

Selezione di giurisprudenza amministrativa con ricostruzione del dibattito.
di Francesco FOGGIA

SOMMARIO

1. Il procedimento di ammonimento questorile ex artt. 7 e 8 L. 38/09 (Tar Napoli, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 114)

1. Il procedimento di ammonimento questorile ex artt. 7 e 8 L. 38/09 (Tar Napoli, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 114)

La disciplina di cui alla Legge n. 38/09, riguardante l'ammonimento del Questore contro il soggetto presunto autore di atti persecutori (cd. stalking), si distingue per l'introdurre una fase procedurale di tipo amministrativo, preventiva rispetto alla vera e propria repressione del reato di cui all'art. 612-bis c.p. (che punisce, per l'appunto, la condotta del cd. stalker). Per come letteralmente formulata, tuttavia, tale disciplina si dimostra irrispettosa delle garanzie proprie del procedimento amministrativo, oltre che di alcuni valori costituzionali (diritto di difesa, in primis). Di seguito ci si soffermerà su alcune importanti interpretazioni giurisprudenziali della disciplina dell'ammonimento in questione, dando particolare spazio a quelle pronunce, come quella in commento, che tentano di salvaguardare, al di là della formulazione letterale della norma, i principi di buon andamento e i valori costituzionali cui sono fondamentalmente ispirate le garanzie procedurali nel diritto amministrativo.

1. Premessa

La nuova figura criminosa introdotta nel codice penale all'art. 612-bis e rubricata "atti persecutori", pur salutata da molta parte della dottrina con grande entusiasmo¹, non ha mancato di mostrare, tuttavia, numerose carenze dal punto di vista di tenuta del sistema, particolarmente dal punto di vista del sistema del diritto penale, nonché da un punto di vista più marcatamente applicativo². Tralasciando il primo degli aspetti citati, si intende qui porre l'accento sulle aporie vastissime che la Legge n. 38 del 2009 mostra nel prevedere l'ammonimento del Questore,

¹ Cfr. *ex multis*, A. CADOPPI, "Atti persecutori: una normativa necessaria", in Guida Dir. 2009, 19, p. 49 ss.; P. PITTARO, "Introdotta la disciplina penale dello stalking dalle misure urgenti in tema di sicurezza pubblica", in Fam. Dir. 2009, 7, p. 659 ss.; R. BRICHETTI - L. PISTORELLI "Istanza di ammonimento: una prima forma di tutela", in Guida Dir. 2009, 10, p. 69 ss.

² Cfr. L. TERZI, "Il nuovo reato di stalking: prime considerazioni", in Riv. Pen., 2009, 7-8, p. 779 ss.; A. MARANDOLA, "Profili processuali delle nuove norme in tema di sicurezza pubblica", in Dir. Pen. Proc. 2009, 8, 961 ss.; F. MARCELLINO, "Stalking: quando la legge a tutela delle vittime?", in Diritto & Diritti, <http://www.diritto.it/archivio/1/20718.pdf>.

avverso i comportamenti che configurano "atti persecutori", ai sensi del nuovo art. 612-bis c.p.

L'art. 8 della legge in questione, stabilisce che "1. Fino a quando non e' 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 e' 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 e' stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale e' rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il Questore valuta l'eventuale adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni".

Nonostante l'apparente semplicità della disposizione e l'analogia con altri istituti simili del nostro ordinamento (ad es. divieto di accesso agli stadi, obbligo o divieto di soggiorno), ad un più attento esame della disposizione, sembra di poter affermare che il procedimento di emanazione del

provvedimento monitorio del Questore contenga, invece, diversi elementi critici: per come letteralmente formulata, infatti, la disciplina *de qua* si mostra irrispettosa del principio di difesa, di buon andamento, nonché di alcune garanzie procedurali fondamentali, previste principalmente dalla Legge n. 241 del 1990.

