GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

GIUNTA PLENARIA.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ART. 96 DELLA COSTITUZIONE:

Domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Carlo Nordio, Ministro della giustizia; del dott. Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno; del dott. Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (proc. n. 3924/25 RGNR) (doc. IV-*bis*, n. 1) *(Esame e rinvio)* 5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 28

GIUNTA PLENARIA

Mercoledì 10 settembre 2025. — Presidenza del presidente Devis DORI.

La seduta comincia alle 14.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ART. 96 DELLA COSTITUZIONE

Domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Carlo Nordio, Ministro della giustizia; del dott. Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno; del dott. Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (proc. n. 3924/25 RGNR) (doc. IV-*bis*, n. 1).

(Esame e rinvio).

Devis DORI, *presidente*, come ha già anticipato ai membri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nelle riunioni del 6 agosto e del 3 settembre scorso, comunica anche alla Giunta nella sua composizione plenaria che, il 5 agosto scorso, il Presidente della Camera ha trasmesso alla Giunta medesima – in base all'articolo 9, comma 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, e all'articolo 18-*bis* del Regolamento della Camera – una richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, che è stata inviata dal Tribunale dei Ministri di Roma per il tramite della Procura della Repubblica della Capitale. Tale richiesta concerne i Ministri Carlo Nordio e Matteo Piantedosi, rispettivamente Ministro della giustizia e dell'Interno, nonché il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Alfredo Mantovano (Doc. IV-*bis*, n. 1).

Ricorda che l'articolo 96 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri e 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.

In attuazione di tale previsione costituzionale, il procedimento di esame di tali domande di autorizzazione è disciplinato dalla predetta legge costituzionale n. 1 del 1989, dalla legge n. 219 del 1989 e dal Regolamento della Camera, in particolare agli articoli 18-*bis* e 18-*ter*.

La Giunta per le autorizzazioni è quindi chiamata a riferire all'Assemblea con relazione scritta, nel termine di trenta giorni dalla trasmissione degli atti da parte del Presidente della Camera. Ai fini del computo di tale termine si tiene conto dei periodi di sospensione dei lavori parlamentari, come avvenuto in precedenti occasioni.

Ai sensi dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dell'articolo 18-*ter* del Regolamento della Camera, la Giunta riferisce all'Assemblea dopo aver sentito i soggetti interessati, ove lo ritenga opportuno o se questi lo richiedano; i soggetti interessati possono inoltre prendere visione degli atti.

Per quanto concerne il regime di consultazione di tali atti, ricorda che la richiesta di autorizzazione a procedere del Tribunale dei ministri è stata pubblicata sul sito della Camera nell'ambito dei cosiddetti DOC IV-*bis* (ed è quindi liberamente consultabile da tutti gli interessati). Invece, della documentazione allegata alla predetta richiesta possono prendere visione presso i locali della Giunta per le autorizzazioni (alla presenza del personale addetto e senza estrarre copia) i soli membri della Giunta medesima nonché i soggetti per i quali è presentata la richiesta di autorizzazione (questi ultimi in base all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dell'articolo 18-*ter* del Regolamento). Il limitato regime di consultabilità previsto per tale categoria di atti è stato riconosciuto altresì nelle riunioni della Giunta per il Regolamento del 7 luglio 1992 e del 23 e 24 marzo 1999, come ricordato nella recente lettera del Presidente della Camera all'on. Zanella del 6 agosto 2025. Tale disposizione assume una rilevanza ancora maggiore con riguardo ai documenti per i quali è espressamente richiamato il regime di segretezza previsto dall'articolo 42, comma 8, della legge n. 124 del 2007.

A tal proposito, rivolge un forte invito a tutti i componenti a mantenere la più assoluta riservatezza in merito ai contenuti degli atti che sono stati trasmessi alla Giunta, i quali non possono essere citati testualmente e nel dettaglio né negli interventi né nei testi scritti. In proposito, rammenta che ciascuno è vincolato da precisi obblighi giuridici e da conseguenti responsabilità in caso di inosservanza.

In generale, invita tutti i colleghi a mantenere il massimo riserbo nei confronti dei mezzi di informazione riguardo ai lavori della Giunta, i quali, come è noto, sono resi pubblici attraverso i resoconti parlamentari. È quanto mai essenziale che tale riservatezza sia rispettata da tutti, soprattutto con riferimento agli interventi svolti nelle sedi in cui non è prevista la pubblicità dei lavori – come, ad esempio, le riunioni dell'Ufficio di Presidenza – ed evitare che, come purtroppo accaduto la scorsa settimana, gli organi di stampa riportino una relazione pedissequa sugli interventi tenuti nel corso della riunione.

In tale quadro, in considerazione della particolare delicatezza degli atti trasmessi, invita caldamente tutti i componenti della Giunta a prendere parte alle sedute in presenza, evitando collegamenti da remoto.

Ricorda inoltre che, come stabilito dal citato articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, la Camera, su proposta della Giunta, può negare l'autorizzazione a procedere esclusivamente qualora ritenga, « *con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo* ».

In tale quadro, le votazioni in Giunta avvengono a maggioranza dei presenti e a scrutinio palese, mentre in Assemblea il diniego di autorizzazione deve essere votato a maggioranza assoluta dei voti e la votazione si svolge a scrutinio segreto *ex* articolo 49, comma 1, del Regolamento, in quanto si tratta di votazione riguardante persone (al riguardo cita i pareri della Giunta per il Regolamento del 7 febbraio, 7 marzo 2002 e del 6 giugno 2007). Qualora infatti la proposta di diniego di autorizzazione della Giunta non venga approvata a maggioranza assoluta dall'Assemblea, si intende che l'autorizzazione a procedere sia stata concessa (così l'articolo 18-*ter*, comma 7, del Regolamento); in tale caso, gli atti

sono rimessi al Collegio perché continui il procedimento secondo le norme vigenti. Quando l'autorizzazione sia negata, la Camera ne dà comunicazione al Collegio medesimo, «*che dispone l'archiviazione degli atti del procedimento, per mancanza della suddetta condizione di procedibilità, nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione è stata negata. Il provvedimento di archiviazione è irrevocabile. Se il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'Assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per l'assenza dei predetti presupposti di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1*» (articolo 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989).

Ai sensi dell'articolo 18-*ter*, comma 3 e 9, del Regolamento e dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, essendo stata in questo caso richiesta l'autorizzazione a procedere contro più soggetti indicati come concorrenti, sia la Giunta sia l'Assemblea sono chiamate a deliberare separatamente nei confronti di tali soggetti. Il predetto articolo 18-*ter*, comma 3, dispone infatti che, al di fuori del caso previsto dal comma 2 (in cui la Giunta proponga che gli atti siano restituiti all'autorità giudiziaria e, in tale ipotesi, l'Assemblea è chiamata a votare, in primo luogo, su tali proposte ai sensi del comma 7) «*la Giunta propone, con riferimento ai singoli inquisiti, la concessione o il diniego dell'autorizzazione* ».

Alla luce del suddetto quadro di riferimento, fa presente che nei procedimenti quali quelli in oggetto l'esito è binario, potendosi concludere alternativamente – salvo eventuali decisioni di carattere procedimentale, come la restituzione degli atti all'Autorità giudiziaria – o nel diniego o nella concessione dell'autorizzazione. Pertanto, come già ha avuto modo di chiarire nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ribadisce che, anche nell'eventualità in cui al termine dell'*iter* presso la Giunta la proposta del relatore non dovesse raccogliere il consenso maggioritario e venisse quindi respinta, l'attività dell'organo non risulterebbe comunque paralizzata e la eventuale reiezione della proposta (ad esempio, nel caso in cui fosse di concessione dell'autorizzazione) equivarrebbe *ipso iure* a una proposta all'Assemblea di diniego dell'autorizzazione stessa; in tale evenienza, la Giunta è tenuta, contestualmente, a nominare un nuovo relatore – tra i componenti favorevoli alla deliberazione di diniego adottata – che è incaricato di redigere la relazione per l'Assemblea, sulla base delle motivazioni legate alla sussistenza del preminente interesse pubblico evidenziate nel corso del dibattito in Giunta, conformemente a quanto avvenuto in analoghe occasioni.

Per quanto attiene alla programmazione dei lavori della Giunta, ricorda che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentati dei gruppi, del 3 settembre scorso, considerato che si era convenuto di concludere l'esame della Giunta entro la fine del mese di settembre alla luce dei termini previsti dall'ordinamento, è stato definito il seguente calendario dei lavori: a) prima seduta: convocata in data odierna, nella quale il relatore è chiamato ad illustrare alla Giunta i contenuti della richiesta di autorizzazione avanzata dal Tribunale dei Ministri di Roma; b) seconda seduta: da convocare nel corso della prossima settimana (il 17 o 18 settembre), dedicata all'audizione dei Ministri e del Sottosegretario interessati dal procedimento. Al riguardo, ai sensi dell'articolo 18-*ter*, comma 1, del Regolamento, i predetti Ministri e Sottosegretario saranno invitati a fornire i chiarimenti ritenuti opportuni in merito alla richiesta che li riguarda o mediante comparizione personale innanzi alla Giunta o, in alternativa, mediante la trasmissione di memorie scritte entro il 15 settembre; c) terza seduta: da svolgersi successivamente alla seduta di audizione dei ministri e del sottosegretario o di illustrazione della memoria dagli stessi trasmessa, destinata alla discussione generale; d) quarta seduta: dedicata alla presentazione, da parte del relatore, della proposta alla Giunta; e) quinta e ultima seduta: riservata alla votazione della proposta per l'Assemblea, fissata sin d'ora, in via

orientativa, nella giornata di martedì 30 settembre.

Come già evidenziato nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza, l'obiettivo è quello di garantire, nel rispetto del termine stabilito per la relazione all'Assemblea, lo svolgimento di un'istruttoria approfondita e di un confronto costruttivo e sereno su una questione della cui delicatezza sono tutti pienamente consapevoli.

Dà ora la parola al relatore Gianassi per la relazione illustrativa alla Giunta.

Federico GIANASSI, *relatore*, rappresenta ai colleghi che, in base a quanto si evince dai capi d'accusa elencati nella relazione trasmessa dal Tribunale dei ministri di Roma, i reati contestati agli inquisiti sono i seguenti.

1) Al Ministro Nordio viene contestato il rifiuto di atti di ufficio di cui all'articolo 328, comma 1, codice penale per aver rifiutato indebitamente di dar corso, nella qualità di Ministro della giustizia, alle richieste urgenti di cooperazione rivolte all'Italia dalla Corte Penale Internazionale (CPI) (protocolli ICC-01 11-149-US-EXP e ICC-01 11-150-US-Exp del 18.1.25), aventi ad oggetto: *a)* l'esecuzione della richiesta di arresto provvisorio e consegna a carico di Osama Elmasry Njeem (Almasri), a seguito di apposito mandato emesso dalla Camera Preliminare I della Corte penale internazionale (CPI); *b)* l'adempimento degli obblighi previsti dagli articoli 59, 87, 89, 91, 93 e 97 dello Statuto istitutivo della CPI, ratificato in Italia con legge n. 232 del 12 luglio 2012, tra l'altro, non rispondendo alle plurime richieste inoltrategli da funzionari della CPI stessa che sollecitavano consultazioni; *c)* l'esecuzione della richiesta di perquisizione e sequestro a carico Almasri 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; *d)* richieste di cooperazione, a cui per ragioni di giustizia avrebbe dovuto, ai sensi degli articoli 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.

