

Pubblicato il 11/04/2022

**N. 00816/2022 REG.PROV.COLL.**

**N. 00013/2017 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 13 del 2017, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Luuccia Saffioti e Alessandra Migliore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

**per l'annullamento**

del provvedimento del Questore della Provincia di -OMISSIS- n. -OMISSIS-, emesso il 21.9.2016 e notificato il 13.10.2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 23 febbraio 2022, tenutasi da remoto, Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. In data 12.09.2016 il ricorrente veniva riconosciuto da alcuni operanti della D.I.G.O.S. in -OMISSIS-, nei pressi di piazza -OMISSIS-, mentre in compagnia di altri soggetti partecipava ad una riunione non autorizzata in luogo pubblico.

1.1. In tale occasione i partecipanti svolgevano opera di volantaggio, esponendo uno striscione e intralciando il traffico.

1.2. Con provvedimento emanato in data 21.09.2016 e notificato in data 13.10.2016 il Questore di -OMISSIS- disponeva il rimpatrio del ricorrente con foglio di via obbligatorio al Comune di residenza, inibendogli il ritorno, senza la preventiva autorizzazione del Questore, per il periodo di un anno.

1.3. Avverso detto provvedimento insorgeva il ricorrente avanti questo TAR, a mezzi di gravame essenzialmente deducendo:

- violazione artt. 1 e 2 d.lgs. 159/11, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e erronea valutazione dei precedenti dell'istante, carenza ed illogicità della motivazione, stante la assenza dei presupposti per la emanazione di così incisivo provvedimento di prevenzione;

- violazione degli art. 7 ed 8 l.241/90, data l'assenza di ragioni di urgenza tali da giustificare l'omessa comunicazione di avvio del procedimento;

- violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, stante la assenza di condotte sintomatiche di pericolosità e, in ogni caso, tali da legittimare la adozione della gravata determinazione, peraltro connotata da "grave sproporzionalità".

1.4. Si costituiva l'intimata Amministrazione che insisteva per il rigetto del ricorso.

1.5. All'esito dell'udienza del 23/02/2022, tenutasi da remoto, la causa veniva trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato, all'esito dello scrutinio dei primi due mezzi con valenza assorbente di ogni altra doglianza.

2.1. Conviene il principiare dalla seconda doglianza, pel tramite della quale il ricorrente lamenta la violazione degli art. 7 ed 8 l. 241/90 e delle proprie indefettibili garanzie di interlocuzione procedimentale, data l'assenza di ragioni di urgenza tali da giustificare l'omessa comunicazione di avvio del procedimento.

2.1.1. Ora, siccome già statuito da questo TAR., le guarentigie procedurali foggiate nella legge 241/90 ed il contraddittorio ivi solennemente sancito non possono non applicarsi anche ai procedimenti della specie di quello che ne occupa (TAR Lombardia, I, 29/07/2020, n. 1457).

2.1.2. L'ordine di rimpatrio con foglio di via non integra un provvedimento di per sé sottratto alla garanzia partecipativa, cosicché la comunicazione di avvio del procedimento può essere omessa solo quando sussistano particolari esigenze di celerità, da evidenziare nel contesto del provvedimento mediante adeguata motivazione (TAR Liguria, I, 13/07/2017, n. 608).

2.1.3. Orbene, di una tale qualificata urgenza, tale da giustificare –solo e *ad limen*- la omissione delle *facultates* procedurali, non è dato in alcun modo conto nel preambolo del gravato provvedimento.

2.1.4. Chè, anzi e per vero, una tale eccezionale situazione di urgenza –la cui sussistenza, in ogni caso, avrebbe dovuto ben essere evidenziata nel corpo del provvedimento- si appalesa smentita dallo stesso contegno serbato dalla Amministrazione, giusta il *non esiguo lasso temporale* in concreto intercorso tra la “commissione del fatto” (12 settembre 2016), la emanazione del provvedimento (21 settembre 2016) e, infine, la sua notificazione all’interessato (13 ottobre 2016).

2.1.5. Come è noto, l’art. 21-*bis* l. 241/90 dispone che i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati producono effetti, di regola, dal momento della notifica al destinatario.

2.1.6. Per tutto il periodo che va dal 21.9.2016 – data di emissione del provvedimento – al 13.10.2016 – giorno dell’avvenuta notifica – il ricorrente, al quale ancora non era pervenuta la notifica del foglio di via, avrebbe potuto liberamente recarsi nel territorio della città di -OMISSIS-.

2.1.7. Tale ritardo, giustificato in giudizio dalla Autorità sulla base di generiche e non meglio precisate difficoltà dovute ai “*tempi tecnici relativi al rintraccio del destinatario del provvedimento*”, vale a vieppiù persuadere della inesistenza, in concreto, di quella “qualificata” urgenza che solo consente la pretermissione delle prerogative procedurali tratteggiate agli artt. 7 e ss. l. 241/90.

2.1.8. La doverosa instaurazione del contraddittorio procedimentale, peraltro, avrebbe consentito al ricorrente di diversamente orientare il processo decisionale della Amministrazione, al lume delle considerazioni che in appresso si compendiano, in sede di scrutinio del primo mezzo afferente al “merito” della gravata determinazione.

2.2. L’art. 1 del D.Lgs. 159/2011 prevede l’adozione di misure di prevenzione personali nei confronti di soggetti socialmente pericolosi.

2.2.1. L’applicazione della misura di prevenzione, quale il foglio di via obbligatorio, prescinde dall’accertata commissione di un reato, in quanto finalizzata alla individuazione di soggetti potenzialmente pericolosi per la sicurezza pubblica, onde prevenire (e non già reprimere) eventuali attività suscettibili di arrecare pregiudizio a beni e/o interessi che trovano tutela ordinamentale.

2.2.2. A differenza delle misure di sicurezza, esse non presuppongono la commissione di un reato, ma hanno lo scopo di prevenirlo, arginando la pericolosità sociale di determinate categorie di individui; per la loro applicazione è sufficiente la semplice emersione di un idoneo quadro indiziario a carico del soggetto.

2.2.3. La giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. III, 14 febbraio 2017 n. 662) ha rilevato che “*il provvedimento di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, previsto dall’art. 2 del D.Lgs. n. 159 del 2011, è diretto a prevenire reati socialmente pericolosi, non già a reprimerli; dunque, come questo Consiglio ha già affermato in più occasioni, pur non occorrendo la prova della avvenuta commissione di reati, occorre una motivata indicazione dei comportamenti e degli episodi, desunti dalla vita e dal contesto socio ambientale dell’interessato, da cui oggettivamente emerge una apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose*”.

2.2.4. Mentre nell’ambito del diritto penale il legislatore italiano si è riferito ai reati “*contro l’ordine pubblico*” (e salvi i principi affermati in materia dalla Corte Costituzionale, anche sul rilievo della idoneità delle condotte a ledere la “*pubblica tranquillità*”), il codice di cui al D.Lgs. 159 del 2011 – all’art. 1, comma 1, lettera c) – ha dato specifico rilievo ai “*reati che offendano o mettono in pericolo ... la sicurezza o la tranquillità pubblica*”: sì che gli organi del Ministero dell’Interno possono emettere misure di prevenzione nei confronti di coloro che con condotte materiali – potenzialmente lesive di terzi – turbino la tranquillità della convivenza civile.

2.2.5. La norma anzidetta, dunque, riconosce all’Amministrazione un ampio campo di discrezionalità nella valutazione della pericolosità sociale di un individuo e della necessità di adottare una misura di sicurezza personale, indicando quale unica condizione la sussistenza di ragioni basate su elementi concreti, anche non rilevanti dal punto di vista penale e/o amministrativo.

2.2.6. Il rimpatrio con foglio di via obbligatorio – costituendo una misura di polizia diretta a prevenire reati, piuttosto che a reprimerli – presuppone un giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica il quale (pur non richiedendo prove compiute della commissione di reati) deve necessariamente essere fondato su concreti comportamenti attuali dell’interessato, ossia su episodi di vita che, secondo il prudente apprezzamento dell’Autorità di Polizia, rivelino oggettivamente un’*apprezzabile probabilità* che il soggetto possa commettere reati.

2.2.7. Orbene, nella fattispecie che ne occupa:

- la manifestazione –la cui partecipazione al fine si ascrive al ricorrente- *non si è connotata* per episodi di violenza ovvero di concreta minaccia e pericolo per la incolumità e la sicurezza pubblica; - il ricorrente si accompagnava a migranti, in nome dei quali la manifestazione era stata indetta;

- anche dalla documentazione fotografica versata in atti non è dato rinvenire la esistenza di situazioni di particolare turbativa dell’ordine pubblico, né tampoco la ascrivibilità di condotte del ricorrente tali da determinare una tale turbativa;

- i resoconti giornalistici quivi prodotti (doc. 3, produzione di parte ricorrente; doc. 9, produzione di parte resistente), riferiscono di una manifestazione “*improvvisata*” contro la politica svizzera di accoglienza dei migranti, che si è risolta in “*una passeggiata*”, in una azione di volantinaggio –“*con gli automobilisti costretti a rallentare e a prendere il foglio*” peraltro durata pochi minuti, volta a sensibilizzare la popolazione sulla drammatica condizione in cui versavano centinaia di immigrati respinti alla frontiera svizzera, ove “*non ci sarebbero stati momenti di particolare tensione o scontri con le forze dell’ordine*”, ma solo “*qualche disagio per il traffico*”; e ciò al contrario di quanto avvenuto qualche giorno prima a Chiasso;

- pure le precedenti “segnalazioni” del ricorrente all’Autorità Giudiziaria– genericamente indicate nel preambolo del gravato provvedimento, e solo in giudizio puntualizzate dalla resistente Autorità- si risolvono (in numero di due) in contegni di inosservanza alle disposizioni su riunione in un luogo pubblico, ed in un episodio di violenza privata (protesta contro un convegno organizzato dal movimento “*Destra Azione Universitaria*” presso la facoltà di scienze politiche dell’Università di Milano “*impedendo ad un giornalista l’accesso e la partecipazione al convegno*”), dei cui esiti non è stata data puntuale contezza, risalenti al 2010 e al 2012, e in ogni caso *non afferenti all’ambito territoriale e spaziale* di efficacia della misura che ne occupa, relativa esclusivamente al Comune di -OMISSIS-.

2.3. Le deduzioni quivi formulate dal ricorrente –relative alla insussistenza e/o insufficienza dei presupposti di fatto legittimanti la adozione della misura di prevenzione in esame- non sono state “introdotte” nel procedimento, a cagione della violazione del contraddittorio, in tal guisa precludendo al ricorrente la possibilità di concretamente incidere, diversamente orientandolo, sul processo decisionale della Amministrazione; ciò che depone, al fine, per la illegittimità della gravata determinazione.

3. Le peculiari connotazioni della controversia inducono, nondimeno, a compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il gravato provvedimento.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell’articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all’oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte ricorrente.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l’intervento dei signori magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Rocco Vampa, Referendario, Estensore

**L’ESTENSORE**

**Rocco Vampa**

**IL PRESIDENTE**

**Domenico Giordano**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.