
ADiM BLOG
Giugno 2020
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

TAR Toscana, sentenza del 6 maggio 2020, n. 540

La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo

Giulia Del Turco

Dottoranda in Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione
Università della Tuscia

Parole chiave

Revoca delle misure di accoglienza – violazione delle regole del centro – caso *Haqbin* -
direttiva accoglienza – dignità umana

Abstract

*Con la sentenza in commento, il TAR Toscana ha annullato i provvedimenti con i quali la Prefettura di Lucca, in applicazione dell'art. 23, co. 1, lett. e) del d. lgs. n. 142/2015, aveva revocato l'accoglienza in un CAS a due cittadini nigeriani che erano stati denunciati per furto aggravato. Muovendo da quanto statuito dalla Corte di Giustizia nel caso *Haqbin*, il giudice amministrativo ha disapplicato la citata disposizione, poiché in contrasto con l'interpretazione dell'art. 20, parr. 4 e 5 della direttiva 2013/33/UE offerta dal giudice dell'Unione europea.*

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *La vicenda*

Due cittadini nigeriani, entrati in Italia in qualità di richiedenti protezione internazionale, venivano ammessi alle misure di accoglienza – ai sensi del [d. lgs. n. 142/2015](#) di attuazione della [direttiva 2013/33/UE](#) – e assegnati a un centro di accoglienza straordinaria (C.A.S.) sito nel Comune di Lucca. Durante la permanenza nel centro, venivano denunciati all'autorità giudiziaria per avere, in concorso con altri richiedenti protezione internazionale, prelevato alcuni indumenti da un cassonetto adibito alla raccolta di indumenti usati. Con due decreti del 10 agosto 2017, il Prefetto di Lucca disponeva la revoca delle misure di accoglienza ex art. 23, comma 1, lett. e) del d. lgs. n. 142/2015, mentre poco dopo la Procura della Repubblica presentava richiesta di archiviazione del procedimento penale in relazione alla causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* c.p. in caso di particolare tenuità del fatto.

Con due distinti ricorsi davanti al TAR Toscana, i ricorrenti proponevano domanda di annullamento dei provvedimenti di revoca, lamentando nello specifico: i) la mancata comunicazione di avvio del procedimento; ii) la mancata traduzione degli atti in una lingua da loro conosciuta; iii) la non sussumibilità della condotta contestata - il furto di alcuni indumenti usati - nella fattispecie prevista dall'art. 23, comma 1, lett. e), riguardante la violazione grave o ripetuta delle regole del centro; iv) la violazione del principio di proporzionalità.

Il TAR, riuniti i ricorsi, sospendeva il giudizio e, con [ordinanza n. 1481/2018](#), sottoponeva alla Corte di Giustizia dell'Unione europea due questioni pregiudiziali che possono essere così riassunte: ai sensi dell'art. [20, par. 4, della direttiva 2013/33/UE](#), può uno Stato membro disporre nei confronti del richiedente protezione internazionale la revoca della misura di accoglienza qualora quest'ultimo violi norme generali dell'ordinamento non riprodotte nei regolamenti dei centri di accoglienza, ovvero ponga in essere una condotta che, pur idonea a provocare turbative all'ordine pubblico, non costituisca illecito penale?

2. *La decisione del TAR*

L'argomentazione del Tribunale amministrativo può essere riassunta in tre passaggi. Innanzitutto, nel dare applicazione all'art. 20, par. 4 della direttiva 2013/33/UE, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia nel caso *Haqbin*, il Tribunale toscano afferma che la revoca, anche temporanea, dell'accoglienza quale sanzione nel caso di gravi violazioni delle regole dei centri si pone in contrasto con la normativa dell'Unione, in particolare con l'obbligo di garantire un tenore di vita dignitoso ai richiedenti e la proporzionalità della

sanzione di cui all'art. 20, par. 5, della direttiva.

Inoltre, il TAR ricorda la possibilità per le amministrazioni nazionali di adottare, in luogo della revoca, sanzioni che producono effetti meno radicali per il richiedente, quali la sua collocazione in una parte separata del centro, il trasferimento in un diverso centro di accoglienza, nonché il trattenimento *ex art. 8* della direttiva.

Infine, il Tribunale conclude che il rispetto dell'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione offerta dalla Corte di Giustizia impone la disapplicazione dell'art. 23, lett. e), d. lgs. n. 142/2015. Spetterà al legislatore colmare la lacuna legislativa causata dalla mancata previsione, nella normativa domestica, di sanzioni diverse dalla revoca nel caso di grave violazione delle regole del centro di accoglienza o di comportamenti gravemente violenti.

B. COMMENTO

1. Quadro generale

Con la sentenza in esame, il TAR Toscana ha affrontato la delicata questione relativa alla revoca delle misure di accoglienza disposta nei confronti di richiedenti protezione internazionale che si siano resi responsabili di "violazione grave o ripetuta delle regole del centro o comportamenti gravemente violenti".

Le problematiche connesse alla concreta applicazione della disciplina della revoca dipendono, per un verso, dalla vaghezza della disposizione di diritto dell'Unione, per altro verso, dalla norma nazionale di trasposizione.

Come noto, l'art. 20, par. 4 della direttiva 2013/33/UE (c.d. "direttiva accoglienza") ha previsto la possibilità per gli Stati membri di irrogare "sanzioni" nel caso di "gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti". L'indeterminatezza della norma, che non specifica il contenuto tanto del concetto di "sanzioni", quanto di quello di "gravi violazioni delle regole del centro", comporta il riconoscimento in capo agli Stati di un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione dei comportamenti da ricondurre alle "gravi violazioni delle regole del centro", nonché delle misure sanzionatorie applicabili in tali ipotesi.

Tale è, per l'appunto, il caso dell'Italia, in cui il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità attribuita dalla direttiva europea e con un approccio prettamente "punitivo", ha previsto la revoca dell'accoglienza quale unica misura sanzionatoria nel caso di "violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture [...] ovvero comportamenti gravemente violenti" (art. 23, co. 1, lett. e), d. lgs. n. 142/2015).

Due sono le conseguenze che ne derivano. In primo luogo, l'ampio margine di discrezionalità nell'individuazione dei comportamenti annoverabili tra le violazioni delle regole del centro finisce per essere riconosciuto in capo alle autorità amministrative, cui è rimessa la valutazione sulla gravità delle violazioni; in secondo luogo, si configura un vero e proprio automatismo che non lascia al Prefetto alcuna possibilità di scelta in ordine alla sanzione più adeguata rispetto alla gravità del fatto contestato, prevedendo la disposizione la sola misura della revoca.

Tutto ciò emerge chiaramente dal caso all'esame del TAR Toscana. La Prefettura, infatti, ha ricondotto il furto di indumenti posto in essere dai richiedenti alla ipotesi della grave o ripetuta violazione delle regole di condotta *ex art. 23, co. 1, lett. e)*, pur trattandosi di un episodio isolato, di lieve entità (come dimostrerebbe la richiesta di archiviazione del procedimento penale presentata dall'autorità giudiziaria), nonché non espressamente riprodotto nelle regole del centro, e ha disposto, in via automatica, la revoca delle misure di accoglienza.

2. L'attuazione della pronuncia Haqbin nel panorama italiano

Il problema di fondo del regime di revoca delle condizioni materiali di accoglienza risiede nella ricerca di un punto di equilibrio tra due interessi contrapposti: da un lato, l'interesse dello Stato ad assicurare la sicurezza e l'ordine pubblico nel territorio nazionale, dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

Con il d. lgs. n. 142/2015 il legislatore ha effettuato *ex ante* il delicato bilanciamento tra i due contrapposti interessi e ha previsto, a tutela esclusiva dell'interesse all'ordine pubblico, la revoca sistematica delle condizioni di accoglienza in caso di violazione delle regole del centro. In tal modo, ha precluso all'amministrazione qualsiasi valutazione discrezionale circa i gravi pregiudizi che dalla stessa possono derivare.

In diverse occasioni, la giurisprudenza nazionale ha posto un freno alla discrezionalità degli Stati in materia di revoca dell'accoglienza. Nel riconoscere il carattere discrezionale del provvedimento sanzionatorio, alcuni Tribunali amministrativi hanno postulato la necessità che l'amministrazione compia una valutazione in concreto della singola fattispecie sotto il profilo della proporzionalità del provvedimento rispetto alla gravità delle condotte accertate (si veda, *ex multis*, [TAR Liguria, sentenza n. 628/2018](#); [TAR Trentino-Alto Adige, sentenza n. 165/2017](#); [TAR Liguria, sentenza n. 846/2016](#)), ma non sotto quello degli effetti del provvedimento di revoca sui diritti fondamentali degli interessati.

In questa prospettiva, riveste un'importanza fondamentale la sentenza [Haqbin](#), con cui la Grande Sezione della Corte di Giustizia si è pronunciata sulla portata dell'art. 20, par. 4 della

direttiva accoglienza e ha riconosciuto in capo agli Stati il potere di disporre la revoca delle condizioni materiali di accoglienza *ex art. 20, par. 4*, individuando al contempo una serie di criteri, procedurali e sostanziali, che impediscono alle amministrazioni di adottare in maniera sistematica la revoca dell'accoglienza in caso di violazione delle regole del centro e, al contempo, limitano la discrezionalità del legislatore (per un commento alla sentenza *Haqbin*, si veda [M. FORTI](#) su ADiM blog).

Innanzitutto, l'autorità competente, nell'individuazione della misura sanzionatoria, non può prescindere da una rigorosa applicazione del principio di proporzionalità come richiesto dal par. 5 dell'art. 20 della direttiva. Le sanzioni, infatti, devono essere proporzionate alla gravità del fatto contestato, nonché paramtrate in relazione alla situazione della persona interessata.

Inoltre, la Corte di Giustizia ha riconosciuto, per la prima volta, la dignità umana quale diritto non bilanciabile con l'interesse all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, limitando, così, il potere in capo agli Stati di disporre la revoca dell'accoglienza a titolo di misura sanzionatoria ai sensi dell'art. 20, par. 4.

Pertanto, il TAR, dando rigorosa applicazione al principio di prevalenza delle norme di diritto dell'Unione e dell'interpretazione di queste fornita dalla Corte di Giustizia, ha correttamente ritenuto di dover disapplicare, nel caso di specie, l'art. 23, co. 1, lett. e) del d. lgs. n. 142/2015, che, prevedendo la revoca quale unica sanzione, non lascia spazio ad alcuna interpretazione conforme alla norma di diritto dell'Unione.

Nel riprendere pedissequamente le affermazioni della Corte, il Tribunale amministrativo afferma che al richiedente protezione internazionale che violi le regole del centro di accoglienza o che ponga in essere comportamenti violenti non può applicarsi la revoca delle condizioni materiali di accoglienza. Una sanzione del genere, oltre a violare il principio di proporzionalità, non sarebbe compatibile con l'obbligo per gli Stati di garantire un tenore di vita dignitoso a tutti i richiedenti poiché li priverebbe dei loro bisogni primari, quali nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio.

Di conseguenza, il legislatore dovrebbe prevedere tipologie di sanzioni che producano effetti meno "radicali" sul richiedente. A tal proposito, il giudice amministrativo, sempre riprendendo la sentenza *Haqbin*, suggerisce misure quali *"la collocazione in una parte separata del centro di accoglienza, eventualmente congiunta al divieto di contatto con taluni residenti del centro stesso, oppure il suo trasferimento in un altro centro di accoglienza o [...] una misura di trattenimento ai sensi dell'art. 8, par. 3, lett. e) della direttiva"*.

Per quanto la sentenza rappresenti un positivo cambiamento di prospettiva in materia di accoglienza, è pur vero che, come sottolineato dal TAR, non si può prescindere da un intervento legislativo che colmi la lacuna che viene a crearsi a causa della mancata previsione

normativa di sanzioni diverse dalla revoca. Infatti, la disapplicazione della norma nazionale contrastante priva le strutture di accoglienza degli strumenti idonei a garantire un'ordinata convivenza e lascia impunito il richiedente che si sia reso responsabile di una violazione. Urge, dunque, che il legislatore apporti al più presto le necessarie modifiche per scongiurare il rischio che il vuoto normativo creatosi dia luogo a tensioni e disordini sociali, con inevitabile pregiudizio per tutti gli interessi coinvolti.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[TAR Toscana, sentenza del 6 maggio 2020, n. 540](#)

Giurisprudenza:

- [CGUE, sentenza del 12 novembre 2019, *Haqbin*, Causa C-233/18](#)

- [TAR Liguria, n. 628/2018](#)

- [TAR Trentino-Alto Adige, n. 165/2017](#)

- [TAR Liguria, n. 846/2016](#)

Dottrina:

M. MARCHEGIANI, [Revoca delle condizioni materiali di accoglienza e minori richiedenti protezione: l'orientamento della Corte di giustizia nel caso *Haqbin*](#), SIDI Blog, 30 novembre 2019

M. FORTI, [Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Haqbin*](#), ADiM Blog, Osservatorio della giurisprudenza, Dicembre 2019

Per citare questo contributo: G. DEL TURCO, *La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, giugno 2020.