Pubblicato il 20/07/2026

N. 05883 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00175/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 175 del 2025, proposto dal signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Arcidiacono e Antonella Gasparotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore,* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

nei confronti

del signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Mazzoleni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), n. 2058/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e del signor -OMISSIS-;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. – Il sig. -OMISSIS-, maresciallo della Guardia di finanza, è stato attinto da provvedimento di ammonimento spiccato in data 23 novembre 2023 dal Questore di Venezia ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, in accoglimento dell'istanza presentata dal signor -OMISSIS-, il quale riferiva di aver subito "*dal 2017 ad oggi condotte persecutorie e minacce da parte del sig. -OMISSIS-, ex marito dell'attuale compagna dell'istante, consistenti in una svariata serie di condotte, comprensive anche di appostamenti ed inseguimenti in ambienti frequentati abitualmente dall'istante, nonché presso il posto di lavoro «che finivano con l'alterare dolosamente e fastidiosamente il* [suo] *normale equilibrio psicofisico fino ad allora integro», tanto più che dette condotte venivano poste in essere da un militare della Guardia di Finanza forte della soggezione psicologica determinata dal proprio ruolo istituzionale*".

2. – Adìto con ricorso gerarchico, il Prefetto di Venezia, con decreto prot. n. 27361 del 27 marzo 2024, ha confermato il provvedimento rilevando che "*il sig. -OMISSIS-*

, dall'anno 2017, iniziava a tenere condotte tali da configurare, oggettivamente, la fattispecie di atti persecutori e minacciosi nei confronti del sig. -OMISSIS- -OMISSIS- ", concludendo nel senso che "*non sussistano elementi tali da giustificare una revisione del provvedimento impugnato*", in quanto adottato in presenza dei presupposti di legge.

3. – L'ammonito ha avversato il provvedimento innanzi al T.A.R. per il Veneto dolendosi sotto due distinti profili censori: da un lato, ha lamentato l'eccesso di potere per falsità dei presupposti, carenza e/o difetto di istruttoria, travisamento dei fatti in quanto il provvedimento questorile risulterebbe basato solo sulla versione dei fatti fornita dalla presunta persona offesa, in assenza di riscontri resi da terzi e senza tener conto della complessiva situazione familiare esistente tra il ricorrente e la moglie separata, contraddistinta da una reciproca conflittualità; dall'altro, ha censurato la mancanza di avviso di avvio del procedimento, il difetto di audizione del soggetto interessato, nonché la carenza di accertamento istruttorio.

4. – Il T.A.R. per il Veneto, con sentenza in forma semplificata *ex* art. 60 c.p.a., ha disatteso i nuclei censori opinando distintamente che, sul versante procedimentale, la funzione del decreto di ammonimento, ravvisabile nella prevenzione e dissuasione dei comportamenti sanzionati penalmente dall'art. 612-*bis* c.p., comporta che i procedimenti finalizzati all'adozione della misura in questione siano caratterizzati dall'urgenza *in re ipsa* legittimando la deroga all'obbligo di avviso di avvio del procedimento e all'osservanza delle garanzie partecipative. Dipoi, premesso che per l'emissione dell'ammonimento non occorre la piena prova della responsabilità penale dell'autore delle condotte persecutorie contestate secondo il paradigma dell'art. 612-*bis* c.p., in quanto la valutazione amministrativa è diretta a prevenire la commissione di reati mediante un giudizio prognostico *ex ante* relativo alla sussistenza di un mero pericolo, il primo giudice ha ritenuto che, nel caso di specie, i comportamenti dell'appellante da cui trae origine la misura avversata non possono ritenersi

giustificati, e quindi privi di ogni rilevanza, solo perché riconducibili a un contesto di forte conflittualità familiare, essendo invece oggettivamente idonei a determinare uno stravolgimento della vita del controinteressato sia sotto il profilo psichico, sia sotto il profilo della personale organizzazione della propria giornata, costituendo un effettivo impedimento a seguire le normali abitudini di vita sociale, lavorativa e familiare. Al riguardo, il giudice di prime cure ha valorizzato sia le risultanze dell'audizione prefettizia dello stesso ammonito, sia i riscontri documentali di verosimiglianza delle condotte censurate (denunce, refertazione psichiatrica della vittima delle condotte persecutorie, ecc.).

5. – Con rituale ricorso in appello l'ammonito ha appuntato le seguenti censure sul provvedimento impugnato.

5.1. "*Error in judicando. Erronea valutazione della sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 8 D.L. n. 11/2009 per l'adozione dell'ammonimento e, in particolare, delle ragioni di urgenza e della motivazione. Erronea e carente valutazione delle censure formulate nel giudizio di primo grado in ordine alla mancanza di avviso di avvio del procedimento e difetto di audizione del soggetto interessato. Conseguente, illegittimità del decreto di ammonimento e del decreto prot. n. 6/GAB/2024*".