2) A carico dello stesso Ministro Nordio, nonché del Ministro Piantedosi e del Sottosegretario Mantovano viene inoltre ascritto il reato di favoreggiamento personale di cui all'articolo 378 codice penale per avere aiutato Almasri, in concorso tra loro, a eludere le investigazioni della CPI 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: *a)* Nordio, nella qualità e con la condotta sopra descritta, nonché assumendo un contegno volutamente attendista della decisione della Corte d'appello di Roma e rimanendo inerte in attesa di tale decisione, convenendo, altresì in accordo con gli altri vertici istituzionali sull'opportunità di espellere l'Almasri, ove – a seguito della dolosa inerzia – 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 articoli 11 e ss. della L. 237/2012; b) Piantedosi, quale Ministro dell'interno, e Mantovano, quale Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai rapporti con i Servizi, concordando l'emissione del decreto di espulsione e il successivo trasferimento in Libia mediante volo CAI eseguito subito dopo la scarcerazione;

3) A carico del solo Ministro Piantedosi e del Sottosegretario Mantovano viene contestato il reato di peculato (314 codice penale) perché, in concorso tra loro, nelle qualità e con le condotte sopra indicate, distraevano per un uso momentaneo l'aereo della Compagnia Aeronautica Italiana (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 le

aggravanti di aver commesso il fatto abusando dei poteri e con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione rivestita.

Ciò premesso, anticipa che suddividerà la sua esposizione in tre parti:

1. la prima, nella quale descriverà i fatti principali che hanno caratterizzato la vicenda in esame, così come ricostruiti dal Tribunale dei ministri nella relazione inviata alla Camera. Trattandosi di una sintesi limitata ai passaggi più salienti, rinvia fin d'ora al testo della relazione stessa per eventuali esigenze di maggiori dettagli;

2. la seconda, in cui si ricostruirà le valutazioni giuridiche del Tribunale dei Ministri sulla configurabilità dei reati contestati ai Ministri. Anche in tal caso, rinvia al testo integrale della relazione del Tribunale per eventuali approfondimenti;

3. la terza, infine, nella quale descriverà il perimetro di competenza della Giunta per le autorizzazioni (e in generale della Camera), e segnatamente i compiti ad essa assegnati, nell'esame della richiesta in parola. In particolare, cercherà di approfondire fin d'ora il perimetro delle esimenti previste dall'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, vale a dire l'aver agito, da parte dei ministri, per la « *tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante* » e per il « *perseguimento di un preminente interesse pubblico* ».

Per quanto attiene alla ricostruzione dei fatti, evidenzia che, secondo quanto si evince dalla relazione trasmessa dal Tribunale dei Ministri, il 26 febbraio 2011 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con risoluzione n. 1970, ha deferito alla CPI la situazione in Libia a decorrere dal 15 febbraio 2011. In forza di tale deferimento, il 2 ottobre 2024 l'Ufficio del Procuratore della medesima Corte ha chiesto alla Camera Preliminare l'emissione di un mandato di arresto nei confronti di Almasri per crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi in Libia a partire dal febbraio 2015 sino almeno al 2 ottobre 2024.

Ricorda inoltre che il 6 gennaio 2025 (data di arrivo in Italia, all'aeroporto di Fiumicino, di Almasri) l'Interpol ha segnalato che il ricercato si trovava in Europa. Tale circostanza ha reso attuale e urgente la richiesta di arresto, già presentata alla Corte nel mese di ottobre 2024. La Camera preliminare, impegnata anche in altri procedimenti, ha dunque esaminato la richiesta a seguito di detta segnalazione, avviando un articolato processo deliberativo.

Il 18 gennaio 2025 la medesima Camera Preliminare, ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto di Roma, ha emesso un mandato di arresto nei confronti di Almasri. Contestualmente, ha ordinato alla Cancelleria di predisporre e veicolare, in coordinamento con la Procura, le richieste di cooperazione per arresto e consegna (articoli 87, 89 e 91 dello Statuto), di arresto provvisorio (articolo 92), nonché le richieste di perquisizione e sequestro (articoli 93, 96, 99).

Come emerge dal mandato spiccato dalla Corte penale internazionale (pubblicato sul sito *internet* della Corte medesima), le imputazioni a carico di Almasri riguardano una pluralità di condotte criminose di eccezionale gravità tenute, in particolare, nella prigione di Mitiga, in Libia, dove Almasri avrebbe avuto un ruolo direttivo. Ricorda in particolare che Almasri riveste una posizione apicale nella *Special Defence Force* (SDF/RADA), un gruppo islamico radicale le cui azioni si indirizzano verso soggetti estranei al conflitto. In particolare, gli attacchi si indirizzano contro le oltre 5.000 mila unità di persone detenute nella prigione di Mitiga, verso coloro che sono identificati come oppositori della RADA stessa e delle milizie ad essa alleate, per ragioni religiose (contro cristiani e atei), per pretesi motivi morali (ad esempio, contro omosessuali) e in generale con finalità di costrizione. La Camera preliminare della Corte ha ritenuto sussistenti e fondati motivi per affermare che Almasri abbia commesso crimini contro l'umanità e crimini di guerra, conformemente allo standard probatorio richiesto dall'articolo 58 dello Statuto di Roma. La detenzione illegale di esseri umani avrebbe costituito pratica sistematica: persone prive di effettive garanzie difensive

sarebbero state incarcerate senza basi giuridiche, senza cure mediche e senza contatti familiari, subendo torture, interrogatori coercitivi e condizioni detentive disumane, con celle sovraffollate, non ventilate, caratterizzate da malnutrizione e isolamento forzato. Numerosi casi avrebbero avuto esito letale. Le accuse comprendono altresì torture attraverso percosse con pugni, tubi in plastica, bastoni, scariche elettriche, costrizioni a posizioni di stress come il *balanco* o la *falqa*, nonché la detenzione in spazi angusti. A tali condotte si aggiungono numerose accuse di violenze sessuali (ventidue delle quali documentate), che sarebbero state perpetrate dal personale della milizia SDF/RADA e dallo stesso Almasri. Essi avrebbero colpito donne, minori e uomini detenuti; avrebbero effettuato stupri, molestie e perquisizioni corporali umilianti, anche pubbliche. La Corte ha inoltre accertato almeno trentaquattro omicidi nella prigione: quattro per ferite da arma da fuoco, dodici per torture, sedici per mancanza di cure mediche e due per esposizione a condizioni climatiche estreme. Infine, è stata contestata una condotta persecutoria sistematica, che si sarebbe concretizzata in privazioni di diritti fondamentali, lavori forzati, maltrattamenti e indottrinamento religioso. Il personale imprigionato sarebbe poi stato discriminato per origine, credo, genere, orientamento sessuale o opinioni politiche. Ai sensi dell'articolo 25 dello Statuto, la CPI ha ritenuto Almasri responsabile quale autore materiale, coautore, mandante, istigatore o complice, in ragione del suo potere di comando, della sua diretta partecipazione e della sistematicità delle violenze poste in essere. In particolare le violenze venivano riferite ad Almasri che ordinava di percuotere i detenuti senza lasciare tracce visibili e puniva le guardie che, impietosite, consentivano ai detenuti contatti con i familiari o approvvigionamento di cibo di migliore qualità.

In esecuzione dei provvedimenti della CPI, il 18 gennaio 2025 la Cancelleria della Corte ha immediatamente trasmesso la richiesta di cooperazione alle autorità italiane mediante canale diplomatico (Ambasciata d'Italia all'Aja), allegando il mandato di arresto e l'ordine di perquisizione/sequestro, con le relative traduzioni e le indicazioni operative (compresi contatti funzionali e tempi di aggiornamento sull'esecuzione). La richiesta di cooperazione, con i relativi allegati e le traduzioni, è stata poi trasmessa dall'Ambasciata d'Italia presso L'Aja al Ministero della giustizia (tramite piattaforma PRISMA) il 19 gennaio 2025. In parallelo, la medesima richiesta è stata instradata tramite INTERPOL, in conformità all'articolo 87 dello Statuto di Roma, con attivazione del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia.

Secondo quanto si evince dalla relazione trasmessa dal Tribunale dei Ministri, la catena amministrativa nazionale ha registrato, tra il 19 e il 20 gennaio 2025, protocolli di arrivo presso il Gabinetto del Ministro della giustizia e comunicazioni e-mail dell'Ambasciata.

Sul piano operativo, il 19 gennaio 2025 la Squadra Mobile – DIGOS di Torino, sulla base del mandato della CPI trasmesso dal Direttore del Servizio per la cooperazione internazionale – Direzione centrale della polizia criminale (a sua volta ricevuto dall'Interpol), ha eseguito l'arresto di Almasri presso un hotel del capoluogo piemontese. Sono state effettuate perquisizioni personali e locali: sono stati sequestrati dispositivi elettronici, memorie, telefoni, denaro contante ammontante a migliaia di euro, documenti di viaggio (più passaporti) e un'ottica per fucile; sono stati identificati e deferiti in stato di libertà tre accompagnatori libici di Almasri per favoreggiamento personale. Sono state acquisite ulteriori tracce logistiche: prenotazioni alberghiere (17-19 gennaio, pagamento in contanti/virtuale), biglietti per un evento sportivo a Torino, contratto di noleggio auto in Germania con riconsegna prevista a Fiumicino il 25 gennaio.

Nel complesso, le emergenze probatorie comprendono: gli atti giudiziari della CPI (mandato di arresto; ordine di perquisizione e sequestro; richieste di cooperazione e di arresto provvisorio); i tracciati amministrativi nazionali (protocolli PRISMA, note di Gabinetto, e-mail istituzionali con alle-

gati in inglese/arabo e traduzioni); i verbali e gli allegati di polizia giudiziaria (arresto, perquisizioni, inventari di sequestro, annotazioni cronologiche dei controlli, identificazioni e somme sequestrate); le evidenze documentali e digitali acquisite (dispositivi, *smart* card, telefoni, carte di pagamento, documenti di viaggio); i riscontri logistici (hotel, trasporti, transiti, presenze a eventi). Tali elementi, unitariamente considerati, corroborano l'esecuzione della cooperazione internazionale richiesta dalla CPI.

Secondo quanto si evince dalla relazione trasmessa dal Tribunale dei Ministri, domenica 19 gennaio 2025 la Direzione generale della giustizia penale (inserita nel Dipartimento Affari di Giustizia – DAG – del Ministero della giustizia) è stata attivata d'urgenza a seguito dell'arresto a Torino di Almasri. La dirigente di tale Direzione ha appreso telefonicamente la notizia dall'Ambasciata italiana all'Aja la mattina di domenica 19 e, nella stessa giornata, ha avviato l'acquisizione degli atti tramite INTERPOL e per e-mail. Pur esprimendo subito perplessità sulla regolarità della procedura – ritenuta irrituale perché l'arresto era stato eseguito d'iniziativa dalla P.G. senza un previo passaggio ministeriale – la struttura tecnica si è attivata per ricostruire il quadro documentale e consentire al Ministero di intervenire e assicurare l'arresto e la consegna dell'Almasri.

