



OSSERVATORIO SUI TRIBUNALI INTERNAZIONALI PENALI N. 4/2025

1. L'ESTENSIONE DELLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE NELLA SITUAZIONE IN LIBIA ALLA LUCE DEI PIÙ RECENTI SVILUPPI

1. Introduzione

Il 12 maggio 2025, il governo di Tripoli ha depositato presso la Cancelleria della Corte penale internazionale (da qui in avanti “Cpi”) una [dichiarazione di accettazione della giurisdizione *ad hoc*](#) della Corte in relazione ai crimini internazionali commessi sul territorio nazionale dal 2011 fino alla fine del 2027, ai sensi dell’art. 12(3) dello Statuto di Roma. La decisione appare per certi versi inaspettata, alla luce delle difficoltà recentemente riscontrate dal Procuratore della Cpi nella cooperazione con le autorità libiche (*Twenty-Ninth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)*), 5 maggio 2025, par. 66, 82). Ciononostante, la dichiarazione *ex art.* 12(3) dello Statuto di Roma costituisce uno snodo di fondamentale importanza nel dibattito sulla possibile estensione della giurisdizione della Cpi a quei crimini che, seppure commessi nel contesto libico, appaiono non direttamente riconducibili al conflitto scaturito nel 2011 e oggetto della Risoluzione 1970 del 26 febbraio 2011 (United Nations, Security Council, Resolution 1970, 26 February 2011, S/RES/1970 (2011) – da qui in avanti “Risoluzione 1970 (2011)”). Il presente contributo intende, quindi, analizzare l’impatto della dichiarazione *ex art.* 12(3) dello Statuto di Roma sul dibattito in esame, a partire da una ricognizione dei filoni investigativi inaugurati dal Procuratore della Cpi nella Situazione in Libia, fino alla emissione di recenti mandati di arresto nei confronti di due cittadini libici arrestati nel territorio di Stati europei (v. *infra*, par. 2). Una di tali linee d’indagine, relativa ai crimini commessi contro i migranti in Libia, ha sollevato un ampio dibattito sui limiti della giurisdizione della Cpi, come sottolineano le opinioni dissenzienti ai mandati di arresto citati (v. *infra*, par. 3). Si sottolinea fin da subito che proprio i recenti provvedimenti emessi nella Situazione in Libia, di cui sopra, e la citata dichiarazione *ex art.* 12(3) dello Statuto di Roma consentono di ritenere superato il dibattito sulla estensione della giurisdizione della Cpi anche a quelle condotte temporalmente e materialmente più distanti dal conflitto del 2011 (v. *infra*, par. 4). Da ultimo, si intende svolgere alcune considerazioni conclusive più ampie circa le prospettive attuali delle indagini nella Situazione in Libia, secondo quanto è possibile apprendere dalle comunicazioni ufficiali del Procuratore della Cpi, anche alla luce della mancata cooperazione degli Stati parte (e non) allo Statuto di Roma (v. *infra*, par. 5).

2. Le indagini del Procuratore della Corte penale internazionale nella Situazione in Libia

L'affermazione delle responsabilità per i crimini internazionali commessi in Libia è stata oggetto di recenti provvedimenti della Cpi, nonostante le massicce violazioni commesse nel paese siano attenzionate dal suo Procuratore e dalle organizzazioni internazionali e non-governative da oltre vent'anni. Le vicende seguite all'arresto in Italia di Osama Elmasry (o Almasri) Njeem, richiesto dalla Cpi e rimpatriato in Libia con un volo di Stato italiano (su cui v. diffusamente F. MARINO, *Alcune osservazioni a margine della decisione dell'Italia di non consegnare Osama Elmasry Njeem alla Corte penale internazionale*, in *OIDU*, 2025), e, più di recente, di Khaled Mohamed Ali El Hishri (v. Cpi, *Situation in Libya: Khaled Mohamed Ali El Hishri arrested for alleged crimes against humanity and war crimes*, 18 luglio 2025), sollevano profili di notevole interesse. In particolare, tali sviluppi consentono di svolgere alcune riflessioni circa l'estensione della giurisdizione della Corte con riferimento ai crimini internazionali commessi nei confronti di migranti e rifugiati, in particolare di origine sub-sahariana, nei centri di detenzione ufficiali e non.

