

**Il T.A.R. Lazio sul provvedimento di revoca delle misure di accoglienza concesse al migrante,
per violazione delle norme comportamentali interne
(T.A.R. Lazio – Roma, sez. I – ter, sent. 21 dicembre 2019, n. 14736)**

Deve ritenersi legittimo il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza adottato dalla Prefettura sul presupposto che il soggetto nei confronti del quale è stato emanato abbia posto in essere atti violativi delle norme comportamentali interne. Nel caso di specie devono ritenersi integranti i presupposti di cui all'art. 12, comma 1, lett. e) d.lgs. 140/2005 i comportamenti violenti nei confronti degli operatori e il rovesciamento di cassonetti all'esterno del centro di accoglienza (ai margini della carreggiata stradale). Inoltre, la mancata erogazione di *pocket money*, la piccola dimensione delle stanze, la mancanza di indumenti per la stagione fredda (ragioni addotte dal ricorrente quali motivi di protesta), non possono ritenersi giustificanti l'uso della violenza sugli operatori il cui compito è quello di fornire i servizi agli ospiti del centro.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7573 del 2015, proposto dal sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Fachile, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Mazzini, 8;

contro

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Roma, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliati ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

del decreto adottato il 26.03.15 con il quale venivano revocate le misure di accoglienza nei confronti del ricorrente e per la condanna al risarcimento dei danni;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2019 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, notificato il 28 maggio 2015 e depositato il successivo 17 giugno, il cittadino nigeriano, sig. -OMISSIS-, impugna il decreto con il quale il Prefetto della Provincia di Roma revoca le misure di accoglienza nei confronti del ricorrente a seguito della Relazione trasmessa dal -OMISSIS- con cui si chiede il suo allontanamento, motivato dalla violazione delle norme comportamentali interne, dall'atteggiamento aggressivo e violento tenuto, ponendosi sempre in maniera molto irrispettosa ed intimidatoria nei confronti dello staff e rendendosi anche attore e promotore di una protesta infondata.

Avverso il suddetto provvedimento il ricorrente formula i seguenti motivi di gravame:

- 1) erronea identificazione del -OMISSIS-, nullità dell'atto per erronea applicazione della normativa sulla Gestione e funzionamento -OMISSIS-, in quanto il -OMISSIS- non rientrerebbe nelle liste dei CDA e CPSA ufficialmente predisposte dal Ministero dell'Interno. Ad avviso del ricorrente sarebbero inoltre state violate le disposizioni dettate sia dalla normativa europea che da quella interna di recepimento sulle norme minime relative alle modalità di accoglienza dei richiedenti asilo. Il ricorrente non sarebbe stato messo al corrente delle norme che disciplinano la vita del Centro;
- 2) nullità o inesistenza del provvedimento per mancanza di firma autografa o di attestazione di conformità;
- 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 e dell'art. 8 della legge 241/90, illegittimità per carente comunicazione dell'avvio del procedimento, travisamento o erronea valutazione dei fatti, omessa o apparente motivazione, carenza di istruttoria, in quanto il ricorrente sarebbe stato raggiunto da una semplice lettera di convocazione che non integrerebbe la formale comunicazione di avvio del procedimento ed inoltre lo stesso non avrebbe avuto modo di prendere visione della relazione di servizio del Commissariato di PS Anzio Nettuno del 19/3/2015. Si rileva inoltre che la motivazione non risulta adeguata a sostenere un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza. Secondo

il ricorrente lo stesso non avrebbe mai posto in essere comportamenti violenti ma si sarebbe limitato a manifestare il proprio pensiero;

4) violazione o falsa applicazione dell'art. 12 Dir. 2003/9/CE (art. 20 SDIR. 2013/33/UE), violazione del principio di proporzionalità ed eccesso di potere a fronte di una protesta che costituisce espressione di uno dei fondamentali diritti costituzionali e che era determinata dalle inique condizioni di accoglienza.

Il ricorrente chiede inoltre la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno determinato dall'allontanamento dal centro costringendolo a vivere in strada.

L'8 luglio 2015 il Ministero si è costituito in giudizio con memoria di rito.

