

ASGI

ASSOCIAZIONE
PER GLI STUDI GIURIDICI
SULL'IMMIGRAZIONE

La revoca dell'accoglienza dei richiedenti asilo

Scheda ASGI

Ottobre 2024

Contenuti

1. Premessa: Le norme UE in materia di sistema di accoglienza e gli standard minimi di accoglienza dovuti ai richiedenti asilo.....	2
2. Le norme UE in materia di riduzione o revoca delle misure di accoglienza.....	6
3. Il sistema di accoglienza in Italia e le ipotesi legali di revoca dell'accoglienza previste dalla legislazione nazionale.....	9
3.1 Breve descrizione del sistema italiano di accoglienza.....	10
3.2 Le ipotesi legislative di revoca delle misure di accoglienza.....	13
3.2.1 La mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione.....	15
3.2.2 La mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda.....	20
3.2.3. Presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 25/2008.....	21
3.2.4 Accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti.....	24
4. Violazione grave o ripetuta delle regole della struttura, compreso il danneggiamento doloso di beni immobili o mobili, ovvero comportamenti gravemente violenti.....	31
4.1 La disciplina della direttiva 2013/33/UE: art. 20.....	32
4.2 La disciplina precedente alla riforma operata dalla L. n. 50/2023: art. 23, co. 1, lett. e), dlgs. n. 142/2015.....	37
4.3 Le novità introdotte dal DL n. 20/2023, convertito con modificazioni con L. n. 50/2023.....	42
4.3.1. Criticità della riforma dell'art. 23.....	46
5. Requisiti e presupposti del procedimento amministrativo volto alla revoca o alla riduzione delle misure di accoglienza.....	49
6. Impugnazione del provvedimento di revoca o di riduzione delle misure di accoglienza.....	53

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 dell'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 n. 2013/33/UE, che costituisce la principale normativa europea in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, recepita in Italia con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, pubblicato in Gazz. Uff., 15 settembre 2015, n. 214¹ (*“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 del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, 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

¹ Il d.lgs. n. 142/2015 è stato successivamente più volte modificato, da ultimo con il Decreto Legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

gennaio 1967.

Dopo la conclusione della prima fase di armonizzazione delle normative nazionali in materia di protezione internazionale attraverso l'adozione degli 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 ha delineato le priorità dell'Unione europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il 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 ed ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria.

L'art. 2 della direttiva 2013/33/UE, alle lettere f) e 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 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 citata 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 la salute fisica e mentale della persona².

Un adeguato e dignitoso livello di accoglienza è, dunque, imposto agli Stati membri dell'Unione europea, in particolare allorquando (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.

² Art. 17 direttiva 2013/33/UE: *“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. 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 tuteli 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 trattenimento”*.

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.

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*”³.

³ Si confronti, ad esempio, la decisione della Corte di Giustizia del 27.2.2014, nella Causa C79/13 - Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri, Danijela Dordevic e altri.

2. Le norme UE in materia di riduzione o revoca delle misure di accoglienza

Il presupposto per l'ammissione del richiedente la protezione internazionale alle misure di accoglienza per come delineato dalla normativa europea è la mancanza, da parte del beneficiario, di risorse personali adeguate e tali da fare fronte alle esigenze fondamentali per garantirsi una vita dignitosa.

I requisiti del sistema delineati dalla normativa europea su brevemente richiamata, che si conformano all'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.

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 dell'accoglienza, stabilendo, all'art. 20⁴, un

⁴ Art. 20, direttiva 2013/33/UE: "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.*

sistema graduale di limitazione delle misure assistenziali o, quale
extrema ratio, la completa revoca delle stesse.

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

- allontanamento volontario dalla struttura di accoglienza (art. 20, par. 1, lett. a));
- 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 dell'Unione (art. 20, par. 3));
- condotte soggettive che hanno rilevanza anche solo potenzialmente “esterna” rispetto alla persona del beneficiario.

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 l'applicazione di

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°.*

una sanzione proporzionale ed adeguata a quello specifico comportamento.

Se la risposta 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, successivamente più volte modificato, da ultimo con il decreto legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

Le modalità e le condizioni di accoglienza vengono solo in parte delineate dal d.lgs. 142/2015: 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 accoglienza ed integrazione 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 non è casuale, ma risponde ad una specifica logica del Legislatore e, 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, nelle prassi applicative, ne possono derivare.

