

Giurisprudenza

Tribunale Amministrativo Regionale|Liguria - Genova|Sezione 1|Sentenza|3 ottobre 2022| n. 826

Data udienza 22 luglio 2022

Integrale

Misure preventive - Ammonimento ex art. 8, D.L. n. 11/2009 - Istanza di revoca - Inammissibilità - Efficacia - Efficacia durevole ed efficacia istantanea - Revocabilità

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 571 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati e ..., con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno e Questura di Genova, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato,
domiciliataria ex lege in, v.le (...);

per l'annullamento

del provvedimento del Questore di Genova in data 24.5.2021 - prot. n. 71016 del 25.5.2021,
notificato il 29.5.2021, con cui è stata dichiarata inammissibile l'istanza di revoca
dell'ammonimento ex art. 8 del d.l. n. 11/2009, nonché di ogni atto presupposto, consequenziale e
connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 22 luglio 2022, la dott.ssa e viste le conclusioni delle
parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 26 luglio 2021 e depositato il 29 luglio 2021 il signor -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento in data 24 maggio 2021, con il quale il Questore di Genova ha dichiarato inammissibile la sua istanza di revoca dell'ammonimento ex art. 8 del d.l. n. 11/2009, conv. in l. n. 38/2009.

Il ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

I) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990. Difetto di istruttoria, difetto di motivazione, eccesso di potere, errata interpretazione ed applicazione della normativa. Sostiene, in sintesi, che:

- la misura ammonitoria possiederebbe efficacia durevole, perché produrrebbe effetti pregiudizievoli anche dopo la comunicazione al destinatario, comportando la perseguibilità d'ufficio del reato di atti persecutori e l'applicazione dell'aggravante specifica di cui all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 11/2009;

- in ragione di ciò, il provvedimento in parola sarebbe revocabile in caso di mutamento della situazione di fatto, ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990;

- in ogni caso, anche qualora fosse ritenuto un atto istantaneo, l'ammonimento potrebbe essere rimosso, alla luce del comma 1-bis dell'art. 21-quinquies;

- l'Amministrazione avrebbe valutato la sussistenza degli elementi posti dal deducente a fondamento della domanda, onde l'esito finale di non ammissibilità si rivelerebbe illogico e contraddittorio.

II) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del d.l. n. 11/2009, conv. in l. n. 38/2009. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 21-quinquies della legge n. 241/1990. Difetto di istruttoria, difetto di motivazione, eccesso di potere. Il signor -OMISSIS- avrebbe da tempo lasciato Genova per rientrare nella casa di famiglia in provincia di e, in seguito, si sarebbe trasferito a, iniziando una nuova vita e non avendo più contatti con l'ex fidanzata. Pertanto, l'ammonimento sarebbe oggi privo di scopo ed inopportuno, non ricorrendo i presupposti legittimanti la permanenza della misura, per assenza del rischio in capo alla persona offesa.

III) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990. Difetto di istruttoria, difetto di motivazione, eccesso di potere, omessa comunicazione di preavviso di diniego. L'Autorità di pubblica sicurezza avrebbe violato il principio del contraddittorio, omettendo di inviare al richiedente sia la comunicazione di avvio del procedimento, in mancanza di esigenze di celerità, sia il preavviso di diniego, in tal modo precludendogli la possibilità di apportare ulteriori elementi a sostegno dell'istanza.

L'Amministrazione dell'Interno si è costituita in giudizio, difendendo la piena legittimità del provvedimento impugnato e opponendosi all'accoglimento del gravame.

Le parti hanno ribadito le proprie argomentazioni con memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 22 luglio 2022 la causa è stata assunta in decisione.

1. L'impugnativa non è fondata.

In punto di fatto occorre premettere che, con provvedimento emesso il 2 luglio 2020 ed eseguito mediante lettura il 7 luglio 2020, il Questore di Genova ha ammonito il signor -OMISSIS- ad astenersi da comportamenti molesti nei confronti della sua ex fidanzata -OMISSIS-. La misura è stata comminata in quanto il ricorrente, non accettando la fine della relazione sentimentale, per quasi un anno tempesta l'ex compagna di chiamate e messaggi telefonici (dotando il proprio cellulare di un'applicazione atta ad aggirare il blocco disposto dalla ragazza), tentava di contattarla tramite falsi profili sui social network, minacciava di recarsi sotto la sua abitazione e di diffamarla presso gli amici comuni (v. doc. 3 ricorrente e doc. 3 resistente).

Con istanza del 18 maggio 2021 l'esponente ha chiesto al Questore di revocare l'ammonimento, rappresentando sia di essersi pentito e di aver interrotto ogni azione persecutoria fin da prima dell'irrogazione della misura, sia di essersi allontanato dal territorio ligure nel 2020, ritornando a -OMISSIS- presso i genitori e, dopo la laurea, stabilendosi a ... per lavorare come ingegnere (docc. 2-4-5 ricorrente).

Con il provvedimento in questa sede gravato l'Autorità resistente ha dichiarato inammissibile la prefata domanda, ritenendo che l'ammonimento per stalking (come quello per violenza domestica) non possa formare oggetto di revoca, perché l'atto ha effetto istantaneo, esaurendosi nel momento in cui viene emesso, ed il ritiro non è previsto dalla legge.

2. L'istituto dell'ammonimento questorile è stato introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 11/2009, conv. in l. n. 38/2009, come misura di prevenzione, con finalità cautelari e dissuasive, mirata a scoraggiare comportamenti molesti, minacciosi e/o persecutori che possano integrare il delitto di cui all'art. 612-bis cod. pen. (c.d. stalking). In particolare, fino a quando non propone querela, la persona offesa può avanzare al Questore richiesta di ammonimento nei confronti dell'autore degli atti vessatori.

In seguito, la misura di tutela preventiva è stata estesa alle condotte di violenza domestica dall'art. 3 del d.l. n. 93/2013, conv. in l. n. 119/2013. In tale fattispecie il provvedimento ammonitorio può essere adottato su segnalazione di chiunque e anche senza il consenso della vittima.

In ordine all'efficacia dell'atto di ammonimento per stalking sono state prospettate due differenti ricostruzioni.

Secondo una prima tesi si tratterebbe di un provvedimento ad efficacia durevole, atteso il permanente rilievo sia ai fini della procedibilità d'ufficio del reato di atti persecutori ex art. 612-bis cod. pen. (normalmente punibile a querela della persona offesa), sia per l'aggravamento di pena in caso di condanna del soggetto già ammonito. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, la misura potrebbe essere revocata con effetti ex nunc qualora l'Amministrazione accerti che il prevenuto abbia cessato la condotta idonea ad ingenerare pericolo per la vittima e, quindi, sia venuta meno la necessità di mantenere l'efficacia dell'atto ammonitorio (in tal senso cfr. T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 1° marzo 2021, n. 28).

L'opposto orientamento, invece, ravvisa nell'atto in esame un provvedimento con effetti istantanei, vale a dire che si esauriscono nell'istante dell'emanazione, con conseguente irrevocabilità (cfr. T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 26 agosto 2015, n. 262).

2.1. Ciò posto, il Collegio ritiene di aderire all'opzione ermeneutica secondo cui l'ammonimento questorile è un provvedimento ad efficacia istantanea e, come tale, non passibile di revoca.

Come risulta dalla littera legis, infatti, con l'atto in esame il Questore "ammonisce oralmente il soggetto...invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge".

Pertanto, il provvedimento si sostanzia in un monito dell'Autorità di pubblica sicurezza al "potenziale stalker", che viene esortato a desistere dai comportamenti vessatori, i quali, non integrando ancora un reato o non essendo perseguibili per mancata querela dell'offeso, se non fermati potrebbero sfociare in condotte delittuose ai danni della persona e, nella peggiore delle ipotesi, degenerare in atti violenti con esiti irreparabili.

Dunque, l'effetto tipico dell'atto è un rimprovero, che si produce e si esaurisce istantaneamente nel momento in cui viene mosso.

Contrariamente all'assunto ricorsuale, invece, l'atto non costituisce fonte di effetti durevoli o prolungati nel tempo, perché la perseguibilità ex officio del delitto di atti persecutori e l'operatività dell'aggravante speciale sono conseguenze sancite dalla legge penale, che, oltretutto, si concretizzano solamente nel caso in cui l'ammonito persista nell'attività persecutoria e venga condannato per il reato di cui all'art. 612-bis cod. pen. In altri termini, in caso di reiterazione della condotta anti-giuridica, l'ammonimento rileva come mero fatto storico - giuridico ai fini del regime di procedibilità e dell'aumento di pena.