Sempre secondo quanto ricostruito dal Tribunale dei ministri, nella giornata di domenica 19 gennaio, ricevuti via INTERPOL il mandato e gli allegati (anche in traduzione di cortesia in italiano), la dirigente della Direzione generale della giustizia penale ha rappresentato per iscritto le criticità del caso, richiamando l'articolo 2 della legge n. 237/2012 che attribuisce in via esclusiva al Ministro della giustizia i rapporti di cooperazione con la CPI e la trasmissione alla Procura generale presso la Corte d'appello di Roma. Il Capo del DAG ha condiviso l'analisi, segnalando la possibile necessità di atti urgenti a firma del Ministro per consentire l'arresto e la consegna del ricercato Almasri alla CPI. Parallelamente, il DAG medesimo ha proseguito l'istruttoria: acquisizione degli atti, richiesta di traduzioni ufficiali, prime verifiche con la Corte d'appello sui tempi di un'eventuale udienza, in ragione del termine di 48 ore per la convalida, e predisposizione – per autonoma iniziativa del Dipartimento – di una bozza di provvedimento ministeriale per consentire la trasmissione degli atti alla Procura generale, accompagnata da una nota tecnica. La bozza è stata inviata al Gabinetto del Ministro della giustizia nel pomeriggio del 20 gennaio, successivamente anche in formato *Word* come sarebbe stato richiesto dal Gabinetto stesso.

Nel frattempo, la Cancelleria della CPI ha intensificato i contatti con le autorità italiane (*e-mail* del 20 gennaio, con offerta di assistenza, coordinamento e invio di traduzioni), e l'Ambasciata di Libia ha chiesto con urgenza chiarimenti sull'arresto. Martedì 21 gennaio la difesa dell'arrestato ha presentato istanza di scarcerazione, sostenendo l'irritualità dell'arresto alla luce della normativa nazionale di adeguamento allo Statuto di Roma. In quella stessa giornata la CPI ha trasmesso la traduzione del mandato e rinnovato la disponibilità a coordinare i passaggi procedurali, senza che, tuttavia, vi fosse un riscontro sostanziale da parte dell'autorità politica italiana, eccettuata una risposta di cortesia diplomatica.

Nell'arco dei tre giorni (domenica 19 gennaio, lunedì 20 gennaio e martedì 21 gennaio) si sono tenute riunioni di emergenza sul caso a cui hanno partecipato i vertici del Governo, dei Servizi e delle Forze di polizia per valutare le conseguenze dell'arresto di Almasri, le possibili ritorsioni contro il Governo italiano e la gestione della cooperazione con la CPI. In base a quanto ricostruito dal Tribunale dei Ministri nella relazione inviata alla Camera:

1. alla riunione di domenica 19 gennaio 2025, tenutasi mediante video conferenza, avrebbero partecipato il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio–Autorità delegata, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno, con i rispettivi Capi di Gabinetto, il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, il Direttore dell'AISE, il Direttore dell'AISI, il Capo della Polizia e

il Direttore generale del DIS in cui si è trattato il tema delle potenziali ripercussioni per il Governo derivanti da arresto e consegna dell'Almasri alla CPI.

2. Nella riunione di lunedì 20 gennaio, cui avrebbero partecipato le stesse persone del giorno precedente, e probabilmente anche il Ministro Nordio; si sarebbe in particolare trattato del tema della concorrente richiesta di estradizione da parte della Libia nonché della legittimità dell'arresto di Almasri d'iniziativa della polizia giudiziaria e quindi dei rapporti tra la disciplina contenuta nel codice di procedura penale in materia di estradizione (in particolare l'articolo 716) e la speciale normativa di attuazione del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale contenuta nella legge n. 237 del 2012. Si sarebbe quindi convenuto di attendere l'esito della decisione della Corte d'appello senza un intervento del Ministero della giustizia che, omettendo di intervenire, avrebbe determinato l'adozione di una decisione di scarcerazione e, all'esito di quella, di espellere poi Almasri ricorrendo al volo CAI già predisposto prima della decisione sulla scarcerazione.

3. Il 21 gennaio – giorno in cui non è chiaro se ci siano state specifiche riunioni o solo un susseguirsi di telefonate – una volta ricevuta la notizia della scarcerazione a seguito della decisione della Corte d'appello si sarebbe dato corso alle decisioni assunte nei giorni precedenti (espulsione e rimpatrio tramite volo CAI).

Dunque, secondo quanto emerso nel corso dell'istruttoria svolta dal Tribunale dei ministri – e così come emerge dalla richiesta di autorizzazione a procedere inviata alla Camera dal medesimo Tribunale – nel corso delle riunioni l'AISE avrebbe sottolineato il rischio di tensioni a Tripoli. Tali tensioni avrebbero potuto sfociare in azioni ostili contro interessi italiani. Sebbene il Tribunale dei Ministri evidenzi che questi interessi non siano stati palesati in modo chiaro né concreto, emerge dall'istruttoria del medesimo Tribunale che erano temute ritorsioni contro cittadini italiani, che in Libia sono circa 500, e che avrebbero potuto consistere in fermi illegittimi di polizia o comunque azioni indirizzate contro l'Ambasciata italiana. Erano temute anche ritorsioni contro altri interessi italiani, in particolare quelli economici collegati alla gestione dell'impianto ENI a Mellitah, attivo nell'estrazione del gas, e quelli legati all'immigrazione, costituendo la milizia RADA il soggetto che esercita i poteri di sicurezza nelle zone indicate e sussistendo con la medesima una relazione rafforzatasi nell'ultimo anno.

Ad avviso del Tribunale dei ministri, le dichiarazioni rese da vari soggetti ascoltati presentano contraddizioni, soprattutto sul reale motivo della predisposizione del volo CAI e sulla gestione dei rapporti con la CPI. Ciò nonostante, la documentazione dimostrerebbe che le autorità italiane avevano concordato una strategia volta a determinare la scarcerazione dell'Almasri e poi rimuoverlo dal territorio nazionale.

Ricevuta l'istanza di scarcerazione da parte del difensore di Almasri, la Corte d'appello di Roma, acquisito il parere del Procuratore generale il quale riteneva che la misura adottata dalla polizia giudiziaria fosse irrituale perché non preceduta da interlocuzioni con il Ministro e che il Ministro, sollecitato dalla Procura in data 20 gennaio, non aveva fatto pervenire alcuna richiesta in merito, con ordinanza del 21 gennaio 2025 ha disposto la scarcerazione del libico. Secondo l'interpretazione fatta propria dalla Corte d'appello, l'arresto non poteva essere effettuato ai sensi dell'articolo 716 del codice di procedura penale, che disciplina l'arresto provvisorio nelle procedure estradizionali, in quanto la cooperazione con la CPI è regolata da una disciplina speciale, la legge n. 237 del 2012, la quale non contempla l'arresto c.d. di iniziativa. Per questo sarebbe stato necessario l'intervento del Ministro che, però, anche se informato, non aveva fatto pervenire richieste in materia di arresto e consegna.

La Corte ha, dunque, dichiarato il non luogo a provvedere sulla convalida e ha disposto la liberazione immediata di Almasri. In quello stesso giorno, egli è stato

prelevato a Torino da un aereo di Stato e rimpatriato in Libia.

Dopo l'arresto di Almasri del 19 gennaio, i suoi tre accompagnatori libici sono stati fotosegnalati e denunciati per favoreggiamento. Nei fogli di notizie dell'Ufficio Immigrazione risultava che fossero entrati regolarmente in Italia il 17 gennaio: uno a Roma Fiumicino, gli altri due da Chiasso per motivi di turismo. Tuttavia, un appunto coevo accertava che già il 18 gennaio erano stati controllati insieme ad Almasri a bordo di un'autovettura con targa tedesca. In quella circostanza, negativi ai controlli di banca dati ad eccezione di un precedente di polizia per uno dei libici fermati, avevano dichiarato di soggiornare a Torino per assistere alla partita Juventus-Milan, confermando di essere giunti tutti insieme in Italia con un'auto noleggiata a Bonn.

La sera del 20 gennaio, il Prefetto di Torino ha disposto nei loro confronti decreti di espulsione, motivati dalla denuncia per favoreggiamento in favore di un soggetto condannato dalla Corte Penale Internazionale (cioè Almasri), nonché dalla pericolosità sociale e dalla condizione di presenza irregolare sul territorio. Non essendo disponibili vettori idonei per il rimpatrio immediato, il Questore ha ordinato ai tre di lasciare l'Italia entro sette giorni. In parallelo, il Ministero dell'interno ha predisposto un provvedimento di espulsione anche per Almasri, nel frattempo scarcerato. Il Ministro dell'interno ha firmato un decreto di espulsione urgente, notificato personalmente all'interessato il 21 gennaio, per pericolosità sociale e incompatibilità della sua permanenza con la sicurezza pubblica.

Le autorità torinesi hanno comunicato che tutti e quattro i libici avevano rispettato l'ordine di lasciare il Paese, partendo per la Libia. In realtà – come afferma il Tribunale dei ministri – è successivamente emerso che il rimpatrio era avvenuto tramite un volo predisposto dalla Compagnia Aeronautica Italiana (CAI – società controllata dall'AISE), già richiesto il 20 gennaio in vista della possibile scarcerazione di Almasri. Per rendere più rapida la procedura, il volo è stato qualificato come « privato » e non come « di Stato », evitando il coinvolgimento del Ministero degli esteri e delle rappresentanze diplomatiche. I piani di volo prevedevano il decollo da Ciampino verso Torino la mattina del 21 gennaio, con prosecuzione immediata per Tripoli. La partenza da Torino fu ritardata fino a quando non fu certa la decisione della Corte d'appello di scarcerazione di Almasri, così da includere anche Almasri stesso nel rimpatrio.

Pochi giorni dopo il rimpatrio di Almasri in Libia – e segnatamente il 28 gennaio 2025 – la Presidente del Consiglio Meloni ha annunciato pubblicamente di essere sottoposta a indagini con i Ministri Nordio e Piantedosi nonché col Sottosegretario Mantovano in relazione alla vicenda descritta. In particolare, la Presidente del Consiglio, nel difendere la scelta del Governo, ha affermato che l'espulsione dell'Almasri è avvenuta per ragioni di sicurezza nazionale, come conseguenza della scelta autonoma della magistratura di disporre la scarcerazione dell'esponente libico, per quanto dalla successiva istruttoria del Tribunale dei Ministri emerga, come sopra detto, la strategia condivisa dai membri del Governo nelle riunioni del 19.1 e 20.1 sul « mancato intervento » del Ministero della giustizia, condizione che ha determinato la liberazione dell'Almasri.

