

Pubblicato il 05/03/2024

N. 00625/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01349/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1349 del 2023, proposto da

-OMISSIS- -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di esercente la potestà genitoriale sul figlio minore -OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Monica Gonzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domicilia ex lege in Milano, via Freguglia, 1 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento emesso dalla Prefettura di Milano in data 1.06.2023, Prot. 12B10/2023 – 000592/ID 19322, notificato al ricorrente il 5.06.2023, con il quale è stato decretato che “le misure di accoglienza nei confronti di -OMISSIS- -OMISSIS- nato il 27/08/1974 e di -OMISSIS- -OMISSIS- nato il 18/11/2006 in Tunisia sono revocate”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2023 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1) Con provvedimento in data 1.06.2023, Prot. 12B10/2023 – 000592/ID 19322, notificato al ricorrente il 5.06.2023, la Prefettura di Milano ha disposto la revoca delle misure di accoglienza nei confronti di -OMISSIS- -OMISSIS- e del figlio minorenne di quest'ultimo, -OMISSIS- -OMISSIS-, nato il 18.11.2006 in Tunisia, entrambi richiedenti la protezione internazionale e ospitati presso il Centro di accoglienza indicato come struttura Coop. Soc. Medihospes onlus-Cas ex C.A.R.A., sita in Milano in via privata Aquila n. 11.

2) Il provvedimento, oltre a richiamare precedenti episodi in cui il ricorrente avrebbe tenuto comportamenti violenti, in relazione ai quali erano stati avviati, ma non conclusi, procedimenti di revoca delle misure di accoglienza, è centrato sulla circostanza che in data 18 maggio 2023 -OMISSIS- -OMISSIS- si è rifiutato (per la terza volta) di dare corso al trasferimento disposto dall'Amministrazione presso un altro Centro, quale il CAS Saponaro-Fondazione Fratelli San Francesco, sito sempre in Milano, via Saponaro n. 40.

La motivazione richiama diversi fatti riferibili al ricorrente: da un lato, la circostanza che egli, unitamente al figlio, occupa un alloggio destinato non a due ma a quattro persone, dall'altro, i comportamenti violenti tenuti da -OMISSIS- -OMISSIS-.

Nonostante la varietà dei fatti richiamati e la loro astratta riconducibilità, di volta in volta, a violazioni delle regole del centro di accoglienza, a comportamenti gravemente violenti, ovvero a fatti che incidono sui presupposti di ammissione all'accoglienza, va osservato che il provvedimento

sussume la fattispecie nella previsione dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, così ponendo a fondamento della revoca i reiterati rifiuti opposti dal ricorrente ai trasferimenti disposti dall'amministrazione per esigenze organizzative.

3) Il ricorrente ha giustificato il rifiuto in ragione del fatto che il “figlio adesso studia in un posto vicino a questo centro presso la nostra residenza. Questo ha un impatto su mio figlio, che ha cominciato a soffrire di disturbi e non dormiva tranquillamente. Così mio figlio non voleva più andare a scuola a causa di questi problemi e di questa arbitrarietà”.

Nell'atto di impugnazione si afferma che, una volta revocate le misure, il ricorrente non sarebbe in grado di far fronte alle elementari esigenze di vita personali e del figlio minorenne, essendo “totalmente privo di mezzi e di conoscenze” che consentano di individuare una “sistemazione alternativa”.

4) L'atto di impugnazione articola diverse censure, tese a contestare: a) la violazione delle garanzie partecipative previste dall'art. 7 e seg.ti della legge 1990 n. 241; b) il difetto di istruttoria e di motivazione; c) la violazione dell'art. 21 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 17 del d.l.vo 142/2015 in quanto il provvedimento non tiene conto dell'appartenenza del ricorrente e del figlio minore alla categoria delle “persone vulnerabili”; d) la violazione dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, in quanto il rifiuto di effettuare il trasferimento non sarebbe riconducibile alla fattispecie contemplata dalla norma appena richiamata; e) la violazione dell'art. 20 della direttiva 2013/33/UE come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con le sentenze, rispettivamente, del 12 novembre 2019 nella causa C-233/2018 e del 1° agosto 2022 nella causa C-422/21, che, seppure relative alla fattispecie disciplinata dall'art. 23, comma 1 lett. e) – norma ora abrogata – esprimerebbe un principio generale riferibile a qualunque ipotesi di revoca della misura, anche di natura non sanzionatoria.

