

**DOTTRINA**

FRANCESCO BAIANO – La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale . . . . . 251

ENRICO GULLOTTI – La sicurezza urbana tra profili normativi e aspirazioni dei cittadini . . . . . 267

FEDERICA PAPA – Ordine pubblico e sicurezza: la ricostruzione del concetto, specie ai fini della “pubblica sicurezza” . . . . . 299

**GIURISPRUDENZA**

CASSAZIONE PENALE

MASSIMARIO

Armi – Armi da guerra – Dismissione dalla dotazione di un esercito – Rilevanza – Esclusione. . . . . 315

Armi – Confisca – Obbligatorietà per tutti i reati concernenti le armi – Sussistenza – Operatività anche nel caso di estinzione del reato per oblazione – Sussistenza – Casi di esclusione – Ragioni. . . . . 315

Armi – Detenzione abusiva – Trasferimento di armi nell’ambito della stessa circoscrizione territoriale del locale ufficio di P.S. – Obbligo di ripetizione della denuncia – Sussistenza – Ragioni – Omissione – Conseguenze. . . . . 316

Associazione per delinquere – Condotta del partecipe – Mera contiguità, vicinanza o disponibilità nei confronti di esponenti di spicco – Sufficienza – Esclusione. . . . .	317
Atti persecutori – Condotta di danneggiamento quale modalità esclusiva di consumazione del reato di atti persecutori – Concorso di reati – Ammissibilità – Ragioni – Fattispecie: reiterazione della foratura delle gomme dell’auto della persona offesa. . . . .	317
Caccia – Agenti di vigilanza – Guardie volontarie – Qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria – Esclusione – Conseguenze – Fattispecie. . . . .	318
Furto – Circostanze aggravanti – Cose esposte alla pubblica fede – Furto in supermercato – Tentativo – Dispositivo “antitaccheggio” – Circostanza aggravante – Sussistenza – Ragioni. . . . .	319
Misure di prevenzione – Provvedimenti di natura patrimoniale – Confisca di beni intestati a terzi – Accertamento del giudice di merito – Beni intestati al coniuge o ai figli o ai conviventi – Presunzione di disponibilità – Oneri di accertamento da parte del giudice – Differenza con l’ipotesi di beni intestati ad altre persone fisiche o giuridiche. . . . .	319
Misure di prevenzione – Confisca di beni fittiziamente intestati a terzi – Posizione processuale del proposto adesiva a quella dei terzi – Appello del proposto avverso il decreto di confisca – Ammissibilità – Esclusione – Ragioni. . . . .	320
Prove – Mezzi di prova – Documenti – Prova documentale – Riprese video non effettuate nell’ambito delle indagini preliminari – Natura – Prove documentali acquisibili ex art. 234 cod. proc. pen. – Mancanza di sottoscrizione – Inutilizzabilità – Esclusione. . . . .	321
Prove – Mezzi di ricerca della prova – Intercettazioni di conversazioni o comunicazioni – Dichiarazioni rese confidenzialmente alla polizia giudiziaria da persona che si rifiuti di deporre – Registrazione nel corso di intercettazione ambientale regolarmente autorizzata – Utilizzabilità. . . . .	321

Ricettazione – Acquirente di un prodotto con marchio contraffatto o comunque di origine e provenienza diversa da quella indicata – Acquisto non destinato all’uso e consumo personale – Illecito configurabile – Ricettazione. . . . .	322
Rivelazione di segreti di ufficio – Concorso dell’“extraneus” – Presupposti – Istigazione o induzione – Necessità – Fattispecie: informazioni in procedura fallimentare. . . . .	323
Sicurezza pubblica – Turbative nello svolgimento di manifestazioni sportive – Invasione di campo – Condotta posta in essere da soggetti ammessi nel recinto di gioco ai sensi delle norme federali – Reato previsto dall’art. 6 bis, comma secondo, L. 401 del 1989 – Configurabilità – Fattispecie: dirigenti e allenatore in concorso con giocatori per aggressione all’arbitro. . . . .	323
Stupefacenti – Associazione di traffico di stupefacenti – Organizzatore – Nozione – Fattispecie: snodo italiano di traffico dal Sudamerica. . . . .	324
Stupefacenti – Attenuanti – Collaborazione concernente lo spaccio ovvero l’attività dell’associazione – Differenze – Conseguenze – Obbligo di motivazione. . . . .	325
Stupefacenti – Circostanze aggravanti – Ingente quantità – Configurabilità – Criteri di individuazione. . . . .	325

## QUESTIONI E COMMENTI

ANTONIO DE PASCALE, MARCO BONAZZI – L’evoluzione dei Servizi a cavallo nella Polizia di Stato: <i>una prossimità ante litteram?</i>	329
STEFANO DI PINTO – I delitti di omesso controllo e di ostacolo all’esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza in materia societaria . . . . .	355

## I LIBRI

### ANTOLOGIA DI RIVISTE

Archivio Penale, ed. Università di Pisa, fasc. n. 3, settembre–dicembre 2016. . . . .	365
Cassazione Penale, anno LVI, n. 11, novembre 2016; n. 12, dicembre 2016. . . . .	365
Gnosis, Rivista italiana di intelligence, n. 4 del 2016. . . . .	368
La Giustizia Penale, Rivista mensile di Dottrina Giurisprudenza e Legislazione, anno CXXI, n. 8-9, agosto-settembre 2016; n. 10, ottobre 2016; n. 11, novembre 2016; n.12, dicembre 2016.	369

### RECENSIONI

PAOLA COCO, <i>Il c.d. "femminicidio". Tra delitto passionale e ricerca di un'identità perduta</i> , Jovene Editore, Napoli, 2016, pagg. 286, E. 28,00. . . . .	371
---	-----

## LEGGI, DECRETI E CIRCOLARI

### LEGGI E DECRETI

Sanità pubblica – Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie. Legge 8 marzo 2017, n. 24 (in <i>Gazz. Uff.</i> n. 64 del 17 marzo 2017) .	381
---	-----

## CIRCOLARI

Armi – Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 14 settembre 2016, recante “Modalità per assicurare l’ef- fettiva uscita dal territorio dello Stato, mediante l’uscita dal territorio doganale dell’Unione europea, delle armi, loro parti e componenti essenziali e munizioni destinate all’esportazione nonché per disciplinare l’esportazione o il trasferimento temporaneo di armi comuni da sparo, per uso sportivo o di caccia, per finalità commerciali ai soli fini espositivi durante fiere, esposizioni, mostre, o di valutazio- ne e riparazione”. Ministero dell’Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Ufficio per l’Amministrazione Generale – Polizia Amministrativa e Sociale – Circolare n. 557/PAS/U/018176/10175(I) del 1 dicembre 2016 . . . . .	393
--	-----



**DOTTRINA**



# La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale

Francesco Baiano

Dirigente Ufficio Immigrazione  
Questura di Reggio Emilia

SOMMARIO: 1. Concetto e fondamento giuridico del diritto di asilo. Excursus normativo, 251 – 2. Autorità coinvolte nell'espletamento della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Cenni sul Sistema di accoglienza, 253 – 3. L'avvio del procedimento dinanzi alle Autorità di Polizia. Il diritto di permanenza nel territorio dello Stato, 257 – 4. L'istruttoria procedimentale dinanzi alle Commissioni Territoriali, 260 – 5. La decisione della Commissione e l'eventuale rinvio degli atti al Questore, 264.

## **1. Concetto e fondamento giuridico del diritto di asilo. Excursus normativo**

I flussi migratori di massa trovano due cause principali; da un lato gli aspetti di tipo economico che spingono lo straniero a trovare fortune migliori che nel suo paese emigrando verso Stati più ricchi. Si parla in tal caso di *migrante economico* e le rotte di questi flussi sono variabili a seconda del contesto storico. Dopo la seconda guerra mondiale erano gli Italiani che in massa emigravano verso gli Stati Uniti d'America; oggi è invece l'Europa ad essere meta ambita di stranieri provenienti dalle aree povere del Sud del mondo. Dall'altro lato vi sono aspetti di carattere umanitario che spingono lo straniero a scappare dal proprio paese in virtù della sussistenza di forme di persecuzione, repressione e guerre. In tale ultimo caso si parla proprio di *migrante umanitario* che viene definito con varie accezioni, ossia come *rifugiato*, *profugo*, *asilante*, *perseguitato*.

Confrontando l'ordinamento giuridico interno con quello internazionale si può notare che i termini utilizzati sono vari: La nostra

Carta Costituzionale parla di Asilo, riconoscendolo come un diritto fondamentale dello straniero. La Convenzione di Ginevra del 1951 parla invece di Rifugiato.

