvengano nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. Tradizionale limite nell'ambito delle attività di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, la formula relativa al rispetto dei principi fondamentali ricorre in varie parti della legge di adattamento, sia nell'ambito di disposizioni a carattere generale (artt. 1 e 3), sia in riferimento a specifiche forme di cooperazione (artt. 13 e 16). Contrariamente allo Statuto, il quale prevede che tale limite sia eccezionale solamente riguardo a quelle che nel testo statutario sono definite "altre forme di cooperazione" (art. 93, par. 3), la legge italiana vincola al rispetto dei principi fondamentali anche la cooperazione in materia di consegna di individui ricercati dalla Corte e l'esecuzione dei provvedimenti della medesima. E proprio il rispetto del fondamentale diritto di libertà individuale – le cui deroghe sono coperte da duplice riserva di giurisdizione e di legge – sembra aver orientato la decisione della Corte d'Appello che ha escluso, nel silenzio della legge 237/12, la possibilità di arresto della PG, avendo l'art. 14 disciplinato l'istituto dell'arresto provvisorio e/o fermo di cui all'art. 92 dello Statuto, prevedendo, nel rinviare all'art. 11, che il Procuratore Generale, ricevuti gli atti (ricezione che non può che avvenire tramite il Ministro ai sensi dell'art. 4), avanzi la richiesta alla Corte che, poi, provveda.

Un secondo, sebbene non meno problematico, limite all'attività di cooperazione con la CPI dettato dalla legge di adeguamento, è costituito dalla tutela della sicurezza nazionale. Previsto dallo stesso Statuto di Roma agli artt. 72 e 93, tale limite è esplicitato all'art. 5 della legge n. 237/2012 in tema di *trasmissione di atti e documenti*, che prevede che, in tale ambito, la trasmissione di atti o documenti alla Corte venga sospesa, qualora il Ministro degli esteri la ritenga pregiudizievole per la sicurezza del Paese. In una siffatta ipotesi, l'articolo in questione prevede che si proceda con l'iter di cui all'art. 72 dello Statuto di Roma, in base al quale la CPI e lo Stato si attivano per risolvere di concerto la questione. Benché la soluzione adottata sia in linea con quanto previsto dallo Statuto di Roma, sarebbe stato, tuttavia, auspicabile che la legge contenesse una disposizione chiara volta a dirimere a favore della Corte i casi di contrasto irrisolvibile.

Alla luce delle considerazioni che precedono, questo Collegio – nei limiti in cui ciò rileva ai fini della presente decisione – ritiene che l'interpretazione della normativa data dalla Corte d'Appello di Roma sia più aderente alla volontà del legislatore e in linea con i principi fondamentali sopra ricordati in tema di tassatività e divieto di analogia *in malam partem*, che riguarda non solo le fattispecie di diritto sostanziale ma anche, pacificamente, quelle processuali.

Corre l'obbligo di rilevare, da ultimo, che, secondo parte della dottrina, avendo l'Italia aderito alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Ris. 39/46 del 10 dicembre 1984, eseguita con legge n. 498 del 3 novembre 1988 e attuata con la successiva legge n. 110 del 2017, si sarebbe potuta applicare quest'ultima normativa. Tale legge, in particolare, all'art. 4 comma 2, prevede che "*nei casi di cui al comma 1*", ossia nei casi di addebito dei reati di tortura (art. 613-bis c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (art. 613-ter c.p.) "*lo straniero è estradato verso lo Stato richiedente nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso il tribunale stesso (...)*". Secondo tali studiosi, posto che la CPI è, senza dubbio, un *tribunale internazionale*, richiamando tale diversa base normativa, l'A.G. avrebbe potuto convalidare, ai sensi dell'art. 716 c.p., sia pure limitatamente ai reati di tortura – che pur erano ricompresi tra i reati contestati nel mandato di arresto emesso dalla CPI – l'arresto della PG e la contestuale perquisizione e sequestro, operati in via d'urgenza dalla stessa P.G., e applicare, ricorrendone i presupposti, le misure cautelari atte ad evitare la fuga del ricercato e la dispersione delle prove. Resta fermo, peraltro,

che in tal caso, la competenza sarebbe stata del Presidente della Corte d'Appello di Torino e non già della Corte d'Appello di Roma.

Resta il fatto che la richiesta di cooperazione della CPI è stata avanzata richiamando espressamente lo Statuto, di cui la 237/12 è legge speciale di attuazione, che la Corte Penale è una *species* del più ampio *genus* dei *tribunali internazionali*, ragion per cui è rispetto a tale normativa che va valutato se l'inerzia del Ministro – che non ha risposto né alle richieste della CPI, né alle richieste del Procuratore Generale, né ha dato, altrimenti, corso alla richiesta di cooperazione, che pur era stata trasmessa anche tramite la via diplomatica, assuma i connotati del delitto di cui all'art. 328 co. 1 c.p.

VI. Confutazione delle argomentazioni difensive

a. Il ruolo del Ministro della Giustizia nella procedura ex lege 237/12

Contrariamente a quanto sostenuto dal Ministro Nordio, sia in Parlamento che nella memoria, la legge n. 237/12, pur conferendo a lui il compito di curare in via esclusiva i rapporti dell'Italia con la CPI e di dare impulso alla procedura, non gli attribuisce alcun potere discrezionale - ad eccezione delle ipotesi sopra ricordate previste dall'art. 72 dello Statuto e dall'art. 5 della suindicata legge di recepimento - ma, anzi, lo investe della funzione di garante del buon esito della stessa.

Ciò si desume dall'uso dell'indicativo presente ripetuto in vari articoli (art. 2 - al Ministro *compete di ricevere le richieste della Corte e darvi seguito; ... nel dare seguito alle richieste, assicura che ... l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute*; art. 4 - *il Ministro della Giustizia dà corso alle richieste formulate, trasmettendole al Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma perché vi dia esecuzione*"; art. 7, co. 7 - *Il Ministro della Giustizia provvede con decreto sulla richiesta di consegna entro venti giorni dalla ricezione del verbale che dà atto del consenso della persona la cui consegna è richiesta, ovvero della notizia della scadenza del termine per l'impugnazione... o dal deposito della sentenza della Corte di Cassazione, e prende accordi con la CPI circa il tempo, il luogo e la modalità di consegna*. In tale ultimo caso, l'unico margine di discrezionalità è dato dal richiamo all'art. 709 co. 1 c.p.p., per cui, in caso di *sospensione* dell'esecuzione disposta dall'A.G. nazionale perché il soggetto deve essere giudicato o scontare una pena nello Stato richiesto, il Ministro può, sentita l'Autorità giudiziaria, *procedere alla consegna temporanea*. Il menzionato potere conferito al Ministro è in evidente funzione della preminenza accordata dal legislatore al procedimento innanzi alla CPI.

L'assenza di discrezionalità in capo al Ministro nella procedura delineata dalla legge n. 237/12 è confermata dal raffronto tra le disposizioni di tale legge e quelle contenute negli articoli da 697 a 703 c.p.p., laddove quest'ultimo articolo prevede che *"il Ministro della Giustizia, quando ritiene di dar corso alla domanda di estradizione, la trasmette, mentre gli artt. 697 ai commi 1 bis e ss., 698 e 699 c.p.p. fissano i criteri ed i motivi, in base ai quali il Ministro potrebbe, appunto, decidere di non dar corso alla domanda di estradizione ovvero subordinare la concessione dell'extradizione alle condizioni ritenute opportune*.

D'altronde, il richiamo operato all'art. 2 co. 1 della legge 237/12 alla possibilità del Ministro, *ove ritenga che ne ricorra la necessità, di concordare con altri Ministri interessati, con altre istituzioni o con altri organi dello Stato*, non è argomento atto a confutare l'assenza di discrezionalità ma piuttosto deve ritenersi clausola generale, che trova le sue applicazioni concrete nel fatto che le richieste di cooperazione vengono inviate per via diplomatica (il che può coinvolgere evidentemente il Ministero degli Esteri, anche per la questione di eventuali richieste concorrenti); nella fase di esecuzione delle richieste sono coinvolti non solo l'A.G., ma anche le Forze di Polizia (che dipendono dal Ministero dell'Interno); in caso di richieste concernenti la consegna di atti e documenti o l'espletamento di prove che possano compromettere la sicurezza nazionale, ai sensi dell'art. 5 comma 2, potrebbe emergere la necessità del coinvolgimento dell'Autorità delegata e dei Servizi; infine, nel caso previsto dall'art. 23 *per i fatti rientranti nella giurisdizionale penale militare, le funzioni*

u li De

attribuite dalla presente legge al Ministro della Giustizia sono esercitate d'intesa con il Ministro della Difesa.

In ogni caso, è un dato di fatto che, nella specie, il Ministro della Giustizia aveva avuto il tempo di interloquire con gli altri vertici istituzionali e avrebbe avuto, anche all'esito di tali riunioni, il tempo per provvedere a dar corso alla richiesta di arresto provvisorio e di sequestro, ove avesse voluto.

Quanto all'asserita sindacabilità nel merito del contenuto del mandato di arresto, è appena il caso di ribadire che sono tassative le ipotesi, contemplate dall'art. 13 co. 3 della legge n. 237/12, in cui la Corte d'Appello - e non già il Ministro - può dichiarare che non sussistono le condizioni per la consegna; in caso di richiesta di arresto provvisorio - che, nella specie, era quella avanzata dalla CPI, il contenuto minimo della richiesta, per il cui vaglio è competente la sola A.G., è ancora più scarno, essendo sufficiente che la Corte dichiari che *nei confronti della persona è stato emesso un provvedimento restrittivo della libertà personale e che intende presentare richiesta di consegna, fornendo la descrizione dei fatti, la specificazione del reato e gli elementi sufficienti per l'esatta identificazione della persona*. In ogni caso, ai sensi dell'art. 59 dello Statuto *lo Stato Parte che ha ricevuto una richiesta di fermo o di arresto e di consegna, prende immediatamente provvedimenti per fare arrestare la persona di cui trattasi, secondo la sua legislazione e le disposizioni del capitolo IX del presente Statuto...* Al comma 4 viene, quindi, precisato che *l'Autorità competente dello Stato di detenzione - che è, in ogni caso, l'Autorità giudiziaria indicata al comma 2 - non è abilitata a verificare se il mandato d'arresto è stato regolarmente rilasciato, secondo i capoversi a) e b) del par. 1 dell'art. 58¹⁷²*. Ancora, nel rinviare a quanto già evidenziato a proposito delle differenze tra la prima e la seconda versione del mandato di arresto - di cui si è già detto al capitolo III par.4 - appare evidente che le discrasie rilevate non erano certamente tali da far ritenere il mandato di arresto intrinsecamente contraddittorio. In ogni caso, per giurisprudenza consolidata, *l'omessa indicazione, nella domanda di arresto provvisorio a fini estradizionali, del tempo e del luogo del commesso reato, così come della pena massima editale prevista per esso, non ne è causa di inammissibilità, purché il fatto sia stato sommariamente, ma chiaramente, descritto nelle sue circostanze essenziali, idonee a definirlo e a rendere edotta l'Autorità richiesta della specificità di esso e della sua attendibilità¹⁷³*. Tale principio espresso in tema di estradizione è da ritenere, senz'altro, applicabile, *mutatis mutandis*, alle richieste di cooperazione aventi ad oggetto l'arresto e la consegna avanzate dalla CPI.

