SENTENZA N. 143

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), promosso dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, nel procedimento penale a carico di O.A.H. N., con ordinanza del 30 ottobre 2025, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Visti gli atti di intervento di L.M. B.R. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 19 maggio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 30 ottobre 2025, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione allo statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati (d'ora in avanti, anche «Statuto di Roma»), adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998, ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232 (Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), e alla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC.

Le disposizioni in esame disciplinano, rispettivamente, le attribuzioni del Ministro della giustizia nei rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale (art. 2), le modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria (art. 4), l'applicazione della misura cautelare ai fini della consegna (art. 11) e la procedura prevista per quest'ultima (art. 13) e sono censurate in quanto «non prevedono che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte di appello di Roma debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle medesime richieste di cooperazione della Corte penale internazionale», dandone quindi notizia al Ministro della giustizia.

1.1.– Il giudice *a quo* afferma di dover definire il procedimento pendente sulle richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, dopo aver disposto, il 21 gennaio 2025, la liberazione e il rimpatrio in Libia di O.A.H. N., arrestato il 19 gennaio 2025, in considerazione della mancata trasmissione degli atti da parte del Ministro della giustizia.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che non può essere accolta l'istanza di non luogo a provvedere formulata dal Procuratore generale, in quanto l'assenza della persona ricercata non impedisce alla Corte rimettente di decidere sulla richiesta di cooperazione. In base alle disposizioni censurate, è la mancata trasmissione degli atti a presentare una valenza preclusiva.

1.2.– Tali disposizioni, nel condizionare «la trasmissione delle richieste di cooperazione della CPI ad una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia, anche quando sussiste un obbligo convenzionale internazionale di cooperazione con la CPI», si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con l'art. 11 Cost., che sancisce l'obbligo di cooperare con le istituzioni deputate ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione allo Statuto di Roma e alla decisione 2011/168/PESC, in quanto sarebbe vanificato l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale e sarebbe così compromessa la repressione dei crimini di guerra e contro l'umanità.

La disciplina censurata, nel conferire rilievo a un'insindacabile valutazione politica del Ministro della giustizia, lederebbe, infine, il principio di soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.).

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Roma.

2.1.– In linea preliminare, la difesa dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, in quanto le disposizioni censurate avrebbero già trovato applicazione nel giudizio *a quo* e il giudice avrebbe esaurito il suo potere decisorio.

Sempre in linea preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha prospettato l'inammissibilità delle questioni, sul presupposto che esse travalichino i confini del sindacato di legittimità

costituzionale e pongano l'accento sul distinto profilo dell'ottemperanza agli obblighi dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale.

2.2.– Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

Dallo statuto istitutivo della Corte penale internazionale non si potrebbe evincere quell'obbligo incondizionato di immediata trasmissione di ogni richiesta della medesima Corte, obbligo che tramuterebbe il Ministro della giustizia in un «mero addetto alla trasmissione e smistamento delle richieste tra gli uffici giudiziari domestici», privo di ogni margine di apprezzamento.

3.– Con atto depositato il 9 dicembre 2025, è intervenuto in giudizio L.M. B.R. e ha chiesto la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità dell'intervento, deducendo la titolarità di un interesse qualificato, connesso all'oggetto del giudizio *a quo*.

4.– Con ordinanza n. 79 del 2026, questa Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da L.M. B.R.

Considerato in diritto

5.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 227 del 2025), la Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione allo Statuto di Roma e alla decisione 2011/168/PESC.

Ad avviso della rimettente, le previsioni censurate non consentirebbero al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, quando il Ministro della giustizia non abbia trasmesso gli atti, di adempiere alla richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale e di richiedere i provvedimenti necessari nei confronti della persona ricercata, informando successivamente il medesimo Ministro. Tale preclusione non cesserebbe di operare, quand'anche la richiesta di cooperazione fosse comunque pervenuta all'autorità giudiziaria italiana, com'è avvenuto nel caso di specie.

In tal modo, «una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia» inciderebbe sull'esecuzione delle richieste di cooperazione, vanificando l'obbligo di collaborare con la Corte penale internazionale.

5.1.– Le previsioni censurate violerebbero, anzitutto, l'art. 11 Cost., in quanto si porrebbero in antitesi «con il consenso prestato mediante la ratifica da parte dell'Italia dello Statuto che contiene le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Sarebbe violato «l'obbligo dello Stato di promuovere e favorire la CPI, che è l'organizzazione internazionale rivolta a tale scopo in quanto è istituita proprio per punire i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, al fine di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni».

5.2.– In secondo luogo, il meccanismo tratteggiato dalla legge n. 237 del 2012 contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. e con «l'obbligo dello Stato di esercitare la potestà

legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La cooperazione con la Corte penale internazionale sarebbe assoggettata a condizioni più onerose rispetto a quelle che contraddistinguono il mandato d'arresto europeo e non vi sarebbe alcun «rimedio processuale alla situazione conseguente alla mancata trasmissione degli atti, con successiva impossibilità per il Procuratore generale di formulare le sue richieste di merito e per la Corte di appello di deliberarle in adempimento ai detti obblighi internazionali richiamati dalla Costituzione».

Le disposizioni censurate, pertanto, confliggerebbero con l'obbligo degli Stati membri «di cooperare pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza», secondo le prescrizioni dettate dallo Statuto di Roma e dalla decisione 2011/168/PESC, la quale istituirebbe «un "vincolo specifico" per lo Stato membro dell'Unione Europea».

La rimettente attribuisce a tale obbligo un fondamento tanto convenzionale quanto «sistemico», qualificandolo come «condizione necessaria per l'effettività della giurisdizione penale internazionale per reprimere i reati più gravi in assoluto, ossia i crimini di guerra e contro l'umanità».

5.3.– La disciplina censurata lederebbe, infine, il «principio di soggezione del giudice alla sola legge» (art. 101, secondo comma, Cost.), poiché sottoporrebbe, appunto, il giudice «ad una scelta discrezionale di natura politica», così «inibendone l'attività giurisdizionale di adempimento degli obblighi internazionali previsti dallo Statuto di Roma». Ne deriverebbe una «situazione di stallo procedimentale», che non si potrebbe risolvere con appropriati rimedi, come la «possibilità di procedere anche nei casi di trasmissione diretta dandone notizia al Ministro della giustizia».

6.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni «per mancanza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio incidentale».

Le disposizioni che la rimettente sospetta di illegittimità costituzionale avrebbero già trovato applicazione nel giudizio principale e la Corte d'appello di Roma, pronunciandosi il 21 gennaio 2025 tanto sulla convalida dell'arresto quanto sullo *status detentionis* del ricercato, avrebbe consumato «[i]l dovere di provvedere e il correlato potere decisorio».

7.– L'eccezione dev'essere disattesa.

7.1.– Il dubbio di contrasto con la Costituzione è rilevante quando investa una disposizione che il giudice, allo scopo di definire il giudizio, sia tenuto ad applicare (sentenza n. 55 del 2026, punto 3.3.).

È essenziale che la disposizione censurata incida sul percorso argomentativo della decisione, quand'anche la pronuncia di accoglimento non apporti un'utilità concreta alle parti (sentenza n. 122 del 2024, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Sulle argomentazioni enunciate dal giudice *a quo* in punto di rilevanza questa Corte esercita un sindacato esterno, che si arresta sulla soglia della non implausibilità per quel che concerne l'applicabilità della disposizione nel giudizio principale e l'impossibilità di definirlo a prescindere dalla soluzione della questione sollevata (fra le molte, sentenze n. 72 del 2026, punto 8.1.2., e n. 40 del 2026).

7.2.– Nel caso di specie, la motivazione illustrata a sostegno della rilevanza supera il vaglio esterno devoluto a questa Corte, come conferma l'esame degli snodi salienti del giudizio principale.

Il giudice *a quo* afferma di avere ricevuto il verbale di arresto provvisorio di O.A.H. N. con contestuale richiesta di perquisizione e sequestro dei corpi di reato e delle cose pertinenti al reato e il mandato d'arresto emesso dalla Corte penale internazionale, con comunicazione del 19 gennaio 2025 del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia «che svolge le funzioni di Ufficio centrale nazionale INTERPOL».

Gli atti sono contestualmente pervenuti al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma «per il tramite della Squadra mobile e della DIGOS presso la Questura di Torino, alla quale erano stati inoltrati dal Servizio per la cooperazione internazionale di polizia» e sono stati trasmessi al Ministro della giustizia per via diplomatica.

Con ordinanza del 21 gennaio 2025, la Corte d'appello di Roma, dopo aver escluso l'applicabilità delle previsioni sull'arresto da parte della polizia giudiziaria (art. 716 del codice di procedura penale), ha disposto la liberazione di O.A.H. N. e la restituzione dei beni sequestrati, accogliendo le richieste del difensore della parte e l'istanza dello stesso Procuratore generale, motivata dalla mancanza di rituale trasmissione degli atti ad opera del Ministro della giustizia.

