

Giuliano Germano c. Italia. Prima sezione. 22 giugno 2023 (ricorso n. 10794/12)

Diritto alla vita privata e familiare – Ammonimento del questore ex lege 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 (*sub specie* del diritto all’immagine e alla reputazione professionale), l’ammonimento del questore ai sensi dell’art. 8 del decreto-legge n. 11 del 2009 ove il provvedimento sia basato esclusivamente sulle deduzioni della vittima e senza la partecipazione dell’ammonito al procedimento.

Fatto. Il 29 novembre 2009, il questore di Savona emanò il provvedimento di ammonimento previsto dall’art. 8 del decreto legge n. 11 del 2009¹ nei confronti del ricorrente. La di lui moglie – di 15 anni più giovane e affidataria di una bambina piccola – aveva, infatti, avanzato domanda in tal senso, a seguito di numerosi episodi di violenza fisica e verbale da parte del marito, dal quale - a ogni modo – si stava separando. In particolare, gli episodi persecutori erano consistiti in percosse e lesioni (attestate da interventi della polizia presso il domicilio e referti di pronto soccorso), minacce, ingiurie, pedinamenti e controlli incrociati sui suoi movimenti. Il questore – prima di ammonire il Germano – aveva raccolto 17 testimonianze, da quattro delle quali erano emerse conferme inequivocche del comportamento aggressivo e pericoloso del ricorrente.

Il 14 gennaio 2010, il Germano fece ricorso al TAR Liguria contro l’ammonimento e il giudice amministrativo lo accolse. Secondo il TAR, essendo il nuovo istituto dell’ammonimento – coniato dal decreto legge n. 11 del 2009 – un provvedimento amministrativo alla stregua di altri (e, peraltro, non vincolato), a esso doveva ritenersi applicabile l’art. 7 della legge n. 241 del 1990 sull’avviso dell’inizio del procedimento, ciò che viceversa non era avvenuto. In realtà, ad avviso del TAR, il destinatario del provvedimento non aveva avuto modo di partecipare al procedimento in modo alcuno. Di qui l’illegittimità della procedura e l’annullamento dell’ammonimento.

Il Ministero dell’interno interpose appello al Consiglio di Stato, il quale lo accolse, rovesciando il verdetto di primo grado. Il giudice d’appello osservò che il questore aveva raccolto sufficienti elementi istruttori e che il Germano, se avesse voluto addurre motivi di merito, avrebbe potuto avanzare ricorso gerarchico. In ogni caso, il provvedimento dell’ammonimento ha la precipua finalità preventiva di evitare che da episodi di violenza e minaccia interlocutori e preparatori si pervenga ad atti più gravi e tendenzialmente irreversibili.

Il Germano pertanto si rivolse alla Corte EDU, adducendo la violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, *sub specie* del diritto all’immagine e alla reputazione professionale.

¹ Per comodità si riporta il testo dell’art. 8 citato nel testo: “1. Fino a quando non è proposta querela per il reato di cui all’articolo 612-*bis* del codice penale, introdotto dall’articolo 7, la persona offesa può esporre i fatti all’autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell’autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.

2. Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l’istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l’ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore adotta i provvedimenti in materia di armi e munizioni.

3. La pena per il delitto di cui all’articolo 612-*bis* del codice penale è aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo.

4. Si procede d’ufficio per il delitto previsto dall’articolo 612-*bis* del codice penale quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo”.

Diritto. In via generale, la Corte di Strasburgo ribadisce il proprio orientamento per cui l'ambito di applicazione dell'art. 8 ricomprende anche i diritti della personalità non strettamente attinenti alla vita privata e familiare, quali l'identità personale, l'onore, l'immagine e la reputazione professionale (v. nn. 73-75 della sentenza).

Pur dando atto della natura conservativa e preventiva del provvedimento di ammonimento e della sua riconducibilità al quadro delle misure richieste agli Stati sottoscrittori della Convenzione di Istanbul (la cui legge di ratifica in Italia - la n. 77 del 2013 - era entrata, peraltro, in vigore dopo i fatti), la Prima Sezione della Corte ritiene che l'ammonimento sia stato emanato sulla base delle sole dichiarazioni contenute nell'istanza della moglie e che il ricorrente non abbia potuto interloquire in modo sufficiente nel procedimento che lo riguardava. Inoltre, secondo la Prima sezione, la motivazione testuale dell'ammonimento del questore di Savona era imprecisa e generica, limitandosi all'uso di formule sintetiche che non restituivano, in concreto, il tenore delle minacce e delle offese rivolte alla vittima e, pertanto, erano insufficienti a spiegare le ragioni dell'urgenza di provvedere. Poi ancora, ad avviso della Corte, il questore aveva ommesso di riportare nel provvedimento che solo 4 su 17 persone ascoltate sui fatti li avevano confermati; e il Consiglio di Stato – nel ribaltare la sentenza del TAR – si era limitato a un sindacato meramente formale dell'atto amministrativo impugnato.

In conclusione, all'unanimità, la Prima Sezione accerta a carico dell'Italia la violazione dell'art. 8 CEDU e condanna il nostro Paese a 9 mila e 600 euro di danno non patrimoniale.

Redige un'opinione concorrente il giudice italiano Raffaele Sabato, dai cui argomenti – in realtà – parrebbe emergere, più che un moderato concorso nella sentenza, un marcato dissenso.

Il giudice Sabato elenca scrupolosamente tutti gli episodi di violenza e minaccia per i quali il questore aveva trovato riscontro (v. punto A) della sua *concurring opinion*); sottolinea che in questi casi le dichiarazioni delle persone informate sui fatti si “pesano” e non si “contano”, dal momento che occorre – in sostanza - vagliare la consistenza intrinseca e la credibilità di chi rende le dichiarazioni (rimanendo evidente che un soggetto che dica di non sapere o di non ricordare non equivale a uno che affermi che taluni fatti non sono accaduti) (v. punto B); espone che persino il ricorrente – nell'iniziale ricorso al TAR – aveva dato atto alla vittima di aver prodotto nelle proprie memorie difensive cospicui elementi di prova (su quali tuttavia egli aveva sorvolato) (v. punto C).

Il giudice Sabato conclude che, a suo avviso, la sentenza si pone in contrasto con i precedenti *Talpis c. Italia* del 2017² e *Kurt c. Austria* del 2019 e costituisce un evidente passo indietro nella tutela dalla violenza di genere.

La sentenza è diventata definitiva il 6 novembre 2023, dopo che la richiesta di rimessione alla *Grande Chambre*, avanzata dalla Rappresentanza italiana, è stata respinta.

² Su cui v. il *Quaderno* n. 14 (2017), pag. 40 e, più in generale, il *Quaderno* n. 19 (2022), pag. 44.