

ANNO XXVIII – N. 79 – GENNAIO – APRILE 2025

Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale

Quadrimestrale
dell'Istituto Internazionale di Studi Giuridici



Istituto Internazionale di Studi Giuridici

L'Istituto ha lo scopo di:

- a) Studiare e dibattere, collaborando anche con altri Enti ed Istituti Internazionali, la soluzione dei problemi che interessano la legislazione di tutti i popoli, in un piano mondiale, attraverso l'organizzazione di convegni, conferenze e manifestazioni culturali al fine superiore della elaborazione dei principi fondamentali comuni. Tale attività si esplica anche a mezzo di pubblicazioni, di raccolte bibliografiche e di informazioni.
- b) Favorire gli studi di diritto comparato, facilitando le relazioni e gli scambi fra gli studiosi di diritto del mondo intero, docenti universitari, magistrati e avvocati.
- c) Realizzare programmi e corsi di formazione, autonomamente o d'intesa con altri Enti ed Istituzioni pubbliche e private.
- d) Effettuare ricerche e studi sulla cooperazione giuridica europea ed internazionale.
- e) Curare la pubblicazione della Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale.
- f) Pubblicare i risultati di ricerche ed attività svolte dall'Istituto in singoli volumi o periodici similari.

CODICE ETICO ADOTTATO DALLA *RIVISTA DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA INTERNAZIONALE*

La *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale* è una rivista scientifica peer-reviewed che si ispira al codice etico delle pubblicazioni elaborato da COPE: <http://publicationethics.org/resources/guidelines>, le cui line-guida sono condivise dal Comitato di Direzione, dagli autori, e dai referee.

Doveri del Comitato di Direzione

Assenza di discriminazioni: il **Comitato di Direzione** valuta gli articoli proposti per la pubblicazione in base al loro contenuto senza discriminazioni di razza, genere, orientamento sessuale, religione, origine etnica, cittadinanza, orientamento politico degli autori.

Riservatezza: il **Comitato di Direzione** s'impegna a non rivelare informazioni sugli articoli proposti ad altre persone oltre all'autore, ai referee e all'editore.

Conflitto di interessi e divulgazione: il **Comitato di Direzione** si impegna a non usare in proprie ricerche i contenuti di un articolo proposto per la pubblicazione senza il consenso scritto dell'autore.

Decisioni sulla pubblicazione: la decisione di pubblicare o meno gli articoli proposti spetta al **Comitato di Direzione** (in particolare ai direttori della rivista, sentito, ove si ritenga opportuno, il parere del comitato scientifico). Tale giudizio è, comunque, assunto sulla base dei risultati della procedura di referaggio (*double-blind peer review*), fatta da valutatori esterni alla rivista.

Doveri dei referee

Contributo alla decisione editoriale: la peer-review è una procedura che aiuta il Comitato di Direzione nell'assumere decisioni sugli articoli proposti e che lungi dal risolversi in un giudizio negativo/positivo) deve permettere all'autore di migliorare il proprio contributo.

Rispetto dei tempi: il **referee** che non si senta adeguato al compito proposto o che sappia di non poter svolgere la lettura nei tempi richiesti è tenuto a comunicarlo tempestivamente.

Riservatezza: ogni testo assegnato in lettura deve essere considerato riservato; pertanto, tali testi non devono essere discussi con altre persone senza esplicita autorizzazione.

Oggettività: la peer review deve essere condotta in modo oggettivo; ogni giudizio personale sull'autore è inopportuno; i **referee** sono tenuti a motivare adeguatamente i propri giudizi.

Indicazione di testi: i **referee** si impegnano a indicare con precisione gli estremi bibliografici di opere fondamentali eventualmente trascurate dall'autore; il **referee** deve inoltre segnalare eventuali sovrapposizioni del testo ricevuto in lettura con altre opere a lui note.

Conflitto di interessi e divulgazione: tutte le informazioni ottenute durante il processo di peer-review devono essere considerate confidenziali e non possono essere usate per finalità diverse; i **referee** sono tenuti a non accettare in lettura articoli, qualora essi venissero indirettamente e incidentalmente a conoscenza del nome dell'autore e se sussistesse un conflitto di interessi con questi.

Doveri degli autori

Originalità e plagio: gli **autori** sono tenuti a dichiarare di avere composto un lavoro originale in ogni sua parte.

Pubblicazioni multiple, ripetitive e/o concorrenti: l'**autore** non deve proporre contemporaneamente lo stesso testo a più di una rivista.

Indicazione delle fonti: l'**autore** deve sempre fornire la corretta indicazione delle fonti e dei contributi menzionati nell'articolo.

Paternità dell'opera: va correttamente attribuita la paternità dell'opera e vanno indicati come coautori

tutti coloro che abbiano dato un contributo significativo all'ideazione, all'organizzazione, alla realizzazione e alla elaborazione della ricerca che è alla base dell'articolo; se altre persone hanno partecipato in modo significativo ad alcune fasi della ricerca il loro contributo deve essere esplicitamente riconosciuto.

Conflitto di interesse e divulgazione: gli **autori** devono evitare conflitti di interessi che potrebbero aver condizionato i risultati conseguiti o le interpretazioni proposte; gli **autori** devono inoltre indicare gli eventuali enti finanziatori della ricerca e/o del progetto dal quale scaturisce l'articolo.

Errori negli articoli pubblicati: quando un **autore** individua in un suo articolo, pubblicato dalla rivista, un errore o un'inesattezza rilevante, è tenuto a informare tempestivamente il Comitato di Direzione della rivista e a fornire loro tutte le informazioni necessarie per provvedere alla correzione.