Merita, innanzitutto, brevemente richiamare il *focus* delle indagini nella Situazione in Libia, aperte il 3 marzo 2011 a seguito della Risoluzione 1970 (2011), con la quale il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva riferito al Procuratore della Cpi il ricorso alla violenza e alla forza nei confronti della popolazione civile da parte delle autorità governative allora sotto il potere di Muammar Mohammed Abu Minyar Gheddafi (Risoluzione 1970 (2011), par. 4). La Risoluzione 1970 (2011) notava come la repressione delle proteste pacifiche, seguite al movimento della cd. Primavera araba, fosse risultata in una diffusa e sistematica violazione dei diritti umani, nell'uccisione di civili e nell'istigazione alla violenza e alle ostilità, nonché nell'esodo di una larga parte della popolazione rifugiata. Proprio il carattere esteso e sistematico degli attacchi nei confronti della popolazione civile ha consentito all'Ufficio del Procuratore di includere nelle proprie indagini i crimini contro l'umanità, compresi omicidio, indebita privazione della libertà personale, tortura, persecuzione e altri atti inumani. Inoltre, il conflitto armato non internazionale in corso nella regione, quanto meno dal marzo 2011, tra autorità governative e gruppi armati ha determinato l'estensione dell'esame ai possibili crimini di guerra, compresi omicidio, tortura, trattamento crudele e oltraggio alla libertà personale. Dal 2011, le indagini dell'Ufficio del Procuratore si sono quindi sviluppate attorno a quattro linee investigative, dedicate a) alla violenza esercitata dalle forze governative contro gli oppositori politici del governo di Gheddafi nel 2011; b) ai crimini connessi alle operazioni militari svolte tra il 2014 e il 2020 nella città di Tarhuna; c) ai crimini commessi nei centri di detenzione, ufficiali e non; d) ai crimini contro migranti e rifugiati (*Twenty-eighth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)*, 19 novembre 2024, par. 27). Nell'ultimo *Report* al Consiglio di Sicurezza, il Procuratore ha affermato la propria intenzione di concludere le indagini entro la prima parte del 2026, così rimandando il termine inizialmente previsto per il 2025 a causa della "complessa" interazione con le autorità libiche (v., ancora, *Twenty-Ninth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 (2011)*, 5 maggio 2025, parr. 66, 82).

Ad oggi, solo il primo filone di indagine ha condotto all'apertura di casi nei confronti di specifici individui. Quasi tutti questi casi sono stati tuttavia chiusi, poiché estinti a causa della morte dei sospettati ([Muammar Gheddafi](#); [Al-Tuhamy Mohamed Khaled](#); [Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli](#)), ovvero in quanto dichiarati dalla Cpi inammissibili in forza del principio di complementarità ai sensi dell'art. 17 dello Statuto di Roma, alla luce dei procedimenti domestici sugli stessi fatti (caso contro [Abdullah Al-Senussi](#), allo stato attuale ancora in grado di appello di fronte ai tribunali libici). Il caso contro [Saif Al-Islam Gheddafi](#)

rimane, invece, pendente, in attesa che il sospettato sia consegnato alla Cpi. L'8 agosto 2025 è stato, inoltre, reso pubblico il mandato di arresto contro [Saif Suleiman Snejdel](#), per crimini di guerra commessi tra il 2016 e il 2017 nell'area di Bengasi. Quanto al filone di indagine relativo alle violenze perpetrate tra il 2014 e il 2020, nell'ottobre 2024 sono stati resi pubblici [sei mandati di arresto](#), emessi il 6 aprile e il 18 luglio 2023, relativi ai presunti crimini di guerra commessi nel corso dell'operazione "Flood of Dignity". Il riferimento è agli scontri per il controllo della città di Tarhuna tra le forze del Governo di Accordo Nazionale di Tripoli e l'allora Esercito Nazionale Libico di Bengasi, al quale gli indagati, appartenenti al gruppo Kaniyat, erano affiliati.

Presunti crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi nel centro detentivo di Mitiga (Tripoli), quanto meno a partire dal febbraio 2015, sono invece oggetto dei due recenti mandati di arresto nei confronti di Almasri (v. Situation in Libya, Pre-Trial Chamber I, *Warrant of Arrest for Mr Osama Elmasry / Almasri Njeem*, ICC-01/11-153, 18 gennaio 2025, par. 2 – da qui in avanti "Mandato di arresto Almasri") e di El Hishri (v. Situation in Libya, Pre-Trial Chamber I, *Warrant of Arrest for Mr Khaled Mohamed Ali El Hishri*, ICC-01/11-188, 10 luglio 2025, par. 2 – da qui in avanti "Mandato di arresto El Hishri"). I mandati di arresto includono accuse di crimini contro l'umanità e crimini di guerra, tra cui privazione della libertà personale, omicidio, tortura e oltraggio alla dignità personale, stupro, violenza sessuale e persecuzione, commessi personalmente ovvero mediante ordine o assistenza ai membri delle forze speciali di deterrenza (SDF/RADA), ai sensi dell'art. 25(3)(a) e (b) dello Statuto di Roma. Sebbene non menzionino espressamente i crimini commessi nei confronti di migranti e rifugiati, entrambi i mandati di arresto fanno riferimento al compimento di tali gravi condotte contro soggetti privati della libertà personale, in particolare individui di origine subsahariana. La privazione dei diritti fondamentali avveniva in ragione dell'identità delle vittime ovvero del loro gruppo di appartenenza, per motivi razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi, di genere, politici o ideologici.

