



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 7 del 2022, proposto da Stefano Puzzer, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Biondaro, Stefania Cappellari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura Roma, 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

del provvedimento emesso dal Questore di Roma in data 2.11.2021 notificato a mani del ricorrente in pari data con cui è stato ordinato il rimpatrio con foglio di via obbligatorio nel Comune di Trieste con divieto di ritornare nel Comune di Roma senza la preventiva autorizzazione per anni uno.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2022 il dott. Raffaello Scarpatò e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente impugna il provvedimento indicato in epigrafe, con il quale il Questore di Roma ha ordinato il suo rimpatrio con foglio di via obbligatorio nel Comune di Trieste, con divieto di tornare nel Comune di Roma senza autorizzazione per un anno.

Il provvedimento è stato emanato a seguito dei fatti accaduti in data 2.11.2021 in Piazza del Popolo a Roma, che hanno indotto la Questura a ritenere il soggetto pericoloso per la sicurezza pubblica, avendo altresì l'Amministrazione riscontrato specifici precedenti di polizia per reati di inosservanza di provvedimenti dell'Autorità, violazioni di disposizioni su riunioni in luogo pubblico, istigazione a disobbedire alle leggi ed interruzione del servizio pubblico.

Il ricorrente contesta le motivazioni in fatto ed in diritto del provvedimento impugnato, che assume inficiato dai seguenti vizi:

Violazione di legge - violazione ed errata applicazione degli artt. 1 e 2 del D.Lgs. n. 159/2011, dell'art. 18 del T.U.L.P.S - Eccesso di potere per erroneità, carenza di istruttoria e di motivazione - Eccesso di potere per sviamento - illogicità e irragionevolezza manifesta - violazione del principio di proporzionalità.

In punto di fatto, il ricorrente espone che, nelle circostanze di tempo e di luogo indicate in premessa, si era limitato a posizionare un tavolino da giardino ed alcune sedie in Piazza del Popolo, invitando il Presidente del Consiglio dei ministri ed altre autorità a raggiungerlo, senza organizzare alcuna manifestazione, come

facilmente documentabile sulla base di numerosi video presenti sul web.

Tanto premesso, il ricorrente precisa che a seguito di tale gesto dimostrativo alcuni passanti lo avevano raggiunto spontaneamente per salutarlo, portargli cibo e bevande e per ringraziarlo del suo impegno sociale, dando vita ad un assembramento di circa 100/150 persone, che intonava canti pacifici, senza alcun turbamento dell'ordine o della sicurezza pubblica e sotto il controllo delle forze dell'ordine.

Sulla base di tale ricostruzione fattuale, il ricorrente contesta di aver organizzato una manifestazione o una riunione non autorizzata, essendosi limitato ad eseguire un gesto dimostrativo pacifico, cui era conseguito, in ragione della sua notorietà, un assembramento di persone incuriosite, con conseguente inconfigurabilità della violazione dell'art. 18 del T.U.L.P.S..

Sotto altro profilo, il ricorrente deduce che i pregiudizi di polizia indicati nel provvedimento impugnato non hanno finora portato ad alcuna condanna, in quanto riferiti ai noti episodi accaduti pochi giorni prima (in data 15.10.2021), durante la protesta dei portuali di Trieste, allorquando il ricorrente era stato deferito per la violazione degli artt. 340 c.p. (Interruzione di pubblico servizio), 414 c.p. (Istigazione a delinquere) e dell' art. 18 del R.D. n. 773/1931 (disposizioni in materia di riunioni pubbliche e degli assembramenti in luoghi pubblici).

Pertanto, il ricorrente contesta l'applicabilità dell'art. 1 del D.Lgs. n. 159/2011, non ricorrendo alcuna delle categorie di soggetti tassativamente indicate dalla norma.

Peraltro, il ricorrente censura la motivazione del provvedimento nella parte in cui l'Amministrazione non ha indicato il numero delle persone presenti alla manifestazione, né il numero del personale di polizia asseritamente impegnato per i controlli e, per tale ragione, distratto da altri compiti di istituto.

Alla luce delle sopra indicate deduzioni in fatto ed in diritto, il ricorrente stigmatizza la non proporzionalità del provvedimento impugnato, che - a fronte di legittime ed inoffensive forme di manifestazione del pensiero - lo ha colpito con un grave provvedimento limitativo della libertà di circolazione, senza che alcun

pericolo per la sicurezza pubblica si fosse effettivamente prodotto o fosse stato dimostrato dall'Amministrazione.