INDICE

<i>Per riflettere</i>	9
In memoria di Renzo De' Vidovich	11

DOTTRINA

A. Abukar Hayo, <i>L'atto d'impulso del Ministro della Giustizia nella procedura di attuazione delle decisioni della Corte Penale Internazionale. Il caso Al-Masri</i>	13
A.L. Valvo, <i>Le catene di Prometeo: la censura come ostacolo alla scienza</i>	23
P. Bargiacchi, <i>La risposta del Consiglio di sicurezza alle emergenze sanitarie globali</i>	30
G.L. Cecchini, <i>Note sul rapporto tra il concetto di umanità e il diritto internazionale</i>	49
M. Panebianco, <i>È ora di pensare alla costituzione europea? Considerazioni minime a partire da un contributo di matrice costituzionalista</i>	71
R. Monico, <i>The role of the Eu-Angola sustainable investment facilitation agreement in the international investment law landscape</i>	77

NOTE E COMMENTI

R. Bendinelli, <i>Unfair terms in consumer contracts: a perspective based on case law, with a special focus on the EU Court of Justice</i>	93
P. Troianello, <i>La tutela dell'ambiente in Europa nello scenario internazionale. Il nuovo approccio "Uman rights based"</i>	105
R. Bonuglia, <i>La lezione di Renzo De Felice tra fascismo, persecuzione e intransigenza</i>	116
A.L. Valvo, <i>Commento alle conclusioni dell'Avvocato Generale della causa C-758/24</i>	121

DOSSIER STATI

Sul prossimo n. 80 della Rivista sarà pubblicata la legge spagnola sugli investimenti esteri e la Convenzione tra l'Italia e la Spagna (ratificata in Italia con legge di autorizzazione del 29 settembre 1980, n. 663).

ACCORDI INTERNAZIONALI

Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali. Con protocollo 123

COMUNICAZIONI

Gli ideali e l'onestà non sono parti della storia, ma sono la storia (A. Sinagra) 141

Churchill-Mussolini il giallo del carteggio scomparso (M. Rallo) 143

Bruxelles: gli orfani della guerra (M. Rallo) 168

Un esercito europeo non può esserci. Ecco perché (M. Rallo) 171

Trump 2: il mondo sta cambiando (M. Rallo) 174

Luglio 1981: il "divorzio" tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia e la "lite delle comari" tra Beniamino Andreatta e Rino Formica (A. Tocchi) 176

Onore ad un patriota istriano: Bruno Artusi (L. Brussi) 185

25 dicembre 2024 – memento del grande patriota Guido Deconi esule dall'Istria e storico senza macchia dell'irredentismo giuliano-dalmata nel 95° anniversario della nascita (Orsera 25.12.1929) e a sette anni dalla scomparsa (Milano 24.06.2017) (C. Montani) 189

Trieste 1952. Una sintonia patriottica vissuta nella dura stagione del territorio libero: il vescovo Antonio Santin con l'On. Giovanni Tanasco (DC) (C. Montani) 191

Campagne militari in Russia. Utili riflessioni attuali sulla lunga storia delle sconfitte occidentali (C. Montani) 194

La Venezia Giulia nel pensiero della leadership comunista italiana riflessioni ad un ottantennio dalla fine del secondo conflitto mondiale (aprile 1945) (C. Montani) 198

Memento necessario. Crimini contro l'umanità negli stati dell'Europa orientale (C. Montani) 202

<i>A proposito di confini con l'ex Jugoslavia</i> (C. Antonelli)	205
--	-----

GIURISPRUDENZA

<i>Corte costituzionale, Ordinanza n. 200 (Atto di promovimento) 18 settembre 2024 del G.U.P. del Tribunale militare di Napoli</i>	207
--	-----

DOCUMENTI

<i>Presagio di Vittoria: 9 agosto 1918 (i volantini lanciati su Vienna da Gabriele D'Annunzio)</i>	217
--	-----

PANORAMA

<i>La Slovenia non sa dove seppellire i resti di migliaia di persone</i>	219
<i>Le parole di Trump sul Canada. 51° Stato USA?</i> (C. Antonelli)	221
<i>La lingua italiana – Un'invasione di anglicismi</i> (C. Antonelli)	223
<i>Governo Meloni al palo</i> (M. Rallo)	225
<i>12 luglio 1920 – 2024</i> (Fondazione Dalmata Rustia Traine)	227
<i>Sacrario dei Caduti d'oltremare – Bari (13 dicembre 2024). Accoglienza dei Caduti nell'eccidio del 22 aprile 1945 a Ossero</i> (C. Montani)	227
<i>Milite Ignoto. Che t'importa il mio nome? Grida al vento "Fante d'Italia" e dormirò contento</i> (C. Montani)	229

RECENSIONI

<i>Introduzione al diritto dell'Unione Europea</i> , di Lorenzo Federico Pace, CEDAM-Wolters Kluwer, 2025, pp. 296 (P. Bargiacchi)	233
<i>Attualità di Hannah Arendt</i> , di Matteo Negro (a cura di), Studium Edizioni, Roma, 2024, pp. 172 (A.L. Valvo)	235
<i>Research handbook on EU disability law</i> , di Delia Ferri, Andrea Broderick (Eds.), Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 488 (V. Ranaldi)	236

<i>Research handbook on EEA INTERNAL MARKET LAW</i> , di Graham Butler (Ed.), Edward Elgar Publishing, 2025, pp. 504 (V. Ranaldi)	237
<i>Autodafè di un esule nel ricordo delle foibe e dell'esodo giuliano dalmata</i> , di Diego Zandel, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2025, pp. 88 (C. Montani)	238
<i>La grande guerra e il tradimento di Versaglia</i> , di Uccio De Santis e Paolino Vitolo, Istituto di Studi Storici Economici e Sociali -ISSES, Edizioni Nuova Promos, Città di Castello, 2021, pp. 54 (C. Montani)	240
Libri ricevuti (e segnalazioni bibliografiche)	243

Per riflettere

*Educa sempre il tuo spirito e non smettere mai di imparare: la vita senza cultura è un'immagine della morte.**

* Marco PORCIO CATONE *Il Censore*.