Dal 2019, diverse comunicazioni depositate presso l'Ufficio del Procuratore ai sensi dell'art. 15 dello Statuto della Cpi hanno denunciato la commissione di possibili crimini contro l'umanità e crimini di guerra contro migranti e rifugiati in Libia e lungo la rotta del Mediterraneo centrale ([2019 Legal clinic Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes Communication](#); [2021 ECCHR, LFJL & FIDH Libya Communication](#); [2022 Adala for All, StraLi, UpRights Communication](#); [2022 ECCHR Communication](#); per un'analisi si rinvia a L. PROSPERI, *Never too late: A new impetus for the prosecution of crimes committed against migrants in Libya before the ICC?*, in OIDU, 2022). La possibilità di individuare un fondamento giuridico per l'esercizio della giurisdizione della Cpi in relazione a tali condotte, non espressamente considerate dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza, è stata tuttavia a lungo oggetto di dibattito (v. *infra*, par. 3). Come si dirà a breve, proprio nella sua opinione dissenziente al mandato di arresto contro Almasri, la giudice Socorro Flores Liera ha contestato la decisione della maggioranza del collegio di ritenere sussistente la giurisdizione della Corte in relazione ai presunti crimini commessi da febbraio 2015 nel centro detentivo di Mitiga. Come già evidenziato, gli sviluppi succedutisi nelle ultime settimane in relazione alla Situazione in Libia consentono, invero, di interrogarsi sulla possibilità di ritenere tale impostazione ormai superata.

3. La dibattuta estensione della giurisdizione alle condotte commesse contro migranti e rifugiati

La I Camera preliminare si è recentemente espressa in punto di giurisdizione proprio nell'emissione del mandato di arresto nei confronti di Almasri, con una decisione presa a

maggioranza, di cui si dirà a breve. Inoltre, proprio la citata dichiarazione libica *ex art. 12(3)* dello Statuto di Roma e il mancato riferimento a questioni giurisdizionali nel successivo mandato di arresto contro El-Hishri consentono di ritenere definitivamente superato il dibattito circa la estensione della giurisdizione della Cpi anche a quelle condotte più distanti dal conflitto del 2011 (v. *infra*, par. 4).

Ai sensi degli artt. 12(2) e 13(b) dello Statuto di Roma, quando una situazione è riferita al Procuratore della Cpi dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la giurisdizione della Corte si estende ai crimini internazionali commessi sul territorio ovvero da cittadini di Stati non-parte allo Statuto di Roma. Come anticipato, nella Situazione in Libia il nodo centrale è stato rappresentato dalla possibilità di ritenere sussistente la giurisdizione della Cpi anche in relazione a crimini commessi successivamente allo scoppio delle violenze del 2011 contro la popolazione civile, che avevano originato la decisione del Consiglio di Sicurezza di riferire la questione al Procuratore della Corte. Se i criteri territoriale e temporale non sollevano profili particolarmente problematici, la sussistenza della giurisdizione *ratione materiae* e *ratione personae* è dunque subordinata alla possibilità di stabilire una sufficiente connessione con la situazione di crisi richiamata nella Risoluzione 1970 (2011). La questione aveva originato un ampio dibattito fin dalla emissione dei mandati di arresto nei confronti di Al-Werfalli nel 2017 e nel 2018, relativi a condotte considerate dalla I Camera preliminare “sufficientemente connesse” con il conflitto armato (per un’analisi v., ancora, L. PROSPERI, [*Never too late: A new impetus for the prosecution of crimes committed against migrants in Libya before the ICC?*](#), in *OIDU*, 2022). La Risoluzione 1970 (2011) opera, infatti, un riferimento ampio alla “situazione nella Jamahiriya araba libica dal 15 febbraio 2011” (par. 4). La prima giurisprudenza della Corte si è pertanto preoccupata di scongiurare una estensione eccessiva della giurisdizione della Cpi, delimitata ai soli crimini internazionali sufficientemente connessi con il conflitto armato non-internazionale del 2011. Secondo i giudici, la giurisdizione poteva essere affermata sulla base di due criteri: i) il nesso con il conflitto armato non-internazionale scoppiato nel 2011, e ii) il coinvolgimento di attori già attivi nella commissione di crimini internazionali fin da allora. Quanto al primo elemento, il nesso con il conflitto armato si sovrappone al requisito identificato dall’art. 8 dello Statuto di Roma per ritenere sussistente l’elemento di contesto dei crimini di guerra. È stato notato come tale requisito risulti di fondamentale importanza nella determinazione della giurisdizione per le gravi violenze commesse nei confronti di migranti e rifugiati, particolarmente a partire dal 2015 (A. PIZZUTI and A. GIANNINI, [*Crimes against migrants and asylum seekers in Libya: Here’s how the ICC Has Jurisdiction*](#), in *Justice in Conflict*, 6 maggio 2022). Nel proprio *Report* del 2019 al Consiglio di Sicurezza sulla Situazione in Libia, il Procuratore della Cpi aveva per la prima volta riconosciuto la commissione di crimini internazionali nei confronti dei migranti detenuti nel paese ([*Eighteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 \(2011\)*](#)), 7 novembre 2019, parr. 30-33). Nel *Report* del 2022, poi, crimini contro l’umanità e crimini di guerra erano stati inclusi nell’ambito delle indagini dell’Ufficio del Procuratore e, dunque, ricondotti nell’alveo della giurisdizione della Cpi ([*Twenty-Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to Resolution 1970 \(2011\)*](#)), 28 aprile 2022, parr. 25-32). Si tratta di un passaggio fondamentale, che rispecchia quanto sostenuto dagli estensori delle comunicazioni *ex art. 15* dello Statuto di Roma, sopra richiamate, secondo le quali il conflitto in Libia deve ritenersi decisivo nella determinazione delle cause e delle modalità di commissione di tali crimini, nonché della concreta capacità e delle ragioni sottese alla condotta dei presunti responsabili (v. *supra*, par. 2; per una ricostruzione alternativa v. A. SKANDER GALAND, [*Making Libya an ICC Priority Situation: Fake Promises to a Difficult Customer?*](#), in *Opinio Juris*, 13 gennaio 2017).

Profili più problematici parevano essere invece sollevati dal secondo requisito, in quanto l'estensione della giurisdizione *ratione personae* risulta intimamente legata all'interpretazione della Risoluzione 1970 (2011) rispetto ai cittadini di Stati non-parte allo Statuto di Roma. La Risoluzione 1970 (2011) esclude, infatti, espressamente dalle indagini della Corte solo i cittadini di Stati non-parte allo Statuto di Roma che agiscano nel corso di operazioni autorizzate o stabilite dal Consiglio di Sicurezza. Tale clausola non impedisce, quindi, l'esercizio della giurisdizione in relazione a cittadini di Stati parte (quali Italia e Malta) eventualmente responsabili di crimini internazionali nella Situazione in Libia. Nel caso di funzionari dell'UE, la cui presunta responsabilità è oggetto di una [specificata denuncia](#) alla Cpi (*supra*, par. 2), la giurisdizione sarebbe invece esercitabile in virtù dell'art. 12 dell'Accordo tra la Cpi e l'UE su cooperazione e assistenza, che obbliga quest'ultima a rinunciare alle immunità dei propri ufficiali laddove si proceda per crimini internazionali. Quanto ai cittadini libici, sui quali si sono esclusivamente concentrati i mandati di arresto sinora emessi dalla Cpi, la Camera preliminare ha interpretato la Risoluzione 1970 (2011) nel senso di estendere la giurisdizione della Corte a quegli attori già attivi nella commissione di crimini internazionali fin dallo scoppio del conflitto del 2011. Nel caso di Al-Werfalli e Sneider, ad esempio, è stata valorizzata l'appartenenza alla Brigata Al-Saiqa, coinvolta nel conflitto armato fin dal 2011.

L'adesione a questa impostazione, che intende in senso ampio la giurisdizione attribuita alla Cpi dal Consiglio di Sicurezza, non è, tuttavia, pacifica nella giurisprudenza della Corte. Ne costituiscono un esempio significativo le opposte posizioni adottate dalla maggioranza del collegio della I Camera preliminare, da un lato, e dalla giudice dissenziente Socorro Flores Liera, dall'altro, nell'emissione del mandato di arresto nei confronti di Almasri. Nell'affermare la giurisdizione della Cpi sui presunti crimini commessi dal generale libico presso il centro detentivo di Mitiga, la maggioranza del collegio giudicante ha, infatti, ritenuto sussistente un nesso sufficiente tra tali condotte e la Situazione in Libia, così come delimitata dalla Risoluzione 1970 (2011). Secondo la ricostruzione proposta dal Procuratore, poi adottata dalla Camera preliminare, Almasri avrebbe attuato le condotte attribuitegli nel contesto più ampio della crisi libica, in essere al tempo del *referral* e ulteriormente protrattosi almeno fino al momento della richiesta di emissione del mandato di arresto (Mandato di arresto Almasri, parr. 7, 11). Le forze speciali di deterrenza (SDF/RADA) erano, infatti, emerse nel corso del conflitto in Libia e già nel 2011 avevano preso il controllo della base aerea di Mitiga, che dall'anno seguente avevano iniziato a utilizzare come centro di prigionia per ragioni legate alle ostilità tra i gruppi armati. Dal 2016 e 2017, il Governo di Accordo Nazionale aveva riconosciuto le SDF/RADA come gruppo affiliato, iniziando ad utilizzare la prigionia di Mitiga quale principale centro detentivo di Tripoli. Si veniva in questo modo a individuare un nesso sufficiente con il conflitto armato in corso. La Camera preliminare ha, sul punto, richiamato la propria precedente giurisprudenza, laddove richiede che i presunti crimini siano stati commessi nel contesto della situazione di crisi che ha determinato la decisione (del Consiglio di Sicurezza ovvero dello Stato parte) di riferire la situazione al Procuratore della Cpi (v. *Situation in the Democratic Republic of the Congo, Pre-Trial Chamber I, Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest against Callixte Mbarushimana*, ICC-01/04-01/10-1, 28 settembre 2010, par. 6 e *Decision on the "Defence Challenge to the Jurisdiction of the Court"*, ICC-01/04-01/10-451, 26 ottobre 2011, par. 41; *Situation in the Democratic Republic of the Congo, Pre-Trial Chamber I, Decision on the Prosecutor's Application under Article 58*, ICC-01/04-01/12-1-Red, 13 luglio 2012, par. 14). L'ambito d'esame della Cpi non si limita, dunque, ai crimini che risultavano già commessi, ovvero in corso, al tempo del *referral*, ma si estende altresì alle condotte successive a tale momento, purché queste mostrino un nesso sufficiente con la situazione di crisi riferita alla Corte (Mandato di arresto Almasri, parr. 6-7, 9, 11). Inoltre, i giudici hanno valorizzato la

circostanza che il Procuratore avesse continuato a includere tali fatti nei propri *Report* periodici al Consiglio di Sicurezza. L'assenza di obiezioni sul punto stava, dunque, a indicare il mantenimento della giurisdizione della Corte sui presunti crimini commessi nel contesto della situazione di crisi ancora in corso in Libia (Mandato di arresto Almasri, par. 10). La Camera preliminare ha, pertanto, ritenuto sussistente la giurisdizione della Cpi nel caso in esame e ha altresì rilevato l'assenza di ragioni evidenti per ricorrere all'esercizio dei poteri *proprio motu* nel determinare l'ammissibilità del caso, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto di Roma. Si tratta di conclusioni adottate necessariamente senza pregiudizio rispetto a future determinazioni in punto di giurisdizione ovvero di ammissibilità del caso.

Come anticipato, la giudice Socorro Flores Liera ha allegato una opinione dissenziente alla decisione della maggioranza, richiamando alcune delle osservazioni già sviluppate in relazione ai sei mandati di arresto emessi nell'ottobre 2024 per le violenze del 2014-2020 a Tarhuna, di cui sopra (*supra*, par. 2). Anche nel caso di Almasri, infatti, la giudice ha ritenuto i crimini descritti nella richiesta del Procuratore non sufficientemente connessi alla Situazione in Libia, così come considerata dalla Risoluzione 1970 (2011) (v. Situation in Libya, Pre-Trial Chamber I, *Warrant of Arrest for Mr Osama Elmasry / Almasri Njeem, Dissenting Opinion of Judge Socorro Flores Liera*, ICC-01/11-153, 18 gennaio 2025 – da qui in avanti “Dissenting Opinion”, parr. 8-9). In particolare, l'art. 13(b) dello Statuto di Roma imporrebbe di intendere in senso restrittivo il riferimento al contesto che ha determinato il *referral* al Procuratore della Cpi. Nel caso di specie, dall'interpretazione testuale della Risoluzione 1970 (2011) emergerebbe l'intenzione del Consiglio di Sicurezza di sottoporre all'attenzione della Corte le sole violenze e le gravi violazioni dei diritti umani commesse nei confronti della popolazione civile per volontà del governo di Muammar Gheddafi, con l'obiettivo di contrastare l'opposizione politica al regime. La stessa Risoluzione 1970 (2011) opera, infatti, un riferimento ai possibili crimini contro l'umanità commessi dalle autorità libiche nell'ambito dell'attacco esteso e sistematico contro la popolazione civile. Determinante sarebbe, quindi, proprio il riferimento espresso ai crimini contro l'umanità, senza menzione alcuna del conflitto armato non-internazionale scoppiato a inizio 2011 e, dunque, dei crimini di guerra. Secondo la giudice dissenziente, anche laddove il conflitto in Libia potesse intendersi proseguito dopo la morte di Gheddafi il 20 ottobre 2011, non è possibile determinare se le ostilità in atto al momento delle condotte ascritte ad Almasri avessero raggiunto il livello di intensità necessario a qualificare un conflitto armato non-internazionale, né se questo coincidesse con il conflitto scoppiato nel 2011. In particolare, non sarebbero provati la continuità temporale tra quest'ultimo e i fatti oggetto del mandato di arresto, né, tantomeno, l'emergere delle forze SDF/RADA nel contesto di tale crisi. Sarebbe, pertanto, da escludersi una connessione tra le condotte ascritte ad Almasri e l'ambito della crisi riferita dal Consiglio di Sicurezza.

Secondo la giudice, il diverso orientamento adottato dalla maggioranza del collegio avrebbe quale conseguenza una indebita estensione dell'esercizio della giurisdizione della Corte nei confronti degli Stati non-parte allo Statuto di Roma, eventualmente oggetto di *referral* del Consiglio di Sicurezza (Dissenting Opinion, par. 10). La giudice giunge, dunque, a suggerire un approccio più cauto, che non espanda la giurisdizione della Cpi agli Stati non-parte oltre i limiti dettati rigorosamente dal Consiglio di Sicurezza, al fine di preservare la credibilità della Corte. Una diversa interpretazione estensiva determinerebbe, inoltre, una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai *referral* operati dagli Stati parte, per i quali la giurisprudenza della Corte ha adottato tradizionalmente una interpretazione restrittiva (v. [Situazione in CAR I](#) e [Situazione in CAR II](#), nonché il [referral della Costa d'Avorio](#) e la [successiva dichiarazione ex art. 12\(3\) dello Statuto di Roma](#)) (Dissenting Opinion, parr. 11–13). Da ultimo, i *Report* periodici del Procuratore al Consiglio di Sicurezza sarebbero privi di alcuna rilevanza in materia giurisdizionale, in quanto finalizzati a un mero aggiornamento alle

Nazioni Unite circa lo stato delle attività investigative e non, invece, a validare la giurisdizione della Corte. L'opinione dissenziente conclude osservando che i limiti giurisdizionali imposti dal *referral* del Consiglio di Sicurezza ben potrebbero essere superati dalla decisione della Libia di divenire uno Stato parte della Cpi, ovvero da una sua accettazione della giurisdizione *ad hoc* della Corte ai sensi dell'art. 12(3) dello Statuto di Roma, con conseguente estensione dell'ambito d'indagine del Procuratore (Dissenting Opinion, par. 15). Come si dirà a breve, proprio quest'ultima evenienza ha rappresentato uno dei più recenti sviluppi osservatisi nella Situazione in Libia.

4. *Sviluppi recenti: una conferma della giurisdizione "ampia" della Cpi nella situazione in Libia?*

Come anticipato, il 12 maggio 2025, il governo libico ha accettato la giurisdizione della Cpi in relazione ai crimini internazionali commessi sul territorio nazionale dal 2011 fino alla fine del 2027, ai sensi dell'art. 12(3) dello Statuto di Roma. La disposizione prevede, infatti, la possibilità per gli Stati non-parte allo Statuto di Roma di depositare presso la Cancelleria della Cpi una formale accettazione della giurisdizione della Corte. La portata di tale accettazione viene, tuttavia, specificamente circoscritta ai crimini internazionali occorsi in un dato lasso spazio-temporale. Si tratta di un meccanismo già utilizzato in altre Situazioni all'esame della Cpi, ad esempio dalla Costa d'Avorio nel [2003](#) e nel [2010](#) e dall'Uganda nel [2004](#) al fine di consentire l'esercizio della giurisdizione della Corte anche in riferimento ad alcuni intervalli temporali non considerati a causa di ritardi nella ratifica dello Statuto di Roma ovvero del momento *commisi delicti*. Più di recente, altri due Stati hanno fatto ricorso a tale strumento, prima di pervenire alla formale ratifica dello Statuto di Roma. Si tratta, in particolare, delle dichiarazioni depositate dalla Palestina nel [2009](#) (per i presunti crimini internazionali commessi nel territorio nazionale dal 1° luglio 2002) e nel [2014](#) (per i crimini commessi nel territorio occupato palestinese, inclusa Gerusalemme est, dal 13 giugno 2014), nonché dall'Ucraina nel [2014](#) (per i presunti crimini internazionali commessi nel territorio nazionale dal 21 novembre 2013 al 22 febbraio 2014) e nel [2015](#) (per i crimini commessi dal 20 febbraio 2014). È interessante notare che dalla dichiarazione *ex art.* 12(3) dello Statuto di Roma discendono in capo agli Stati aderenti i medesimi doveri di cooperazione con la Cpi degli Stati parte, da attuarsi «senza ritardo o eccezione alcuna», come richiesto dalla Parte IX dello Statuto di Roma. Come è stato osservato, il ricorso al meccanismo previsto dall'art. 12(3) dello Statuto di Roma si inserisce, tuttavia, di frequente in contesti ad alta conflittualità e caratterizzati da repentini mutamenti nella compagine politica locale, nei quali è difficile aspettarsi una piena cooperazione da parte delle autorità nazionali (K. SHEN, [*Patterns of Noncompliance in Article 12\(3\) Cases at the ICC*](#), in *Opinio Juris*, 2 febbraio 2024). Si tratta di considerazioni che assumono rilevanza proprio in riferimento alla Situazione in Libia. Desta, infatti, sorpresa la decisione delle autorità libiche, come si è detto non sempre inclini a cooperare con il Procuratore della Cpi nelle indagini, di accettare la giurisdizione della Corte proprio in riferimento ai crimini commessi successivamente al 2011, rispetto ai quali si era innestato il dibattito tanto in sede giudiziaria, come già evidenziato, quanto nel [dibattito politico italiano](#). Se rimane aperta la possibilità che tale decisione segnali una maggiore volontà da parte libica di cooperare nelle indagini sui crimini internazionali commessi nel territorio dello Stato, essa risulta sicuramente risolutiva quanto alla questione più prettamente giurisdizionale. L'accettazione della giurisdizione della Corte *ex art.* 12(3) dello Statuto di Roma per i fatti compresi tra il 2011 e il 2027 consente, infatti, di fugare i dubbi sollevati, invero nelle sole opinioni dissenzienti, rispetto a quei crimini internazionali temporalmente e materialmente più distanti dal conflitto del 2011.

Una conferma in questo senso pare giungere dal mandato di arresto recentemente emesso nei confronti di El Hishri. Il 16 luglio 2025, infatti, le autorità tedesche hanno arrestato il cittadino libico, in esecuzione del mandato di arresto spiccato nei suoi confronti dalla I Camera preliminare della Cpi il 10 luglio 2025. Come già ricordato, El Hishri è ricercato per presunti crimini contro l'umanità e crimini di guerra, inclusi omicidio, tortura, stupro e persecuzione, commessi in qualità di alto ufficiale della prigione di Mitiga presso il centro detentivo e, più in generale, in Libia tra il febbraio 2015 e il 2020, personalmente ovvero mediante le forze SDF/RADA sotto il suo controllo, ai sensi dell'art. 25(3)(a) e (b) dello Statuto di Roma. Diversamente da quanto accaduto per Almasri, El Hishri si trova attualmente in custodia presso le autorità tedesche (ECCHR, *El Hishri arrest in Germany a breakthrough for the International Criminal Court's Libya investigation*, 21 luglio 2025), che, come richiesto dalla legge processuale dello Stato (*Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof*, BGBl. I S. 2144, 2002, Sez. 28), hanno provveduto ad adottare il mandato di arresto della Cpi mediante un provvedimento nazionale e si sono pronunciate favorevolmente sull'ammissibilità del caso. La consegna alla Corte avverrà a seguito di approvazione da parte del Ministro della Giustizia.

Risulta meritevole di attenzione la circostanza che la giudice Socorro Flores Liera non abbia in questo caso formulato alcuna opinione dissenziente in punto di giurisdizione, contrariamente a quanto precedentemente fatto per i mandati di arresto emessi nei confronti di Almasri e, prima ancora, dei sei sospettati per le violenze del 2014-2020 a Tarhuna. Nel mandato di arresto contro El Hishri i giudici si sono, infatti, limitati a dare conto dell'avvenuta accettazione della giurisdizione della Cpi da parte libica (Mandato di arresto El Hishri, par. 3). Il collegio, questa volta all'unanimità, ha evidenziato come le condotte ascritte al prevenuto, commesse tra febbraio 2015 e il 2020, ricadessero proprio nell'ambito temporale indicato dalla Libia nella dichiarazione *ex art. 12(3)* dello Statuto di Roma (*ibid.*, parr. 4-5). Alla luce delle considerazioni sin qui svolte pare, pertanto, pacifico che la dichiarazione libica *ex art. 12(3)* dello Statuto di Roma abbia consentito di fugare ogni residuo dubbio circa la possibilità di esercizio della giurisdizione della Cpi anche in relazione a quei crimini che, successivi al 2011, risultavano temporalmente e materialmente più distanti dal conflitto che aveva originato l'intervento del Consiglio di Sicurezza nella Risoluzione 1970 (2011).

5. Conclusioni

Da tempo la giustizia penale internazionale si interroga circa la possibilità di perseguire e punire la commissione di crimini internazionali nei confronti di migranti e rifugiati lungo la rotta del Mediterraneo centrale e, in particolare, in Libia. Nonostante i risultati significativi di alcune iniziative di cooperazione giudiziaria a livello sovranazionale (Netherlands Public Prosecution Service Press Release, *Netherlands Public Prosecution Service charges Eritrean for violence against migrants*, 12 aprile 2024), i limiti che i procedimenti nazionali incontrano, specie in Italia, rendono la Cpi la sede maggiormente deputata alla conduzione di indagini e procedimenti nei confronti dei responsabili di tali crimini (v. M. CRIPPA, *I procedimenti italiani sui crimini contro i migranti in Libia alla luce del sistema di giustizia penale internazionale*, in *AdiMBlog*, 30 luglio 2024). Le indagini del Procuratore della Cpi non risultano, tuttavia, esenti da ostacoli, di natura tanto politica, come dimostra la complessa relazione tra Stati europei e autorità libiche, quanto giudiziaria. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la questione maggiormente dibattuta è stata, come visto, sinora rappresentata dai limiti conferiti alla giurisdizione della Cpi dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 1970 (2011). La prima

giurisprudenza della Corte, sopra richiamata, ha infatti inteso in senso particolarmente stringente il requisito di connessione tra le condotte addebitate agli indagati e la situazione di crisi che aveva determinato l'intervento del Consiglio di Sicurezza. Come evidenziato da alcune comunicazioni *ex art. 15* al Procuratore della Cpi, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra perpetrati ai danni dei migranti e dei rifugiati dalle autorità libiche e dai gruppi armati operanti nel paese presenterebbero, tuttavia, proprio un nesso diretto con il conflitto armato non-internazionale in corso dal 2011. In questo contesto, infatti, tali individui, specialmente se di origine sub-sahariana, divengono non solo oggetto di un vero e proprio piano di diffusa e sistematica violazione dei diritti fondamentali, ma costituiscono altresì uno strumento per la conduzione delle ostilità e un bene di scambio con gruppi della criminalità organizzata.

Le più recenti decisioni della I Camera preliminare parevano avere già fugato i dubbi in questo senso, sebbene prese a maggioranza, con l'emissione di mandati di arresto per fatti temporalmente e materialmente più distanti dalla repressione delle proteste antiregime del 2011. Il riferimento è, in particolare, ai sei mandati di arresto emessi in relazione agli scontri tra gruppi armati nel 2014-2020 a Tarhuna e, più di recente, al richiamato mandato di arresto spiccato contro il generale libico Almasri (v. *supra*, par. 2). Due sviluppi succedutisi negli ultimi mesi sembrano avere risolto definitivamente la controversia: l'accettazione da parte della Libia della giurisdizione della Cpi ai sensi dell'art. 12(3) dello Statuto di Roma nel maggio 2025 per i crimini commessi nel territorio dello Stato a partire dal 2011 e fino alla fine del 2027, e il mandato di arresto emesso nei confronti di El Hishri il 10 luglio 2025. L'accettazione della giurisdizione della Corte consente, altresì, di superare una questione particolarmente delicata, identificata dalla giudice Socorro Flores Liera, coincidente con l'ampiezza degli obblighi di cooperazione con la Corte degli Stati non-parte allo Statuto di Roma, in relazione a situazioni riferite al Procuratore della Cpi dal Consiglio di Sicurezza.

Se la questione giurisdizionale deve dunque ritenersi superata, non possono tuttavia tacersi le richiamate difficoltà concrete nella conduzione delle indagini da parte del Procuratore della Cpi, per la mancata cooperazione delle autorità libiche e persino di Stati parte allo Statuto di Roma, quale l'Italia. A ciò si aggiunga, poi, il rifiuto di Bengasi di riconoscere la dichiarazione *ex art. 12(3)* dello Statuto di Roma del governo di Tripoli. L'auspicio è che le indagini del Procuratore della Cpi sui crimini internazionali ancora in corso in Libia proseguano in modo rigoroso anche oltre il termine del 2026, affinché le responsabilità, libiche e non solo, vengano accertate, contribuendo così a porre fine all'impunità e a rafforzare la giustizia internazionale in Libia. Sul punto merita ricordare come la dichiarazione *ex art. 12(3)* dello Statuto di Roma non abbia effetto sui possibili crimini internazionali commessi da cittadini di paesi dell'UE che, in quanto parte allo Statuto di Roma, già ricadevano nell'ambito della giurisdizione della Cpi. Ciononostante, non vi è ad oggi notizia della conduzione di indagini sulle eventuali responsabilità di cittadini, ad esempio italiani e maltesi, per la partecipazione nei crimini ascritti ai libici ai sensi dell'art. 25(3)(d) dello Statuto di Roma ovvero a titolo concorsuale per le ipotesi di grave privazione della libertà personale, nel contesto delle politiche di controllo delle frontiere attraverso respingimenti e rimpatri forzati (v. comunicazioni *ex art. 15* dello Statuto di Roma, *supra* par. 2).

MARIA CRIPPA