Pertanto, deve ritenersi inconferente il richiamo a quella giurisprudenza secondo cui, rispetto all'attività discrezionale della P.A. non è configurabile il reato di cui all'art. 328 c.p., mancando il presupposto della discrezionalità dell'attività.

Del resto, è pacifico che lo Statuto istitutivo della CPI, cui l'Italia ha aderito - essendo una Convenzione internazionale - costituisce un limite alla potestà legislativa dello Stato e, in base agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione, non può costituire oggetto di deroga sulla base di scelte e valutazioni discrezionali dell'autorità politica, poiché assume, in base al principio "*pacta sunt servanda*", un rango gerarchico superiore rispetto alla disciplina interna. *A fortiori* costituisce un limite anche per l'attività amministrativa, nella misura in cui è la politica ad essersi autolimitata tramite le scelte legislative operate.

Nella specie, lo Statuto impone l'obbligo a carico di tutti gli Stati parte di cooperare, salvo le pochissime e limitate eccezioni di cui si è detto nel capitolo sull'inquadramento normativo, e giammai sarebbe compatibile con la previsione di un potere di *veto* in capo a colui il quale (nel nostro caso il Ministro della Giustizia) è deputato, sulla base della normativa nazionale di ciascuno Stato, a dar seguito alle richieste di cooperazione. Ciò proprio per la ragion d'essere della CPI, istituita per indagare e perseguire gli autori dei più gravi crimini contro l'umanità.

¹⁷² Testo dell'articolo già riportato alla nota n. 6.

¹⁷³ Cfr. Cass. VI, 15 aprile 1996.

Giova sul punto richiamare stralci della dichiarazione resa dal rappresentante dell'Italia al Consiglio generale delle Nazioni Unite a seguito della relazione annuale sull'attività della Corte penale internazionale, pubblicata sul sito della CPI il 28 ottobre 2024, che, in modo molto più efficace di chi scrive, ha espresso i medesimi concetti.

.... L'Italia è stata in prima linea nello sviluppo di un efficace sistema di giustizia penale internazionale e considera la Corte un'istituzione indispensabile e un baluardo contro l'impunità per gli autori dei crimini più gravi che preoccupano la comunità internazionale. In qualità di forte e convinto sostenitore dello Stato di diritto nelle relazioni internazionali, l'Italia è pienamente impegnata a sostenere la Corte, a promuovere l'accertamento delle responsabilità e a sostenere la causa della giustizia, soprattutto in un momento in cui i principi fondamentali del diritto internazionale, compresi quelli che tutelano la dignità umana, sono spesso disattesi. Accogliamo pertanto con favore i significativi progressi compiuti dalla Corte in una serie di indagini e procedimenti, come evidenziato nella relazione. L'attività giudiziaria e investigativa della Corte nell'ultimo anno testimonia l'importanza della Corte in un'epoca in cui i principi fondamentali del diritto internazionale sono messi in discussione in troppe parti del mondo ... Gli Stati parte devono contribuire a consolidare questo slancio. Ciò implica un rinnovato impegno a preservare l'integrità dello Statuto di Roma, a promuoverne l'universalità, a rispettare l'indipendenza della Corte e a garantire che essa sia adeguatamente attrezzata per svolgere il suo mandato. L'Italia continuerà a fare tutto il possibile per difendere l'integrità e l'indipendenza della Corte, indipendentemente dall'origine di tali minacce e attacchi. Prendiamo inoltre atto con preoccupazione delle gravi sfide che la Corte continua ad affrontare in relazione alle sue richieste di cooperazione, anche per l'esecuzione dei suoi mandati d'arresto pendenti, e chiediamo agli Stati parte di rispettare i loro obblighi ai sensi dello Statuto di Roma. Sottolineiamo, inoltre, gli obblighi derivanti dal diritto internazionale che incombono a tutti gli Stati membri dell'ONU, in particolare nei casi deferiti alla Corte dal Consiglio di sicurezza".

Alla luce di tali considerazioni, il silenzio serbato dal Ministro Nordio, che si è risolto, di fatto, in un rifiuto di dar corso alla richiesta di cooperazione, è da ritenere indebito.

b. Richieste concorrenti e art. 90 Statuto.

Parimenti, l'argomento che fa leva sulla necessità del Ministro di valutare la richiesta di estradizione concorrente della Libia non è fondato.

In primo luogo, la richiesta di estradizione avanzata dalla Libia, pur datata 20.1.25, è stata protocollata al Ministero della Giustizia solo il 22.1.25, quando Almasri era stato già rimpatriato, per cui tecnicamente non era concorrente.

In secondo luogo, come chiarito dal dr. Birritteri e confermato dalla dr.ssa Lucchini, era una richiesta meramente *strumentale*, priva di qualsiasi documento giustificativo - allegazioni documentali, invece, prescritte dall'art. 700 c.p.p. - e, come tale, non avrebbe mai potuto trovare accoglimento. In ogni caso, l'esame del documento consente di affermare che certamente non poteva tecnicamente essere considerata come richiesta di *estradizione* che è lo strumento previsto, ai sensi dell'art. 697 c.p.p. e *salvo che sia diversamente stabilito*, per la *consegna a uno Stato estero di una persona, per l'esecuzione di una sentenza straniera di condanna a pena detentiva o di altro provvedimento restrittivo della libertà personale*, ma non già al mero fine di svolgere delle indagini nei confronti di una persona. Viceversa, la richiesta libica faceva generico riferimento ad *inchieste in corso*, senza indicare un numero di procedimento e men che meno una sentenza di condanna a pena detentiva o altro provvedimento restrittivo della libertà personale da eseguire. Cosa che veniva indirettamente confermata anche dal Prefetto Caravelli che riferiva che, per quanto a sua conoscenza, alla data del 31.3.25, Almasri non era stato né arrestato in Patria e neppure destituito dal suo incarico.

Da ultimo ma non meno importante, laddove il Ministro ha cercato di giustificare la propria mancata tempestiva risposta alla CPI e alla Procura Generale con la necessità di valutare tale

concorrente richiesta di estradizione, si è attribuito un potere che non gli competeva, né in base allo Statuto, né in base alla legge n. 237/12.

Invero, ai sensi dell'art. 90 dello Statuto, *1. Se uno Stato parte riceve dalla Corte, secondo l'articolo 89, una richiesta di consegna e peraltro riceve da un altro Stato una richiesta di estradizione della stessa persona per lo stesso comportamento che costituisce la base del reato per il quale la Corte domanda la consegna della persona, tale Stato ne informa la Corte e lo Stato richiedente ... 4. Se lo Stato richiedente è uno Stato non parte al presente Statuto, lo Stato richiesto, se non è tenuto, per via di un obbligo internazionale ad estradare l'interessato verso lo Stato richiedente, dà la precedenza alla richiesta di consegna della Corte, se quest'ultima ha giudicato che il caso era ammissibile.*

Ed ancora il già ricordato art. 95 dispone che, *fatto salvo l'articolo 53, paragrafo 2, se la Corte esamina un'eccezione d'inammissibilità in applicazione degli articoli 18 e 19, lo Stato richiesto può soprassedere all'esecuzione di una richiesta presentata in forza del presente capitolo, fino a quando la Corte non abbia specificatamente ordinato che il Procuratore può continuare a raccogliere elementi di prova in applicazione degli articoli 18 e 19¹⁷⁴.*

In conformità con tali norme, la legge n. 237/12 prevede all'art. 13 co. 4 che, *qualora sia eccepito il difetto di giurisdizione della CPI, la Corte d'Appello di Roma – e non già il Ministro - ove l'eccezione non sia manifestamente infondata, sospende con ordinanza il procedimento fino alla decisione della CPI e trasmette gli atti al Ministro della Giustizia per l'ulteriore inoltrare alla stessa...*

c. I decreti di espulsione e i limiti di utilizzo dei voli CAI

In merito, poi, ai decreti di espulsione, tanto quello del Ministro ex art. 13 co. 1 d.lgs. 286/98 a carico dell'Almasri, quanto quelli a firma del Questore a carico degli altri tre, non v'è dubbio che si tratti di atti amministrativi discrezionali.

A tal proposito la Suprema Corte, Sez. III, con Sentenza n. 3886 del 19/05/2021, ha affermato, *con riferimento all'espulsione ex art. 3, comma 1, D.L. n. 144 del 2005 - ma con argomentazioni ben estendibili alla misura adottata ai sensi dell'art. 13 del D.lgs. n. 286 del 1998 - che si tratta di una disposizione che prevede procedure pienamente assimilabili alle misure di sicurezza che si adottano con finalità di prevenzione e che, avendo come finalità quella di prevenire il compimento di reati, non richiede che sia comprovata la responsabilità penale e neppure che il reato sia stato già compiuto. Infatti, il presupposto per l'espulsione è costituito solo dai fondati motivi per ritenere che la presenza dello straniero possa agevolare in vario modo organizzazioni o attività terroristiche e, comunque, mettere in pericolo, con azioni anche proselitistiche, la sicurezza dello Stato. Ed è dunque solo questo il parametro da adottare per valutare la legittimità del provvedimento e, cioè, se esso sia in grado di prevenire la concreta possibilità di comportamenti atti a mettere in pericolo l'ordinamento e i suoi cittadini.*

Vero è altresì che il Giudice non può sostituire la propria valutazione al giudizio di pericolosità espresso dall'Autorità amministrativa (il Ministro e/o il Questore) in quanto, in tal modo, eserciterebbe un inammissibile sindacato giurisdizionale di merito sull'atto amministrativo.