L'appellante si appunta sull'omissione della comunicazione di avvio del procedimento e delle correlate garanzie partecipative stigmatizzando le argomentazioni svolte dal primo giudice per disattendere tale profilo censorio. In estrema sintesi, torna ad insistere sull'insussistenza delle esigenze di celerità che avrebbero determinato la Questura di Venezia a non disporre la comunicazione di avvio del procedimento e la conseguente attivazione degli strumenti partecipativi dell'interessato al procedimento.

5.2. – "*Error in judicando. Erronea applicazione dell'art. 8 D.L. n. 11/2009 e dell'art. 3 L. 241/1990. Erronea valutazione del quadro indiziario relativo all'ipotesi di reato di cui all'art. 612-bis c.p. posto a fondamento della misura di prevenzione. In ogni caso, erronea e/o carente valutazione delle censure formulate nel giudizio di primo*

grado. Contraddittorietà della motivazione. Conseguente, illegittimità del decreto di ammonimento e del decreto prot. n. 6/GAB/2024".

Secondo l'appellante, la sentenza impugnata risulterebbe parimenti censurabile per aver ritenuto, in ragione della natura discrezionale del provvedimento di ammonimento, che il quadro indiziario tratteggiato dalla Questura di Venezia e dal Prefetto di Venezia fosse idoneo a legittimare l'adozione della misura di prevenzione.

L'appellante insiste sul fatto che la valutazione di idoneità dei comportamenti censurati ad integrare i requisiti di cui all'art. 8 d.l. n. 11/2009, così come operata dalla Questura, confermata dalla Prefettura e avallata dal T.A.R. per il Veneto, si manifesterebbe carente e contraddittoria, tenendo conto della ambigua ricostruzione fornita dal sig. -OMISSIS- e, di contro, omettendo uno specifico esame delle allegazioni e delle dichiarazioni rese dal signor -OMISSIS-.

5.3. – "*Error in judicando. Errata e carente valutazione degli elementi di prova assunti agli atti del giudizio di primo grado. Violazione del combinato disposto degli artt. 64 c.p.a., 39 c.p.a. e 116 c.p.c.*".

L'appellante censura anche la decisione con cui il giudice di prime cure si sarebbe limitato a negare valore oppositivo agli elementi acquisiti in giudizio senza accertare se essi, quand'anche singolarmente sforniti di valenza probatoria, non fossero in grado di obliterare l'impianto accusatorio fondante il disposto ammonimento.

6. – Si sono costituiti nel giudizio di appello sia il Ministero dell'interno, con mera comparsa di stile, sia il signor -OMISSIS-, quale controinteressato della vicenda sostanziale, il quale ha insistito per la reiezione del gravame e la conferma della sentenza appellata.

7. – Espletato lo scambio di memorie difensive *ex* art. 73 c.p.a., la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 14 maggio 2026 e successivamente spedita in decisione.

8. – L'appello è infondato per quanto si espone dappresso.

9. – La prima censura concernente l'inosservanza delle garanzie partecipative a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento non coglie nel segno.

9.1. – Il Collegio è ben consapevole della giurisprudenza della Corte EDU (*cfr*. sentenza CEDU, sez. I, 13 novembre 2025, n. 2943/2023) che ha condannato l'Italia proprio in relazione a una fattispecie di decreto di ammonimento non preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, ritenendo che non si possa giustificare tale omissione con un generico richiamo alla natura cautelare e preventiva del provvedimento, occorrendo che sia provata nel caso concreto la sussistenza di specifiche ragioni di urgenza e necessaria celerità dell'intervento tali da legittimare l'omissione del contraddittorio procedimentale. Senonché, la costante giurisprudenza amministrativa afferma coerentemente con la giurisprudenza europea che, nei procedimenti volti all'adozione della misura di prevenzione dell'ammonimento *ex* art. 8 d.l. n. 11/2009, l'esigenza d'interrompere immediatamente l'azione persecutoria determina la non necessità della comunicazione dell'avvio del procedimento e, tantomeno, della previa audizione dell'autore dei comportamenti persecutori (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2023, n. 3420; Cons. Stato, sez. III, 21 novembre 2022, n. 10211).

9.2. – Nel caso di specie, tali esigenze di celerità sono state plausibilmente motivate facendo riferimento sia alla tipologia, sia alla frequenza delle condotte persecutorie poste in essere unitamente alla non trascurabile circostanza che il presunto *stalker* è titolare di porto di armi per ragioni di servizio correlate all'appartenenza ad un corpo di polizia ad ordinamento militare.

Inoltre, l'attività istruttoria svolta dall'Amministrazione si è svolta lungo un lasso di tempo molto breve – la segnalazione della persona offesa è del 16 novembre 2023, il decreto di ammonimento risulta adottato in data 23 novembre 2023 – a riprova del fatto che il richiamo contenuto nel provvedimento a ragioni di urgenza tali da non permettere di dilazionare l'adozione della misura non può essere considerato "di stile"

ma risponde a esigenze di celerità effettive: esigenze, dipoi, precisate in giudizio dall'Amministrazione con il richiamo, oltre che alle pregresse condotte violente dell'interessato, anche alla sua appartenenza alle Forze dell'ordine e al conseguente pericolo di abuso delle armi.

