

**Deve essere disapplicata la norma che prevede la sanzione della revoca dell'accoglienza per gli stranieri che pongano in essere gravi violazioni delle regole dei centri in cui sono ospitati**  
(T.A.R. Toscana, sez. II, sent. 21 aprile 2020 - 6 maggio 2020, n. 540)

Deve essere disapplicata la norma di cui alla lettera e) dell'art. 23 del d.lgs. n. 142/2015 che prevede la sanzione della revoca dell'accoglienza per gli stranieri extracomunitari richiedenti protezione internazionale che siano stati ammessi alle misure di accoglienza e che pongano in essere gravi violazioni delle regole dei centri in cui sono ospitati o comportamenti gravemente violenti. Sul punto, infatti, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, 12 novembre 2019, C – 233/18 ha statuito che uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni applicabili ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o di comportamenti gravemente violenti, la revoca neanche temporanea dell'accoglienza, e tanto sia perché l'applicazione di tale sanzione è incompatibile con l'obbligo di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso sia perché violerebbe il requisito di proporzionalità.

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana  
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

#### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1111 del 2017, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessio Cecchini, domiciliato presso la Segreteria del T.A.R. per la Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

contro

U.T.G. - Prefettura di Lucca in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri 4;

sul ricorso numero di registro generale 1112 del 2017, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessio Cecchini, domiciliato presso la Segreteria del T.A.R. per la Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

contro

U.T.G. - Prefettura di Lucca in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri 4;

per l'annullamento

*quanto al ricorso n. 1111 del 2017:*

- del decreto di revoca delle misure di accoglienza, emesso dalla Prefettura di Lucca - Ufficio Territoriale del Governo in data 10 agosto 2017, prot. n. -OMISSIS-, conosciuto in data 12.05.2017, così come di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali;

*quanto al ricorso n. 1112 del 2017:*

- del decreto di revoca delle misure di accoglienza, emesso dalla Prefettura di Lucca - Ufficio Territoriale del Governo in data 10 agosto 2017, prot. n. -OMISSIS-, conosciuto in data 12.05.2017, così come di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di Lucca;

Visto l'art. 84 del d.l. n. 18/2020;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2020 il dott. Alessandro Cacciari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### **FATTO e DIRITTO**

1. Il sig. -OMISSIS-, è entrato nel territorio nazionale chiedendo protezione internazionale ed è stato ammesso alle misure di accoglienza, risultando assegnato alla struttura di accoglienza sita nel Comune di Lucca, via Cesare Battisti n. 4, gestita dalla confraternita della Misericordia di Lucca.

Nel corso della permanenza sul territorio nazionale è stato deferito all'Autorità Giudiziaria per il reato di furto aggravato in concorso con altre tre persone (anch'esse richiedenti protezione internazionale) in quanto, 26 luglio 2017, ha asportato alcuni indumenti da un cassonetto adibito alla raccolta di indumenti usati. Conseguentemente, con provvedimento dell'Ufficio Territoriale del Governo-Prefettura di Lucca 10 agosto 2017, prot. -OMISSIS-, è stata revocata la sua ammissione alle misure di accoglienza.

Il provvedimento è stato impugnato con il presente ricorso, notificato e depositato il 1° settembre 2017 e rubricato sub R.g. n. 1111/2017. Lamenta il ricorrente, con tre motivi di gravame dedotti esplicitamente in ordine di graduazione, la mancata comunicazione di avvio procedimento che nel caso di specie non sarebbe giustificata da esigenze di celerità; la mancata traduzione degli atti in lingua conosciuta o quantomeno in inglese con conseguente violazione dell'art. 3 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e deduce che, in base all'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 142/2015, la condotta che gli viene contestata, ove pure fosse accertata, non violerebbe alcuna norma del regolamento del sistema di accoglienza. Nel caso in esame non si sarebbe verificata alcuna grave o ripetuta violazione delle regole di convivenza interne, bensì un singolo ed isolato episodio avvenuto fuori dalla struttura stessa di accoglienza che non sarebbe idoneo a destare un grave allarme sociale, come descritto nel provvedimento impugnato poiché il reato contestato, anche se fosse accertato, appare di lieve entità sia per il valore irrisorio degli indumenti prelevati che per le modalità dell'azione criminosa. La misura adottata non sarebbe assistita da sufficiente motivazione e, comunque, non rispetterebbe il principio di proporzionalità.