Tuttavia, nel caso di specie, mutuando l'elaborazione giurisprudenziale in tema di corruzione, non è fatta questione di sindacato dell'atto amministrativo illegittimo. I decreti di espulsione non hanno, infatti, costituito un presupposto del reato, ma sono stati lo strumento di cui l'agente si è servito per commettere il reato. Più precisamente gli atti amministrativi devono essere presi in considerazione come meri fatti, al fine della verifica del comportamento, della condotta che integra il reato¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Per il resto si rinvia a quanto già scritto sul punto alle pagg. da 60 a 61.

¹⁷⁵ Cass. pen., Sez. VI, Sent., data ud. 08/06/2023, dep. 10/01/2024, n. 1245; in termini anche Cass. pen., Sez. VI, Sent., ud. 22/10/2019, dep. 12/06/2020, n. 18125.

Come sostenuto da autorevole dottrina, l'atto amministrativo viene "retrocesso a fatto": non è l'atto a dover essere sindacato dal giudice penale ai fini della verifica della sussistenza del reato, ma una condotta umana, e cioè come il pubblico ufficiale si sia posto rispetto alla funzione pubblica di cui è titolare e cosa abbia fatto in concreto per "giungere" all'atto.

Il giudice deve, cioè, verificare la corrispondenza fra fatto storico e previsione normativa: deve stabilire se sia stata o meno realizzata una condotta abusiva, arbitraria, contraria a ciò che i doveri di ufficio imponevano di fare. La legittimità dell'atto, della quale il giudice deve tenere eventualmente conto, serve solo perché "essa può concorrere a consentirgli di stabilire se si sia realizzata, o meno, una condotta abusiva o arbitraria". E ciò può valere anche in relazione all'attività discrezionale.

Così, pronunciandosi in relazione a fattispecie di violazione al foglio di via obbligatorio ex art. 2 d.lgs. 159/2011, la Cass.¹⁷⁶ ha chiarito che, a fronte della delimitazione e tipizzazione delle categorie di persone che possono essere destinatarie di tale provvedimento, l'atto del Questore costituisce un provvedimento di natura amministrativa caratterizzato da un'ampia discrezionalità, di natura notevolmente restrittiva, e idoneo a produrre effetti giuridici immediati nella sfera giuridica del destinatario, per cui si è giustamente argomentato che alla sua adozione è sempre necessario far precedere l'effettuazione di un'attenta indagine avente ad oggetto tutti i relativi elementi giustificativi, configurabili come indefettibili presupposti della sua legittimità. Il giudice non può sostituirsi all'autorità amministrativa nella valutazione circa la pericolosità della persona destinataria del provvedimento in questione, in quanto in tal modo eserciterebbe un inammissibile sindacato giurisdizionale di merito sull'atto amministrativo. Tuttavia, può e deve valutare la legittimità dell'atto amministrativo, in quanto essa costituisce il presupposto necessario del giudizio in ordine alla commissione del reato oggetto della sua cognizione; è, quindi, abilitato a svolgere il sindacato di legittimità sul provvedimento consistente nella verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge: e tra tali prescrizioni deve annoverarsi l'obbligo di motivazione sugli elementi da cui viene desunto il giudizio di pericolosità del soggetto. ... Quanto allo spettro che deve connotare l'indicata verifica, secondo l'interpretazione qui condivisa, la conformità a legge del provvedimento di rimpatrio con foglio di via obbligatorio deve essere accertata dal giudice penale alla luce dei parametri dell'incompetenza, della violazione di legge ed anche dell'eccesso di potere, non solo nella configurazione dello sviamento di potere, ma anche nelle figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza amministrativa (v. Sez. 1, n. 28549 del 18/06/2008, 241084) ... Ciò in quanto la discrezionalità dell'Autorità di pubblica sicurezza è vincolata dalla natura dell'accertamento ai fini che il provvedimento deve conseguire e il residuo margine di discrezionalità resta pur sempre soggetto al controllo del giudice che - nel verificare l'inosservanza del provvedimento - ha il potere di valutarne la razionalità e l'imparzialità (così Corte Cost., sent. n. 384 del 1987). ... Tale impostazione - vieppiù dopo la sostituzione della L. n. 1423 del 1956, art. 1 con L. n. 327 del 1988 - costituisce un dato da tempo acquisito nella giurisprudenza costituzionale, nel senso che il giudizio prognostico deve fondarsi sulla sussistenza di elementi di fatto, in ossequio al principio del ripudio del mero sospetto come presupposto per l'applicazione delle misure in esame (v. la motivazione di Corte Cost., sent. n. 419 del 1994, anche in riferimento alle considerazioni svolte in precedenza da Corte Cost., sent. n. 177 del 1980). Nell'attuale prospettiva, occorre ribadire che, con specifico riferimento al D.lgs. n. 159 del 2011, art. 1, comma 1, lett. c), l'offesa o la messa in pericolo dei beni costituiti dall'integrità fisica o morale dei minorenni, dalla sanità, dalla sicurezza o dalla tranquillità pubblica deve derivare, per rilevare al fine del giudizio di pericolosità richiesto dalla norma, da veri e propri reati ascrivibili al soggetto, non da una condotta in sé non costituente reato (Sez. 1, n. 32397 del 02/03/2017, Protopapa, n. m.). ... In carenza del presupposto soggettivo di appartenenza della destinataria del provvedimento di prevenzione ad alcuna delle categorie delle persone pericolose di

¹⁷⁶ Cfr. Sez. I, Sent., (data ud. 01/04/2019) 24/09/2019, n. 39080; in termini anche Cass. pen., Sez. I, Sent., (data ud. 05/12/2018) 18/01/2019, n. 2365.

cui al d.lgs. n. 159 del 2011, art. 1, il foglio di via obbligatorio emesso ex art. 2 d.lgs. risulta illegittimo.

Il Cons. Stato¹⁷⁷ ha, d'altro canto, chiarito che il sindacato dell'attività discrezionale è possibile ove le valutazioni operate dall'Amministrazione siano inficiate da travisamento dei fatti, evidente sproporzionalità o qualora il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente ovvero sia viziato da palese irrazionalità.

Facendo applicazione di tali principi, esaminati i decreti di espulsione adottati nei confronti dei tre cittadini stranieri fermati insieme all'Almasri, emerge come le motivazioni poste a fondamento siano del tutto sganciate da concreti elementi di fatto.

Va rilevato che i tre:

- erano privi di precedenti, anche solo di polizia, salva una risalente segnalazione del 2009 per ricettazione in capo ad Usta;

- erano entrati regolarmente nel territorio italiano ed erano in possesso di documenti in corso di validità;

- avevano già soggiornato in altri paesi del territorio UE, dove non risultava avessero commesso alcun reato;

- erano giunti a Torino per soggiornarvi solo qualche giorno per andare allo stadio a vedere una partita di calcio, cosa che avevano fatto muniti di regolare titolo di ingresso preventivamente acquistato;

- erano già stati fermati dalla Polizia la mattina del 18.1.2025 in occasione di un controllo casuale, a cui non si erano sottratti in alcun modo;

- si erano regolarmente registrati presso la struttura alberghiera ove erano alloggiati;

- erano provvisti di contanti e carte di credito anche virtuali, di cui non risultava l'illegittima provenienza;

- la loro disponibilità economica era tale da permettere ai tre spese di noleggio auto e pernottamento in hotel;

- avevano già concordato la riconsegna dell'auto all'aeroporto di Roma Fiumicino per il giorno 20.1.2025, scalo dal quale con ogni probabilità avrebbero lasciato il territorio nazionale.

Né la mera circostanza che gli indicati cittadini libici fossero in compagnia di Almasri può integrare gli estremi del reato di favoreggiamento a loro carico, atteso che:

- tutti e quattro, Almasri compreso, avevano viaggiato per l'Europa muniti di regolari documenti e senza celarsi in alcun modo, per poi giungere in Italia per motivi di svago;

- all'atto dell'esecuzione del mandato d'arresto da parte della Polizia, non avevano posto in essere la minima reazione e, in particolare, non avevano in alcun modo ostacolato l'arresto dell'Almasri;

- in ogni caso, considerato che il mandato di arresto era stato emesso dalla CPI solo il 18 gennaio 2025, questo era sicuramente a loro sconosciuto.

Posto che i decreti prefettizi, oltre a richiamare le clausole di stile che riproducono il testo dell'art. 1 d.lgs. 159 del 2011, fondano il giudizio di pericolosità dei tre solo sulla denuncia per favoreggiamento, addebitando ai predetti di aver aiutato un altro straniero *a sottrarsi alle ricerche dell'Autorità di Polizia*, è evidente che la motivazione sia meramente apparente, poiché smentita dagli

¹⁷⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, Sent., data ud. 17/06/2025, 14/07/2025, n. 6130.

elementi di fatto sopra riportati che escludono che i tre soggetti avessero aiutato in alcun modo l'Almasri a sottrarsi alle ricerche e che fossero *dediti alla commissione di reati*.

In più va rilevato che, contrariamente a quanto attestato nel decreto, i tre non erano nemmeno *illegalmente presenti sul territorio nazionale*, posto che erano muniti di passaporto in corso di validità, erano entrati in Italia il 17.1.25 non in modo clandestino e avevano ancora tempo, ai sensi dell'art. 5 co. 2 d.lgs. 286/98 per richiedere il permesso di soggiorno¹⁷⁸.

Suscita ulteriori perplessità il profilo relativo alle modalità di esecuzione dei succitati decreti.

Per tutti i tre il Questore ha emesso un ordine *standard* di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni, dando atto dell'indisponibilità nell'immediato di un vettore idoneo all'esecuzione del rimpatrio. Tale termine di sette giorni era pienamente compatibile con la possibilità per i tre libici di rientrare in patria con un normale volo di linea, avendo a disposizione sia il collegamento diretto da Roma Fiumicino (dove, tra l'altro, avrebbero dovuto riconsegnare l'auto a noleggio) a Mitiga, assicurato dalle compagnie Medsky e Ita Airways, i cui voli più prossimi erano previsti il mercoledì, con Medsky¹⁷⁹, e il giovedì, con Ita Airways¹⁸⁰, sia quello con scalo, con partenza da Torino, che risultava assicurato dalla Turkish Airlines, come rilevabile da fonti aperte. Tale modalità di abbandono del territorio nazionale era anche in concreto percorribile dagli indicati soggetti, in ragione della loro accertata disponibilità economica.