Il 5 febbraio 2025 il Ministro della giustizia Carlo Nordio ha reso un'informativa alla Camera dei deputati, difendendo il proprio operato. Il Ministro ha omesso di fare riferimento agli incontri tenutisi tra i membri del Governo nelle giornate del 19 gennaio, 20 gennaio, 21 gennaio che avevano coinvolto il Ministero della giustizia e nei quali era stato affrontato il caso ed era stata adottata la strategia di non intervento rispetto all'arresto e alla consegna dell'Almasri, né ha fatto menzione degli approfondimenti tecnici che erano stati effettuati dalle strutture tecniche del Ministero. Il Ministro ha altresì sottolineato di aver ricevuto il carteggio relativo al mandato della CPI, non corredato da traduzione, soltanto il 20 gennaio, quando l'arresto era già avvenuto, sebbene invece sia emerso dalla relazione del Tribunale dei Ministri che il carteggio medesimo era pervenuto già nella

giornata del 19 gennaio ed era accompagnato dalla relativa traduzione degli atti. Il Ministro aggiungeva che la richiesta formale di arresto provvisorio era giunta tramite l'Ambasciatore italiano nei Paesi Bassi soltanto il 19 gennaio, cioè a procedimento già in corso. Nordio ha quindi richiamato la legge n. 237 del 2012, evidenziando come essa attribuirebbe al Ministro della giustizia un ruolo esclusivo nella gestione dei rapporti con la CPI, funzione che non si ridurrebbe a quella di mero tramite ma comporterebbe valutazioni politiche e giuridiche, per quanto lo Statuto della CPI imponga agli Stati parte di attuarne le decisioni e in caso di constatate difficoltà deve consultare senza indugio la Corte per risolvere il problema (articolo 97 Statuto CPI « *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* »).

Lo stesso Nordio ha poi illustrato le presunte criticità del mandato della CPI. In particolare, ha segnalato una pretesa incongruenza temporale tra la parte introduttiva, che menzionava la « situazione in Libia dal febbraio 2011 », e la parte motiva, che circoscriveva i fatti dal 2015. Tale discrasia, aggravata dall'opinione dissenziente della giudice Flores Liera, avrebbe gettato dubbi sulla determinatezza dell'imputazione. In realtà, il 2011 è l'anno in cui il Consiglio di sicurezza decise di deferire il caso della Libia alla Corte penale internazionale e il 2015 è l'anno nel quale Almasri ha iniziato a commettere i crimini internazionali, poi proseguiti negli anni successivi. Il Ministro ha poi affermato che, in simili circostanze, era doveroso sospendere l'automatismo procedurale e avviare un esame preliminare. Tuttavia, la liberazione di Almasri, disposta autonomamente dalla Corte d'appello, si sarebbe collocata in un alveo di autonomia del potere giudiziario, rispetto al quale il Ministro non avrebbe potuto né dovuto interferire sebbene lo Statuto della CPI imponesse al Ministro di dare esecuzione alla decisione della Corte. In conclusione, Nordio ha rivendicato la legittimità e la correttezza della propria condotta senza fare riferimento alla circostanza degli incontri tenutisi tra il 19 gennaio e il 21 gennaio.

Nella stessa seduta parlamentare del 5 febbraio 2025, il Ministro dell'interno Matteo Piantedosi ha illustrato le ragioni che, a suo dire, avevano indotto all'espulsione di Almasri dal territorio nazionale. La misura, adottata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione), è stata presentata come decisione autonoma e fondata esclusivamente su esigenze di sicurezza nazionale e di ordine pubblico. Anche il Ministro Piantedosi non faceva riferimento agli incontri tenuti tra il 19 gennaio e il 21 gennaio nei quali l'Aise aveva evidenziato i rischi derivanti dall'arresto e dalla consegna dell'Almasri alla CPI.

Secondo il Ministro, la permanenza in Italia di un soggetto gravato da accuse così rilevanti e da elementi di pericolosità sociale avrebbe determinato rischi per la sicurezza interna e per la stabilità internazionale. La valutazione sarebbe stata corroborata da informazioni dell'*intelligence* e da accertamenti di polizia. Piantedosi ha sostenuto che l'espulsione non aveva carattere sanzionatorio, bensì preventivo, collocandosi nella prassi consolidata di provvedimenti analoghi, 190 dei quali adottati dall'insediamento del Governo, di cui 24 proprio ai sensi della norma citata. La predisposizione tempestiva di un aereo di Stato per il rimpatrio ha testimoniato, a suo dire, la pianificazione preventiva e la capacità di reazione del Governo.

Il Ministro ha così concluso affermando che la misura sarebbe la più idonea a garantire il bilanciamento tra legalità formale e sicurezza sostanziale, collocandosi nel quadro delle responsabilità istituzionali dell'Esecutivo nella tutela dell'interesse nazionale.

Il 26 marzo 2025 la Camera ha discusso la mozione di sfiducia presentata il 12 febbraio contro il Ministro Nordio. Nella mozione si contestava al Ministro di avere omesso di dare seguito al mandato d'arresto della CPI, ponendosi in contrasto con l'articolo 10 della Costituzione, che impone

il rispetto delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e dei trattati.

Durante il dibattito, Nordio ha replicato ribadendo che l'articolo 2 della legge n. 237 del 2012 attribuirebbe al Ministro della giustizia una funzione attiva e valutativa. Egli ha insistito sul fatto che il mandato presentava incertezze, in particolare sul *tempus commissi delicti*, che tuttavia non risultava incerto in quanto i crimini dell'Almasri sono senza incertezze collocabili a partire dal 2015 (il Ministro faceva riferimento alla *dissenting opinion* della giudice Liera che tuttavia non atteneva al *tempus commissi delicti* ma alla questione della competenza della Corte in forza del deferimento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 2011 e ad un refuso della versione del mandato di arresto della Corte, poi dalla medesima corretto) e che il tempo impiegato per l'esame degli atti era stato fisiologico e doveroso. La mozione è stata respinta, confermando a maggioranza la fiducia parlamentare nei confronti del Ministro.

Secondo quanto risulta dagli atti pubblicati dal sito internet della CPI, il 17 febbraio 2025 la Camera preliminare della Corte ha invitato l'Italia a presentare osservazioni sulla mancata consegna di Almasri. La Corte ha rilevato che lo Stato italiano non avrebbe avviato alcuna consultazione ai sensi dell'articolo 97 dello Statuto e ha prospettato la possibilità di deferire la questione all'Assemblea degli Stati Parte o al Consiglio di Sicurezza, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 7, dello Statuto.

Come emerge dal medesimo sito internet della Corte, il Governo italiano ha risposto con una nota del 6 maggio 2025, firmata dal Sottosegretario Mantovano, ricostruendo cronologicamente i fatti. Nella nota si afferma che la Corte d'appello di Roma aveva accertato l'insussistenza dei presupposti per convalidare l'arresto, erroneamente eseguito ai sensi dell'articolo 716 codice di procedura penale invece delle speciali disposizioni della legge 237 del 2012. È stato inoltre evidenziato che esisteva una richiesta concorrente di estradizione da parte della Libia, circostanza che richiedeva al Ministro della giustizia di stabilire la priorità delle richieste.

Il Governo ha sottolineato che la complessità della situazione, aggravata dalle incongruenze del mandato CPI e dalla presenza di documentazione in lingua straniera senza traduzione ufficiale, giustificava l'assenza di un obbligo immediato di trasmissione. L'espulsione, decisa dal Ministro dell'interno, è stata motivata da ragioni di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, considerando la pericolosità sociale di Almasri e il materiale rinvenuto al momento dell'arresto, consistente in ingenti somme di denaro e in un cannocchiale da fucile.

L'Ufficio del Procuratore della CPI ha replicato alle difese del Governo, ritenendo non fondate le giustificazioni italiane. Secondo la Procura, l'Italia non ha ottemperato agli obblighi di cooperazione derivanti dallo Statuto di Roma, non avendo consegnato il soggetto alla Corte né attivato idonee procedure di consultazione. È stato osservato che la richiesta libica di estradizione era stata comunicata solo tre mesi dopo la liberazione di Almasri e che non era corredata da un mandato di arresto valido.

La Procura ha ritenuto irrilevante la distinzione interna tra organi statali, sottolineando che ciò che rileva è il comportamento complessivo dello Stato Parte. È stato inoltre stigmatizzato il ritardo di trentasei ore nella comunicazione dell'arresto e il trasferimento a Tripoli senza restrizioni, anziché la formale estradizione.

In conclusione, l'Ufficio del Procuratore ha confermato la richiesta di constatazione formale di inadempienza dell'Italia e il possibile deferimento della questione agli organi previsti dallo Statuto. La procedura di infrazione è tuttora pendente.

Per quanto concerne la tipologia di reati contestati ai Ministri, il Tribunale ha evidenziato che la legge n. 237/2012 attribuisce al Ministro della giustizia il compito esclusivo di gestire i rapporti con la Corte penale internazionale e di dare impulso alle procedure di cooperazione, ma senza conferirgli un potere discrezionale gene-

rale. Le disposizioni della legge, formulate all'indicativo (« il Ministro riceve », « il Ministro dà corso »), configurerebbero obblighi di attuazione vincolata, che collocano il Ministro nella posizione di garante del corretto e tempestivo svolgimento della cooperazione. Tale carattere vincolato emergerebbe anche dal confronto con la disciplina estradizionale del codice di procedura penale: mentre quest'ultima attribuisce al Ministro valutazioni di opportunità, la legge di recepimento dello Statuto CPI avrebbe inteso escludere simili spazi di discrezionalità, in considerazione della natura cogente degli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Il Tribunale sottolinea, inoltre, che le eventuali interlocuzioni con altri organi istituzionali, pur previste dall'articolo 2 della legge 237/2012, non costituiscono spazi di scelta autonoma, ma sono funzionali ad esigenze di coordinamento tecnico e diplomatico. Di conseguenza, il Ministro non avrebbe potuto legittimamente sospendere l'attivazione della procedura in attesa di valutazioni di merito sul mandato della CPI, trattandosi di prerogative affidate unicamente all'autorità giudiziaria.

In base a quanto emerge dalla relazione del Tribunale richiedente, uno degli argomenti utilizzati dal Ministro per giustificare il proprio ritardo in ordine alla trasmissione degli atti della CPI all'Autorità giudiziaria ai fini della convalida dell'arresto di Almasri si è incentrato sulla necessità di considerare una richiesta concorrente di estradizione proveniente dalla Libia. Il Tribunale respinge tale impostazione, rilevando che la domanda, pur datata 20 gennaio, fu protocollata al Ministero solo il 22 gennaio, quando Almasri era già stato rimpatriato, e dunque non poteva configurarsi come effettivamente concorrente. Inoltre, ad avviso del Tribunale, la richiesta risultava carente dei requisiti formali previsti dall'articolo 700 codice di procedura penale, in quanto non accompagnata da documenti giustificativi e riferita genericamente a indagini in corso, senza indicazione di sentenze o provvedimenti restrittivi nei confronti di Almasri. Non si sarebbe trattato quindi di una vera e propria domanda di estradizione. Anche a volerla considerare tale, il Tribunale osserva che la legge e lo Statuto di Roma assegnano alla Corte d'appello di Roma e, in ultima istanza, alla CPI la valutazione dei conflitti di giurisdizione, non al Ministro della giustizia. L'articolo 90 dello Statuto, infatti, imporrebbe agli Stati parte di dare precedenza alla richiesta della Corte in assenza di obblighi internazionali contrari, e la legge 237/2012 confermerebbe questo assetto, escludendo un ruolo discrezionale dell'autorità politica.

Alla luce della ricostruzione normativa, il Tribunale afferma che il Ministro Nordio, ricevute le richieste della CPI per l'arresto provvisorio e il sequestro, non dette seguito alle stesse, nonostante avesse a disposizione il tempo e gli strumenti necessari per provvedere. Era già stata predisposta una bozza di provvedimento da parte degli uffici del Ministero per assicurare l'arresto e la consegna alla CPI, ed erano pervenute reiterate sollecitazioni sia dal Procuratore generale presso la Corte d'appello sia dai funzionari della CPI.