Si è costituita con memoria di stile l'Avvocatura dello Stato per l'Ufficio Territoriale del Governo-Prefettura di Lucca, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con provvedimento della Commissione istituita presso questo Tribunale Amministrativo Regionale 6 settembre 2017, n. -OMISSIS-, è stata accolta l'istanza di ammissione del ricorrente al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Con ordinanza 21 novembre 2017, n. -OMISSIS-, è stata respinta la domanda cautelare ma il provvedimento è stato riformato con ordinanza del Consiglio di Stato 15 febbraio 2018, n. -OMISSIS-, che ha accolto la domanda di tutela interinale.

Con memoria notificata il 25 luglio 2018 e depositata il 26 luglio 2018 il ricorrente lamenta che l'art. 23 del d.lgs. 142/2015, applicato nel caso in esame, in realtà potrebbe trovare attuazione solo nelle strutture di accoglienza di secondo livello di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo ("SPRAR"), mentre nelle strutture di accoglienza straordinarie ("CAS"), ove egli è stato accolto, dovrebbe applicarsi l'art. 13 del medesimo decreto legislativo il quale prevede come unico motivo di revoca delle misure di accoglienza l'allontanamento senza giustificato motivo. Ribadisce inoltre che i fatti contestati sarebbero di particolare tenuità come ritenuto anche dall'Autorità Giudiziaria Penale che, il 26 agosto 2017, ha presentato richiesta di archiviazione del procedimento penale iniziato a suo carico.

2. Il sig. -OMISSIS-, è entrato nel territorio nazionale chiedendo protezione internazionale ed è stato ammesso alle misure di accoglienza, risultando assegnato alla struttura di accoglienza sita nel Comune di Lucca, via Cesare Battisti n. 4, gestita dalla confraternita della Misericordia di Lucca.

Nel corso della permanenza sul territorio nazionale è stato deferito all'Autorità Giudiziaria per il reato di furto aggravato in concorso con altre tre persone (anch'esse richiedenti protezione internazionale) in quanto, 26 luglio 2017, ha asportato alcuni indumenti da un cassonetto adibito alla raccolta di indumenti usati. Conseguentemente, con provvedimento dell'Ufficio Territoriale del Governo-Prefettura di Lucca 10 agosto 2017, prot. -OMISSIS-, è stata revocata la sua ammissione alle misure di accoglienza.

Il provvedimento è stato impugnato con il presente ricorso, notificato e depositato il 1° settembre 2017 e rubricato sub R.g. n. 1112/2017. Lamenta il ricorrente, con tre motivi di gravame dedotti esplicitamente in ordine di graduazione, la mancata comunicazione di avvio procedimento che nel caso di specie non sarebbe giustificata da esigenze di celerità; la mancata traduzione degli atti in lingua conosciuta o quantomeno in inglese con conseguente violazione dell'art. 3 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e deduce che, in base all'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 142/2015, la condotta che gli viene contestata, ove pure fosse accertata, non violerebbe alcuna norma del regolamento del sistema di accoglienza. Nel caso in esame non si sarebbe verificata alcuna grave o ripetuta violazione delle regole di convivenza interne, bensì un singolo ed isolato episodio avvenuto fuori dalla struttura stessa di accoglienza che non sarebbe idoneo a destare un grave allarme sociale, come descritto nel provvedimento impugnato poiché il reato contestato, anche se fosse accertato, appare di lieve entità sia per il valore irrisorio degli indumenti prelevati che per le modalità dell'azione criminosa. La misura adottata non sarebbe assistita da sufficiente motivazione e, comunque, non rispetterebbe il principio di proporzionalità.

Si è costituita con memoria di stile l'Avvocatura dello Stato per l'Ufficio Territoriale del Governo-Prefettura di Lucca, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con provvedimento della Commissione istituita presso questo Tribunale Amministrativo Regionale 6 settembre 2017, n. -OMISSIS-, è stata accolta l'istanza di ammissione del ricorrente al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Con ordinanza 21 novembre 2017, n. -OMISSIS-, è stata respinta la domanda cautelare ma il provvedimento è stato riformato con ordinanza del Consiglio di Stato 16 febbraio 2018, n. -OMISSIS- che ha accolto la domanda di tutela interinale.

Con memoria notificata il 25 luglio 2018 e depositata il 26 luglio 2018 il ricorrente lamenta che l'art. 23 del d.lgs. 142/2015, applicato nel caso in esame, in realtà potrebbe trovare attuazione solo nelle strutture di accoglienza di secondo livello di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo ("SPRAR"), mentre nelle strutture di accoglienza straordinarie ("CAS"), ove egli è stato accolto, dovrebbe applicarsi l'art. 13 del medesimo decreto legislativo il quale prevede come unico motivo di revoca delle misure di accoglienza l'allontanamento senza giustificato motivo. Ribadisce inoltre che i fatti contestati sarebbero di particolare tenuità come ritenuto anche dall'Autorità Giudiziaria Penale che, il 26 agosto 2017, ha presentato richiesta di archiviazione del procedimento penale iniziato a suo carico.

3. Con ordinanza 12 novembre 2018, n. -OMISSIS-, i ricorsi sono stati riuniti e sospesi per formulare alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (nel seguito anche "Corte") i seguenti quesiti:

1) se l'articolo 20, par. 4, della Direttiva osta ad un'interpretazione dell'art. 23, d.lgs. 142/2015 nel senso che anche comportamenti violativi di norme generali dell'ordinamento, non specificamente riprodotte nei regolamenti dei centri di accoglienza, possono integrare grave violazione di questi ultimi laddove siano in grado di incidere sull'ordinata convivenza nelle strutture di accoglienza. La questione è rilevante poiché, in caso di risposta negativa, i ricorsi dovrebbero essere accolti con annullamento dei provvedimenti prefettizi impugnati, avendo l'Amministrazione malamente applicato tale normativa come trasfusa nell'art. 23, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 142/2015. In tal caso infatti gli illeciti compiuti dai ricorrenti potrebbero, al più, essere motivo per il loro trattenimento all'interno delle strutture deputate ma non costituirebbero presupposto per la revoca dell'ammissione alle misure di accoglienza.

In caso di risposta affermativa è stato chiesto alla Corte di rispondere ad un'ulteriore quesito:

2) se l'articolo 20, par. 4, della Direttiva osta ad un'interpretazione dell'art. 23, d.lgs. 142/2015 nel senso che possono essere considerati, ai fini della revoca dell'ammissione alle misure di accoglienza, anche comportamenti posti in essere dal richiedente protezione internazionale che non costituiscono illecito penalmente punibile ai sensi dell'ordinamento dello Stato membro, laddove essi siano comunque in grado di incidere negativamente sull'ordinata convivenza nelle strutture in cui gli stessi sono inseriti.

Il processo è stato quindi sospeso fino alla definizione della questione pregiudiziale.

4. La Corte, con nota 26 novembre 2019, ha trasmesso copia della sentenza della Grande Sezione 12 novembre 2019, C – 233/18 chiedendo a questo Tribunale Amministrativo se, alla luce della stessa, intendesse mantenere in essere il rinvio pregiudiziale.

Il Collegio, all'udienza del 21 aprile 2020, ha trattenuto in decisione le cause rilevando che con la citata sentenza la Corte si è pronunciata su una questione del tutto analoga, e che quindi i principi ivi affermati devono trovare applicazione anche nel caso di specie. La definizione della questione pregiudiziale sollevata nei ricorsi in esame è divenuta perciò priva di interesse e, pertanto, con

ordinanza 22 aprile 2020, n. -OMISSIS-, il Collegio ha dichiarato di ritenerla più rilevante al fine del decidere. La relativa causa di sospensione è venuta meno.

5. La materia dell'accoglienza degli stranieri richiedenti protezione internazionale nel nostro ordinamento è disciplinata dal d.lgs. n. 142/2015, che costituisce attuazione delle direttive 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

L'articolo 23 del decreto disciplina la revoca delle misure di accoglienza prevedendo, tra l'altro, alla lettera e) quale causa di revoca la violazione grave o ripetuta, da parte del richiedente asilo, delle regole della struttura in cui è accolto, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti. Il legislatore italiano assume quindi quale presupposto per la revoca dell'accoglienza la violazione delle regole che disciplinano la vita interna delle strutture a condizione che la stessa sia o grave o reiterata, e inoltre l'adozione da parte dell'ospite di comportamenti gravemente violenti.

La norma costituisce attuazione di quanto disposto dall'articolo 20 della direttiva 2013/33/UE la quale tra l'altro, al comma 4, prevede che gli Stati membri possono "prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti".

Il successivo comma 5 recita 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".

È noto che nel rapporto tra fonti interne e fonti comunitarie queste ultime assumono prevalenza, nel senso che costituiscono parametro di interpretazione delle prime le quali, ove contrastanti con le seconde, devono essere disapplicate sia dal Giudice che dall'Amministrazione nel caso concreto (C.G.A. sez. giurisd., 16 maggio 2016, n. 139; T.A.R. Marche I, 1 agosto 2016 n. 468; T.A.R. Campania-Napoli III, 6 luglio 2016 n. 3394). Nell'ipotesi in cui l'Unione crei posizioni giuridiche, queste devono infatti essere tutelate in modo uniforme in tutti gli Stati membri e, a tal fine, viene garantita la corretta interpretazione delle norme comunitarie ad opera della Corte di Giustizia le cui pronunce devono irrevocabilmente trovare applicazione all'interno degli Stati, i cui ordinamenti si ritraggono dalle materie disciplinate in sede comunitaria con la conseguenza che le norme interne contrastanti con quelle eurounitarie non possono trovare applicazione nel caso concreto.