Dato storico agli atti è che i tre sono stati accompagnati mediante volo CAI su disposizione dall'Autorità delegata, dott. Mantovano. Per il resto vi è contrasto tra l'appunto consegnato da AISE, confermato da quanto riferito in prima battuta da Caravelli, da cui risulta che tale volo sarebbe stato richiesto proprio per eseguire l'espulsione dei tre, salvo differirne la partenza in attesa dell'Almasri, e quanto successivamente dal medesimo Prefetto precisato in rettifica, secondo cui il volo sarebbe stato richiesto solo per l'Almasri. Nel primo caso, la predisposizione del volo CAI per i tre, pur nell'ampia discrezionalità lasciata all'Aise nel suo utilizzo ai sensi dell'art. 3 co. 1 DPCM 23 settembre 2011, sarebbe del tutto priva di motivazione, trattandosi di soggetti non socialmente pericolosi, per cui non sarebbe ravvisabile alcuna *finalità di sicurezza*.

Quanto al decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'Interno nei confronti dell'Almasri, ai sensi dell'art.13 co. 1 del d.lgs. 286/96, tale decreto è stato motivato in relazione alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in virtù del richiamo al mandato di arresto internazionale emesso dalla CPI. Posto che i reati per i quali è indagato il citato cittadino libico dinanzi alla CPI sarebbero tutti stati commessi in patria, mentre in Italia, così come negli altri paesi europei non risulta che il predetto si sia reso responsabile di alcun reato, né abbia altrimenti posto in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, l'espulsione ed il successivo accompagnamento in Libia a mezzo di volo CAI, motivati solo con il riferimento alle suindicate esigenze di sicurezza correlate al mandato di arresto della CPI, hanno portato ad un risultato paradossale - vale a dire ricondurre il ricercato Almasri, libero, lì dove avrebbe potuto continuare a perpetrare condotte criminose analoghe a quelle di cui era già accusato. Ne consegue che l'atto amministrativo, per come motivato, risulta viziato da palese irrazionalità e, come tale, illegittimo.

Vi è di più: posto che tanto la legge di ratifica dello Statuto della CPI, quanto la legge di attuazione e recepimento della convenzione sulla tortura pongono a carico degli Stati parte l'obbligo rispettivamente di arrestare (ex art. 59 Statuto) e di estradare (ex art. 4 legge 110/17¹⁸¹) chi sia

¹⁷⁸ Il termine previsto dalla citata norma è di otto giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio dello Stato.

¹⁷⁹ Cfr. dichiarazioni del Prefetto Caravelli sul punto.

¹⁸⁰ Cfr. stampa relativa ai collegamenti assicurati da Ita Airways fornita da AISE.

¹⁸¹ L'art. 4 comma 2, prevede che "nei casi di cui al comma 1", ossia nei casi di addebito dei reati di tortura (art. 613-bis c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (art. 613-ter c.p.) "lo straniero è estradato verso lo Stato richiedente nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso il tribunale stesso".

u a J

destinatario di un mandato di arresto di un Tribunale internazionale, a seguito del provvedimento della Corte d'Appello di scarcerazione, l'Almasri non avrebbe mai potuto essere espulso, né tanto meno accompagnato in patria su disposizione di due alte cariche dello Stato, quali il Ministro dell'Interno Piantedosi e il Sottosegretario Mantovano, ciò risolvendosi in una chiara violazione delle citate norme internazionali pattizie.

In merito, poi, all'utilizzo del volo CAI, pur nella ampia discrezionalità di cui godono i Servizi nel disporre degli aerei di tale società per finalità di sicurezza, il raffronto tra il caso in esame e i precedenti ricordati sia dai Servizi che nella memoria degli indagati induce un'ulteriore riflessione: si tratta, in tutti i casi precedenti, di voli disposti per assicurare il recupero e/o rientro in Italia di persone che correvano all'estero dei pericoli oppure erano latitanti o colpite da mandati di arresto internazionale o dovevano essere altrimenti assicurate alla giustizia.

Solo nel caso dell'Argo 16, il volo CAI era stato impiegato per sottrarre alla giustizia dei presunti terroristi, ricercati da Israele, su richiesta, anche in quella occasione, della Libia, allora governata dal Colonnello Gheddafi.

Pure fuorviante e non aderente ai dati di fatto è l'ulteriore argomento che fa leva sulla necessità di utilizzare il volo CAI per poter atterrare e ripartire in condizioni di sicurezza da Tripoli, lasciando implicitamente intendere che ciò non sarebbe stato possibile con un normale volo di linea. Tuttavia, risulta dalle emergenze probatorie acquisite che i collegamenti con la Libia erano da tempo assicurati da più compagnie (Medsky e Ita Airways) con voli, anche diretti, più volte la settimana. Del resto, essendo l'Almasri uno dei capi della Rada Force che controllava, tra l'altro, l'aeroporto di Mitiga, è verosimile ritenere che qualunque aereo – anche di una normale compagnia di navigazione - avesse riportato in patria l'Almasri, sarebbe stato accolto in modo festoso, come in effetti avvenuto all'arrivo del volo CAI e immortalato dalle foto pubblicate da tutta la stampa nazionale e internazionale.

Sta di fatto che la predisposizione e l'uso del volo CAI sono stati lo strumento utilizzato per compiere il delitto di favoreggiamento. In tal senso non si può ritenere che una simile decisione sia stata funzionale al perseguimento di un interesse pubblico, essendo il potere, pur discrezionale, stato sviato per un fine illecito.

A fronte di ciò, appare verosimile che l'effettiva e inespressa motivazione degli atti e delle condotte tenute tanto dal Ministro Nordio – nel decidere di non dar corso alla richiesta di cooperazione della CPI relativa sia all'arresto che al sequestro – quanto dal Ministro Piantedosi – nel decretare l'espulsione dal territorio dello Stato – ed infine dall'Autorità delegata Mantovano – nel richiedere il volo CAI per l'accompagnamento in patria - sia da rinvenirsi, piuttosto, nelle preoccupazioni palesate dal Prefetto Caravelli, nell'ambito delle riunioni intercorse tra i vertici istituzionali, riferite a possibili ritorsioni per i cittadini e gli interessi italiani in Libia derivanti dal mantenimento *in vinculis* del citato Almasri¹⁸².

Ma è evidente che, così facendo, i citati, nelle rispettive qualità, hanno tutti concorso nell'aiutare l'Almasri a sottrarsi al mandato di arresto internazionale della CPI ed a eludere le investigazioni della medesima Autorità.

VII. I fatti accertati e i reati configurabili

a. L'omissione di atti d'ufficio di cui all'art. 328 co. 1 c.p.

In conclusione, alla luce delle argomentazioni che precedono, si ritiene accertato che il Ministro Carlo Nordio, ricevute le richieste di cooperazione giudiziaria della CPI aventi ad oggetto l'arresto provvisorio e la perquisizione ed il sequestro nei confronti del cittadino libico Almasri, non diede

¹⁸² Come sarà meglio esplicitato al capitolo VIII, tale inespressa motivazione non può integrare alcuna causa di giustificazione – idonea a scriminare le condotte delittuose - nemmeno putativa.

corso a nessuna delle due richieste prontamente. E ciò nonostante sapesse che il ricercato era stato, nelle more, anche arrestato dalla Polizia, tanto è vero che gli atti relativi a detto arresto erano stati trasmessi contestualmente dalla Polizia sia all'A.G. sia al Ministero, che, nel frattempo, li aveva, comunque, già ricevuti formalmente tramite il canale diplomatico prescelto in sede di adesione al Trattato di Roma.

Inoltre, pur supportato dagli Uffici tecnici del DAG – che avevano tempestivamente predisposto una bozza di provvedimento da trasmettere all'A.G., per dar seguito, comunque, alle richieste di cooperazione nel rispetto del termine di quarantotto ore dalla trasmissione degli atti alla stessa A.G. - non fece alcunché.

Nella specie:

- non rispose al Procuratore Generale della Corte d'Appello che gli aveva scritto: "*in relazione all'esecuzione del mandato di arresto internazionale, a fini estradizionali, emesso in data 18.1.25 dalla CPI nei confronti di Najeem Osema Almasri Habish, nato il 16 luglio 1979 a Tripoli (Libia), si è in attesa delle determinazioni della S.V. in ordine all'attività da porre in essere*";
- non rispose, neppure, alle plurime richieste inoltrategli da funzionari della CPI, che, ai sensi degli artt. 89, 91, 93, 96 e 97 dello Statuto, sollecitavano *consultazioni* per discutere le eventuali problematiche applicative inerenti all'esecuzione del mandato di arresto e dell'ordine di perquisizione e sequestro, dando, anzi, disposizioni ai funzionari dell'Ufficio tecnico di non rispondere affatto ai referenti della CPI;
- non informò la CPI della richiesta di estradizione, a suo dire, *concorrente*, avanzata dall'autorità giudiziaria libica – che sarebbe stata, in realtà, protocollata solo il 22 gennaio - di cui era stato informato in ragione delle riunioni intercorse con gli altri esponenti del Governo e dei Servizi almeno dal 20 gennaio;
- decise di assumere un contegno attendista – delle decisioni della Corte d'Appello – non solo rimanendo inerte in attesa di tale decisione ma convenendo, altresì, in accordo con gli altri vertici istituzionali, sull'opportunità di *espellere* l'Almasri, ove fosse stato scarcerato;
- neppure dopo aver avuto comunicazione del provvedimento della Corte d'appello che ravvisando un errore procedurale, aveva disposto la scarcerazione dell'Almasri, si era attivato per dare corso alle richieste di cooperazione della CPI, secondo la procedura di cui agli artt. 11 e ss. della L.237/2012 e, pur sapendo – in quanto se ne era discusso in seno alle citate riunioni – che, ove l'arresto non fosse stato convalidato, il cittadino libico sarebbe stato espulso, non fece nulla per evitare che, con ciò, l'Almasri si sottraesse all'esecuzione del mandato di arresto spiccato dalla CPI.

Contrariamente a quanto sostenuto dagli indagati, si ritiene che il silenzio serbato dal Ministro e il contegno attendista assunto in violazione degli articoli 59, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 96, 97, 99 dello Statuto e degli articoli 2 e 4 di cui alla legge 237/12 integrino condotte rilevanti ai sensi dell'art. 328 co.1 c.p.

In punto di diritto, il reato di cui all'art. 328, co. 1, c.p. sanziona l'indebito rifiuto di atti qualificati e dà rilievo alla violazione degli obblighi di agire per la realizzazione dei compiti istituzionali della pubblica amministrazione e, nell'ambito di questi ultimi, attribuisce rilievo penale soltanto a determinate condotte.

Ai fini dell'integrazione dell'ipotesi del rifiuto non è sufficiente che questo abbia per oggetto un qualsiasi atto d'ufficio, ma è necessario che ricorrano anche due imprescindibili condizioni: a) che l'atto sia da compiersi per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanità; b) che l'atto debba essere compiuto senza ritardo, cioè che si tratti di atto "qualificato" e "indifferibile".

