

## LA REVOCA DELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

*A cura di Dario Belluccio*

### **SOMMARIO**

**1. Premessa: le norme UE in materia di sistema di accoglienza e gli *standard* minimi di accoglienza dovuti ai richiedenti asilo.**

**2. La normativa europea in materia di riduzione o revoca dell'accoglienza.**

**3. Il sistema di accoglienza in Italia e le ipotesi legali di revoca dell'accoglienza previste dalla legislazione nazionale.**

3.a Breve descrizione del sistema italiano di accoglienza.

3.b Le ipotesi legislative di revoca e la loro differenziazione in base alla ospitalità accordata nello specifico centro di accoglienza.

**4. Requisiti e presupposti del procedimento amministrativo di revoca dell'accoglienza, in particolare per violazione delle regole della struttura o per comportamenti gravemente violenti.**

**5. Contrasto tra le norme nazionali italiane e le norme UE: conseguenze.**

5.a La direttiva 2013/33/UE: riduzione o revoca della accoglienza per violazione delle regole dei centri di accoglienza nonché per comportamenti gravemente violenti. I principi di proporzionalità ed adeguatezza.

5.b Il d.lgs. 142/15 e le difformità dello stesso dalla direttiva accoglienza.

5.c Segue: il contrasto tra normativa italiana e normativa europea relativamente ai casi di allontanamento dalla struttura di accoglienza.

**6. Impugnazione del provvedimento di revoca.**

**1. Premessa: le norme UE in materia di sistema di accoglienza e gli *standard* minimi di accoglienza dovuti ai richiedenti asilo.**

Al fine di inquadrare correttamente la disciplina giuridica delle revoche dei provvedimenti di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è necessario descrivere – sia pure in modo parziale e per quanto di interesse - il sistema stesso della accoglienza in Italia, partendo dalle norme dell'UE, anche alla luce della progressiva costruzione del cd. Sistema Europeo Comune di Asilo.

Occorre, dunque, prendere le mosse dall'analisi di alcune disposizioni contenute nella direttiva 2013/33/UE, che costituisce la principale normativa europea in materia, recepita in Italia con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, pubblicato in Gazz. Uff., 15 settembre 2015, n. 214 (*“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*).

La citata direttiva, infatti, costituisce parte del Sistema Europeo Comune in materia di Asilo, istituito con una serie successiva di atti che prendono le mosse dalla riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 del Consiglio europeo, per dare tra l'altro piena e completa applicazione alla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

Dopo la conclusione della prima fase di armonizzazione delle normative nazionali in materia di protezione internazionale attraverso l'adozione dei specifici strumenti giuridici, tra cui la direttiva 2003/9/CE recante norme

minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, il programma di Stoccolma per un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini<sup>1</sup> ha poi delineato le priorità dell'Unione europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia relativamente al periodo 2010-2014. Esso, tra l'altro, riteneva *“essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza e di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo”* (cfr. punto 6.2 - Asilo: uno spazio comune di protezione e solidarietà).

Al fine di realizzare tale obiettivo, il Sistema Europeo Comune di Asilo si è dotato, tra l'altro, della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (atto di rifusione recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale) e della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (atto di rifusione recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), con la quale ultima si è anche esteso l'ambito di applicazione del sistema di accoglienza ai richiedenti e titolari di protezione sussidiaria.

L'art. 2 della direttiva 2013/33, alle lettere f) ed g) definisce le «condizioni di accoglienza» come *“il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti ai sensi della presente direttiva”* (lett. f) e le «condizioni materiali di accoglienza» come *“le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre*

---

<sup>1</sup> 2010/C 115/01, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 115 del 4.5.2010

*possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere”* (lett. g) ed, all’art. 5, stabilisce il diritto di informazione sulle condizioni di accoglienza che deve essere garantito allo stesso richiedente protezione internazionale.

All’art. 17 la direttiva cit. prescrive che le condizioni materiali di accoglienza siano assicurate dal momento in cui è manifestata la volontà personale di chiedere protezione con modalità adeguate alla qualità della vita dei singoli, dignitose, tutelanti aspetti fisici e psichici della persona<sup>2</sup>.

Un adeguato e dignitoso livello di accoglienza è, dunque, imposto agli Stati membri dell’Unione europea, in particolare allorché (cfr. art. 18 direttiva cit.) la stessa accoglienza sia garantita non in unità abitative monofamiliare, bensì in strutture collettive, dunque in quelli che la lett. b), par. 1, art. 18 della direttiva denomina “centri di accoglienza” per i quali è previsto esplicitamente “*che garantiscano una qualità di vita adeguata”*. Il tutto per ovvie ragioni di tutela della dignità della persona e di tutela collettiva.

Rientrano tra le condizioni materiali di accoglienza, tra gli altri, il diritto alla residenza ed alla libertà di circolazione (art. 7), i diritti ad usufruire dell’assistenza sanitaria (art. 19), dell’accesso al lavoro, all’istruzione ed alla formazione professionale (artt. 14 e 16), l’essere assistiti da operatori qualificati e specificamente formati (art. 29) ovviamente in numero proporzionale al numero di richiedenti asilo ospitati in una determinata struttura.

---

<sup>2</sup> Si riporta l’articolo 17 della direttiva cit.: “1. *Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.*

2. *Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un’adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tutelino la salute fisica e mentale.*

*Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili, ai sensi dell'articolo 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di detenzione”*.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha ribadito che le “*condizioni materiali di accoglienza*”, indipendentemente dalla loro provvisione in natura o in forma di sussidi economici, devono in ogni caso includere alloggio, vitto, vestiario ed un sussidio per le spese giornaliere. Ciò è confermato dal testo delle direttive europee succedutesi nel tempo in cui si rileva che, benchè ciascun Stato membro sia libero di determinare l'importo del sussidio finanziario da corrispondere, tuttavia, esso deve sempre essere sufficiente a garantire “*un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri*”, risultando in ogni caso “*adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo*”<sup>3</sup>.

## **2. Le norme UE in materia di riduzione o revoca dell'accoglienza.**

Il presupposto della attribuzione di un beneficio di assistenza sociale delineato dalla normativa europea è la mancanza, da parte del beneficiario, di risorse personali adeguate e tali da fare fronte alle esigenze fondamentali alla vita dignitosa di un individuo.

I requisiti del sistema delineati dalla normativa europea su brevemente richiamata, che si conformano alla esigenza di tutelare la dignità della persona richiedente protezione internazionale, non esauriscono quelli ulteriori in base ai quali la stessa normativa stabilisce la possibilità di limitare o escludere una persona dal sistema di accoglienza, attraverso la riduzione dei servizi garantiti in via generale o, appunto, attraverso la revoca delle misure già concesse.

---

<sup>3</sup> Si confronti, ad esempio, la decisione del 27.2.2014 nella Causa C79/13 - Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri, Danijela Dordevic e a.

La direttiva 2013/33/UE, al riguardo, prevede un sistema articolato ed una serie di presupposti in base ai quali è possibile addivenire alla riduzione o alla revoca della accoglienza, stabilendo, all'art. 20, un **sistema graduale di limitazione delle misure assistenziali o, quale extrema ratio, la completa revoca delle stesse**<sup>4</sup>.

Le norme UE prevedono la riduzione o la revoca delle misure di accoglienza nelle seguenti ipotesi:

---

<sup>4</sup> Ecco il testo dell'art. 20 cit.: "1. Gli Stati membri possono ridurre o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora il richiedente:

a) lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso; o

b) contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale; o

c) abbia presentato una domanda reiterata quale definita all'articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32/UE.

In relazione ai casi di cui alle lettere a) e b), se il richiedente viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene adottata una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni della scomparsa, nel ripristino della concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza revocate o ridotte o di una parte di esse.

2. Gli Stati membri possono inoltre ridurre le condizioni materiali di accoglienza quando possono accertare che il richiedente, senza un giustificato motivo, non ha presentato la domanda di protezione internazionale non appena ciò era ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.

3. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora un richiedente abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

4. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

5. 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.

6. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia adottata una decisione ai sensi del paragrafo 5".

- allontanamento volontario dalla struttura di accoglienza (art. 20, par. 1, lett. a, su cui si veda più oltre);
- mancanza di interesse alla procedura (art. 20, par. 1, lett. b e art. 20, par. 2);
- presentazione di domanda reiterata (art. 20, par. 1, lett. c);
- fraudolenta volontà di accaparrarsi risorse aggiuntive a quelle finanziarie proprie che basterebbero a soddisfare le esigenze di vita che la direttiva vuole rendere omogenee nel territorio della Unione (art. 20, par. 3);
- condotte soggettive che hanno rilevanza anche solo potenzialmente “esterna” rispetto alla persona del beneficiario.

Queste ultime ipotesi sono disciplinate nei paragrafi 4 e 5, sui quali occorre preliminarmente e maggiormente soffermarsi.

Dalla lettura delle norme UE emerge chiaramente che la **gradazione della sanzione** (la quale può consistere in varie ipotesi di riduzione o, in via eccezionale, nella revoca), oltre che rispondere ad un basilare principio di giustizia, consegue alla esigenza di potere adottare **rimedi effettivamente proporzionali ai fatti contestati**, perché è soltanto dalla valutazione della gravità del fatto che può discendere la applicazione di una sanzione proporzionale ed adeguata a quello specifico comportamento.

Se la pena fosse unica per ogni comportamento, evidentemente si sacrificerebbero, non soltanto i principi di gradualità e quello di proporzionalità della sanzione rispetto al fatto, ma lo stesso scopo educativo/deterrente della sanzione.

Per questa ragione **i principi di proporzionalità ed adeguatezza** devono ritenersi indefettibili di ogni provvedimento amministrativo in materia.

### **3. Il sistema di accoglienza in Italia e le ipotesi legali di revoca dell'accoglienza previste dalla legislazione nazionale.**

Come già evidenziato, la Direttiva 2013/33/UE è stata attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 142/2015 che, recependo in maniera parziale ed errata la normativa comunitaria, ha previsto esclusivamente ipotesi di revoca dell'accoglienza, i cui presupposti sono modulati sulla base della tipologia di centro in cui il richiedente protezione internazionale è accolto. Ciò vuol dire che i presupposti del provvedimento amministrativo di revoca delle misure di accoglienza differiscono a seconda che un richiedente asilo sia accolto in un centro di accoglienza afferente alla rete dello SPRAR ovvero all'interno di un centro di prima accoglienza o di un centro di accoglienza "provvisorio" (*rectius*: straordinario).

L'Italia, inoltre, si è avvalsa della facoltà, riconosciuta agli Stati membri dal par. 4 dell'art. 20 della direttiva 2013/33/UE, di sanzionare "*gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza*" nonché "*comportamenti gravemente violenti*".

Le modalità e le condizioni di accoglienza vengono solo in parte delineate dalla legge con il d.lgs. 142/2015 (cfr. art. 10): l'art. 12 del medesimo decreto, infatti, rimanda all'adozione, con decreto del Ministero dell'Interno, di uno schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri non afferenti alla rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati al fine di assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale ed in



relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro. Tale schema è quindi recepito all'interno delle convenzioni stipulate dagli Enti Gestori.

La differenziazione tra centri di accoglienza “ordinari” e centri di accoglienza “non ordinari” non è casuale, ma risponde ad una specifica logica del Legislatore. Dato che da essa possono discendere importanti conseguenze in capo al richiedente asilo, è opportuno descrivere brevemente l'attuale sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia, al fine di potere meglio comprendere il sistema sanzionatorio disciplinato dalla legge e le illegittimità che, nella prassi applicative, ne possono derivare.

### **3.a Breve descrizione del sistema italiano di accoglienza.**

Con il Capo I del d.lgs. n. 142/2015 sono state emanate le “*Disposizioni di attuazione della direttiva 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale*”.

In via generale va chiarito che l'art. 8, d.lgs. 142/2015, delinea il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale strutturandolo in due principali fasi: una fase di prima accoglienza che si svolge nei “*centri governativi di prima accoglienza*” di cui all'art. 9 e – limitatamente alle funzioni di soccorso e prima accoglienza – nei centri di primo soccorso e accoglienza (le strutture allestite ai sensi del d.l. n. 451/1995, conv. con mod. nella l. n. 563/1995) ed una fase di seconda accoglienza che si svolge nelle strutture del “*sistema di accoglienza territoriale – SPRAR*”, di cui all'art. 14.

Solo in casi eccezionali (quando è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri governativi di prima accoglienza o delle strutture dello SPRAR) e per il tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente all'interno di una struttura dello SPRAR e, comunque, con le ulteriori garanzie che (sia pur brevemente) saranno più oltre illustrate, il richiedente asilo può essere accolto all'interno di *strutture temporanee di prima accoglienza*” previste dall’art. 11 “o centri di accoglienza straordinari (C.A.S.)”.

La limitazione anche temporale della permanenza all'interno dei C.A.S. del richiedente asilo è d'altronde ragionevole in considerazione della volontà del Legislatore di fare sì che i richiedenti asilo siano accolti all'interno di strutture adeguate che dispongano di personale qualificato, ciò che all'interno dello SPRAR viene maggiormente garantito a differenza di quanto generalmente avviene nei centri di accoglienza straordinari.

In ogni caso di accoglienza si è deciso di adottare un sistema in cui, accanto a condizioni di accoglienza fisica in strutture facenti parte del sistema SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asili e rifugiati) o in strutture temporanee e straordinarie, al richiedente asilo è garantito anche un minimo contributo economico. Al richiedente asilo, difatti, deve essere in ogni caso erogato il cd. *Pocket money*, ovvero un contributo economico volto al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita.

I sistemi (ordinario o straordinario) hanno, dunque, significative diversità.

Il d.lgs n. 142/2015, infatti, ha profondamente modificato il frammentato quadro normativo previgente in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale prevedendo, al comma 1 dell’art. 14, che il richiedente che risulta privo di mezzi economici adeguati “*ha accesso, con i*

*familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39".*

L'utilizzo delle parole "ha accesso" contenute nel dettato normativo va interpretato nel suo significato rigoroso; il sistema SPRAR rappresenta il sistema unico di seconda accoglienza per i richiedenti asilo previsto dalla legge, dovendosi considerare l'accoglienza straordinaria in strutture temporanee una misura eventuale e limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del sistema di accoglienza territoriale. Detto sistema è finalizzato "*all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria*" (art. 1-sexies L.39/90).

E' indubbio che fin dal momento della sua istituzione (2002) ad oggi lo SPRAR abbia avuto quale sua peculiare caratteristica quella di rappresentare un sistema di accoglienza e tutela in grado di fornire un *continuum* di interventi di assistenza nei confronti, in una prima fase, del richiedente asilo, ed in una seconda fase del titolare di protezione, caratterizzandosi in particolare detta seconda fase, per la sua natura di "accoglienza integrata", come definita dall'art. 1 del Decreto del Ministro dell'Interno del 7 luglio 2015, ovvero quale insieme di interventi "*volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale*".

### **3.b Le ipotesi legislative di revoca e la loro differenziazione in base alla ospitalità accordata nello specifico centro di accoglienza.**

Anche per i motivi di cui sopra le ipotesi di revoca dell'accoglienza garantita alle persone alloggiate nei C.A.S. (centri di accoglienza straordinari) previste dalle norme legislative sono altre e diverse rispetto alle ipotesi previste per la revoca dell'accoglienza all'interno dei centri di cui al sistema ordinario (lo SPRAR).

L'**art. 13 d.lgs. 142/2015**, infatti, prevede le ipotesi di revoca delle misure di accoglienza per coloro che sono ospitati nei centri di cui agli artt. 9 ed 11: "***L'allontanamento ingiustificato** dalle strutture di cui agli articoli 9 e 11 comporta la revoca delle condizioni di accoglienza di cui al presente decreto, adottata con le modalità di cui all'articolo 23, comma 1, lettera a), con gli effetti di cui all'articolo 23-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto*". Come chiaro, dunque, soltanto l'allontanamento ingiustificato dalle specifiche strutture richiamate dalla norma (pur con le accortezze di cui ci occuperemo) può comportare la revoca delle misure di accoglienza.

L'**art. 23, co. 1, d.lgs. 142/2015**, invece, stabilisce i casi che possono condurre alla revoca delle misure di accoglienza di coloro che sono accolti all'interno "delle strutture di cui all'art. 14", cioè all'interno delle strutture di accoglienza dello SPRAR, a seconda delle diverse fattispecie.

Le lettere dalla a) alla d) del co. 1, art. 23 d.lgs. n. 142/2015 riproducono in parte le disposizioni dell'art. 20 direttiva 32/2013/UE par. da 1 a 3, mentre la lett. e) dell'art. 23, co. 1, d.lgs. n. 142/2015 prevede l'ipotesi della revoca nell'ipotesi di "*violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti*

*ritenuti gravi, ripetuti e violenti*” (così mutuando le ipotesi disciplinate ai paragrafi 4 e 5 della direttiva da cui promana).

Ne deriva che il richiedente protezione internazionale ospitato all'interno di un centro di prima accoglienza (art. 9 D. Lgs. 142/2015) o di un centro di accoglienza straordinario (art. 11 d.lgs. 142/15), a norma di legge, non può essere attinto da provvedimento di revoca in virtù di poteri che il Prefetto potrebbe esercitare sulla base dei presupposti individuati dall'art. 23, co. 1, lett. e) esclusivamente nei confronti di coloro che sono accolti nelle strutture dello SPRAR (art. 14 d.lgs. 142/15).

Il comma 1 dell'art. 23, infatti, definisce chiaramente il campo di applicazione della revoca delle misure di accoglienza: al di là delle ipotesi tassative previste dalla legge – che stabiliscono, sotto il profilo oggettivo, le fattispecie che concretizzano il presupposto dell'applicazione delle misure *de quo* –, sotto il profilo soggettivo, la norma rinvia esplicitamente all'art. 14 del d.lgs. 142/2015.

E non si tratta, certamente, di una “svista” del legislatore o di una lacuna da colmare, perché il comma 7 del medesimo art. 23<sup>5</sup> fa, invece, esplicito richiamo anche agli artt. 9 ed 11 allorquando definisce le ipotesi di esclusione dell'accoglienza per chi, successivamente alla collocazione in struttura, sia ritenuto socialmente pericoloso (disponendo, per essi, il trattenimento nei CIE).

Nella non semplice esegesi normativa occorre tenere in debita considerazione, tuttavia, anche altre disposizioni: poiché ai sensi dell'art. 11, co. 2, d.lgs. n. 142/2015, infatti, anche le strutture straordinarie di

---

<sup>5</sup> Si trascrive la citata norma: “*Quando la sussistenza dei presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente ai sensi dell'articolo 6, comma 2, emerge successivamente all'invio nelle strutture di cui agli articoli 9, 11 e 14, il prefetto dispone la revoca delle misure di accoglienza ai sensi del presente articolo e ne dà comunicazione al questore per l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 6*”.

accoglienza devono rispettare i principi prescritti per i centri governativi di prima accoglienza, indicati nell'art. 10, co. 1, dello stesso decreto (nel quale si prescrive l'adozione di misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti), può ritenersi che la revoca dell'accoglienza nei centri governativi di prima accoglienza e nei C.A.S. possa essere disposta anche in ipotesi di quei medesimi *“comportamenti gravemente violenti”* indicati nella lett. e) dell'art. 23, co. 1, d.lgs. n. 142/2015.

Consegue da ciò che **la revoca delle misure di accoglienza nei centri di prima accoglienza o nei centri di accoglienza straordinaria**, salve le ipotesi di cui all'art. 23, co. 7, d.lgs. 142/15 (pericolosità sociale valutata per le esigenze di cui all'art. 6 dello stesso decreto), **può essere legittimamente disposta solo nei casi di cui all'art. 13** (ad esempio, allontanamento dalla struttura), mentre **le ipotesi di revoca previste dall'art. 23 sono applicabili agli ospiti di tutti i tipi di centri soltanto nel caso di comportamenti “gravemente violenti” che abbiano avuto incidenza sulla incolumità di altri richiedenti ospiti nel centro ovvero di chi in essi opera (con comportamenti, dunque, di sicuro rilievo penale); al di fuori di tali ipotesi, invece, la sanzione della revoca è applicabile soltanto a quanti si trovino nelle strutture dello SPRAR di cui all'art. 14** ed in quanto godano di tutti i servizi ivi garantiti dalla legge.

Non eguale interpretazione estensiva potrebbe, infatti, portarsi relativamente alle ulteriori ipotesi di revoca delle misure di accoglienza che il medesimo art. 23 , co. 1, lett. e), cit., pur individua, come nel caso di *“violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo”* e, tanto, in considerazione sia di quanto precedentemente osservato, sia del tenore delle norme esaminate, sia del

rispetto della differenza voluta dal Legislatore tra strutture “ordinarie” e centri di prima accoglienza o centri di accoglienza straordinario, sia della impossibilità (su cui si veda meglio *infra*) di fare utilizzo della interpretazione analogica.

Pertanto un eventuale procedimento attivato dalla Prefettura volto a revocare l'accoglienza di un richiedente asilo accolto all'interno di un centro di prima accoglienza o in un centro straordinario di accoglienza per le causali di cui all'art. 23 d.lgs. n. 142/2015 in un caso diverso dall'ipotesi di comportamenti gravemente violenti sarebbe illegittimo, inammissibile se non addirittura improcedibile in quanto le causali ed i requisiti per la revoca dell'accoglienza nelle strutture straordinarie sono definite solo dall'art. 13 del d.lgs. 142/2015<sup>6</sup>.

Né sembra possibile, infatti, partendo dal primo comma dell'art. 23 del d.lgs. 142/2015, porre in essere un'interpretazione analogica o ulteriormente estensiva della lettera della norma, sì da applicare anche ai richiedenti accolti in un centro di prima accoglienza o in un C.A.S. la revoca delle misure di accoglienza espressamente previste dal legislatore soltanto per le strutture del sistema SPRAR e, ciò, per almeno due ulteriori ed insuperabili ordini di motivi:

a) innanzitutto, vige il **divieto di applicazione analogica della sanzione amministrativa** di cui all'art. 1, co. 2, L. 689/81, che - insieme ai principi di legalità e di irretroattività delle sanzioni

---

<sup>6</sup> Ciò - oltre che rispondente alla lettera della norma ed alla sua interpretazione sistematica con l'art. 13, l'art. 6 ed il comma 7 dell'art. 23 del decreto citato - è anche assolutamente logico, se solo si considera la *ratio* della normativa: non è possibile, infatti, revocare le misure di accoglienza nei confronti di soggetti che, formalmente e materialmente, non sono mai entrati a pieno titolo nel circuito di accoglienza ordinario. Pertanto, se il Prefetto decide di revocare l'accoglienza a coloro che vivono in un centro CAS, può sostenersi l'illegittimità di un simile provvedimento amministrativo, in quanto viziato da carenza assoluta di potere e violazione di legge.

amministrative - costituisce “*principio generale dell’Ordinamento*” (così Cass. civ., Sez. I, 27.01.2005, n. 1696). Non è ipotizzabile, dunque, una applicazione analogica “*in malam partem*” i cui effetti comporterebbero un *vulnus* nella sfera soggettiva dei privati non prevista dalla legge;

b) in secondo luogo, **l’accoglienza è un diritto soggettivo perfetto** del richiedente asilo e, in quanto tale, ogni sua compressione e/o limitazione deve essere tassativamente prevista dalla legge.

Un eventuale simile provvedimento di revoca, dunque, sarebbe immediatamente viziato da eccesso di potere e violazione di legge.

Tale interpretazione della normativa in materia ci pare essere l’unica rispettosa dei canoni ermeneutici a disposizione dell’interprete, dello spirito complessivo del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo delineato dal Legislatore italiano con il d.lgs. n. 142/2015 e del principio di eguaglianza che, per il tramite del parametro di ragionevolezza, costituisce uno dei principali presidi volti al rispetto dell’art. 3 Cost..

#### **4. Requisiti e presupposti del procedimento amministrativo di revoca dell’accoglienza, in particolare per violazione delle regole della struttura o per comportamenti gravemente violenti.**

Si è già segnalato che il paragrafo 1 dell’art. 20 della direttiva 33/2013/UE specifica che i casi di revoca delle condizioni materiali di accoglienza debbano essere eccezionali e debitamente motivati; e che, in base al successivo paragrafo 4, gli Stati membri possono prevedere sanzioni (sulla base dei principi di gradualità e proporzionalità) da applicarsi in



presenza di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti.

Per quanto riguarda l'ordinamento interno, l'art. 23, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 142/2015 prevede la possibilità da parte del Prefetto di adottare il provvedimenti di revoca nel caso di “violazioni gravi e ripetute delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo....ovvero comportamenti gravemente violenti”.

Dunque, presupposti di applicabilità della sanzione sono:

- a) compimento di azioni all'interno della struttura;
- b) compimento di violazioni “gravi” delle regole della struttura;
- c) unitamente alla gravità, le violazioni delle regole della struttura devono essere anche “ripetute” (la congiunzione “e” non lascia margini di dubbio);
- d) i fatti, se non ripetuti, devono essere non solo gravi ma devono essere stati adottati con “comportamenti gravemente violenti”.

Circa le violazioni gravi delle regole della struttura di accoglienza la giurisprudenza amministrativa più recente afferma che “*la revoca può essere disposta anche quando non vi sia una violazione ripetuta delle regole del centro di accoglienza, bastando anche una sola condotta, qualificabile come «violazione grave» delle medesime regole. La gravità della violazione può essere desunta, tra l'altro, dalla risonanza che ha avuto la vicenda e dalle relative conseguenze, potendo il Prefetto anche valutare quale sia il possibile impatto negativo, per la corretta e ordinata gestione del centro, se l'accertata violazione restasse senza conseguenze*”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. giurisdiz. III, sent. 8 novembre 2016 n. 4732/2016. Nella sentenza si danno, peraltro, indicazioni più puntuali, sottolineandosi che “*Nella specie, la violazione è consistita nell'aver ospitato nell'appartamento una donna, che è poi ivi deceduta per l'eccessivo consumo di bevande alcoliche. In punto di fatto, dunque, è avvenuto che vi sono state la violazione delle regole sugli ingressi consentiti nell'appartamento e la sottovalutazione delle possibili conseguenze negative che avrebbe avuto sulla donna il consu-*

Una interpretazione logica e sistematica della norma può portare a ritenere che i “*comportamenti gravemente violenti*” possano attuarsi sia all’interno sia all’esterno della struttura<sup>8</sup> e che, solo in tale specifica ipotesi, si possa prescindere dalla ripetizione dell’azione o delle azioni da parte del richiedente asilo.

In proposito l’orientamento della più recente giurisprudenza amministrativa afferma che tali comportamenti sussistono sia allorché lo straniero ospitato “*si è reso responsabile, assumendo anche un ruolo di incitamento alla protesta, di gravi disordini, sfociati in violente colluttazioni, sia con operatori della struttura, che con altri ospiti del Centro, disordini che hanno richiesto l’intervento massiccio delle Forze dell’Ordine*”<sup>9</sup>, sia allorché lo straniero abbia commesso grave episodio di violenza e danneggiamento che ha richiesto l’intervento delle forze dell’ordine e che ha portato al suo arresto per violenza e minaccia a pubblico ufficiale aggravata e del deferimento in stato di libertà per danneggiamento, i quali denotano la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo che

---

*mo delle bevande alcoliche, seguite dalla tragica fine della donna e dalla inevitabile conoscenza dell’accaduto quanto meno da parte degli altri soggetti ospitati nel centro di accoglienza e degli operatori addetti. Stando così le cose, risulta del tutto ragionevole – e comunque insindacabile in sede di giurisdizione di legittimità – la valutazione del Prefetto di considerare grave la condotta accertata, in relazione alle sue modalità ed alle sue conseguenze”.*

<sup>8</sup> Nel senso, invece, che l’art. 23, co. 1, lett. e) non possa essere riferito a comportamenti esterni alla struttura di accoglienza, si è invece espresso il TAR Molise, Sez. I, con sentenza n. 116 del 29.3.2017. Secondo il giudice amministrativo indicato “*La norma in esame, viceversa, non fa riferimento al comportamento in sé anomico e scorretto tenuto dallo straniero, bensì al disturbo grave che l’ospite di un centro di accoglienza può arrecare alla struttura che lo ospita*”. Si afferma, ancora, che “*Ciò che consente di comprendere la reale portata della normativa di cui all’art. 23, comma 1 lett. e), è il successivo comma 4 dello stesso art. 23, a tenore del quale “Nell’ipotesi di cui al comma 1, lettera e), il gestore del centro trasmette alla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo una relazione sui fatti che possono dare luogo all’eventuale revoca, entro tre giorni dal loro verificarsi”*”.

<sup>9</sup> Cons. Stato, sez. giurisdiz. III, sentenze 2 febbraio 2017, n. 735/2017 e n. 736/2017.

necessitava di essere prontamente fronteggiata con l'allontanamento dei protagonisti degli episodi di violenza.<sup>10</sup>

Ove, invece, lo straniero abbia commesso azioni non “gravemente violente”, non sarebbe possibile emettere un provvedimento di revoca in mancanza del contestuale requisito della ripetitività del comportamento, pur se violativo delle regole della struttura di accoglienza.

Anche la giurisprudenza, al riguardo, ha affermato che non integra la fattispecie del comportamento gravemente violento “*la semplice partecipazione ad una protesta, sia pure attuata con il blocco della circolazione stradale per mezzo di cassonetti e bancali in legno, conclusasi dopo circa mezz'ora dall'intervento delle forze dell'ordine*”<sup>11</sup>, ma che “*la natura sanzionatoria del provvedimento, nei casi nei quali il presupposto di fatto sia costituito dalle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o dalla gravità dei comportamenti violenti, rafforza, infatti, l'obbligo di motivazione con riferimento alle circostanze individuali rilevanti quali presupposto per l'adozione di una tale misura*”<sup>12</sup>.

Analogamente la giurisprudenza ritiene che “*il possesso, all'esterno del centro, di una quantità di stupefacenti modesta, senza la contestazione di reati ma solo della sanzione amministrativa, non può costituire, in assenza di ulteriori elementi, una violazione tale da integrare la condotta prevista dal citato art. 23, comma 1, lett. e)*”<sup>13</sup>.

**L'atto di revoca deve essere necessariamente ed adeguatamente motivato**, sia in virtù della esplicita volontà in tale senso da parte del legislatore europeo, sia in base ai principi ordinari dell'atto amministrativo.

---

<sup>10</sup> TAR Sicilia, sez. II, sent. 9 giugno 2016.

<sup>11</sup> TAR Veneto, sez. unite, 6 agosto 2015.

<sup>12</sup> cfr. TAR. Lazio, sez. II quater, n. 05659/2015.

<sup>13</sup> TAR Marche, sez. I<sup>^</sup>, sent. 4 novembre 2016.

Da un lato, infatti, il comma 5 dell'art. 20 della Direttiva accoglienza stabilisce chiaramente 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”*; d'altro canto la natura sanzionatoria della (riduzione o) revoca rafforza l'obbligo di motivazione nel senso di volerlo sempre più specifico ed individuale.

Inoltre, l'art. 3, L. 241/1990 e s.m.i. ha introdotto all'interno dell'Ordinamento giuridico italiano la generalizzazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, fornendo le specifiche indicazioni che attengono alla struttura stessa del provvedimento in questione: la motivazione, difatti, deve *“indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”*.

Il provvedimento di revoca ben potrebbe essere motivato *per relationem* (co. 3, art. 3 cit.). In tale caso, qualora le ragioni della decisione risultino da altro atto della medesima o di altra amministrazione e qualora tale atto sia esplicitamente richiamato dalla decisione adottata, dovrà essere indicato e reso disponibile anche tale atto presupposto. Differentemente una omissione in tale percorso si tradurrebbe in una carenza del percorso giustificativo e dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione procedente alla revoca, producendo l'effetto di perfezionare un provvedimento illegittimo.

Nel caso di comportamenti violenti, dunque, si dovrebbe ritenere presupposto dell'atto di revoca la descrizione:

- a) della modalità attraverso la quale il richiedente sarebbe stato identificato;
- b) della circostanza che egli abbia personalmente partecipato ad una certa iniziativa;
- c) del comportamento e del contesto entro il quale si è avuto;
- d) della circostanza che fatto sia avvenuto a mezzo di “*comportamenti gravemente violenti*” o meno e della loro esplicitazione.

E' evidente, dunque, che il corretto esercizio del potere prefettizio potrà esercitarsi solo a seguito di **adeguata istruttoria** e solo a seguito di reale motivazione che prenda in considerazione la posizione del singolo soggetto attinto dal provvedimento di revoca.

Ulteriore aspetto rilevante in materia di presupposti di validità dell'atto, attiene alla motivazione del provvedimento impugnato in merito alla eventuale omissione delle **garanzie di cui all'art. 7, L. 241/90**, ovvero delle comunicazioni di avvio del procedimento.

In materia, difatti, la giurisprudenza ritiene indefettibile presupposto di validità dell'atto (salvo ipotesi davvero particolari) tale comunicazione, e ciò deriva anche dalla lettera del citato articolo, la quale esplicita la possibilità di omettere lo stesso solo ove “*sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*” di cui all'art. 7, L. 241/90<sup>14</sup>.

La comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, dunque, deve ritenersi presupposto di legittimità dell'atto, almeno tutte le volte in cui concrete esigenze di celerità non permettano l'adozione di tale garanzia se

---

<sup>14</sup> Si vedano, al riguardo, le pronunce del TAR Genova nn. 759/2016, 846/2016 e 1026/2016, del TAR Lazio, Sezione Seconda *Quater*, n. 5658/2015 e, prima ancora, del Consiglio di Stato, ord. Sezione III, n. 4912 del 19.12.2012.

non a scapito della tutela di beni che, nel contemperamento dei differenti interessi in gioco, non risultino assolutamente preminenti (ad esempio, il concreto rischio di vita in capo ad altri ospiti del centro di accoglienza derivante dai comportamenti gravemente violenti di chi deve essere destinatario del provvedimento di revoca).

Allorquando la valutazione di tali contrapposti interessi deponga per l'omissione della garanzia di comunicazione di avvio del procedimento, occorrerà che l'atto sia adeguatamente motivato su tale specifico aspetto, in quanto l'Amministrazione dovrà esternare le *“particolari esigenze di celerità del procedimento”* derivanti dallo specifico presupposto fattuale dalla stessa invocato.

Tali questioni sono state oggetto di una numerosa giurisprudenza nel 2016, la quale fa a sua volta riferimento a principi consolidati in materia di presupposti dell'atto amministrativo.

Sul punto, si segnala il [TAR Liguria sentenza n. 846/2016](#), che afferma il principio del pieno contraddittorio che deve informare il procedimento finalizzato alla revoca delle misure di accoglienza, trattandosi di attività discrezionale della P.A. Ritiene, infatti, il giudice amministrativo ligure che *“il provvedimento in questione, attesa la sua natura sanzionatoria (cfr. art. 20 comma 4 della direttiva del Parlamento europeo 26.6.2013, n. 2013/33/UE), rivesta un carattere eminentemente discrezionale, e postuli pertanto una valutazione in concreto della singola fattispecie (anche sotto il profilo della proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità delle condotte accertate, cfr. art. 20 comma 5 della direttiva n. 2013/33/UE), da effettuarsi soltanto a seguito di un pieno contraddittorio procedimentale”*.

Negli stessi termini anche il TAR Lazio, Roma, sentenza n. 5658/2015, che affronta il tema dell'applicazione delle norme di garanzia e trasparenza

della legge n. 241/90 e s.m., evidenziando che l'art. 7 di essa consente di derogare al principio del pieno contraddittorio solo in presenza “*di ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*”, che vanno evidenziate, così come va evidenziata, in caso le si ritenga sussistenti, l'adozione di misure cautelari provvisorie.

Secondo tale pronuncia “*la giurisprudenza, infatti, ha affermato che il grado di urgenza necessario, che consente di omettere le garanzie partecipative, va valutato, di volta in volta, discrezionalmente in relazione alle circostanze ed alla conoscenza da parte dell'autorità amministrativa dei fatti, che risultino obiettivamente di tale gravità ed evidenza da non procrastinare ulteriormente l'adozione del provvedimento o da non richiedere l'apporto collaborativo dell'interessato (Consiglio di Stato n. 3581 del 2013) e che comunque l'urgenza qualificata che, ai sensi dell'art. 7 della l. 241/90, consente all'Amministrazione di derogare all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento non può che attenere al singolo procedimento e trovare giustificazione nelle esigenze proprie e peculiari del singolo procedimento (Consiglio di Stato n. 3048 del 2013).*

*Pertanto l'Amministrazione, che ritenga esistenti i presupposti di celerità che legittimano l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, deve dare contezza, nel provvedimento finale, dell'urgenza atteso che le ragioni della speditezza devono essere poste a raffronto con le esigenze di tutela del contraddittorio, soprattutto nel caso in cui il provvedimento da adottare consista nel ritiro o nella modificazione di un atto favorevole per i destinatari con conseguente venir meno di un effetto positivo per i destinatari (Tar Lazio n. 1663 del 2013)”.*

Infine, la decisione pone l'accento anche sull'inapplicabilità al caso esaminato dell'art. 21-*octies* l. n. 241/90 (che consente in determinate ipotesi la

salvezza del provvedimento viziato da norme procedurali), sia perché non si tratta di atto vincolato ma discrezionale, sia perché in questo secondo caso è onere della P.A. dimostrare che il provvedimento non sarebbe potuto essere diverso da quello adottato (prova che nella fattispecie all'attenzione del Collegio non era stata raggiunta).

Il caso specifico riguardava la disciplina precedente il d.lgs. 142/2015, che ha abrogato il d.lgs. 140/2005, ma i principi ivi affermati sono applicabili anche alla nuova disciplina.

Quanto alla **decorrenza degli effetti della revoca** (questione rilevante anche in virtù della varia composizione – monetaria ed in servizi – delle condizioni materiali di accoglienza), il decreto di revoca del Prefetto ha effetto esclusivamente a partire dalla sua comunicazione al richiedente asilo. Ciò è esplicitamente previsto dall'art. 23, co. 5, d.lgs. n. 142/2015, in virtù del quale *“Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza ha effetto dal momento della sua comunicazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 2”*. E' logico ritenere che la comunicazione debba essere fornita a mezzo notificazione del decreto prefettizio di revoca, sia perché unica modalità certa di comunicazione sia perché a partire da quella data decorreranno i termini (60 giorni) per impugnare l'atto.

In ogni caso, il decreto di revoca non può avere effetto retroattivo (ad esempio, al momento del compimento del fatto ritenuto lesivo delle regole della struttura o della civile convivenza).

L'unica ipotesi in cui la revoca produce effetti retroattivi, infatti, è quella prevista dall'art. 23, co. 6, d.lgs. 142/15, in base al quale *“Nell'ipotesi di revoca, disposta ai sensi del comma 1, lettera d), il richiedente è tenuto a rimborsare i costi sostenuti per le misure di cui ha indebitamente usufruito”*.



Da ciò deriva che, in caso di accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti a farsi autonomamente carico delle esigenze che la direttiva europea e la normativa italiana vogliono garantire attraverso l'erogazione dei servizi di accoglienza, il richiedente asilo sarà tenuto al rimborso di quanto indebitamente percepito.

### **5. Contrasto tra le norme nazionali italiane e le norme UE: conseguenze.**

La disciplina normativa italiana contiene dei rilevanti contrasti rispetto a quella dell'UE che ha l'obbligo di attuare.

Come si è in precedenza illustrato, l'unica sanzione prevista dall'ordinamento giuridico italiano al comportamento del richiedente asilo ritenuto illegittimo in quanto in violazione delle regole della struttura di accoglienza o, soprattutto, delle regole del vivere consociato, è la revoca totale delle misure di accoglienza. La legislazione italiana, infatti, sembra non lasciare alcuna possibilità di esercizio di potere discrezionale da parte del Prefetto territorialmente competente nella scelta della misura maggiormente idonea a ricondurre a normalità una situazione ritenuta per qualsivoglia ragione contrastante con una qualsiasi delle regole delle strutture di accoglienza e del vivere civile.

Ciò, però, è in insanabile contrasto con la normativa europea. Innanzitutto, la norma italiana è contraria alla direttiva 2013/33/UE la quale, invece, stabilisce un principio di proporzionalità da applicarsi a seconda delle diverse fattispecie, concependo la revoca quale provvedimento di *extrema ratio*.

Deve considerarsi, al riguardo, che la normativa europea costituisce la base legale minima di definizione dei criteri e degli standard di accoglienza dei richiedenti asilo nel territorio della UE. Rispetto ad essa, dunque, gli Stati membri non possono che accordare, in sede di legislazione nazionale, criteri e standard di accoglienza migliorativi ed ulteriori rispetto a quelli minimi previsti dalla normativa europea. Ciò, peraltro, è esplicitamente previsto dall'art. 4 della Direttiva 2013/33/UE, il quale prescrive che “*Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti e di parenti stretti dei richiedenti presenti nello stesso Stato membro quando siano a loro carico, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva*”.

Occorre meglio focalizzare tale contrasto, anche riprendendo alcuni concetti già precedentemente analizzati.

**5.a La direttiva 2013/33/UE: riduzione o revoca della accoglienza per violazione delle regole dei centri di accoglienza nonché per comportamenti gravemente violenti. I principi di proporzionalità ed adeguatezza.**

La direttiva 2013/33/UE (art. 20) prevede esplicitamente un **sistema graduale di limitazione dell'accoglienza o, quale *extrema ratio*, la revoca della stessa.**

Dalla lettura della norma emerge chiaramente che la gradazione della sanzione (oltre che rispondere ad un basilare principio di giustizia) consegue alla esigenza di potere adottare sanzioni effettivamente proporzionali ai fatti

contestati, perché è solo dalla valutazione della gravità del fatto che può discendere la applicazione di una sanzione adeguata a quello specifico comportamento.

L'art. 20 della direttiva, conseguentemente, prevede: “*1. Gli Stati membri possono ridurre o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora il richiedente:*

*a) (OMISSIS)...*

*2. (OMISSIS).*

*3. (OMISSIS).*

*4. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.*

*5. 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.*

*6. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia adottata una decisione ai sensi del paragrafo 5”.*

**5.b Il d.lgs. 142/15 e le difformità dello stesso dalla direttiva accoglienza.**

A differenza di quanto previsto dalla norma dell'Unione ed in aperto contrasto con il già citato art. 4 della stessa, tuttavia, la normativa italiana non prevede alcuna ipotesi di gradazione delle misure *latu sensu* sanzionatorie in danno dei richiedenti asilo accolti che abbiano violato le regole dei centri di accoglienza o che, comunque, abbiano adottato comportamenti gravemente violenti.

Difatti, come si è in precedenza approfondito, la normativa italiana prevede soltanto l'ipotesi della revoca dell'accoglienza per chi sia stato accolto e si sia poi allontanato da un centro di prima accoglienza o in un centro di accoglienza straordinario (art. 13 d.lgs. 142/15<sup>15</sup>) e la corrispondente ipotesi di revoca dell'accoglienza per chi sia stato accolto in un centro SPRAR (art. 23 del d.lgs. 142/15), nonché per le ipotesi di commissione di fatti gravemente violenti.

In questa sede, dunque (pur ribadendo che a norma di legge la revoca per comportamenti violativi delle regole della struttura di accoglienza è prevista e disciplinata solo per coloro che abbiano avuto accoglienza in un centro SPRAR), va rilevata la violazione del principio di gradualità e di proporzionalità voluto dall'art. 20 della direttiva europea da parte del d.lgs. 142/15; esso, infatti, ha previsto esclusivamente la possibilità da parte del Prefetto di revocare la accoglienza precedentemente accordata e null'altro.

Il contrasto tra gli artt. 13 e 23 del d.lgs. n. 142/2015 e l'art. 20 della direttiva 2013/33 è insanabile e conduce alla inapplicabilità, in fattispecie, della norma italiana in contrasto con quella europea, anche in quanto adottata in violazione dell'art. 117 Cost..

---

<sup>15</sup> Prevede la norma citata in testo: “*L'allontanamento ingiustificato dalle strutture di cui agli articoli 9 e 11 comporta la revoca delle condizioni di accoglienza di cui al presente decreto, adottata con le modalità di cui all'articolo 23, comma 1, lettera a), con gli effetti di cui all'articolo 23-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto*”.

Come noto le direttive costituiscono atti che vincolano gli Stati membri cui sono diretti sotto il profilo del risultato da conseguire, ferma restando l'autonomia degli stessi nella scelta della forma e dei mezzi necessari per raggiungerlo entro un termine generalmente fissato dalla direttiva medesima; la direttiva prescrive norme che non sostituiscono automaticamente quelle nazionali ma gli Stati membri, attraverso il recepimento della direttiva, hanno l'obbligo di adeguare la propria legislazione a quella comunitaria e, laddove siano previste nella direttiva delle clausole di non regresso (come, nel caso specifico, all'art. 4 della Direttiva 2013/33/UE) è impedito alla legislazione nazionale di stabilire condizioni deteriori rispetto a quanto previsto per tutti gli Stati membri dalla direttiva europea.

Tale affermazione, peraltro, deve essere riletta alla luce del principio del cd. effetto utile, principio generale dell'ordinamento comunitario elaborato dalla Corte di Giustizia, alla cui stregua, in sede ermeneutica, occorre privilegiare quell'interpretazione di una norma che le attribuisca un significato pratico effettivo ai fini del perseguimento degli obiettivi comunitari e, quindi, ne metta in risalto la natura cogente per i singoli Stati nazionali. Da detto principio deriva, in definitiva, il corollario a guisa del quale anche una direttiva va, nel dubbio, interpretata in modo da consentire di avere una applicazione immediata nell'ambito dell'ordinamento nazionale e tale interpretazione va fatta sulla scorta della giurisprudenza della CGUE (si veda, ad esempio, quella su citata, che esclude la possibilità di eliminare qualsiasi forma di supporto alla persona quale unico rimedio *latu sensu* sanzionatorio).

La Corte di Giustizia riconosce, infatti, che *“il giudice nazionale, incaricato di applicare nell'ambito della propria competenza, le*

*disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale"* (sent. 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal). Tali rilievi sono stati accolti anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. 8 giugno 1984, n. 170).

È opportuno segnalare, altresì, che il vincolo della prevalenza del diritto comunitario vale non solo per gli organi giurisdizionali tenuti ad applicare una certa normativa, ma anche per gli organi della amministrazione dello Stato.

Già nella sentenza della Corte di Giustizia del 22 giugno 1989, causa C 103/88, Fratelli Costanzo, la Corte ebbe a precisare che “...*esattamente come il giudice nazionale, la pubblica amministrazione, ivi compresa quella comunale, ha l'obbligo di applicare .....la direttiva, e di disapplicare le norme nazionali che siano con esso in contrasto*”.

La disposizione nazionale contrastante, pertanto, non dovrebbe costituire un ostacolo per l'Amministrazione nella applicazione della direttiva dell'UE e nel graduare, eventualmente e in base a congrua motivazione, la sanzione senza arrivare a revocare il diritto del richiedente o titolare di protezione.

Nel caso in cui ciò non avvenisse, sarebbe opportuno che l'organo giudiziario statale (in questo caso, come vedremo, il Tribunale Amministrativo Regionale) adito per valutare la legittimità o meno di un provvedimento di revoca dell'accoglienza da parte della competente Prefettura, investa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dell'interpretazione della norma italiana in contrasto;

ciò al fine di verificare se effettivamente la direttiva europea osti o meno a che la normativa di uno stato membro non preveda alcuna gradualità nelle misure sanzionatorie a carico di chi sia ritenuto colpevole di un certo comportamento in una struttura di accoglienza o all'esterno di essa e della normativa che escluda completamente qualsivoglia supporto al richiedente asilo che è totalmente sprovvisto di risorse proprie.

### **5.c Segue: il contrasto tra normativa italiana e normativa europea relativamente ai casi di allontanamento dalla struttura di accoglienza.**

Come visto gli artt. 13 e 23 del d.lgs. 142/2015 stabiliscono che la conseguenza dell'allontanamento dal centro di accoglienza è la revoca delle misure, che si conferma essere l'unico strumento sanzionatorio esplicitamente previsto dal Legislatore italiano.

Anche in tal caso, tuttavia, occorre dare una lettura ed un'applicazione alle disposizioni in materia di revoca delle misure di accoglienza pienamente rispettosa del principio di gradualità e di proporzionalità voluto dall'art. 20 della direttiva europea 2013/32 che, relativamente all'allontanamento ingiustificato della persona dal centro di accoglienza, stabilisce che *“se il richiedente viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene adottata una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni della scomparsa, nel ripristino della concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza revocate o ridotte o di una parte di esse”*.

Dunque, il d.lgs n. 142/2015 prevede, anche per tale ipotesi, esclusivamente la sanzione della revoca dell'accoglienza per chi sia stato accolto e si sia poi allontanato da un centro di prima accoglienza o in un centro di accoglienza straordinario (art. 13) o in un centro SPRAR (art. 23), omettendo alcuna disciplina residuale volta alla possibile verifica dei presupposti per una eventuale riduzione delle misure stesse.

E' opportuno evidenziare quanto previsto dall'art. 23 d.lgs. 142/2015 nell'ipotesi di allontanamento ingiustificato: in tale caso il gestore del centro è tenuto a comunicare immediatamente alla Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo la mancata presentazione o l'abbandono della struttura da parte del richiedente. Se il richiedente asilo è, successivamente, rintracciato o si presenta volontariamente alle Forze dell'ordine o al centro di assegnazione, il Prefetto territorialmente competente dispone, con provvedimento motivato, sulla base degli elementi adottati dal richiedente, l'eventuale ripristino delle misure di accoglienza ma, ciò, solo se l'allontanamento è stato determinato da *"forza maggiore, caso fortuito o altri gravi motivi personali"*.

La difformità della norma nazionale rispetto a quella europea (con gli effetti e gli strumenti di cui si è precedentemente detto) è dunque duplice:

a) da un lato non si rispetta il principio di proporzionalità attraverso la previsione della possibilità di ridurre i servizi di accoglienza, ma si prevede soltanto l'ipotesi di valutare la riammissione nel progetto o meno del richiedente;

b) d'altro lato si prevede che la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo possa ripristinare le misure soltanto nelle ipotesi di *"forza maggiore, caso fortuito o altri gravi motivi personali"*, con una limitazione che non trova riscontro a livello normativo europeo



Sulla base di tali disposizioni, nonché dei principi, sopra richiamati occorrerà assicurare, in caso di allontanamento ingiustificato dal centro, sia esso di prima accoglienza, straordinario o di seconda accoglienza, (come anche nelle altre ipotesi di misure sanzionatorie attinenti i servizi di accoglienza) che in caso di rientro sia innanzitutto valutata la possibile applicazione di una sanzione volta a ridurre i servizi di accoglienza e, comunque, che a fronte della richiesta di ripristino della misura, il Prefetto valuti ogni elemento a sua disposizione al fine di verificare la possibilità di riammettere all'interno del sistema di accoglienza il richiedente.

## **6. Impugnazione del provvedimento di revoca.**

Il provvedimento del Prefetto di revoca dell'accoglienza può essere impugnato dinanzi alla Autorità giudiziaria amministrativa del luogo in cui si trova il centro di accoglienza ove era ospitato il richiedente asilo.

La previsione di tale competenza giurisdizionale si rinviene nel comma 5 dell'art. 23 del d.lgs. 142/15, in base al quale *“Avverso il provvedimento di revoca è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale competente”*.

Il termine per l'impugnazione dello stesso è di 60 giorni dalla notifica del provvedimento prefettizio e la competenza territoriale è determinata in base al Tribunale amministrativo competente in base alla Prefettura che ha emesso il relativo atto amministrativo.