

## **Garagounis c. Italia - Prima sezione - 13 novembre 2025 (ricorso n. 37642/23)**

**Diritto alla vita privata e familiare – Ammonimento del questore *ex lege* n. 11 del 2009 – Mancata partecipazione dell'ammonito al procedimento – Violazione dell'art. 8 CEDU – Sussiste.**

**Viola l'art. 8 CEDU, in tema di diritto alla vita privata e familiare, l'ammonimento del questore, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 11 del 2009, qualora il provvedimento sia adottato in assenza della partecipazione dell'ammonito al procedimento e il carattere d'urgenza della misura preventiva, che consente di derogare alla predetta partecipazione, non sia debitamente motivato.**

**Fatto.** In data 24 aprile 2015, il questore di Roma adottava un provvedimento di ammonimento, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 11 del 2009, nei confronti del ricorrente, sulla base dell'istanza formulata dalla parte lesa, la quale denunciava condotte persecutorie commesse nei suoi confronti proprio dal Garagounis. Il provvedimento, pertanto, invitava il destinatario della misura ad adottare una condotta conforme alla legge e gli ordinava di astenersi dal proseguire comportamenti persecutori nei confronti della persona offesa e dei suoi familiari. Inoltre, nel predetto provvedimento si precisava che l'avvio del procedimento amministrativo, volto all'emissione del provvedimento di ammonimento, non era stato previamente oggetto di comunicazione nei riguardi del destinatario, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, a causa della necessità e dell'urgenza di emanare il medesimo provvedimento, onde garantire efficacemente l'integrità psicofisica della parte lesa.

A seguito di ricorso in via gerarchica, promosso dal ricorrente, il prefetto di Roma confermava il provvedimento del questore.

Il 7 dicembre 2025, il Garagounis ricorreva dinanzi al TAR, lamentando la violazione del suo diritto di partecipazione al procedimento amministrativo prescritto dall'art. 7 della l. n. 241 del 1990. Con la sentenza n. 3200 del 2022 il TAR Lazio confermava la misura contestata, affermando che una durata eccessiva del procedimento avrebbe pregiudicato l'obiettivo perseguito di dissuadere il destinatario dal compiere le condotte persecutorie. La sentenza di primo grado veniva confermata dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 2496 del 2023. A tal proposito, il Consiglio di Stato sottolineava la natura preventiva dell'ammonimento, ragione per cui informare l'autore dei fatti persecutori – o addirittura procedere alla sua audizione preliminare – sarebbe contraddittorio. Peraltro, nel caso specifico, l'urgenza del provvedimento appariva evidente dalla condotta comprovata e reiterata del Garagounis.

Quest'ultimo, pertanto, si è rivolto alla Corte EDU, adducendo la violazione del suo diritto di partecipazione al procedimento amministrativo.

**Diritto.** In primo luogo, la Corte ritiene opportuno esaminare la questione, sottoposta alla sua attenzione, sotto il profilo dell'art. 8 della Convenzione, ribadendo i principi di diritto già espressi nel caso *Giuliano Germano c. Italia* (ricorso n. 10794/2012)<sup>1</sup>. Nello specifico, essa richiama i principi

---

<sup>1</sup> In tale sentenza, la Corte EDU, nonostante abbia riconosciuto la natura conservativa e preventiva dell'ammonimento, ha, tuttavia, rilevato come la misura sia stata irrogata esclusivamente sulla scorta delle dichiarazioni e degli elementi presentati dalla parte istante, senza consentire al ricorrente di presentare rilievi a sostegno della sua posizione e a tutela dei propri interessi. Peraltro, è stato evidenziato come i motivi a sostegno della necessità e dell'urgenza del provvedimento fossero affetti da imprecisione, in quanto il questore si era limitato ad utilizzare formule sintetiche che non restituivano, in concreto, il tenore delle minacce e delle offese rivolte alla vittima. Appare opportuno, inoltre, ricordare che in tale pronuncia viene riportata anche l'opinione concorrente del giudice italiano Sabato. Quest'ultimo, al contrario, ha rilevato, come nel caso di specie, le dichiarazioni rese dalla persona lesa fossero dotate della consistenza intrinseca e della credibilità necessarie atte a giustificare la legittimità dell'ammonimento. Per rilievi sul caso *Giuliano*

inerenti alla protezione del diritto alla vita privata, con particolare riferimento alle garanzie procedurali in materia di ammonimento.

Sul punto, la Corte osserva come il provvedimento di ammonimento non avesse indicato con sufficiente precisione le circostanze stringenti che hanno reso necessaria l'irrogazione di una misura urgente come l'ammonimento. Invero, il provvedimento in questione si limitava a richiamare genericamente la necessità e l'urgenza di tutelare l'integrità della persona lesa. Il caso di specie è stato affrontato – secondo la Prima sezione - dagli organi di diritto interno, chiamati a controllare la legittimità del provvedimento (prefetto, TAR e Consiglio di Stato), partendo dal principio per cui l'ammonimento, in quanto misura preventiva, sia sempre caratterizzato dal requisito dell'urgenza e che, per tale ragione, il questore goda di un'ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi istruttori da utilizzare. L'approccio appena descritto si pone in contrasto con i principi enunciati nel predetto caso *Germano*, poiché il questore può decidere di derogare al diritto dell'interessato di essere sentito solamente qualora esista una situazione di urgenza effettiva, la quale deve essere debitamente motivata. Inoltre, si richiede che la misura preventiva sia sottoposta al controllo giurisdizionale circa i motivi che hanno condotto alla sua applicazione (v. n. 18 della sentenza).

Nel caso concreto, la Corte EDU rileva come il questore non abbia adeguatamente motivato il provvedimento di ammonimento con riferimento ai requisiti di necessità ed urgenza. Peraltro, le autorità interne, competenti ad esercitare il controllo sulla corretta adozione del provvedimento, non hanno proceduto a un esame indipendente circa l'esistenza di un rischio imminente o di altri motivi che avrebbero dovuto giustificare una deroga al diritto del ricorrente di essere sentito. A tal proposito, la Corte considera che la giustificazione, per cui l'urgenza dell'ammonimento deriverebbe dalla presenza di comprovati, ripetuti e continui comportamenti persecutori da parte del ricorrente, risulta essere affetta da genericità, in quanto non corroborata da elementi fattuali (v. n. 19). Peraltro, la mancanza dell'urgenza del provvedimento in esame è desumibile anche dal fatto che tra la data in cui è stato adito il questore e il momento dell'irrogazione della misura fossero intercorsi quasi due mesi (v. n. 20 della sentenza).

---

*Germano* e sul suo potenziale contrasto con la giurisprudenza stessa della Corte EDU in tema di obblighi positivi di protezione v. il *Quaderno* n. 20 (2023), pag. 34). V. anche la legge n. 168 del 2023 che ha potenziato la misura dell'ammonimento.