All'esito della Camera di Consiglio del 29 luglio 2015 il Tribunale ha respinto la richiesta misura cautelare.

L'ordinanza non è stata impugnata.

Il 18 novembre 2019 il Ministero ha depositato documenti ed un rapporto informativo della Prefettura di Roma sui fatti di causa.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Oggetto del ricorso è il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza emesso dal Prefetto della Provincia di Roma ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. e) del d.lgs. 140/2005.

Ai sensi della citata previsione *"Il Prefetto della provincia in cui ha sede il centro di accoglienza di cui all'art. 6, commi 2 e 3, dispone, con proprio motivato decreto, la revoca delle misure di accoglienza in caso di: (...) e) violazione grave o ripetuta delle regole del centro di accoglienza da parte del richiedente asilo, ivi ospitato, ovvero comportamenti gravemente violenti"*.

I comportamenti, nella fattispecie sono, per quanto si evince dalla richiesta del Centro:

- (h. 10.00 del 10/2/2015) l'aver intimato, insieme ad altro ospite del centro, entrando in ufficio, all'operatore di allontanarsi;
- avere spintonato l'operatore che chiedeva spiegazioni;
- (h. 12.00 del medesimo giorno) avere trascinato con forza fuori dalla struttura due operatori ed incitato diversi ospiti a prendere parte ad una protesta;
- avere rovesciato i cassonetti dell'immondizia in strada, bloccando il traffico, fatti che hanno richiesto l'intervento della polizia, che ha riportato la calma alle ore 13.30.

E' avviso del Collegio che i fatti accertati, commessi dal ricorrente in concorso con altro ospite del Centro, integrino i presupposti di cui all'art. 12, comma 1, lett. e) d.lgs. citato.

Il ricorrente, contrariamente a quanto assume, non si è limitato ad esercitare il diritto di protestare, avendo posto in essere comportamenti violenti nei confronti degli operatori e pericolosi anche per la circolazione stradale all'esterno del centro.

Quanto alle condizioni che avrebbero determinato detta protesta esse, anche ove dovessero corrispondere a quanto deduce parte ricorrente (mancata erogazione di *pocket money*, stanze piccole, frequente mancanza di indumenti per la stagione fredda), non giustificano l'uso della violenza sugli operatori il cui compito è quello di fornire i servizi agli ospiti del centro.

Trattasi inoltre di un soggetto adulto il quale, secondo quanto si legge nel rapporto della Prefettura, si è sempre posto in maniera molto irrispettosa ed intimidatoria nei confronti dello *staff*, oltre a rendersi attore e promotore di una protesta infondata.

Il ricorrente ha accertatamente posto in essere condotte aggressive e prevaricatrici la cui inammissibilità in una qualsivoglia comunità rientra nelle elementari regole di civile convivenza ed in ordine alla cui illiceità non possono sollevarsi dubbi, tanto più che la consapevolezza della lesività della condotta induce ad invocare la causa di giustificazione dell'esercizio del diritto di protestare quando non del diritto di libera espressione del pensiero.

I comportamenti contestati si collocano palesemente oltre il perimetro dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, che si pone sul piano verbale e non certo sul piano fisico dell'aggressione. La libertà di manifestare il proprio pensiero può scriminare l'ingiuria o la diffamazione e non certo l'aggressione fisica.

La previsione di cui all'art. 12 del d.lgs. 140/2005 si applica, poi, ai centri di accoglienza di cui all'art. 6 commi 2 e 3, ovvero sia agli SPRAR che ai centri di identificazione e alle strutture allestite ai sensi del d.l. 451/95 conv. in legge 563/95.

Come affermato dal Consiglio di Stato "deve (...) ritenersi che l'equivoco riferimento dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. 142/2015, all'art. 14 della medesima fonte, deve leggersi quale riferito all'intero sistema dell'accoglienza e dunque all'ospitalità fornita presso i Centri straordinari in aggiunta ai Centri governativi saturi" (così CdS III 5091/2019).

La natura violenta dei comportamenti posti in essere dal ricorrente consente di prescindere anche dalla conoscenza o dalla esistenza di previsioni adeguate nel Regolamento, trattandosi di violazioni delle più comuni e universali regole di civile convivenza poste in essere da un soggetto adulto presente nella struttura da diversi mesi e, pertanto, ormai familiare con le regole del centro.

Il primo motivo è quindi infondato.

Infondato è anche il secondo motivo.

In calce alla copia del provvedimento depositato da parte ricorrente e firmato dal Vice Prefetto aggiunto (con firma autografa), si legge che l'atto è sottoscritto con firma digitale e rappresenta copia conforme all'originale in presenza di idonea attestazione apposta da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.

Il provvedimento è stato poi notificato dall'Ufficiale di P.G. in presenza del mediatore culturale e ne è stata consegnata copia al ricorrente che ha rifiutato di firmarlo.

La previsione di cui all'art. 23 ed all'art. 23 bis del decreto legislativo 52/2005 riguarda l'efficacia probatoria delle copie e degli estratti su supporto analogico del documento informatico e non l'efficacia del provvedimento e/o la validità del provvedimento, che non risulta espressamente disconosciuta e che è efficace nel momento in cui è stata ricevuta dal suo destinatario.

Nella fattispecie, peraltro, la firma deve presumersi autografa, non rilevandosi alcuna firma digitale.

L'art. 2719 c.c. (che esige l'espresso disconoscimento della conformità con l'originale delle copie fotografiche o fotostatiche) è applicabile tanto alla ipotesi di disconoscimento della conformità della copia al suo originale, quanto a quella di disconoscimento della autenticità di scrittura o di sottoscrizione, e nel silenzio della norma in merito ai modi e ai termini in cui i due suddetti disconoscimenti debbano avvenire, è applicabile ad entrambi la disciplina degli art. 214 e 215 c.p.c., con la conseguenza che la copia fotostatica non autenticata si ha per riconosciuta (tanto nella sua conformità all'originale quanto nella scrittura e sottoscrizione) se la parte comparsa non la disconosca, in modo formale, e quindi specifico e non equivoco, alla prima udienza, ovvero nella prima risposta successiva alla sua produzione (Cassazione civile sez. III, 17/07/2008, n.19680).

Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la carenza della comunicazione di avvio del procedimento, della motivazione e dell'istruttoria.

Quanto alla prima, il ricorrente è stato convocato proprio per consentirgli di comprendere le ragioni dell'avvio del procedimento e di partecipare allo stesso.

Risulta dagli stessi atti depositati dal ricorrente che allo stesso è stato dato modo di accedere agli atti ed alla Relazione redatta dal Centro di accoglienza nella quale risultano descritti i comportamenti sulla cui base il Prefetto si è determinato a revocare le misure di accoglienza.

Come anticipato anche in sede cautelare, il ricorrente ha avuto ampiamente modo di partecipare al procedimento e dalle osservazioni a difesa contenute in ricorso si evince che il provvedimento non

avrebbe potuto avere esito diverso, atteso che i comportamenti violenti nei confronti degli operatori non possono essere scriminati dall'intento di protestare per le condizioni di accoglienza posto che non si ravvisa alcuna situazione di necessità, in quanto il ricorrente avrebbe potuto esprimere pacificamente, mediante petizioni o ricorrendo ad azioni legali, le proprie lamentele, senza ricorrere ad azioni violente verso gli operatori ed anche a danno degli altri ospiti, con modalità che hanno richiesto l'intervento della forza pubblica, arrivando a creare problemi anche al di fuori della struttura per la sicurezza stradale.

Il ricorrente non si è limitato a manifestare il proprio pensiero, ma ha creato scompiglio nell'ambito del centro, aggredendo anche fisicamente gli operatori.

Dal rapporto della Prefettura emerge altresì che il ricorrente è stato convocato in data 06/03/2015 presso lo Sportello Front Office Unificato in Via SS. Apostoli n.16, per essere ascoltato, ai fini di una eventuale mediazione, in relazione ai fatti di cui sopra, e senza giustificato motivo non si è presentato.

Per quanto osservato anche il terzo motivo o di ricorso va respinto poiché infondato.

