

Pubblicato il 11/12/2020

N. 02475/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 02551/2019 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 Lombardia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2551 del 2019, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Moretti, con  
domicilio eletto presso il suo studio in Milano, piazza Sant' Agostino, 24;

*contro*

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in  
Milano, via Freguglia, 1;

Questura di Milano, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- del decreto della Prefettura - UTG di Milano, notificato in data  
11.11.2019, con cui è stata disposta la revoca delle misure d'accoglienza alle  
quali era stata in precedenza ammessa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Concetta Plantamura, nell'udienza tenutasi il giorno 10 novembre 2020, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso notificato e depositato il 29.11.2019 l'esponente - richiedente asilo proveniente dalla Nigeria che usufruisce delle misure di accoglienza sin dal suo arrivo in Italia, nel maggio del 2017 – si duole del decreto in epigrafe specificato, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto più profili.

1.1) Con un primo motivo, in particolare, deduce il vizio della motivazione e la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 8, 9, 10 e 10 bis della L. 241/1990.

Ciò, poiché la data in cui si sarebbe verificata l'assenza dal centro di accoglienza sarebbe incomprensibile, stando al provvedimento impugnato e, comunque, difforme da quella riportata nel preavviso, con conseguente nullità del provvedimento per violazione dell'art. 10 bis citato.

1.2) Con il secondo motivo si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art 23 del D.lgs. n. 142/2015.

Ciò, poiché la Prefettura avrebbe richiamato nel provvedimento di revoca la lettera a) dell'art. 23, i cui presupposti nella specie non si sarebbero verificati. L'assenza di un giorno, peraltro pure contestata dalla ricorrente, non potrebbe integrare l'abbandono, di cui alla citata previsione.

Risulterebbe oltremodo evidente la sproporzione tra la sanzione comminata e la violazione contestata e, con essa, la violazione del principio di ragionevolezza. Si richiama, al riguardo, la sentenza Haqbin (C-233/18) pronunciata dalla Corte di Giustizia il 12/11/2019, ove la Grande Sezione della Corte si è espressa per la prima volta sulla portata del diritto conferito

dall'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33 agli Stati membri, di stabilire le sanzioni applicabili quando un richiedente protezione internazionale si sia reso colpevole di una grave violazione delle regole del centro di accoglienza presso cui si trova o di un comportamento gravemente violento. Ebbene, riferisce ancora la difesa dell'esponente, la Corte ha giudicato che la disposizione in parola, letta alla luce dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non consente agli Stati membri d'infliggere in siffatti casi una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza del richiedente relative all'alloggio, al vitto o al vestiario.

2) Con decreto n. 223, del 10.12.2019, la Commissione competente ha accolto l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato proposta da parte ricorrente nel giudizio avverso il provvedimento in epigrafe specificato.

3) Il 10.01.2020 si è costituita pro-forma l'intimata Amministrazione.

4) Con ordinanza n. 93, del 15.01.2020, la Sezione ha ordinato la regolarizzazione dell'attestazione di conformità apposta sulla procura di parte ricorrente.

5) Il 22.01.2020 l'ordinanza n. 93/2020 è stata ottemperata.

6) Con ordinanza n. 113, del 29/01/2020, «*Considerato che, la domanda appare assistita dal prescritto fumus boni iuris, atteso che, il comportamento della ricorrente - consistente, stando a quanto riportato negli atti impugnati - nell'assenza ingiustificata nella notte del 28.09.2019, non sembra potere essere ragionevolmente inquadrato nel concetto di "abbandono", di cui all'art. 23, comma 1, lett. a) del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, richiamato nel provvedimento impugnato ai fini della "revoca automatica" dell'accoglienza. Ritenuto che, la valutazione delle circostanze specifiche impone di considerare, sul piano dei principi, che l'art. 23, comma 1, lett. a) del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 fa inequivoco riferimento all'"abbandono" del centro di accoglienza, espressione distinta da quella di "allontanamento" e nella quale è insito il riferimento*

*implicito ad un coefficiente di tipo soggettivo, implicante l'intenzionalità della scelta dello straniero di fare a meno in modo definitivo del dispositivo di accoglienza. Tale volontà appare contraddetta, nel caso di specie, dalla brevità e dalla occasionalità della condotta di allontanamento posta in essere dalla straniera, peraltro non accompagnata da manifestazioni di rifiuto dell'accoglienza prestatagli o da comportamenti di altro tipo in tal senso concludenti (cfr. Cons. Stato, III, 03/07/2019, n. 4576; id. 14/05/2019, n. 3122). L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della ricorrente (con decreto n. 223/2019, in atti) giustifica la compensazione delle spese della presente fase».*

7) In vista dell'udienza pubblica la ricorrente ha rappresentato di avere avuto una figlia, nata ad agosto u.s., convivente con lei nel centro di accoglienza *Aquila* di Milano.

8) All'udienza del 10 novembre 2020, tenutasi ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, la causa è stata trattenuta in decisione.

9) Il Collegio reputa fondato, così come già rappresentato all'esito della fase cautelare, il secondo motivo di gravame, volto a evidenziare l'assenza, in capo alla ricorrente, di una condotta qualificabile in termini di "abbandono" del centro ospitante.

9.1) La normativa applicata, richiamata nel provvedimento, prevede la revoca delle misure di accoglienza in caso di "a) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente" (art. 23, comma 1, lettera 'a' del D. Lgs. n. 142/2015).

La citata disposizione individua, dunque, quale presupposto per l'adozione del provvedimento di revoca, per quanto qui rileva, la fattispecie dell'"abbandono" del centro da parte dello straniero ivi accolto.

Orbene, tale ipotesi non può riscontrarsi nel caso in esame, ove si dà atto che l'esponente non è rientrata per una sola notte nella struttura

(circostanza, peraltro, specificamente contestata dall'esponente medesima). La giurisprudenza espressasi sul punto ha, infatti, chiarito come l'assenza protrattasi per una sola notte, verificatasi occasionalmente e non accompagnata da manifestazioni di rifiuto dell'accoglienza o da comportamenti di altro tipo in tal senso concludenti, non possa essere definita alla stregua di "abbandono", difettando l'elemento soggettivo della volontà di lasciare definitivamente la struttura e, sotto altro profilo, non scaturendone alcuna criticità per la p.a. nella gestione del posto (cfr., in aggiunta alla giurisprudenza già richiamata nell'ordinanza n. 113/2020, Consiglio di Stato, III, 14 maggio 2019, n. 3122; TAR Lombardia, Milano, IV, 5 marzo 2020, n. 433; TAR Napoli, sez. VI, 24 maggio 2018, n. 3419; TAR Molise, sez. I, 21 giugno 2018, n. 400).

9.2) La valutazione di non configurabilità di un 'abbandono' nel comportamento della ricorrente non cambia, anche prendendo in considerazione il precedente episodio, richiamato soltanto nella relazione depositata in giudizio dall'Amministrazione, e concernente un ulteriore mancato rientro notturno dell'istante, risalente all'8 luglio 2019 (cfr. TAR Lombardia, Milano, IV, 20.10.2020, n. 1970; id., IV, 21.09.2020, n. 1676).

9.3) Va soggiunto, per mera completezza, che, in base alla giurisprudenza comunitaria richiamata da parte ricorrente (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza del 12 novembre 2019, causa C-233/2018), «l'art. 20 paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, letto 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 che possono essere inflitte ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza, ai sensi dell'articolo 2, lettere f)

e g), della menzionata direttiva, relative all'alloggio, al vitto o al vestiario, dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari. L'imposizione di altre sanzioni ai sensi del citato articolo 20, paragrafo 4, deve, in qualsiasi circostanza, rispettare le condizioni di cui al paragrafo 5 di tale articolo, in particolare quelle relative al rispetto del principio di proporzionalità e della dignità umana».

Per costante giurisprudenza, le pronunce della Corte di Giustizia della Comunità europea hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli stati membri, al pari di regolamenti e direttive, vincolando sia le amministrazioni che i giudici nazionali alla disapplicazione delle norme interne con esse configgenti. L'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee è, quindi, immediatamente applicabile nell'ordinamento interno e il giudice nazionale deve disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che risultino in contrasto o incompatibili con essa (sul punto, cfr. C.G.A.R.S. n. 139, del 16.05.2016; Cons. Stato, I, 1832, del 16.11.2020).

Se ne ricava che, la *regula* che disciplina il caso in esame deve rinvenirsi, non solo, nella normativa di cui alla Direttiva n. 33/2012 ed al D. Lgs. n. 142/2015, ma, anche nella sentenza della CGUE del 12 novembre 2019, n. 233, già citata (cfr., TAR Sicilia, Catania, IV, 11.11.2020, n. 2938; TAR Toscana, sez. II, n. 1060 del 22/09/2020, id., n. 1263, del 22/10/2020, TAR Lazio, sez. I-ter, ord. n. 4810, del 16/07/2020; TAR Campania, Salerno, sez. I., ord. n. 485, del 24/09/2020, TAR Lombardia, Milano, III, 18.11.2020, n. 1422; TAR Lombardia, Milano, III, 03.12.2020, n. 2378).

Va pertanto chiarito, anche come *norma agendi* per l'eventuale riesercizio del potere amministrativo, che le sanzioni applicabili per le ipotesi di grave violazione delle regole dei centri di accoglienza, nonché per comportamenti gravemente violenti, devono sempre essere proporzionate e rispettose della dignità umana (TAR Calabria, Reggio Calabria, 29.09.2020, n. 578).

10) Per le suesposte considerazioni, quindi, assorbite le censure non scrutinate, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento con esso impugnato.

11) Stante la parziale novità della questione e l'ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, provvisoriamente disposta dalla suindicata Commissione e in questa sede confermata, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

Accoglie l'istanza di ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato.

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 9, paragrafo 1, 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 la ricorrente.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Concetta Plantamura**

**IL PRESIDENTE**  
**Ugo Di Benedetto**

## IL SEGRETARIO

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