



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 per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale (omissis) del 2024, proposto da (omissis), rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Nannipieri, Letizia Bertolucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di (omissis), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione ex art. 55 cpa

- del foglio di via obbligatorio emesso dal Questore di (omissis) il 5.10.2024, notificato in pari data, non protocollato, a mezzo del quale veniva ordinato alla Sig.ra (omissis) «di lasciare il territorio del Comune di Roma entro 1 ora, a far data dalla notifica del presente provvedimento e di non farvi ritorno, senza la preventiva autorizzazione dello scrivente, per mesi 6 (sei)»;

- di tutti gli atti necessari, presupposti, connessi, ivi compresi quelli a carattere generale, sia noti che ignoti, che possano aver dato luogo al provvedimento oggi gravato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Questura Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2024 il dott. Francesco Vergine e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Il ricorso ha ad oggetto la domanda di annullamento del provvedimento recante il foglio di via obbligatorio emesso dal Questore di (omissis) il 5.10.2024, notificato in pari data, a mezzo del quale veniva ordinato alla Sig.ra (omissis) *«di lasciare il territorio del Comune di Roma entro 1 ora, a far data dalla notifica del presente provvedimento e di non farvi ritorno, senza la preventiva autorizzazione dello scrivente, per mesi 6»*.

2.- Con ricorso notificato il 25.10.2024 e depositato il 29.10.2024 la ricorrente (omissis) deduce che il fatto si colloca nell'ambito dei servizi preventivi disposti con ordinanza del Questore di (omissis) del 4.10.2024, n. 278/2, in continuità con alcuni provvedimenti del 25.9.2024, con cui è stato posto il divieto, ex art. 18 TULPS, di manifestare in data 5.10.2024 contro il conflitto israelo-palestinese.

La misura di prevenzione di carattere personale è stata disposta a seguito di accertamenti di polizia, nel corso dei quali la ricorrente è stata identificata a bordo di un autobus di linea, partito da (omissis) alle ore 5:45 e diretto a Roma. Espone la ricorrente che si sarebbe fermata a dormire da una amica, per poi far ritorno a (omissis) l'indomani. Intorno alle ore 8:50, in prossimità del casello autostradale di Roma Nord, l'autobus è stato fermato dalla polizia, che ha chiesto a tutti i

passaggeri di scendere. La ricorrente, insieme ad un'altra persona, è stata trattenuta per accertamenti e portata immediatamente presso la Questura di (omissis), ove le è stato notificato il foglio di via impugnato.

3.- Il provvedimento in epigrafe è impugnato per i seguenti motivi:

- violazione degli artt. 97, 2,13,16 Cost., violazione artt. 1 e 2 D.LGS. n.159/2011; travisamento dei fatti; errore nei presupposti; abnormità, eccesso di potere, violazione del principio di proporzionalità, illogicità manifesta, irragionevolezza, carenza e difetto di motivazione, carenza di istruttoria;
- illogicità manifesta, irragionevolezza, carenza di istruttoria e di motivazione, violazione artt. 1 -2 d.lgs.159/2011 per mancata individuazione della categoria cui ricondurre il soggetto agente, ingiustizia, violazione del principio di proporzionalità, perplessità.

4. La causa è stata discussa all'udienza del 26 novembre 2024 e, previo avviso alle parti ex art. 60 cpa, rimessa in decisione.

5.- Il ricorso deve essere accolto nei termini che si espongono.

6.- La Questura ha così motivato la misura di prevenzione:

- la ricorrente «annovera pregiudizi di polizia per i reati di deturpamento e imbrattamento di cose altrui ((omissis))»; «la medesima nel Comune di Roma non è né residente, né domiciliata, non vi svolge alcuna regolare attività lavorativa o di studio, né è attualmente in cura presso strutture sanitarie, si presume che qui si trattenga al solo scopo di commettere azioni illecite»; la Sig.ra (omissis) risulterebbe interessata da «pregiudizi di polizia per i reati di deturpamento e imbrattamento di cose altrui ((omissis))», oltre ad essere stata identificata, lo stesso 5.10.2024, «presso il casello autostradale A1-Roma Nord»; «conduce uno stile di vita che porta a ritenere che la stessa possa, con apprezzabile probabilità, commettere ulteriori attività illecite o reiterare la stessa fattispecie di reato per la quale è stata denunciata all'A.G. e che, quindi, la sua ulteriore permanenza nel Comune di Roma sia pregiudizievole per la sicurezza e la tranquillità pubblica»; il comportamento della Omissis *«attenti alla sicurezza pubblica, non residuando dubbi circa*

l'inquadratura del medesimo nel novero delle persone indicate nell'art. 1, lett. c) del d.lgs. n. 159/2011».

Nel provvedimento e nella memoria la Questura dà conto del contesto in cui si colloca il provvedimento e delle azioni dimostrative poste in essere dai movimenti cd antagonisti, in cui collocare anche l'attività di affissione abusiva per fini propagandistici, effettuata con travisamento ed in concorso con altri, fatto per il quale la Omissis risulta essere stata indagata dalla Procura della Repubblica di (omissis) ed il GIP ha archiviato per la particolare tenuità del fatto.