Approfondendo il panorama normativo interno, nel corso del tempo si sono susseguite diverse disposizioni di legge che hanno disciplinato la materia. Dapprima il Decreto legge 416 del 1989 convertito in legge nr. 39 del 1990 che prevede norme urgenti in materia di diritto di Asilo. Il testo normativo, pur parlando all'art. 1 di Rifugiati, non né da alcuna definizione rifacendosi così a quella contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951.

Il d.lgs. 25 luglio 1998 nr. 286, all'art. 19 comma 1 elenca la categoria degli stranieri vulnerabili, ricomprendendovi lo *straniero perseguitato* per motivi di sesso, razza, religione, cittadinanza lingua religione ed altre condizioni personali o sociali.

Ulteriori sviluppi normativi, avvenuti per necessità di recepire direttive comunitarie, porteranno ad una definizione più compiuta ed al tempo stesso più articolata che va sotto il nome di *Protezione Internazionale*. Dall'analisi del Decreto Legislativo nr. 251 del 19 Novembre 2007, che recepisce la direttiva comunitaria 2004/83/CE, si evince che la Protezione Internazionale è un *genus* che ricomprende due specie: lo status di *Rifugiato* e quello di *Protezione sussidiaria*. Quindi il legislatore del 2007, introducendo l'istituto della Protezione internazionale, prevede due livelli di protezione: quello più forte, destinato a chi viene riconosciuto lo *status* di Rifugiato e quello più debole per chi riceve il riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria.

Pertanto, oggi la legge prevede un sistema di tutela più ampio rispetto a quello previsto dalla Carta costituzionale che contemplava solo il Diritto d'Asilo. In realtà la legge citata non parla neanche di diritto d'Asilo bensì dello *status* di Rifugiato salvo poi affermare che ai rifugiati spetta il permesso di soggiorno per asilo così rischiando di generare confusioni terminologiche per l'interprete (art. 23 d.lgs. 251/2007).

In definitiva, a seguito di questo *excursus* possiamo affermare che secondo l'attuale normativa sono due le posizioni che possono comportare il beneficio della protezione internazionale: abbiamo lo *status* di rifugiato riconosciuto chi ha il fondato timore di essere perseguitato per motivi di sesso, razza, lingua, religione, appartenenza a gruppi sociali, opinioni politiche e lo *status* di protezione sussidiaria a chi,

non potendo essere considerato un perseguitato si ritiene possa comunque subire un grave danno alla persona. Insomma, il presupposto del rifugiato è il pericolo di subire gli atti di persecuzione ex art. 7 del d.lgs. 251/2007 mentre quello per il riconoscimento della Protezione sussidiaria è il rischio di subire un grave danno alla persona ex art. 14 del d.lgs. 251/2007 come la pena di morte, tortura o altra pena o trattamento inumano, o ancora, una minaccia grave alla propria vita.

In realtà la differenza di tutela prevista per i due istituti si è assottigliata a seguito di recenti sviluppi normativi. Ad esempio, fino al 2014 al titolare dello status di rifugiato veniva riconosciuto il permesso di soggiorno per asilo della durata di cinque anni mentre al titolare dello status di protezione sussidiaria veniva riconosciuto l'omologo permesso della durata di soli 3 anni. Oggi, a seguito del d.lgs. 21 febbraio 2014 nr. 18, che ha modificato l'art. 23 del d.lgs. 251/2007, anche il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha durata quinquennale. Resta tuttavia una differenza di rilievo sul rilascio del documento di viaggio da parte del Questore per consentire il diritto di espatrio allo straniero titolare della protezione internazionale che per ovvie ragioni non può chiedere il passaporto alle Autorità del suo paese. Infatti, l'art. 24 del d.lgs. 251/2007 prevede senz'altro il rilascio di tale documento al titolare dello *status* di rifugiato, mentre al titolare dello *status* di protezione sussidiaria, il rilascio del titolo di viaggio è subordinato ad un accertamento da parte della Questura della sussistenza di fondate ragioni che non consentono all'interessato di chiedere il passaporto alle Autorità diplomatiche del paese d'origine. In altri termini per il rifugiato si presume *iuris et de jure* che lo straniero non può mettersi in contatto con le Autorità del proprio paese in quanto egli è perseguitato, mentre per il titolare della protezione sussidiaria si impone un accertamento caso per caso ed in concreto.

## **2. Autorità coinvolte nell'espletamento della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Cenni sul Sistema di accoglienza**

Le Autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono anzitutto le Questure e gli Uffici di Polizia di Frontiera che ricevono la domanda di protezione internazionale. Abbiamo poi

il ruolo preponderante svolto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale che svolgono l'attività istruttoria e decidono con decreto se riconoscere o meno la tutela in questione.

Non trascurabile, tuttavia, è il ruolo di chi gestisce le reti di accoglienza. La recente riforma del sistema di accoglienza avvenuta con il d.lgs. 18 agosto 2015 nr. 142 pone al centro di tale sistema le Prefetture — Uffici Territoriali di Governo che attuano i piani di accoglienza secondo linee di indirizzo stabilite dal tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno ed un tavolo regionale instaurato presso le Prefetture capoluogo di Regione.

Il sistema di accoglienza prevede due fasi: una fase di prima accoglienza (art. 9 d.lgs. 142/2015) per tutto il tempo necessario alla prima identificazione, verifica delle condizioni di salute o di altre situazioni di particolare vulnerabilità (handicap, disturbi mentali, stato di gravidanza, ecc.) e si conclude con la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale. Fino a che queste prime valutazioni non vengono compiute egli verrà inviato presso i Centri governativi di prima accoglienza.

Una volta formalizzata la domanda di protezione internazionale, lo straniero privo di qualsiasi mezzo di sussistenza per se ed i propri familiari accederà alla seconda fase di accoglienza (art. 14 d.lgs. 142/2015), ossia alle cosiddette misure SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati). Ad assicurare tali servizi saranno gli Enti locali che già svolgono tali attività nei confronti di stranieri destinatari di altre forme di accoglienza. La valutazione dell'indigenza dello straniero viene effettuata dalla Prefettura — UTG che assegnerà il posto SPRAR allo straniero. Il diritto a godere delle misure cessa al completamento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nonché del processo giurisdizionale in caso di impugnazione del decreto della Commissione Territoriale.

Nel caso in cui il sistema di accoglienza abbia esaurito i posti a disposizione, il Prefetto, ai sensi dell'art. 11 del decreto 142/2015, può disporre, su parere del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, l'allestimento di strutture temporanee per il tempo strettamente necessario all'allocazione dello straniero nel sistema di gestione ordinario, una volta liberatisi i posti.

Spinto dall'esigenza di sanzionare la prassi diffusa dei richiedenti Asilo di abbandonare le strutture di accoglienza per poi farne eventualmente rientro a proprio piacimento, il legislatore del 2015 ha introdotto l'art. 23 *bis* del d.lgs. 25/2008 disciplinando le conseguenze dell'allontanamento ingiustificato sul procedimento. *Conditio sine qua non* è che il colloquio personale ex art. 12 d.lgs. 25/2008 non sia ancora avvenuto. In tali casi le Commissioni territoriali sospendono il procedimento fino al massimo di un anno oltre il quale, se lo straniero non si rende nuovamente reperibile e non formula una richiesta di riapertura, viene dichiarata l'estinzione. Tuttavia il legislatore del 2015 non ha indicato quando decorrono gli effetti della sospensione. In particolare, ci si chiede se i dodici mesi entro cui chiedere la riapertura decorrano dalla emanazione del decreto di sospensione, o dalla sua notifica. Si potrebbe propendere per la prima opzione proprio per il fatto che il legislatore fa decorrere gli effetti dalla sospensione dal momento della emanazione dell'atto non richiedendo necessariamente che questo venga a conoscenza dello straniero. A ritenere il contrario i procedimenti rischierebbero di rimanere sospesi a lungo, *sine die*, data l'irreperibilità dello straniero. Del resto, quest'ultimo è comunque tutelato poiché, anche dopo la possibile declaratoria di estinzione, non gli è impedito di formulare nuova istanza che però sarà sottoposta ad un vaglio preliminare di ammissibilità, anche in ragione delle cause dell'allontanamento.

Non trascurabile è l'altro effetto giuridico che comporta l'allontanamento ingiustificato. Infatti l'art. 13 del Decreto legislativo 142/2015 prevede espressamente la sanzione della revoca delle misure di accoglienza da parte del Prefetto. Saranno proprio le Prefetture UTG ad informare immediatamente le Commissioni territoriali competenti al fine di permettere loro di applicare l'art. 23 *bis* del d.lgs. 25/2008 esaminato sopra.

Un ruolo preponderante nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale hanno le Commissioni Territoriali, coordinate dalla Commissione Nazionale (artt. 4 e 5 d.lgs. 25/2008).