



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

N.400/A/2019/23.13.29

Roma, data del protocollo

Per pec

OGGETTO: Rilascio del passaporto in caso di sospensione del processo per messa alla prova e ritiro del passaporto rilasciato su autorizzazione del Giudice tutelare.
Risposta a Quesiti.

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

E. p.c.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

(dgit.segreteria@cert.esteri.it)

(contenzioso.segreteria@cert.esteri.it)

ROMA

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO DELLA P.S.

(dipps.555doc@pecps.interno.it)

ROMA

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI
GENERALI DELLA POLIZIA DI STATO

(dipps.559segr@pecps.interno.it)

ROMA

Con l'unito *quesito* (all. n. 1), la Questura di Arezzo ha rappresentato la problematica connessa alle richieste di rilascio di passaporto in favore di soggetti nei cui confronti sia stata disposta, quale modalità alternativa di definizione del processo, la *sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato*, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 168-bis del Codice penale.

Atteso che la norma generale sui passaporti, contenuta nella legge del 21 novembre 1967, n. 1185, nulla ha espressamente previsto sul punto, l'Ufficio richiedente ha chiesto di ricevere chiarimenti, evidenziando anche di aver riscontrato diversificate prassi in sede applicativa.

Sul punto, al fine di disporre di un uniforme, autorevole orientamento, si è ritenuto opportuno acquisire il *parere* del Ministero della Giustizia, interessato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale¹.

¹ Nota del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, DGIT-Ufficio III, Capo Ufficio, protocollo MAE01440902019-08-20, del 20 agosto 2019 e nota del Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo, prot. 3/1/I - 313 (2019), datata 09 agosto 2019 (*allegati nn. 2 e 3*).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Il menzionato parere risulta espressivo di un indirizzo interpretativo sfavorevole al rilascio del passaporto, nelle illustrate circostanze, in quanto fondato sul rilievo per cui <<il trattamento di messa alla prova comporta comunque limitazioni della libertà personale, al pari di quelle conseguenti all'espiazione di una pena restrittiva della libertà personale, situazione per la quale l'art. 3 della l. n. 1185/67 espressamente sancisce il divieto di rilascio del passaporto>> e più diffusamente argomentato nell'allegato carteggio.

L'analisi della questione appena esposta ha costituito, altresì, l'occasione per chiarire un altro aspetto controverso, ugualmente attinente alla disciplina dei passaporti, cioè quello relativo alle condizioni legittimanti la revoca/il ritiro del passaporto rilasciato su autorizzazione del giudice, in favore di figlio minore ovvero al genitore di prole minore.

A tale ultimo riguardo, il Dicastero della Giustizia, concordando con l'interpretazione fornita dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha sostenuto che, nel caso in cui il documento sia stato rilasciato previa autorizzazione del giudice tutelare, la revoca del passaporto potrà essere disposta, ai sensi dell'articolo 12, della l. n. 1185/67, letto in relazione alle lettere a) e b) dell'articolo 3 della medesima legge, solo con una nuova pronuncia dell'autorità giudiziaria, che modifichi o revochi il provvedimento già emesso.

Nell'evidenziare l'importanza dei chiarimenti forniti, si confida nella massima diffusione al personale dipendente interessato all'applicazione.

IL DIRETTORE CENTRALE

Bontempi

Qu. n. 1



QUESTURA DI AREZZO

Divisione Polizia Amministrativa, Sociale e dell'Immigrazione

Categ. 22/B.2019

Arezzo, 18.01.2019

OGGETTO: Sospensione del processo per messa alla prova – Rilascio passaporto – Quesito –


Al Ministero dell'Interno
Direzione Centrale dell'Immigrazione e
della Polizia delle Frontiere