3.1 Breve descrizione del sistema italiano di accoglienza

La legge n. 50/2023 è intervenuta modificando pesantemente il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale, con un sostanziale ritorno alla struttura introdotta con il DL n. 113/2018.

Da un sistema unico dell'accoglienza, distinto per fasi di accoglienza, si è tornati ad un sistema che distingue le misure di accoglienza sulla base dello *status* dei beneficiari.

Il quadro che ne emerge è quello di un sistema dell'accoglienza parcellizzato in innumerevoli luoghi dell'"accoglienza", talvolta neanche ben definiti giuridicamente, in cui i cittadini stranieri sono inviati a seconda della fase di accesso alla procedura di asilo, o alle modalità di ingresso sul territorio, oppure alle particolari condizioni psico-fisiche.

All'interno di questo "sistema", le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare si svolgono presso i punti di crisi (hotspot⁵) di cui all'art. 10-ter d.lgs. 286/98 (cd. Testo unico immigrazione, o TUI). La L. n. 50/2023, inoltre, ha attribuito al Ministero dell'Interno la facoltà di trasferire gli stranieri "ospitati" negli hotspots in "strutture analoghe", non meglio definite, dislocate sull'intero territorio nazionale, al fine dello svolgimento delle medesime attività, strutture che, nel contempo, possono altresì essere destinate a svolgere le procedure di frontiera con trattenimento.

⁵ Tali luoghi hanno però una natura ibrida, in quanto altresì preposti, in spazi dedicati al loro interno, al trattenimento dei richiedenti asilo, così come stabilito dall'art. 6, comma 3-bis e dall'art. 6-bis del D.Lgs. n. 142/2015.

I Centri Governativi di prima accoglienza, di cui all'art. 9 d.lgs. n. 142/2015, sono strutture dislocate sull'intero territorio nazionale, inizialmente pensate per rispondere alle esigenze di prima accoglienza, e per il completamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero che ha manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale. I Centri di Accoglienza Straordinaria, di cui all'art. 11, d.lgs. n. 142/2015, che dovrebbero essere strutture a carattere temporaneo, ed allestite solo nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, sono oramai l'ordinaria forma di accoglienza, ove il richiedente asilo permane per l'intera durata dell'esame della domanda di protezione internazionale.

Con un'ulteriore modifica al d.lgs. n. 142/2015, inoltre, il legislatore ha previsto che, nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi di prima accoglienza o nelle strutture temporanee straordinarie, il prefetto può disporre che l'accoglienza avvenga, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisorie, ove sia assicurato solo il vitto, il vestiario, l'assistenza sanitaria e la mediazione linguistico-culturale (art. 11 comma 2 bis, d.lgs n. 142/2015).

La frammentazione dei luoghi di "accoglienza" è accompagnata da un'ingiustificata erosione dei servizi a favore dei richiedenti asilo accolti. L'art. 6-ter del D.L. n. 20/2023, convertito in L. n. 50/2023 ha escluso, infatti, l'erogazione dei servizi di assistenza psicologica, di somministrazione di corsi di lingua italiana ed i servizi di orientamento legale e al territorio, in favore dei richiedenti asilo ospitati nei centri di prima accoglienza, nei CAS e nei centri provvisori, mentre alcuna modifica è stata prevista per l'erogazione del contributo economico mensile, volto al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita (cd.

pocket money).

Il Sistema di Accoglienza ed Integrazione - che dalla sua istituzione (2002) ad oggi ha 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 in detta seconda fase, per la sua natura di “accoglienza integrata” - è stato ulteriormente snaturato dalla riforma in commento e certamente non ha più un ruolo centrale nell’ambito dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Dopo il totale blocco di accesso al SAI per i richiedenti asilo introdotto dal D.L. 113/2018, il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173 ha ampliato le categorie dei beneficiari ammissibili all’accoglienza nelle strutture facenti capo a questo sistema di accoglienza, senza tuttavia prevedere al contempo un adeguato e proporzionale ampliamento del numero dei posti disponibili⁶. Inoltre, il comma 2-*bis* del decreto citato, ha introdotto un’irragionevole distinzione nell’erogazione dei servizi garantiti nel SAI a seconda della categoria soggettiva del beneficiario, escludendo ingiustificatamente i richiedenti protezione internazionali dai servizi finalizzati all’integrazione lavorativa.

