

Publicato il 17/04/2020

N. 00215/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00106/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 106 del 2020, proposto da

-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna Vigna, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo a Savona, via XX settembre n. 19/3;

contro

Ministero dell'Interno e Prefettura di Savona, in persona dei legali rappresentanti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato e domiciliati a Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento della Prefettura di Savona prot. 1324 del 15.01.2020 Area 4-105.11, di **trasferimento** nei CAS dei richiedenti protezione internazionale presenti nel SIPROMI;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2020 il dott. Alessandro Enrico Basilico;

Considerato che l'art. 84, co. 5, del dl. n. 18 del 2020 ha confermato la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., omissis ogni avviso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente è uno straniero che ha presentato domanda di asilo: la relativa istanza è stata respinta dalla competente Commissione territoriale per la protezione internazionale e questi ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Genova contro il diniego (il relativo giudizio è tuttora in corso).

Nelle more della definizione del procedimento – amministrativo prima, giurisdizionale poi – il ricorrente è stato ammesso alle misure di accoglienza e, in particolare, inserito nel progetto **SPRAR** (oggi SIPROIMI) gestito da una struttura di Savona a partire dal 17.05.2018, nell'ambito del quale ha frequentato un corso di lingua italiana, un corso di formazione quale panificatore e un ulteriore corso di formazione sul sistema HACCP; egli è altresì iscritto, per l'a.s 2019/2020, al corso finalizzato a conseguire un livello superiore di conoscenza della lingua italiana e ha intrapreso un tirocinio nell'ambito della ristorazione, in origine destinato a concludersi il 29.02.2020 (come dimostrato, rispettivamente, dai doc. 8 e 9 di parte ricorrente) e in seguito prorogato fino al 31.08.2020 (come risulta dal documento prodotto dal ricorrente il 26.03.2020).

Con nota del 15.01.2020, indirizzata agli Enti gestori dei progetti SIPROIMI (ex **SPRAR**), la Prefettura di Savona-UTG ha disposto, in forza del dl. n. 113 del 2018 (conv. in l. n. 132 del 2018) e in considerazione della circolare del 19.12.2019, il **trasferimento** di una serie di richiedenti asilo presenti nelle relative strutture; tra questi, vi è anche il ricorrente – come chiarito dall'Amministrazione nella corrispondenza scambiata con la *Caritas* di Savona, dopo che quest'ultima aveva rilevato un errore materiale nella prima comunicazione (doc. 2 e 3 di parte ricorrente) – del quale si è deciso lo spostamento dalla struttura di Savona al CAS sito nel Comune di Pietra Ligure.

Il ricorrente ha impugnato il **trasferimento**, chiedendo anche l'emissione di misure cautelari, denunciando: l'omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento; la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e l'eccesso di potere, in svariate figure sintomatiche, in quanto non sarebbe stata presa in considerazione la sua situazione concreta né si sarebbero forniti chiarimenti sulla scelta della nuova destinazione; la violazione e falsa applicazione dell'art. 12, co. 5, del dl. n. 113 del 2018, in quanto esso non avrebbe potuto trovare applicazione a chi,

come il ricorrente, aveva presentato domanda di protezione internazionale prima dell'entrata in vigore del decreto stesso; egli ha altresì sostenuto che la normativa interna debba essere interpretata in conformità alla direttiva n. 2013/33/UE, secondo il **trasferimento** è possibile solo in caso di necessità e comunque tenendo conto della specifica posizione del singolo.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, per il Ministero dell'interno e per la Prefettura di Savona-UTG, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con decreto monocratico emesso ai sensi dell'art. 84, co. 1, del dl. n. 18 del 2020, questo TAR ha sospeso l'esecutività del provvedimento impugnato.

All'esito della camera di consiglio del 16.04.2020, è possibile decidere il ricorso con sentenza in forma semplificata, sussistendone i presupposti di legge.

A tal fine, pare opportuno muovere da una sintetica ricostruzione delle misure di accoglienza dei migranti e delle più recenti modifiche normative.

Il sistema è attualmente disciplinato dal d.lgs. n. 142 del 2015 e si articola in diverse fasi.

La fase preliminare rispetto all'accoglienza vera e propria ricomprende le funzioni di soccorso e di prima accoglienza, nonché di identificazione (art. 8, co. 2, del decreto legislativo citato), le quali sono svolte nelle strutture allestite, a metà degli anni Novanta, dal dl. n. 451 del 1995 (conv. in l. n. 451 del 1995) per la gestione dell'emergenza degli sbarchi nella Regione Puglia.

Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della sua posizione giuridica, lo straniero è poi ospitato nei centri governativi di prima accoglienza, la cui gestione può essere affidata ad Enti locali, Unioni o Consorzi di Comuni ed Enti pubblici o privati (art. 9 del d.lgs. n. 142 del 2015).

Nel caso in cui sia esaurita la disponibilità dei posti nei centri di prima accoglienza, l'art. 11 del d.lgs. n. 142 del 2015 prevede che lo straniero sia alloggiato in «*strutture temporanee, appositamente allestite*», individuate dalle Prefetture-UTG, previo parere dell'Ente locale nel cui territorio il Centro di accoglienza straordinario (CAS) è situato.

La c.d. seconda fase dell'accoglienza, invece, sino alla recente riforma del 2018 era affidata al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) di cui all'art. 1-*sexies* del dl. n. 416 del 1989 (conv. in l. n. 39 del 1990), inserito dalla legge n. 189 del 2002: tale norma prevedeva che gli Enti locali potessero prestare

servizi finalizzati all'accoglienza a beneficio dei richiedenti asilo e dei rifugiati privi di mezzi di sussistenza.

Il dl. n. 113 del 2018 (conv. in l. n. 132 del 2018) ha inciso sulla seconda fase dell'accoglienza, riservando l'accesso ai servizi di accoglienza degli Enti locali ai soli stranieri titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e a una serie di soggetti considerati vulnerabili, escludendo quindi ogni altro richiedente asilo e i destinatari della c.d. "*protezione umanitaria*" (istituto di tutela a sua volta abrogato dal decreto citato); coerentemente, la misura di accoglienza è stata rinominata "*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*" (SIPROIMI).

A seguito delle modifiche descritte, i richiedenti asilo che risultino privi di mezzi non sono più destinati alle strutture dell'ex **SPRAR** (oggi SIPROIMI), ma vengono ospitati nei Centri governativi di prima accoglienza ovvero, in mancanza di posti, nei Centri di accoglienza straordinaria-CAS.

Il dl. n. 113 del 2018 (conv. in l. n. 132 del 2018) ha altresì disciplinato la specifica situazione dei richiedenti asilo già presenti nelle strutture ex **SPRAR** – e che, secondo la nuova normativa, non avrebbero accesso al SIPROIMI – prevedendo che questi *«rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato»* (art. 12, co. 5).

Esigenze di ordine logico impongono di esaminare innanzitutto il terzo motivo di ricorso, nell'ambito del quale la parte ricorrente sostiene che il decreto legge citato non potrebbe disciplinare la situazione dei richiedenti asilo che siano stati accolti nello **SPRAR** prima della sua entrata in vigore, pena un'inammissibile applicazione retroattiva della nuova normativa.

La tesi non merita accoglimento, in quanto l'art. 12, co. 5, del decreto citato è una norma dall'evidente natura transitoria, destinata a regolare, nel passaggio dallo **SPRAR** al SIPROIMI, la specifica situazione dei richiedenti asilo presenti nel Sistema alla data di entrata in vigore del decreto; per questo, l'attuale fattispecie differisce da quella presa in considerazione dalla giurisprudenza di legittimità citata dal ricorrente, che riguarda casi, relativi all'abrogazione della c.d. "*protezione umanitaria*", per i quali non è stata prevista un'apposita disciplina transitoria.

È inoltre coerente con *«il significato proprio delle parole»* e con l'*«intenzione del legislatore»* l'interpretazione avanzata dal Ministero nella circolare del 19.12.2019, prot. 24763 (doc. 1 dell'Avvocatura), secondo cui, al termine del triennio di

finanziamento dei progetti ex SPRAR, «i richiedenti asilo presenti nelle strutture della rete devono essere gradualmente trasferiti nei centri di prima accoglienza».

Tuttavia, nell'attuale contesto ordinamentale, l'interpretazione delle disposizioni normative non può essere guidata unicamente dai criteri indicati dall'art. 12 disp. prel. cod. civ. (dettati, com'è noto, in un sistema del tutto differente, precedente tanto all'entrata in vigore della Costituzione, quanto all'adesione della Repubblica Italiana al percorso d'integrazione europeo e a varie forme di cooperazione internazionale), ma deve essere effettuata, ove possibile, tenendo conto dell'obbligo di rispettare la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali (con particolare riferimento all'obbligo d'interpretazione conforme della legislazione nazionale al diritto dell'Unione europea si v., tra le principali, Cass. civ., ss.uu., sent. n. 27310 del 2008; Cons. St., sez. VI, sent. n. 5197 del 2009; Corte cost., sent. n. 170 del 1984; TAR Milano, sent. n. 815 del 2016).

Nel caso di specie, viene in rilievo la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2013/33/UE, la quale reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale e, in particolare, prevede che i loro trasferimenti da una struttura alloggiativa a un'altra avvengano «*soltanto se necessari*» (art. 18, co. 6) e che le decisioni di revocare o anche solo di ridurre le condizioni materiali di accoglienza siano adottate «*in modo individuale, obiettivo e imparziale*», oltre che «*motivate*» e «*basate sulla particolare situazione della persona interessata*» (art. 20, co. 5).

È evidente che l'art. 12, co. 5, del dl. n. 113 del 2018 (conv. in l. n. 132 del 2018) si porrebbe in contrasto con la direttiva citata qualora venisse interpretato nel senso di prevedere, alla scadenza del progetto in corso, il **trasferimento** automatico e generalizzato di tutti i richiedenti asilo presenti nelle strutture del SIPROIMI, senza una valutazione della «*particolare situazione*» di ciascuno di essi e senza una motivazione della «*necessità*» dello spostamento, adottata appunto tenendo conto della condizione individuale della persona interessata.

Un simile approdo ermeneutico può tuttavia essere scongiurato se si considera che la Corte di giustizia di Lussemburgo ha messo in luce come il principio di leale cooperazione – in forza del quale gli Stati membri adottano ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (art. 4, co. 3, TUE, già art. 10 TCE) – comporta che il giudice nazionale sia chiamato a esercitare le proprie competenze prendendo in

considerazione tutto l'ordinamento interno per valutare in quale misura possa essere applicato in modo tale da non addivenire ad un risultato contrario a quello cui mira il diritto eurounitario (sent. 05.10.2004, C-397/01 e C-403/01, *Pfeiffer*, pt. 115).

Se dunque si prende in considerazione l'intero diritto nazionale, si deduce che l'obbligo dell'Amministrazione di valutare la situazione individuale del richiedente asilo inserito in un progetto SIPROIMI in scadenza e di dare conto in motivazione dei presupposti in fatto e delle ragioni in diritto che rendono necessario il **trasferimento** non è sancito solo dalla direttiva, ma discende anche dalla normativa generale sul procedimento amministrativo e, in particolare, dagli artt. 7 e ss. della legge n. 241 del 1990 – che impongono l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, al fine dell'instaurazione di un contraddittorio procedimentale – e dell'art. 3 della medesima legge, che esige che la decisione sia motivata in relazione alle risultanze dell'istruttoria, valutando altresì le eventuali memorie scritte e i documenti presentati dal soggetto nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti.

Tali obblighi sono stati violati nel caso di specie, perché la Prefettura-UTG non ha inviato l'avviso di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990, com'è invece richiesto per i provvedimenti di revoca delle misure di accoglienza, secondo una consolidata giurisprudenza (tra le tante, si v.: TAR Genova, sez. II, sentt. n. 324 e n. 152 del 2018; TAR Palermo, sent. n. 1632 del 2018; TRGA Bolzano, sent. n. 177 del 2018) la cui logica ben si attaglia anche alla modifica delle misure stesse.

Infatti, il **trasferimento** produce comunque un effetto lesivo – a maggior ragione quando esso avvenga verso una struttura "*temporanea*", quali sono i CAS – e rappresenta una decisione di natura discrezionale, sia sotto il profilo dell'*an* (in quanto presuppone una valutazione della necessità dello spostamento), sia sotto quello del *quomodo* (in quanto richiede una scelta tra le possibili destinazioni), da assumere tenendo conto della particolare situazione dello straniero, che dunque deve essere posto in condizione di partecipare al procedimento.

È dunque fondato il primo motivo di ricorso, con il quale si è appunto dedotta la mancata instaurazione del contraddittorio endoprocedimentale.

Merita accoglimento anche la seconda censura, in quanto il provvedimento impugnato – che, a ben vedere, non è nemmeno indirizzato agli interessati – non risulta fondato su un'istruttoria volta a ricostruire le situazioni particolari dei singoli

né motiva in ordine alla “*necessità*”, alla luce delle stesse, di disporre il **trasferimento** presso una determinata struttura piuttosto che un'altra.

L'assoluta novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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 Genova nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2020 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Peruggia, Presidente FF

Angelo Vitali, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Enrico Basilico

IL PRESIDENTE
Paolo Peruggia

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.