IN MEMORIA DI RENZO DE' VIDOVICH (Zara, 27 febbraio 1934 – Trieste, 28 agosto 2024)

Nato a Zara, partì per l'esilio all'inizio dei massicci bombardamenti della città fatti dagli Alleati nel 1943. Trasferitosi a Trieste, divenne Segretario generale della giunta d'intesa studentesca, che assunse la responsabilità, nel dopoguerra, d'indire la Rivolta di Trieste, cioè i moti del 5-6 novembre 1953 per il ritorno della Città all'Italia, allora occupata dal governo militare anglo-americano alleato.

Durante gli scontri morirono sei giovani italiani e vi furono complessivamente 153 feriti. L'anno successivo si ebbe la riunificazione di Trieste all'Italia.

Su proposta di De' Vidovich appoggiata dalla Lega Nazionale di Trieste, il Governo Berlusconi II assegnò la Medaglia d'Oro ai sei caduti precisando che il loro sacrificio non fu vano per il ritorno di Trieste alla Madre Patria.

Nel 1968 divenne Segretario del Sindacato CISNAL oggi Unione Generale del Lavoro (UGL) di Trieste, con la quale contestò l'azione sindacale di CGIL, CISL e UIL.

Fondò e diresse "La Città", periodico d'informazione. Fu Consigliere comunale di Trieste per un decennio venendo anche eletto Consigliere comunale di Dui-no-Aurisina dove si batté per la valorizzazione turistica di Sistiana.

Nel 1972 fu eletto Deputato alla Camera nel Collegio di Trieste e nominato Segretario del gruppo parlamentare Movimento Sociale Italiano - Destra Nazionale.

Nel 1978 si batté per il rinnovamento del partito, uscì dal MSI-DN ed entrò nella segreteria nazionale di Democrazia Nazionale. Candidatosi con DN alle politiche del 1979, non venne eletto.

Nel settore degli Esuli adriatici divenne Prosindaco del Libero Comune di Zara in Esilio - Dalmati Italiani nel Mondo.

Nel 1999 divenne anche Presidente della Federazione degli esuli Istriani, Fiumani e Dalmati. Come presidente della Fondazione Rustia-Trainee partecipò attivamente alla costituzione delle Comunità italiane in Dalmazia: a Zara, Spalato, isola di Lesina e Cattaro.

Promosse corsi di lingua e cultura italiana in Dalmazia e fondò nel 2004 il Centro di Ricerche Culturali Dalmate - Spalato di cui fu Presidente e promosse la pubblicazione, in collaborazione con la regione Veneto, di numerosi libri sulla Dalmazia e sul retaggio della Serenissima.

Collaborò negli anni '70 con *Il Borghese*, *Candido* e *Il Secolo d'Italia*. Rifondò nel 1996 *Il Dalmata*, edito dal 1865 e soppresso dall'Austria nel 1916. Scrisse numerosi articoli sulla Rivista dalmatica e sulla stampa degli italiani in esilio.

DOTTRINA

L'ATTO D'IMPULSO DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA NELLA PROCEDURA DI ATTUAZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE IL CASO AL-MASRI

Ali Abukar Hayo*

Sommario: 1. *Enunciazione sintetica del thema decidendum sottoposto alla cognizione della Corte d'Appello di Roma* – 2. *L'orientamento della Corte d'Appello alla base dell'ordine di scarcerazione* – 3. *Il contrapposto orientamento di parte della dottrina* – 4. *La nostra opinione*

1. La questione giuridica che pone il caso Al-Masri¹, al di là delle polemiche politiche², è se l'arresto di una persona ricercata su mandato della Corte penale internazionale postuli comunque l'atto d'impulso del Ministro della giustizia oppure possa avvenire per iniziativa della Polizia giudiziaria. La Corte d'Appello, chiamata a convalidare l'arresto e assicurare il ricercato alla giustizia della Corte dell'Aja, ha disposto la scarcerazione, in virtù della prima opzione ermeneutica, mentre parte della dottrina ritiene preferibile la seconda. Entrambe le opzioni si fondano su argomentazioni valide, che proviamo a sintetizzare.

Si assume come indispensabile l'atto d'impulso del Ministro, nella procedura di arresto su mandato della Corte internazionale, perché la legge lo menziona espressamente³, mentre tace sulla possibilità che la Polizia giudiziaria possa inter-

* Professore Ordinario di Diritto penale nell'Università degli Studi "Unicusano", di Roma.

¹ Nella *corrected version of the Warrant of arrest* il ricercato è indicato col nome di *Osama Elmasry/Almasri Njeem*. Per una dettagliata analisi della questione procedurale cfr. V. BOLICI-A. DI MARTINO, *La pagliuzza e la trave: il caso «Almasri»*, su *Questione Giustizia*, 25.01.2025.