Con il D.L. n. 20/2023, come convertito in L. n. 50/2023, infine, è stata esclusa la possibilità per i richiedenti protezione internazionale di accedere al SAI, fatta eccezione per coloro che siano riconducibili nella

⁶ L’art. 1-*sexies*, co. 1, DL n. 416/1989, convertito con L. n. 39/90, prevede la possibilità di accesso al sistema SAI, nei limiti dei posti disponibili, ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti protezione internazionale, ai titolari di permesso di protezione speciale, di protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, casi speciali, nonché gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età, con le modalità di cui all’art. 13, co. 2, L. n. 47/2017.

categoria dei soggetti vulnerabili previsti dall'art. 17, d.lgs n. 142/2015, e di coloro che abbiano fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari ovvero in seguito ad evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale che prevedono l'individuazione dei beneficiari nei paesi di origine o di transito in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Così statuendo, dunque, il Legislatore ha privato il SAI della funzione originaria e, rendendolo un sistema a due velocità, ha perso l'occasione di garantire fin da subito, ai richiedenti la protezione internazionale, un efficace ed effettivo percorso d'integrazione.

3.2 Le ipotesi legislative di revoca delle misure di accoglienza

L'art. 23, d.lgs. n. 142/2015 stabilisce le ipotesi tipiche e tassative di revoca delle misure di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale accolti nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria.

Il tenore letterale della norma - secondo cui *“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 di accoglienza”* - esclude l'applicabilità dell'art. 23 alle ipotesi di accoglienza nei SAI o in strutture comunque non riconducibili a quelle individuate dagli articoli 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015.

Le fattispecie concrete che possono determinare la revoca delle misure di accoglienza sono:

- a) la mancata presentazione del richiedente protezione internazionale

- presso la struttura di accoglienza individuata o l'abbandono della stessa senza preventiva e motivata comunicazione;
- b) la mancata presentazione del richiedente protezione internazionale alla data di convocazione avanti alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale;
 - c) la presentazione di una domanda reiterata di protezione internazionale ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 25/2008;
 - d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti.

La legge n. 50/2023, di conversione del d.l. 20/2023, ha abrogato l'ulteriore ipotesi prevista alla lett. e) dell'art. 23, co. 1, ovvero quella della *“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 gravemente violenti”*, impedendo così in questo caso la revoca delle misure di accoglienza, ed introducendo per questa ipotesi un sistema di misure graduate di riduzione dei benefici connessi all'accoglienza (art. 23, co. 2, d.lgs n. 142/2015), da adottarsi in maniera individuale e nel rispetto del principio di proporzionalità (art. 23, co. 2-bis, d.lgs n. 142/2015). La concreta applicazione delle misure di riduzione delle condizioni di accoglienza non è, tuttavia, disciplinata, lasciando ampia discrezionalità alle Prefetture.

A tale ultimo riguardo, tuttavia, la riforma introduce il nuovo art. 2-bis che, richiamando il contenuto dell'art. 5 della direttiva 2013/33/UE, pone delle garanzie procedurali nell'adozione dei provvedimenti di riduzione e revoca delle misure di accoglienza in tutte le ipotesi disciplinate dal comma 1, prevedendo che siano adottati in maniera individuale e

secondo il principio di proporzionalità, tenuto conto delle condizioni di vulnerabilità elencate all'art. 17.

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 il nuovo comma 2 mutua il contenuto del par. 4.

Tra le novità introdotte in materia dalla legge n. 50/2023, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, vi è anche la previsione della comunicazione dei provvedimenti di riduzione e revoca delle misure di accoglienza alla Commissione Territoriale esaminatrice e, dovendosi escludere che la stessa possa trarne alcuna valutazione nel merito dell'esame della domanda, deve intendersi che essa abbia la mera finalità di consentire alla Commissione di verificare l'effettiva irreperibilità del richiedente in caso di mancata presentazione dello stesso alla convocazione per l'audizione.

3.2.1 La mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione

L'ipotesi di revoca delle misure di accoglienza prevista dall'art. 23, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 142/2015 letteralmente individua due distinte fattispecie concrete: quella in cui il richiedente protezione internazionale ammesso alle misure di accoglienza non si presenti presso la struttura indicata dalla Prefettura, e quella in cui il richiedente già ospitato abbandoni la struttura senza preventiva comunicazione all'ente gestore dell'accoglienza, che a sua volta è tenuto a darne informazione alla Prefettura.