Nel procedimento instaurato con la richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale sono stati quindi espletati ulteriori incombenti.

In particolare, il 27 gennaio 2025 i giudici d'appello hanno disposto la traduzione del mandato d'arresto e hanno acquisito il provvedimento della Corte penale internazionale del 24 gennaio 2025, che ha desecretato il mandato e ne ha emendato alcuni errori materiali.

L'11 febbraio 2025, la Corte d'appello di Roma ha trasmesso al Procuratore generale le copie degli atti, corredate dalla traduzione, per consentirgli di esprimere le valutazioni di sua competenza.

Con decreto del 25 luglio 2025, la Corte rimettente ha aggiornato il giudizio all'udienza del 26 settembre 2025, allo scopo di definire «il procedimento pendente in relazione alle richieste di cooperazione della CPI».

All'udienza così fissata, il Procuratore generale ha chiesto dichiararsi il «non luogo a provvedere» sulle richieste stesse, ribadendo la valenza ostativa della mancata trasmissione

degli atti da parte del Ministro della giustizia e segnalando anche la circostanza dell'allontanamento di O.A.H. N. dal territorio italiano.

A tali richieste si è associata la difesa di O.A.H. N., reiterandole nella memoria scritta autorizzata dall'autorità procedente.

Il rappresentante della Corte penale internazionale, dal canto suo, ha confermato «la propria richiesta di arresto e consegna del prevenuto».

Il giudice *a quo*, dopo aver analizzato tali antecedenti processuali, osserva che «l'assenza del prevenuto dal territorio dello Stato» non preclude una decisione sul merito della consegna. Ne consegue che la richiesta di non luogo a provvedere, formulata dalla Procura generale sotto tale profilo, non può essere accolta e che occorre applicare le disposizioni censurate, inequivocabili nel qualificare come imprescindibile il ruolo del Ministro della giustizia ai fini delle successive attività della Procura generale e della stessa Corte procedente.

7.3.– Le analitiche considerazioni della rimettente consentono di sgombrare il campo dall'eccezione preliminare sul difetto di rilevanza delle questioni.

Il giudice *a quo* è chiamato a definire il procedimento relativo alla richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale, anche alla luce degli atti sopravvenuti e dell'evoluzione della vicenda processuale.

Né si profila quella «regressione del procedimento» che l'Avvocatura generale dello Stato paventa. In questa sede non si controverte sulla fase già definita con l'ordinanza che ha ritenuto inapplicabili le disposizioni sull'arresto d'iniziativa della polizia giudiziaria.

Nell'escludere l'esaurimento della *potestas iudicandi* e nell'avvalorare la necessità di applicare le previsioni censurate, la Corte d'appello di Roma ha offerto una motivazione circostanziata e non implausibile, che si raccorda agli snodi più recenti della dialettica processuale.

Dopo l'ordinanza del 21 gennaio 2025, che non ha convalidato l'arresto provvisorio del ricercato e non gli ha applicato misure cautelari, la Corte d'appello di Roma ha disposto l'acquisizione e la traduzione del mandato d'arresto, nel frattempo emendato dalla Corte penale internazionale, e ha invitato le parti a prendere posizione sui temi emersi dopo la fase cautelare.

In questa prospettiva, è indicativo che il rappresentante della Corte penale internazionale, all'udienza del 26 settembre 2025, anche dopo la definizione dell'incidente cautelare, abbia ribadito la richiesta di accoglimento della domanda di cooperazione, manifestando l'interesse a una statuizione sul punto.

La stessa Corte penale internazionale, nella procedura avviata ai sensi dell'art. 87, paragrafo 7, dello Statuto, ha posto in risalto la necessità di valutare gli sviluppi dei giudizi interni ancora pendenti.

In un procedimento che non conosce in questa fase cadenze predefinite e un'applicazione consolidata, la necessità di ponderare le sopravvenienze e le richieste formulate a tale riguardo dalle parti e dallo stesso rappresentante della Corte penale internazionale vale a escludere l'implausibilità della motivazione sul permanere della *potestas iudicandi*, alla stregua del sindacato esterno che compete a questa Corte.

Acclarata la necessità di dare esaustiva risposta sulla domanda di cooperazione, anche dopo l'epilogo della liberazione del ricercato, le disposizioni censurate rivestono importanza cruciale nel percorso argomentativo che la Corte rimettente è chiamata a compiere.