² Ne danno conto, a titolo esemplificativo, gli interventi dell'associazione *Diritti e Frontiere*, per bocca di F. VASSALLO PALEOLOGO, *Atto di accusa della Corte penale internazionale smentisce le menzogne del governo Meloni sul caso Almasri*, in *www.a-dif.org*, 22 febbraio 2025, delle Camere Penali, del 25 gennaio 2025, nonché la risposta del portavoce Ue a un'interrogazione, riportata nel comunicato ANSA del 31 gennaio 2025, *L'Ue sul caso Almasri: I Paesi cooperino con la Corte penale internazionale*. Sul punto cfr. anche P. DE STEFANI, *La Corte penale internazionale richiama l'Italia al dovere di collaborare pienamente dopo il rilascio del generale libico Osama Elmasry Njeem*, in *Corte penale internazionale*, 22 gennaio 2025.

³ Come prevede l'art. 58 della legge 12 luglio 1999, n. 232, la Camera preliminare della Corte penale internazionale può emettere un mandato d'arresto contro una persona, su richiesta dal Procuratore generale presso la stessa Corte, se è convinta che vi siano fondati motivi per ritenere che tale persona abbia commesso un reato di competenza della Corte e che il suo arresto sia necessario. In questo caso, secondo quanto prevede

venire sulla base della sola informazione pervenuta per altre vie. L'interpretazione letterale della norma – in virtù del canone *ubi lex dixit voluit, ubi tacuit noluit* – postula dunque come indispensabile l'atto d'impulso del Ministro.

L'opposta opzione ermeneutica fa leva sulla necessità che la Polizia giudiziaria possa intervenire prontamente e con urgenza, assicurando l'effettività della giustizia internazionale, poiché l'attesa dell'impulso ministeriale potrebbe frustrare la pretesa punitiva internazionale, dando tempo e agio al ricercato di darsi alla fuga⁴. A questa stregua, si ritiene prevalente l'interesse punitivo della Corte internazionale e l'obbligo dello Stato di rispettare gli impegni internazionali, sottoscritti con la Convenzione istitutiva della Corte dell'Aja⁵, piuttosto che il dovere di tutelare il diritto individuale del ricercato, seguendo pedissequamente le procedure di garanzia. Così posta la questione, l'interprete ha innanzi a sé due interrogativi, l'un l'altro connessi: se, l'argomento letterale (che esclude la necessità dell'impulso ministeriale) possa essere corroborato da una lettura sistematica, che tenga conto della natura "politica" degli interessi in gioco; se il vincolo d'urgenza si imponga alla stessa maniera, in relazione a qualsivoglia tipologia criminale e qualsivoglia autorità requirente. In altri termini, la domanda può essere posta come segue: è ragionevole pensare che possa esserci una differenza sostanziale negli interessi in gioco, secondo che la persona arrestata debba essere estradata in un Paese legato da un patto di estradizione con l'Italia, oppure debba essere ristretta per essere sottoposta al giudizio della Corte penale internazionale?

Diciamo subito che, a nostro avviso, i due procedimenti di arresto – l'uno finalizzato all'extradizione, l'altro su mandato della Corte internazionale – seppure assimilabili per molti versi, differiscono tuttavia in un punto fondamentale: che l'interesse sotteso è "politicalmente sensibile" in un caso e non nell'altro.

Ne potrebbe derivare una diversa incidenza dell'intervento del Ministro nelle due procedure d'arresto, simili per molti aspetti, ma difforni nella rilevanza politica. È questa la nostra ipotesi di partenza, ma è chiaro che la risposta compiuta all'interrogativo suppone almeno una breve ricostruzione della vicenda storica⁶.

l'art. 2 legge n. 237/2012, la richiesta va inoltrata al Ministro della giustizia, che, secondo quanto prevede l'art. 4 della medesima legge, vi dà corso, trasmettendola al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, il quale, ricevuti gli atti, chiede alla medesima Corte d'appello l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti della persona della quale è richiesta la consegna (art. 11 legge n. 237/2012).

⁴ M. CHIAVARIO, *L'eclissi del diritto. L'amarrezza e lo sconcerto*, ne *L'Avvenire*, 23 gennaio 2025, p. 1. L'Autore, considerando incomplete le previsioni della legge n. 237 del 2012, invoca l'applicabilità dell'art. 716 c.p.p.. Dello stesso avviso A. NAPPI, *Fare chiarezza sul caso Almasri*, in *Questione Giustizia*, 03.02.2025; G. VANACORE, *La scarcerazione del generale libico Elmasry. Nota critica alla interpretazione resa dalla Corte di Appello di Roma sull'art. 11 della legge di cooperazione tra l'Italia e la Corte Penale Internazionale*, in *Sist. Pen.*, 27.01.2025.

⁵ La nota della giunta delle Camere Penali del 25 gennaio 2025 richiama appunto tali doveri. In questo senso si esprimono anche F. VASSALLO PALEOLOGO, *op. cit.*, e P. DE STEFANI, *op. cit.*

⁶ Per la puntuale ricostruzione della vicenda, con precisa indicazione della successione temporale degli atti, cfr. C. TARFUSSE, *Il caso di Al-Masri ovvero come distruggere la, già ridotta, credibilità di un Paese*, in www.lalegislationepenale.eu, 13.02.2025.