1.1. Il rapporto tra l'ammonimento questorile ed il reato di atti persecutori (art. 612 bis c.p.)

Occorre preliminarmente notare che la Legge n. 38/09 attribuisce al Questore il potere di ammonimento del presunto *stalker* a seguito di mera istanza presentata dalla vittima. Il procedimento, che si svolge "*inaudita altera parte*", sfocia nell'emanazione di una misura prettamente amministrativa, ma con molteplici riflessi nel successivo eventuale giudizio penale, che incidono in modo rilevante sulla procedibilità e la misura della pena. Ed, infatti, l'ammonimento ex art. 8 Legge n. 38/09, se da una parte assume il contenuto di un mero invito generico al rispetto della legge, dall'altro ha degli effetti che incidono sulla libertà personale: la possibile adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni, l'aumento della pena in caso di condanna, la procedibilità d'ufficio in luogo di quella a querela³.

Considerare, dunque, che il provvedimento di ammonimento in commento sia un provvedimento di natura unicamente amministrativa, non in grado di produrre, in via diretta, quelle limitazioni alla libertà personale proprie della sanzione penale appare miope della disciplina normativa di settore, considerata nel suo complesso. Il rischio che si interpreti l'ammonimento del Questore di cui alla Legge n. 38/09, come un atto avente effetti esclusivamente amministrativi e privo dei riflessi importanti appena citati sul giudizio penale, consiste nel fatto che tali suggestioni avallano pratiche

dell'autorità di p.s. particolarmente poco rispettose del principio di stretta legalità nel disporre i provvedimenti di ammonimento. È comunque da considerare quanto meno di dubbia opportunità la repressione di un comportamento di natura schiettamente penalistica tramite la predisposizione di uno strumento proprio del diritto amministrativo: l'intervento normativo appare ancor più scoordinato se si considera che la fase amministrativa non prevede le garanzie per la persona accusata di un fatto penalmente rilevante, proprie, invece del diritto processuale penale.

1.2. L'istruttoria del Questore e la prova del compimento degli atti persecutori.

Nel rapporto che esiste tra la preventiva fase amministrativa ed la fase prettamente penale, rappresenta un importante momento di riflessione quello intorno alla profondità dell'indagine (o dell'istruttoria, per dirlo in termini più vicini al diritto amministrativo) circa la condotta posta in essere dal presunto *stalker*. Certamente, infatti, non può ritenersi che il Questore debba accertare i fatti denunciati dalla presunta vittima mediante un'attività investigativa completa e piena, propria, invece, della fase delle indagini preliminari: ritenere ciò, significherebbe imporre al Questore il compimento di un'attività assolutamente complessa, inutilmente anticipatoria rispetto al successivo inizio del procedimento penale e contraria ai principi di economicità e buona amministrazione. Non a caso, alcuni Tribunali amministrativi, sulla scorta proprio di tale ragionamento, hanno ritenuto che per l'emanazione dell'ammonimento ex Legge n. 38/09, non fosse necessario il raggiungimento della prova piena della condotta persecutoria, essendo sufficiente la mera esistenza di un quadro indiziario che faccia presumere l'effettiva colpevolezza del soggetto destinatario dell'istanza di ammonimento⁴.

³ Non si condivide, pertanto, l'opinione espressa da A. CADOPPI, "*Efficace la misura dell'ammonimento del Questore*", in Guida Dir. 2009, 19, p. 54 ss. il quale ritiene: "*l'entità della compressione della libertà dell'ammonito a seguito dell'ammonimento appare decisamente risibile, nel senso che questo viene semplicemente invitato a tenere una condotta conforme alla legge*".

⁴ Cfr. sul punto del TAR Lombardia – Brescia, Sez. II, 28.01.2011, n. 183; TAR Campania – Napoli, Sez. V, 2.12.2009, n. 8302; della stessa opinione anche TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, sent. 29.04.2010 n. 1289 che peraltro ha ritenuto che "*se si richiedesse alla vittima di fornire prove tali da poter resistere in un giudizio penale, la previsione dell'ammonimento avrebbe*

Se in linea di principio tali decisioni sono condivisibili, tuttavia, non si può non vedere come sia pericoloso avallare procedimenti troppo poco approfondite e connotati da istruttorie eccessivamente superficiali. Il rischio è quello già sopra evidenziato, consistente nel procurare un pregiudizio ad un soggetto che, benché forse abbia posto in essere comportamenti non del tutto urbani, non ha mai compiuto condotte connotate da un tal disvalore d'azione da assurgere al livello, penalmente rilevante, degli atti persecutori.

La sentenza n. 114/2011 del Tar Campania, qui in commento, sembra recepire appieno tale criticità e sembra risolvere in modo esatto il problema legato al livello di accuratezza dell'istruttoria finalizzata all'emanazione dell'ammonimento: infatti, si ritiene nella sentenza *de qua* che il provvedimento di ammonimento non può legittimamente fondarsi su un'istruttoria unilaterale, la quale, cioè, motivi il provvedimento monitorio con le sole dichiarazioni della presunta vittima. L'approdo sembra assolutamente condivisibile e affine a quanto già noto alla scienza processual-penalistica, che ritiene insufficientemente svolte le indagini quando le stesse sono unidirezionali (tendenti, cioè solo a verificare la fondatezza dell'accusa mossa e non, invece, anche a ricercare prove in merito alla non colpevolezza dell'indagato). In tal senso, come evidenziato anche dalla stessa sentenza del Tar campano, sembra di assoluta importanza la partecipazione del presunto autore degli atti persecutori alla procedimento amministrativo teso all'emanazione dell'ammonimento questorile, al fine di salvaguardare la pienezza dell'istruttoria ed il principio di parità delle parti, nonché la partecipazione procedimentale del soggetto destinatario del provvedimento.

1.3. La partecipazione del presunto stalker nel procedimento volto all'emanazione dell'ammonimento questorile.

scarse possibilità di applicazione pratica, atteso che le condotte integranti lo stalking, per loro natura, si consumano spesso in assenza di testimoni

È facile notare come la disciplina di legge in commento non prevede in alcun modo la necessaria partecipazione procedimentale del soggetto destinatario dell'ammonimento, che in tal modo non ha alcun modo di far valere le proprie ragioni e far meglio comprendere quelle che sono state le dinamiche sottese ad alcuni eventi, vedendo così indebitamente compresso il proprio diritto di difesa, in particolare sostanziantesi nella mancata partecipazione procedimentale⁵.

Vale qui notare che secondo i principi che ispirano la disciplina di quello che viene definito "*patrimonio costituzionale comune*", proprio in relazione al procedimento amministrativo (Corte Cost., sent. n. 104 del 2006), desumibili dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale (art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla Legge 4 agosto 1955, n. 848, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952*", art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, nonché la Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente "*Nuove norme sul procedimento amministrativo*"), vanno garantiti all'interessato alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti che lo riguardano, la partecipazione alla formazione dei medesimi e la facoltà di contestarne il fondamento e di difendersi dagli addebiti (Corte Cost., sentt. n. 460 del 2000 e nn. 505 e 126 del 1995)⁶. Nello stesso senso, secondo

⁵ Cfr. sul punto A. MARANDOLA, "*Profili processuali*", cit., p. 964. In merito al valore del principio della partecipazione procedimentale connessa al diritto amministrativo, si rinvia a S. TATTI, "*La nuova partecipazione al procedimento amministrativo*", Jovene Editore, 2009; nonché a R. CARANTA, "*La partecipazione al procedimento amministrativo*", Giuffrè, 2005.

⁶ Cfr. V. DE GIOIA, "*Le sanzioni amministrative: I principi generali e la tutela amministrativa e processuale dopo la legge 18 giugno 2009, n. 69 di riforma del processo civile e la legge 15 luglio 2009, n.*

l'interpretazione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, il diritto di difesa "impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il loro punto di vista"⁷. Vale dunque notare la indebita compressione del diritto di difesa e di partecipazione procedimentale che si viene a creare per effetto dell'applicazione letterale della citata disciplina.

Non può neanche validamente asserirsi (quantunque l'obiezione avrebbe un peso che non si esiterebbe a definirsi molto discutibile) che la non necessaria partecipazione procedimentale e, dunque, la compressione del diritto di difesa della persona oggetto della richiesta di ammonimento sia compensata dalla previsione di un accurata e profonda istruttoria delle questioni sottese all'istanza presentata dalla presunta vittima: come più sopra evidenziato, l'autorità di p.s. non deve condurre attività di ampiezza simile a quella della fase delle indagini preliminari al processo penale, in quanto, come si desume dal tenore letterale della Legge n. 38/09 il Questore si limita a "assu[mere] se necessario informazioni dagli organi investigativi e senti[re] le persone informate dei fatti"⁸.