5) Il Tribunale con ordinanza n. 686/2023, depositata in data 25 luglio 2023, ha respinto la domanda cautelare presentata dal ricorrente, rilevando che la

revoca disposta nel caso concreto è espressione del potere organizzativo dell'amministrazione con riguardo alla gestione dei Centri di accoglienza.

L'appello cautelare è stato accolto dal Consiglio di Stato con l'ordinanza 2903/2023, depositata in data 22 settembre 2023, sul rilievo che la disposta revoca potrebbe pregiudicare diritti fondamentali della persona umana quali l'accesso al cibo, ad una dimora e al vestiario, che rappresentano bisogni primari.

6) Quanto al quadro normativo di riferimento, va osservato che il d.l.vo 2015 n. 142 è stato adottato in 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.

L'art. 23 del d.l.vo n. 142/2015 disciplina la "riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza" e, al comma 1 lett. a), stabilisce che "1. Il prefetto della provincia in cui hanno sede le strutture di cui agli articoli 9 e 11, dispone, con proprio motivato decreto, la revoca delle misure d'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".

La norma è attuativa dell'art. 20, comma 1 lett. a), della direttiva UE 2013 n. 33, ove si prevede che "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".

7) La revoca esprime un potere discrezionale, come risulta dal comma 2 bis dell'art. 23 in esame, introdotto dall'art. 5-quater, comma 1 lett. c), D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 maggio 2023, n. 50 e, pertanto, applicabile al caso di specie in ragione del principio tempus

regit actum, essendo la novella anteriore alla data di adozione del provvedimento impugnato.

In particolare, il comma 2 bis stabilisce che “Le misure di cui al presente articolo sono adottate in modo individuale, secondo il principio di proporzionalità e tenuto conto della situazione del richiedente, con particolare riferimento alle condizioni di cui all’articolo 17, e sono motivate. I provvedimenti adottati dal prefetto nei confronti del richiedente sono comunicati alla Commissione territoriale competente all’esame della domanda di protezione internazionale”.

8) In generale, il citato art. 23 del d.l.vo n. 142/2015 - conservando l’impostazione dell’art. 20 della direttiva UE 2013 n. 33 - riferisce la revoca, così come la riduzione delle misure che compongono le condizioni di accoglienza, a fattispecie di diversa natura, poiché l’amministrazione può revocare o ridurre i benefici concessi, in primo luogo, in presenza di comportamenti che integrano la “violazione grave o ripetuta, da parte del richiedente protezione internazionale, delle regole della struttura in cui è accolto, ivi compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero in caso di comportamenti gravemente violenti”.

In queste ipotesi la revoca assume natura sanzionatoria, perché rappresenta la conseguenza, non vincolata, di comportamenti illeciti.

La revoca, però, può essere disposta dall’amministrazione anche in situazioni diverse, allorché vengano meno le condizioni di ammissione alle misure di accoglienza, ossia i presupposti di fatto che ne consentono l’applicazione.

Ciò accade, sempre in base all’art. 23, comma 1, del d.l.vo 2015 n. 152 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; b) mancata presentazione del richiedente all’audizione davanti all’organo di esame della domanda; c) presentazione di una domanda reiterata ai sensi

dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti”.

In queste ultime situazioni, la revoca non è diretta a reprimere una sanzione, ma si sostanzia in una misura amministrativa conseguente al venir meno dei presupposti di ammissione alle misure di accoglienza.

9) La fattispecie di cui si tratta è riconducibile alla previsione dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 152, che, seppure testualmente inerente all'ipotesi della mancata presentazione del cittadino richiedente la protezione internazionale presso la struttura individuata dal Prefetto, ovvero dell'abbandono del Centro, deve essere riferita, per identità di ratio e coerenza del sistema predisposto in favore di chi chiede la protezione internazionale, all'ipotesi in cui lo straniero, ammesso alle misure, rifiuti di essere trasferito presso un diverso Centro di accoglienza individuato dall'amministrazione per esigenze gestionali e organizzative.