Né la circostanza che la consegna del ricercato non possa allo stato essere eseguita contraddice l'applicabilità di tali previsioni e la loro incidenza sull'iter logico della decisione rimessa alla Corte d'appello di Roma.

8.– L'Avvocatura generale dello Stato reputa inammissibili le questioni anche per un distinto profilo.

La rimettente, lungi dal denunciare un contrasto tra la legge ordinaria e i precetti costituzionali, interpellerebbe questa Corte sui comportamenti degli attori a vario titolo coinvolti nella vicenda, sollecitandola a esorbitare dalla verifica della conformità dell'atto normativo alla Costituzione.

8.1.– Neppure tale eccezione può essere accolta.

8.2.– Il fulcro delle censure è nella discrepanza tra la normativa di attuazione e gli obblighi di cooperazione sanciti dallo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale.

A diverse conclusioni non induce il fatto che la rimettente, al fine di inquadrare il contesto in cui si collocano le questioni sollevate, delinei con dovizia di dettagli la vicenda concreta.

La disamina investe pur sempre la legittimità costituzionale della disciplina vigente, senza sovrapporsi alle peculiari e più articolate valutazioni sulla responsabilità dello Stato che la Corte penale internazionale è chiamata a svolgere.

Si deve escludere, pertanto, quella commistione di piani adombrata nell'atto di intervento.

Né giova obiettare che il giudizio, sul quale si innesta l'incidente di legittimità costituzionale, abbia dato origine anche alla procedura della Corte penale internazionale, con gli esiti che tanto il giudice *a quo* quanto il Presidente del Consiglio dei ministri non mancano di ripercorrere: la Camera preliminare della Corte penale internazionale, con decisione del 17 ottobre 2025, ha accertato l'inosservanza degli obblighi dello Statuto di Roma.

Dopo la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, la medesima Camera preliminare della Corte penale internazionale, con decisione del 26 gennaio 2026, ha deferito lo Stato italiano all'Assemblea degli Stati parti del Trattato di Roma, Assemblea destinata a tenersi tra il 7 e il 17 dicembre 2026.

La comune genesi del giudizio di legittimità costituzionale e del procedimento riguardante l'inadempimento dello Stato italiano non elide la diversità e l'autonomia delle valutazioni che spettano a ciascuna Corte.

Né la connessione tra i due procedimenti può dispensare questa Corte dal compito di scrutinare la compatibilità della normativa interna con la Costituzione, contribuendo così, per la propria parte, a salvaguardare l'adeguatezza delle procedure interne e il rispetto dei princìpi fondativi dell'ordinamento costituzionale.

9.– Anche la motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni supera il vaglio di ammissibilità.

Ampia è l'argomentazione che corrobora le censure e non si esaurisce in un generico e indiscriminato richiamo all'obbligo di cooperazione.

L'ordinanza di rimessione si sofferma sulla fonte dell'obbligo e sui precetti che valgono a definirne la latitudine e non è inficiata dalle lacune che la difesa dello Stato segnala.

10.– Né all'esame del merito si frappongono ostacoli per quel che concerne l'onere di esplorare in modo adeguato un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina vigente.

10.1.– Il giudice *a quo*, in consonanza con il dato testuale e con le stesse linee ispiratrici della legge n. 237 del 2012, attribuisce un ruolo esclusivo al Ministro della giustizia nella cooperazione con la Corte penale internazionale, quale fondamentale organo d'impulso della procedura in esame.

La normativa nazionale, infatti, individua un referente unico, il Ministro della giustizia, in quanto provvisto delle molteplici competenze che l'adempimento di tali compiti presuppone.

La normativa di attuazione si prefigge così di rendere più agevole e spedita la cooperazione con la Corte penale internazionale, che presenta peculiarità irriducibili e spiccati tratti di novità rispetto alle forme di cooperazione internazionale già sperimentate (l'estradizione e il mandato d'arresto europeo).

È dunque il Ministro della giustizia ad attuare la cooperazione, che si estrinseca, in primo luogo, nella trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, caposaldo della procedura.

Nel disegno della legge n. 237 del 2012, il Procuratore generale riceve gli atti dal Ministro della giustizia e così formula alla Corte d'appello di Roma le richieste pertinenti.

10.2.– Secondo l'opzione ricostruttiva privilegiata dalla rimettente non è praticabile una diversa lettura, che esautori il Ministro della giustizia e, per ovviare alla sua inattività, configuri un intervento surrogatorio dell'autorità giudiziaria sprovvisto degli indispensabili strumenti di raccordo con l'autorità governativa.

A tale riguardo soccorre anche il raffronto con altre previsioni della legge n. 237 del 2012, come l'art. 8, che concerne le richieste dell'autorità giudiziaria italiana alla Corte penale internazionale: il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ove perduri l'inattività del Ministro della giustizia, può, a determinate condizioni, trasmettere direttamente tali richieste alla Corte penale internazionale, informandone il Ministro. In questo caso, il legislatore si premura di superare la possibile battuta d'arresto, indicando *ex professo* la soluzione che contempera i contrapposti interessi.

Soluzione che nella disciplina censurata, per contro, non si rinviene.

10.3.– Al paradigma operativo delineato dalla lettera e dalle interrelazioni sistematiche della normativa vigente si è conformato il contegno di chi, a vario titolo, ha esaminato la domanda di cooperazione della Corte penale internazionale.

10.4.– Il giudice *a quo*, dopo aver inequivocabilmente escluso la praticabilità di un'appagante interpretazione adeguatrice, ha dunque interpellato questa Corte sulla compatibilità della normativa interna con gli obblighi sanciti dallo Statuto di Roma.

Tale fonte, pur vincolando lo Stato, non istituisce un ordinamento giuridico sopranazionale e non permette, pertanto, di affermare la competenza dei giudici nazionali a dare applicazione alle norme di tale ordinamento e a non applicare, nello stesso tempo, le norme interne in eventuale contrasto (sentenza n. 348 del 2007, punto 3.3. del *Considerato in diritto*, con riguardo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Pertanto, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma», Cost. (sentenza n. 349 del 2007, punto 6.2. del *Considerato in diritto*).

10.5.– A tale compito non si è sottratto il giudice *a quo*.

Il sindacato di legittimità costituzionale consente di ripristinare un *modus operandi* univoco, in una materia che reclama regole uniformi e prevedibili e non può tollerare letture e prassi difformi, generando un'incertezza applicativa che mina in radice le esigenze della cooperazione.

11.– Le questioni, pertanto, possono essere vagliate nel merito e hanno priorità logica quelle concernenti gli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, in quanto attengono al ruolo del Ministro della giustizia e alle modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria, in una prospettiva più generale, destinata a riverberarsi sulla disciplina di dettaglio dell'applicazione della misura cautelare ai fini della consegna (art. 11) e della procedura per la consegna (art. 13).

12.– Esse sono fondate, nei termini e per i motivi di séguito esposti, in riferimento all'art. 11 Cost., che esprime l'apertura internazionale della Costituzione italiana, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione allo Statuto di Roma.

13.– La Corte penale internazionale, istituita con lo Statuto di Roma, ha cognizione sui «*most serious crimes of concern to the international community as a whole*», motivo di allarme per l'intera comunità internazionale: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e ora anche il crimine di aggressione, *crimina iuris gentium* che, anche quando siano perpetrati dagli Stati, conculcano «valori universali come il rispetto della dignità umana e dei diritti umani» (sentenza n. 159 del 2023, punto 9 del *Considerato in diritto*).

La stessa Corte ha giurisdizione sui crimini commessi sul territorio degli Stati parti o dai cittadini di tali Stati ed è parte integrante dell'ordine internazionale presidiato dall'art. 11 Cost., che non tende a preservare il mero equilibrio nei rapporti di forza, ma ha quale pietra angolare la promozione della pace e della giustizia fra le Nazioni e così concorre alla tutela dei diritti inviolabili della persona in una dimensione che oramai trascende quella dei singoli Stati sovrani.

Le questioni oggi all'esame di questa Corte si pongono al crocevia tra la *rule of law* internazionale, inscindibilmente connessa alla tutela della democrazia e dei diritti umani, e la salvaguardia del nucleo essenziale dei princìpi costituzionali, in una prospettiva che richiede un approccio integrato e un convergere delle diverse garanzie.

14.– Il modello plasmato dallo Statuto di Roma poggia sulla cooperazione degli Stati, che costituiscono le "braccia" e le "gambe" di questa peculiare giurisdizione.

Senza cooperazione non può operare un sistema che non contempla il processo in contumacia (art. 63, paragrafo 1, dello Statuto) e postula, dunque, quale passaggio ineludibile la consegna della persona ricercata.

L'obbligo di cooperazione rinviene poi le sue ragioni più profonde nello stesso processo che ha condotto all'istituzione della Corte penale internazionale, configurandola come una giurisdizione permanente, complementare rispetto a quella degli Stati parti, e svincolandola dalle contingenze che hanno determinato di volta in volta la creazione di tribunali *ad hoc*, giurisdizioni limitate nel tempo e nello spazio, ancorché in una posizione di supremazia rispetto alle giurisdizioni nazionali.

15.– In questo si rivela il «carattere particolare» della Corte (art. 91, paragrafo 2, lettera *c*, dello Statuto), il quale trova plastica espressione anche nell'innovativo modello di cooperazione che il trattato introduce: non più la cooperazione orizzontale tra Stati sovrani, che contraddistingue l'estradizione e le altre procedure di mutua assistenza, ma una cooperazione tendenzialmente verticale, seppur temperata, e non di tipo gerarchico.

Anche il linguaggio dello Statuto di Roma rispecchia tale novità, come traspare dall'impiego del termine «consegna», mutuato dall'inglese «*surrender*», allo scopo di marcare l'affrancarsi della cooperazione dalla logica orizzontale, coessenziale all'estradizione.

16.– L’art. 86 dello Statuto di Roma, con formulazione incisiva, impone agli Stati di «coopera[re] pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza».

Tale enunciazione generale è poi arricchita e rafforzata nel suo contenuto precettivo da altre previsioni.

Il successivo art. 87 regola le modalità di trasmissione delle richieste di cooperazione (paragrafi 1 e 2) e, ove lo Stato parte non aderisca alla richiesta di cooperazione e impedisca alla Corte penale internazionale di esercitare le sue funzioni e i suoi poteri, legittima la stessa Corte a prenderne atto, investendo «del caso l’Assemblea degli Stati parti, o il Consiglio di Sicurezza se è stata adita da quest’ultimo» (paragrafo 7).

Gli Stati devono impegnarsi a «predisporre nel loro ordinamento nazionale procedure appropriate per realizzare tutte le forme di cooperazione indicate nel presente capitolo» (art. 88).

L’obbligo di cooperazione permea tutta la disciplina della consegna della persona ricercata e impone di profondere ogni ragionevole sforzo anche alla stregua del generale canone di buona fede e del divieto di invocare le disposizioni del diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato (artt. 26 e 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ratificata con legge 12 febbraio 1974, n. 112, recante «Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969»).

L’art. 59 dello Statuto prescrive allo Stato parte che ha ricevuto una richiesta di fermo o di arresto e di consegna di prendere «immediatamente provvedimenti per fare arrestare la persona di cui trattasi, secondo la sua legislazione e le disposizioni del capitolo IX» (paragrafo 1). In tale ipotesi, l’autorità giudiziaria competente dello Stato di detenzione potrà verificare se il mandato riguardi effettivamente tale persona, se questa sia stata arrestata secondo una procedura regolare e se i suoi diritti siano stati rispettati (paragrafo 2).

L’art. 89, paragrafo 1, dispone che «[g]li Stati Parti rispondono ad ogni richiesta di arresto e di consegna secondo le disposizioni del presente capitolo e le procedure previste dalla loro legislazione nazionale», procedure che lo Statuto concepisce come strumentali all’obiettivo della più ampia e fruttuosa collaborazione.

Quanto alle richieste di arresto e di consegna, l’art. 91, paragrafo 2, lettera *c*), dispone che «le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose in questo caso rispetto alle richieste d’estradizione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse fra lo Stato richiesto ed altri Stati e dovrebbero anzi, se possibile, esserlo di meno, in considerazione del carattere particolare della Corte».

L’art. 97 dello Statuto vincola, infine, gli Stati parti a consultare senza indugio la Corte penale internazionale ove insorgano difficoltà suscettibili di intralciare o di impedire l’esecuzione delle richieste di cooperazione.

17.– La leale collaborazione è il tratto qualificante del sistema prefigurato dallo Statuto di Roma.

La leale collaborazione ispira *in apicibus* i rapporti tra lo Stato parte e la Corte penale internazionale e si esplica anche sul versante interno dei rapporti tra l'autorità governativa, deputata a ricevere le richieste della Corte penale internazionale, e l'autorità giudiziaria incaricata di valutarle.

18.– Rispetto a tale modello si rivelano distoniche le disposizioni dettate dagli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012.

In base al citato art. 2, comma 1, al Ministro della giustizia spetta in via esclusiva il compito di curare i rapporti con la Corte penale internazionale, di riceverne le richieste e di darvi séguito, coordinando la propria azione, ove occorra, con altri ministri interessati, istituzioni oppure organi dello Stato.

Nel caso di concorso di più domande di cooperazione, provenienti dalla Corte penale internazionale e da uno o più Stati esteri, è compito del Ministro stabilire l'ordine di precedenza (art. 2, comma 2).

Al Ministro della giustizia è demandato, altresì, il compito di presentare alla Corte atti e richieste, assicurando la riservatezza delle richieste di cooperazione e la loro esecuzione in tempi rapidi (art. 2, comma 3).

L'art. 4, comma 1, della legge n. 237 del 2012 stabilisce che ogni richiesta di cooperazione debba essere trasmessa dal Ministro della giustizia al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, che provvederà personalmente alle attività richieste o assistendo il Procuratore della Corte penale internazionale nel compimento di attività sul territorio italiano.

Quando la richiesta di cooperazione riguardi un'attività d'indagine o di acquisizione delle prove, il Procuratore generale chiederà alla Corte d'appello di Roma di dare esecuzione alla richiesta, eventualmente delegando all'attuazione un proprio componente o il giudice per le indagini preliminari del luogo in cui gli atti devono essere compiuti (art. 4, commi 2 e 3).

18.1.– Le doglianze della rimettente colgono nel segno nel denunciare l'attribuzione al Ministro della giustizia di un ruolo privo di ogni parametro idoneo a indirizzarne e delimitarne l'esercizio anche sul piano temporale, secondo canoni qualificati di immediatezza.

È su quest'aspetto dell'insindacabilità del potere attribuito al Ministro che si appuntano le censure del giudice *a quo*.

18.2.– La legge, pur obbligando il Ministro a eseguire senza ritardo le richieste, non scongiura il rischio del protrarsi dell'inattività, ingenerando incertezze che mettono a repentaglio la stessa collaborazione con la Corte penale internazionale, e non colloca il *modus agendi* del Ministro nell'alveo di una sequenza procedimentale in cui i tempi sono predeterminati in modo stringente e le ragioni di un eventuale diniego devono essere, in termini altrettanto immediati, esternate.

L’eventuale stallo della procedura, che un meccanismo così congegnato può determinare, non è riconducibile al novero dei meri inconvenienti di fatto, ma rappresenta un vizio intrinseco dell’assetto normativo e mina in radice l’adeguatezza delle procedure interne, in un àmbito, quello della repressione dei crimini più gravi, che non tollera né rallentamenti o ritardi, pur motivati da esigenze istruttorie o di carattere politico, né prese di posizione tacite, e, come tali, sottratte a ogni controllo, né, *a fortiori*, indugi arbitrari.

19.– Occorre, dunque, assicurare un sistema improntato a scansioni certe e rigorose e a regole di trasparenza, superando la carenza di criteri direttivi e la conseguente insindacabilità che costituiscono il nerbo delle censure della rimettente.

19.1.– A tale *vulnus* si deve porre rimedio in termini effettivi, senza avere riguardo all’ipotesi particolare in cui gli atti pervengano *aliunde* all’autorità giudiziaria. La cooperazione è frustrata in modo ancor più evidente allorché il Ministro non inoltri gli atti e di tali atti l’autorità giudiziaria neppure disponga per altri canali.

19.2.– Alle incongruenze censurate neppure si può porre rimedio nei termini prospettati dalla rimettente, che auspica l’attribuzione, quale *extrema ratio*, di un potere d’intervento diretto dell’autorità giudiziaria, volto a sopperire all’inerzia del Ministro e controbilanciato da una successiva comunicazione della richiesta di cooperazione.

Con le stesse esigenze della cooperazione valorizzate dalla rimettente si porrebbe in conflitto, infatti, un sistema sfornito di ogni strumento di coordinamento e di raccordo tra l’autorità governativa e l’autorità giudiziaria, legittimata a intervenire in base al dato accidentale e imponderabile della ricezione prioritaria delle richieste della Corte penale internazionale, secondo tempi incontrollabili e incerti.

20.– L’obbligo di cooperazione, per altro verso, si deve armonizzare con la tutela di princìpi costituzionali preminenti, che spetta alla Repubblica presidiare nel loro nucleo intangibile.

20.1.– È lo stesso Statuto di Roma, con la norma di chiusura sulle consultazioni con la Corte penale internazionale (art. 97), a prefigurare situazioni eccezionali e non predeterminabili in astratto, in cui la richiesta di cooperazione può conoscere difficoltà e intralci, correlati, fra l’altro, all’insufficienza delle informazioni, all’irreperibilità del ricercato, al rischio di violazione di obblighi convenzionali nei confronti di un altro Stato.

Tali fattispecie, pur nell’ampiezza del dato testuale, non possono che essere intese con rigore, al fine di non svilire quella reciproca fiducia su cui si fonda la cooperazione con la Corte penale internazionale.

Vengono in rilievo, a tale riguardo, anzitutto i princìpi inviolabili, legati alla tutela dei diritti fondamentali della persona e all’identità costituzionale della Repubblica (art. 11 Cost.).

Princìpi che non possono essere sacrificati e che la variegata gamma di situazioni determinate dalla complessità del contesto internazionale può in concreto compromettere,

imponendo scelte esplicite e ancorate a parametri verificabili, idonei a orientarle e a circoscriverle.

20.2.– In quest'orizzonte, l'operato del Ministro della giustizia non può essere *legibus solutus*, ma deve raccordarsi a regole procedurali e sostanziali vincolanti e tradursi in scelte esplicite e controllabili, secondo la regola fondamentale dello Stato di diritto, che impone anche alle scelte politiche latamente discrezionali di uniformarsi ai canoni di legalità predeterminati dall'ordinamento (sentenza n. 81 del 2012, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

20.3.– All'obbligo del Ministro di dare immediata esecuzione alle richieste della Corte penale internazionale non può che fare riscontro l'obbligo di esternare, con eguale immediatezza, le eventuali ragioni di diniego, legate al ricorrere di ipotesi eccezionali.

20.4.– Tali valutazioni, inoltre, sono giustiziabili, anche mediante il conflitto di attribuzione tra potere giurisdizionale e potere esecutivo, con possibilità di attivazione dei poteri cautelari spettanti, nel relativo giudizio, a questa Corte.

20.5.– In tal modo, le garanzie che la Costituzione appresta cooperano nel rendere effettivo lo stesso diritto internazionale, secondo linee armoniche e complementari.

21.– Pertanto, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, nella parte in cui non prevedono che il Ministro della giustizia debba immediatamente trasmettere al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma le richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, salvo che comunichi alla stessa Corte d'appello la dichiarazione motivata di non dare corso a tali richieste per l'esigenza di tutela di princìpi costituzionali preminenti.

22.– Restano dunque assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla decisione 2011/168/PESC.

23.– Non sono fondate, per contro, le questioni concernenti gli artt. 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, in riferimento a tutti i parametri evocati dalla rimettente.

23.1.– La Corte d'appello di Roma censura anche la disciplina dell'art. 11 della legge n. 237 del 2012, che si riconnette alla «consegna di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto ai sensi dell'articolo 58 dello statuto ovvero una sentenza di condanna a pena detentiva» (comma 1).

In particolare, in virtù del richiamato comma 1, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ricevuti gli atti, chiede alla medesima Corte d'appello «l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti della persona della quale è richiesta la consegna».

Le censure investono anche il successivo art. 13 della legge n. 237 del 2012, che, in tema di procedura per la consegna, impone al Procuratore generale di presentare senza ritardo le sue conclusioni in ordine alla consegna (comma 1) e alla Corte d'appello di Roma di decidere «con le forme dell'articolo 127 del codice di procedura penale, con la partecipazione

necessaria del difensore, se del caso previa acquisizione delle informazioni e della documentazione di cui all'articolo 91, paragrafo 2, capoverso *c*), dello statuto» (comma 2).

23.2.– La procedura per la consegna, nell'assetto ora richiamato nei suoi punti salienti, si limita a disciplinare le attività riservate al Procuratore generale e alla Corte d'appello, senza dare àdito di per sé ad alcuna antinomia con l'obbligo pattizio di cooperazione.

Il *vulnus* denunciato dalla rimettente risiede, invece, solo nelle regole che il legislatore ha dettato in termini generali, con gli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, allo scopo di rendere operativa la cooperazione e di tratteggiare un contesto comune in cui tale cooperazione si colloca.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), nella parte in cui non prevedono che il Ministro della giustizia debba immediatamente trasmettere al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma le richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, salvo che comunichi alla stessa Corte d'appello la dichiarazione motivata di non dare corso a tali richieste per l'esigenza di tutela di princìpi costituzionali preminenti;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione allo statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998, ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232 (Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), e alla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC, dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA