

SICUREZZA PUBBLICA: Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza 1° settembre 2025 n. 7156, in Guida al Diritto, n. 38, pag. 35.

Sicurezza pubblica - Ammonimento –Mero denuncia -Insufficienza -Previa audizione del soggetto da ammonire -Necessità -Obbligo di adeguata motivazione -Sussiste.

In ambito di ammonimento per stalking non basta il sospetto, non basta una denuncia, non basta la “paura” raccontata da una parte sola. Il provvedimento che incide sulla vita, sulla dignità, sull’identità di una persona, non può reggersi sull’eco di un’accusa non verificata. Non può diventare una condanna civile mascherata da atto amministrativo. Il destinatario dell’ammonimento ha diritto a esserci, a parlare, a essere ascoltato. Altrimenti non c’è prevenzione, e c’è soltanto una valutazione miope; la discrezionalità si trasforma in automatismo, e il procedimento amministrativo da garanzia diventa burocrazia. Il procedimento amministrativo non è una liturgia da seguire, è un presidio di garanzia, è il luogo in cui l’interessato può far valere la propria voce, le proprie ragioni, la propria versione dei fatti. E quando lo Stato interviene in settori delicatissimi, come le relazioni personali segnate da accuse di stalking, deve farlo con equilibrio, lucidità, profondità. Non può accontentarsi di una narrazione unilaterale, anche se essa proviene da una parte che denuncia situazioni gravi, deve mettere a fuoco l’intero contesto, ascoltare entrambi i lati, ponderare. E se decide di procedere, deve spiegare perché lo fa. In modo che il destinatario capisca, e chi giudica successivamente possa verificare. La prevenzione non può essere il pretesto per saltare i passaggi fondamentali del procedimento. Non basta un sospetto o una segnalazione perché, quando si agisce sull’identità, sull’onore, sulla possibilità di vivere liberamente i propri spazi relazionali, le garanzie sono la struttura stessa del potere legittimo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Questura Cagliari e di - OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2025 il Cons. Giacinta Serlenga e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-Oggetto del presente giudizio è la sentenza del Tar Sardegna, in epigrafe meglio indicata, con cui è stato respinto il ricorso proposto dall’odierno appellante contro il provvedimento di ammonimento del Questore di Cagliari, emesso in data 9 maggio 2017 su istanza dell’odierna appellata, già convivente *more uxorio* che, allontanatasi dalla casa coniugale pochi mesi dopo la nascita del figlio comune, denunciava di essere destinataria di un comportamento intimidatorio da parte dell’ex compagno. Parallelamente alla vicenda amministrativa si celebrava a carico del suddetto anche il processo penale per l’accusa di *stalking* (art. 612 *bis* c.p.), conclusosi nel 2022 con sentenza di assoluzione, agli atti di causa. Tale sentenza, pur avendo escluso nel suo comportamento gli estremi

del reato, ha rilevato un alto tasso di conflittualità della coppia causata dall'ostinazione dell'imputato a non voler interrompere la relazione.

Si sono costituiti in giudizio sia l'appellata sia il Ministero dell'Interno e la Questura Cagliari intimati con atti –rispettivamente- prodotti in data 14 giugno e 11 luglio 2023, deducendo l'infondatezza dell'appello. L'appellata ha eccepito anche la parziale inammissibilità del gravame per supposta novità delle censure dedotte con il primo motivo di appello.

All'udienza del 12 giugno 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.-L'appello è accolto nei limiti che seguono.

2.1.- Deduce *in primis* l'appellante l'erroneità della sentenza impugnata per violazione degli artt. 6 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, preordinati a garantire la partecipazione al procedimento dell'interessato, restando –in tesi- preclusa alla Questura l'adozione di un decreto di ammonimento sulla base della sola prospettazione dell'istante. Vengono inoltre riproposti i tre motivi articolati in primo grado e disattesi dal giudice di prime cure, lamentando l'assoluta carenza di motivazione del provvedimento in questione, la mancanza di adeguata istruttoria e l'erronea valutazione dei presupposti per l'adozione dello stesso.

2.2.- Si prescinde dall'eccezione di inammissibilità formulata dall'appellata con riferimento al primo motivo, essendo in atti la prova della partecipazione dell'odierno appellante al procedimento attraverso la presentazione di osservazioni e rivelandosi, pertanto, i rilievi mossi sotto questo profilo infondati.

Vanno invece accolte le censure di difetto di motivazione e mancata valutazione degli elementi addotti dal ricorrente, atteso che non è dato evincersi dal provvedimento in questione la considerazione da parte dell'Amministrazione intimata degli elementi addotti dall'interessato a proprio scarico.

Il giudice di prime cure ha respinto tali censure essenzialmente sulla scorta di due argomenti: a) inconfigurabilità in capo all'Amministrazione dell'onere di controdedurre minuziosamente ai rilievi dell'interessato; b) diversità dei presupposti sui quali si fondano –rispettivamente- l'accertamento in sede penale, teso a verificare la sussumibilità del comportamento concreto nella fattispecie astratta di reato ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità e il giudizio prognostico di pericolosità espresso dal Questore *ex ante*, con la diversa finalità di prevenzione del reato.

Sulla base di tali considerazioni, supportate dalla giurisprudenza invocata dalla difesa erariale, ha quindi ritenuto il provvedimento di ammonimento oggetto di gravame sorretto da sufficienti elementi indiziari.

Orbene, se è vero che il giudizio prognostico di pericolosità non debba fondarsi su prove certe e che l'Amministrazione non possa essere gravata dell'onere di controdedurre minuziosamente ai rilievi

dell'interessato, l'attenuazione dell'obbligo di motivazione non può spingersi fino ad esonerare l'Amministrazione stessa dalla considerazione dei concreti elementi introdotti dall'interessato stesso nella dialettica procedimentale e dall'esplicitazione delle ragioni della loro supposta ininfluenza, senza vanificare la finalità di composizione preventiva di possibili conflitti posta a base delle disposizioni che regolano la partecipazione del destinatario del provvedimento. A maggior ragione se, come nella fattispecie, si tratta di misure che interferiscono con le libertà fondamentali dell'individuo, coperte da garanzia costituzionale.

Non è dunque qui in discussione la completezza dell'istruttoria, su cui la difesa erariale pone l'accento, bensì l'accuratezza della valutazione amministrativa delle risultanze dell'istruttoria stessa, stante il tenore –assolutamente scarno- del provvedimento gravato. Né possono ritenersi –allo stato- dirimenti le relazioni della Questura –rispettivamente- dell'8 maggio e del 21 luglio 2017, invocate dalla difesa erariale nell'ultima memoria del 12 maggio 2025, in quanto non richiamate nel provvedimento gravato (e, tanto meno, allegate allo stesso); e tenuto conto che la seconda delle due relazioni porta addirittura una data successiva a quella del provvedimento questorile in discussione.

3.- In conclusione, l'appello va accolto nei sensi e limiti che precedono, fatti salvi gli eventuali ulteriori provvedimenti.

Considerata complessivamente la vicenda, ritiene tuttavia il Collegio che sussistano giusti motivi per la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla il provvedimento impugnato in primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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 delle parti interessate, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante e della parte appellata. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

Giacinta Serlenga, Consigliere, Estensore