ROMA

Con la legge 28.04.2014, n. 67 entrata in vigore il 17/05/2014, è stata introdotta una modalità alternativa di definizione del processo, "la sospensione del processo con messa alla prova", attivabile sin dalla fase delle indagini preliminari, mediante la quale è possibile pervenire ad una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato, laddove il periodo di prova cui acceda l'indagato/imputato, ammesso dal giudice in presenza di determinati presupposti normativi, si concluda con esito positivo. Poiché tale misura prevede un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna, contenente l'osservanza di prescrizioni attinenti il lavoro di pubblica utilità, ovvero l'attività di volontariato di rilievo sociale, tra le quali il divieto di allontanarsi dal territorio nazionale, si chiede se, non essendo tale misura contemplata tra le condizioni ostantive di cui all'art. 3 della L. 1185/67, si possa procedere al rilascio dei documenti validi ai fini di espatrio o, in virtù delle prescrizioni imposte, sia invece necessario acquisire il nulla osta dell'A.G. competente. Si precisa a tale proposito che in un caso trattato recentemente da questo Ufficio, il giudice, su conforme parere del Pubblico Ministero, ha ritenuto inammissibile la domanda di Nulla Osta presentata dalla difesa. In altri casi, il Giudice ha autorizzato il soggetto di volta in volta ad assentarsi dall'Italia, in costanza di possesso di passaporto. Infine, altro giudice ha equiparato la M.A.P. ad una condanna, in quanto subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità da parte dell'imputato.

Si ringrazia e si resta in attesa di cortese riscontro.

IL QUESTORE
Giona

Ministero dell'Interno-Dip.to della P.S. 

Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere

Prot. 0012805 del 23/01/2019 Entrata Cod. Amm. m_it

AOO: RMPAC1

Base: Archivio.Massimario.0.2.1.2.1



Data: 23/01/2019 13:57:53

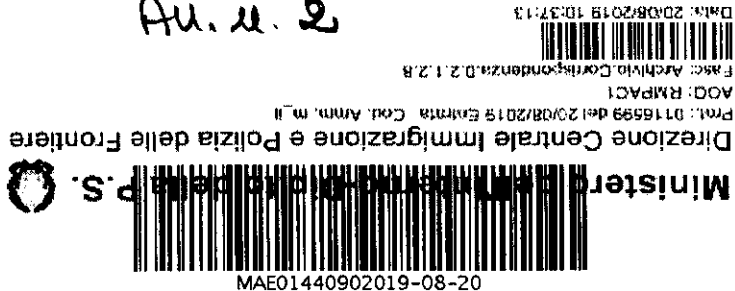


Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

DGIT - Ufficio III

CAPO UFFICIO

Au. n. 2



Protocollo	MAE01440902019-08-20
Data	20 AGOSTO 2019
Classifica	NON CLASSIFICATO
Posizione	K/D1
Tipo Elettera	STANDARD

Per MININTERNO DC IMMIGRAZIONE
FRONTIERE
VIA TUSCOLANA 1548
00173 ROMA RM
IT

Mezzi Trasmissivi MININTERNO DC IMMIGRAZIONE FRONTIERE - PEC - DIPPS.DIRCENTIMM.AAGG@PECPS.INTERNO.IT

Oggetto PARERE IN MERITO AL RILASCIO DEL PASSAPORTO IN CASO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO PER MESSA ALLA PROVA E IN MERITO AL RITIRO DEL PASSAPORTO RILASCIATO SU AUTORIZZAZIONE DEL GIUDICE TUTELARE

Riferimento

Testo In riscontro alla Nota di codesto Ministero n. 400/A/2019/14.5.1 del 21.02.2019 relativa alla richiesta di parere in merito al rilascio del passaporto a favore di un soggetto nei cui confronti sia stata disposta la sospensione del processo con messa alla prova, ai sensi dell'art. 168 bis codice penale, si allega il parere espresso dal Ministero della Giustizia secondo cui tale modalità alternativa alla definizione del processo penale configura una causa ostativa al rilascio del documento di viaggio.

Si segnala che il Ministero della Giustizia si è, altresì, pronunciato su un diverso quesito, di cui si riporta il testo, posto dallo scrivente Ufficio, relativo al ritiro del passaporto rilasciato su autorizzazione del giudice tutelare ai sensi dell'art. 3 lett. lett. a) e b) della legge n. 1185/1967.

“È pendente un ricorso gerarchico avverso un decreto emesso da una Questura con cui viene ordinata l'annotazione dell'inibitoria all'espatrio sulla carta di identità rilasciata ad un minore previa autorizzazione del giudice tutelare, ai sensi dell'art 3 lett. a) legge 1185/1967. Si fa presente che il ritiro è stato disposto dalla Questura a seguito della dichiarazione dell'altro genitore con cui revocava l'assenso all'espatrio del predetto minore.

A parere dello scrivente Ufficio, appare opportuno adottare una soluzione interpretativa degli artt. 3 e 12 della predetta legge tesa ad evitare che la decisione già assunta dall'organo giudiziario, previa valutazione delle circostanze del caso concreto e alla luce del superiore interesse del minore, possa risultare vanificata da una successiva determinazione amministrativa di natura meramente accertativa, adottata sulla base di una dichiarazione del privato che potrebbe peraltro celare intenzioni strumentali e pretestuose non verificabili in sede amministrativa.

Si ritiene, dunque di distinguere due ipotesi, riconducibili agli artt. 3 lett. a) e 12 co. 1:

a. documento rilasciato con assenso di entrambi i genitori: la revoca dell'assenso da parte di uno di essi obbliga l'autorità amministrativa ad adottare un provvedimento di ritiro del documento di viaggio, trattandosi di attività vincolata;

b. documento rilasciato su autorizzazione del giudice tutelare: il ritiro potrà essere disposto solo previa modifica o revoca del decreto ex art. 742 c.p.c. da parte del giudice tutelare. Nella seconda ipotesi non appare, quindi, sufficiente la revoca dell'assenso, tra l'altro mai prestato, da parte del genitore, ma sarà necessario sollecitare un nuovo intervento da parte dell'autorità giudiziaria. La predetta revoca, infatti, non può essere considerata quale circostanza sopravvenuta legittimante il ritiro del documento ai sensi dell'art. 12, in quanto, in presenza di documento emesso su autorizzazione giudiziale, l'assenso non costituisce un presupposto per lo stesso.

Si ritiene che detta interpretazione possa essere estesa anche alla fattispecie di cui alla lett.

b) dell'art. 3 della predetta legge, relativa al rilascio del passaporto in favore del genitore di prole minore; anche in questo caso, infatti, il documento può essere rilasciato in presenza di uno dei seguenti presupposti: assenso dell'altro genitore o autorizzazione del giudice tutelare.

In caso di emissione del documento su autorizzazione del giudice tutelare, sia nella fattispecie di cui all'art. lett. a) che in quella di cui alla lett. b) della legge 1185/1967, il ritiro dello stesso, disposto sulla base della sola dichiarazione dell'altro genitore di revoca dell'assenso, contrasterebbe con la decisione già assunta in sede di volontaria giurisdizione”.

Concordando con l'interpretazione proposta dallo scrivente, il Ministero della Giustizia sostiene che, nel caso in cui il documento venga rilasciato su autorizzazione del giudice tutelare in quanto uno dei genitori ha rifiutato di rendere l'assenso, il ritiro del passaporto potrà essere disposto, ai sensi dell'art 12 della predetta legge, solo previa modifica o revoca del decreto ex art. 742 c.p.c. da parte del giudice tutelare.

Si sarà grati per cortese condivisione del parere con gli uffici periferici.

CAPO UFFICIO

IVA.PALMIERI

Allegati

79709e27_1502_415b_812c_070b579dbbc1.pdf
Parere_giustizia_passaporti.pdf



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

3/1/1 - 313 (2019)

Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
DIGIT-Ufficio III



OGGETTO: Richiesta parere in merito al rilascio del passaporto in caso di sospensione del processo per messa alla prova e in merito al ritiro del passaporto rilasciato su autorizzazione del giudice tutelare.

(Vs. Rif. Mae 01349542019-07-30)

I. Con riguardo al primo dei quesiti proposti, relativo alla richiesta di passaporto presentata da soggetto nei cui confronti sia stata disposta, quale modalità alternativa alla definizione del procedimento penale, la sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 168 bis del codice penale, si conviene con la soluzione proposta da codesto Ufficio, fondata sul rilievo che il trattamento di messa alla prova comporta comunque limitazioni della libertà personale, al pari di quelle conseguenti all'espiazione di una pena restrittiva della libertà personale, situazione per la quale l'art. 3 della l. n. 1185/67 espressamente sancisce il divieto di rilascio del passaporto.

In tal senso depone la considerazione che il trattamento applicato all'imputato su sua richiesta -alternativo alla pena che gli sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna- deve comunque contenere, a mente dell'art. 464 bis, comma 4, c.p.p., prescrizioni comportamentali che possono includere l'osservanza di una serie di obblighi relativi alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentare determinati locali, oltre a quelli essenziali al reinserimento dell'imputato e relativi ai rapporti con l'ufficio di esecuzione penale esterna e con eventuali strutture sanitarie specialistiche, nonché prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale, la cui afflittività è esplicitamente riconosciuta dall'ordinamento.

La durata delle limitazioni di libertà patite dal soggetto messo alla prova, infatti, incide direttamente sull'entità della pena che costui andrà ad eseguire, qualora il procedimento penale,

ripreso il suo corso per effetto della revoca o dell'esito negativo della prova, si concluda con una condanna penale.

Lo sancisce espressamente l'art. 657 bis c.p.p., prevedendo che *"in caso di revoca o di esito negativo della messa alla prova, il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita"* e dettando gli specifici criteri di ragguaglio del tempo di durata del trattamento di messa alla prova con le pene detentive e con quelle pecuniarie.

Ciò posto, qualora si consentisse il rilascio del passaporto al soggetto sottoposto al trattamento di messa alla prova, si creerebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto al soggetto in esecuzione di pena.

Costui, se affidato in prova al servizio sociale ex art. 47 ord. pen., per effetto del disposto dell'art. 3, lett. d), non potrebbe trascorrere all'estero neppure una sola giornata, mentre il sottoposto al trattamento in prova che, utilizzando il titolo rilasciato, dovesse espatriare, vedrebbe comunque detratti, ex art. 657 bis c.p.p., anche i giorni trascorsi all'estero dall'entità della pena eseguibile, nel caso in cui il procedimento penale, ripreso il suo corso, si concludesse nei suoi confronti con una sentenza di condanna.

La soluzione proposta, peraltro, non sembra presentare criticità neppure valutando la natura del provvedimento con il quale il giudice sospende, ex art. 464 bis c.p., il procedimento per messa alla prova.

Tale provvedimento, infatti, comunque presuppone da parte del giudice una verifica in negativo degli estremi per pronunciare una sentenza di proscioglimento identica a quella richiesta dall'art. 444 c.p.p. per la sentenza che applica su richiesta una pena, pronuncia che pure comporta, qualora risulti eseguibile la pena da essa applicata, l'operatività del divieto di rilascio del passaporto, come sancito dall'art. 3, lett. d) l. n. 1185/67.

La propugnata interpretazione estensiva del divieto in questione, infine, non viola il divieto di analogia *"in malam partem"*, avendo la giurisprudenza amministrativa da tempo affermato che l'art. 3 della legge n. 1185/1967 *"non può essere inteso come una norma di carattere penale, o processuale penale e quindi la sua interpretazione deve rispondere a criteri teleologici (lo scopo della norma secondo l'intenzione del legislatore) anziché letterali e garantistici (favor rei, favor libertatis, etc.)."*

Si tratta, invero, di una norma di carattere essenzialmente amministrativo, correlata alla giustizia penale ma solo nel senso che il suo scopo è quello di assicurare l'effettività della sanzione penale e di evitare che il condannato si sottragga agli obblighi derivanti dalla sentenza..." (così, Cons. di

ragionevole invece!
condannato vs in prova e
susceptibile di veder estinto il
reato ascrittogli in caso di
esito positivo

Stato, Sez. III, sent. n. 3348 del 6 giugno 2012, cui adde Cons. di Stato, Sez. III, sent. n. 3532 del 14 luglio 2015).

II. Altrettanto condivisibile appare la soluzione interpretativa proposta da codesto Ufficio con riguardo alle condizioni legittimanti il ritiro del passaporto rilasciato su autorizzazione del giudice tutelare.

Le condizioni alle quali è subordinato il rilascio del passaporto al minore paiono chiaramente individuate - in via alternativa - dall'art. 3, primo comma, lettera a) della l. n. 1185/67 nell'assenso di entrambi i genitori che esercitano la responsabilità genitoriale o, qualora esso manchi, nell'autorizzazione del giudice tutelare.

Del resto, la disposizione in questione, sancendo che non possono ottenere il rilascio del passaporto *"coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla responsabilità genitoriale o alla potestà tutoria, siano privi dell'assenso della persona che la esercita e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell'assenso anche di questa; o, in difetto, dell'autorizzazione del giudice tutelare"*, sembra ribadire il medesimo principio sotteso al secondo comma dell'art. 316 c.c., che consente all'A.G. di intervenire sulle questioni di particolare importanza per i figli minori solo in caso di contrasto fra i loro genitori, essendo evidentemente ultroneo che, sulla compatibilità dell'espatrio con l'interesse del minore, l'A.G. sovrapponga, in assenza di una ragione giustificatrice evidente, la propria valutazione a quella compiuta concordemente dai genitori del minore.

Il medesimo criterio informa l'analoga la previsione della lettera b) dell'art. 3 l. n. 1185/67 che vieta il rilascio del passaporto al genitore di prole minore senza *"l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non è necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore"*, avendo il legislatore anche in tal caso ritenuto che l'assenso dell'altro genitore rivei plausibilmente la concreta insussistenza del rischio che il richiedente il passaporto si sottragga, espatriando, all'adempimento dei propri doveri rispetto al figlio minore.

Ciò posto, il tenore letterale dell'art. 12 della legge in esame, che disciplina le ipotesi di revoca del passaporto *"Il passaporto è ritirato... quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il diniego."*, non sembra consenta interpretazioni difformi da quella proposta, secondo la quale il passaporto deve essere ritirato:

- a) quando viene meno il comune assenso dei genitori, perché uno dei due revoca l'assenso precedentemente prestato in favore del rilascio del titolo per l'espatrio al figlio minore (o all'altro genitore), sicché rivive la necessità di far valutare la compatibilità di quell'espatrio all'A.G.;
- b) quando è revocata l'autorizzazione del giudice tutelare che, in presenza del dissenso di uno dei due genitori, ha costituito la condizione legittimante per il rilascio del titolo, con la conseguenza che, per il riottenimento del passaporto, sarà necessario il concordato assenso dei due genitori.

Se, dunque, già il tenore letterale dell'art. 12 sembra ostare all'inclusione fra le cause legittimanti il ritiro del passaporto della volontà contraria all'espatrio manifestata dal genitore, qualora il mancato assenso da parte del medesimo genitore al rilascio del titolo sia stato già superato dal provvedimento giudiziale, tale opzione interpretativa pare non reggere neppure sotto un profilo logico-sistematico.

Non avrebbe, infatti, alcun senso imporre al genitore che chiede il rilascio del passaporto, per sé o per il figlio minore, di ricorrere al giudice tutelare per superare l'omesso assenso dell'altro genitore, se poi a quest'ultimo si consentisse di rendere inefficace l'autorizzazione giudiziale, solo manifestando nuovamente il proprio dissenso: così opinando si finirebbe per sancire l'impossibilità di espatrio, in concreto, del figlio minore o del genitore di prole minore, se non nei casi di assenso dell'altro genitore, contrariamente all'intento chiaramente manifestato dal legislatore.

Giova, infine, segnalare che la soluzione proposta è pienamente compatibile anche con la natura dell'autorizzazione del giudice tutelare al rilascio del passaporto, senza l'assenso o contro la volontà dell'altro genitore, quale individuata dalla giurisprudenza di legittimità, che la definisce come un provvedimento non vincolato, ma subordinato alla valutazione dell'interesse del minore, reclamabile, oltre che revocabile e modificabile in ogni tempo, in quanto volto non a dirimere in via definitiva un conflitto tra diritti soggettivi dei genitori, ma a valutare la corrispondenza del mancato assenso di uno di loro all'interesse del figlio (cfr., sul punto, Cass., Sez. I, sent. n. 2696 del 5 febbraio 2013, e Cass., sez. VI, ord. n. 21667 del 23 ottobre 2015).

9 AGO. 2019

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

Mario Vitello