Di contro, non può rilevare il lungo intervallo di tempo intercorso tra il primo episodio di condotta persecutoria lamentato dalla persona offesa, risalente al 2017, e l'epoca di adozione del decreto di ammonimento: difatti, tale presunto "ritardo" con tutta evidenza attiene non già all'attività dell'Amministrazione, ma alle scelte della persona offesa circa l'*an* e il *quando* dell'attivarsi per chiedere l'ammonimento come illustrato dallo stesso controinteressato allorché ha evidenziato che, solo col ripetersi nel tempo degli episodi intimidatori e persecutori, egli ha avuto contezza della sussistenza delle condizioni per chiedere l'ammonimento dell'odierno appellante e dell'opportunità di attivarsi in tal senso.

9.3. – *In limine*, giova osservare altresì che il *vulnus* lamentato dall'appellante è stato parzialmente eliso dalla circostanza che in sede di ricorso gerarchico egli è stato pacificamente audito dall'Autorità prefettizia prima di addivenire alla conferma del provvedimento questorile.

10. – Il secondo motivo di appello, che costituisce il nucleo sostanziale dell'intero gravame, si appalesa privo di pregio.

10.1. – Al riguardo, il Collegio deve prendere le mosse dalla pacifica natura preventiva e cautelare del provvedimento di ammonimento, essendo essenzialmente finalizzato a dissuadere dal tenere comportamenti persecutori e prevenire la commissione di reati contro la persona sulla base di un giudizio prognostico formulato *ex ante* (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 15 gennaio 2026, n. 318). Come ribadito dalla costante giurisprudenza amministrativa ai fini della sua emissione non è richiesta la piena prova della responsabilità dell'ammonito per le ipotesi di reato perseguite dal menzionato art. 612-*bis* c.p. e, cioè, di comportamenti di cui sia accertato il carattere persecutorio,

ma è sufficiente il sospetto che vi sia una tale finalità o idoneità nelle condotte ripetute tenute dall'ammonito (Cons. Stato, sez. III, 29 luglio 2025, n. 6718).

10.2. – Nel caso che viene all'attenzione del Collegio, pur prendendo atto dell'archiviazione dei fatti denunciati avvenuta in sede penale, ai fini del presente scrutinio di legittimità va ponderata la consistenza indiziaria dei fatti allegati dall'esponente e apprezzati dall'Autorità questorile alla luce del più temperato canone di giudizio della probabilità cruciale ("*più probabile che non*") che sottende tipicamente i provvedimenti amministrativi di natura preventivo-cautelare: orbene, i fatti addotti a sostegno della misura sono molteplici e assistiti da un ragionevole grado di plausibilità.

In particolare, la condotta minacciosa avvenuta nel mese di maggio 2019 nel corso di una cerimonia religiosa è stata avvalorata anche dalle sommarie informazioni acquisite da una persona presente sul luogo; del pari, l'appostamento seguito dall'affrontamento nel parcheggio di servizio dell'Ospedale di San Donà del Piave dove lavora il signor -OMISSIS- è corroborato da una ripresa video e dalle successive timbrature del dipendente. A tali episodi si aggiungono altri pedinamenti o avvistamenti con atteggiamenti di sfida e minaccia (ne risulta uno sicuramente avvalorato dall'acquisizione a s.i.t. nel 2022). Non risponde, dunque, al vero che l'Amministrazione si sarebbe "appiattita" sulla versione dei fatti fornita dal controinteressato, rinvenendosi nella sentenza appellata il richiamo ai riscontri esterni acquisiti in relazione a taluni degli episodi denunciati e potendo rilevarsi, come sottolineato dal controinteressato odierno appellato, le incongruenze logiche e le inverosimiglianze delle ricostruzioni alternative di taluni episodi proposte dall'appellante.

10.3. –Tali episodi, unitamente alla denunce sporte a carico dell'ammonito per maltrattamenti e violazione degli obblighi di assistenza familiare nonché i plurimi referti medico-psichiatrici che attestano l'insorgenza del disturbo post-traumatico da

stress sofferto dal signor -OMISSIS- in conseguenza delle condotte persecutorie, corroborano il ragionamento inferenziale svolto dall'Autorità questorile che ha ritenuto plausibilmente configurabili le condotte persecutorie alla stregua del canone "*più probabile che non*".

La successiva archiviazione penale non scalfisce la tenuta di tale ragionamento stante la ben nota diversità del canone di giudizio, ivi ispirato alla colpevolezza oltre ogni ragionevole dubbio.

11. – Alla luce dello scrutinio di infondatezza del motivo che precede va disatteso anche il terzo profilo censorio.

La censura si appalesa del tutto astratta e congetturale poiché non si périta di enucleare gli argomenti di prova contraria che sarebbero stati addotti dall'appellante e che, per l'effetto, sarebbero stati inappropriatamente disattesi o pretermessi dal primo giudice.

12. – Tutto ciò considerato, l'appello va conclusivamente respinto perché infondato.

13. – Sussistono giustificate ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese 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 della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche menzionate nella decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Angelo Roberto Cerroni **Raffaele Greco**

IL SEGRETARIO

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