2. Il 2 ottobre 2024, il Procuratore della Corte Penale Internazionale aveva chiesto alla Prima Camera Preliminare (della medesima Corte) l'emissione di un mandato di arresto ai sensi dell'art. 58 dello Statuto. Successivamente, il 18 gennaio dell'anno in corso, la Corte ha emesso un mandato di arresto per crimini di guerra e contro l'umanità nei confronti del generale Najem Osema Almasri Habish, capo della polizia giudiziaria libica, per fatti commessi nella prigione di Mitiga dal 15 febbraio 2015. Gli venivano contestati i seguenti crimini di guerra: oltraggio alla dignità personale, ex art. 8 (2) (c) (ii) dello Statuto della CPI, il trattamento crudele e la tortura, ex art. 8(2) (c) (i), lo stupro e la violenza sessuale ex art. 8 (2) (e) (vi), l'omicidio ex art. 8 (2) (c) (i); nonché i crimini contro l'umanità: omicidio ai sensi dell'art. 7 (1) (a), detenzione illegittima ai sensi dell'art. 7 (1) (e), tortura ai sensi dell'art. 7 (1) (f), stupro e violenza sessuale ai sensi dell'art. 7 (1) (g), persecuzione ai sensi dell'art. 7 (1) (h). Contestualmente, il mandato, comunicato a sei Paesi interessati, tra cui l'Italia, era corredato da una *red notice* dell'Interpol, che allertava tutte le forze dell'ordine. Il ricercato veniva arrestato il 19 gennaio da agenti della Digos di Torino e rimesso in libertà il 21 gennaio a seguito dell'ordinanza della Corte d'Appello di Roma, per poi essere trasferito immediatamente in Libia, con un aereo militare italiano.

L'ordinanza della Corte d'Appello muove dall'idea che la legge n. 237 del 2012 conferisce un potere d'impulso al Ministro della Giustizia, non surrogabile dall'iniziativa diretta della Polizia giudiziaria. Poiché, nel caso di specie, l'impulso ministeriale è mancato e il ricercato è stato tratto in arresto dalla Digos, allertata dalla *red notice*, la Corte ha concluso che l'arresto, avvenuto in violazione delle regole procedurali, non poteva essere convalidato. Ripercorriamo brevemente l'*iter* argomentativo dell'ordinanza emessa dalla Sezione IV della Corte di Appello di Roma in data 21 gennaio 2025.

Ritenuta la propria competenza, ai sensi dell'art. 4 e 15 della legge 237/2012, la Corte osserva, in primo luogo, che la comunicazione della Polizia giudiziaria operante è stata trasmessa ai sensi degli artt. 11 della legge 237/2012 e 59 della legge 232/1999; e tuttavia la procedura in concreto attuata dagli operanti è stata quella prevista per l'estradizione ex art. 716 c.p.p.⁷ Risiede qui il nocciolo della questione.

Ad avviso della Corte, le due procedure sono distinte e non sovrapponibili. La legge speciale che regola l'arresto su mandato della Corte penale internazionale

⁷ Sul procedimento di estradizione, cfr. *ex multis* M. CHIAVARIO - A. PERDUCA, *Cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 33 ss.; A. GAITO, *L'accesso ai controlli giurisdizionali sul provvedimento di cattura nell'estradizione suppletiva attiva: un'esigenza non differibile*, *Giur. Ita.*, 1997, II, 621; M.R. MARCHETTI, *L'estradizione*, in M.R. MARCHETTI - E. SELVAGGI (a cura di), *La nuova cooperazione giudiziaria penale*, Wolters Kluwer Cedam, Milano Padova, 2019, p. 23 ss.; G. RANALDI, *Il procedimento di estradizione passiva*, Utet Giuridica, Torino, 2012.; ID., *La clausola di specialità dell'estradizione tra presupposto del processo e cognizione del procedere*, *Giur. Ita.*, 2004, 2217; A. SINAGRA, *La deliberazione dell'Autorità giudiziaria e i poteri del Ministro di Grazia e Giustizia in materia di estradizione* (nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 344 dell'11 maggio 1966), in *Rassegna Parlamentare*, 1966, n. 6-8 (giugno-agosto), pp. 481-489; G. VASSALLI, *Specialità dell'estradizione e prosequibilità dell'azione penale*, in *Arch. Pen.*, 1987, 319.

postula la “prodromica e irrinunciabile interlocuzione tra il Ministro e la procura generale della Corte d’Appello”, in applicazione del principio generale enunciato nell’art. 2, comma 1, della medesima legge 237/2012, a mente del quale «i rapporti tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale sono curati *in via esclusiva* dal Ministro della Giustizia, al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito»⁸.

Ne deriva che l’atto d’impulso del Ministro della giustizia, unico organo titolato a recepire il mandato d’arresto della Corte per darne attuazione nel territorio dello Stato, è indefettibile, al punto da rendere nulla qualsiasi procedura avviata senza di esso. Al contrario, nella procedura d’extradizione, non è escluso l’arresto per diretta iniziativa della Polizia giudiziaria.

La Corte giunge a questa conclusione senza ignorare che l’art. 3 della legge 237/2012 richiama, in via sussidiaria, l’applicabilità delle norme contenute nel libro undicesimo, titoli secondo, terzo e quarto del codice di procedura penale il che «consente di ritenere la procedura di consegna su mandato della Corte penale internazionale sistematicamente inquadrabile tra quelle estradizionali previste nel titolo secondo». Tuttavia, la procedura estradizionale entra in gioco solo «ove non diversamente disposto dalla presente legge e dallo statuto», dunque a condizione che la legge stessa non abbia provveduto sul punto. In sintesi, l’inquadramento sistematico nell’ambito delle procedure estradizionali non comporta *sic et simpliciter* l’applicabilità delle norme richiamate dall’art. 3, poiché, in punto di applicazione della misura cautelare, la legge speciale ha prescritto analiticamente tutti passaggi del procedimento.

Invero, sono scandite tre fasi: a) il procedimento prende l’avvio dalla ricezione degli atti della CPI da parte del Ministro della Giustizia, al quale per l’appunto «compete di ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito» (art. 2 comma 1); b) dopo la ricezione, il Ministro trasmette gli atti alla procura generale presso la Corte di Appello di Roma (art. 11, comma 1); c) ne consegue la richiesta del Procuratore generale per l’applicazione della misura cautelare.

Dunque, osserva la Corte d’Appello, la procedura di applicazione della misura cautelare è stata dettagliatamente prevista e scandita in tutti suoi passaggi dalla legge 237/2012, sicché risulta inevitabile ricorrere al canone interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit* e pertanto «l’arresto d’iniziativa della polizia giudiziaria nella procedura di consegna su mandato della Corte penale internazionale deve ritenersi escluso, in quanto non espressamente previsto dalla normativa speciale»⁹. Sul

⁸ Sull’istituto del mandato d’arresto europeo, cfr. G. COLAIACOVO, *Il sistema delle misure cautelari nel mandato d’arresto europeo*, II ed., Cedam, 2019, p. 116; F. GIUNCHEDI, *Il mandato di arresto europeo tra principio di legalità e semplificazione delle procedure di consegna*, in *Foroeuropa*, 2007; V. RANALDI, *Cooperazione giudiziaria in materia penale. Il mandato di arresto europeo nella giurisprudenza italiana*, Aracne editrice, Roma, 2013.

⁹ A favore della decisione della Corte si pone G. COLAIACOVO, *L’art. 716 c.p.p. non è applicabile alla procedura cautelare per la consegna di una persona ricercata dalla corte penale internazionale*.

punto si è espresso conformemente anche il Procuratore generale, il quale ha chiesto che la Corte dichiarasse la irritualità dell'arresto non preceduto dalle interlocuzioni con il Ministro della Giustizia¹⁰.

3. Parte della dottrina censura l'interpretazione della Corte d'Appello di Roma, assumendo che l'art. 11 della legge 237/2012 non prevede, nel tenore letterale della disposizione, alcun potere di impulso o di iniziativa in capo al Ministro della Giustizia. Si ritiene che la procedura di esecuzione dell'ordine di carcerazione sia completamente "giurisdizionalizzata", non essendo previsto un'autentica facoltà di veto paralizzante o di impulso necessario in capo all'autorità governativa¹¹. In questa logica, la prerogativa del Ministro si limita alla "ricezione degli atti" da parte della Procura Generale di Roma, unico organo competente a richiedere la custodia cautelare. Ai fini della suddetta "ricezione" non è indispensabile la previa interlocuzione tra la Procura italiana e il Ministero della Giustizia.

Da un lato si riconosce che l'art. 2 comma 1 della medesima legge 237/2012 menziona un generale diritto-dovere di costante dialogo tra la Procura e il Ministro, dall'altro si esclude che il dialogo debba precedere sempre e comunque l'esecuzione dell'ordine di carcerazione, poiché anche il dialogo *ex post* pare soddisfare l'esigenza di fondo che costituisce la *ratio* della norma. Quanto poi alla "cura esclusiva dei rapporti con La Corte internazionale" affidata al Ministro (dal ridetto art. 2 comma 1) si può ritenere che debba riguardare i casi di rogatoria sia attiva che passiva, di citazioni o assunzione di prove, più in generale «le richieste che non possono essere

Un appunto in controtendenza sul caso almasri, in www.penaledp.it, 10.02.2025. L'Autore sostiene un'interpretazione restrittiva dell'art. 716 c.p.p., evidenziando come esso costituisca una norma tipica del diritto dell'estradizione e, pertanto, non possa essere applicato ad altri ambiti dell'ordinamento, disciplinati da logiche e principi del tutto differenti. Nell'estradizione, ad esempio, il Ministro della Giustizia esercita poteri, anche in materia cautelare, che non gli sono riconosciuti dalla legge 20 dicembre 2012, n. 237.

¹⁰ Particolarmente critico e *tranchant*, in relazione all'interpretazione della Corte d'Appello e del Procuratore generale, C. TARFUSSE, *op. cit.*, p. 5: «[...] è evidente come all'origine del cortocircuito che si è verificato nell'ambito della vicenda Al-Masri si colloca la magistratura, nelle persone del Procuratore generale e dei componenti il collegio della Corte d'appello di Roma, che hanno interpretato le norme in modo né letterale, né ragionevole, certamente non in base alla volontà del legislatore e comunque in senso abrogativo, non solo della legge n. 237/2012, ma della cooperazione con la Corte penale internazionale, essendo evidente che l'interpretazione offerta non permetterà l'esecuzione di nessun mandato di arresto della CPI sul territorio italiano. Né oggi, né mai».

¹¹ M. CAIANELLO - C. MELONI, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione della legge di cooperazione dell'Italia con la CPI ha portato alla scarcerazione del primo ricercato arrestato sul suolo europeo nell'ambito delle indagini in Libia*, in *Sistema penale*, 24 gennaio 2025; G. VANACORE, *op. cit.*; C. TARFUSSE, *op. cit.*. Dello stesso avviso F. VASSALLO PALEOLOGO, *op. cit.*, e P. DE STEFANI, *op. cit.*, i quali pongono anche l'accento sui doveri di collaborazione assunti dagli Stati Parte nei confronti della CPI. A questo proposito risulta particolarmente efficace l'immagine offerta dall'illustre giurista Sabino CASSESE, il quale parla di un corpo senza mani e gambe, che si serve degli arti dei governi nazionali.

formulate ovvero ricevute in via immediata e diretta dai giudici domestici»¹². Insomma, il ruolo del Ministro, alla stregua di questa dottrina, è confinato entro i limiti della “ricezione”, nonché dello “smistamento” delle comunicazioni intercorrenti tra gli organi giudiziari (CPI e Procura Generale).

A conferma di ciò, si fa osservare che l’art. 11, nel disciplinare la fase esecutiva dell’ordine di carcerazione della CPI, non ripete la dicitura relativa alla “cura esclusiva dei rapporti” di cui all’art. 2; ne deriva che la Procura generale, una volta acquisiti – da qualsiasi fonte – gli atti può chiedere alla Corte d’Appello la custodia del ricercato. In sostanza si tratta di una procedura che coinvolge la Procura generale quale istante e la Corte d’Appello quale organo decisionale, mentre l’autorità di governo non ha parte attiva in un ambito interamente “giurisdizionalizzato”, che non attiene alla sfera politica.

L’Autorità di governo, nella persona del Ministro della giustizia, acquisisce un ruolo attivo solo nella fase successiva all’esecuzione del provvedimento di custodia, poiché è chiamato ad adottare, ai sensi dell’art. 13 comma 7, il decreto di definitiva consegna dell’arrestato in favore dei giudici dell’Aja. Ebbene tale ruolo attivo non sembra contraddire l’assunto di fondo (che trattasi di procedura interamente giurisdizionalizzata, del tutto estranea alla sfera politica e scevra da qualsivoglia “interferenza” politica), poiché non residua alcun margine di discrezionalità del Ministro in ordine all’emissione del decreto finale di consegna.

Così delineati i rapporti tra le due Autorità giudiziarie (internazionale e domestica), unici soggetti attivi del procedimento *de quo*, rimane da lumeggiare il ruolo della Polizia giudiziaria. L’indirizzo dottrinale qui illustrato, opina che la necessità di attendere l’istanza di custodia cautelare della Procura generale di Roma, a sua volta preceduta da un atto di iniziativa del Ministro, contraddice l’esigenza di necessaria speditezza della procedura. In ragione di ciò, viene criticata la decisione della Corte d’Appello di Roma, la quale esclude che non possa applicarsi la normativa codicistica in punto di estradizione anche nel caso in cui il provvedimento di carcerazione sia stato emesso dalla CPI. Nella procedura di estradizione, la polizia giudiziaria può procedere all’arresto, richiesto dall’Autorità giudiziaria straniera, di propria iniziativa, avendo ricevuto una mera comunicazione dall’Interpol, e ciò assicura la necessaria speditezza della procedura.

Ebbene, sul punto – alla stregua di tale dottrina – non esiste il silenzio della legge, che giustifica il ricorso al canone ermeneutico *ubi lex dixit voluit, ubi tacuit noluit*, giacché l’art. 3 della legge 237/2012 rinvia alla generale disciplina codicistica in tema di estradizione. Si ricorre infine a un argomento di ordine sistematico, facendo osservare che «non esiste, in ambito processuale penale, un meccanismo di custodia cautelare che non sia preceduto dalla possibile applicazione di un arresto precautelare»¹³, da sottoporre ovviamente alla convalida dell’Autorità giudiziaria.

¹² G. VANACORE, *op.cit.*

¹³ G. VANACORE, *op.cit.*

4. Tra le due opzioni interpretative qui riassunte, ci pare più convincente l'orientamento della Corte d'Appello, che ritiene necessario l'atto d'impulso del Ministro. L'opposta chiave di lettura riduce la funzione del Ministro della giustizia, nella procedura *de qua*, al ruolo di "passacarte", tenuto a ricevere e smistare comunicazioni che gli sono estranee e coinvolgono gli unici attori della vicenda, assunta come interamente giurisdizionalizzata. Ebbene ci pare che in *subjecta materia* sia arduo espellere la ragion politica, non già intesa nella sua espressione minima, come *ratio* politico criminale rinvenibile in ogni norma giuridica, bensì nella sua massima espressione, di interesse di fondo all'esercizio della sovranità giuridica.

La presenza della ragion di Stato risulta evidente nelle relazioni tra ordinamenti giuridici sovrani, regolate da un diritto di natura pattizio, che vige per mutuo consenso. È fin troppo chiaro che l'accettazione nell'ordinamento interno delle norme di diritto internazionale pattizio risponde a una valutazione politica, di competenza dell'organo politico. Anche la Corte penale internazionale deve la sua giurisdizione sovranazionale a un atto originario pattizio, nel quale si esprime nella sua interezza la ragione politica di fondo. Certamente gli atti della Corte hanno vigore giuridico sovranazionale *ex se*, e non già dipendente da un atto politico ulteriore; tuttavia, hanno fondamento nell'atto costitutivo originario, di natura eminentemente politica. A nostro avviso, questa "politicità" originaria lascia le sue tracce nella disciplina delle procedure di attuazione delle decisioni giurisdizionali e giustifica l'intervento decisivo (e non di mero "smistamento") dell'organo di governo. Ciò significa, in altri termini, che la procedura *de qua* non si può ritenere interamente ed esclusivamente "giurisdizionalizzata".

Per significare l'insufficienza dei criteri meramente giuridici, potrebbe farsi riferimento al "cortocircuito" istituzionale e giuridico, ipotizzabile nel caso in cui la CPI emettesse un ordine di carcerazione nei confronti di un Capo di Stato o di Governo. Da un lato, la norma di diritto interno conferisce al Capo di Stato la più ampia immunità¹⁴, penale e processuale, dall'altro la decisione della Corte imporrebbe l'applicazione della misura coercitiva (cautelare o sanzionatoria). Dal dilemma non si potrebbe uscire, in base a criteri di mera ermeneutica giuridica, ma solo in riferimento alla "ragion di Stato". L'esemplificazione non è affatto fantasiosa, se si pensa che la Corte ha emesso un provvedimento restrittivo nei confronti del Capo di Governo di Israele, Netanyahu.

Ci pare dunque che l'oggetto della giurisdizione della CPI sia politicamente sensibile, molto più che all'interesse coinvolto nella procedura di estradizione, regolata dagli artt. 697 e seguenti del codice di rito. Quest'ultima è un'attività giudiziaria che comporta la collaborazione delle autorità di due Paesi ed è diretta all'applicazione di una misura coercitiva (cautelare o sanzionatoria) relativa a un reato

¹⁴ Sul punto sia consentito rinviare a A. ABUKAR HAYO, *L'immunità penale come species dell'inesigibilità*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*.

“comune”¹⁵. Non vi è coinvolta alcuna “ragion di Stato”, bensì un interesse generale di ordine pubblico, comune allo Stato richiedente e a quello estradante¹⁶. Insomma, la rilevanza politica delle due procedure – l’una di estradizione, l’altra di esecuzione della misura disposta dalla CPI – è ben diversa, perché è diversa l’Autorità giurisdizionale che emette l’ordine, nonché la “materia del contendere” sottesa: politicamente molto sensibile nel primo caso, politicamente poco rilevante o del tutto irrilevante nel secondo.

Questa differenza, non di poco conto, spiega perché il necessario intervento politico propulsivo è richiesto solo quando è in gioco l’attuazione delle disposizioni della CPI. Il legislatore nazionale ne ha avvertito l’intrinseca rilevanza politica, consapevole che possono entrare in gioco le relazioni tra Stati sovrani, e pertanto ha affidato all’organo politico il vaglio iniziale di validità, dal quale dipende l’esercizio del potere d’impulso. Ci pare questa la lettura preferibile, la quale traspare, a ben vedere, anche nell’ordinanza della Corte d’Appello, apparentemente basata sulla sola lettera della legge. A nostro avviso, l’argomento letterale (*ubi lex dixit voluit, ubi tacuit noluit*) è corroborato da quello storico-sistematico, che fa riferimento alle finalità istituzionali della Corte internazionale, i cui precedenti storici si rinvergono nei Tribunali di Norimberga, Tokyo, ex Jugoslavia, Ruanda¹⁷.

Il faticoso cammino dell’umanità per instaurare durevoli condizioni di pace è passato attraverso strumenti giurisdizionali, creati all’uopo, all’indomani di aspre guerre. Solo nel 1998, fu sottoscritto lo statuto di Roma, entrato in vigore nel 2002, che istituì la Procura e la Corte penale internazionale, con sede all’Aja, per la persecuzione e la punizione dei crimini di genocidio, delle gravi violazioni del diritto internazionale umanitario (crimini di guerra), dei crimini contro l’umanità, nonché – dopo gli emendamenti dello Statuto di Roma apportati alla conferenza di Kampala, entrati in vigore nel 2018 – del crimine di aggressione¹⁸. Con la Corte

¹⁵ A. GAITO, *L’accesso ai controlli giurisdizionali sul provvedimento di cattura nell’extradizione suppletiva attiva: un’esigenza non differibile*, cit., p. 621; M.R. MARCHETTI, *L’extradizione*, cit., p. 23 ss.

¹⁶ Sulla *ratio* dell’istituto, alla luce della recente giurisprudenza di legittimità, cfr. C. DE LUCA, *Estradizione e diritti fondamentali: due recenti pronunce della Cassazione*, in *Sistema penale*, 13 luglio 2023.

¹⁷ Sul funzionamento della Corte penale internazionale si veda per tutti: Y. PARZIALE, *International crimes: responsibility of states and role of individuals*, in *From national sovereignty to negotiation sovereignty “Days of Law Rolando Quadri”*, Atti di convegni tematici di rilevanza internazionale, a cura di J. KOSTIĆ – V. RANALDI – A. SINAGRA, Birograf Comp d.o.o., Belgrad, 2024, p. 285 ss.; A.L. VALVO, *La Corte penale internazionale tra cooperazione giudiziaria internazionale e diritti dell’uomo*, in questa *Rivista*, 11/2002; F. VIGANÒ, *Dal ‘diritto penale dello Stato’ al ‘diritto penale sovranazionale’*, in *Sistema penale*, 10 ottobre 2024, già edito in M. DONINI, L. GARLATI, M.N. MILETTI, R. ORLANDI, *I cardini della modernità penale dai codici Rocco alle stagioni dell’Italia repubblicana*, Romatre Press, 2024, 97 ss.

¹⁸ Cfr. fra tutti C. KRESS, *Sull’attivazione della giurisdizione della corte penale internazionale in relazione al crimine di aggressione*, in *Dir. pen. cont.*, 11/2018.