

La III sezione del Consiglio di Stato deferisce due questioni all'Adunanza plenaria riguardanti il perimetro della discrezionalità del Ministro della giustizia (e relativa sindacabilità da parte del giudice amministrativo in caso di mancato esercizio del c.d. potere di blocco) nella decisione delle richieste di assistenza giudiziaria dall'estero, in presenza di atti che si configurano quali atti di c.d. alta amministrazione.

[Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza 23 maggio 2022, n. 4029 – Pres. Corradino, Est. Nocelli](#)

Rogatoria e assistenza giudiziaria in materia penale – Provvedimento ministeriale – Motivazione – Limiti - Deferimento all'Adunanza plenaria

Rogatoria e assistenza giudiziaria in materia penale - Provvedimento ministeriale – *Ne bis in idem* internazionale – Effetti – Deferimento all'Adunanza plenaria.

Vanno deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni:

a) in che limiti, con specifico riferimento al difetto di una motivazione esplicita, il mancato esercizio del potere di blocco da parte del Ministero della giustizia in ordine ad una richiesta di assistenza giudiziaria dall'estero sia sindacabile dal giudice amministrativo, con il conseguente effetto conformativo per l'autorità amministrativa, laddove, comunque, la richiesta di assistenza giudiziaria non sembri violare, manifestamente, né le convenzioni internazionali né l'art. 723 c.p.p. (1);

b) se la violazione del principio del c.d. ne bis in idem internazionale e del principio della doppia incriminazione rientrano tra le ipotesi in cui il Ministero della giustizia avrebbe potuto esercitare motivatamente il proprio potere di blocco, in base alla Convenzione di Merida o all'art. 723, comma 5, c.p.p., o invece rientrano più propriamente, se non esclusivamente, tra le questioni esaminabili dall'autorità giudiziaria in sede di esecuzione, ai sensi dell'art. 724, comma 7, c.p.p. (2).

(1-2) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la terza sezione del Consiglio di Stato ha posto specifici quesiti in tema di legittimità degli atti con cui il Ministero della giustizia ha dato corso alla richiesta di assistenza giudiziaria da parte di autorità estera (nel caso di specie dell'autorità indiana), trasmettendo ai sensi dell'art. 723 c.p.p. alla procura della Repubblica, “*per l'ulteriore corso ai fini dell'esecuzione*”, la richiesta di notifica di citazione per le udienze fissate avanti all'autorità giudiziaria straniera.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato muove dall'impugnazione, con distinti ricorsi, dinanzi al giudice di primo grado, dei provvedimenti con i quali il Ministro della giustizia ha autorizzato l'esecuzione della richiesta, proveniente dall'autorità giudiziaria indiana, di notifica di citazione a carico di una società e suoi amministratori a comparire per le udienze ivi indicate, in relazione a procedimento per il reato di riciclaggio correlato alla fornitura di elicotteri al governo indiano.

I ricorsi sono stati rigettati con [sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 settembre 2021, n. 9900](#) avverso la quale le parti private hanno interposto appelli (principale e incidentale).

Nell'ambito del relativo giudizio si è innestato il deferimento alla Plenaria di cui trattasi.

III. – Con l’ordinanza in rassegna il Collegio giunge alla elaborazione dei quesiti sopra riportati sulla base del seguente percorso argomentativo:

a) sul versante fattuale della vicenda procedimentale e contenziosa:

a1) le parti private avevano già ottenuto, all’esito di precedenti giudizi amministrativi, l’annullamento degli atti con cui il Ministero della giustizia aveva richiesto una prima volta la notifica dell’invito a comparire avanti al giudice di Nuova Delhi, annullamento intervenuto con sentenze [Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020 n. 1480](#) e [n. 1481, 7 maggio 2020, n. 2868](#) (in *Foro it.*, 2020, III, 321, con nota di DE MARZO) e [n. 2869](#) (in *www.giustamm.it*, 2020, 5);

a2) nelle predette sentenze il Consiglio di Stato ha ritenuto, in sintesi, che gli atti con i quali il Ministero della giustizia aveva accolto la richiesta di assistenza giudiziaria, da parte dell’India, erano sforniti di motivazione e non erano stati preceduti da adeguato contraddittorio procedimentale, in violazione, rispettivamente, degli artt. 3 e 7 della [l. n. 241 del 1990](#), le cui disposizioni generali il Consiglio di Stato ha ritenuto applicabili anche alla fase amministrativa della procedura di cooperazione giudiziaria. E’ stata rilevata l’omessa valutazione – distintamente per i diversi soggetti – da parte del Ministero della giustizia:

I) del fatto che vi sia stato lo svolgimento di un processo penale innanzi all’autorità giudiziaria italiana nei confronti dei soggetti interessati (giunto peraltro a compimento nelle more della celebrazione dei giudizi amministrativi definiti dalle citate sentenze n. 1480 e n. 1481 del 2020), con la partecipazione dello Stato estero richiedente l’assistenza (il quale si è a suo tempo costituito parte civile nel corso del processo penale);

II) del fatto che, al momento di emanazione dell’atto di accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria, era stata pronunciata la sentenza di appello, di assoluzione con formula piena, “*perché il fatto non sussiste*”;

III) del fatto che, al momento dell’emanazione dell’atto di accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria, era già intervenuto il provvedimento di archiviazione nei confronti della società, fondato su apprezzamenti di merito, sia fattuale che giuridico, nonché il collegamento con la sentenza della Corte di appello, la quale aveva già assolto con formula piena “*perché il fatto non sussiste*” i soggetti interessati, stante la peculiare connotazione che, nell’ordinamento italiano, caratterizza la responsabilità amministrativa della società ai sensi del [d.lgs. n. 231 del 2001](#);

IV) del fatto che il processo penale innanzi all’autorità giudiziaria italiana (giunto a compimento con la conferma della assoluzione da parte della Corte di cassazione nelle more dei giudizi amministrativi definito dalle citate predette sentenze n. 2868 e n. 2869 del 2020), aveva visto la partecipazione dello Stato estero richiedente l’assistenza, mediante costituzione quale parte civile;

a3) le pronunce del Consiglio di Stato hanno così annullato gli atti con i quali il Ministero della giustizia aveva dato in precedenza corso alla richiesta di

assistenza giudiziaria da parte dell'India per i fatti contestati di corruzione internazionale e di riciclaggio sul presupposto che le note gravate in primo grado, pur concernendo l'esercizio di una funzione di *"alta amministrazione"*, avessero natura provvedimento, per avere, seppure implicitamente, statuito l'insussistenza di cause ostative all'accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria e, conseguentemente, disposto la trasmissione della richiesta dello stato estero alla procura della Repubblica per l'esecuzione;

- a4) con gli atti oggetto del giudizio di primo grado definito con [sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 9900 del 2021](#), cit., il Ministero della giustizia, reiterando provvedimenti analoghi emessi in precedenza, autonomamente impugnati e, come si è appena premesso, già annullati dal Consiglio di Stato, ha concesso l'assistenza richiesta, trasmettendo gli atti alla procura della Repubblica competente per territorio, affinché questa provvedesse agli adempimenti necessari alla notifica;
- a5) gli atti impugnati nel giudizio che ha dato luogo all'ordinanza in rassegna, al pari di quelli già annullati dal questo Consiglio di Stato, non recano, ancora una volta, alcuna motivazione che giustifichi l'accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria da parte dell'India, nonostante le predette sentenze avessero, espressamente, statuito la necessità di motivare l'accoglimento dell'istanza, a fronte delle ragioni, fatte valere in quei giudizi e sostanzialmente reiterate, che osterebbero all'accoglimento dell'istanza e imporrebbero invece, secondo gli appellanti, l'esercizio del c.d. potere di blocco da parte del Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 723 c.p.p.;
- a6) la sentenza T.a.r. per il Lazio n. 9900 del 2021, cit., ha ritenuto di non condividere, come si è premesso, l'orientamento assunto dalla IV sezione del Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 1480 e n. 1481 del 2 marzo 2020, citt. – alle quali si devono aggiungere, per completezza, anche le sentenze n. 2868 e n. 2869 del 7 maggio 2020, citt. sulla medesima falsariga – sia in ordine alla partecipazione procedimentale che all'obbligo di motivazione che contraddistinguono la c.d. fase amministrativa della procedura di assistenza giudiziaria, nel caso di specie proveniente dall'India. Ciò sul rilievo che:
 - I) l'orientamento del giudice d'appello contrasterebbe sia con le previsioni della Convenzione di Merida e, in particolare, con l'art. 46, comma 21, della stessa Convenzione sia, e soprattutto in linea generale – anche a non voler riconoscere la prevalenza, in questa materia, del diritto internazionale pattizio sancita dall'art. 696 c.p.p. – con l'art. 723 c.p.p., poiché l'espressa esposizione delle ragioni ostative all'assistenza è richiesta, dall'art. 723 c.p.p., solo per il caso in cui il potere di blocco sia esercitato;
 - II) ciò, naturalmente, non significa, secondo il Tribunale, che al Ministro sia consentito di accordare l'assistenza giudiziaria senza prima verificare se non sussistano cause ostative, ma soltanto che il Ministro, secondo una previsione che ha assunto il rango di norma primaria dello Stato e che ha

carattere speciale e derogatorio rispetto ai principi generali di cui alla l. n. 241 del 1990, sarebbe stato esonerato dall'obbligo di dare conto, nella motivazione, di tutte le verifiche e valutazioni effettuate, sicché la tutela del soggetto coinvolto rimane circoscritta alla possibilità di chiedere un riesame o di proporre ricorso giurisdizionale;

b) sulla posizione della sezione rimettente:

- b1) è noto che, secondo il disegno legislativo, la procedura di esecuzione in Italia di assistenza giudiziaria richiesta dall'estero ha carattere "misto", perché si compone di due fasi, l'una, quella amministrativa, di competenza del Ministro della giustizia e l'altra, quella giurisdizionale, di competenza dell'autorità giudiziaria;
- b2) a differenza delle altre forme di cooperazione giudiziaria, per le quali sia in fase attiva che in fase passiva è pur sempre il Ministro il soggetto attivo del rapporto internazionale (ad esempio, nel nostro ordinamento è il Ministro che concede o chiede l'extradizione), per il settore dell'assistenza giudiziaria il codice di procedura penale ha attribuito al Ministro un potere di controllo da esercitare nella forma del veto, spettando invece all'autorità giudiziaria sia la formulazione della domanda attiva sia la decisione sull'ammissibilità ed esecuzione della rogatoria passiva;
- b3) l'assistenza giudiziaria, a differenza delle altre forme di cooperazione giudiziaria comportanti effetti più incisivi sulla sovranità dello Stato, è stata infatti concepita, come la stessa denominazione ricorda, in chiave di aiuto circoscritto ad una sfera eminentemente giudiziaria, nella quale le implicazioni politiche risultavano meno frequenti;
- b4) proprio per questo, tradizionalmente, l'intervento del Ministro in materia di assistenza giudiziaria è stato plasmato dal codice di rito in una ottica di salvaguardia di preminenti interessi dello Stato;
- b5) la riforma del 2017 ha inteso ridefinire, sia in fase attiva che passiva, i poteri spettanti al Ministro della giustizia, stabilendo tanto l'ambito del suo intervento quanto l'oggetto delle sue prerogative nella mutua assistenza giudiziaria, in considerazione dei nuovi schemi di cooperazione e nel contesto più o meno qualificato delle relazioni interstatuali;
- b6) le direttrici indicate della legge delega – la [l. n. 149 del 2016](#) – hanno previsto, accanto ad un generale potere di veto attribuito al Ministro per tutte le forme di collaborazione laddove non siano fornite idonee garanzie di reciprocità (art. 4, comma 1, lett. b), un trattamento diversificato delle domande di assistenza a seconda che le stesse provengano o meno dagli Stati membri UE perché, in quest'ultimo caso, il potere di blocco deve essere esercitato nei casi e nei limiti degli strumenti applicabili, mentre per gli altri Stati soltanto in caso di «*pericolo per la sovranità, la sicurezza e gli altri interessi essenziali dello Stato*» (art. 4, comma 1, lett. c), n. 1);
- b7) il potere di blocco alla richiesta di assistenza – così, infatti, "potere", è definito espressamente dalla stessa *rubrica legis* dell'art. 723 c.p.p. – è esercitato del Ministro mediante decreto, per quanto attiene ai rapporti con

Stati che non siano membri dell'Unione, solo in caso di pericolo per la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato o quando risulta evidente che gli atti richiesti sono espressamente vietati dalla legge o sono contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano o quando vi sono fondate ragioni per ritenere che considerazioni relative alla razza, alla religione, al sesso, alla nazionalità, alla lingua, alle opinioni politiche o alle condizioni personali possano influire negativamente sullo svolgimento o sull'esito del processo;

- b8) in questa fase c.d. amministrativa il potere del Ministro, nel dare o nel non dare corso alla richiesta di assistenza giudiziaria, presuppone dunque una preliminare e ampiamente discrezionale valutazione di compatibilità della richiesta stessa con gli interessi dello Stato o con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano e in assenza, comunque, di intenti persecutori e/o discriminatori da parte dello Stato richiedente, mentre è solo nella seconda fase, quella giurisdizionale, e cioè nel procedimento di esecuzione (art. 724, comma 5, c.p.p.), che l'autorità giudiziaria deve valutare, e gli interessati possono far valere, circostanze ostative all'esecuzione della richiesta, circostanze che, in parte, coincidono con quelle che può delibare, in prima battuta, il Ministro, ma che in realtà sono più ampie, se si pensa che il Ministro può valutare *ictu oculi* solo se gli atti richiesti siano "espressamente" vietati dalla legge o siano contrari a principi "fondamentali" dell'ordinamento giuridico italiano (art. 723, comma 5, c.p.p.), mentre in fase di esecuzione l'autorità giudiziaria italiana può negare l'assistenza anche se gli atti siano vietati dalla legge o sono contrari a principi dell'ordinamento giuridico dello Stato (art. 724, comma 7, c.p.p.);
- b9) la valutazione preliminare che spetta al potere ministeriale ha un carattere, se non politico per alcuni aspetti (come taluno ha sostenuto in riferimento, ad esempio, al pericolo per la sovranità dello Stato), di certo altamente discrezionale e si manifesta in un atto motivato di diniego, che deve essere comunicato alle autorità giudiziarie interessate (art. 723, comma 7, c.p.p.);
- b10) la dottrina ha parlato, in questa prospettiva, di una *discrezionalità normativamente orientata* da parte del Ministro della giustizia e, cioè, ancorata a parametri – per quanto a maglie larghe – individuati dalla legge, in presenza dei quali al Ministro è riconosciuto, appunto, un potere di blocco, che si ritiene possa essere esercitato con riguardo alle sole richieste per le quali risulti palesemente inaccettabile la cooperazione, venendo rimessa all'autorità giudiziaria ogni valutazione di non compatibilità eccedente la pura e semplice constatazione *ictu oculi* di inammissibilità;
- b11) allorquando il Ministro dia corso, normalmente, alla richiesta di assistenza giudiziaria, senza intravedere specifiche ragioni ostative all'inoltro di questa all'autorità giudiziaria italiana per l'esecuzione, come nel caso qui controverso, in dottrina si è persino dubitato che la mera trasmissione della richiesta, da parte del Ministro, all'autorità giudiziaria italiana per l'esecuzione della rogatoria sia un atto impugnabile avanti al giudice

amministrativo, per l'assenza di un qualsivoglia contenuto provvedimento;

- b12) una simile tesi, tuttavia, non sembra accettabile e non è stata accolta dalle citate sentenze n. 1480, n. 1481, n. 2868 e n. 2869 del 2020 del Consiglio di Stato, le quali hanno riconosciuto carattere provvedimento all'atto, con cui il Ministero della giustizia si sia limitato semplicemente a dare corso alla richiesta di assistenza giudiziaria proveniente dallo Stato estero e a trasmetterla all'autorità giudiziaria italiana per l'esecuzione, secondo una prospettiva garantistica tale da:
- I) assicurare, appunto, la più piena garanzia giurisdizionale ai soggetti che si assumano lesi da tale atto e, in particolare, dal mancato esercizio del potere di blocco senza motivazione alcuna, pur in presenza di ragioni che invece avrebbero giustificato tale valutazione negativa della richiesta;
 - II) evitare, si deve qui aggiungere, che talune categorie di atti amministrativi siano sottratti al controllo giurisdizionale in contrasto con il dettato costituzionale (art. 113, comma secondo, Cost.);
- b13) nelle menzionate pronunce il Consiglio di Stato ha evidenziato la centralità dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, relativo all'obbligo di motivazione, anche in questa materia, tenendo conto della consolidata giurisprudenza per la quale, ferma la differenza concettuale fra motivazione e giustificazione, vanno motivati tutti gli atti amministrativi in senso proprio, salvo una diversa intensità dell'apparato argomentativo alla luce del loro contenuto intrinseco, con particolare accentuazione di questa intensità al cospetto degli atti lesivi della sfera giuridica dei loro specifici destinatari;
- b14) gli atti con cui il Ministero decide di dare corso alla richiesta di assistenza giudiziaria e di non esercitare il potere di blocco, pur concernendo l'esercizio di una funzione di *"alta amministrazione"*, hanno natura provvedimento, poiché, *"seppure implicitamente"*, statuiscono circa l'insussistenza di cause ostative all'accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria e, conseguentemente, l'accoglimento della relativa istanza, disponendo perciò la trasmissione della richiesta dello Stato estero alla Procura della Repubblica competente, affinché questa ne dia esecuzione;
- b15) in conseguenza della natura di provvedimento amministrativo dell'atto gravato, hanno osservato le citate sentenze, non può ammettersi che esso sia sfornito di motivazione perché *"il Ministero non si poteva limitare a trasmettere la nota, disponendone l'esecuzione, ma avrebbe dovuto valutare le circostanze rilevanti, pronunciandosi sulla rilevanza ostativa o meno della pendenza in Italia del procedimento penale – avente per oggetto i medesimi fatti posti all'esame della autorità giudiziaria dello Stato estero – sia nei confronti degli ex dirigenti della società che nei confronti della stessa società, imputata nella qualità di persona giuridica responsabile"*;
- b16) non indurrebbe a diverse conclusioni, secondo le citate sentenze, la natura latamente discrezionale del potere esercitato dall'amministrazione poiché

- tale potere va, in ogni caso, esercitato sulla base di un'adeguata motivazione, dalla quale innanzitutto si possa evincere se sussistano tutti i presupposti oggettivi previsti dalla legge, sicché, solo a seguito della constatazione di tutti tali presupposti, e della assenza di ragioni ostative, il Ministero può effettuare la propria valutazione, ampiamente discrezionale;
- b17) se tutto questo è vero, specialmente nella controversia qui in esame dove, dopo l'annullamento disposto dalle citate sentenze, il Ministero della giustizia ha reiterato gli atti già annullati senza motivare la propria scelta di non esercitare alcun potere di blocco, occorre tuttavia precisare – e in tal senso è il primo quesito posto all'Adunanza plenaria – in cosa debba sostanziarsi tale obbligo motivazionale e, in particolare, se basti al Ministero semplicemente ritenere, anche in modo implicito, che non sussistano ragioni tali da giustificare l'esercizio di tale potere o, invece, il Ministero debba chiaramente esplicitare in modo analitico e dettagliato, ogniqualvolta dia corso alla richiesta di assistenza giudiziaria, le ragioni per cui non abbia ritenuto che non sussistano, ai sensi dell'art. 723 c.p.p. o, eventualmente, delle convenzioni internazionali applicabili, ipotesi *ex lege* ostative, anche in questa prima fase, all'inoltro della richiesta all'autorità giudiziaria italiana, spiegando, dunque, il perché *non* abbia esercitato il proprio potere di blocco;
- b18) invero, anche per quanto concerne il fondamento e il contenuto dell'obbligo motivazionale in caso di assenso ministeriale alla richiesta o di mera trasmissione della richiesta all'autorità giudiziaria interna, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha richiamato le regole della l. n. 241 del 1990 e, in particolare, l'art. 3 di questa, che prevede l'obbligo di motivazione per tutti gli atti amministrativi, ma il richiamo, pur fondamentale, alla disciplina dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 deve misurarsi con disciplina peculiare, specifica, come quella in questione, relativa ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere, disciplina che, come visto, ad avviso del primo giudice sarebbe addirittura derogatoria rispetto alle regole della l. n. 241 del 1990;
- b19) senza pervenire o aderire a questa ultima conclusione, non condivisibile perché sottrarrebbe gli atti ministeriali, manifestazione di un indubbio potere valutativo di alta amministrazione, ad un qualsivoglia obbligo motivazionale e, dunque, al sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo, si tratta, tuttavia, di comprendere – e in tal senso la questione viene sottoposta all'Adunanza plenaria – se il Ministero, nel dare corso alla richiesta di assistenza giudiziaria, debba rendere conto in modo analitico e dettagliato, all'eventuale destinatario dell'atto, delle ragioni, *di tutte le eventuali ragioni*, per le quali non abbia ritenuto di bloccare la richiesta, anche solo per evitare l'annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione;
- b20) l'obbligo di motivazione, come chiarito dal Consiglio di Stato, è certamente centrale nella manifestazione del potere da parte dell'autorità

amministrativa, perché la motivazione integra il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti ([Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984](#), in *Foro amm.*, 2018, 1675);

- b21) la motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta, secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile ([Cons. Stato, sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629](#)), non potendo perciò il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma;
- b22) la sua assenza non può certo essere di norma emendata o integrata, «*quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata ad hoc dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio*» ([Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2018, n. 5291](#));
- b23) è tuttavia, con riferimento alla specifica fattispecie che qui viene in rilievo, occorre chiedersi se il giudice amministrativo debba solo limitarsi a censurare l'assenza di qualsiasi esplicita motivazione circa il mancato esercizio del c.d. potere di blocco, in sé e per sé, o non debba invece, in presenza di una implicita valutazione, da parte del Ministero, circa l'assenza di ragioni ostative all'accoglimento della richiesta, vagliare, nei limiti in cui glielo consente il suo sindacato giurisdizionale, il rapporto sottostante alla richiesta di assistenza giudiziaria e verificare, in altri termini, se la richiesta non rientri tra le ipotesi a fronte delle quali, secondo le norme delle convenzioni internazionali o l'art. 723 c.p.p., il Ministro avrebbe dovuto valutare quantomeno la possibilità di esercitare il c.d. potere di blocco, secondo il proprio discrezionale apprezzamento, a fronte di una richiesta *ictu oculi* inammissibile o illegittima;
- b24) si chiede in altri termini all'Adunanza plenaria di chiarire se il sindacato del giudice amministrativo, ammissibile per la indefettibile necessità, ai sensi dell'art. 113, secondo comma, Cost., di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva anche contro tutti gli atti della fase amministrativa della procedura di assistenza giudiziaria, nessuno escluso, debba arrestarsi a censurare il solo difetto di una motivazione esplicita o non possa, pur a fronte di una motivazione generica o implicita, valutare se questo mancato esercizio del potere di blocco risponda o meno alla *ratio legis* per cui tale potere di veto è attribuito al Ministro dalle convenzioni internazionali o dalla legge processuale penale;
- b25) il sindacato del giudice amministrativo, in altri termini, non dovrebbe arrestarsi a stigmatizzare il solo difetto di una motivazione esplicita, per

evitare un annullamento inutile dato che il Ministero della giustizia potrebbe reiterare il proprio atto di assenso alla richiesta sul rilievo che essa sfugge alle tassative ipotesi in cui il Ministero può bloccarla, ma a fronte di puntuali contestazioni da parte degli interessati, che dimostrino un concreto e reale interesse ad agire, dovrebbe verificare, secondo i limiti connaturati al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo su atti di questo genere, se la richiesta giudiziaria rientri o meno, per la sua palese illegittimità, tra le ipotesi che il Ministero della giustizia avrebbe dovuto vagliare al fine di esercitare *in limine*, eventualmente, il proprio potere di blocco, senza trasmetterla all'autorità giudiziaria italiana;

- b26) solo in questa ipotesi, senza ovviamente pronunciarsi su un potere mai esercitato (art. 34, comma 2, c.p.a.), il giudice amministrativo potrebbe annullare l'atto privo di motivazione, indicando al Ministero della giustizia la necessità di riesaminare la richiesta al fine di valutare se esercitare, in via eccezionale, il c.d. potere di blocco nei casi tassativi stabiliti dalle convenzioni internazionali o dall'art. 723 c.p.p.;
- b27) d'altro canto, come il Consiglio di Stato ha precisato, se è pur vero che la motivazione del provvedimento amministrativo costituisce il baricentro del legittimo esercizio del potere amministrativo e, per questo, un presidio di legalità sostanziale, è altrettanto vero che il divieto di integrazione postuma della motivazione può essere attenuato, ai sensi del citato art. 21-*octies*, nelle ipotesi, come quella in esame, nelle quali le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili ([Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2019, n. 7225](#)), tenuto conto della specifica disciplina qui applicabile;
- b28) ciò, si badi, non vuol dire vanificare o depotenziare l'obbligo di motivazione, della cui centralità sin qui si è detto, ma contemperare l'affermazione di questo obbligo, ribadita a chiare lettere dalle citate sentenze n. 1480, n. 1481, n. 2868 e n. 2869 del 2020, con la natura del potere (non) esercitato in sede di verifica giudiziale, al fine di evitare formalistici annullamenti per difetto di una motivazione che tuttavia, in sostanza, mai potrebbe giustificare, nemmeno laddove specificamente esternata dall'amministrazione in sede di riedizione del potere dopo l'annullamento giurisdizionale, l'esercizio di questo potere in carenza dei presupposti normativi;
- b29) anche laddove la parte lesa dal provvedimento di ammissione della richiesta di assistenza giudiziaria contesti il mancato esercizio di questo potere c.d. di blocco per l'assenza di una motivazione esplicita, insomma, il giudice amministrativo dovrebbe poter verificare se l'atto di assenso, da parte del Ministro, violi le disposizioni delle convenzioni internazionali o del codice di procedura penale e, in sostanza, le norme attributive del c.d. potere di blocco;
- b30) lo stesso esercizio del potere di blocco qui in esame è finalizzato, giova ribadirlo, alla tutela di interessi statali e, comunque, superindividuali, attinenti al rispetto della sovranità, dei principî basilari dell'ordinamento

giuridico o al principio di non discriminazione, per non parlare della condizione di reciprocità, e non alla tutela, se non mediata e riflessa, delle posizioni del singolo;

- b31) consequenziale a tale prima questione, nel caso di specie, è poi la seconda, che pure viene posta all'Adunanza, e cioè dei limiti in cui il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo possa esplicitarsi sul mancato esercizio del potere, altamente discrezionale, di bloccare l'ammissione della richiesta per l'ulteriore corso, con il conseguente obbligo conformativo, per l'amministrazione, di rideterminarsi e di valutare se sussistano i presupposti per l'esercizio di tale potere nelle ipotesi previste specificamente dalle convenzioni internazionali o dall'art. 723 c.p.p.;
- b32) invero tale questione deve misurarsi con il rilievo che molte, se non tutte, delle dedotte delicate questioni – la violazione del principio del *ne bis in idem* internazionale o, per quanto riguarda il delitto di riciclaggio, della c.d. doppia incriminazione – nel merito non sembrano investire il legittimo esercizio di poteri o di valutazioni che la Convenzione di Merida o l'art. 723 c.p.p. riconoscono *prima facie* al Ministro, come in effetti sembra avere ritenuto anche la sentenza qui impugnata, ma al più questioni di esecuzione, appunto, della domanda di assistenza giudiziaria, da farsi valere ai sensi dell'art. 724 c.p.p. nella c.d. fase giurisdizionale;
- b33) sembra al Collegio che le complesse questioni dedotte sul piano penale e processualpenale debbano essere affrontate e risolte, con tutte le garanzie processuali, nella pertinente sede dell'esecuzione e, cioè, nella fase c.d. giurisdizionale e non già in una prima fase, sommaria, da parte dell'autorità ministeriale, chiamata, come si è detto, solo ad un primo vaglio, appunto *ictu oculi*, relativo alla manifesta inammissibilità o palese illegalità della domanda di assistenza a tutela di interessi statuali o, comunque, superindividuali;
- b34) lo "*slittamento*" o l'anticipazione di queste delicate questioni di natura sostanziale e processuale dalla fase giurisdizionale alla fase amministrativa della rogatoria, dunque, potrebbe costituire un elemento che impedisce o rallenta l'assistenza giudiziaria tra lo Stato estero e quello italiano e comportare una indebita sovrapposizione o commistione tra le valutazioni del giudice amministrativo, pure nelle ipotesi in cui il Ministro abbia ritenuto, seppure implicitamente, ammissibile e non manifestamente illegittima, *ictu oculi*, l'istanza di assistenza giudiziaria, e la successiva più approfondita valutazione dell'autorità giudiziaria penale, con un effetto "*pregiudiziale*" inverso tra la valutazione del giudice amministrativo e quella, invece, necessariamente successiva – in ordine di tempo – ma sicuramente decisiva e, comunque, più ampia effettuata *funditus* dell'autorità giudiziaria penale in sede esecutiva;
- b35) deve essere ritenuto che, anche nel merito, debba essere sottoposta quantomeno a riesame, da parte dell'Adunanza plenaria, la soluzione seguita dalle citate sentenze n. 1480, n. 1481, n. 2868 e n. 2269 del 2020 già

sul piano dell'effetto conformativo, giacché né la questione del *ne bis in idem* internazionale, né quella della doppia incriminazione, attengono a profili che, in ipotesi, avrebbero potuto, anche con una adeguata, esplicita, motivazione in sede di riedizione del potere, giustificare il c.d. potere di blocco *in limine* da parte del Ministero della giustizia, non concernendo alcuna delle fattispecie contemplate né dalla Convenzione di Merida né dall'art. 723 c.p.p. per l'esercizio di tale preliminare e, si ribadisce, altamente discrezionale potere, fermo restando il loro apprezzamento (ed eventuale accoglimento in senso ostativo all'esecuzione) da parte della competente autorità giudiziaria italiana, in sede esecutiva, sia in base alle disposizioni della Convenzione suddetta che ai sensi dell'art. 724, comma 7, lett. a), c.p.p. laddove gli atti appaiano contrari a principî dell'ordinamento giuridico dello Stato, che ai sensi della lett. b), *“se il fatto per cui procede l'autorità straniera non è previsto come reato dalla legge italiana”*.

IV. – Per completezza si segnala:

c) sull'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi:

- c1) [Corte cost., ordinanza 17 marzo 2017, n. 58](#) secondo cui *“secondo un diffuso orientamento della giurisprudenza amministrativa, «il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della L. n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti»”*
- c2) [Corte cost., ordinanza 26 maggio 2015, n. 92](#), in *Riv. Neldiritto*, 2015, 1624 (m), con nota di FRAJOLI GUALDI, secondo cui *“la rimettente non prende in considerazione il fatto che, secondo un diffuso orientamento della giurisprudenza amministrativa, «il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della L. n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti»”*;
- c3) [Corte di giustizia UE, 21 dicembre 2011, C-482/10, Cicala](#), secondo cui:
 - I) *“la l.n. 241/1990, all'art. 1, rinvia in modo generale ai «principi dell'ordinamento comunitario», e non specificamente agli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta, a cui si riferiscono le questioni pregiudiziali od ancora ad altre disposizioni del diritto dell'Unione inerenti l'obbligo di motivazione dei provvedimenti”*;

II) *“in queste circostanze non si può considerare che le disposizioni interessate dalle questioni proposte, in quanto tali, siano state rese applicabili in modo diretto dal diritto italiano”;*

III) *“del pari, non si può ritenere, in tali circostanze, che il rinvio al diritto dell’Unione per disciplinare situazioni puramente interne sia, nel caso di specie, incondizionato, sicché le disposizioni interessate dalle questioni proposte sarebbero applicabili senza limiti alla fattispecie di cui alla causa principale”;*

IV) *“A tal proposito, occorre rilevare che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, non ha affatto affermato che tale rinvio comporta la conseguenza di escludere l’applicazione delle norme nazionali relative all’obbligo di motivazione, in favore degli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta, i quali sono diretti, peraltro, alla luce della loro formulazione, non già agli Stati membri, bensì unicamente alle istituzioni ed agli organi dell’Unione, o ancora di altre disposizioni del diritto dell’Unione relative all’obbligo di motivazione, anche allorquando venga in considerazione una situazione puramente interna, sì da trattare in modo identico le situazioni puramente interne e quelle disciplinate dal diritto dell’Unione”;*

V) *“Di conseguenza, né la decisione di rinvio, né la legge n. 241/1990 apportano indicazioni sufficientemente precise dalle quali potrebbe dedursi che, richiamandosi, all’art. 1 della legge n. 241/1990, ai principi del diritto dell’Unione, il legislatore nazionale abbia inteso, con riferimento all’obbligo di motivazione, realizzare un rinvio al contenuto delle disposizioni degli artt. 296, secondo comma, TFUE e 41, n. 2, lett. c), della Carta o ancora ad altre disposizioni del diritto dell’Unione inerenti all’obbligo di motivazione dei provvedimenti, al fine di applicare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell’Unione”;*

VI) *“non si può dunque concludere che, nel caso di specie, sussista un interesse certo dell’Unione a che sia preservata l’uniformità di interpretazione di dette disposizioni”;*

c3) [Corte cost., 8 giugno 2011, n. 175](#), in *Corriere giur.*, 2011, 1667, con nota di DIDONNA; *Giur. it.*, 2012, 1267 (m), con nota di SIGISMONDI; *Giur. cost.*, 2011, 2266, con nota di SCOCA, secondo cui:

I) *“è vero che la motivazione è diretta a rendere trasparente e controllabile l’esercizio della discrezionalità amministrativa, garantendo così l’imparzialità della pubblica amministrazione nonché la parità di trattamento dei cittadini di fronte ad essa. Non è esatto, però, che il criterio del punteggio numerico sia inidoneo a costituire motivazione del giudizio valutativo espresso dalla commissione esaminatrice”;*

II) *“d’altro canto, va anche considerato che il criterio in questione risponde ad esigenze di buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97, primo comma, Cost.), che rendono non esigibile una dettagliata esposizione, da parte delle commissioni esaminatrici, delle ragioni che hanno condotto ad un giudizio di non idoneità, avuto riguardo sia ai tempi entro i quali le operazioni concorsuali o*

abilitative devono essere portate a compimento, sia al numero dei partecipanti alle prove”;

III) *“neppure può sostenersi che la normativa censurata si ponga in contrasto con l’art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Fermo restando che il criterio del punteggio numerico è idoneo ad esprimere un giudizio sufficientemente motivato, si deve osservare che il citato art. 3, comma 1, va coordinato con l’art. 1, comma 1, della medesima legge n. 241 del 1990, in forza del quale l’attività amministrativa è retta (tra gli altri) da criteri di economicità e di efficacia, che giustificano la scelta del modulo valutativo adottato dal legislatore”;*

c4) [Corte cost., 5 novembre 2010, n. 310](#) (in *Foro it.* 2011, I, 16), secondo cui:

I) *“l’art. 3, 1° comma, l. n. 241 del 1990 (e successive modificazioni) [...] sancisce ed estende il principio, di origine giurisprudenziale, che in epoca anteriore all’entrata in vigore della l. n. 241 del 1990 aveva già affermato la necessità della motivazione, con particolare riguardo al contenuto degli atti amministrativi discrezionali, nonché al loro grado di lesività rispetto alle situazioni giuridiche dei privati, individuando nella insufficienza o mancanza della motivazione stessa una figura sintomatica di eccesso di potere”;*

II) *“L’obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell’azione amministrativa”;*

III) *detto obbligo “è radicato negli art. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principî di buon andamento e d’imparzialità dell’amministrazione e, dall’altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale”;*

d) sul divieto per il giudice amministrativo di pronunciare su poteri amministrativi non ancora esercitati (art. 34, comma 2, c.p.a.): [Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015 n. 5](#), in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2015, 1177, con nota di VAIANO; *Riv.neldiritto*, 2015, 2084, con note di COLASCILLA NARDUCCI; *Riv. dir. proc.*, 2015, 1256, con nota di FANELLI; *Giur. it.*, 2015, 2192 (m), con nota di FOLLIERI; *Dir. proc. amm.*, 2016, 205, con nota di PERFETTI, TROPEA; Cass. civ., sez. un., 12 dicembre 2014, nn. 26242 e 26243 (in *Foro it.*, 2015, I, 862, con nota di richiami di ADORNO e con commenti di PALMIERI-PARDOLESI, DI CIOMMO, MENCHINI, PROTO PISANI;

e) sulla giurisprudenza in tema di atti di c.d. di alta amministrazione:

e1) sulla configurazione di un atto di alta amministrazione e rapporto con il principio di separazione delle competenze: [Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81](#), in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 715 (m), con nota di GAVAGNIN; *Foro amm.*, 2014, 1375, con nota di ANGELUCCI, *Regioni*, 2013, 863, con nota di DE GÖTZEN la quale, sul provvedimento di VIA, data la struttura particolarmente articolata del potere di cui è finale espressione, con forte componente di politicità, ha affermato la legittima competenza di organi politici, come atto di alta amministrazione. Ha evidenziato che:

I) *“la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost.”;*

II) *“l’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione”;*

III) *nella VIA, “a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell’attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell’ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che - nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell’ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico - assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l’art. 97 Cost.”;*

e2) su specifici contenuti degli atti di alta amministrazione:

I) quanto ai provvedimenti di scioglimento degli organi degli enti locali (art. 143 d.lgs. n. 267 del 2000 e, in precedenza, art. 15-bis, l. n. 55 del 1990), [Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103](#), in *Riv. pen. economia*, 1993, 170;

II) sull’atto governativo di annullamento degli atti degli enti locali, [Corte cost., 21 aprile 1989, n. 229](#), in *Dir. regione*, 1989, 97, con nota di CABIDDU;

III) sull’atto con il quale il Governo esercita il potere sostitutivo previsto dall’art. 120 [Cost.: Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 255](#), in *Foro it.*, 2020, I, 1508, con nota di D’AURIA; 27 gennaio 2004, n. 43, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 315, con nota di VENTIMIGLIA; *Urbanistica e appalti*, 2004, 777 (m), con nota di FONTANA; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 629, con nota di DICKMANN; *Guida al dir.*, 2004, 6, 68, con nota di FORLENZA, in *Dir. turismo*, 2004, 368, con nota di MALO; *Dir. e giustizia*, 2004, 8, 45, con nota di GROPPI; *Regioni*, 2004, 1067, con nota di MERLONI;

IV) sull’atto di concessione della cittadinanza: [Cons. Stato, sez. III, 27 febbraio 2019, n. 1390](#):

V) sul decreto di espulsione dello straniero di competenza del Ministro dell’interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato (art. 13 d. lgs. n. 286 del 1998): Cass. civ., sez. un., 15 settembre 2015, n. 18082;

VI) sull’atto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri decide sul dissenso in conferenza di servizi: [Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2016, n. 1779](#), in *Foro amm.*, 2016, 1201;

f) sulla discrezionalità ministeriale su questioni involgenti l’assistenza giudiziaria:

f1) in tema di estradizione: [Cons. Stato, sez. IV, 1° luglio 2021, n. 5019](#), secondo cui *“La discrezionalità ministeriale nel deliberare se concedere l’extradizione,*

trattandosi di potere di alta amministrazione, ha un ampio perimetro e ben può protendersi a valutare, tra l'altro, sia la prospettica tutela dei diritti dell'extradando da parte dello Stato richiedente (le cui "ufficiali e specifiche" rassicurazioni in proposito non possono che essere veicolate per via diplomatica, trattandosi nella specie di rapporti formali fra Entità sovrane), sia la complessiva condotta procedimentale dell'extradando stesso (quale indice da cui desumere la possibile sussistenza di ragioni di opportunità contrarie all'extradizione)";

- f2) con specifico riferimento alle valutazioni discrezionali del Ministro di grazia e giustizia sul grado di affidabilità e di effettività delle garanzie, accordate dallo Stato richiedente l'extradizione, di non infliggere la pena di morte oppure, se inflitta, di non farla eseguire: [Corte cost., 27 giugno 1996, n. 223](#), in *Foro it.*, 1997, I, 2060 nota di PALMIERI;
- f3) sul potere ministeriale di dare corso alla richiesta di assistenza giudiziaria proveniente da un'autorità straniera, ai sensi dell'art. 723 c.p.p., nel testo modificato dalla l. n. 149 del 2017, Cons. Stato, sez. IV. 7 maggio 2020, n. 2868, cit. Nella vicenda ivi trattata, il Consiglio di Stato ha annullato il provvedimento di trasmissione al p.m. della richiesta di notifica di un invito a comparire dinanzi all'autorità giudiziaria penale indiana, rivolto ad una società, imputata quale persona giuridica responsabile per fatti di corruzione internazionale. Ciò in assenza di motivazione in ordine alla ponderazione del ministero, nell'esercizio della funzione di alta amministrazione espressa con il provvedimento in esame, tenuto conto dell'esistenza in astratto di cause ostative all'accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria. La sentenza ha evidenziato che:
- I) *"Quanto all'obbligo di motivazione, esso è affermato dall'art. 3 l. n. 241 del 1990 [...]"*;
- II) *"l'art. 3 ha tenuto conto della consolidata giurisprudenza di questo consiglio, per la quale, ferma la differenza concettuale fra motivazione e giustificazione, vanno motivati tutti gli atti amministrativi in senso proprio, salvo una diversa intensità dell'apparato argomentativo alla luce del loro contenuto intrinseco; a maggior ragione l'obbligo di motivazione deve essere osservato per gli atti lesivi della sfera giuridica dei loro specifici destinatari"*;
- III) pur concernendo l'esercizio di una funzione di *"alta amministrazione"*, ha natura provvedimento la nota che, seppure implicitamente, *"statuisce l'insussistenza di cause ostative all'accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria e, conseguentemente, l'accoglimento della relativa istanza, disponendo perciò la trasmissione della richiesta dello Stato estero alla procura della repubblica competente, affinché questa ne dia esecuzione"*;
- IV) *"in conseguenza della natura di provvedimento amministrativo dell'atto gravato, non può ammettersi che esso sia sfornito di motivazione: il ministero non si poteva limitare a trasmettere la nota, disponendone l'esecuzione, ma avrebbe dovuto valutare le circostanze rilevanti, pronunciandosi sulla rilevanza ostativa o meno della pendenza in Italia del procedimento penale — avente per oggetto i medesimi fatti posti all'esame dell'autorità giudiziaria dello Stato estero — sia nei*

confronti degli ex dirigenti della società che nei confronti della stessa società, imputata nella qualità di persona giuridica responsabile”;

V) *“non induce a diverse conclusioni la natura latamente discrezionale del potere esercitato dall’amministrazione. Tale potere va, in ogni caso, esercitato sulla base di un’adeguata motivazione, dalla quale innanzitutto si possa evincere se sussistano tutti i presupposti oggettivi previsti dalla legge: a seguito della constatazione di tutti tali presupposti, e dell’assenza di ragioni ostative, il ministero può effettuare la propria valutazione, ampiamente discrezionale”;*

VI) ha *“un diverso ambito di applicazione l’art. 46, par. 23, della convenzione internazionale delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dall’assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dall’Italia (con l. n. 116 del 2009), per il quale «Il rifiuto di prestare assistenza giudiziaria reciproca deve essere motivato». Infatti, nei rapporti fra gli Stati firmatari, ciascuno di essi si è obbligato a fornire spiegazioni del proprio operato, per l’ipotesi in cui vi sia il rifiuto di assistenza giudiziaria. Quanto, invece, alle modalità di esercizio del potere nel senso dell’accoglimento della richiesta di assistenza giudiziaria, l’obbligo di motivazione è sancito dall’art. 3 della legge sul procedimento amministrativo”;*

- g) sulle regole in tema di assistenza giudiziaria, tra le diverse:
- g1) sulle norme convenzionali riguardanti l'acquisizione o la trasmissione di documenti o di altri mezzi di prova a seguito di rogatoria: [Corte cost., ordinanza 4 luglio 2002, n. 315](#);
 - g2) sull'esperimento di rogatorie all'estero, disposte in fase dibattimentale, anche senza la presenza del difensore dell'imputato (art. 4 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, sottoscritta a Strasburgo il 20 aprile 1959): Corte cost., 25 luglio 1995, n. 379, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1278;
 - g3) sull’audizione degli imputati mediante videoconferenza nella Convenzione stabilita dall’Unione europea conformemente all’art. 34 del Trattato sull’Unione europea, relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri UE, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000: Corte cost., ordinanza 9 maggio 2004 n. 88, in *Giur. cost.*, 2004, 1031;
 - g4) sul principio di territorialità e convenzioni internazionali: Corte cost., 21 dicembre 1972, n. 187, secondo cui *“Per il caso che la parte offesa risieda all’estero valgono i temperamenti al principio di territorialità che sono apportati dalle convenzioni internazionali di assistenza giudiziaria, stipulate e rese esecutive nello Stato, per effetto delle quali (in attuazione dell’art. 656 del codice di procedura penale) sono rese possibili le assunzioni di testimonianze, le notificazioni e comunicazioni di atti processuali agli interessati, con la opportuna collaborazione (anche in ordine a eventuali ricerche) degli organi giudiziari degli altri Stati contraenti”*.