A supposto delle proprie difese, il ricorrente ha allegato deposizioni di persone presenti ai fatti e un *dvd* contenente le riprese video dei fatti accaduti in piazza del Popolo in data 2.11.2021.

Si è costituita la Questura di Roma, deducendo che i precedenti di polizia indicati nella motivazione del provvedimento non dovevano essere riferiti solo ai fatti accaduti durante la protesta dei portuali di Trieste nei giorni precedenti al provvedimento impugnato, ma anche ad altre circostanze, dalle quali era lecito desumere un'oggettiva pericolosità per la sicurezza pubblica.

In particolare, la difesa erariale ha rappresentato che il ricorrente era già stato deferito all'Autorità giudiziaria dalla DIGOS di Trieste per il reato di istigazione a delinquere e per violazione dell'art. 18 T.U.L.P.S in data 29/8/2015, nonché citato a giudizio dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trieste; peraltro, in data 15/12/2021, allo stesso era stato notificato, dal Questore della Provincia di Pordenone, un foglio di via obbligatorio, con divieto di fare ritorno nel territorio del Comune di Pordenone per un periodo di anni tre.

Ciò posto, l'amministrazione ha evidenziato la natura preventiva del provvedimento impugnato, volto a scongiurare pericoli per la sicurezza pubblica e fondato su comprovati indici di pericolosità del ricorrente, che non aveva esitato a "cavalcare" il malcontento di parte della popolazione nei confronti delle misure adottate dal Governo per arginare la pandemia da Covid-19.

All'udienza in camera di consiglio del 08.03.2022, evidenziatisi i presupposti di cui all'art. 60 c.p.a., il ricorso è stato introitato per la decisione.

Il ricorso è fondato sulla base del difetto di motivazione e di proporzionalità del provvedimento impugnato, risultando assorbita ogni ulteriore censura.

La valutazione di pericolosità per la sicurezza pubblica, su cui si fonda il provvedimento impugnato, è supportata dai seguenti elementi:

1) i precedenti di polizia del ricorrente per reati di inosservanza di provvedimenti dell'Autorità, violazioni di disposizioni su riunioni in luogo pubblico, istigazione a disobbedire alle leggi ed interruzione di servizio pubblico;

2) il comportamento tenuto in data 2.11.2021, allorché il ricorrente aveva organizzato una manifestazione non preavvisata, nel corso della quale aveva arringato la folla assumendo la *leadership* della stessa, tanto da essere acclamato come "Liberatore", richiamando centinaia di persone e realizzando un assembramento tale da imporre la predisposizione di un dispositivo di ordine e sicurezza pubblica, distraendo forze da altri obiettivi sensibili.

Tali circostanze hanno indotto l'Amministrazione a ritenere configurati i presupposti per l'emanazione del provvedimento impugnato, ai sensi degli articoli 1 e 2 del D.Lgs. nr. 159/2011.

La prima delle due norme citate dispone che il foglio di via obbligatorio può essere disposto nei confronti dei sotto elencati soggetti:

“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, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, 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.”.

Nel caso di specie, ricorrerebbe la previsione della lettera c), avendo l'Amministrazione ritenuto il ricorrente pericoloso per la sicurezza pubblica.

Sul punto, va premesso che il rimpatrio con foglio di via obbligatorio - costituendo una misura di polizia diretta a prevenire reati, piuttosto che a reprimerli -

presuppone un giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica, il quale - pur non richiedendo prove compiute della commissione di reati - deve necessariamente essere fondato su concreti comportamenti attuali dell'interessato, ossia su episodi di vita che, secondo il prudente apprezzamento dell'Autorità di Polizia, rivelino oggettivamente un'apprezzabile probabilità che il soggetto possa commettere reati; tale prognosi di pericolosità, che giustifica l'irrogazione della misura di prevenzione *de qua*, è una valutazione ampiamente discrezionale, che sfugge al sindacato di legittimità del g.a., se non sotto i profili dell'abnormità dell'iter logico, dell'incongruenza della motivazione e del travisamento della realtà fattuale cfr. (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 12 maggio 2016 n. 421; T.A.R. Liguria, sez. I, 24 febbraio 2016 n. 202 ; T.A.R. Umbria, sez. I, 07 aprile 2015 n. 158; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 10 febbraio 2015, n. 2404; T.A.R. Veneto, sez. III, 05 febbraio 2015 n. 131).