Sicuramente gli atti dovuti e omessi dal Ministro avrebbero dovuto essere compiuti per ragioni di giustizia, vale a dire per dar corso alla richiesta di cooperazione della CPI, ed erano atti qualificati, posto che la legge attribuisce al Ministro della Giustizia una posizione di garante della corretta e tempestiva esecuzione della procedura.

Quanto al secondo profilo, va rilevato che l'indifferibilità dell'atto da compiere va riferita non al generico dovere di diligenza del pubblico ufficiale, ma piuttosto alla connotazione oggettiva dell'atto medesimo in funzione dell'interesse perseguito dalla pubblica amministrazione, intesa in senso lato. L'indifferibilità dell'atto va, dunque, accertata in base all'ordinamento (al cui interno sono individuabili - al di là di una eventuale previsione esplicita - le condizioni di non rinviabilità dell'atto stesso) con riferimento all'entità del danno che il ritardo potrebbe potenzialmente provocare: il che significa che l'atto deve essere compiuto senza ritardo quando, per espressa previsione ovvero per emergenze oggettive insite nella sua natura strutturale, non può essere differito, proprio per garantire il perseguimento dello scopo cui è preordinato e gli effetti ad esso concretamente ricollegabili¹⁸³. Nello stesso senso, il rifiuto di un atto d'ufficio si verifica non solo a fronte di una richiesta o di un ordine, ma anche quando sussista un'urgenza sostanziale, impositiva del compimento dell'atto, in modo tale che l'inerzia del pubblico ufficiale assuma, per l'appunto, la valenza del consapevole rifiuto dell'atto medesimo¹⁸⁴. Si è affermato, inoltre, che l'assenza di un termine esplicito o la previsione di un termine meramente ordinatorio non esclude che l'atto debba comunque essere compiuto in un ristretto margine temporale, delimitato dal sostanziale aumento del rischio per gli interessi tutelati dalla fattispecie incriminatrice¹⁸⁵.

Ed ancora, il reato di rifiuto di atti di ufficio previsto dal primo comma dell'art. 328 c.p. si realizza in forma implicita per il protrarsi dell'inerzia omissiva e si consuma sin dal momento iniziale in cui si manifesta il ritardo non più giustificabile dell'atto dovuto ma, finché perdura l'interesse al compimento dell'atto stesso, continua la permanenza, che si interrompe solo nel momento in cui la situazione antiggiuridica viene meno per fatto volontario dell'obbligato o per altra causa¹⁸⁶. Va, inoltre, ricordato con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 328, co. 1, c.p., che il dovere di compiere l'atto qualificato senza ritardo sorge non per effetto di una richiesta, ma in forza dell'avveramento di una situazione corrispondente a quella astrattamente prevista dalla specifica norma giuridica: è la legge che, in funzione della natura dell'interesse da soddisfare, impone di adottare l'atto senza ritardo, perché già il mero mancato tempestivo compimento determina un'offesa allo specifico interesse protetto¹⁸⁷. Nello stesso senso, il rifiuto di un atto dell'ufficio, previsto dall'art. 328, co. 1, c.p., ha natura di reato istantaneo e può manifestarsi in forma continuata quando, a fronte di formali sollecitazioni ad agire rivolte al pubblico ufficiale rimaste senza esito, la situazione potenzialmente pericolosa continui a esplicare i propri effetti negativi e l'adozione dell'atto dovuto sia suscettibile di farla cessare¹⁸⁸. Ed ancora, il rifiuto di atti d'ufficio è un reato di pericolo e la violazione dell'interesse tutelato dalla norma incriminatrice al corretto svolgimento della funzione pubblica ricorre ogni qualvolta venga denegato un atto non ritardabile alla luce delle esigenze prese in considerazione e protette dall'ordinamento, prescindendosi dal concreto esito della omissione¹⁸⁹.

Orbene, è evidente che le omissioni ascrivibili al Ministro Nordio abbiano violato il disposto di cui agli artt. 2 e 4 della legge 237/12, laddove - si ribadisce - il primo pone a carico del Ministro l'onere di ricevere le richieste della Corte e darvi seguito, assicurando che ... l'esecuzione avvenga in tempi rapidi e con le modalità dovute; e il secondo dispone che il Ministro della Giustizia dà corso alle richieste formulate, trasmettendole al Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma

¹⁸³ Ex plurimis, Cass. Sez. 6, n. 47531 del 20/11/2012.

¹⁸⁴ Cfr. Sez. 4, Sentenza n. 17069 del 16/02/2012 Ud. dep. 08/05/2012.

¹⁸⁵ Cfr. n. 47351 cit., nonché Cass. Sez. 6, Sentenza n. 15642 del 07/02/2024, dep. 16/04/2024.

¹⁸⁶ Cfr. Cass. Sez. 6, Sentenza n. 49116 del 07/11/2022 Ud., dep. 23/12/2022.

¹⁸⁷ Cfr. Cass. Sez. 6, n. 7766 del 09/12/2002.

¹⁸⁸ Cass. Sez. 6, Sentenza n. 1657 del 12/11/2019, dep. 16/01/2020.

¹⁸⁹ Cfr. Cass. sez. 6, n. 21631 del 2017.

perché vi dia esecuzione", con ciò qualificando l'atto dovuto e omesso come riferito a ragioni di giustizia e indifferibile, e integrando il pericolo richiesto ai fini della configurabilità del delitto *de quo*. Nella specie, il fatto stesso che l'Almasri fosse stato arrestato determinava una situazione di urgenza sostanziale, impositiva del compimento dell'atto, entro il termine previsto dalla legge per la convalida, in modo tale che l'inerzia del pubblico ufficiale ha assunto, per l'appunto, la valenza del consapevole rifiuto dell'atto medesimo.

A ciò si aggiunga che tale inerzia ha, altresì, determinato un danno all'effettivo esercizio dell'amministrazione della giustizia da parte della CPI, in quanto ha comportato la liberazione dell'Almasri e la restituzione di quanto rinvenuto in suo possesso, con conseguente inadempimento di entrambe le richieste di cooperazione avanzate dalla citata Corte, relative sia all'arresto in funzione della consegna del ricercato – essenziale per il futuro svolgimento del processo a suo carico - sia al sequestro dei suoi beni a fini probatori.

Sotto il profilo soggettivo, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 328 c.p., è sufficiente il dolo generico, in quanto l'avverbio "indebitamente", inserito nel testo della disposizione, qualificando l'omissione di atti di ufficio come reato ad anti giuridicità cosiddetta espressa o speciale, connota l'elemento soggettivo, non nel senso di comportare l'esigenza di un dolo specifico, ma per sottolineare la necessità della consapevolezza di agire in violazione dei doveri imposti, vale a dire rappresentandosi e volendo la realizzazione di un evento "*contra ius*", senza che il diniego di adempimento trovi alcuna plausibile giustificazione alla stregua delle norme che disciplinano il dovere di azione¹⁹⁰.

Al riguardo, ad avviso di chi scrive, non può certamente dubitarsi del fatto che il Ministro Nordio fosse pienamente a conoscenza non solo dei doveri incombenti su di lui ex artt. 2 e 4 legge 237/12 ma anche della normativa in tema di libertà personale, per cui la decisione della Corte d'Appello avrebbe dovuto aver luogo necessariamente entro il termine di quarantotto ore dalla trasmissione degli atti relativi all'arresto da parte della P.G.

Posto che l'Ufficio tecnico aveva provveduto a redigere e consegnare al Gabinetto del Ministro la bozza di provvedimento utile a dar corso alla richiesta di cooperazione, già il giorno 20 gennaio alle ore 13:18, e che, in occasione delle interlocuzioni delle dr.sse Guerra e Lucchini con la dr.ssa Bartolozzi, quest'ultima aveva esplicitato che *il Ministro avrebbe potuto operare le proprie valutazioni anche dopo ed a prescindere dal provvedimento che la Corte d'Appello avrebbe assunto* e che le due *strade erano indipendenti*, deve escludersi che l'inerzia del Ministro Nordio sia dipesa dalla mancanza di tempo sufficiente ma, piuttosto, può fondatamente ritenersi che sia imputabile ad una scelta cosciente e volontaria. Tale conclusione è vieppiù avvalorata dalla circostanza che il Ministro aveva dato disposizioni per bloccare ogni comunicazione con la CPI e che, anzi, a monte, tale direttiva era stata impartita in un primo momento per evitare, finanche, l'arrivo degli atti agli Uffici tecnici del DAG, che, ciò nondimeno, si erano attivati per acquisirli di loro iniziativa, proprio perché preoccupati della necessità di adozione di provvedimenti urgenti da parte del Ministro.

b. Il favoreggiamento personale di cui all'art. 378 c.p.

Al contempo, la sopra descritta condotta omissiva ha costituito, sempre avuto riguardo alla posizione del Ministro Nordio, un contributo causale utile ad aiutare il ricercato Almasri, sia ad eludere le investigazioni svolte dalla CPI, sia a sottrarsi alle ricerche, finalizzate all'arresto e consegna, disposte dalla medesima Corte.

Ed, invero, a fronte della perquisizione e sequestro operati in via d'urgenza dalla Polizia ed a seguito della mancata convalida di detti mezzi di ricerca della prova da parte dell'A.G., in assenza di sua iniziativa volta a dare impulso alla richiesta della CPI, i beni (documenti, carte di credito, telefoni,

¹⁹⁰ Sez. 6, Sentenza n. 33565 del 15/06/2021, dep. 09/09/2021; Sez. 6, Sentenza n. 36674 del 22/07/2015 Ud., dep. 10/09/2015.

SIM, ottica di fucile e altro) sono stati restituiti al citato Almasri, anziché essere consegnati al Corte che ne aveva fatto richiesta, non consentendo nemmeno, nel lasso di tempo intercorso tra il sequestro del 19 e la restituzione, agli investigatori della CPI di intervenire – benché lo avessero espressamente richiesto – per esaminare quanto sequestrato con particolare riferimento ai dispositivi, così facendo disperdere delle possibili, utili fonti di prova.

Parimenti, il decreto di espulsione emesso dal Ministro Piantedosi, così come la decisione di utilizzare un volo CAI assunta dal Sottosegretario Mantovano, che hanno in fatto assicurato al ricercato l'immediato rientro in patria non appena scarcerato, hanno consentito all'Almasri di sottrarsi al mandato di arresto della CPI.

In punto di diritto, è appena il caso di ricordare che il favoreggiamento personale è un reato di pericolo e protegge l'interesse dell'amministrazione della giustizia al regolare svolgimento delle investigazioni e delle ricerche, in atto o possibili dopo la commissione di un reato, sia per assicurare il presunto responsabile alla giustizia, sia per acquisire le prove. La formulazione della norma, peraltro, non esclude che nella sfera di protezione rientri anche l'attività di istruzione dibattimentale¹⁹¹. Il pericolo è integrato (e con esso è perfezionata la fattispecie) se la condotta consiste in un'attività che abbia frapposto un ostacolo, anche se limitato o temporaneo, allo svolgimento delle indagini, provocando una negativa alterazione del contesto fattuale all'interno del quale le investigazioni e le ricerche erano in corso o si sarebbero, comunque, potute svolgere¹⁹². Il delitto di favoreggiamento è configurabile non solo quando il comportamento dell'agente sia diretto a eludere le investigazioni, ma anche quando sia preordinato a turbare l'attività di ricerca e acquisizione della prova da parte degli organi della magistratura ivi compresa la CPI.¹⁹³

È un reato a forma libera, essendo sufficiente che la condotta, per costituire "aiuto" alla elusione delle investigazioni dell'autorità, sia potenzialmente idonea al conseguimento di un tale risultato. L'aiuto prestato al favorito per eludere le investigazioni e sottrarsi alle ricerche dell'autorità può manifestarsi con modi e mezzi diversi, anche con una condotta omissiva¹⁹⁴, purché oggettivamente idonei al raggiungimento dello scopo, mentre non assume alcun rilievo l'eventuale accertamento che la persona aiutata abbia o meno commesso il fatto, né occorre che l'agente sappia quando e come tale reato sia stato commesso, quale titolo criminoso integri e quali saranno le relative conseguenze. Similmente, è stato chiarito che la configurabilità del favoreggiamento personale presuppone l'oggettiva commissione del delitto da parte del soggetto favorito, ma non postula la verifica di tutti gli elementi necessari per affermare la colpevolezza del soggetto favorito¹⁹⁵.

Con riferimento all'elemento soggettivo, il delitto di favoreggiamento personale è punibile a titolo di mero dolo generico. È peraltro necessario che l'agente abbia voluto consapevolmente aiutare taluno ad eludere le investigazioni dell'autorità o a sottrarsi alle ricerche¹⁹⁶.

Facendo applicazione dei succitati principi, ritiene il Collegio che le condotte sopra descritte, ascrivibili ai Ministri Nordio e Piantedosi e al Sottosegretario Mantovano, in concorso tra loro, integrino gli elementi costitutivi oggettivo e soggettivo del delitto di favoreggiamento.

Invero, sia i Ministri Nordio e Piantedosi, sia il Sottosegretario Mantovano erano perfettamente consapevoli del contenuto delle richieste di cooperazione inviate dalla CPI e, in particolare, del mandato di arresto spiccato nei confronti dell'Almasri. Non dando corso a tali richieste il primo,

¹⁹¹Cfr. da ultimo Cass. sez. VI 12/05-09/06/2025, n. 21805; Cass. sez. I 05/03-03/06/2025, n. 20394; C., Sez. IV, 25.3-14.4.2025, n. 14452.

¹⁹² Cfr., *ex multis*, Cass., Sez. I, 11.7-7.11.2024, n. 41120; Cass., Sez. II, 30.11.2023-26.1.2024, n. 3129.

¹⁹³ Cfr. Cass. Sez. VI, 28.3-16.4.2025, n. 15107; Sez. III, 10.11.2020-7.1.2021, n. 186.

¹⁹⁴ Cfr. Cass., Sez. VI, 15.5-24.10.2019, n. 43548.

¹⁹⁵ Cfr. Cass. Sez. VI, 1.3-6.4.2022, n. 13143.

¹⁹⁶ Cfr. Cass. pen. sez. VI 28/03-07/05/2025, n. 16994; Sez. VI, 30.10-12.11.2024, n. 41499; Sez. VI, 30.10-12.11.2024, n. 41498.

decretando il secondo la formale espulsione del ricercato con un provvedimento, per le ragioni sopra chiarite, viziato da palese irrazionalità e disponendo il terzo l'impiego di un volo CAI che ne ha assicurato l'immediato rientro in patria, hanno scientemente e volontariamente aiutato il predetto a sottrarsi alle ricerche e alle investigazioni della CPI.

C. Il peculato di cui all'art. 314 c.p.

Si ritiene, infine, che l'impiego dell'aereo della compagnia CAI per una finalità illecita – essendo stato lo strumento attraverso il quale il reato di favoreggiamento è stato consumato – integri anche la fattispecie delittuosa di cui all'art. 314 c.p.

Questo Collegio non ignora che la legge attribuisce ampia discrezionalità ai Servizi e, dunque, anche al Sottosegretario Mantovano nell'utilizzo dei voli di Stato per *finalità di sicurezza*.

Ma è pur vero che, secondo la giurisprudenza consolidata, *integra il delitto di peculato la condotta del pubblico agente che consenta a terzi l'utilizzo di un bene pubblico per finalità personali connesse alla commissione di un illecito penale, atteso che ciò comporta l'indebita interruzione del rapporto funzionale tra la "res" ed il pubblico agente*¹⁹⁷. In motivazione, la Suprema Corte ha chiarito che, se l'utilizzo del bene (che nel caso di specie è costituito non solo dall'aereo ma anche dal carburante necessario per i voli) è inescindibilmente legato alla commissione di un illecito penalmente rilevante, ciò comporta l'ovvia quanto indebita interruzione del rapporto funzionale, in presenza dell'esercizio di un potere *uti dominus* da parte del soggetto agente, che sottrae il bene alla disponibilità dell'Ente¹⁹⁸. E, ancora, integra il reato di peculato la condotta del pubblico agente che consenta a terzi l'utilizzo di un bene pubblico per finalità personali qualora ciò determini una lesione dell'interesse al buon andamento della P.A., anche se la condotta non ha determinato alcun danno patrimoniale per l'ente¹⁹⁹. Nello stesso senso, l'utilizzo di denaro pubblico per finalità diverse da quelle previste integra il reato di abuso d'ufficio qualora l'atto di destinazione avvenga in violazione delle regole contabili, sebbene sia funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti e per i quali sia ammissibile un ordinativo di pagamento o l'adozione di un impegno di spesa da parte dell'ente, mentre integra il più grave reato di peculato nel caso in cui l'atto di destinazione sia compiuto in difetto di qualunque motivazione o documentazione, ovvero in presenza di una motivazione di mera copertura formale, per finalità esclusivamente private ed estranee a quelle istituzionali²⁰⁰ ovvero se, sotto l'apparente fine di attuare un interesse pubblico, esso persegua un fine diverso ed incompatibile, quale nella specie un fine illecito anche a vantaggio di un terzo.

Quanto poi al rapporto tra l'art. 314 c.p. e la fattispecie di nuovo conio di cui all'art. 314 bis c.p., secondo i primi arresti della giurisprudenza di legittimità, il delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili, di cui all'art. 314-bis cod. pen., introdotto dall'art. 9, comma 1, d.l. 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112, sanziona le condotte distrattive che non comportano una perdita definitiva dei beni per la pubblica amministrazione e che, nella disciplina previgente, la giurisprudenza di legittimità inquadrava nella fattispecie abrogata dell'abuso di ufficio, sicché l'ambito applicativo del delitto di peculato, già in precedenza limitato alle sole appropriazioni distrattive, ossia effettuate per finalità esclusivamente private, non risulta modificato dall'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice²⁰¹.

¹⁹⁷ Cfr. Sez. 6, Sentenza n. 38757 del 22/06/2016 Ud. (dep. 19/09/2016) Rv. 268094 – 01.

¹⁹⁸ Cfr. anche, Cass. Sez. 6, sent. n. 13038 del 10.03.2016.

¹⁹⁹ Cfr. Sez. 6, Sentenza n. 34940 del 17/05/2018, in relazione a fattispecie relativa alla consegna a terzi di un lampeggiante blu in uso alle autovetture dell'autorità giudiziaria, in tal modo consentendo ad un soggetto non autorizzato l'impiego di un dispositivo finalizzato ad identificare i mezzi impiegati in pubblici servizi.

²⁰⁰ Cfr. Sez. 6, Sentenza n. 27910 del 23/09/2020 Ud. (dep. 07/10/2020) Rv. 279677 – 01; Cfr. Sez. 6, Sentenza n. 36496 del 30/09/2020 Ud. (dep. 18/12/2020) Rv. 280295 – 02.

²⁰¹ Cfr. Sez. 5, Sentenza n. 10398 del 14/02/2025 Ud. (dep. 14/03/2025) Rv. 287780 – 03; Sez. 6, Sentenza n. 4520 del 23/10/2024 Ud. (dep. 04/02/2025) Rv. 287453 – 02.

Nella specie, alla luce di quanto sopra detto, la motivazione dell'utilizzo del volo CAI per ragioni di sicurezza nazionale ha costituito, appunto, 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 di cui alla lett. b) e, dunque, per il fine meramente privatistico di aiutare l'Almasri a sottrarsi al mandato di cattura internazionale. Pertanto, tale condotta è suscumbibile nella fattispecie di cui all'art. 314 co. 1 e 2 c.p., piuttosto che dell'art. 314 bis c.p.

VIII. L'assenza della causa di giustificazione dello stato di necessità, anche solo putativa.

Resta da chiedersi se il pericolo paventato di ritorsioni ai danni di cittadini italiani ed interessi nazionali in Libia possa integrare la scriminante dello stato di necessità, anche solo putativo, pur non avendo gli indagati personalmente addotto tale motivo a giustificazione del loro operato.

In particolare, ciò non emerge dalle motivazioni espresse in alcun atto. Ed ancora, in occasione dell'informativa in Parlamento del 5.2.25, mentre il Ministro Nordio ha fatto riferimento solo alla presunta illegittimità del mandato di arresto ed alla irritualità della procedura seguita in Italia per darvi esecuzione²⁰², il Ministro Piantedosi ha esordito dicendo: *"smentisco nella maniera più categorica che, nelle ore in cui è stata gestita la vicenda, il Governo abbia mai ... ricevuto alcun atto o comunicazione che possa essere anche solo lontanamente considerato una forma di pressione indebita assimilabile a minaccia o ricatto da parte di chiunque"*.

Nella memoria depositata il 25.2.25, a firma degli indagati, per la prima volta è stato introdotto il tema dei pericoli paventati *dall'intelligence*, a sostegno del giudizio di pericolosità sociale di Almasri, lasciando intendere che tale informativa ricevuta sarebbe stata considerata come ulteriore ma non esplicitato presupposto del decreto di espulsione.

Solo con la memoria depositata dalla difesa in data 30.7.25 è stato sostenuto espressamente che *i dati acquisiti dimostrano l'esistenza nel caso in esame dello stato di necessità, come enunciato dall'art. 25 del "Responsability of State for Internationally Wrongful Acts 2001" della International Law Commission delle Nazioni Unite, circostanza che legittima sul piano del diritto interno le condotte di tutti i rappresentanti del Governo italiano coinvolti nel presente procedimento.*

Al riguardo, va rilevato che l'art. 25 citato ricalca, nella sua definizione, l'analogo istituto previsto dall'art. 54 c.p., salvo ampliare il bene giuridico in funzione del quale è consentita la violazione dell'obbligo internazionale. Più precisamente, mentre l'art. 54 c.p. dispone che *"non è punibile chi ha commesso il fatto per essersi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo"*, l'art. 25 prevede che *"1. Lo stato di necessità non può essere invocato come causa di esclusione della illiceità di un atto non conforme ad un obbligo internazionale di quello Stato, a meno che l'atto: a) è l'unico mezzo per lo Stato per salvaguardare un interesse essenziale a fronte di un pericolo grave e imminente, e b) non pregiudica seriamente un interesse essenziale dello Stato o degli Stati nei confronti dei quali esiste l'obbligo o della Comunità internazionale nel suo insieme. 2. In ogni caso lo stato di necessità non può essere invocato da uno Stato come causa di esclusione della illiceità se: a) l'obbligo internazionale in questione esclude la possibilità di invocare lo stato di necessità, o b) lo Stato ha contribuito alla situazione di necessità"*.

Orbene, ad avviso del Collegio, nella fattispecie in esame, non può venire in rilievo né la scriminante internazionale, né quella prevista dall'art. 54 c.p.

Quanto alla prima, va osservato che per l'operatività dell'art. 25 occorre che ricorrano entrambi i presupposti di cui al co.1 lett. a) e b), come si evince chiaramente dall'uso della congiunzione "e".

²⁰² Giustificazioni implementate nella memoria del 25.2.25 anche con la questione della richiesta di estradizione concorrente.

Nella specie, è, invece, evidente che la violazione posta in essere ha *pregiudicato seriamente un interesse essenziale della CPI e, quindi, della Comunità internazionale nel suo insieme*, perché ha consentito al ricercato Almasri, destinatario di un mandato di arresto emesso dalla stessa CPI, di sottrarsi alla cattura e, conseguentemente, al processo, per cui il presupposto di cui alla lett. b) non è configurabile.

In ogni caso, con ciò passando all'esame dei limiti di operatività dell'art. 54 c.p., così come delineati dall'orientamento giurisprudenziale consolidato, va ricordato che il primo presupposto è rappresentato dalla presenza di un pericolo attuale, che si concreta nell'imminenza di un danno grave alla persona: l'attualità del pericolo può essere intesa come una minaccia di lesione incombente al momento del fatto, ossia come una situazione che, potendo in breve tempo evolversi in lesione, imponga di agire nell'immediatezza o, comunque, anticipatamente, ma presuppone, comunque, l'ineluttabilità dell'azione, requisito che ricorre quando sia accertata l'impossibilità di evitare il pericolo, se non ponendo in essere una condotta integrante reato.

Nel caso di specie, non è apprezzabile un grave pericolo alla persona con caratteristiche di indilazionabilità e cogenza tali da non lasciare altra alternativa che quella di violare la legge.

In primis, nessuna delle paventate generiche ritorsioni si era estrinsecata in una minaccia concreta, dotata di una certa consistenza. Al riguardo, si ricorda come, secondo la giurisprudenza consolidata, non rileva quale elemento dello stato di necessità a giustificazione della condotta di favoreggiamento personale, il generico timore di future rappresaglie contro la propria persona da parte del favorito²⁰³.

Quanto, poi, allo stato di necessità putativo, è pacifico che la rilevanza di tale stato deve basarsi su un criterio oggettivo che richiede la sussistenza di fatti concreti tali da giustificare l'erroneo convincimento dell'imputato circa la sussistenza della scriminante. Pertanto, non è sufficiente, ai fini della prova della putatività, il ricorso ad un criterio meramente soggettivo, riferito al solo stato d'animo dell'agente ed al suo personale convincimento²⁰⁴.

In tal senso, il parallelismo operato con il caso di Cecilia Sala – già arrestata e posta in carcere in Iran, apparentemente senza alcun motivo, come ritorsione, questa sì concreta e attuale, all'arresto del cittadino iraniano operato in Italia, su mandato di arresto degli Stati Uniti - conferma *a contrario* che, nel caso in esame, non vi era alcun pericolo concreto e attuale.

In secondo luogo, non è stata in alcun modo vagliata la possibilità di trovare soluzioni alternative, che, come dimostrato dai fatti successivi, quantomeno limitatamente ai paventati pericoli per le persone, erano in realtà percorribili²⁰⁵, anche in tempi brevissimi. Circostanza questa dirimente, atteso che la scriminante di cui all'art. 54 c.p. presuppone il pericolo attuale di un danno grave alla persona e non è prospettabile a tutela di interessi economici, per quanto asseritamente strategici, a differenza dell'art. 25 che richiama un *interesse essenziale dello Stato* di più ampio spettro.

Ed infatti, secondo la giurisprudenza, il principio della non esigibilità di una condotta diversa presuppone che l'agente operi in condizioni soggettive tali da non potersi da lui "umanamente" pretendere un comportamento diverso²⁰⁶, richiede cioè che l'agente non abbia, in quel momento, altra scelta all'infuori di quella di subire il conseguente danno o di porre in essere l'azione che gli si imputa come reato e sempre che tra il pregiudizio temuto e l'azione di difesa sussista un giusto rapporto di proporzione.

²⁰³ Cfr. Cass. Sez. VI, 16.3.2011, n. 13134.

²⁰⁴ Cfr. Cass. Sez. IV, n. 2241 del 16.10.19.

²⁰⁵ Sul punto si rinvia a quanto già rilevato in nota 101.

²⁰⁶ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 38593 del 23/01/2018 Ud., dep. 13/08/2018, Rv. 273833.

Tali principi di elaborazione giurisprudenziale – in ordine alla concretezza e attualità del pericolo, non altrimenti evitabile - sono, senz'altro, applicabili anche con riferimento alla scriminante internazionale di cui all'art. 25.

IX. La natura degli atti: non politici ma di alta amministrazione e la sindacabilità degli stessi da parte del giudice ordinario

Deve, altresì, escludersi che gli atti compiuti e/o omessi di cui si discute siano riconducibili alla nozione di atto politico per così dire puro, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale.

Giova sul punto richiamare le indicazioni particolarmente chiare su tale nozione che sono state fornite dalle S.U. civ. n. 27177 del 22.9.23, ribadite, da ultimo, dalle S.U. civ. n. 5992 del 18.2.25, dep. 6.3.25, in linea con la giurisprudenza amministrativa consolidata, che, ancorché dettate in ambito civile, valgono anche a delineare il limite della giurisdizione del giudice penale.

L'art. 7, comma 1, ultimo periodo, cod. proc. amm. — riprendendo una previsione già contenuta nell'art. 31 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato (approvato con il regio decreto n. 1054 del 1924), e, prima ancora, nell'art. 3, comma 2, della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato (legge n. 5992 del 1889) — esclude dall'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo gli atti ed i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Per qualificare un atto come politico, la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4636) richiede due requisiti:

— sotto il profilo soggettivo, l'atto deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello;

— sotto il profilo oggettivo, l'atto deve essere libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici, deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione. È ritenuto tale non l'atto amministrativo che sia stato emanato sulla base di valutazioni specificamente di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico. La nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale, che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità. Il principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere, di soggezione del potere alla legge ogni qualvolta esso entra in rapporto con i cittadini, costituisce un profilo basilare della Costituzione italiana.

... Il diritto vivente conferma la recessività della nozione di atto politico, che coincide con gli atti che attengono alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali. L'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale è confinata entro limiti rigorosi (Cass. Sez. U. 02/05/2019, n. 11588, cit.). Non è, quindi, soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502).

Ai fini della giustiziabilità dell'atto, accanto ai caratteri del provvedimento, occorre guardare alla dimensione sostanziale della legalità, la quale richiede che l'atto di esercizio del potere sia suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano. Va inoltre valutata la presenza di interessi giuridicamente rilevanti: se mancano situazioni qualificate differenziate o si è in presenza di interessi di mero fatto, allora è possibile parlare di atto non sindacabile proprio perché non tocca direttamente situazioni giuridiche. La chiave di volta ai fini del giudizio di insindacabilità di un atto del potere pubblico è costituita, in generale, dalla mancanza di specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione. Viene in rilievo, infatti, l'art. 101,

secondo comma, Cost., il quale, nel fissare il principio della soggezione dei giudici soltanto alla legge, individua nella legge il fondamento e la misura del sindacato ad opera del giudice. Ciò significa che, in assenza di un parametro giuridico alla politica, il sindacato deve arrestarsi: per statuto costituzionale, il giudice non può essere chiamato a fare politica in luogo degli organi di rappresentanza. Lo preclude il principio ordinamentale della separazione tra i poteri. La "zona franca" è il riflesso della presenza di una politicità dell'atto che non si presta ad una rilettura giuridica. L'insindacabilità è il predicato di un atto non sottoposto dall'ordinamento a vincoli di natura giuridica. Ove, viceversa, vi sia predeterminazione dei canoni di legalità, quello stesso sindacato si appalesa doveroso. Il giudice, quale che sia il plesso di appartenenza, è non solo rispettoso degli ambiti di attribuzione dei poteri, ma anche, sempre per statuto costituzionale, garante della legalità, e quindi non arretra là dove gli spazi della discrezionalità politica siano circoscritti da vincoli posti da norme che segnano i confini o indirizzano l'esercizio dell'azione di governo. La giustiziabilità dell'atto dipende dalla regolamentazione sostanziale del potere. Se dunque esiste una norma che disciplina il potere, che ne stabilisce limiti o regole di esercizio, per quella parte l'atto è suscettibile di sindacato. È questo un approccio coerente con gli approdi della giurisprudenza costituzionale. Con la sentenza n. 81 del 2012, la Corte costituzionale ha stabilito che gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate. E tra tali vincoli rilievo primario ha certamente il rispetto e la salvaguardia dei diritti inviolabili della persona. L'azione del Governo, ancorché motivata da ragioni politiche, non può mai ritenersi sottratta al sindacato giurisdizionale quando si ponga al di fuori dei limiti che la Costituzione e la legge gli impongono...²⁰⁷ Questa prospettiva metodologica informa gli svolgimenti della giurisprudenza, del Consiglio di Stato e di questa Corte regolatrice. Il giudice amministrativo è giunto alla conclusione che l'insindacabilità in sede giurisdizionale dell'atto va esclusa in presenza di una norma che predetermina le modalità di esercizio della discrezionalità politica o che comunque la circoscrive: è impugnabile l'atto, pur promanante dall'autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, la cui fonte normativa riconosce l'esistenza di una situazione giuridica attiva protetta dall'ordinamento riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione (Cons. Stato, Sez. I, 19 settembre 2019, n. 2483).

