

N. 00262/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00063/2015 REG.RIC.



**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 Regionale di Giustizia Amministrativa**

**Sezione Autonoma di Bolzano**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 63 del 2015, proposto da:  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avv. Federico Fava e Paolo Fava, con domicilio eletto presso il loro studio, in Bolzano, Via Galvani, N. 6;

***contro***

Ministero dell'Interno - Questura di Bolzano, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato di Trento, con domicilio eletto presso la stessa, in Trento, Largo Porta Nuova, 9;

***nei confronti di***

-OMISSIS- -OMISSIS-, non costituita;

***per l'annullamento***

a) del decreto del Questore della Provincia di Bolzano dd. 30.01.2015 sub prot. cat. Q 2.2./2015/Div.Ant.ne con il quale il Questore delle Provincia di Bolzano ha decretato il rigetto della istanza di revoca del provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 25-*quinquies* della Legge n. 241/1990 presentato dal sig. -OMISSIS- in data 24.11.2014 «*riservandosi di riesaminare e rivalutare la situazione de quo successivamente al trascorrere di un più ampio e meglio valutabile periodo di tempo*» (doc. all. n. 1);

b) del provvedimento di ammonimento del Questore della Provincia di Bolzano dd. 06.06.2014 sub prot. n. Cat. Q2-2/2014/Div. Pol. Anticrimine/Uff. Minori e Stalking, notificato a -OMISSIS- giusta verbale di esecuzione dd. 10.06.2014, con il quale il Questore della Provincia di Bolzano ha invitato il sig. -OMISSIS- a *«tenere una condotta conforme alla Legge e [lo ha] avvisato che, qualora continui a mantenere comportamenti analoghi a quelli che hanno determinato l'adozione del provvedimento dell'ammonimento, sarà deferita alla competente A.G. ai sensi dell'art. 612-bis c.p., indipendentemente da un eventuale atto di querela, attesa la procedibilità d'ufficio del medesimo delitto nei confronti del soggetto ammonito»* (doc. all. n. 2);

c) nonché di ogni altro atto, presupposto, conseguente o infraprocedimentale non conosciuto né conoscibile dal ricorrente in quanto mai comunicato né notificato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Questura di Bolzano nonché la memoria difensiva;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 52 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, commi 1 e 2;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2015 la dott.ssa Alda Dellantonio e udito per il ricorrente il difensore F. Fava; nessuno per il Ministero dell'Interno – Questura di Bolzano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Sono impugnati il decreto del Questore della Provincia di Bolzano dd. 30.1.2015 cat. Q 2.2./2015/Div.Ant.ne, con cui è stata rigettata l'istanza presentata dal ricorrente in data 24.11.2014 per la revoca dell'ammonimento Cat Q2-2/2014/Div.Pol. Anticrimine/Uff. Minori e Stalking, emesso a suo carico il 6.6.2014, notificato il 10.6.2014, nonché l'ammonimento medesimo.

Esponde il ricorrente che con provvedimento Cat Q2-2/2014/Div.Pol. Anticrimine/Uff. Minori e Stalking il Questore della Provincia di Bolzano lo ammoniva, ai sensi dell'art. 8 del D.L. 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito con L. 23 aprile 2009, n. 38), giusta verbale di esecuzione dd. 10.6.2014, a tenere una condotta conforme alla legge, avvisandolo che, qualora avesse continuato a mantenere

comportamenti analoghi a quelli che avevano determinato l'adozione del provvedimento dell'ammonimento, sarebbe stato deferito all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 612-*bis* c.p..

L'ammonimento in questione era seguito a una richiesta avanzata in data 22.5.2014 dalla signora -OMISSIS- -OMISSIS-, che si sentiva lesa da comportamenti persecutori tenuti nei suoi confronti dall'odierno ricorrente, con cui aveva di recente troncato una relazione affettiva.

Nelle premesse all'ammonimento il Questore dava atto di tre specifici episodi, avvenuti in un periodo compreso tra il 26.12.2013 e il 20.5.2014, che, a causa del loro carattere persecutorio nei confronti della signora -OMISSIS-, le avevano cagionato un grave stato d'ansia e di paura, costringendola a cambiare le proprie abitudini di vita. Le dichiarazioni rese dalla signora -OMISSIS- in ordine alla condotta persecutoria di cui era vittima – così il Questore – trovavano conferma in una serie di chiamate e di sms inviate dal ricorrente nonché in diverse testimonianze.

In data 13.9.2014 la signora -OMISSIS- sottoscriveva di fronte al legale del ricorrente una nota con cui dichiarava “*di voler ritirare l'amonimento*” in questione e che nei mesi successivi al medesimo l'odierno ricorrente stesso si era comportato correttamente nei suoi confronti.

Tra i mesi di luglio e settembre del 2014 il ricorrente raccoglieva 5 dichiarazioni sottoscritte da altrettanti testimoni che assicuravano come la condotta del medesimo nei confronti della signora -OMISSIS- si fosse assolutamente normalizzata e che i rapporti tra i due erano tornati quieti.

Sulla scorta delle nominate dichiarazioni della -OMISSIS- e di diversi testimoni il ricorrente, in data 24.11.2014, presentava al Questore di Bolzano istanza di revoca dell'ammonimento, invocando l'applicazione dell'art. 21 –*quinquies* della L. 7 agosto 1990 n. 241.

La Questura, il 15.1.2015, convocava la signora -OMISSIS-, la quale confermava, come da verbale redatto in quella sede, che ” *Subito dopo l'emissione del suddetto provvedimento, il (suo) ex si (era) calmato e (aveva) iniziato ad evitar (la) senza più importunar (la); questo suo cambiamento (era) anche il frutto di un percorso che lui (aveva) intrapreso con il suo psicologo.*”.

La Questura, infine, atteso che la L. 23 aprile 2009 n. 38, istitutiva dell'istituto dell'ammonimento, non prevedeva per esso alcuna scadenza temporale e/o la possibilità di chiederne la revoca, come invece espressamente previsto per l'analoga misura di prevenzione dell'avviso orale di cui al D.Lgs.n. 159 del

2011; valutato comunque quanto disposto dall'art. 21 *quinquies* della L. 241/1990, che prevedeva per ogni provvedimento la possibilità di revoca tra l'altro in caso di mutamento della situazione di fatto; ritenuto tuttavia che il lasso di tempo trascorso dalla data dell'ammonimento (giugno 2014) sino a quel momento fosse estremamente esiguo per consentire una esauriente e completa valutazione circa il concreto cambiamento dell'ammonito, non potendosi escludere in alcun modo eventuali riprovevoli atti di recidiva; considerato dunque che il lasso temporale per poter pienamente valutare il reale ravvedimento dell'ammonito appariva ancora troppo breve, tanto da impedire, in quel momento, ogni ragionevole valutazione circa una reale mutazione delle condizioni di fatto, decretava il rigetto dell'istanza di revoca, riservandosi di riesaminare e valutare la situazione una volta trascorso un più ampio e significativo lasso di tempo.

Contro il diniego di revoca dell'ammonimento e contro l'ammonimento medesimo insorgeva il ricorrente che chiedeva l'annullamento degli atti impugnati, riservandosi di agire separatamente per il ristoro dei danni subiti.

Incidentalmente, ai sensi dell'art. 55 cod.proc.amm., proponeva istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati.

Il ricorso era affidato ai seguenti motivi d'impugnazione:

1. *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies L. 7 agosto 1990, n. 241 per non avere il Questore della Provincia di Bolzano valutato il reale mutamento della situazione fattuale al fine di revocare il provvedimento amministrativo emanato nei confronti del ricorrente”;*
2. *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 co. 1 L. 241/1990 per avere il Questore della Provincia di Bolzano violato i principi di proporzionalità e non aggravamento dell'attività amministrativa e quindi del provvedimento adottato”;*
3. *“Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta”.*

Si costituiva in giudizio il Ministero dell'Interno – Questura di Bolzano, con mero atto di rito, e quindi presentava memoria difensiva.

Alla camera di consiglio del 7 aprile 2015, su richiesta della parte ricorrente, il Presidente di questo Tribunale rinviava la trattazione dell'istanza cautelare all'udienza di merito, fissata per il 24.6.2015.

All'udienza pubblica del 24.6.2015 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Va preliminarmente rilevato, venendo il giudizio definito nel merito, che non sussiste più l'interesse del ricorrente a una pronuncia sull'istanza cautelare, la cui trattazione, su sua stessa richiesta, è stata rinviata all'udienza di merito per essere trattata unitamente a questo.

Introduttivamente va rilevata l'irricevibilità del ricorso, nella parte attinente l'ammonimento notificato al ricorrente il 10.6.2014, poiché tardivo. Il termine decadenziale per l'impugnazione dell'ammonimento era scaduto il 24.9.2014, ossia oltre 5 mesi prima della notifica del ricorso all'esame.

Ciò precisato, i tre motivi di impugnazione, che di fatto riguardano esclusivamente il diniego di revoca dell'ammonimento, possono essere trattati congiuntamente, attesa la loro connessione tematica.

Premette il ricorrente, riferendosi alla giurisprudenza formatasi in materia di annullamento dell'ammonimento *ex art. 8 D.L. n. 11/2009*, che lo stesso è legittimamente emesso solo in costanza di una condotta persecutoria concreta e attuale del soggetto. Ne fa conseguire che, in caso di cessazione di detta condotta, nella specie dimostrata dalla dichiarazione della stessa vittima come da testimonianze di terzi, il provvedimento debba essere revocato ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, per essere venuti meno i suoi presupposti.

In particolare, la revoca ai sensi della citata normativa costituirebbe istituto di portata generale riferibile a ogni tipo di provvedimento amministrativo, dunque anche all'ammonimento.

La motivazione su cui il Questore sorregge il diniego di revoca sarebbe illogica. Il giudizio sulla mancata prova del concreto mutamento della condotta persecutoria, fondato unicamente sull'estrema esiguità del tempo trascorso, scivolerebbe in una mera presunzione contraddetta dai fatti, concreti e percepibili, adottati dal ricorrente a sostegno dell'istanza di revoca, particolarmente significativi, poiché provenienti, almeno in parte, dalla vittima stessa.

La Questura di Bolzano, dal canto suo, resiste al ricorso adducendo che non sarebbe nemmeno prospettabile la revoca dell'ammonimento, trattandosi di un atto ad effetto istantaneo, che si esaurisce nel momento stesso in cui viene emesso e che rileverebbe, successivamente, solo come fatto storico – giuridico ai limitati fini della procedibilità d'ufficio e dell'aumento di pena in caso di reiterazione della condotta antiggiuridica; peraltro sarebbe evidentemente illogico concepire la revocabilità di un

provvedimento (l'ammonimento), la quale troverebbe il suo necessario presupposto proprio nel raggiungimento dello scopo cui è preordinato il provvedimento medesimo (la cessazione della condotta persecutoria). Conclude dunque la Questura che l'ammonimento è un provvedimento annullabile per vizi genetici, ma non revocabile per essere venuti meno i presupposti che ne avevano determinato l'emissione; di qui l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso. A ogni buon conto l'Amministrazione resistente elenca una serie di pronunce giudiziali, riferite a giudizi di annullamento per illegittimità dell'ammonimento, in cui vengono declinate le caratteristiche, in termini, probatori, dei fatti idonei a determinare l'emissione del provvedimento, sotto il profilo della condotta persecutoria e sotto quello dello stato di soggezione procurato alla vittima. Non è, invero, dato intravedere il rilievo che tali pronunce possano avere nell'ambito della presente controversia, in cui non si discetta della consistenza probatoria che deve essere raggiunta per l'emissione dell'ammonimento, ma – semmai – della diversa questione se la mera esiguità del tempo trascorso dopo l'ammonimento sia elemento idoneo a privare di consistenza concreti fatti attestanti l'intervenuto mutamento di condotta dell'ammonito, adottati a sostegno di un'istanza di revoca dell'ammonimento medesimo.

Sintetizzate come sopra le posizioni delle parti, il Collegio, pur nutrendo seri dubbi sulla revocabilità dell'ammonimento, che pare invero atteggiarsi come atto istantaneo, emesso in base alla situazione del momento e che si esaurisce nell'istante in cui viene emesso, come efficacemente descritto dalla difesa della Questura, non può non rilevare l'inammissibilità della questione stessa nell'ambito di questo giudizio, atteso che l'Amministrazione resistente, che oggi si difende negando la revocabilità dell'ammonimento, rispetto al medesimo caso l'aveva già precedentemente, in sede di procedimento amministrativo, ammessa, così determinando la buona fede del ricorrente al riguardo.

Non è ammissibile che la Questura si difenda invocando un proprio presunto errore, diverso da quello fatto valere dal ricorrente, rilevato all'unico fine di paralizzare il ricorso da quest'ultimo proposto, utilizzando l'illegittimità in cui è o sarebbe incorsa nell'emanare il provvedimento gravato, per conseguire uno scopo diverso rispetto a quello per cui all'Amministrazione, per perseguire l'autotutela nel pubblico interesse, è attribuito il potere di rilevare e rimuovere gli errori in cui è incorsa. È evidente, nella difesa dell'Amministrazione, l'utilizzo di una propria illegittimità, non per porvi spontaneamente

rimedio, ma per ostacolare, sul piano processuale, la difesa avversaria.

Si tratta all'evidenza di un comportamento che integra la violazione del divieto di *venire contra factum proprium*, divieto che s'inscrive nella più ampia figura dell'abuso del diritto derivato dall'operatività, nell'ordinamento giuridico, di un generale principio di condizionamento del diritto alla sua concreta socialità, cui consegue la valutazione di abusività dell'esercizio dello stesso per finalità che appaiono contrarie, o estranee, rispetto a quelle per le quali la posizione di vantaggio viene riconosciuta al titolare. È di palmare evidenza, infatti, che la Questura si avvale di un proprio presunto errore - nella specie l'aver ritenuto ammissibile la revoca dell'ammonimento - rilevato appena in sede giurisdizionale, esclusivamente per ragioni di opportunità difensiva riferite alla sua posizione processuale, per derivare da tale errore l'inammissibilità del ricorso, eludendo, a scapito dell'interessato, i confini tematici da essa stessa tracciati in sede di procedimento amministrativo, in cui la questione della revocabilità dell'ammonimento veniva data per positivamente risolta.