Ora, in base ai principi generali dell'azione amministrativa, la revoca è un istituto di autotutela decisoria tipicamente irretroattivo, che, quindi, può avere ad oggetto solamente atti in grado di produrre ancora i propri effetti nel momento in cui l'Amministrazione li riesamina. Pertanto, secondo la tradizionale elaborazione dottrinale e pretoria, sono irrevocabili gli atti la cui efficacia si è esaurita, o perché istantanei e già eseguiti, o per scadenza del termine, o per raggiungimento dello scopo (ad esempio, è pacifica l'impossibilità di revocare il provvedimento di esproprio, in quanto produttivo di effetti istantanei: cfr., ex aliis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 16 marzo 2010, n. 4115).

Tali principi sono stati recepiti nell'art. 21-quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, il quale, codificando l'istituto della revoca in autotutela, ha stabilito che, in presenza dei presupposti ivi indicati (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto o nuova valutazione dell'interesse pubblico originario), può essere revocato "il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole".

Né in senso contrario depone il comma 1-bis dell'art. 21-quinquies, il quale, fissando i criteri dell'indennizzo nell'ipotesi di incidenza del provvedimento ritirato su rapporti negoziali, fa riferimento anche agli atti "ad efficacia...istantanea". Come evidenziato dalla dottrina, infatti, con tale inciso il conditor iuris non ha ammesso la rimuovibilità tout court degli atti ad effetti istantanei, giacché, come si è detto, il comma 1 del medesimo art. 21-quinquies sancisce tuttora la regola generale della revocabilità dei soli provvedimenti con effetti duraturi nel tempo.

In realtà, come pacifico tra gli interpreti, la peculiare tipologia di revoca degli atti ad efficacia istantanea di cui al comma 1-bis presenta un ambito applicativo ristretto ai soli provvedimenti attinenti a rapporti negoziali. Inoltre, la formulazione letterale della norma sembra suggerire che, in tali casi, la revoca sia consentita esclusivamente per rivalutazione delle esigenze pubbliche originarie, ossia per atti che l'Amministrazione, melius re perpensa, reputi fin dall'inizio incompatibili con l'interesse pubblico ("l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico").

Discende da quanto sin qui esposto che, quando il legislatore ha inteso derogare alla regola dell'irrevocabilità degli atti ad effetto istantaneo, ha dovuto prevederlo in modo esplicito. È il caso della misura di prevenzione personale dell'avviso orale c.d. semplice del Questore, disciplinato dall'art. 3 del d.lgs. n. 159/2011, il quale consiste nell'invito a tenere una condotta conforme alla legge impartito ad un destinatario incline ad un contegno antisociale, che rientri in una delle categorie di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 159 cit. (id est coloro che possano ritenersi abitualmente dediti a traffici delittuosi, oppure vivano con i proventi di attività delittuose, o, infine, risultino dediti alla commissione di reati che ledono l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica). Ragion per cui, diversamente da quanto argomentato dall'esponente, non è possibile applicare analogicamente all'ammonimento l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 159/2011, che consente appunto la revoca dell'avviso orale, trattandosi di una norma costituente eccezione al precetto generale contenuto nell'art. 21-quinquies, comma 1, della legge n. 241/1990.

2.2. Sotto altro profilo l'irrevocabilità del provvedimento ammonitorio non pare foriera della limitazione di libertà personale lamentata dal ricorrente, il quale si duole che la misura costituirebbe una "macchia" che potrebbe emergere in ogni momento della propria vita sia relazionale che lavorativa.

In realtà, l'entità della compressione della libertà dell'ammonito è stata definita in dottrina "risibile", poiché questi viene semplicemente spronato ad assumere un contegno rispettoso della legge.

Per quanto concerne il paventato pregiudizio sociale derivante dall'essere stato destinatario del monito questorile, l'agognata revoca non potrebbe certamente elidere né l'avvenuta emanazione dell'ammonimento, né il fatto storico che vi ha dato causa (le molestie e minacce all'ex fidanzata).

Infine, in relazione ad eventuali autorizzazioni di polizia cui il signor -OMISSIS- parrebbe aspirare (quale la licenza di porto d'armi), si osserva che l'Autorità di pubblica sicurezza è sempre tenuta ad apprezzarne i presupposti all'attualità, vale a dire a valutare se, pur avendo in passato compiuto atti disdicevoli, egli si sia in seguito ravveduto, adeguandosi alle regole della civile convivenza e divenendo una persona affidabile.

Del resto, portando alle estreme conseguenze la tesi propugnata dal ricorrente, potrebbero verificarsi situazioni palesemente contrarie alla ratio dell'istituto preventivo: infatti, se il soggetto, dopo il ritiro dell'ammonimento, riprendesse le prevaricazioni nei confronti della vittima, egli, in mancanza di querela, potrebbe sottrarsi al processo penale e, in ogni caso, schiverebbe l'inasprimento di pena. Per contro, il fatto che l'ammonito abbia posto termine alla condotta persecutoria significa che la misura ha raggiunto lo scopo cui è preordinata, apparendo incongruente che, per tale ragione, il rimprovero a suo tempo impartito sia rimosso.

2.3. Per completezza, si rileva la non pertinenza alla fattispecie in esame della sentenza parziale del Consiglio di Stato n. 65 del 2020 invocata dal deducente.

In quel caso l'ammonito aveva domandato (non la revoca, bensì) l'annullamento d'ufficio dell'ammonimento, pacificamente ammissibile, alla stregua dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, se il provvedimento sia affetto da un vizio di legittimità e sussista un interesse pubblico alla caducazione ex tunc, purché entro un termine ragionevole e tenendo in cale gli interessi delle parti coinvolte. Segnatamente, l'appellante sosteneva che l'atto ammonitorio fosse illegittimo perché il G.I.P. aveva archiviato la denuncia-querela per il reato di stalking: perciò, con la pronuncia in parola, il giudice di seconda istanza ha chiesto alla Questura se il diniego di autoannullamento si

fondasse su condotte successive a quelle inizialmente considerate, che potessero autonomamente sorreggere l'atto in tesi viziato.

Peraltro, con la successiva sentenza n. 4077/2020, resa a definizione del giudizio, il Consiglio di Stato ha respinto l'impugnativa, ritenendo ab origine legittima la misura, nonché, conseguentemente, corretto il rifiuto di caducarla retroattivamente (in quanto, per la differente logica valutativa connotante il procedimento amministrativo di prevenzione rispetto al giudizio penale, nel primo risulta sufficiente un quadro indiziario che renda verosimile il comportamento minaccioso o semplicemente molesto del soggetto, non essendo necessaria l'acquisizione della prova del fatto penalmente rilevante).

3. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'Amministrazione resistente non ha valutato la sua domanda nel merito, ma, per le ragioni sopra esposte, ha reputato insussistenti i presupposti per rimuovere l'ammonimento: onde la dichiarazione di inammissibilità si appalesa perfettamente coerente con il contenuto dell'atto.

4. Infine, è inaccoglibile la lagnanza concernente il mancato rispetto delle garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e 10-bis della legge n. 241/1990.

Come illustrato, l'effetto istantaneo dell'ammonimento comporta necessariamente l'impossibilità della revoca e, quindi, il non accoglimento della richiesta di cui è causa.

Pertanto, la fattispecie ricade sotto l'egida dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990, perché l'Autorità di pubblica sicurezza non dispone di alcun margine di discrezionalità, con la conseguenza che l'eventuale partecipazione del signor -OMISSIS- al procedimento, con memorie ulteriori rispetto all'istanza iniziale, non avrebbe spiegato alcuna influenza sul contenuto dell'atto.

Di conseguenza, i vizi censurati dal ricorrente, ossia l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento e del preavviso di rigetto, sono insuscettibili di determinare l'annullamento del provvedimento impugnato, non essendo ipotizzabile una decisione diversa rispetto a quella in concreto adottata (precisandosi che, nella specie, non opera l'art. 21-octies, comma 2, ultimo periodo, il quale esclude la sanabilità della violazione dell'art. 10-bis per i soli provvedimenti discrezionali) (in argomento cfr., ex plurimis, Cons. St., sez. VI, 15 settembre 2022, n. 7993; Cons. St., sez. III, 10 giugno 2022, n. 4750; Cons. St., sez. III, 15 febbraio 2022, n. 1123; Cons. St., sez. II, 20 dicembre 2019, n. 8638; Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2019, n. 2052; Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2855).

5. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa infondato e va, quindi, rigettato.

6. In considerazione della particolarità della controversia, le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

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 la parte ricorrente.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 22 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

.... - Presidente

.... - Referendario, Estensore

.... - Referendario