In applicazione di tali principi sono stati qualificati come atti di alta amministrazione tanto il decreto con cui il Ministro della Giustizia concede l'extradizione, ove siano presenti profili di valutazione di ordine pubblico internazionale e di conformità agli impegni internazionali, ma vi sia comunque un fondamento normativo²⁰⁸ (nel codice di procedura penale e nelle convenzioni internazionali), quanto il decreto del Ministro dell'Interno che dispone l'espulsione dello straniero "per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato" (art. 13 T.U. Immigrazione), decisione che implica un'ampia discrezionalità politica-amministrativa, ma resta inquadrata in un contesto legislativo ben preciso.

²⁰⁷ Nel caso della sentenza n. 5992 del 2025 erano in gioco i diritti fondamentali dei cittadini (o stranieri), costituzionalmente tutelati; nel presente caso vengono in rilievo i principi fissati dalla Costituzione agli artt. 10, 11 - secondo cui l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo - e 117 - secondo cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

²⁰⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 giugno 2007, n. 3286.

Alla luce delle considerazioni che precedono, va certamente escluso che il silenzio serbato dal Ministro Nordio rispetto alla richiesta di cooperazione rivolta all'Italia dalla CPI nell'esecuzione dell'arresto e consegna del succitato Almasri e nell'esecuzione della perquisizione e sequestro non possa essere sindacato trattandosi, come sopra argomentato, di inadempimento a precisi obblighi di legge, in relazione ai quali non residuavano margini di discrezionalità.

Quanto al decreto di espulsione emesso dal Ministro Piantedosi ed alla disposizione di volo CAI ad opera del Sottosegretario Mantovani, occorre rilevare che, pur con la discrezionalità che li connota, non possano considerarsi quali atti politici ma di alta amministrazione, come tali non sottratti al controllo giurisdizionale. Non lo sono perché non rappresentano un atto libero nel fine, come tale riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici concernenti la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione. Non si è di fronte, cioè, ad un atto che attiene alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali. Piuttosto trattasi di atti che esprimono una funzione amministrativa da svolgere, sia pure in attuazione di un indirizzo politico, al fine di contemperare gli interessi in gioco e che proprio per questo si innesta su una regolamentazione che a vari livelli, internazionale e nazionale, ne segna i confini.

X. Conclusioni.

In conclusione, ferme restando le attribuzioni del ramo del Parlamento competente a valutare la rilevanza di eventuali ragioni politiche poste a fondamento delle condotte degli indagati, si da incidere sul rilascio dell'autorizzazione a procedere, questo Tribunale dei Ministri, nell'esercizio delle funzioni ad esso demandate dalla Legge cost. n.1/89, ritenuta la sussumibilità delle descritte condotte nell'ipotesi di reato di cui all'art.328 comma 1 c.p. ascrivibile a Nordio Carlo, del reato di cui agli artt. 110, 378 c.p. ascrivibile a Nordio Carlo, Piantedosi Matteo e Mantovano Alfredo e del reato di cui agli artt. 110, 314 c.p. ascrivibile a Piantedosi Matteo e Mantovano Alfredo, e considerata la natura *ministeriale* di tali reati, non può che procedere alla compiuta formulazione del capo di imputazione su cui la Camera dei Deputati sarà chiamata a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 9 Legge cost. citata per l'eventuale rilascio dell'autorizzazione a procedere.

P.Q.M.

Visto l'art. 8 L. Cost. n. 1/89 dispone la trasmissione degli atti e del presente provvedimento al Procuratore della Repubblica di Roma affinché ne curi l'immediata rimessione al Presidente della Camera dei Deputati per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 L. Cost. citata per il rilascio dell'autorizzazione a procedere nei confronti degli indagati sopra indicati in ordine alle seguenti imputazioni:

Nordio Carlo

- 1) art. 328, 61 n. 2 e 9 c.p. per aver, nella qualità di Ministro della Giustizia, indebitamente rifiutato di dar corso alle richieste urgenti di cooperazione rivolte all'Italia dalla Corte Penale Internazionale, ICC-01/11-149-US-EXP e ICC-01/11-150-US-Exp del 18.1.25, aventi ad oggetto:
 - l'esecuzione della richiesta di arresto provvisorio e consegna a carico di Osama Elmasry/Almasri Njeem, a seguito di mandato di arresto emesso dalla Camera Preliminare,
 - l'adempimento degli obblighi previsti dagli artt. 59, 87, 89, 91, 93 e 97 dello Statuto istitutivo della Corte Penale Internazionale, ratificato con legge n. 232 del 12 luglio 1999, tra l'altro, non rispondendo, neppure, alle plurime richieste inoltrategli da funzionari della CPI, che sollecitavano *consultazioni*,
 - l'esecuzione della richiesta di perquisizione e sequestro a carico di Osama Elmasry/Almasri Njeem di qualsiasi materiale utile alle indagini, tra cui dispositivi di memorizzazione

- elettronici o magnetici nonché smart card e telefoni cellulari, mobili o satellitari e di trasmissione il più rapidamente possibile, all'esito di tali operazioni, delle prove acquisite, richieste di cooperazione, a cui, per ragioni di giustizia, avrebbe dovuto, ai sensi degli artt. 2 e 4 della legge 237 del 20 dicembre 2012, dar corso senza ritardo.

Con le aggravanti di aver commesso il fatto al fine di eseguire il reato di cui al capo che segue, abusando dei poteri e con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione rivestita.

Nordio Carlo, Piantedosi Matteo e Mantovano Alfredo

- 2) del reato p. e p. dagli artt. 110, 378, 61 n. 9 c.p., per aver, in concorso tra loro,
 - a. Nordio Carlo, nella qualità e con la condotta sopra descritta, nonché assumendo un contegno attendista – della decisione della Corte d'Appello – rimanendo inerte in attesa di tale decisione, convenendo, altresì, in accordo con gli altri vertici istituzionali, sull'opportunità di *espellere* l'Almasri, ove fosse stato scarcerato; quindi non attivandosi, neppure dopo aver avuto comunicazione del provvedimento di scarcerazione, per dare corso alle richieste di cooperazione della CPI, secondo la procedura di cui agli artt. 11 e ss. della L.237/2012;
 - b. Piantedosi Matteo, quale Ministro dell'Interno, Mantovano Alfredo, quale Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega ai rapporti con i Servizi, nelle rispettive qualità, concordando l'emissione del decreto di espulsione ed il successivo trasferimento in Libia mediante volo CAI, eseguito subito dopo la scarcerazione,

aiutato Osama Elmasry/Almasri Njeem ad eludere le investigazioni della Corte Penale Internazionale e a sottrarsi alle ricerche della Corte medesima.

Con l'aggravante di aver agito, abusando dei poteri e con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione rivestita.

Piantedosi Matteo e Mantovano Alfredo

- 3) del reato p. e p. dagli artt. 110, 314 c.p., 61 n. 2 e 9 c.p. perché, in concorso tra loro, nelle qualità e con le condotte sopra indicate, distraevano per un uso momentaneo l'aereo della CAI, nonché si appropriavano del carburante necessario per l'esecuzione dei voli da Roma - Torino, Torino - Tripoli e Tripoli - Roma, disposti non per reali esigenze di sicurezza ma al solo fine di aiutare Osama Elmasry/Almasri Njeem, colpito da mandato di arresto internazionale emesso dalla CPI, a sottrarsi a tale mandato, con ciò commettendo il reato di cui al capo che precede.

Con le aggravanti di aver commesso il fatto al fine di eseguire il reato di cui al capo che precede, abusando dei poteri e con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione rivestita.

In Roma sino al 21 gennaio 2025

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 1° agosto 2025

I Giudici

Donatella Casari

Valeria Cerulli

Donatella Casari
Valeria Cerulli

Il Presidente

Maria Teresa Cialoni

Maria Teresa Cialoni

depositato in cancelleria il 1/08/25, ore 20,50

[Signature]

Sommario

- I. Le indagini espletate 1
- II. La competenza funzionale del Tribunale dei Ministri 4
- III. Cronologia degli eventi ed emergenze probatorie acquisite 6
 - III.1. I diversi canali di trasmissione 10
 - a. Tramite canale diplomatico al Ministero della Giustizia 10
 - b. Tramite INTERPOL 12
 - III.2 L'attività di supporto tecnico espletata dal DAG 13
 - III.3 - Il procedimento presso la Corte d'Appello di Roma 23
 - III.4 Gli atti successivi acquisiti presso il Ministero 24
 - III.5 I provvedimenti di espulsione ed il volo CAI 28
 - III.6 Le riunioni del 19, 20 e 21 gennaio 31
- IV. La versione difensiva offerta dagli indagati 42
 - IV.1 Informativa del 5.2.25 ai Rami del Parlamento dei Ministri Nordio e Piantedosi. 42
 - IV.2 Memoria a firma degli indagati. 47
- V. Il quadro normativo di riferimento 58
- VI. Confutazione delle argomentazioni difensive 72
 - a. Il ruolo del Ministro della Giustizia nella procedura ex lege 237/12 72
 - b. Richieste concorrenti e art. 90 Statuto 74
 - c. I decreti di espulsione e i limiti di utilizzo dei voli CAI 75
- VII. I fatti accertati e i reati configurabili 79
 - a. L'omissione di atti d'ufficio di cui all'art. 328 co. 1 c.p. 79
 - b. Il favoreggiamento personale di cui all'art. 378 c.p. 82
 - c. Il peculato di cui all'art. 314 c.p. 84
- VIII. L'assenza della causa di giustificazione dello stato di necessità, anche solo putativa. 85
- IX. La natura degli atti: non politici ma di alta amministrazione e la sindacabilità degli stessi da parte del giudice ordinario 87
- X. Conclusioni 89

le

li

ge