Non potendosi dunque tenere in conto alcuno la questione della (ir)revocabilità dell'ammonimento prospettata dalla Questura, in quanto da essa già positivamente risolta in sede di procedimento amministrativo, non resta che ricondurre il vaglio del provvedimento all'esame, di cui va rilevata la discrezionalità tecnica riguardo alla valutazione dei suoi presupposti, nell'alveo del giudizio sulla non manifesta illogicità e irragionevolezza della motivazione addotta a suo sostegno, precisandosi, ancora una volta, che la giurisprudenza citata dall'Amministrazione resistente con riferimento ai presupposti per l'emissione dell'ammonimento non viene in rilievo, trattandosi qui della diversa questione dell'apprezzamento dei fatti a comprova del venir meno di quei presupposti.

Sul punto il Collegio ritiene fondate le censure mosse dal ricorrente all'atto gravato.

Va premesso che la questione che nel presente giudizio si pone all'attenzione di questo Tribunale, investe il merito amministrativo, sottratto alla cognizione del Giudice. È, infatti, evidente che la valutazione della sussistenza dei presupposti per procedere alla revoca di un provvedimento precedentemente emesso, rimanda a un giudizio di merito, di regola sottratto al sindacato giurisdizionale. Il Giudice amministrativo, dunque, nell'ambito del giudizio di legittimità, non può vagliare il merito amministrativo. L'enunciato principio soffre, come noto, un'eccezione nel caso in cui

venga all'esame la manifesta illogicità e irragionevolezza dell'atto o il travisamento del fatto posto alla sua base.

Tale è la questione oggetto di vaglio nel presente giudizio.

Invero, mentre i fatti che documentano il mutamento, anzi la cessazione, della condotta persecutoria, a partire da un momento addirittura anteriore all'emissione dell'ammonimento, paiono connotati - non da ultimo per la loro provenienza, almeno in parte, dalla stessa vittima - da un apprezzabile grado di certezza, concretezza e attualità, tali da determinare, simmetricamente, il venir meno dell'attualità della condotta persecutoria precedentemente tenuta dall'ammonito, e dunque dei presupposti che giustificano l'ammonimento, il semplice riferimento all'esiguità del tempo trascorso come elemento idoneo a erodere, fino a farlo scomparire, lo spessore di detti fatti, pare largamente ed *ictu oculi* insufficiente. Ciò a maggior ragione ove considerato che il tempo trascorso dall'ultimo atto persecutorio documentato corrisponde a circa 6 mesi, ossia a un tempo che, in assenza di altri elementi di giudizio a suo corredo, appare tutt'altro che evidentemente esiguo e che peraltro corrisponde all'entità del tempo in cui ebbero luogo le condotte persecutorie, documentando così la corrispondenza dei periodi, quello in cui avvennero i comportamenti censurabili, e quello scevro da essi, e dunque, in ultima analisi il lasso temporale, per così dire, di assestamento psicologico del soggetto, dal quale è ragionevole trarre il giudizio prognostico del venir meno, in capo al medesimo, dell'intento persecutorio.

Conseguentemente è manifestamente illogica la motivazione del diniego di revoca, poiché non rende ragione dell'ingiustificato maggior peso riconosciuto alla mera entità del tempo trascorso, la quale appare tutt'altro che *prima facie* esigua, a fronte dei fatti concreti e attuali, idoneamente documentati, adottati dal ricorrente in sede d'istanza di revoca.

La valutazione delle circostanze operate dalla PA in sede di procedimento di revoca non si sottrae dunque alla censura di manifesta irragionevolezza, illogicità e apriorismo con conseguente accoglimento, in conclusione, del ricorso proposto.

Le spese di lite, come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, accertato il



sopravvenuto difetto d'interesse a una pronuncia sull'istanza cautelare, dichiara la stessa improcedibile, e, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara lo stesso irricevibile nella parte in cui è impugnato il provvedimento di ammonimento del 6.6.2014; lo accoglie per la parte in cui è impugnato il diniego di revoca del 30.1.2015, che per l'effetto annulla.

Condanna l'Amministrazione alla rifusione, in favore del ricorrente, delle spese di lite che liquida in € 2.500,00.- (duemilacinquecento/00), oltre gli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità degli altri dati identificativi di -OMISSIS- e -OMISSIS-, manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Terenzio Del Gaudio, Presidente

Peter Michaeler, Consigliere

Edith Engl, Consigliere

Alda Dellantonio, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/08/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)