

**REPUBBLICA ITALIANA**

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**SECONDA SEZIONE PENALE**

Composta da

GIOVANNI ARIOLLI - Presidente -

GIUSEPPE NICASTRO

MARZIA MINUTILLO TURTUR

ALESSANDRO LEOPIZZI - Relatore -

FABIO MOSTARDA

ha pronunciato la seguente

Sent. n. sez. 1355/2025

UP - 16/10/2025

R.G.N. 23008/2025

SENTENZA

sul ricorso proposto dal

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari

nel procedimento a carico di

[REDACTED] nato a [REDACTED] il [REDACTED]

avverso la sentenza del 19/05/2025 del Tribunale di Bari

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

uditare la relazione svolta dal Consigliere Alessandro Leopizzi;

sentite le richieste del Sostituto Procuratore generale Marco Patarnello, che ha concluso

chiedendo l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata;

sentite le conclusioni del difensore dell'imputato, avv. [REDACTED], che ha chiesto il rigetto del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza impugnata, il Tribunale di Bari ha dichiarato non doversi procedere nei confronti di [REDACTED] per il reato di cui all'art. 640 cod. pen. a lui ascritto, per mancanza di querela.

2. Ha proposto ricorso per cassazione – ai sensi degli artt. 550, comma 1, 593, comma 2, e 608, comma 2, cod. proc. pen. – la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, deducendo la violazione di legge in relazione all'art. 9 cod. pen.

Dal momento che il fatto è stato commesso in [REDACTED] in danno di [REDACTED] [REDACTED] per la procedibilità doveva ritenersi sufficiente la richiesta del Ministro della Giustizia (presentata su impulso dell'analogo Dicastero austriaco), anche a prescindere dalla mancata presentazione di querela.

In ogni caso, la sentenza impugnata non farebbe cenno della presenza agli atti della suddetta richiesta.

3. La difesa ha depositato note difensive, con cui – senza contestare l'astratta alternatività tra richiesta e querela ai fini della procedibilità – evidenzia come la sentenza impugnata non dia affatto conto della presenza nel fascicolo del dibattimento di una richiesta del Ministero (circostanza, di fatto, non affermata neppure dall'Ufficio ricorrente), soffermandosi soltanto sulla mancata proposizione della querela.

Il ricorso, pertanto, mirerebbe solo a una rivalutazione delle emergenze processuali.



4. All'odierna udienza pubblica, le parti presenti hanno concluso come riportato in epigrafe.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

2. L'Ufficio ricorrente lamenta il cattivo governo da parte del Tribunale della normativa codicistica che regola l'efficacia della legge penale nello spazio e, nello specifico, della disciplina in tema di delitto comune commesso all'estero dal cittadino italiano in danno di un soggetto straniero.

È, quindi, necessario muovere da una preliminare ricognizione delle disposizioni applicabili nel caso di specie.

2.1. Nell'ordinamento italiano, il fondamentale principio territoriale, tratto dall'eredità romanistica (che subordina l'efficacia di una norma penale, quale ontologico attributo della sovranità, all'ambito spaziale in cui si è verificata la fattispecie concreta, ricompreso nei confini nazionali) è temperato – a ben determinate condizioni – dai distinti principi di

- personalità (*rectius*, di personalità attiva, dal momento che il principio di personalità passiva può essere fatto rientrare nell'ambito del principio di difesa), di derivazione germanica, che valorizza, quale elemento di collegamento, la cittadinanza dell'autore del fatto;

- difesa (a tutela di precisi interessi statuali ovvero individuali);
- universalità (in relazione a vicende la cui repressione è interesse comune della comunità internazionale, secondo l'antico brocardo *aut dedere aut punire*).

In particolare, l'ordinamento italiano, in casi tassativamente individuati, deroga alla logica del *locus commissi delicti* (criterio ordinario, ex artt. 3, primo comma, e 6 cod. pen.), prevedendo, in primo luogo,

- la incondizionata punibilità di taluni reati (delitti che ledono interessi direttamente riferibili all'esercizio di funzioni sovrane, ex art. 7, nn. 1-4, cod. pen.; reati per i quali speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana, cosiddetti *delicta iuris gentium*, ex art. 7, n. 5, cod. pen.);

- la punibilità subordinata alla richiesta del ministro della giustizia – nonché, per i reati perseguibili a querela, anche a tale condizione di procedibilità – per i delitti politici commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero (art. 8 cod. pen.).

2.2. Sempre nella medesima ottica derogatoria, sulla scorta di un attento bilanciamento delle situazioni che giustificano l'intervento punitivo dello Stato –trattandosi di reati che, esplicitamente, non offendono in via immediata la sovranità statale – la punibilità dei delitti comuni commessi dal cittadino italiano all'estero è stata modulata con particolare profondità di dettaglio.

Secondo l'art. 9 cod. pen., il cittadino, che commette in territorio estero un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, è punito secondo la medesima legge, a condizione che si trovi nel territorio dello Stato (primo comma).

Nel caso in cui, invece, per il delitto contestato sia comminata una pena restrittiva della libertà personale di minore durata, «il colpevole è punito a richiesta del ministro della giustizia, ovvero a istanza o a querela della persona offesa» (secondo comma).

Qualora si tratti di delitto commesso in danno di uno straniero, inoltre, «il colpevole è punito a richiesta del ministro della giustizia, sempre che l'estradizione di lui non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il



delitto» (terzo comma).

2.3. Già a una prima lettura della disposizione, emerge come la punibilità sia prevista unicamente nel caso di delitti sanzionati con pena detentiva, distinti in due classi di gravità decrescente: nelle ipotesi più gravi, la punibilità è condizionata alla sola presenza dell'imputato nel territorio nazionale, anche non volontaria o non permanente; in quelle meno gravi, si richiede altresì un atto di impulso del ministro della giustizia ovvero della persona offesa.

Nel caso, poi, di delitto commesso ai danni di uno straniero, l'azione repressiva italiana assume carattere marcatamente sussidiario, poiché, oltre a quanto già previsto dai due commi precedenti, non solo è sempre necessario anche l'atto ministeriale di impulso, ma esso può essere formulato solo qualora non si sia provveduto ad esperire la procedura di estradizione, ovvero quest'ultima non sia stata concessa o accettata; data la ontologica incompatibilità dei due istituti, la norma intende, in tal modo, coordinare la giurisdizione italiana con la concorrente giurisdizione dello Stato sul cui territorio il reato è stato commesso (Sez. 6, n. 58239 del 09/11/2018, Sartini, Rv. 275641-01; in termini, anche le risalenti Sez. 1, n. 2957 del 12/06/1987, dep. 1988, Ceravolo, Rv. 177812-01; Sez. 2, n. 2045 del 28/10/1986, dep. 1987, Marini, Rv. 175148-01; Sez. 6, n. 8156 del 28/04/1982, Romani, Rv. 155153-01; Sez. 2, n. 6431 del 18/03/1981, Colombani, Rv. 149590-01; Sez. 1, n. 5225 del 14/02/1973, Charles, Rv. 124531-01).

3. Per quel che qui rileva, occorre precisare che a [REDACTED] è stata contestata una truffa, non aggravata, posta in essere ai danni di una società di capitali di diritto straniero (art. 640 cod. pen., commesso «In Austria il 15.1.2022, competenza ex art. 9 commi 2 e 3 del c.p. e 10 del c.p.p.»).

Si rileva, in primo luogo, come il delitto oggetto di imputazione sia «punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032» (art. 640, primo comma, cod. pen.). La sanzione comminata in astratto deve essere verificata al momento dell'esercizio dell'azione penale, essendo irrilevante il suo mutamento nel corso del giudizio (cfr. Sez. 6, n. 13083 del 21/01/2025, Barbaro, Rv. 287964-01; in senso contrario, ma senza conseguenze pratiche nel presente giudizio, cfr. le risalenti Sez. 2, n. 4934 del 14/12/1977, dep. 1978, Trucolo, Rv. 138785-01; Sez. 2, n. 5369 del 01/12/1976, dep. 1977, Garitta, Rv. 135699-01, che ritengono, invece, necessario fare riferimento al reato ritenuto dal giudice).

Per quanto attiene alla pena detentiva, il minimo edittale è, con ogni evidenza, «inferiore nel minimo a tre anni». La fattispecie in esame è conseguentemente disciplinata dal combinato disposto del secondo e del terzo comma del citato art. 9 cod. pen., relativo ai (meno gravi) delitti comuni commessi all'estero dal cittadino in danno di uno straniero.

4. È, dunque, opportuno ricostruire compiutamente la disciplina applicabile al caso in esame.

4.1. Oggetto della disposizione sono i delitti cosiddetti “comuni”, nozione residuale che ricomprende i delitti non “politici”, ai sensi dell'art. 8, terzo comma cod. pen. («Agli effetti della legge penale, è delitto politico ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici»), e non sanzionabili incondizionatamente, ai sensi dell'art. 7 cod. pen, nonché, ovviamente, tutte le contravvenzioni.

La tecnica normativa, come accennato, prevede una disposizione di carattere generale al primo comma dell'art. 9, incisa, a determinate condizioni, da quanto stabilito dai due commi successivi (in questa sede, è possibile pretermettere l'esame del quarto comma, relativo a titoli di reato non conferenti con il caso di specie). Le formule utilizzate in apertura



del secondo e del terzo comma («Se si tratta di delitto per il quale è stabilita una pena [...]», «Nei casi preveduti dalle disposizioni precedenti, qualora si tratti [...]») non consentono di dubitare della struttura necessariamente coordinata delle varie fattispecie.

Il cittadino, che commette in territorio estero un delitto comune sanzionato con una pena detentiva, è punito, in primo luogo, secondo la legge italiana e «sempre che si trovi nel territorio dello Stato».

Dunque, da un lato, si subordina l'instaurazione del giudizio penale alla presenza fisica del cittadino nel territorio nazionale; in giurisprudenza, non si dubita della necessità di tale presupposto di fatto anche per le ipotesi previste nei due commi successivi, che – come accennato – si devono ritenere espressamente connessi al primo comma (Sez. 2, n. 9093 del 08/03/1989, dep. 1990, Trivellato, Rv. 184696-01; Sez. 1, n. 170 del 05/02/1969, Brezavschek, Rv. 112254-01; cfr. anche Sez. 1, n. 4144 del 19/10/1992, dep. 1993, Shoukry, Rv. 192673-01, secondo cui, condivisibilmente, la presenza del colpevole in Italia, è regolata nel sistema penalistico come condizione di procedibilità, e non come condizione di punibilità, in quanto non attiene alla struttura del fatto-reato o alla sua punibilità, e resta soggetta, quindi, alla relativa disciplina, di modo che l'inizio di tale presenza costituisce il *dies a quo* di decorrenza del termine – non soggetto a sospensioni o ad interruzioni – per l'esercizio dell'azione penale). Qualora non sia soddisfatta tale condizione, si renderebbe, eventualmente, necessaria la consegna da parte dello Stato estero attraverso la procedura di estradizione, che sottopone la giurisdizione italiana a condizioni limitative, quali la reciprocità di trattamento e la conformità degli istituti giuridici degli Stati contraenti (Sez. 2, n. 9249 del 19/04/1983, Fazzino, Rv. 161019-01).

Dall'altro, il riferimento alla legge nazionale deve essere inteso, innanzitutto, secondo un risalente orientamento – mai smentito e comunque affatto condivisibile nella sua linearità esegetica e nella fedeltà alla *littera legis* – nel senso che, quantomeno per quel che attiene alle eventuali condizioni di procedibilità e punibilità, si prescinde da qualsiasi riferimento alla legislazione dello Stato estero ove il reato sia stato consumato dal cittadino italiano (Sez. 2, n. 9249 del 19/04/1983, Fazzino, Rv. 161019-01; Sez. 2, n. 1834 del 15/07/1981, dep. 1982, Galeotti, Rv. 152420-01, in motivazione; Sez. 2, n. 4934 del 14/12/1977, dep. 1978, Trucolo, Rv. 138785-01, in motivazione. Alcuni commentatori, in ordine alla qualificazione giuridica, hanno posto in evidenza la necessità di una doppia incriminazione, sia pure senza necessità di identica configurazione tecnica del fatto nei due ordinamenti).

4.2. Le ulteriori condizioni di procedibilità, nello specifico, sono declinate sulla base di due criteri incrociati: la già accennata consistenza della pena detentiva e la cittadinanza italiana o straniera della persona offesa.

Nello specifico:

- per i casi di cui all'art. 9, primo comma, cod. pen. (delitto punito con pena detentiva pari o superiore nel minimo a tre anni, commesso dal cittadino all'estero, in danno di un soggetto parimenti italiano ovvero "a vittima indeterminata o diffusa"; cfr. Sez. I, 19 febbraio 1979, Buscetta, secondo cui i primi due commi della disposizione in esame hanno ad oggetto tutti i delitti, come quello di detenzione e commercio di sostanze stupefacenti, che non abbiano come soggetto passivo uno Stato estero o un cittadino straniero), avuto riguardo alla non irrilevante offensività, come desumibile già dalla forbice edittale, la richiesta di procedimento non è necessaria;

- per i casi di cui all'art. 9, primo e terzo comma, cod. pen. (delitto punito con pena detentiva pari o superiore nel minimo a tre anni, commesso dal cittadino all'estero, in danno dell'Unione europea, di uno Stato estero o di uno straniero), è necessaria – in



considerazione della possibile interferenza di ragioni connesse ai rapporti tra Stati, rimesse alla valutazione dell'esecutivo – la richiesta di procedimento, «sempre che l'extradizione [dell'imputato] non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il delitto»;

- nei casi di cui all'art. 9, secondo comma, cod. pen. (delitto punito con pena detentiva inferiore nel minimo a tre anni, commesso dal cittadino italiano all'estero, in danno di un soggetto parimenti italiano ovvero «a vittima indeterminata o diffusa»), «il colpevole è punito a richiesta del ministro della giustizia, ovvero a istanza o a querela della persona offesa»;

- nei casi di cui all'art. 9, secondo e terzo comma, cod. pen. (delitto punito con pena detentiva inferiore nel minimo a tre anni, commesso dal cittadino italiano all'estero, in danno dell'Unione europea, di uno Stato estero o di uno straniero), «il colpevole è punito a richiesta del ministro della giustizia [preclusa, tuttavia, in caso di pendenza di procedura di estradizione], ovvero a istanza o a querela della persona offesa».

5. Occorre, a questo punto, con riferimento alla presente vicenda processuale (e in genere alla disciplina dettata dall'art. 9, secondo e terzo comma, cod. pen.), interrogarsi sulla relazione sistematica tra le tre distinte condizioni di procedibilità previste dalla norma complessivamente intesa, che, da un lato, al primo comma, fa riferimento alla «legge italiana» (e, dunque, alla querela, ove necessaria, come ribadito dal secondo comma) e, dall'altro, prevede, poi, la richiesta di procedimento (sotto la condizione negativa di cui al terzo comma) ovvero l'istanza o querela della persona offesa.

La questione sottoposta a questa Corte concerne, per l'appunto, la fungibilità, o meno, delle varie condizioni di procedibilità previste dalla legge.

La disposizione codicistica di interesse recita testualmente: «il colpevole è punito a richiesta del ministro della giustizia, ovvero a istanza o a querela della persona offesa» (art. 9, secondo comma, cod. pen. Peraltro, un'analoga locuzione ancipite è prevista dall'art. 36, disp. att. cod. pen.: «[...] se, per la legge del tempo del commesso reato, la punibilità era condizionata alla querela della persona offesa ovvero alla richiesta [...]).

Da questo chiaro dato letterale occorre muovere, senza che se ne possa prescindere.

«L'interpretazione letterale della legge, infatti, è il canone ermeneutico prioritario per l'interprete, pur ricavandosi dall'art. 12 delle preleggi che l'ulteriore canone dato dall'interpretazione logica e sistematica soccorre e integra il significato proprio delle parole, arricchendole della *ratio* della norma e del suo coordinamento nel sistema nel quale va ad inserirsi» (così, Sez. U, n. 46688 del 29/09/2016, Rv. 267885-01, in motivazione. «Questa conclusione», secondo Sez. U, n. 42124 del 27/06/2024, Nafi, Rv. 287095-01, «è imposta, a livello costituzionale, dall'art. 101, secondo comma, Cost. il quale, attraverso la previsione che «[i] giudici sono soggetti soltanto alla legge», individua, ad un tempo, in quest'ultima il fondamento, ma anche il limite, del potere del giudice». Sez. U, n. 41570 del 25/05/2023, C., Rv. 285145-01, in motivazione, ha ribadito che «oggetto dell'interpretazione, per l'inevitabile vaghezza o ambiguità di senso delle singole parole, è l'enunciato (nella specie, normativo) considerato nel suo insieme e non la somma dei singoli termini che lo compongono. E, infatti, l'art. 12 preleggi chiarisce che, nell'applicare la legge, non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore. Ne discende, sul piano metodologico, che la connessione delle singole parole orienta l'interpretazione, al pari della finalità perseguita dal legislatore, nei limiti in cui, s'intende, essa si sia obiettivata nella formula normativa»).

Dalla formulazione letterale della disposizione emerge nitidamente come, per la



punibilità (*rectius*, per la procedibilità, in accordo con l'esegesi consolidata e al di là della locuzione utilizzata dall'art. 158, secondo comma, cod. pen., trattandosi di circostanze estranee al fatto tipico e alla lesione dell'interesse tutelato; cfr. Sez. 1, n. 4144 del 19/10/1992, dep. 1993, Shoukry, Rv. 192674-01) del delitto comune commesso all'estero dal cittadino italiano, qualora sanzionato con pena detentiva inferiore nel minimo a tre anni, occorranza due specifiche condizioni, cristallizzate nei ben distinti sintagmi – nettamente separati da una virgola, non casuale, né pleonastica – «a richiesta del ministro della giustizia» e «ovvero a istanza o a querela della persona offesa».

Mentre il binomio querela/istanza è correlato dall'utilizzo di «o», il primo elemento (richiesta) ne è separato mediante un «ovvero». La prima congiunzione, «ovvero», preceduta da una virgola, possiede una portata logico-semanticamente prevalente («Unisce diversi elementi di una proposizione o diverse proposizioni coordinate, indicando una distinzione fra concetti, cose, fatti, ipotesi, eventualità, ecc. che abbiano fra di loro un legame», secondo autorevole definizione). Al contrario, «o» opera su un livello interno di coordinazione tra nozioni distinte, ma correlate all'interno di un medesimo ambito categoriale.

Già nel caso, quasi speculare, in cui la persona offesa possedeva la cittadinanza italiana mentre l'indagato era straniero, questa Corte aveva sottolineato il rilievo esegetico dell'«uso della disgiuntiva “ovvero” e “o” nell'art. 10» (Sez. 2, n. 45295 del 13/09/2017, P.D.S., Rv. 271050-01, che ha ritenuto sussistere la procedibilità, in presenza di querela ritualmente proposta, a prescindere dalla mancata presentazione della richiesta del ministro, poiché l'atto del privato vale da solo «a consentire il promuovimento dell'azione penale»).

6. Per quel che attiene alla procedibilità, dunque, il legislatore ha previsto una triplice opzione, ben distinta sulla base dell'interesse leso o messo in pericolo: la richiesta, da un lato, ovvero l'istanza o la querela, dall'altro.

Seppure non risulti necessario richiamare in questa sede i noti esiti interpretativi raggiunti in letteratura e in giurisprudenza in tema di querela, appare, tuttavia, opportuno procedere a una breve disamina delle altre due condizioni di procedibilità.

6.1. Autorevole dottrina ha definito la richiesta di procedimento «un atto amministrativo discrezionale al quale l'instaurazione del processo penale viene subordinata in alcuni casi specificamente indicati dalla legge. [... Tale] istituto introduce, nel perseguire certi reati, un criterio di opportunità, facente capo quasi sempre a valutazioni politiche: criterio notoriamente estraneo, di regola, al nostro sistema».

La giurisprudenza di questa Corte ha, analogamente ribadito come, in taluni casi peculiarissimi, l'esercizio dell'azione penale presupponga *ex lege* la richiesta di procedimento, atto connotato da una larga discrezionalità, interamente rimesso alla scelta dell'autorità amministrativa, in quanto fondato su considerazioni di opportunità che discendono da valutazioni schiettamente politiche (Sez. 1, n. 23332 del 13/02/2015, Aref, Rv. 263780-01). Per i reati contemplati dal codice penale e da alcune leggi speciali, l'atto di impulso spetta al Guardasigilli (per le fattispecie di cui ai codici militari, oltre al ministro di volta in volta competente, esso può spettare direttamente al «comandante del corpo o di altro ente superiore»; può rammentarsi come il legislatore del 1930 non abbia mantenuto la previsione del codice Zanardelli, che, in taluni casi, riservava la titolarità della richiesta direttamente al governo estero. Inoltre, l'art. 48, l. 4 gennaio 1979, n. 18, in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, prevede che il cittadino o lo straniero che commette in territorio estero taluno dei reati previsti dalla suddetta legge o dal testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, è punito secondo la legge italiana; non si applicano al cittadino italiano le norme di cui agli artt. 8 e 9, secondo comma,



cod. pen. concernenti la richiesta del ministro della giustizia).

È pacifica nella giurisprudenza di legittimità, conformemente agli approdi dottrinari, la natura di condizione di procedibilità della richiesta di procedimento (restando, evidentemente, esclusa, in difetto di qualsiasi rapporto di dipendenza gerarchica, ogni connotazione in termini di insindacabile “ordine di procedere”, ipotizzata dalla dottrina coeva all’emanazione del codice). Il pubblico ministero non può agire in sua assenza e l’azione penale eventualmente iniziata in modo irrituale deve essere definita senza pronuncia nel merito, con una decisione di improcedibilità (Sez. 5, n. 40278 del 06/04/2016, Camerlingo, Rv. 268199-01; Sez. 6, n. 9106 del 21 febbraio 2013, Capriotti, Rv. 254706-01; Sez. 3, n. 5364 del 15/04/1993, Albante, Rv. 194721-01; peraltro, poiché la richiesta di procedimento riveste altresì la funzione di notizia di reato, sia pure “qualificata”, l’ufficio inquirente, per quanto detto, qualora la ritenga infondata o relativa a reati non procedibili o non punibili, procederà semplicemente a richiedere l’archiviazione ai sensi degli artt. 408 e 411 cod. proc. pen., anche all’esito dello scrutinio dei requisiti formali del provvedimento ministeriale).

La richiesta di procedimento riveste, al pari del rifiuto di dar corso ad una rogatoria e del decreto di estradizione, natura giuridica di atto amministrativo e non di atto processuale (restando estraneo alla disciplina delle nullità) e tantomeno di atto politico, in quanto non inerisce all’esercizio della direzione suprema degli affari dello Stato, né concerne la formulazione in via generale e al massimo livello dell’indirizzo politico e programmatico del governo (Sez. 5, n. 13525 del 10/03/2016, E., Rv. 266671-01; Sez. 1, n. 19678 del 03/03/2003, Figini, Rv. 225745-01; Sez. 1, n. 5104 del 12/05/1972, Piccinni, Rv. 121606-01).

Appare evidente l’eccezionalità dell’istituto, alla luce dei principi generali. Le perplessità in ordine alla compatibilità con il sistema costituzionale, d’altronde, sono state costantemente fugate dal giudice delle leggi, secondo il quale la richiesta ministeriale a cui è subordinata la perseguibilità del delitto comune del cittadino all’estero è stata razionalmente attribuita dal legislatore a tale organo dell’esecutivo, considerate le sue competenze istituzionali (Corte cost., ord. n. 289 del 25/05/1989). Più in generale, la scelta del regime di procedibilità rimane affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale, sindacabili solo per vizio di manifesta irrazionalità; quanto al supposto contrasto con l’art. 112 Cost., l’obbligo del pubblico ministero di esercitare l’azione penale non esclude che l’ordinamento possa prescrivere determinate condizioni per il promovimento o la prosecuzione di essa e tale principio non può non valere, e *a fortiori*, per le condizioni di procedibilità legate a manifestazioni di volontà: questi ultimi istituti, infatti, non trasformano detto esercizio in facoltativo, né escludono la posizione di assoggettamento del pubblico ministero al principio di legalità processuale (Corte cost., ord. n. 178 del 26/05/2003).

La richiesta di procedimento è presentata a un qualsiasi ufficio del pubblico ministero, con atto scritto da parte dell’autorità competente (art. 342 cod. proc. pen.), pur senza assumere – alla luce di quanto detto – efficacia vincolante per il magistrato requirente, quanto alle ulteriori determinazioni inerenti l’esercizio dell’azione penale.

Per quel che qui interessa, la richiesta ministeriale è, dunque, prevista per i casi di cui all’art. 9, secondo e terzo comma, cod. pen., per ragioni che contemperano scelte di politica criminale, vincolate al perseguimento di fini legislativamente determinati, con i rapporti istituzionali con autorità straniera: «titolare della richiesta di procedimento è infatti il Ministro, la cui valutazione deve bilanciare le diverse esigenze del rispetto degli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese e di quelli di repressione penale connessi all’osservanza del principio costituzionale dell’obbligatorietà dell’azione penale» (così Sez. 6, n. 58239 del



09/11/2018, Sartini, Rv. 275641-01, in motivazione. Cfr., anche, Sez. 2, n. 16353 del 03/02/2016, Ferrari, Rv. 266667-01, secondo cui non è configurabile alcuna improcedibilità, qualora il Ministero della giustizia non abbia richiesto la punizione del colpevole di un delitto comune commesso dal cittadino all'estero ai sensi dell'art. 9, terzo comma, cod. pen., se lo Stato estero, nel cui territorio siano stati commessi i reati, non solo non si avvale della facoltà di richiedere l'extradizione, ma porta a conoscenza dello Stato italiano, nel cui territorio si trovi il reo, l'esistenza dei delitti, collaborando alla raccolta delle prove e dimostrando così di avere rinunciato alla propria pretesa punitiva. Conforme Sez. 2, n. 1859 del 09/04/1976, dep. 1977, Baschini, Rv. 135230-01).

6.2. L'istanza di procedimento, prevista nelle sole ipotesi di cui agli art. 9, secondo comma, e 10, primo comma, cod. pen., è la domanda con la quale la persona offesa di un delitto comune commesso all'estero (e procedibile di ufficio, qualora perpetrato in Italia) chiede che si proceda nei confronti dell'autore del fatto.

Si tratta, dunque, di una comunicazione, proveniente da un soggetto privato, in qualche modo assimilabile alla denuncia di cui all'art. 333 cod. proc. pen., accompagnata, però, dalla espressa volontà di dare impulso al giudizio, instando per la punizione del colpevole. Al singolo è, in tal modo, eccezionalmente attribuito un potere dispositivo, sul presupposto che l'interesse dello Stato alla punizione è attenuato dalla commissione del fatto, lesivo di interessi non specificamente pubblicistici, al di là dei confini nazionali.

Da tale manifestazione di volontà di punizione, quando richiesta, dipende la promovibilità dell'azione penale (l'atto, nondimeno, non necessita di forme sacramentali e può validamente essere proposto anche contro ignoti; cfr. Sez. 2, n. 457 del 27/02/1970, dep. 1971, Bilato, Rv. 116330-01, che ha, altresì, precisato come l'istanza proposta per un determinato reato sia, al pari della querela, valida ed efficace per la perseguibilità di altro reato, diverso da quello qualificato e segnalato dall'istante e ritenuto dal giudice, a cui solo spetta dare l'esatto *nomen iuris* al fatto delittuoso per il quale si chiede la punizione).

La proposizione dell'istanza di procedimento deve avvenire nei termini strutturali e formali di cui all'art. 337 cod. proc. pen. in tema di querela, richiamati dal successivo art. 341. Per il resto, si applicano le disposizioni relative alla richiesta (art. 130, primo comma, cod. proc. pen.; nondimeno, precisa il comma successivo, onde uniformare *in parte qua* la disciplina degli atti di impulso provenienti da soggetti privati, «per quanto riguarda la capacità e la rappresentanza della persona offesa, si applicano le disposizioni relative alla querela»). Al contrario della querela e al pari della richiesta, pertanto, l'istanza è irretrattabile (artt. 129, primo comma, e 130 cod. proc. pen.) ed è soggetta al distinto ed autonomo termine per la proposizione di cui all'art. 128, secondo comma, cod. proc. pen. (e, dunque, «non può essere più proposta, decorsi tre anni dal giorno in cui il colpevole si trova nel territorio dello Stato», anche se la notizia del reato sia pervenuta da oltre tre mesi; cfr. Sez. 4, n. 2990 del 17/12/1991, dep. 1992, Andriolo, Rv. 189651-01; Sez. 2, n. 9093 del 08/03/1989, dep. 1990, Trivellato, Rv. 184697-01).

Pertanto, nonostante una disciplina parzialmente omogenea, in ragione della natura privatistica del titolare, la querela e l'istanza di procedimento non sono sovrapponibili o interscambiabili. In particolare, quando, secondo la legge italiana, è necessaria l'espressa volontà di querelarsi della persona offesa, non risulta sufficiente, in tali casi, la semplice istanza di procedimento (solo nella previsione transitoria di cui all'art. 36, primo comma, disp. att. cod. pen. «la querela presentata prima dell'attuazione del codice tiene luogo dell'istanza»). Una parziale deroga è stata prevista in tema di frode assicurativa: secondo l'art. 642, terzo comma, cod. pen., «le disposizioni di cui al presente articolo si applicano



anche se il fatto è commesso all'estero in danno di un assicuratore italiano, che eserciti la sua attività nel territorio dello Stato. Il delitto è punibile a querela della persona offesa».

6.3. Le due condizioni di procedibilità per i delitti perseguibili di ufficio, in conclusione, l'istanza del singolo e la richiesta dell'autorità amministrativa, condividono la medesima funzione processuale, condivisibilmente individuata nella necessità di evitare di perseguire in Italia fatti i cui eventi antigiuridici si siano esauriti nella sfera di un altro ordinamento; esse si differenziano, tuttavia, per la finalità di salvaguardia, da un lato, della sfera di interessi schiettamente privatistici e, dall'altro, per il perseguimento di obiettivi *lato sensu* politici, non indifferenti a valutazioni affatto discrezionali.

Si dubita, pertanto, tra gli studiosi, della perfetta equivalenza pratica dei due istituti. Per stabilire quando la procedibilità sia condizionata all'avvenuta presentazione dell'uno o dell'altro occorrerà verificare, per ciascuna fattispecie incriminatrice, a chi spetti la titolarità del bene giuridico protetto. Quando il delitto comune non perseguibile a querela sia commesso ai diretti danni di un privato, si ritiene in dottrina che sia necessaria l'istanza della persona offesa (secondo alcuni autori, sopprimibile dall'intervento ministeriale, in ragione della connotazione almeno parzialmente pubblicistica dell'interesse tutelato, attesa la procedibilità officiosa); qualora, in ogni caso, la condotta criminosa sia stata posta in essere in danno di un soggetto straniero pubblico (privato, entità statale o eurounitaria), occorrerà ineluttabilmente la richiesta del ministro.

Dal canto suo, una risalente pronuncia di legittimità, in materia di reati plurioffensivi, postulando una completa alternatività tra i due atti tipici, ha affermato che l'art 9 cod. pen., il quale richiede per la perseguibilità dei delitti comuni commessi dal cittadino all'estero l'istanza della persona offesa, non impone di distinguere a seconda che quest'ultima sia o meno titolare dell'interesse prevalente; ne consegue che tali delitti sono perseguibili anche in mancanza della richiesta ministeriale, ove sia stata presentata istanza di procedimento (Sez. 1, n. 742 del 07/05/1969, Squazzardi, Rv. 112710-01).

7. Sulla scorta delle riflessioni che precedono, in merito alla possibilità, o meno, che – nella fattispecie di cui all'art. 9, secondo e terzo comma, cod. pen. – la presentazione della sola richiesta di procedimento possa ritualmente surrogare la mancanza di querela, per i reati per i quali quest'ultima è necessaria “secondo la legge italiana”, ritiene il Collegio che, per quanto qui rileva, non possa che darsi risposta negativa, avuto riguardo alla palese assenza di connotazioni pubblicistiche nel bene giuridico concretamente protetto, come desumibile dalla attribuzione della volontà punitiva alla sola persona offesa nell'ordinamento italiano.

La dottrina assolutamente maggioritaria avalla questa ipotesi ricostruttiva, ponendo al centro della propria riflessione, nei termini suaccennati, l'oggettività giuridica che le singole fattispecie incriminatrici intendono tutelare e i corrispondenti strumenti procedurali: la presentazione della querela è sempre richiesta per reati che non involgono, secondo la legge italiana, profili pubblicistici.

La stessa giurisprudenza di legittimità si è espressa in termini analoghi, valorizzando il prevalente interesse del privato, per quel che concerne la perseguibilità in Italia di un reato commesso all'estero in danno di un cittadino italiano, in ordine al quale vi era stata la richiesta di procedimento, affermando che, in aggiunta a quest'ultima, doveva essere proposta anche la querela (Sez. 1, n. 4144 del 19/10/1992, dep. 1993, Shoukry, Rv. 192673-01. Conforme anche il remoto precedente di merito, Trib. Torino, 01/10/1958).

Invero, l'osservanza della legge italiana, imposta dal primo comma dell'art. 9 cod. pen. anche per le ipotesi disciplinate dai commi successivi, non può che estendersi alle condizioni



di procedibilità, *a fortiori* quando previste nell'ottica di un più adeguato presidio degli interessi dei singoli, in assenza di posizioni pubbliche o comunque collettive di cui dover tenere conto. Il dato testuale è chiarissimo nell'evidenziare come la previsione del successivo terzo comma aggiunga, a tutela delle valutazioni dei competenti organi istituzionali in materia di relazioni internazionali, la necessità di un secondo e distinto prerequisite formale, consistente appunto nella richiesta di procedimento. Tale ulteriore condizione di procedibilità non elide, tuttavia, la disposizione generale che condiziona l'esercizio dell'azione penale, in primo luogo, alla espressa volontà del soggetto leso, titolare del diritto di querela.

8. Ulteriori argomenti di ordine logico-sistematico confortano questa conclusione.

8.1. Opinando altrimenti, la persona offesa potrebbe, addirittura, ricevere un nocumento, non solo per un non voluto *strepitus fori*, ma soprattutto per l'espropriazione a suo danno di ogni possibilità di concordare efficacemente una soluzione stragiudiziale. Giova rammentare che, proprio per consentire la massima elasticità di rapporti e di trattative tra le parti private, la querela è sempre rinunciabile, anche tacitamente (artt. 124 cod. pen. e 339 cod. proc. pen.), o rimettibile, anche per fatti concludenti, con effetti estintivi (artt. 152 cod. pen. e 340 cod. proc. pen.), laddove, al contrario, come già sottolineato, la richiesta di procedimento è irretrattabile (art. 129 cod. pen.; Sez. 1, n. 8593 del 03/06/1988, Vinci, Rv. 179009-01, ha ammesso la possibilità di revoca dell'atto ministeriale, non equiparabile a una rinuncia all'esercizio della potestà, con cui era stata comunicata alla autorità giudiziaria competente l'intenzione di non promuovere un procedimento penale, perché, mentre è espressamente prevista la irrevocabilità della manifestazione positiva, nessuna previsione esiste per la manifestazione negativa).

Qualora l'azione penale fosse introdotta prescindendo assolutamente dalla volontà della persona offesa, non solo, in nome di un'astratta potestà punitiva statuale, sarebbe illogicamente conculcata la libera determinazione della parte privata, anche nei suoi profili economici costituzionalmente riconosciuti, ma si produrrebbe una cesura altrettanto irrazionale nella applicazione della legge italiana. L'ordinamento, invero, non ignora il rilievo delle scelte della persona offesa e, anzi, proprio sulla base di queste (e del loro riflesso procedimentale costituito dalla presentazione della querela), condiziona la procedibilità del reato (cfr. Sez. 2, n. 9249 del 19/04/1983, Fazzino, Rv. 161019-01, che, in tema di richiesta di procedimento, rimarca il principio generale del nostro ordinamento, secondo cui il cittadino è punito anche per i reati commessi fuori del territorio nazionale "secondo la legge italiana", con l'unica eccezione e deroga del caso in cui manchi il necessario presupposto di fatto della presenza fisica del cittadino nel territorio nazionale; in ogni altro caso, vige la legge italiana, la quale regola anche le varie condizioni di punibilità).

D'altra parte, alla luce della già evidenziata natura di mero atto amministrativo, non riconducibile alle attività di coordinamento e controllo delle manifestazioni in cui si esprime l'indirizzo politico, non pare conforme al calibrato equilibrio del sistema giuridico, ipotizzare una prevalenza *sic et simpliciter* dell'intervento governativo (vieppiù quando la vicenda storica non presenti la minima connotazione pubblicistica, che potrebbe emergere nel caso di delitti procedibili di ufficio, oltre che, fisiologicamente, nel caso di delitto in danno dell'Unione o di uno Stato straniero).

8.2. Si può notare, ancora, come l'art. 8, secondo comma, cod. pen., nel disciplinare il delitto politico commesso all'estero dal cittadino o dallo straniero, precisi che «[s]e si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa, occorre, oltre tale richiesta [di procedimento], anche la querela».

Risulterebbe sistematicamente contraddittorio affermare che, mentre per reati



caratterizzati da una rilevante politicità (oggettiva o soggettiva, ai sensi del terzo comma della disposizione suddetta), debbano necessariamente coesistere le due condizioni di procedibilità previste a difesa degli interessi – eventualmente contrapposti – dello Stato e del soggetto privato, nel caso dei delitti comuni, al contrario, l'impulso istituzionale possa fare le veci, conculcandola, anche della libera autodeterminazione del singolo. Nessuna ragione consente di diversificare, peraltro *contra reum*, la ritualità dell'esercizio dell'azione penale, nel caso in cui il reato non sia commesso in danno di un cittadino italiano.

8.3. Non a caso, quando la procedibilità dipende soltanto dalla discrezionale richiesta dell'autorità competente, altre specifiche disposizioni lo prevedono in maniera non ambigua e conforme al contesto in cui si colloca la norma incriminatrice (in particolare, si veda l'art. 127 cod. pen., secondo cui «[s]alvo quanto è disposto nel titolo primo del libro secondo di questo Codice, qualora un delitto punibile a querela della persona offesa sia commesso in danno del Presidente della Repubblica, alla querela è sostituita la richiesta dal Ministro per la giustizia». In questo caso, l'intervento sostitutorio è stato previsto senza incertezze semantiche, onde evitare la personale esposizione della suprema figura di garanzia istituzionale, peraltro irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni ex art. 90 Cost.).

9. Avuto riguardo alla imprescindibile esigenza di riportare l'intera disciplina a un assetto coerente, si impone, concludendo, l'affermazione del principio di diritto per cui, per la perseguibilità in Italia, ai sensi dell'art. 9, secondo e terzo comma, cod. pen., di un reato commesso all'estero in danno di un soggetto privato straniero, in ordine al quale vi sia stata la sola richiesta di procedimento del Ministro della Giustizia, occorre anche la querela della persona offesa, ove si tratti di reato che, se commesso nel territorio nazionale, sarebbe procedibile a querela.

9.1. Dalle considerazioni che precedono, non può, quindi, definirsi ritualmente introdotto, a seguito della proposizione della sola richiesta di procedimento del 5 agosto 2022, il rapporto giuridico processuale in relazione a una fattispecie incriminatrice che postula (anche) la querela della persona offesa.

Peraltro, in disparte le soluzioni pratiche comunque rinvenibili per il tramite degli ordinari canali diplomatici, le modalità di manifestazione della volontà punitiva del privato sono articolate dal codice di rito in materia tale da non comprimere le possibilità operative della persona offesa (cfr. i citati artt. 333, 337 e 341 cod. proc. pen., che legittimano la proposizione della querela o dell'istanza – «oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di procuratore speciale» – a un agente consolare all'estero, nonché, con sottoscrizione autenticata, mediante recapito da parte di un incaricato o spedizione postale).

9.2. Il difetto di una condizione legittimante per la valida instaurazione del rapporto processuale è stato, dunque, correttamente dichiarato, ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., dalla sentenza del Tribunale di Bari.

10. Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

La qualità di parte pubblica rivestita dal ricorrente lo esonera dalla condanna al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Così è deciso, 16/10/2025



Il Consigliere estensore
ALESSANDRO LEOPIZZI

Il Presidente
GIOVANNI ARIOLLI

