



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3175 del 2022, proposto da

-OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maffettone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Napoli, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

nei confronti

-OMISSIS- rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Azzarello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Centro Italiano per la Promozione della Mediazione, Centro Italiano per la Promozione della Mediazione della Campania, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento di ammonimento ex art. 8 del D.L. n. 11/2009, convertito dalla L. n. 38/2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2023 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 23.6.2022 e depositato il 28.6.2022 è impugnato il provvedimento di ammonimento ex art. 8 del D.L. n. 11/2009, convertito dalla L. n. 38/2009, emesso dal Questore della Provincia di Napoli in data 26.5.2022, con il quale venivano contestati i seguenti rilievi:

- sarebbero insorte animosità per motivi ereditari connessi alla proprietà dell'immobile, già intestato al coniuge del ricorrente (deceduto nel 2020), cespite sul quale quest'ultimo vanta il diritto di abitazione ex art. 540 c.c., suddiviso in due unità abitative indipendenti ma con utenze di luce, acqua e gas in comune; in uno di tali immobili risiedono il ricorrente ed un suo figlio, nell'altro domicilio l'altra figlia (persona offesa) che, a sua volta, convive con il proprio compagno e con la propria figlia affetta da diabete, in cura con terapia insulinica a mezzo di farmaci che vanno conservati in frigorifero a bassa temperatura;

- l'istante avrebbe posto in essere condotte prevaricatrici che sarebbero consistite: a) nel distacco in data 9.5.2021 dell'erogazione di gas e dell'alimentazione elettrica dell'abitazione della figlia, con il rischio di compromettere l'efficacia dei farmaci salvavita custoditi nel frigorifero destinati alla nipote e, in tale occasione, si sarebbe verificata una colluttazione con percosse; b) nell'aggressione verbale del 25.8.2021 da parte del ricorrente, unitamente all'altro figlio, ai danni della persona offesa che aveva incaricato alcuni operai di installare un autonomo contatore per la fornitura dell'energia elettrica, senza il consenso del ricorrente.

L'amministrazione ha rappresentato che la persona offesa "convive con un profondo disagio e turbamento psicologico, a causa delle vessazioni e minacce del padre ... In questo scenario, il 22 febbraio 2022 venivano rinnovate da parte di le minacce di immediato distacco di luce e gas. Tali eventi hanno indotto a modificare le abitudini di vita di ..., la quale teme di essere aggredita dal padre ed hanno ingenerato nella stessa un perdurante stato di ansia".

Avverso tale atto insorge il ricorrente che affida il gravame ai profili di illegittimità di seguito rubricati: violazione e falsa applicazione del D.L. n. 11/2009, violazione della L. n. 241/1990, eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, carenza di istruttoria, sviamento, violazione del principio di proporzionalità.

In sintesi, si duole che l'amministrazione abbia acriticamente recepito ed accreditato la versione della persona offesa e ritiene invece che la condotta di violenza domestica descritta nel provvedimento dovrebbe essere dequotata a mera contesa familiare per motivi ereditari.

Quanto al primo episodio contestato del 9.5.2021, si sarebbe trattato di un distacco indipendente dalla volontà del ricorrente e che, comunque, avrebbe interessato l'intero fabbricato, quindi anche la porzione da lui abitata; inoltre non si sarebbe consumata alcuna violenza, tant'è che non risulta sporta querela.

In riferimento alla vicenda del 25.8.2021, il ricorrente si sarebbe opposto ad un intervento, ad opera di un operaio non autorizzato, sugli impianti gas ed elettrico dell'immobile sul quale vanta il diritto di

abitazione, ma non avrebbe posto in essere alcuna violenza o minaccia, di talché non sarebbe integrata la fattispecie di cui all'art. 8 del D.L. n. 11/2009.

L'azione amministrativa sarebbe inficiata da difetto di istruttoria, non avendo la Questura svolto autonomi accertamenti in violazione dell'art. 8, comma 2, del D.L. n. 11/2009, secondo cui l'ammonimento presuppone l'assunzione di informazioni dagli organi investigativi e l'audizione delle persone informate dei fatti, non risultando evocati i testi indicati dall'istante; inoltre, sussisterebbe anche il difetto di motivazione, non risultando chiaramente esplicitate le ragioni per le quali non è stata valutata la tesi del ricorrente.

Infine, sarebbe illegittimo l'invito contenuto nel provvedimento a presentarsi presso il C.I.P.M. Campania (Centro Italiano per la Promozione della Mediazione) per intraprendere un percorso rieducativo trattamentale, prescrizione che non troverebbe fondamento nell'art. 8 del D.L. n. 11/2009, mentre l'art. 3, comma 5 bis, del D.L. n. 93/2013, convertito dalla L. n. 119/2013, prevede un mero onere informativo senza alcuna coercizione.

Conclude con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Resiste in giudizio la Questura di Napoli che assume la legittimità dell'atto impugnato, replica alle censure e conclude per il rigetto del gravame.

Si è costituita la parte controinteressata che controdeduce nel merito e chiede la reiezione dell'impugnazione.

Il T.A.R. ha accolto la domanda cautelare con ordinanza n. 1400 del 20.7.2022.

All'udienza del 7.2.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Giova rammentare che, ai fini della emissione dell'ammonimento, non è richiesta la piena prova della responsabilità dell'ammonito per le ipotesi di reato perseguite dall'art. 612 bis c.p., ma il provvedimento può trovare sostegno in un quadro istruttorio da cui emergano, anche sul piano indiziario e potenziale, eventi che siano in grado di recare un vulnus alla all'integrità della persona ovvero alla riservatezza della vita di relazione (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4127/2015).

Invero, la valutazione amministrativa, a differenza dell'accertamento rimesso al giudice penale, è diretta non a stabilire una responsabilità, ma a dissuadere da comportamenti reiterati molesti o persecutori, allo scopo di prevenire la commissione di reati nei confronti della persona, mediante un giudizio prognostico ex ante relativo alla sussistenza di un mero pericolo (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4077/2020). Anche all'ammonimento, infatti, deve applicarsi quella logica dimostrativa a base indiziaria e di tipo probabilistico che informa l'intero diritto amministrativo della prevenzione (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1085/2019).

Quindi, il provvedimento di ammonimento presuppone non l'acquisizione della prova richiesta ai fini della condanna per il reato di stalking, ma la sussistenza di soli elementi indiziari dai quali sia

possibile desumere, con un adeguato grado di attendibilità, un comportamento reiterato anomalo, minaccioso o semplicemente molesto atto a determinare un perdurante e grave stato di "ansia e paura" nella vittima e potenzialmente degenerare, se non fermato, in condotte costituenti reato (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 7883/2020; n. 4077/2020; n. 1085/2019). La valutazione amministrativa è diretta non a stabilire responsabilità, ma a prevenire la commissione di reati, mediante un giudizio prognostico ex ante relativo alla sussistenza di un mero pericolo (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6958/2021).

Inoltre, i provvedimenti di ammonimento sono adottati dal Questore nell'ambito di un potere valutativo, ampiamente discrezionale, di un quadro indiziario che rende verosimile l'esistenza di condotte di stalking. Il sindacato esercitato al riguardo dal giudice amministrativo non può che essere limitato ai casi di manifesta insussistenza dei presupposti di fatto che legittimano l'adozione del provvedimento, ovvero di sua manifesta irragionevolezza e sproporzione, senza che sia possibile una sostituzione del giudice all'Autorità amministrativa nella valutazione di merito di fatti e circostanze. In caso contrario si configurerebbe un'indebita ingerenza dell'Autorità giudicante in una sfera rimessa esclusivamente ai poteri valutativi dell'amministrazione competente; pertanto, il sindacato del giudice non può che essere limitato alle sole ipotesi di manifesta insussistenza dei presupposti di fatto, ovvero di palese irragionevolezza e sproporzione.

Applicando tali coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame, ritiene il Collegio che le ragioni poste a fondamento dell'atto gravato non sono idonee a supportare la regolare applicazione della normativa invocata e ad escludere i censurati vizi di violazione di legge e difetto di istruttoria e motivazione.

Dall'esame degli atti di causa emerge che le condotte riportate nel provvedimento si inseriscono nel quadro della controversia ereditaria relativa all'immobile di via Posillipo, suddiviso in due porzioni, e al conseguente clima di ostilità venutosi a creare che ha visto su posizioni opposte e contrastanti, da un lato, il padre ed il fratello della controinteressata e, dall'altro, quest'ultima ed il relativo nucleo familiare.

In particolare, il ricorrente invoca l'esclusività del proprio diritto di abitazione, mentre la figlia assume di abitare nell'alloggio fin dal 2013 su espressa richiesta della madre, deceduta nel 2020, e di versare un contributo mensile di € 1.000,00 a titolo di compartecipazione per le spese comuni.

Orbene, dalla corrispondenza versata agli atti di causa dal Ministero dell'Interno (allegato n. 4, pag. 6 e seguenti) emerge che:

- con missiva dell'11.5.2021 il ricorrente intimava alla propria figlia il rilascio del cespite entro e non oltre il 10.6.2021, dando atto dell'esito negativo dei tentativi per una divisione concordata dei beni caduti in successione, ribadendo di essere l'unico avente diritto ad usufruire dell'abitazione coniugale in quanto titolare del diritto di abitazione che spetta, ai sensi dell'art. 540 c.c., al coniuge superstite;
- con lettera del 3.6.2021 il procuratore della persona offesa, dopo aver ripercorso l'episodio del maggio del 2021 (indicato nel provvedimento impugnato), proponeva una definizione bonaria della

controversia che contemplava la divisione delle due proprietà; non risulta che tale proposta sia stata accettata dalla controparte.