Spetta all'amministrazione l'individuazione del Centro in cui alloggiare lo straniero, sulla base di valutazioni di tipo organizzativo - come il rispetto dei posti disponibili (ex art. 6, comma 2, del d.l.vo 2015 n. 142) - che le competono non solo in sede di prima assegnazione, ma anche durante la fruizione delle misure.

10) La Corte di Giustizia UE con due sentenze, rispettivamente del 12 novembre 2019, resa nella causa C-233/2018 e del 1° agosto 2022, resa nella causa C-422/2021, ha delimitato il potere di revoca e, seppure con riferimento a fattispecie di revoca sanzionatoria, ha evidenziato che:

- dal considerando 35 della direttiva 2013/33 risulta che quest'ultima mira a garantire il pieno rispetto della dignità umana, nonché a promuovere l'applicazione, in particolare, dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali e deve essere attuata di conseguenza;
- l'art. 20, paragrafo 5, della direttiva impone che qualsiasi sanzione deve essere obiettiva, imparziale, motivata e proporzionata alla particolare

situazione del richiedente “e deve, in ogni caso, salvaguardare il suo accesso all’assistenza sanitaria e un tenore di vita dignitoso”;

- il rispetto della dignità umana richiede che l’interessato non si trovi in una situazione di estrema privazione materiale che non gli consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi quindi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con tale dignità;

- l’imposizione di una sanzione consistente, sulla sola base di un motivo di cui all’articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, nel revocare, seppur temporaneamente, il beneficio di tutte le condizioni materiali di accoglienza o le condizioni materiali di accoglienza relative all’alloggio, al vitto o al vestiario sarebbe incompatibile con l’obbligo, derivante dall’articolo 20, paragrafo 5, terza frase, della menzionata direttiva, di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso, giacché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari;

- una sanzione del genere equivarrebbe inoltre a violare il requisito di proporzionalità stabilito all’articolo 20, paragrafo 5, seconda frase, della direttiva 2013/33, in quanto anche le sanzioni più severe intese a sanzionare, in materia penale, le violazioni o i comportamenti di cui all’articolo 20, paragrafo 4, di tale direttiva “non possono privare il richiedente della possibilità di provvedere ai suoi bisogni più elementari”.

Vale notare che i principi ora richiamati sono stati affermati, dapprima, con la sentenza della Corte di Giustizia del 12 novembre 2019, causa C-233/2018, in relazione agli stranieri appartenenti alle categorie delle persone vulnerabili ai sensi dell’art. 21 della direttiva 2013/33/UE e poi estesi, con la successiva sentenza del 1° agosto 2022, resa nella causa C-422/2021, a qualsiasi richiedente la protezione internazionale, a prescindere cioè dall’appartenenza alle categorie di cui all’art. 21.

Ne deriva che la revoca sanzionatoria non può essere disposta qualora lo straniero in concreto risulti privo della capacità di provvedere ai suoi bisogni

più elementari.

11) La ratio delle decisioni rese dalla Corte di Giustizia e la loro correlazione con canoni fondamentali dell'ordinamento eurounitario, tesi alla tutela della dignità umana, possono condurre a ritenere di portata generale i principi affermati dalla Corte, come tali applicabili al di là delle ipotesi di revoca sanzionatoria, cui attengono le sentenze richiamate, così da riferirli anche alla revoca non sanzionatoria di cui all'art. 20, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142.

In base a tale impostazione, il venir meno dei presupposti di ammissione alle misure di accoglienza non può condurre alla revoca qualora ciò determini un pregiudizio ai bisogni più elementari della persona.

La questione è centrale nel caso di specie, atteso che il giudice d'appello, con l'ordinanza già richiamata, ha riformato la decisione cautelare del Tribunale sulla base della considerazione che la revoca "potrebbe pregiudicare diritti fondamentali della persona umana quali l'accesso al cibo, ad una dimora e al vestiario, che rappresentano bisogni primari".

Un recente orientamento della giurisprudenza nazionale ha sviluppato quest'ultima impostazione, ritenendo, in relazione ad una revoca disposta, ex art. 20, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, per abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva comunicazione alla Prefettura, che i principi elaborati dalla Corte debbano essere riferiti anche a tale fattispecie, che pure non integra una sanzione ai sensi dell'art. 20 della direttiva 2013 n. 33.

Si è ritenuto (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 15 dicembre 2022, n. 10999) che la revoca prevista in tale ipotesi dal Legislatore italiano non lasci spazio ad alcuna graduazione e si ponga come unica reazione dell'ordinamento, contravvenendo perciò al principio di proporzionalità, e non consentendo di predisporre una tutela delle esigenze elementari dello straniero attinto dalla misura, contrastando così con la necessaria tutela della dignità umana.

Muovendo da tali presupposti la citata giurisprudenza ha disapplicato l'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, per contrasto con l'art. 20 della direttiva 2013 n. 33.

Tuttavia, tale orientamento si è formato prima del già ricordato d.l. n. 20 del 2023, che, al fine di adeguare l'ordinamento interno al diritto UE, ha reso discrezionale il potere di revoca, affidandone l'esercizio ad una ponderazione in concreto di tutti gli elementi rilevanti, senza più alcun automatismo. La non applicazione della normativa italiana è perciò stata dovuta al carattere rigido ed insuperabile delle previsioni di revoca, laddove oggi tale carattere è venuto meno, e con ciò anche la ragione di puntuale contrasto con la normativa eurounitaria.

Nell'attuale contesto normativo, che permette il rispetto del principio di proporzionalità, l'art. 23 del d.l.vo 2015 n. 142 non si presta ad ulteriori disapplicazioni per il profilo appena indicato, perché consente di tenere in conto le ragioni dello straniero, prima di decidere.

È opinione del Tribunale che, nel caso oggi a giudizio, l'amministrazione abbia adeguatamente motivato in ordine ai motivi che rendono indispensabile la revoca, alla luce del fatto che il ricorrente oppone un rifiuto indebito e sproporzionato a trasferirsi in altro Centro di accoglienza, e che ciò non rende percorribile soluzioni alternative meno gravose. In altri termini: nel presente caso, l'amministrazione non ha voluto espellere il ricorrente dal sistema di accoglienza, ma solo trasferirlo in altro Centro, ove quest'ultimo avrebbe continuato a godere di piena protezione. La revoca delle misure di accoglienza è un effetto diretto del rifiuto dello straniero a continuare a goderne, sia pure in altro luogo. Essa equivale, in definitiva, ad una volontaria sottrazione al meccanismo dell'accoglienza, rendendo il caso del tutto equivalente a quello dello straniero che rifiuta ab origine l'inserimento.

12) Resta tuttavia il fatto che, per effetto del provvedimento impugnato, lo straniero sarebbe esposto (per sua scelta) alla privazione dei propri bisogni primari. Ancora una volta, il Tribunale rileva che si tratta della medesima

privazione in cui la persona può incorrere se rifiuta volontariamente l'inserimento nel sistema di accoglienza, la cui applicazione non può certo essere imposta, ma richiede sempre l'adesione dell'interessato.

A questo punto, la portata generale che sembra connotare i principi affermati dalle citate sentenze della Corte di Giustizia conduce il Tribunale ad interrogarsi sulla compatibilità dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, per la sola parte appena precisata, con l'art. 20 della direttiva 2013 n. 33.

Si tratta di stabilire se quest'ultima disposizione osti ad una disciplina nazionale che consente di revocare le misure di accoglienza qualora vengano meno i presupposti oggettivi di ammissione alle stesse e, in particolare, allorché lo straniero rifiuti il trasferimento presso un diverso Centro di accoglienza disposto per ragioni organizzative dall'amministrazione, quando la misura della revoca è necessaria e proporzionata, e viene assunta dopo un esame dettagliato di tutte le circostanze del caso, ma espone lo straniero al rischio, sia pure imputabile ad una propria libera decisione, di non soddisfare i bisogni primari della persona.

È evidente che se il diritto UE ostasse ad una tale normativa nazionale, il rilievo concernente i bisogni primari paralizzerebbe del tutto il potere di revoca per sopravvenuta carenza dei presupposti di ammissione alla misura, perché non è facilmente immaginabile un caso in cui una persona, che gode di tale accoglienza proprio a causa delle difficoltà in cui si trova, possa d'improvviso reperire un alloggio e adeguati mezzi di sostentamento.

Se, tuttavia, il prioritario interesse a tutelare la dignità umana può giustificare una tale conseguenza a fronte di revoche di carattere sanzionatorio assunte nei confronti di chi conserva il titolo per godere dell'accoglienza, è invece discutibile che altrettanto possa dirsi della persona che, volontariamente e senza idonea causa giustificatrice, sceglie di rifiutare la permanenza nel sistema di accoglienza (in altro Centro).

Sembra essersi innanzi, in definitiva, ad un "rischio di abuso del sistema" che la stessa Corte di giustizia ritiene legittimare la revoca dell'accoglienza

(paragrafo 38 della sentenza resa in C.-422/21; paragrafo 44 della sentenza resa in C.-233/18).

Il caso è poi, si ribadisce, differente da quello deciso dalla sentenza resa in C.-422/21, perché non concerne una sanzione, ma la presa atto del venir meno delle condizioni oggettive di permanenza nel sistema di accoglienza, in ragione di un volontario e ingiustificato rifiuto di trasferirsi presso un altro Centro.

Su tali profili si tornerà più esaurientemente in seguito.

Ugualmente, appare opportuno rivolgersi alla Corte di giustizia, perché dissipi ogni dubbio interpretativo sull'art. 20 della direttiva n. 2013/33.

La questione è sicuramente rilevante nel caso di specie, in quanto l'amministrazione ha disposto la revoca proprio in applicazione dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, in ragione del rifiuto opposto dal ricorrente di aderire al trasferimento disposto per ragioni organizzative.

Parimenti, il ricorso introduttivo contesta sul piano sostanziale proprio la legittimità della revoca non sanzionatoria disposta nei confronti di un soggetto che non dispone di mezzi idonei a soddisfare le elementari esigenze di vita personali e del figlio minorenni.

13) Il potere di revocare le misure di accoglienza è previsto tanto dall'art. 20 della direttiva 2013 n. 33, quanto dall'art. 23 del d.l.vo 2015 n. 142.

Si tratta di un potere che sottende situazioni di diversa natura e che si sostanzia o nell'applicazione di una sanzione, qualora costituisca la reazione dell'ordinamento ad un fatto illecito, ex art. 20, comma 4, della direttiva 2013 n. 33, ovvero nell'adozione di una misura amministrativa conseguente alla sopravvenuta carenza dei presupposti oggettivi di accesso alle misure, ex art. 20, commi da 1 a 3, cit..

In sede di ammissione alle misure di accoglienza spetta all'amministrazione dello Stato l'individuazione, qualora ne sussistano i presupposti, del Centro di accoglienza ove collocare lo straniero privo della capacità di provvedere ai

bisogni di vita personali e familiari e che abbia chiesto la protezione internazionale.

La scelta è la conseguenza di valutazioni organizzative e gestionali rimesse all'amministrazione e legate, tra l'altro, al numero dei posti disponibili in ciascun Centro di cui l'amministrazione può disporre, cosicché l'individuazione di quale Centro possa accogliere la persona è ovviamente legata a considerazioni concrete su quali strutture abbiano disponibilità.

Il potere organizzativo permane durante l'esecuzione delle misure, perché resta riservata all'amministrazione la valutazione della capienza dei Centri di accoglienza e dell'idoneità di ciascuno di essi in relazione alla situazione complessiva degli aventi diritto.

L'amministrazione, pertanto, è titolare del potere di disporre il trasferimento degli aventi diritto laddove sussistano dimostrate esigenze organizzative.

Nel caso di specie l'amministrazione ha evidenziato che il ricorrente occupava unitamente al figlio un alloggio destinato a quattro persone e, pertanto, funzionale alle esigenze di un diverso e più numeroso nucleo familiare.

Per tali motivi ha disposto il trasferimento del ricorrente presso un altro Centro, sito sempre nella città di Milano.

Quest'ultimo profilo è particolarmente rilevante, in quanto la Corte di Giustizia (cfr. sentenza 12 novembre 2019, C-233/2018, par. 49 e 50) ha chiarito che rientra nella responsabilità degli Stati membri garantire l'accesso alle misure di accoglienza, anche qualora si avvalgano di persone fisiche o giuridiche private per adempiere, sotto la loro autorità, a detto obbligo, come accade in caso di Centri di accoglienza che mettono capo a soggetti privati.

In tal senso la Corte ha affermato che "le autorità competenti di uno Stato membro non possono limitarsi a fornire a un richiedente, escluso da un centro di accoglienza ... un elenco di strutture di accoglienza a cui potrebbe rivolgersi per ivi beneficiare di condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle che gli sono state revocate".

Spetta alle autorità competenti assicurare in ogni circostanza che, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 5, della menzionata direttiva, la misura sia, tenuto conto della situazione particolare del richiedente e di tutte le circostanze del caso di specie, conforme al principio di proporzionalità e non violi la dignità del richiedente, sicché in caso di trasferimento è necessario che l'amministrazione individui direttamente un Centro adeguato alle esigenze di vita anche familiare del ricorrente.

Questo profilo risulta rispettato nel caso di specie, in quanto l'amministrazione, dopo avere evidenziato la sussistenza di esigenze organizzative oggettive a giustificazione del trasferimento, ha individuato direttamente un diverso Centro, ubicato nella stessa città, ove il ricorrente, unitamente al figlio minorenni, avrebbe potuto continuare a fruire delle misure di accoglienza.

Solo il rifiuto del ricorrente di aderire al trasferimento ha condotto alla revoca della misura, essendo venuto meno il presupposto di ammissione alla stessa, ossia l'effettiva presentazione del ricorrente presso il Centro individuato dall'amministrazione.

Il rifiuto del ricorrente non è legato ad una dimostrata inidoneità del Centro individuato ex novo dall'amministrazione rispetto alle sue esigenze di vita, ma solo alla maggiore vicinanza del primo Centro alla scuola frequentata dal figlio minorenni; si tratta di un aspetto della questione che, pur tenuto in considerazione, soccombe rispetto alle esigenze organizzative del Centro, posto che al minore sarà comunque assicurato il servizio scolastico, anche in caso di trasferimento.

I profili ora evidenziati conducono a porre in luce che la direttiva UE 2013 n. 33 prevede la possibilità per gli Stati membri di reagire ad eventuali abusi della tutela accordata mediante l'accesso alle misure di accoglienza.

Il considerando 25 della direttiva stabilisce infatti che "La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata specificando le circostanze in cui le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti

possono essere ridotte o revocate, pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti”.

Il principio è ribadito dalle citate sentenze della Corte di Giustizia UE (cfr. sentenza 2019, C-233/2018 e 2022, C-422/2021).

La Corte evidenzia che la possibilità per gli Stati membri di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza è espressamente prevista dall'articolo 20, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2013/33, i quali attengono a situazioni di revoca non sanzionatoria, perché non correlate a situazioni di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza, ovvero a comportamenti gravemente violenti.

Le sentenze citate specificano che i paragrafi da 1 a 3 dell'art. 20 cit. “riguardano essenzialmente, come si evince dal considerando 25 della menzionata direttiva, ipotesi in cui sussiste un rischio di abuso, da parte dei richiedenti, del sistema di accoglienza istituito da tale direttiva”.

14) Nella fattispecie concreta l'amministrazione ha disposto il trasferimento del ricorrente in un diverso Centro di accoglienza per documentate esigenze organizzative.

Il trasferimento avrebbe garantito la soddisfazione delle elementari esigenze di vita del ricorrente e del figlio ed è stato disposto direttamente dall'amministrazione, sotto la sua responsabilità, assicurando condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle fruite nel Centro di provenienza.

Il rifiuto opposto dal ricorrente non è giustificato da oggettive e documentate carenze del Centro individuato ex novo, ma dalla maggiore vicinanza del Centro di provenienza alla scuola frequentata dal figlio.

Il Tribunale osserva che, in tale contesto, il rifiuto integra una condotta abusiva, che strumentalizza la misura di accoglienza e ostacola di fatto il potere organizzativo e gestionale di cui l'amministrazione dispone nell'individuare il Centro cui assegnare gli aventi diritto.

Il riferimento alla vicinanza della scuola non vale a dimostrare l'inadeguatezza del nuovo Centro, ma esprime solo un profilo di maggiore “comodità” per il

ricorrente e per il figlio minorenni.

Vero è che una volta disposta la revoca, mediante il provvedimento oggetto di impugnazione, il ricorrente si è venuto a trovare nella condizione di non poter fronteggiare le esigenze di vita familiari e personali, ma ciò rappresenta la conseguenza del suo irragionevole rifiuto di aderire al trasferimento.

Rifiuto integrante un abuso delle misure di accoglienza a fronte del quale l'amministrazione ha il potere di adottare provvedimenti che consentano di superare tale situazione, secondo i principi posti dalle richiamate decisioni della Corte di Giustizia.

La revoca rappresenta nel caso concreto l'unica misura adottabile dall'amministrazione per fronteggiare l'abuso, in quanto non è ipotizzabile una riduzione dell'accoglienza, né l'adozione di altre misure meno incisive, visto che la ragione del trasferimento è determinata da oggettive esigenze organizzative legate all'utilizzo da parte del ricorrente e del figlio di un alloggio da destinare ad un nucleo familiare composto da quattro e non da due persone, e visto che non emergono in causa ulteriori disponibilità alloggiative presso il Centro.

Qualora si ritenesse che, nella situazione di cui si tratta, l'art. 20 della direttiva 2013 n. 33 precluda l'esercizio del potere di revoca, la gestione delle misure di accoglienza ed in particolare dei Centri di accoglienza non sarebbe più nella concreta disponibilità dell'amministrazione, in quanto il mero rifiuto al trasferimento, opposto dallo straniero, varrebbe a paralizzare l'organizzazione di essi e ad introdurre una sorta di "diritto di permanenza" presso il Centro di prima assegnazione legato alla mera volontà dello straniero, che non trova alcun fondamento nella disciplina eurounitaria e nazionale e che risulta incompatibile con oggettive esigenze di organizzazione delle misure.

15) In definitiva, ai fini della decisione del ricorso indicato in epigrafe, il Tribunale ritiene di sollevare la seguente questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE (ex

articolo 234 del TCE), in relazione all'interpretazione della normativa comunitaria:

“L'art. 20 della direttiva U.E. 2013 n. 33, nonché i principi enucleati dalla Corte di Giustizia con le sentenze del 12 novembre 2019, nella causa C-233/2018 e del 1° agosto 2022, nella causa C-422/2021, nella parte in cui escludono che l'amministrazione dello Stato membro possa disporre la revoca sanzionatoria delle misure di accoglienza qualora tale determinazione abbia l'effetto di esporre a pregiudizio le esigenze elementari di vita del cittadino straniero richiedente la protezione internazionale e della sua famiglia, ostano ad una normativa nazionale che permette, a seguito di motivato giudizio individuale, relativo anche alla necessità e proporzionalità della misura, la revoca della accoglienza per ragioni non sanzionatorie, ma a causa della sopravvenuta carenza dei presupposti di ammissione alla stessa e, in particolare, in ragione del rifiuto da parte del cittadino straniero, sulla base di motivi che non attengono alla soddisfazione dei bisogni fondamentali di vita e alla tutela della dignità umana, di aderire al trasferimento presso un altro Centro di accoglienza, individuato dall'amministrazione per oggettive esigenze organizzative e tale da garantire, sotto la responsabilità dell'amministrazione stessa, la conservazione di condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle fruite nel Centro di provenienza, qualora il rifiuto al trasferimento e il conseguente provvedimento di revoca pongano lo straniero nella situazione di non potere fronteggiare esigenze elementari di vita personali e familiari?”

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza)

Visto l'art. 267 del TFUE;

Visto l'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione Europea;

Visto l'art. 3 della L. 13 marzo 1958, n. 204;

Vista la “Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte delle giurisdizioni nazionali”, diramata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea e pubblicata sulla G.U.C.E. del 28 maggio 2011;

Viste le “Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” diramate dalla Corte di giustizia dell’Unione Europea e pubblicate sulla G.U.C.E. del 25 novembre 2016;

RIMETTE alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;

SOSPENDE il processo fino alla definizione della questione pregiudiziale;

DISPONE che il presente provvedimento, unitamente a copia del fascicolo della causa, sia trasmesso, in plico raccomandato, alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

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 Milano nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2023 con l’intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Anna Corrado, Consigliere

L’ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO

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