È quanto accade nel caso di specie, ove devono trovare applicazione i principi statuiti dalla citata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, 12 novembre 2019, C – 233/18. Essa, chiamata a giudicare circa la conformità del diritto belga a quello comunitario nella materia in esame, ha fornito l'interpretazione corretta delle disposizioni che qui vengono in rilievo. Nel caso di specie era accaduto che un cittadino afgano, arrivato in Belgio come minore non accompagnato, aveva presentato domanda di protezione internazionale ed era stato accolto nei centri di accoglienza di Sugny e Broechem. In quest'ultimo centro era stato coinvolto in una rissa tra

residenti di varie origini etniche. La polizia era intervenuta per farla cessare e lo aveva arrestato ritenendolo uno degli istigatori di tale colluttazione, e poi rilasciato il giorno successivo. Per tali fatti era stato escluso per quindici giorni dalla fruizione dell'accoglienza e contro tale decisione aveva proposto ricorso giudiziario, nel corso del quale è stato effettuato rinvio pregiudiziale alla Corte.

Questa, con la citata sentenza, ha statuito che l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33/UE, alla luce dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni applicabili ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o di comportamenti gravemente violenti, la revoca neanche temporanea dell'accoglienza, e tanto per diverse ragioni.

In primo luogo l'applicazione di tale sanzione è incompatibile con l'obbligo, derivante dall'articolo 20, paragrafo 5, terza frase, della direttiva, di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso poiché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari. Inoltre violerebbe il requisito di proporzionalità stabilito all'articolo 20, paragrafo 5, seconda frase, della stessa direttiva in quanto anche le sanzioni più severe non possono privare il richiedente della possibilità di provvedere ai suoi bisogni più elementari.

Secondo la Corte, gli Stati membri dell'Unione, se non possono adottare la revoca quale sanzione conseguente alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza, tuttavia possono prevedere altre tipologie di sanzioni che producano effetti meno "radicali" nei confronti del richiedente protezione internazionale come la sua collocazione in una parte separata del centro di accoglienza, anche unitamente ad un divieto di contatto con taluni residenti del centro stesso, o il suo trasferimento in un altro centro di accoglienza o in un altro alloggio, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2013/33. Analogamente l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, di questa non osta ad una misura di trattenimento del richiedente ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della stessa, a condizione che siano soddisfatte le condizioni elencate ai suoi articoli da 8 a 11.

Alla luce di quanto statuito dalla Corte segue che deve essere disapplicata nel caso concreto la norma di cui alla lettera e) dell'articolo 23 del d.lgs. n. 142/2015, con conseguente accoglimento dei ricorsi e annullamento dei provvedimenti impugnati.

Il Collegio è consapevole che in tal modo rischia di crearsi un vuoto normativo in quanto l'ordinamento non prevede alcuna sanzione ulteriore a carico degli stranieri richiedenti protezione internazionale e ammessi alle misure di accoglienza, i quali pongano in essere violazioni gravi delle regole dei centri in cui sono inseriti o comportamenti gravemente violenti; è tuttavia responsabilità del legislatore colmare tale lacuna non potendo questo Giudice esimersi dal rispettare l'interpretazione del diritto comunitario così come fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In conclusione, i ricorsi riuniti devono essere accolti e per l'effetto i provvedimenti impugnati devono essere annullati.

Le spese possono essere integralmente compensate tra le parti in ragione della novità della questione.

I ricorrenti sono stati ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato e il loro patrocinatore avv. Alessio Cecchini risulta iscritto presso l'Ordine forense di Lucca nelle liste dei difensori che

possono svolgere gratuito patrocinio nel processo amministrativo. Può quindi essere disposta la liquidazione del compenso per il suo onorario.

Visti gli artt. 82 e 130 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115; vista la richiesta di liquidazione depositata dall'avv. Cecchini per € 4.990,00 in ciascuna delle cause riunite; ritenuto, in ragione dell'identità delle posizioni processuali delle parti ricorrenti nei ricorsi riuniti, di operare una riduzione del 50%, lo stesso viene quantificato nella misura complessiva di € 4.990,00 (quattromilanovecentonovanta/00), cui devono essere aggiunti gli accessori di legge.

**P.Q.M.**

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi come in epigrafe proposti, previa riunione li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Liquida a favore dell'avv. Alessio Cecchini, a titolo di onorario per gratuito patrocinio, la somma di € 4.990,00 (quattromilanovecentonovanta/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 i ricorrenti.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2020 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Consigliere