Alla luce della descritta collocazione temporale della corrispondenza (tra maggio e giugno del 2021), non si comprende per quale ragione la persona offesa abbia atteso diversi mesi per avanzare la richiesta di ammonimento (febbraio 2022), alla quale è seguito l'avvio del procedimento amministrativo (marzo 2022); considerato il decorso di tale apprezzabile intervallo, appare arduo ipotizzare che le condotte addebitate al ricorrente potessero effettivamente integrare un comportamento persecutorio idoneo ad ingenerare nella vittima un perdurante e grave stato d'ansia e di paura, tale essendo il presupposto per l'attivazione del potere amministrativo di cui si controverte, al quale l'ordinamento assegna una funzione tipicamente cautelare e preventiva tesa ad evitare che gli atti persecutori posti in essere contro la persona non siano più ripetuti e non cagionino esiti irreparabili (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 5259/2018).

Al riguardo, va rilevato che l'attualità della condotta persecutoria rappresenta un parametro di legittimità dell'ammonimento, perché esso postula l'attuale sussistenza nella vittima del "perdurante e grave stato di ansia o di paura" ovvero del "fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita" di cui all'art. 612 bis c.p.; ne deriva che, laddove la condotta sia già cessata da diversi mesi al momento della segnalazione – come nel caso in esame - l'ammonimento non potrebbe essere più adottato perché si tratterebbe di un provvedimento privo di scopo o utilità, visto che si invita un soggetto a tenere una condotta conforme a legge che l'interessato, avendo cessato le condotte persecutorie, già sta tenendo.

Peraltro, il carattere dell'attualità deve essere valutato secondo ragionevolezza, tenuto conto, da un lato, del tempo trascorso tra l'ultimo atto persecutorio, il momento dell'istanza di ammonimento presentata dalla vittima e l'emissione del provvedimento (tempo che non è ovviamente predeterminato dal legislatore) e, dall'altro lato, della permanenza degli effetti delle condotte persecutorie sulla libertà di autodeterminazione della vittima nelle sue relazioni sociali.

Occorre dunque prendere atto che la controinteressata ha atteso diversi mesi prima di formalizzare la richiesta di ammonizione e, peraltro, nelle more non risultano denunciate ulteriori condotte vessatorie, il che esclude la possibilità di ravvisare un effettivo stato di ansia e di paura.

E' stata poi versata agli atti di causa la corrispondenza del 23.2.2022 (tre giorni prima della richiesta di ammonimento presentata dalla persona offesa) intercorsa tra la controinteressata e l'altro figlio – convivente con il padre - in cui la prima ribadiva l'intenzione di installare allacci autonomi di forniture elettrica e di gas ed il secondo si opponeva ad interventi su parti comuni del fabbricato e ribadiva l'invito al rilascio dell'appartamento (cfr. deposito della controinteressata in data 15.7.2022 - allegato n. 3); da tali documenti non emerge alcuna reiterazione di condotte di minaccia o molestia né ulteriori condotte pregiudizievoli o potenzialmente lesive della condizione psichica ed esistenziale della persona offesa né, ancora, alcuna manifestazione di prevaricazione del ricorrente, ma solo – si

ribadisce – la conferma di un rapporto conflittuale familiare riferito alla suddivisione del patrimonio immobiliare.

Ne consegue l'illegittimità del provvedimento amministrativo, siccome inficiato da violazione di legge ed eccesso di potere per sviamento, in quanto non fondato su una effettiva ed attuale condizione di grave e perdurante stato d'ansia della vittima e di fondato timore per l'incolumità, bensì sorretto da un percorso motivazionale deficitario, quanto alla valutazione dell'attualità e persistenza della condotta persecutoria.

Inoltre, il quadro istruttorio si palesa incompleto, in quanto acriticamente adesivo alla versione dei fatti fornita dalla persona offesa, senza tenere conto degli ulteriori apporti procedimentali del ricorrente e delle persone informate sui fatti indicate dal medesimo, tra cui l'altro figlio che, nel verbale di sommarie informazioni testimoniali del 30.3.2022 (cfr. documentazione depositata dalla Questura in data 14.7.2022, allegato n. 9), collocava l'intera vicenda nel contesto di una lite familiare per ragioni ereditarie; per l'effetto, resta dimostrata la violazione dell'art. 8 del D.L. n. 11/2009 che, ai fini dell'adozione dell'ammonimento questorile, richiede l'assunzione di informazioni dagli organi investigativi e che vengano sentite le persone informate sui fatti.

Le svolte considerazioni conducono, in definitiva, all'accoglimento del ricorso e al conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012); gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

La peculiare natura delle questioni esaminate e la delicatezza delle posizioni interessate giustificano l'integrale compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

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 9, paragrafo 1, 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 le persone indicate nel presente provvedimento.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

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