Con un ultimo motivo il ricorrente deduce la violazione o falsa applicazione dell'art. 12 Dir. 2003/9/CE (art. 20 SDIR. 2013/33/UE) e del principio di proporzionalità.

La direttiva europea del 26/06/2013 - n. 33 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, invocata dal ricorrente, prevede all'art. 20 comma 4 che *"Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti"*; al comma 5 che *"Le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2, 3 e 4 del presente articolo, sono adottate in modo individuale, obiettivo e imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 21, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'articolo 19 e garantiscono un tenore di vita dignitoso per tutti i richiedenti"*.

Nel caso di specie non è sindacabile sotto il profilo dell'illogicità o del travisamento dei fatti l'aver ritenuto gravemente violento il comportamento tenuto dal ricorrente, il quale avrebbe per alcune ore tenuto in scacco gli operatori del Centro costringendoli a richiedere l'intervento della Forza pubblica per riportare la calma. La protesta, peraltro, non si sarebbe fermata all'interno del Centro ma sarebbe sconfinata sulla via pubblica creando disagi alla circolazione.

Il ricorrente avrebbe peraltro tentato di coinvolgere altri ospiti nella protesta che fin dall'inizio aveva assunto caratteri tutt'altro che pacifici.

La sanzione della revoca della misura di accoglienza appare proporzionata non solo alla condotta tenuta dal ricorrente, ma anche alla necessità di tutelare gli ospiti e gli operatori del centro e garantire il sereno svolgimento delle attività.

Il ricorrente, inoltre, non è un soggetto vulnerabile e, inoltre, convocato dal Prefetto per consentirgli di partecipare al procedimento, si è rifiutato di presentarsi.

Risulta per stessa ammissione della difesa del ricorrente che lo stesso in data 5 marzo 2015 riceveva una lettera di convocazione presso la Prefettura per un colloquio in merito alla richiesta di revoca delle misure di accoglienza presentata dal responsabile di struttura.

La Prefettura riferisce che il ricorrente non si è presentato, senza giustificato motivo, e solo successivamente è stato emesso il provvedimento di revoca ai sensi dell'art. 12 comma 1 lett. e) del d.lgs. 140/2005.

Dalla documentazione versata in atti risulta altresì che il ricorrente, alla presenza di due operatori sociali e del responsabile della struttura, ha rifiutato di firmare l'avviso di convocazione in prefettura.

La direttiva del 33/2013, qui invocata, peraltro, non trova applicazione, *ratione temporis*, al caso in trattazione nella parte in cui limita la possibilità di revocare le misure di accoglienza, in quanto la stessa è stata recepita solo con il d.lgs. 142/2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015.

Di contro, il provvedimento qui impugnato risulta adottato il 26 marzo 2015 ai sensi dell'art. 12, lett. e) del d.lgs. 25/2008, di attuazione della direttiva 2005/85/CE, la quale non contiene alcuna previsione in ordine all'assistenza materiale minima da garantire a coloro ai quali siano state revocate le misure di accoglienza.

Si evidenzia, altresì, che ai sensi dell'art. 31 della citata direttiva "*Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli da 1 a 12, da 14 a 28 e 30 e all'allegato I entro il 20 luglio 2015. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni*".

Ne consegue che, alla data di adozione del provvedimento gravato, non era ancora neanche scaduto il termine per il recepimento della direttiva, ed il legislatore nazionale non aveva ancora adottato il decreto legislativo di recepimento che sarebbe stato pubblicato poche settimane dopo.

Quanto alla direttiva 2003/9/CE, vigente all'epoca di emanazione del provvedimento impugnato, recepita dal d.lgs. 140/2005, la stessa prevedeva all'art. 16 comma 4 che "*Le decisioni di ridurre,*

revocare, o rifiutare le condizioni di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 17, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso al pronto soccorso".

Il provvedimento risulta quindi, alla luce di quanto sopra esposto, esente dalla censure dedotte.

Per quanto osservato il gravame va respinto, come anche la domanda di risarcimento del danno in carenza del presupposto della illegittimità del provvedimento.

La novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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 degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Daniele Dongiovanni, Consigliere

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore