



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

DGIT - Ufficio II

ELETTERA

A: Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza Ufficio IV – Amministrazione generale del dipartimento polizia amministrative e di sicurezza (UAG)

Oggetto: ISTITUTO DELLA MESSA IN PROVA QUALE CAUSA OSTATIVA AL RILASCIO DEL PASSAPORTO: TRASMISSIONE ELEMENTI MIN. GIUSTIZIA FORNITI PER PARERE ALL'AGS.

Sintesi: Si trasmettono gli elementi forniti dal Ministero della Giustizia, nell'ottica di un parere congiunto all'Avvocatura dello Stato, per le opportune valutazioni.

Con riferimento alla richiesta di disponibilità avanzata a codesta Amministrazione e al Ministero della Giustizia dalla scrivente Direzione Generale con Nota Prot. n. [REDACTED] del [REDACTED] in relazione alla richiesta di parere consultivo all'Avvocatura Generale sul tema in oggetto, si trasmettono in allegato gli elementi di valutazione qui fatti pervenire dal sopra citato Dicastero.

La scrivente Direzione Generale, anche alla luce dell'aggiornata valutazione elaborata dal Ministero della Giustizia, ritiene che ogniqualvolta ci si trovi innanzi all'istituto della Messa alla prova in forza del combinato disposto degli artt. 186 bis c.p. e 464 bis c.p.p. ovvero ci si trovi nell'*itinere* del procedimento penale, ove quindi non sia ancora presente una sentenza di condanna passata in giudicato, il summenzionato istituto **non rappresenti** una causa ostativa al rilascio del passaporto. Ciò nelle more della definizione del sopra richiamato parere consultivo che l'Avvocatura Generale dello Stato - si auspichi - possa rilasciare in tempi ragionevoli e su cui sarà cura dello scrivente aggiornare tempestivamente codesta Amministrazione.

Il Capo Ufficio

[REDACTED]

[REDACTED]



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
UFFICIO LEGISLATIVO

[Redacted]

Al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie
-Direttore Centrale per i servizi consolari-

e p.c.

Al Signor Capo di Gabinetto
SEDE

OGGETTO: elementi di valutazione in tema di istituto di messa alla prova quale causa ostativa al rilascio del passaporto, anche ai fini della richiesta di parere consultivo all'Avvocatura Generale dello Stato.

RIFERIMENTO: nota prot. [Redacted]

Questo Ufficio è investito dal MAECI, Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie, Direzione Centrale per i Servizi Consolari, di una richiesta di disponibilità ad acquisire dall'Avvocatura dello Stato un parere consultivo, *ex art.* 13 R.D. n. 1611/33, o comunque di fornire elementi di valutazione, in materia di pendenza del procedimento di messa alla prova quale causa ostativa al rilascio del passaporto, ai sensi dell'articolo 3, lettera *d*), della Legge n. 1185/67, nella prospettiva di pervenire ad un'applicazione uniforme della normativa in rapporto alla messa alla prova, in sede di richiesta di un passaporto da parte di un cittadino in Italia o all'estero.

L'amministrazione da cui proviene la richiesta riferisce: nello specifico, di essere stata investita di un ricorso gerarchico, avverso un provvedimento di una questura di diniego al rilascio del passaporto, richiesto da un soggetto nei cui confronti era stata disposta, quale modalità alternativa alla definizione del procedimento penale, la sospensione del processo con messa alla prova *ex art.* 168 bis *c.p.*; più in generale, di essere chiamata spesso a confrontarsi con la tematica della richiesta di rilascio del passaporto da parte di cittadini indagati o imputati, che hanno coltivato l'istituto in questione, nelle more della sentenza definitiva del procedimento penale.

Ritiene questo Ufficio di fornire all'Amministrazione interessata i seguenti elementi di valutazione, che inducono a prediligere la soluzione negativa circa la riconducibilità di tale fattispecie alla causa ostativa di cui all'articolo 3, lettera *d*), della Legge n. 1185/67.

Tale disposizione vieta, infatti, il rilascio del passaporto a "*coloro che debbano espriare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, sempreché la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto*".

La direzione in cui si muove il sistema induce a ritenere superato il precedente parere di segno difforme espresso sul punto da questo Ufficio, nel quale, in assenza di una previsione normativa espressa, e di fronte alla natura ibrida dell'istituto della M.A.P., si valorizzavano le limitazioni alla libertà personale connesse al trattamento in prova, assimilandole a quelle conseguenti all'espiazione di una pena detentiva, situazione per la quale è appunto sancito espressamente il divieto di rilascio del passaporto. Invero, la *ratio* della causa ostativa al rilascio del documento (vale a dire la necessità di assicurare l'espiazione della pena restrittiva della libertà personale) trova rilievo nella fase propriamente esecutiva di un accertamento di responsabilità pieno, che non si apprezza nel provvedimento di ammissione al trattamento in prova nell'attuale quadro normativo. Lo stesso risulta infatti mutato in conseguenza della riforma di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che ridisegna l'istituto della M.A.P. in modo tale che il contenuto *latu sensu* afflittivo del trattamento in prova e delle prescrizioni che lo accompagnano non vale di per sé a consentire l'equiparazione, ai fini che ci interessano, tra l'esecuzione del programma di trattamento e l'espiazione della pena detentiva.

L'istituto della M.A.P., che si colloca a cavallo tra la disciplina sostanziale (quale causa di estinzione del reato) e quella processuale (rito alternativo consensuale, cfr. Corte Cost. n. 240 del 2015, che lo ha collocato nell'ambito dei procedimenti speciali alternativi al giudizio destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo), è stato irrobustito in maniera considerevole -in forza delle innovazioni di chiaro favore apportate dal legislatore della riforma del 2022- nelle proprie caratteristiche tipiche, le quali si conformano alle finalità di deflazione giudiziaria e carceraria e di risocializzazione della persona imputata (come ben chiarito nella relazione illustrativa al decreto legislativo nonché in quella redatta dall'ufficio del massimario della Corte di Cassazione).

I tratti salienti dell'intervento innovatore risultano l'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto e l'attribuzione al pubblico ministero della titolarità di un potere di impulso o sollecitazione nei confronti dell'imputato, finalizzato all'attivazione del procedimento sin dalla fase delle indagini preliminari; in tal modo l'intervento, nel favorire il ricorso all'istituto stesso per gli scopi già illustrati, risulta mirato ad esaltare la centralità dell'elemento consensuale e della scelta dell'imputato riguardo il trattamento in prova, così da rendere recessivo l'apprezzamento del trattamento stesso quale sanzione penale e da rafforzare la conformità del medesimo al principio della presunzione di innocenza di cui all'articolo 27, comma 2, Cost. Sul punto, la Corte costituzionale (sentenza n. 91 del 2018) ha evidenziato come la misura della M.A.P. sia difficilmente accostabile ad una vera e propria sanzione penale, stante tale centralità dell'elemento consensuale: *"...se è vero che nel procedimento di messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta ... viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna"*, chiarendo altresì come il trattamento programmatico *"non è ... una sanzione penale, eseguibile coattivamente, ma dà luogo a un'attività rimessa alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso"*. La stessa Corte ha anche messo in risalto come non manchi nel procedimento, in via incidentale, *"una considerazione della responsabilità dell'imputato, posto che il giudice, in base all'art. 464 quater, comma 1, cod. proc. pen., deve verificare che non ricorrano le condizioni per «pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129» cod. proc. pen."*. Tale considerazione risulta tuttavia subordinata in ragione del ruolo che assume la volontà dell'imputato, il quale solo può rinunciare ad avvalersi della facoltà di contestare l'accusa in dibattimento, sicché, alla luce anche della rivisitazione dell'istituto effettuata dal legislatore della riforma, sulle tracce indicate dal giudice delle leggi, si ritiene che la matrice consensuale della scelta del rito e della sua esecuzione valga ad escludere il carattere penale della sanzione. Su tale posizione si era già assestata, nel novembre del 2019, anche la Suprema Corte di Cassazione (sent. n. 49478/19), escludendo, sia pure ai differenti fini della confisca, l'equiparazione tra la sentenza di condanna e

quella di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova, in forza dell'inidoneità di tale decisione ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità.

Per altro verso, non si può escludere che, all'esito della revoca o di esito negativo della messa alla prova, il giudizio vero e proprio si concluda con una sentenza di proscioglimento, diversi essendo i presupposti del giudizio svolto in via preliminare ex art. 129 c.p.p. da quelli del giudizio svolto all'esito del processo ex art. 530 c.p.p., sicchè, anche da questa prospettiva, l'operatività del divieto di rilascio del passaporto nella fase in cui il procedimento è sospeso apparirebbe priva di giustificazione.

Vi è da aggiungere poi che il deciso ridimensionamento degli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento, quale risulta all'esito della riforma del 2022, indebolisce anche l'argomento dell'assimilazione tra le due pronunce in chiave ostativa al rilascio del titolo per l'espatrio, siccome fondato sull'identità della valutazione dell'esclusione dei presupposti per la sentenza di proscioglimento ai sensi dell'articolo 129 c.p.p. Inoltre, l'anticipazione alla fase delle indagini preliminari della possibilità di accesso alla M.A.P., quale voluta dal legislatore delegato, vale ad allontanare ancor più il trattamento in prova dalla fase esecutiva della sanzione penale, nel cui ambito si colloca la normativa in materia di rilascio del passaporto. Tale conclusione non appare inficiata dalla circostanza che la durata delle limitazioni di libertà sofferte dal soggetto ammesso alla prova possa poi incidere direttamente sull'entità della pena che costui andrà ad eseguire, in caso di revoca o esito negativo del trattamento, ai sensi dell'articolo 657 *bis* c.p.p., trattandosi di norma di garanzia per il condannato, intesa a valorizzare il periodo già trascorso in condizione di limitazioni della libertà personale.

Ogni altra questione riguardante l'eventuale incidenza dei periodi trascorsi all'estero sulla determinazione definitiva dell'entità della pena o, prima ancora, la compatibilità dello stesso espatrio con la prosecuzione del trattamento in prova non potrà che riguardare l'impegno, rispettivamente, del pubblico ministero ex art. 657 *bis* c.p.p. o del giudice della cognizione.

M.E.M.

26 GEN. 2024

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