Ad avviso del Tribunale dei Ministri, l'inerzia si sarebbe tradotta in una mancata risposta alle istituzioni coinvolte, nel divieto impartito ai funzionari di interloquire con la CPI, nell'omessa comunicazione della richiesta libica e, più in generale, nell'adozione di un atteggiamento attendista volto ad aspettare la decisione di scarcerazione della Corte d'appello anche per decorrenza dei termini. Il Tribunale rileva che tale condotta ha comportato la scarcerazione e la successiva espulsione di Almasri, con conseguente elusione del mandato di arresto e restituzione dei beni sequestrati, frustrando le finalità della cooperazione internazionale.

Il Tribunale inquadra tali condotte nella fattispecie dell'articolo 328, comma 1, codice penale, che sanziona il rifiuto di compiere atti d'ufficio dovuti, indifferibili e finalizzati a ragioni di giustizia, sicurezza o ordine pubblico. L'atto omesso deve essere compiuto « senza ritardo » quando l'urgenza è connaturata all'interesse perseguito: così sarebbe stato nel caso di specie,

data la detenzione in corso e i termini stretti per la convalida dell'arresto.

Il rifiuto – afferma il Tribunale – può manifestarsi anche in forma implicita attraverso il protrarsi dell'inerzia, e integra un reato di pericolo, configurabile indipendentemente dall'esito concreto dell'omissione. Nel caso in esame, osserva il Tribunale, si sono verificati non solo i presupposti formali del reato, ma anche effetti pregiudizievoli concreti sull'attività della CPI.

Quanto all'elemento soggettivo, il dolo generico è desunto dalla consapevolezza del Ministro circa i propri obblighi di legge e dalle scelte volontarie di non adempiervi, attestata anche dalle istruzioni di bloccare i contatti con la CPI e di non dare seguito agli atti predisposti dagli uffici tecnici. Non sarebbe dunque plausibile ricondurre l'inerzia a difficoltà operative o mancanza di tempo, ma piuttosto ad una decisione consapevole di non adempiere agli obblighi normativi.

Il Tribunale dei ministri di Roma invece colloca le condotte in concorso contestate ai ministri Nordio e Piantedosi, nonché al Sottosegretario Mantovano, nell'ambito del delitto di favoreggiamento personale (articolo 378 codice penale), che tutela l'interesse pubblico al regolare svolgimento delle indagini e delle ricerche giudiziarie (ivi comprese quelle della Corte penale internazionale).

È un reato di pericolo e a forma libera: si consuma con qualsiasi comportamento idoneo a frapporre un ostacolo, anche solo temporaneo, alle investigazioni. È irrilevante che l'aiuto si riveli in concreto decisivo o che il soggetto favorito sia definitivamente sottratto alla giustizia; è sufficiente l'idoneità della condotta a turbare l'attività investigativa.

L'elemento soggettivo richiesto è il dolo generico, ossia la volontà consapevole di aiutare un soggetto a eludere investigazioni o a sottrarsi a ricerche, senza che sia necessario aderire al progetto criminoso principale o conoscere nel dettaglio i fatti contestati.

Nel caso di specie, tali principi vengono letti dal Tribunale procedente alla luce degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica dello Statuto della CPI e della Convenzione contro la tortura, che impongono agli Stati parte di arrestare, consegnare e collaborare nella raccolta di prove nei confronti dei soggetti destinatari di mandato della CPI stessa. La discrezionalità amministrativa nazionale non potrebbe, pertanto, essere esercitata in modo da frustrare tali obblighi.

In particolare, il Tribunale imputa al Ministro Nordio una condotta omissiva qualificata. Egli, pur essendo a conoscenza del mandato di arresto internazionale emesso dalla CPI nei confronti di Almasri, non avrebbe dato corso alle richieste di cooperazione, né avrebbe disposto la trasmissione alla Corte degli elementi probatori sequestrati in Italia.

L'omissione avrebbe avuto due conseguenze decisive, vale a dire:

l'impossibilità per la CPI di eseguire il mandato di arresto;

la restituzione ad Almasri dei beni sequestrati (telefoni, documenti, strumenti informatici), che la CPI aveva richiesto di poter analizzare.

Il mancato impulso ministeriale avrebbe quindi determinato una dispersione di prove potenzialmente rilevanti e un aiuto concreto all'indagato, sottraendolo al circuito investigativo internazionale. Per il Tribunale, si tratta di un aiuto omissivo penalmente tipico: il Ministro, pur vincolato da obblighi internazionali, avrebbe consapevolmente scelto di non attivare le procedure di cooperazione, consentendo così ad Almasri di eludere le investigazioni.

Il Ministro Piantedosi ha adottato un decreto di espulsione *ex* articolo 13 decreto legislativo 286/1998 nei confronti di Almasri, motivato formalmente da esigenze di ordine e sicurezza pubblica. Secondo il Tribunale, tale provvedimento sarebbe viziato da palese irrazionalità in quanto:

non sarebbero stati indicati concreti elementi di pericolosità sociale riferibili ad Almasri in Italia;

l'espulsione è stata giustificata con il richiamo al mandato della CPI, che però

imponeva non l'espulsione, ma l'arresto e la consegna;

il risultato pratico è stato quello di ricondurre Almasri in Libia, nel contesto in cui si presume siano stati commessi i crimini internazionali contestati, rendendo così più agevole la prosecuzione di condotte analoghe.

In tal modo, il decreto avrebbe prodotto un effetto paradossale e incompatibile con gli obblighi internazionali dell'Italia. L'uso di un potere discrezionale amministrativo sarebbe stato piegato a uno scopo deviato, non tutelando la sicurezza interna ma assicurando l'allontanamento dell'indagato dal circuito della cooperazione giudiziaria.

Il Tribunale estende la critica anche ai decreti di espulsione adottati a carico dei tre cittadini libici che accompagnavano Almasri: tali atti sarebbero fondati su motivazioni stereotipate e sganciate da fatti concreti (assenza di precedenti, ingresso regolare, soggiorno tracciato, disponibilità economica lecita). Ciò confermerebbe, nell'ottica del Collegio, che l'intero segmento amministrativo è stato strumentalizzato per un fine diverso da quello legittimo.

Il Sottosegretario Mantovano, quale Autorità delegata ai Servizi, avrebbe disposto l'utilizzo di un volo speciale della Compagnia aeronautica italiana (CAI) per il rimpatrio di Almasri (e, in un primo momento, dei tre cittadini libici fermati con lui). In proposito, il Tribunale riconosce che l'uso dei voli CAI rientra nella discrezionalità dei Servizi di sicurezza, ma osserva che in questo caso sarebbero mancate ragioni oggettive per preferire un volo speciale. Sarebbero stati infatti disponibili collegamenti di linea diretti e sicuri con Tripoli, economicamente accessibili e compatibili con i termini imposti dai decreti di allontanamento.

L'impiego del volo CAI, non giustificato da esigenze reali di sicurezza, viene qualificato dal Tribunale dei Ministri come strumento di favoreggiamento: esso avrebbe assicurato ad Almasri un rientro immediato e protetto, sottraendolo di fatto alla possibilità di arresto da parte della CPI.

Il Tribunale richiama il parallelismo con il caso storico dell'« Argo 16 », unico precedente in cui un volo CAI fu usato per sottrarre ricercati alla giustizia internazionale, a conferma del carattere asseritamente anomalo e deviante della scelta.

La valutazione del Tribunale si fonda su un principio che sarebbe consolidato nella giurisprudenza di legittimità: quando un atto amministrativo discrezionale diventa strumento per la commissione di un reato, esso dovrebbe essere considerato dal giudice penale non come atto da sindacare, ma come fatto attraverso cui si manifesta la condotta del pubblico ufficiale.

In tale prospettiva, la legittimità dell'atto non sarebbe irrilevante, ma fungerebbe da parametro per stabilire se la condotta del pubblico ufficiale sia stata abusiva o arbitraria. Così, i decreti di espulsione e l'uso del volo CAI, pur formalmente atti di natura amministrativa, sarebbero « retrocessi a fatto » e valutati come condotte materiali di aiuto a un indagato per eludere investigazioni internazionali.

Il Tribunale ritiene che le decisioni dei tre esponenti governativi non possano essere lette isolatamente, bensì come tasselli coordinati di una medesima operazione:

l'omissione del Ministro della giustizia avrebbe impedito l'attivazione della cooperazione internazionale;

l'espulsione disposta dal Ministro dell'interno avrebbe fornito una veste amministrativa all'allontanamento;

l'uso del volo CAI, deciso dal Sottosegretario, avrebbe garantito l'esecuzione rapida e sottratta a controlli.

Ciascuna condotta avrebbe contribuito in modo funzionale e complementare a un unico risultato: permettere ad Almasri di sottrarsi al mandato di arresto internazionale della CPI e di eludere le relative indagini.

L'elemento soggettivo – il dolo generico – è ravvisato nella piena consapevolezza da parte di tutti i soggetti coinvolti dell'esistenza del mandato di arresto e delle ri-

chieste della CPI, nonché nella volontà di adottare provvedimenti idonei a garantire la sottrazione del ricercato.

Il Tribunale colloca le proprie conclusioni nel quadro dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia, che integrano il parametro di costituzionalità dell'articolo 117 Cost. Il mancato rispetto di tali obblighi – arrestare e consegnare chi sia destinatario di mandato della CPI – non solo contraddirebbe gli impegni pattizi, ma determinerebbe una deviazione funzionale dei poteri amministrativi e un pregiudizio per l'amministrazione della giustizia internazionale. La scelta di ricorrere a strumenti amministrativi (espulsione, voli CAI) in luogo della cooperazione giudiziaria costituirebbe quindi, per il Tribunale, un abuso di potere che si tradurrebbe in una condotta penalmente tipica di favoreggiamento.

Il Tribunale dei ministri osserva inoltre che l'impiego dell'aereo della compagnia CAI, utilizzato per favorire la sottrazione di Almasri al mandato di cattura internazionale, integra non soltanto il reato di favoreggiamento, ma anche la fattispecie del peculato di cui all'articolo 314 codice penale Ad avviso del Tribunale, la giurisprudenza ha più volte affermato che commette peculato il pubblico agente che consente a terzi di servirsi di beni pubblici per fini personali connessi alla commissione di un illecito penale. Tale condotta spezzerebbe il legame funzionale tra il bene pubblico (nel caso di specie: l'aereo e il carburante necessario al volo) e l'ente titolare, poiché il bene sarebbe sottratto alla disponibilità istituzionale e impiegato per finalità estranee e illecite.

Secondo il Tribunale, anche se non si produce un danno patrimoniale per l'ente, il peculato è integrato quando l'impiego di un bene pubblico comporta la lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. In proposito il Collegio ricorda come la Corte di cassazione abbia stabilito che il pubblico agente incorre nel reato di peculato qualora consenta a terzi l'uso di mezzi o strumenti pubblici per scopi privati o addirittura criminosi (Cass., sez. VI, 38757 del 2016).

Sempre ad avviso del Tribunale richiedente, l'utilizzo di fondi pubblici per finalità diverse da quelle istituzionali avrebbe determinato la configurazione dell'abuso d'ufficio (prima dell'abrogazione della fattispecie) se avvenuto in violazione delle regole contabili, ma connesso ad un interesse pubblico obiettivamente esistente. Diversamente, ricorre il peculato quando l'atto di destinazione è privo di reale motivazione o fondato su una mera giustificazione formale, perseguendo in realtà interessi esclusivamente privati o addirittura illeciti.

Con l'introduzione dell'articolo 314-*bis* codice penale *(indebita destinazione di denaro o beni mobili*) – prosegue il Collegio – il legislatore ha previsto una nuova fattispecie volta a sanzionare le condotte distrattive che non determinano una perdita definitiva dei beni per la pubblica amministrazione (rientranti nell'abuso di ufficio prima dell'abolizione di tale fattispecie incriminatrice). Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità chiarisce che il campo di applicazione del peculato non è stato modificato: esso resta riferito alle condotte distrattive compiute per fini esclusivamente privati e incompatibili con le finalità istituzionali (Cass., sez. V, sent. N. 10398 del 2025). Nel caso concreto, secondo quanto evidenziato dal Collegio, «*la motivazione dell'utilizzo del volo CAI per ragioni di sicurezza nazionale ha costituito una mera copertura formale* ». Ad avviso del Tribunale, l'aereo e il carburante sarebbero stati utilizzati per un fine illecito: consentire ad Almasri di sottrarsi al mandato di cattura internazionale. Pertanto, la condotta non rientrerebbe nell'articolo 314-*bis* codice penale, ma integrerebbe la più grave fattispecie di peculato *ex* articolo 314, commi 1 e 2 codice penale, poiché l'utilizzo del bene pubblico sarebbe stato diretto esclusivamente a perseguire un interesse privatistico e illecito, estraneo alle finalità istituzionali.

Il Tribunale dei ministri evidenzia inoltre che né negli atti ufficiali né nelle dichiarazioni rese in sede parlamentare dagli indagati Nordio e Piantedosi emerge un richiamo diretto allo stato di necessità (articolo 54 codice penale o articolo 25 della *Responsibility of States for Internationally*

Wrongful Acts 2001 della *International Law Commission* ONU – ILC 2001). Soltanto in una successiva memoria difensiva, depositata il 25 febbraio 2025 – si evidenzia nella relazione – viene introdotto per la prima volta il riferimento a presunti pericoli paventati dai servizi di intelligence; mentre solo con la memoria del 30 luglio 2025 la difesa degli esponenti del Governo invoca esplicitamente lo stato di necessità come causa di esclusione dell'antigiuridicità.

Il Collegio osserva che l'articolo 25 ILC 2001 ricalca l'articolo 54 codice penale, ampliandone l'ambito oggettivo a interessi essenziali dello Stato. Tuttavia, la sua operatività richiederebbe congiuntamente:

a) che l'atto sia l'unico mezzo per salvaguardare un interesse essenziale di fronte a un pericolo grave e imminente;

b) che esso non pregiudichi seriamente un interesse essenziale della comunità internazionale.

Nel caso di specie, il presupposto *sub* b) non ricorrerebbe, poiché l'omessa esecuzione del mandato di arresto della CPI avrebbe concretamente compromesso un interesse fondamentale della Corte penale internazionale e quindi della comunità internazionale stessa: assicurare alla giustizia un ricercato accusato di gravi crimini.

Quanto all'articolo 54 codice penale, il Tribunale ricorda che la giurisprudenza consolidata richiede che sussista:

un pericolo attuale e concreto di un danno grave alla persona, non altrimenti evitabile;

la proporzionalità tra il fatto illecito e il pericolo fronteggiato.

Al riguardo, il Tribunale esprime l'avviso che:

non sussisteva un pericolo concreto e imminente per cittadini italiani in Libia, trattandosi di timori generici e non di minacce specifiche e attuali;

mancava l'ineluttabilità dell'azione, poiché non sarebbero state esplorate vie alternative;

non è sufficiente, per la scriminante putativa, il mero convincimento soggettivo degli indagati: occorrono elementi oggettivi che possano giustificare l'erroneo convincimento circa la necessità di violare la legge.

Il raffronto con l'arresto in Iran della giornalista Cecilia Sala, presentato come esempio di ritorsione immediata e concreta, è considerato inconferente, in quanto dimostrerebbe al contrario che nel caso Almasri non vi era alcun pericolo effettivo, attuale e diretto.

Pertanto, il principio, elaborato dalla giurisprudenza, secondo cui non è punibile chi agisce in condizioni tali da non potersi pretendere un comportamento diverso, presuppone una costrizione immediata e inevitabile. Tale requisito non risulterebbe integrato nella vicenda, giacché il Governo avrebbe potuto seguire percorsi alternativi senza ledere obblighi internazionali.

Ad avviso del Tribunale dei ministri, dunque, non ricorrerebbero né lo stato di necessità *ex* articolo 54 codice penale né quello di cui all'articolo 25 ILC 2001, neppure nella forma putativa. Le generiche preoccupazioni circa possibili ritorsioni non integrano i requisiti di attualità, concretezza e inevitabilità del pericolo, né possono giustificare l'inottemperanza a obblighi internazionali verso la Corte Penale Internazionale e la comunità internazionale.

Proseguendo nella sua relazione, il Tribunale dei ministri afferma che gli atti compiuti od omessi dai ministri e dal sottosegretario interessati non sarebbero riconducibili alla nozione di atto politico in senso stretto, ma rientrerebbero invece nella categoria degli atti di alta amministrazione, dunque sindacabili dal giudice ordinario e penale.

La nozione di « atto politico » ha carattere strettamente eccezionale: si limita a quelle decisioni che attengono alla direzione suprema generale dello Stato, al fun-

zionamento delle istituzioni fondamentali e alle scelte politiche « libere nel fine », sottratte per loro natura a qualsiasi parametro giuridico. La giurisprudenza consolidata (Cass., S.U. 27177/2023; Cons. Stato, IV, 4636/2022) ribadisce che il principio della giustiziabilità degli atti del pubblico potere rappresenta un cardine costituzionale, quale garanzia della soggezione del potere alla legge (articolo 101, comma 2, della Costituzione).

L'insindacabilità degli atti pubblici è confinata entro limiti rigorosissimi: riguarda solo un numero estremamente ridotto di atti di rilievo costituzionale e politico, nei quali il sindacato del giudice comporta una indebita interferenza con altri poteri dello Stato.

Al contrario, quando esistono norme che predeterminano canoni di legalità, tali vincoli circoscrivono l'esercizio del potere discrezionale, rendendo l'atto sindacabile in sede giurisdizionale. Questo principio è stato confermato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 81/2012), che ha stabilito come la discrezionalità politica trovi i propri confini nei principi costituzionali e legislativi, in particolare nella tutela dei diritti inviolabili della persona.

Alla luce di tali principi, secondo il Tribunale:

il silenzio serbato dal Ministro Nordio rispetto alla richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale non può considerarsi atto politico, bensì un inadempimento a precisi obblighi di legge derivanti da fonti internazionali e interne, privo di discrezionalità;

il decreto di espulsione del Ministro Piantedosi e la disposizione di « volo CAI » adottata dal Sottosegretario Mantovano, pur implicando margini di discrezionalità politico-amministrativa, devono qualificarsi come atto di alta amministrazione. Non si tratta di atti liberi nel fine, ma di provvedimenti radicati in precisi fondamenti normativi (articolo 13 T.U. Immigrazione e altre disposizioni). Essi perseguono finalità politiche generali, ma si innestano su una regolamentazione interna e internazionale che ne segna i confini.

Il Tribunale dei ministri esclude dunque che le condotte contestate possano essere sottratte al controllo giurisdizionale in quanto atti politici.

Si tratterebbe invece di atti di alta amministrazione – come l'espulsione, la cooperazione internazionale giudiziaria e l'organizzazione materiale del trasferimento – i quali, pur in attuazione di un indirizzo politico, restano soggetti ai vincoli di legge e dunque alla verifica del giudice ordinario. Ad avviso del Tribunale, dunque, la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale impone che tali atti, laddove incidano su diritti fondamentali, non possano essere schermati dietro la nozione eccezionale di atto politico.

Dopo aver sinteticamente esposto i presupposti fattuali e le motivazioni giuridiche poste a fondamento della richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal Tribunale dei Ministri di Roma, appare opportuno delineare con immediatezza l'ambito delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Camera dei deputati e chiarire i profili sui quali deve incentrarsi, in via prioritaria, l'esame della Giunta per le autorizzazioni.

In tale contesto, si ritiene utile – nei limiti strettamente necessari – procedere a un richiamo del quadro normativo vigente in materia di reati ministeriali, la cui disciplina è stata profondamente innovata con la legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

In via generale, giova preliminarmente ricordare che la legge costituzionale n. 1 del 1989 ha profondamente modificato la disciplina costituzionale dei reati ministeriali, superando l'originaria impostazione in base alla quale era la Corte costituzionale a giudicare sulla responsabilità penale dei Ministri previa messa in stato d'accusa del Parlamento in seduta comune. Essa ha infatti introdotto un nuovo modello incentrato sulla giurisdizione ordinaria, pur mantenendo taluni presìdi e filtri di natura parlamentare. La riforma dell'articolo 96 della Costituzione, accompagnata dall'abrogazione dei riferimenti ai ministri contenuti negli articoli 134 e 135 della Carta, ha determinato l'abbandono del giudizio di

accusa dinanzi alla Consulta, sostituendolo con un procedimento articolato in due fasi: una prima fase giurisdizionale preliminare, affidata al cosiddetto Tribunale dei Ministri – funzionalmente assimilabile alla fase delle indagini preliminari prevista dall'attuale codice di procedura penale – e una eventuale fase parlamentare, nella quale la Camera competente è chiamata a deliberare sulla richiesta dell'autorizzazione a procedere formulata dal Tribunale dei Ministri, secondo i criteri stabiliti dalla citata legge costituzionale.

In base al nuovo assetto, il primo vaglio che la Giunta è chiamata a compiere concerne l'accertamento della propria competenza a decidere in ordine alla richiesta di autorizzazione. L'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989 stabilisce, infatti, che la competenza a deliberare « *spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguardi altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere* ».

Secondo un consolidato indirizzo interpretativo (v. Senato: XVII leg. Doc. IV-*bis* n. 1-A; XVII leg., Doc. IV-*bis* n. 2-A; XV leg., Doc. IV-*bis* n. 1-A), la Camera competente deve essere individuata con riferimento al momento in cui la richiesta di autorizzazione viene presentata, e non alla data in cui sarebbe stato commesso il fatto (*tempus commissi delicti*).

In tale prospettiva, l'articolo 5 assegna al Senato una competenza residuale nei casi in cui:

le persone nei cui confronti si procede appartengano, al momento della richiesta, a Camere differenti;

si debba procedere esclusivamente nei confronti di soggetti estranei ad entrambe le Camere.

Qualora non si ritenga competente a deliberare secondo i criteri previsti dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, la Camera restituisce gli atti all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 18-*quater*, comma 2, del Regolamento.

Le Camere sono competenti a decidere anche in merito alle richieste di autorizzazione a procedere nei confronti dei c.d. co-indagati laici cioè di coloro che, pur non rivestendo la qualifica di ministri, abbiano concorso, ai sensi dell'articolo 110 codice penale, nel reato funzionale commesso dal ministro. Ciò si evince dall'articolo 11, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989; dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989; dall'articolo 18-*ter*, comma 9. del Regolamento della Camera e dall'articolo 135-*bis*, comma 9, del Regolamento del Senato.

Nel caso di specie, spetta alla Camera decidere sulla richiesta di autorizzazione a procedere inviata dal Tribunale dei ministri di Roma, in quanto la competenza di questo ramo del Parlamento a pronunciarsi sul Ministro Nordio, che è deputato in carica, attrae la competenza a conoscere anche delle richieste concernenti il Ministro Piantedosi e il co-indagato laico Sottosegretario Mantovano (accusato di concorso in favoreggiamento con i ministri Nordio e Piantedosi e di concorso in peculato col solo Ministro Piantedosi), che non sono né deputati né senatori.

In ordine logico, la seconda verifica cui è chiamata la Giunta riguarda l'accertamento della natura ministeriale dei reati contestati ai soggetti nei cui confronti è richiesta l'autorizzazione a procedere, ossia la c.d. « ministerialità del reato ».

Con riguardo alla nozione di reato ministeriale, si deve rammentare che, in una prima fase interpretativa, la Corte di cassazione ha adottato una lettura restrittiva del novellato articolo 96 della Costituzione, limitando l'ambito applicativo della disposizione ai reati « commessi nell'ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell'espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al Ministro » (Cass, pen., VI sez., sentenza n. 3025 del 1992). Successivamente, la stessa Corte ha aderito a un'interpretazione più estensiva della disposizione costituzionale, ricomprendendo nella categoria dei reati

ministeriali ogni illecito penale la cui condotta o il cui atto siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto, senza ulteriori specificazioni. Secondo tale orientamento, i soli elementi costitutivi del reato ministeriale sarebbero:

la particolare qualificazione soggettiva dell'autore del reato, il quale deve rivestire la carica di Ministro al momento della commissione del fatto;

l'esistenza di un nesso funzionale tra la condotta posta in essere e le attribuzioni istituzionali dell'organo.

Ne consegue che non può ritenersi sufficiente, per integrare tale nesso, una mera coincidenza temporale o una correlazione occasionale tra l'attività ministeriale e il fatto di reato, così come non è necessario, all'opposto, che sussista un abuso qualificato delle funzioni o dei poteri esercitati (Cass, Sez. un., sentenza n. 14 del 1994; Cass. pen., sez. V, sentenza n. 34546 del 2014).

La qualificazione giuridica del reato compete in prima battuta all'autorità giudiziaria ordinaria. Qualora essa non ritenga sussistenti i presupposti per qualificare il reato come ministeriale, può procedere secondo le forme ordinarie, senza attivare la speciale procedura dinanzi al Tribunale dei ministri, né coinvolgere le Camere. « *In tali circostanze, non solo il potere giudiziario, ritenendo il reato di natura comune, può omettere di investire il tribunale dei ministri della notizia di reato, ma ne è costituzionalmente obbligato, ai sensi del combinato disposto degli articoli 96 Cost. e 6 della legge cost. n. 1 del 1989, non essendogli possibile sottrarsi all'accertamento della penale responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale (articolo 112 Cost.), se non in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare* » (così la sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 2012).

Nel caso di specie, non sembra revocabile in dubbio la natura ministeriale dei reati contestati ai ministri e al Sottosegretario. Infatti sicuramente rientrava astrattamente nella competenza funzionale:

1. del Ministro della giustizia Nordio, dare seguito alla richiesta di arresto di Almasri proveniente dalla Corte penale internazionale, inoltrandola alla Autorità giudiziaria competente (articoli 2 e 4 della legge n. 237 del 2012);

2. del Ministro dell'Interno Piantedosi, adottare il decreto di espulsione di Almasri in base al decreto legislativo n. 286 del 1998;

3. del Sottosegretario Mantovano, Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, disporre il rimpatrio di Almasri e degli altri cittadini libici mediante il volo della Compagnia Aeronautica Italiana s.p.a., ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 124 del 2007 e del DPCM 129917/986/o1/01 del 17 maggio 2006.

L'ultimo e più importante accertamento che la Giunta è chiamata a compiere riguarda la sussistenza dei due unici e tassativi presupposti in base ai quali la Camera può negare l'autorizzazione a procedere, vale a dire che il Ministro « *abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo* » (articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989).

L'autorizzazione al procedimento penale contro i ministri non verte, dunque, intorno al cd. *fumus persecutionis* che, viceversa, costituiva l'oggetto della valutazione rimessa alla Camera competente dall'originario istituto dell'autorizzazione a procedere previsto dal vecchio testo dell'articolo 68 della Costituzione (prima della riforma costituzionale del 1993). In tal senso depone già lo stesso iter della riforma dell'articolo 96 della Costituzione, dal quale si evince che fu espressamente rigettata la proposta di introdurre un sistema a doppia autorizzazione parlamentare, di cui la prima propedeutica allo svolgimento delle indagini e rifiutabile nei casi di manifesta in-

fondatezza della notizia di reato (e quindi di sussistenza del *fumus persecutionis*). È invece sopravvissuta la previsione di un'unica autorizzazione, collocata subito dopo le indagini preliminari e condizionante la vera e propria istruttoria processuale.

L'elencazione tassativa dei casi per i quali l'autorizzazione può essere negata segna dunque in modo evidente la distanza tra tale intervento autorizzatorio e quello rimesso originariamente alle Camere dall'articolo 68 della Costituzione, poiché il diniego di autorizzazione è vincolato alla necessità di motivare specificamente la sussistenza delle esimenti previste dalla legge costituzionale. La configurazione di tali due ipotesi risponde all'esigenza di circoscrivere l'intervento parlamentare ad un ambito per quanto più possibile obiettivo e tipizzato, evitando derive discrezionali o corporative, come più volte sottolineato in sede di lavori preparatori da voci autorevoli quali Leopoldo Elia e Giuliano Vassalli.

In ogni caso, l'apprezzamento della Camera competente circa la ricorrenza dei presupposti giustificativi dell'azione del Ministro impedisce definitivamente il promovimento dell'azione penale, in coerenza con la natura di tali presupposti che, in quanto esimenti, sono idonei a escludere l'antigiuridicità del fatto.

Al riguardo, si osserva che il Tribunale dei ministri di Roma, nella relazione inviata alla Camera, ha affermato che « *trattasi* [l'aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, n.d.r.] *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 di interesse generale. Tale considerazione consente di individuare, per differenza, il tipo di giudizio rimesso al c.d. 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 ai fini giustificativi l'eventuale fine politico della condotta criminosa, spettando un tale giudizio esclusivamente alla Camera competente* » (v. p. 5 della relazione).

La prima delle due cause speciali di giustificazione previste dal citato articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 consiste nell'aver « *agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante* ».

L'espressione in questione si riferisce agli interessi che sono protetti e valorizzati esplicitamente dalla Costituzione, in quanto legati ai principi fondamentali e agli scopi istituzionali che definiscono l'ordinamento. Si tratta di quegli interessi che, per la loro importanza e per il loro diretto legame con i valori costituzionali, sono considerati preminenti rispetto ad altri interessi o diritti.

Come emerge dall'analisi dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1989, le caratteristiche principali di tali interessi possono essere individuate come segue:

1. diretta previsione costituzionale: gli interessi costituzionalmente rilevanti sono direttamente connessi ai principi e agli obiettivi sanciti espressamente nella Costituzione. Secondo gli esempi forniti durante lo svolgimento dei lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della riforma costituzionale del 1989, questi principi possono includere la salvaguardia della democrazia, della legalità, della sicurezza interna e internazionale, dell'ordine pubblico, dei diritti umani, della sovranità e dell'integrità del sistema democratico; l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, la difesa della patria, della vita, la tutela del territorio;

2. primato sui diritti individuali: sempre in base a quanto emerge dai lavori preparatori, quando si parla di « interesse dello Stato costituzionalmente rilevante », si fa riferimento a quegli interessi che, in quanto possono limitare parzialmente alcuni diritti individuali, sono considerati essenziali per il funzionamento e la prote-

zione dell'ordinamento costituzionale. Questo concetto implica un necessario bilanciamento tra il rispetto dei diritti individuali e la tutela di interessi superiori statali.

La seconda clausola esimente prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, è quella del perseguimento di un « *preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo* ». Rispetto alla prima causa di esclusione dalla responsabilità penale questa seconda figura si presenta con una formulazione più ampia, flessibile e, perciò stesso, più complessa. La sua funzione primaria è quella di offrire una valvola di salvaguardia dell'azione di governo, garantendo che atti politicamente necessari, ma giuridicamente problematici, non vengano automaticamente ricondotti a responsabilità penale, laddove trovino giustificazione in finalità pubbliche di elevato rilievo.

Questa clausola esimente, di natura residuale, è concepita per comprendere situazioni eccezionali e dinamiche non sempre direttamente riconducibili a interessi costituzionalmente tipizzati, ma pur sempre afferenti alla sfera di tutela dell'ordine pubblico e istituzionale (nel dibattito parlamentare si parlò di « *interesse di indiretto rilievo costituzionale* » potendo esso sussistere, ad esempio, nel caso in cui sia necessario rifornirsi di indispensabili risorse energetiche attraverso procedure diverse da quelle solitamente utilizzate). Il riferimento alla « preminenza » dell'interesse pubblico funge da elemento selettivo e delimitativo: implica infatti un giudizio comparativo di valore, in base al quale l'interesse tutelato deve risultare di tale centralità da assorbire il disvalore penale della condotta ministeriale, rendendola se non già lecita in senso stretto, ma almeno costituzionalmente giustificabile.

In conclusione, è opportuno ribadire un punto decisivo sotto il profilo delle garanzie: la valutazione parlamentare sulla sussistenza dell'esimente non può né deve tradursi in una revisione del giudizio penale formulato dal Tribunale dei Ministri. Essa costituisce piuttosto una verifica autonoma e parallela, volta a stabilire se, nel concreto contesto politico-costituzionale, la condotta possa ritenersi necessitata o giustificata o meno in nome di un superiore interesse pubblico, tale da prevalere, in quel dato frangente storico e in un rigoroso quadro comparatistico con gli altri interessi pubblici in gioco, sulla normale vincolatività delle norme penali.

Dario IAIA (FDI) richiama una considerazione svolta dal relatore relativamente all'accertamento della cosiddetta « ministerialità » del reato, e alle competenze della Camera al riguardo.

Ricorda che l'Ufficio di Presidenza ha stabilito un calendario adottato con la condivisione di tutti i gruppi e che, in tale sede, egli stesso aveva sollevato una questione che, a suo parere, la Giunta non può ignorare e che richiama nuovamente nella presente occasione, invitando a una riflessione tecnico-giuridica sulla posizione del cosiddetto coimputato laico.

Fa in particolare riferimento al Capo di Gabinetto del Ministro Nordio, la dottoressa Bartolozzi. Sottolinea che fonti di stampa hanno riferito che la dottoressa Bartolozzi dovrebbe essere iscritta, e precisa di usare il condizionale volutamente, nel registro degli indagati per il reato di cui all'articolo 371-*bis* del codice penale (false dichiarazioni al pubblico ministero). Fa presente inoltre che, secondo quanto appreso da una recente agenzia di stampa, di questa iscrizione la Procura di Roma abbia informato anche il Consiglio superiore della magistratura e la Procura generale.

Fermo restando che la notizia di cui alle citate fonti di stampa resta da verificare, invita a svolgere un ragionamento approfondito in ordine alla possibile connessione del reato contestato alla dottoressa Bartolozzi, dal punto di vista teleologico o consequenziale, rispetto ai reati di rifiuto di atti d'ufficio e favoreggiamento contestati in particolare al Ministro Nordio.

Rileva che la condotta per la quale la dottoressa Bartolozzi dovrebbe essere stata iscritta nel registro degli indagati costituisce un reato che, sempre in maniera ipotetica, si sarebbe verificato soltanto sulla base di fatti precedenti. Chiarisce che, se non fossero state poste in essere le condotte contestate al Ministro Nordio, non si

sarebbe verificata neppure l'ipotesi di reato contestata alla citata dirigente. Ribadisce che si potrebbe trattare di una ipotesi di reato connesso dal punto di vista teleologico o consequenziale, come sostenuto anche dal costituzionalista professor Ceccanti; quest'ultimo, che non può dirsi un costituzionalista di area di centro-destra, ha rilevato che, prevalendo il profilo sistematico, a suo parere il caso dovrebbe essere integrato con la richiesta di autorizzazione nei confronti del Capo di Gabinetto.

Alla luce di quanto esposto, pone la questione se la verifica della ministerialità o meno del reato che sarebbe contestato alla dottoressa Bartolozzi spetti alla Giunta – e quindi alla Camera – o rientri esclusivamente nella competenza dell'autorità giudiziaria. Richiama in proposito la sentenza n. 241 del 2009 della Corte costituzionale che ha stabilito che all'organo parlamentare non possa essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria né tantomeno la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale nel caso in cui assuma di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'articolo 96 della Costituzione. Sottopone quindi all'attenzione dei componenti della Giunta l'eventualità che, in conseguenza di quanto sopra esposto, si possa determinare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione nei confronti dell'autorità giudiziaria. Tale conflitto nascerebbe dalla mancata trasmissione alla Camera della richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti della dottoressa Bartolozzi.

Enrico COSTA (FI-PPE) con riferimento all'invito rivolto dal presidente alla massima riservatezza sugli atti, richiama la differenza, recata dall'articolo 114 del codice di procedura penale, tra contenuto dell'atto e atto nella sua specificità e nella sua letteralità.

Osserva che l'invito della presidenza, rivolto a tutti i componenti, a mantenere la più assoluta riservatezza fa riferimento ai contenuti degli atti che sono stati trasmessi alla Giunta, i quali non possono essere citati testualmente e nel dettaglio né negli interventi né nei testi scritti.

In proposito, rileva che nella Relazione del Tribunale dei ministri avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione a procedere, che è stata pubblicata come atto parlamentare (DOC IV-*bis* n. 1), sono presenti, al fine ovviamente di sostenere le contestazioni ivi contenute, selezioni ed estratti di documenti. Considera al riguardo che invece, qualora vi fossero negli atti trasmessi alla Camera e consultabili dai soli componenti della Giunta, elementi di rilievo suscettibili, ad esempio, di capovolgere l'impostazione del Tribunale dei ministri su profili importanti, i componenti della Giunta non potrebbero farvi riferimento puntuale, con ciò determinando un palese sbilanciamento, suscettibile di incidere sulle facoltà di esposizione ed argomentazione dei deputati. Ritiene che tali profili vadano tenuti in considerazione non solo con riferimento al caso in esame ma sotto un profilo di carattere generale.

Con riferimento a quanto evidenziato dal relatore sulla competenza della Camere a decidere anche in merito alle richieste di autorizzazione a procedere nei confronti dei co-indagati laici che sarebbero coloro che pur non rivestendo la qualifica di ministri abbiano concorso ai sensi dell'articolo 110 del codice penale nel reato funzionale commesso da un Ministro, rileva che nella relazione sono stati richiamati la legge costituzionale 1 del 1989, la legge 219 del 1989 e gli articoli 18-*ter* del Regolamento della Camera e 135-*bis* del Regolamento del Senato. Fa presente che nei citati testi normativi non vi è l'esplicito riferimento all'articolo 110 del codice penale che disciplina il concorso nel reato. Osserva che il relatore ha richiamato la previsione dell'articolo 18-*ter*, comma 9, del Regolamento della Camera sulla votazione separata per i soggetti concorrenti in uno stesso reato e rileva che, in teoria e se non vi fosse la citata norma regolamentare, si potrebbe pensare che i soggetti in concorso vengano valutati in blocco. A suo

avviso, la norma regolamentare specifica che nel caso di reato in concorso la valutazione deve essere separata per i singoli indagati ma non prescrive che la Camera debba limitare la sua valutazione solo ai casi di concorso nel reato. Non vi è dunque un impedimento normativo all'esame da parte delle Camere dei casi di connessione tra reati contestati ai ministri e ai co-indagati laici.

Laura CAVANDOLI (LEGA) ritiene che vada svolta un'approfondita riflessione sul disposto dell'articolo 4 della legge n. 219 del 1989, anche in relazione all'articolo 110 del codice penale.

Fa presente che in questi giorni sono comparsi sulla stampa articoli recanti attacchi puramente pretestuosi sulla posizione della dottoressa Bartolozzi, comprensibili se valutati nel contesto dell'agone politico; ritiene tuttavia che l'esame in Giunta debba fondarsi su valutazioni tecnico-giuridiche sui fatti considerando i precedenti della Camera e quelli, più numerosi, del Senato in materia di concorso, o eventualmente di connessione, nei reati ministeriali.

Conferma a nome del gruppo Lega l'impegno già espresso in sede di Ufficio di presidenza a concludere i lavori in Giunta entro il 30 settembre, termine che non deve precludere l'esame dettagliato degli atti trasmessi, attraverso un dibattito che sia il più oggettivo possibile nel rispetto di quelle che sono le prerogative e l'importanza della Giunta.

Enrica ALIFANO (M5S) in relazione alle notizie di stampa concernenti la dottoressa Bartolozzi, che sarebbe indagata, osserva che il procedimento penale potrebbe anche concludersi con un'archiviazione *ipso facto*. Quanto alla legge n. 219 del 1989, più volte citata, rileva che l'articolo 4, comma 2, tratta di fattispecie di reato che riguardano concorrenti; ritiene in proposito che sia assolutamente da rispettare il dato letterale. A suo avviso nel caso di specie la Giunta è chiamata a rispondere su una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione che è stata trasmessa dal Tribunale dei ministri e non crede che sia possibile allargare il campo ad altre fattispecie e ad altri eventuali indagati, che peraltro non risultano nemmeno concorrenti nelle ipotesi di reato che sono contestate ai ministri. Ritiene dunque che il perimetro entro il quale la Giunta deve operare sia quello delineato con precisione dalla richiesta Tribunale dei ministri, senza dare seguito a voci di stampa al momento non corroborate da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Osserva che, secondo quanto riferito dalla stampa, non vi è una richiesta di rinvio a giudizio ma semplicemente l'iscrizione al registro degli indagati.

Ribadisce in conclusione che il *thema decidendum* è quello posto dalla richiesta del Tribunale dei ministri.

Federico GIANASSI, *relatore*, osserva che non tutti i temi che sono stati posti negli interventi che lo hanno preceduto attengono alla sua relazione iniziale, che riguarda ovviamente la richiesta trasmessa dal Tribunale dei ministri relativa all'autorizzazione a procedere nei confronti e dei ministri Nordio e Piantedosi e del sottosegretario Mantovano.

Circa la questione del co-imputato laico, che è stata sollevata in più interventi ed è indipendente dalla relazione oggi svolta, ribadisce il suo convincimento che il coimputato laico, ai sensi delle norme citate nella relazione, a suo avviso chiare, è colui al quale viene contestato un reato in concorso con quello contestato al Ministro.

Fa presente che la valutazione sulla qualificazione giuridica del fatto spetta al Tribunale dei ministri che ha ritenuto che i fatti ascrivibili direttamente al Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia – sui quali non dispone di notizie dirette – non costituiscano fattispecie penalmente rilevanti in concorso. Al di là dell'ipotesi del coinvolgimento di eventuali co-imputati laici, la Giunta è chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dei ministri Nordio e Piantedosi e del sottosegretario Mantovano, a esprimersi – preso atto della qualificazione dei reati da parte del Tribunale dei ministri – sull'accertamento della natura ministeriale

dei reati contestati ai soggetti nei cui confronti è richiesta l'autorizzazione a procedere e sulla sussistenza dei presupposti in base ai quali la Camera può negare l'autorizzazione stessa.

Ricorda che nella sua relazione ha evidenziato come non vi sia dubbio sulla natura ministeriale dei reati contestati. Fa presente che, rispetto alla posizione del sottosegretario Mantovano, la competenza della Giunta deriva dalla contestazione di reati in concorso con i ministri. Tanto ribadisce con riferimento alla relazione svolta, senza pregiudicare la riflessione e discussione sulla posizione della dottoressa Bartolozzi o di altri.

Ritiene che la riflessione dell'onorevole Costa sui vincoli alla divulgazione del contenuto degli atti trasmessi sia molto ragionevole e meritevole di attenta riflessione, tuttavia la Giunta deve in questa fase attenersi al Regolamento della Camera e alle prassi consolidate.

Si tratta di documentazione che supporta la migliore e più efficace attività nell'interesse di tutte le parti che tuttavia i deputati non componenti della Giunta non hanno la facoltà di visionare; per essi le valutazioni sono quindi limitate a quanto è contenuto nella richiesta di autorizzazione, vale a dire a quella parte di documentazione che il Tribunale dei ministri ha ritenuto di utilizzare. Considera che sarebbe ragionevole riflettere su possibili modifiche delle norme e delle prassi che, nell'interesse di tutti, consentano a tutti i deputati di valorizzare le proprie opinioni, garantendo anche un accesso più ampio alla documentazione da parte dei deputati non componenti della Giunta in vista del voto in Assemblea.

Devis DORI, *presidente*, fa presente, con riferimento alle valutazioni dell'onorevole Costa, che il suo richiamo alle esigenze della più assoluta riservatezza in merito ai contenuti degli atti va letto nel contesto in cui è contenuto. Precisa pertanto di avere chiaramente invitato i componenti a non citare nel corso degli interventi testualmente e nel dettaglio gli atti trasmessi alla Giunta e di avere rammentato che ciascuno è vincolato da precisi obblighi giuridici e da conseguenti responsabilità in caso di inosservanza. Ciò al fine di rimanere all'interno dei paletti legislativi previsti, bilanciando il principio di riservatezza degli atti con quello della pubblicità dei lavori parlamentari, con assoluta responsabilità e ragionevolezza da parte dei singoli parlamentari.

Non essendoci ulteriori interventi, preannuncia che – come convenuto nel calendario definito in Ufficio di Presidenza – inviterà i Ministri Nordio e Piantedosi nonché il Sottosegretario Mantovano a partecipare alla prossima seduta della Giunta per fornire i chiarimenti ritenuti opportuni (articolo 18-*ter* del Regolamento). In alternativa, i predetti Ministri e sottosegretario potranno inviare osservazioni scritte entro il prossimo 15 settembre.

La seduta termina alle 15.40.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi si è riunito dalle 15.40 alle 15.45.