7.- Deduce la ricorrente che:

- gli accertamenti compiuti dalla P.A. si concentrano su un singolo episodio, che sarebbe avvenuto il giorno stesso in cui la Questura ha adottato il foglio di via;
- la Sig.ra (omissis) sarebbe stata semplicemente identificata in un autobus diretto nella Capitale;
- il foglio di via è carente di motivazione nella parte in cui non dà atto della valutazione complessiva dello stile di vita della Sig.ra (omissis);
- la Questura ha menzionato un precedente di polizia, che la ricorrente ritiene irrilevante ai fini della valutazione della pericolosità sociale della ricorrente, risalente al 6.6.(omissis), allorquando la Omissis, all'epoca diciannovenne, era stata sorpresa mentre «spennellava un manifesto affisso al muro» nei pressi del liceo che frequentava;
- da tali fatti è scaturito il citato procedimento penale RGNR (omissis), archiviato dal GIP presso il Tribunale di (omissis) con ordinanza dell'11.5.2023 per la particolare tenuità del fatto.

8.- Sono fondate le censure relative al difetto di istruttoria e di motivazione, atteso che l'Autorità di PS avrebbe dovuto specificare:

- sul piano oggettivo gli elementi di fatto su cui si fonda una condotta di vita dedita ai reati contro l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica;

- sul piano soggettivo gli elementi costitutivi di un giudizio di pericolosità sociale della ricorrente.

Nel caso in esame l'applicazione delle coordinate normative evidenzia che il provvedimento è affetto da una carenza di istruttoria e di motivazione, non potendo essere idonei gli elementi adottati nel provvedimento, tra i quali le valutazioni della Prefettura relative alle manifestazioni con corteo previste in Roma nella stessa giornata del 5 ottobre 2024, un precedente dell'interessata definito con sentenza di archiviazione ex art. 131bis c.p., il contesto geopolitico attuale.

Occorre allora evidenziare quanto segue:

-gli elementi di fatto adottati, pur rilevanti ed apprezzabili in ordine alle prerogative dell'Autorità di PS in termini di prevenzione e tutela dell'ordine pubblico, assumono carattere generale e non danno conto della condotta e della posizione personale della ricorrente;

- in particolare il precedente penale menzionato costituisce ipotesi che, pur postulando l'accertamento della penale responsabilità da parte del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 131 bis c.p. ha carattere isolato, di fatto di particolare tenuità e non abituale;

-non constano altri precedenti penali;

-non si rinvencono poi altri elementi fattuali idonei a costituire un adeguato apparato motivazionale ed a ricondurre la fattispecie concreta all'ipotesi contestata di cui all'art. 1 c.1 lett c) d. lgs.159/2011.

9.- In ordine al quadro normativo di settore giova rammentare che la misura di prevenzione in esame è prevista dal d. lgs. n. 159 del 6.9.2011, che dispone:

Art. 1 Soggetti destinatari

1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:

a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività

delittuose;

c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Art. 2 Foglio di via obbligatorio

1. Qualora le persone indicate nell' articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate.

10.- Affinché possa essere disposta una misura di prevenzione personale è necessaria la sussistenza dei seguenti presupposti:

- a) riconducibilità della persona ad una delle categorie di pericolosità delineate dal legislatore (artt. 1 e 4 del D.lgs. n.159/2011; art. 6, L. n. 401/1989; etc.);
- b) pericolosità sociale della persona;
- c) attualità della pericolosità.

L'appartenenza di una persona alle categorie di pericolosità è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'applicabilità di una misura di prevenzione personale, essendo richiesta anche una condotta di vita che evidenzi una pericolosità effettiva ed attuale e non meramente potenziale. L'accertamento della pericolosità per la pubblica sicurezza richiede una valutazione globale della personalità del soggetto, risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita e dall'accertamento di un comportamento illecito e antisociale tale da rendere necessaria una particolare vigilanza da parte dell'Autorità di p.s. Viene così formulato un giudizio prognostico, fondato su elementi di fatto, sulla ragionevole probabilità della commissione di futuri reati, tale da postulare un particolare controllo atto a prevenire successive condotte potenzialmente antisociali .

11.- Come è stato osservato dalla giurisprudenza penale, il sistema delle misure di prevenzione è stato ritenuto dalla stessa Corte europea in generale compatibile con la normativa convenzionale poiché *«il presupposto per l'applicazione di una misura di prevenzione è una "condizione" personale di pericolosità, la quale è desumibile da più fatti, anche non costituenti illecito, quali le frequentazioni, le abitudini di vita, i rapporti, mentre il presupposto tipico per l'applicazione di una sanzione penale è un fatto-reato accertato secondo le regole tipiche del processo penale»* (Cass. pen., sez. II, 9 luglio 2018, n. 30974).

La diversità tra procedimento di prevenzione e procedimento penale rileva sotto il profilo del grado e del tipo di prova circa la commissione del reato previsto. Nel primo, a differenza del secondo, non si richiedono elementi idonei per un convincimento di certezza, essendo sufficienti:

- indizi sintomatici della pericolosità sociale della persona quali ad esempio precedenti penali e giudiziari, recenti denunce per fatti gravi, il tenore di vita, le abituali frequentazioni, eventuali vincoli di parentela di rilievo, precedenti misure di prevenzione, la frequentazione assidua di pregiudicati;
- elementi di prova acquisiti da altri procedimenti penali, ancorché non definiti con sentenza irrevocabile e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni in ordine all'accertamento della responsabilità.

Va al riguardo richiamata la giurisprudenza amministrativa secondo cui la misura di prevenzione non deve fondarsi necessariamente su profili di rilevanza penale, che si atteggiano e rilevano in termini di relativa autonomia rispetto al provvedimento amministrativo di cui si controverte (Consiglio di Stato, Sez. III, 27 ottobre 2021, n. 7186), tanto che *“la valutazione di pericolosità sociale - sempreché adeguatamente motivata con riferimento ad "elementi di fatto" - non postula necessariamente che il soggetto abbia riportato condanne in sede penale, e non si esclude che possa basarsi su un solo episodio, purché significativo* (Cons. Stato, sez. III, 20 giugno 2014, n. 3128) (Consiglio di Stato, Sezione III, 17 agosto (omissis),

Con riguardo a provvedimenti connotati da ampi margini di discrezionalità in ordine alla pericolosità sociale (Consiglio di Stato, Sezione III, 29 novembre 2023, n. 10249), la giurisprudenza ha stabilito nell'ambito del sindacato di legittimità che *“la funzione preventiva, di cui costituisce manifestazione il provvedimento-foglio di via obbligatorio impugnato ... non persegue la finalità di sanzionare specifici comportamenti lesivi dei beni giuridici da essa tutelati, ma di rimuovere, attraverso l'allontanamento delle persone socialmente pericolose dai luoghi, diversi da quelli di residenza, nei quali hanno avuto occasione di palesare la loro pericolosità, il rischio che una concreta aggressione a quei beni realmente si verifichi”... rendendosi sufficiente che, dagli elementi di fatto raccolti, complessivamente e logicamente valutati, emerga una concreta propensione dell'interessato a comprometterli*”, pur dovendo *“osservarsi che il minus probatorio che legittima la funzione preventiva rispetto a quella tipicamente sanzionatoria, devoluta al giudice penale, deve essere compensato dal quid pluris che le relative disposizioni richiedono ai fini della integrazione dei relativi presupposti, rappresentato come si è detto da una condizione di “pericolosità” del sottoposto alla misura, declinata dall'art. 1, comma 1, lett. c) d.lvo n. 159/2011”*.

In questa prospettiva, l'onere dell'Amministrazione procedente è quello di dare conto della proiezione del comportamento del soggetto *“potenzialmente pregiudizievole per quei valori, sebbene non attualizzata in comportamenti concretamente lesivi, ma suscettibili di evolvere in tale direzione ove non tempestivamente contenuta attraverso l'applicazione della più idonea e proporzionata misura preventiva.”* (Consiglio di Stato, Sezione III, 7 luglio (omissis), n. 5652; n. 5993/2024).

12.- In ordine al difetto di motivazione giova rilevare che nella materia in esame il dovere di motivazione si palesa rafforzato, attesa la rilevante limitazione della libertà personale e di circolazione dell'individuo determinata dalla misura del foglio di via (Cost. artt. 13 e 16).

n. 7205).

Per i provvedimenti aventi natura preventiva l'obbligo di motivazione è essenziale ad evitare che essi, fondati su fattispecie di pericolo, sanzionino in realtà, arbitrariamente, una colpa d'autore e integrino, così, altrettante "pene del sospetto" (Consiglio di Stato, Sez. III, 15 febbraio 2019).

La motivazione del provvedimento amministrativo, secondo un orientamento recepito dalla Corte Costituzionale (ordinanze del 26 maggio 2015, n. 92, e del 17 marzo 2017, n. 58) costituisce il fondamento, l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo e per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti.

13.- In conclusione per le considerazioni esposte, alla luce del quadro normativo, il ricorso deve essere accolto per difetto di istruttoria e di motivazione, non essendo accertati ed acquisiti elementi di fatto idonei a ricondurre il caso in esame alla previsione di legge dell'art. 1 c.1. c) d.lgs.159/2011, su cui la misura di prevenzione e quindi la limitazione delle libertà individuali viene fondata dall'Amministrazione.

14.- Le spese di lite seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio che liquida nella misura di euro (omissis), oltre accessori di legge.

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 Roma nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

omissis, Presidente

omissis, Referendario

omissis, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
omissis

IL PRESIDENTE
omissis

IL SEGRETARIO

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