La giurisprudenza ha pure rimarcato come tali provvedimenti incidano su fondamentali libertà costituzionalmente tutelate e debbano, pertanto, essere sorretti da rigorosi presupposti e da un'adeguata motivazione, che dia conto delle ragioni poste dall'Amministrazione a sostegno delle determinazioni assunte (T.A.R. Toscana, sez. II, n. 488/2013).

Pertanto, se è pur vero che il provvedimento di rimpatrio costituisce una misura di polizia diretta a prevenire reati e, ancora, è suscettibile di prescindere dalla prova compiuta della commissione di reati, dette circostanze non comportano il venir meno di un obbligo di motivazione con riferimento a concreti comportamenti attuali dell'interessato, ossia ad episodi di vita che, secondo la prudente valutazione dell'Autorità di Polizia, rivelino oggettivamente un'apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti da parte di un soggetto rientrante in una delle categorie previste dall'art. 1 della L. 1956, n. 1423 (sul punto si veda tra le tante pronunce TAR Veneto - Venezia, sez. III, 1 giugno 2001 n. 1369).

In definitiva, il foglio di via obbligatorio deve fondarsi necessariamente su

circostanze concrete che, oltre ad essere provate, devono altresì potersi, se considerate nel complesso, ritenere significative e concludenti ai fini del giudizio di pericolosità sociale del destinatario del provvedimento (Consiglio di Stato sez. VI, n.4648/2020).

Nel caso di specie, risultano carenti reali e concreti elementi di fatto cui ancorare la valutazione di pericolosità per la sicurezza pubblica effettuata dall'Amministrazione.

Nel corso dell'istruttoria è infatti emerso che l'episodio avvenuto in data 02.11.2021 in Roma non ha concretamente prodotto disordini, ovvero situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica.

Tanto emerge dalle allegazioni documentali del ricorrente, costituite non solo dalle dichiarazioni testimoniali in atti, ma anche dai filmati relativi ai fatti avvenuti nelle circostanze di tempo e di luogo indicate dall'Amministrazione, dai quali emergono condotte sostanzialmente pacifiche ed inidonee a turbare la sicurezza pubblica.

Emerge infatti da tali filmati che alcuni soggetti transitanti in piazza del Popolo a Roma si sono avvicinati al ricorrente per effettuare fotografie o interloquire con lui, prendendosi successivamente per mano ed intonando cori non violenti.

L'Amministrazione non ha formalmente contestato tali risultanze, né ha indicato concrete e significative situazioni di pericolo derivanti dal comportamento del ricorrente, tali da poterne inferire un effettivo potenziale pericolo per la sicurezza pubblica, nelle circostanze di luogo e di tempo che costituiscono la motivazione sostanziale del provvedimento impugnato.

Né il provvedimento può legittimamente fondarsi sulle sole segnalazioni del ricorrente all'Autorità Giudiziaria, ovvero sulla contestazione relativa all'organizzazione di una manifestazione non autorizzata, che - oltre a non essere state accertate in maniera definitiva - non possono da sole sorreggere la misura, in assenza di ulteriori e concreti elementi di fatto che fungano da indispensabili criteri di collegamento spazio-temporale tra le esigenze di prevenzione ed uno specifico territorio (la città di Roma), con riferimento ad un delimitato periodo temporale (un

anno).

In assenza di tali elementi, anche la durata della misura risulta sprovvista di una valida giustificazione causale, non risultando ancorata ad una oggettiva e percepibile esigenza di prevenzione della sicurezza urbana, e risultando pertanto insuscettibile di una reale valutazione in termini di congruità e proporzionalità della limitazione della libertà di circolazione sul territorio nazionale.

Infine, deve ritenersi poco pertinente anche la motivazione relativa all'esigenza di dislocare un massiccio presidio di sicurezza, che avrebbe distratto le forze di Polizia da altri obiettivi sensibili, in quanto tale affermazione non è risultata confermata dalla documentazione probatoria versata in atti, né appare di per sé idonea a dimostrare un effettivo turbamento della sicurezza pubblica, in assenza di documentati disordini.

Alla luce di tali considerazioni, il ricorso deve essere accolto, con annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna il ministero dell'Interno al pagamento delle spese di giudizio in favore del ricorrente e le liquida nella misura di €1.000,00 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 il ricorrente, ivi incluse le indicazioni di luogo e di tempo.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Scarpato

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO

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