I giudici amministrativi che, per primi, si sono trovati a pronunciarsi sulla legittimità di provvedimenti questorili di ammonimento per fatti di *stalking*, hanno peraltro ritenuto di privilegiare l'interpretazione letterale della norma, rilevando che il vaglio delle informazioni proposte dalla parte offesa da parte del Questore non deve e non può essere della profondità che caratterizza l'accertamento del giudice penale, in quanto l'autorità di p.s. non possiede gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria penale. Tale opinione, invero, si fondava su quell'atteggiamento miope di cui più sopra si è riferito, che tende a considerare l'ammonimento questorile come un atto

avente rilevanza esclusivamente amministrativa e caratterizzato dalla insignificante grado di compressione delle libertà individuali⁹.

La pronuncia del Tar napoletano, qui in commento, mostra, invece, come un'interpretazione più avveduta della norma, che mira ad integrare il precetto normativo con i principi propri del diritto amministrativo, riesce a recuperare un nucleo fondamentali di valori di marca costituzionale, con il pregio di una maggiore tenuta del sistema normativo. Il collegio giudicante, infatti, ha esplicitamente riconosciuto come gli atti persecutori oggetto di ammonimento consistono, in realtà, in comportamenti che, benché connotati da una certa esasperazione delle forme, possono tuttavia essere normali e caratteristici in una relazione di coppia che attraversa una fase critica o che volge al termine in modo poco sereno: in tale contesto, l'istanza di ammonimento rivolta al Questore dalla presunta vittima di comportamenti persecutori rappresenta, più realisticamente, una richiesta sproporzionata e dettata più che altro dalla volontà di sopraffare l'altro. Per tale motivo, si impone all'autorità di p.s. di verificare con sufficiente attenzione l'opportunità di provvedimenti inerenti a condotte materiali e stati d'animo spesso di difficile decifrazione in quanto appartenenti al "foro interno" dei singoli e delle loro famiglie. L'istruttoria che si richiede all'organo di polizia investito della domanda di ammonimento, come già detto, non dovrà essere, anche per le citate ragioni di buon amministrazione, della profondità caratteristica delle indagini proprie del procedimento penale, ma certamente dovrà

⁹⁴, in materia di sicurezza pubblica", Giappichelli, 2009

⁷ Corte di Giustizia CE, sentenza 24 ottobre 1996, C-32/95 P., Commissione Comunità Europea c. Lisrestal.

⁸ Cfr. sul punto A. MARANDOLA, "Profili processuali", cit., p. 964.

⁹ TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, sent. 29.04.2010 n. 1289. Tale orientamento è presente, peraltro, anche in alcune più recenti pronunce: sul punto cfr. TAR Lombardia – Brescia, Sez. II, 28.01.2011, n. 183, nella quale si legge: "il decreto di ammonimento non presuppone l'acquisizione della prova del fatto penalmente rilevante punito dall'art. 612-bis del c.p., ma – nel quadro di un potere valutativo ampiamente discrezionale dell'amministrazione – richiede la sussistenza di un quadro indiziario che renda verosimile, secondo collaudate massime di esperienza, l'avvenuto compimento di atti persecutori"

essere adeguata rispetto all'emanazione di un provvedimento sfavorevole al destinatario e che avrà ripercussioni sull'eventuale successiva fase di repressione penale.

In tal senso, particolarmente efficace appare l'audizione del soggetto destinatario dell'ammonimento che, in questo modo, potrà aiutare gli organi di polizia a leggere correttamente o, comunque, in modo più verosimile, gli addebiti indicati dalla presunta vittima; ad ogni buon conto, l'audizione dell'interessato, previa convocazione dello stesso, comporta, certo, un dispendio minimo di risorse (sia in termini di tempo che economiche) e si presenta come l'elemento certamente più efficace per fondare un più consapevole convincimento circa la decisione di ammonire il destinatario dell'istanza.

L'indirizzo interpretativo citato è stato preceduto da alcune pronunce di pari consistenza, tra le quali merita un cenno quella del Tribunale valdostano: quest'ultimo ha, infatti, ritenuto di rintracciare nello stesso testo dell'art. 8 Legge n. 38/09 l'obbligo di audizione del presunto *stalker*, allorché la norma impone al Questore di sentire "le persone informate dei fatti", tra le quali innanzitutto, certamente, figura il presunto autore degli atti persecutori¹⁰. Tale interpretazione, benché sicuramente al di là del puro dato letterale, appare tuttavia di un certo pregio, in quanto attaglia allo stesso dettato normativo la doverosità della partecipazione del soggetto destinatario del provvedimento finale alla di formazione della volontà dell'amministrazione.

1.4. L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento.

Sul solco del pregevole indirizzo interpretativo, di cui si fa portavoce la sentenza qui in commento, ci si può opportunamente interrogare in merito all'obbligo di comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento diretto all'emanazione del provvedimento di ammonimento. Tale momento procedimentale, come noto, è espressamente previsto dalla Legge n. 241 del 1990 per tutti

procedimenti amministrativi, tranne che non sussistano "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento" (art. 7), ovvero in caso di attività amministrativa vincolata (art. 21-octies). È appena il caso di evidenziare come i principi imposti dalla Legge n. 241 del 1990, sebbene non contenuti in una fonte di rango costituzionale, siano stati riconosciuti quali principi generali dell'ordinamento, in quanto estrinsecazioni sostanziali del principio del buon andamento dell'amministrazione, costituzionalizzato all'art. 97. Ebbene, in mancanza di elementi normativi nel testo dell'art. 8 del D.L. 23 febbraio 2009, n. 11, alcuni giudici amministrativi hanno fatto applicazione dei principi generali in tema di garanzie procedurali nel diritto amministrativo e tentano di recuperare un momento di partecipazione dell'interessato, ritenendo applicabile, anche alla fattispecie in esame, l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento, disconoscendo nella fattispecie quei requisiti di urgenza che, a norma dell'art. 7 Legge n. 241/90, consentirebbero di prescindere dalla detta cautela procedimentale¹¹; tale impostazione è assolutamente lodevole, in quanto coordina le disposizioni della legge speciale con i principi generali della materia amministrativa, a vantaggio della coerenza sistematica e in ossequio alla garanzia di momenti di partecipazione procedimentale irrinunciabili.

Benché tali opinioni sembrino pacificamente connotate da evidente ragionevolezza, non si può dire tuttavia, che ancora si sia formata un'opinione giurisprudenziale uniforme su tale punto. In tal senso, sembra particolarmente criticabile la posizione assunta dal Tribunale calabrese, che ha disconosciuto l'opportunità della comunicazione di avvio del procedimento, sulla considerazione che l'attività di ammonimento del Questore sia da ricondurre

¹¹ Cfr. in tal senso: Tar Piemonte, Sez. II, 17.02.2011, n. 169; Tar Campania - Napoli, sez. VI, 17.11. 2010, n. 25184; Tar Liguria, Sez. II, 13.05.2010, n. 2542; Tar Liguria, Sez. II, 29.04. 2010, n. 2008.

¹⁰ Tar Valle d'Aosta, 17.11.2010, n. 68

a casi di amministrazione vincolata¹². L'opinione appena esposta non è condivisibile, alla luce della considerazione che il procedimento teso all'accertamento della condotta persecutoria comporta valutazioni assolutamente discrezionali da parte dell'organo incaricato dell'istruttoria: tale vasta discrezionalità è facilmente evincibile dalla difficoltà di individuare in comportamenti propri e tipici di una relazione in crisi, caratteri che travalichino un'accettabile dose d'astio o che siano propri di un corteggiamento amoroso, pur forse insistente, per assurgere al rango di condotte connotate da serio disvalore penale.

1.5. Ricorribilità del provvedimento questorile.

L'ultimo punto sul quale si intende proporre una riflessione riguarda l'inadeguatezza dei mezzi di impugnazione del provvedimento di ammonimento emanato ex Legge n. 38 del 2009. Sul punto la disposizione non prevede forme speciali di rimedi abilità dell'atto, lasciando quindi che valgano i principi generali in tema di impugnazione degli atti amministrativi: contro il provvedimento questorile sarà, allora, possibile utilizzare lo strumento del ricorso gerarchico al Prefetto ovvero il ricorso giurisdizionale.

A ben guardare, tuttavia, i profili su cui il controllo deve essere mosso rispetto all'atto emesso dal Questore involgono i criteri discrezionali di valutazione degli indizi raccolti dall'autorità di p.s. ed il grado di completezza delle indagini e delle investigazioni effettuate: elementi che implicano alternativamente e simultaneamente scelte di merito e discrezionali, valutabili solo in certi limiti dal G.A.. Il carattere, infatti, schiettamente penalistico della fattispecie involgente gli atti persecutori, confermato dalle conseguenze sul giudizio penale del provvedimento di ammonimento, rende i rimedi di impugnazione del provvedimento particolarmente inadeguati rispetto alla natura ed al peso delle conseguenze.

Il giudizio del giudice amministrativo sull'ammonimento questorile può, infatti, riguardare unicamente i vizi di violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere del provvedimento emesso, esaminando le valutazioni condotte dal Questore in ordine agli elementi indiziari raccolti solo alla luce del vizio di potere o della violazione di legge; il G.A., in altre parole, avendo poteri di natura differente rispetto al giudice penale in ordine ai criteri di valutazione del quadro indiziario, non potrà giudicare efficacemente, nel merito, per la natura stessa del giudizio amministrativo, le scelte discrezionali condotte dall'autorità di p.s.

Il Prefetto, investito del ricorso gerarchico, potrà invece bensì conoscere anche delle scelte discrezionali operate dal Questore, partecipando del potere di operare scelte di merito e operare in modo discrezionale; tuttavia, la natura giudiziale (e non giurisdizionale) del procedimento limita fortemente le garanzie dell'interessato che non avrà tutti le facoltà esercitabili nel giudizio di Tar (in primo luogo, quella al contraddittorio pieno con l'altra parte).

Tale impianto, che riguarda la rimediabilità degli atti amministrativi, è congruo rispetto alla natura solo di atti propriamente amministrativi, dal momento che l'interesse pubblico in relazione alla funzione esecutivo - amministrativa riguarda solo la correttezza della gestione del potere ed il rispetto delle funzioni e delle competenze attribuite agli organi amministrativi. Lo stesso sistema di rimediabilità degli atti diventa, invece, insufficiente se applicato anche ad un provvedimento che, come già diffusamente evidenziato, ha solo la forma dell'atto amministrativo, ma ha contenuto e conseguenze di carattere schiettamente penalistico.

Più rispettoso del principio di difesa sarebbe stata la scelta del legislatore di prevedere un controllo del provvedimento di ammonimento da parte del giudice penale, dando rilievo poizore alle conseguenze e al contenuto dell'atto, piuttosto che alla sua forma; ovvero, come già suggerito da illustre dottrina, di attribuire la potestà monitoria al

¹² Il riferimento è a Tar Calabria - Reggio Calabria, 4.11.2010, n. 1171.

pubblico ministero, anziché al Questore¹³. In questi modi, il soggetto riguardato dalla misura sanzionatoria avrebbe potuto ricorrere dinnanzi ad un'autorità che concretamente ha la possibilità di valutare i fatti e gli elementi indiziari, alla luce di un giudizio di rilevanza penale degli stessi: solo così si sarebbe assicurato pienezza e univocità di giudizio in relazione al carattere del comportamento sanzionato e rispetto al fine della norma, che, certamente, tende alla criminalizzazione delle condotte persecutorie e che mira a tutelare il diritto alla libertà e alla sicurezza personale, piuttosto che un semplice interesse legittimo inerente la pubblica sicurezza.

Quella dell'ammonimento questorile (e dell'intera fattispecie penale di *stalking*) si presenta dunque come uno di quelle materie in cui il legislatore, forse più preso a curare la sponsorizzazione della legge piuttosto che il suo contenuto e la sua tenuta sistematica, ha trascurato di definire i confini applicativi e il rapporto con principi ed istituti di altre branche dell'ordinamento; non resta allora che l'attività dell'interprete per restituire al testo normativo veste di legittimità sostanziale e coerenza sistematica, ostacolando applicazioni eccessivamente discrezionali che avallano comportamenti superficiali ed usi impropri del potere di amministrativo di ammonimento.

¹³ Cfr. F. RESTA, "Il decreto-legge in materia di sicurezza pubblica e contrasto alla violenza sessuale", in *Giur. mer.* 2009, f. 4, p. 891-898, la quale ritiene che sarebbe stato preferibile introdurre una misura cautelare d'urgenza disposta dal p.m. su istanza della vittima.