Sostanzialmente si tratta di comportamenti che il legislatore ha ritenuto espressione di una manifestazione di mancanza di interesse per le misure

di accoglienza da parte del richiedente protezione internazionale.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'ambito di applicazione della norma è limitato alle sole ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale ponga in essere un comportamento che inequivocabilmente possa ricondursi e/o equivalere ad un rifiuto dell'accoglienza, richiedendosi la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'adesione e della manifestazione di una volontà chiara ed univoca di rifiuto dell'accoglienza.

Con la sentenza n. 3122/2019 il Consiglio di Stato, nell'escludere qualsiasi automaticità tra il comportamento contestato e l'adozione del provvedimento di revoca, ha evidenziato 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”*.

La valutazione della fattispecie concreta, inoltre, deve essere coerente con la *ratio* della disposizione normativa, che è tesa a sanzionare un comportamento che non consenta all'Amministrazione di disporre effettivamente del posto occupato presso la struttura per le esigenze di un altro ospite, pertanto, laddove il comportamento del richiedente protezione internazionale non abbia determinato alcuna diseconomia o disfunzione nell'utilizzo dei posti destinati ai richiedenti protezione internazionale, come nell'ipotesi in cui il posto sia rimasto vuoto o non riassegnato, dovrà tenersene conto nell'adozione della decisione⁷. Sulla base dei principi sopra richiamati, la giurisprudenza amministrativa ha

⁷ Cfr. TAR Napoli, sez. VI, 24 maggio 2018, n. 3419; TAR Molise, sez. I, 21 giugno 2018, n. 400.

ritenuto non integrata l'ipotesi di cui all'art. 23, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 142/2015 nelle ipotesi di allontanamento immediato dal centro, laddove il richiedente non abbia compreso la portata giuridica del provvedimento di inserimento e le conseguenze derivanti dall'abbandono della struttura (TAR Toscana, sez. II, sent. 9.5.22, n. 644/2022), o nell'assenza occasionale ed isolata dal centro, o protrattasi per brevi periodi di tempo posto che *“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 altra criticità per la pa nella gestione del posto”* (TAR Lombardia, sent. n. 2475/2020)⁸.

Del pari, dovrà ritenersi non integrata l'ipotesi in discussione laddove la mancata presentazione o l'abbandono del centro sia conseguenza di situazioni di particolari necessità ed urgenza, ovvero del mancato esito positivo della comunicazione fatta all'ente gestore.

Allo stesso modo, non potrà considerarsi integrata l'ipotesi in caso di mancata adesione alla richiesta di trasferimento presso altra struttura di accoglienza, non riscontrata per serie ragioni o per mancata valutazione, da parte della Prefettura competente, della situazione individuale dell'accolto.

Con ordinanza n. 625 del 5 marzo 2024 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha ritenuto che le ipotesi di rifiuto, da parte del richiedente asilo accolto, di trasferimento in un'altra struttura di

⁸ Nello stesso senso: sent. CdS, III, 14.5.19, n. 3122, sent. TAR Lombardia, 11.12.20, n. 2475, sent. TAR Veneto, sez. III, 19.11.20, n. 1096/20, sent. TAR Lombardia Milano, sez. IV, 5.3.20, n. 433, sent. TAR Napoli, sez. VI, 24.5.18, n. 3419. In senso contrario sent. CdS, sez. III, 15.10.2019, n. 7018

accoglienza, necessitate da esigenze di carattere organizzativo e gestionale dell'Amministrazione, sono riconducibili nella fattispecie normativa in commento *“per identità di ratio e coerenza del sistema predisposto in favore di chi chiede la protezione internazionale”*. Secondo il Giudice Amministrativo, in questo caso, *“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 rifiuti ab origine l'inserimento”*. Tenuto conto che per effetto del provvedimento di revoca lo straniero sarebbe esposto alla privazione dei propri bisogni primari, in contrasto con i principi di portata generale affermati dalla giurisprudenza unionale⁹, il TAR Lombardia ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia sulla compatibilità dell'art. 23, comma 1 lett. a), del d.l.vo 2015 n. 142, con l'art. 20 della direttiva 2013 n. 33, seppur evidenziando che se così fosse *“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”*.

Così definito l'ambito di applicazione della norma, è evidente l'importanza che nel corso del procedimento amministrativo siano rispettate tutte le garanzie di partecipazione previste dalla L. n. 241/1990, che consentono al richiedente di giustificare il comportamento contestatogli, ed all'Amministrazione di acquisire tutte le informazioni necessarie per svolgere un esame completo, obiettivo ed individuale

⁹ Sentenza della Corte di Giustizia del 12 novembre 2019, causa C 233-2018 e sentenza del 1° agosto 2022, causa C-422-2021.

della fattispecie concreta, come richiesto dalla normativa eurounitaria, ed ora anche nazionale, e che dovrà comunque tenere conto del comportamento generale tenuto dal richiedente asilo nel corso del periodo di accoglienza.

Garanzie che appaiono fondamentali anche nell'ipotesi di presentazione di una richiesta di ripristino delle misure di accoglienza, a seguito di *mancata presentazione o abbandono* del centro, fatta ai sensi dell'art. 23, co. 3, d.lgs. n. 142/2015.

L'art. 20, co. 1, secondo periodo, direttiva 2013/33/UE dispone che *“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”*.

L'art. 23, co. 3, d.lgs. n. 142/2015, che recepisce la norma sopra citata, limita illegittimamente il ripristino delle misure di accoglienza alle sole ipotesi in cui *“la mancata presentazione o l'abbandono sono stati causati da forza maggiore o caso fortuito o comunque da gravi motivi personali”*.

Tale limitazione non trova alcun riscontro a livello normativo europeo, dovendosi dunque ritenere del tutto incompatibile con l'art. 20, co. 1, secondo periodo della direttiva citata, e quindi non applicabile dalle Amministrazioni prefettizie che, investite di una richiesta di ripristino delle misure di accoglienza, a fronte di un pregresso abbandono del centro di accoglienza, dovranno valutare le ragioni del comportamento tenuto dal richiedente, indipendentemente dalla loro riconducibilità ad una causa di *forza maggiore o caso fortuito o comunque da gravi*

motivi personali ed adottare una conseguente decisione, debitamente motivata secondo i principi che verranno esaminati nei successivi paragrafi.

3.2.2 La mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda

L'ipotesi di revoca delle misure di accoglienza prevista dall'art. 23, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 142/2015 ha natura residuale ed è sostanzialmente inapplicata.

Essa configura il caso in cui il richiedente protezione internazionale, presente nelle misure di accoglienza, regolarmente convocato per il colloquio personale avanti alla Commissione, non vi si sia presentato.

La configurabilità dell'ipotesi, anche ricorrendo ai principi elaborati dalla giurisprudenza e richiamati nel paragrafo precedente, richiede l'intenzionalità del comportamento, da escludere laddove quest'ultimo sia riconducibile ad un'informazione non corretta o incompleta in ordine alla data di convocazione, o ad una particolare condizione di vulnerabilità del richiedente.

La mancata presentazione all'audizione fissata dalla Commissione Territoriale è ipotesi non infrequente, ma tendenzialmente riconducibile ai casi in cui il richiedente asilo non abbia effettivamente avuto conoscenza della data di convocazione, magari avendo lasciato la struttura di accoglienza poco prima della comunicazione della stessa¹⁰.

¹⁰ L'art. 11, co. 3-*ter*, d.lgs. n. 25/2008 prevede che nei casi in cui la consegna di una copia di un atto afferente al procedimento di esame di una domanda di protezione internazionale sia impossibile da parte del responsabile della struttura per irreperibilità del richiedente, o per impossibilità della consegna da parte del servizio postale, in ragione dell'inidoneità del domicilio comunicato o dichiarato, l'atto è reso disponibile al richiedente presso la Questura del luogo ove ha sede la Commissione Territoriale, e la notificazione s'intende per eseguita decorsi venti giorni.

In queste situazioni, tuttavia, tenuto conto dei tempi che solitamente intercorrono tra l'invio della comunicazione e la data di convocazione avanti alla Commissione Territoriale, si perfeziona prima la diversa ipotesi di revoca delle misure di accoglienza per abbandono del centro, con la conseguente adozione da parte dell'Amministrazione di un provvedimento ai sensi dell'art. 23, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 142/2015.

I casi residui di mancata presentazione al colloquio personale avanti alla Commissione Territoriale sono quelli da ricondursi ai casi di mancato recapito da parte del servizio postale delle comunicazioni contenenti la cd. lettera di convocazione, che però dovrebbe avvenire soltanto nelle ipotesi di richiedenti protezione internazionale con un'autonoma sistemazione alloggiativa, e dunque per le quali non è configurabile l'ipotesi di revoca della misure di accoglienza. Si segnala, infine, che l'art. 20, co. 1, secondo periodo, direttiva 2013/33/UE prevede anche in tale ipotesi la possibilità di ripristino delle misure di accoglienza nel caso in cui *“il richiedente viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente”*.

Tale disposizione non è stata oggetto di recepimento da parte del Legislatore italiano, ma tenuto conto del carattere chiaro, preciso ed incondizionato della norma euronitaria, può ritenersi che sia suscettibile di applicazione diretta da parte delle Amministrazioni, alle condizioni già descritte nel precedente paragrafo.

3.2.3. Presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 25/2008

L'art. 23, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 142/2015 prevede l'ipotesi di revoca delle misure di accoglienza nel caso di presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 25/2008. Tale disposizione deve essere esaminata congiuntamente agli artt. 28-*bis* e 29, d.lgs. n. 25/08.

Innanzitutto, giova ricordare che l'art. 2, lett. b-*bis*, d.lgs. n. 25/2008 fornisce la definizione di domanda reiterata, individuandola in *“un’ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda ai sensi dell’articolo 23 e nel caso in cui la Commissione territoriale abbia adottato una decisione di estinzione del procedimento o di rigetto della domanda ai sensi dell’articolo 23-bis, comma 2”*.

L'art. 28-*bis*, d.lgs. n. 25/2008 sottopone la domanda reiterata, così come sopra individuata, alla procedura accelerata prevista al suo comma 1, disponendo che la Questura che riceve la domanda provveda senza ritardo alla sua trasmissione alla Commissione Territoriale, che entro cinque giorni dal ricevimento deve adottare la decisione.

L'art. 29 d.lgs n. 25/2008, che individua i casi di inammissibilità della domanda di protezione internazionale, prevede che la Commissione Territoriale non procede all'esame della domanda e la dichiara inammissibile quando *“b) il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi o nuove prove, in merito alle sue condizioni personali o alle condizioni del suo Paese di origine, che rendano significativamente più probabile che la persona possa beneficiare della protezione internazionale, salvo che il richiedente alleghi fondatamente di essere stato, non per sua colpa, impossibilitato a presentare tali elementi o prove in occasione della sua precedente domanda o del successivo ricorso giurisdizionale”*.

Ne consegue, dunque, che a seguito della presentazione di una domanda reiterata di protezione internazionale, il Presidente della Commissione Territoriale è chiamato a svolgere un esame preliminare di ammissibilità

della richiesta, volto a valutare la sussistenza o meno dei requisiti previsti dalla norma citata.

Laddove la Commissione Territoriale non ravveda la presenza di *nuovi elementi o nuove prove* alle condizioni normativamente previste, dichiara l'inammissibilità della domanda con decisione da adottarsi nei cinque giorni, ma se invece ritenga che sussistano, ne decreterà l'ammissibilità e la domanda verrà esaminata secondo la cd procedura ordinaria.

Orbene, tenuto conto che l'art. 23, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 142/2015 fa espresso riferimento all'art. 29, d.lgs. n. 25/08, ovvero all'ipotesi di domanda reiterata dichiarata inammissibile dalla Commissione Territoriale, deve ritenersi che il suo ambito di applicazione sia limitato alle sole domande reiterate che non abbiano superato il giudizio di ammissibilità della Commissione Territoriale, e dunque a quelle definite con l'adozione di una decisione di inammissibilità ai sensi dell'art. 29, d.lgs. n. 25/2008.

La fattispecie normativa prevista dall'art. 23, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 142/2015 inizia a produrre i suoi effetti, dunque, non nel momento di presentazione di una domanda reiterata, ma a seguito della notifica di una decisione della Commissione Territoriale adottata ai sensi dell'art. 29, d.lgs. n. 25/2008. Tuttavia, l'art. 14, co 4 del D.Lgs. 142/2015 stabilisce che in ogni caso le misure di accoglienza sono assicurate, oltre che per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale -

e quindi per tale ipotesi fino alla declaratoria dell'inammissibilità - fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione in caso di ricorso giurisdizionale proposto ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. 25/2008, nonché per tutto il tempo in cui il richiedente è autorizzato a rimanere nel

territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del del D.Lgs. 25/2008. Pertanto, fino alla decisione sull'istanza di sospensione, il ricorrente rimane nella struttura o nel centro in cui si trova. Occorre inoltre evidenziare che, posto che l'applicazione di una procedura accelerata può ritenersi legittima soltanto quando siano stati rispettati i tempi stringenti previsti dalla norma, deve ritenersi l'inconfigurabilità dell'ipotesi di revoca dell'accoglienza in tutti quei casi in cui la Questura o la Commissione non abbiano rispettato i termini delle articolazioni procedurali proprie della procedura accelerata¹¹.

In questi casi, infatti, deve ritenersi che la decisione d'inammissibilità sia stata illegittimamente adottata in forza della procedura accelerata, con la conseguenza del venire meno dei noti effetti giuridici negativi, quale quello del dimezzamento dei termini per la proposizione dell'impugnazione della decisione, o di non sospensione automatica della stessa a seguito di presentazione del ricorso, e appunto di revoca delle misure di accoglienza. In ogni caso, nell'adottare il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza in presenza di una domanda reiterata, l'Amministrazione dovrà tenere in considerazione la sussistenza di particolari esigenze riconducibili alla condizione di vulnerabilità dell'individuo (sent. TAR Bologna, sez. I, 4.5.20, n. 279).

3.2.4 Accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti

L'art. 23, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 142/2015, prevede l'ipotesi della revoca

¹¹ Così come stabilito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 11399/2024. Per approfondimenti sulla questione, si rinvia ad *ASGI - Il rispetto delle articolazioni procedurali nell'ambito delle procedure accelerate. Nota a commento di SS. UU. 11399/2024. Luglio 2024* al link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/07/ASGI-Il-rispetto-delle-articolazioni-procedimentali-nellambito-delle-procedure-accelerate_-nota-a-commento-di-SS.-UU.-11399-2024-.docx.pdf

delle misure di accoglienza per “*l'accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti*”, parametrati dal legislatore italiano con riferimento a “*l'importo annuo dell'assegno sociale*” (art. 14, co. 3, d.lgs. n. 142/2015).

La disposizione normativa non ha operato un corretto recepimento dell'art. 20, co. 3, direttiva 2013/33/UE sia perché non ha previsto una graduale riduzione delle misure di accoglienza, sia perché l'eventuale sanzione non è subordinata alla presenza dei presupposti legittimanti dell'occultamento delle risorse, e del superamento stabile dello stato di indigenza, che devono intendersi cumulativi e non certo alternativi.

La mancanza del riferimento della norma interna all’*“occultamento delle risorse”* ha portato le Amministrazioni all'applicazione della disposizione al mero ricorrere della ritenuta autosufficienza economica del richiedente protezione internazionale, valutata con esclusivo riferimento alla disponibilità in capo a quest'ultimo di risorse pari o superiori all'ammontare dell'assegno sociale annuo.

Talune Amministrazioni hanno dunque ritenuto di poter fare riferimento all'ammontare dell'assegno sociale calcolato sulla singola mensilità, mentre altre hanno operato un giudizio prognostico, ma non attuale, circa il superamento dell'ammontare annuo dell'assegno sociale, in ragione della presenza di un contratto di lavoro a medio o lungo termine.

Dopo iniziali divergenti orientamenti, la giurisprudenza amministrativa è oramai pacificamente orientata nel ritenere che l'importo annuo dell'assegno sociale costituisca il parametro legislativamente stabilito per valutare l'adeguatezza delle risorse per il sostentamento del richiedente asilo, e che il tenore letterale delle norme impone di ritenere che i “*mezzi sufficienti*”, pari o superiori “*all'importo annuo dell'assegno*

sociale” devono essere di carattere stabile e/o duraturo e, comunque, devono riferirsi ad un arco temporale minimo di 1 anno, giudizio che comunque deve essere svolto alla luce dell’attualità della disponibilità delle risorse stesse¹².

Ciò posto, altra è la questione circa l’adeguatezza o meno dell’assegno sociale annuo quale parametro per la valutazione della sufficienza di risorse per garantire al richiedente asilo un sostentamento dignitoso, e dunque se la revoca debba operare automaticamente al suo raggiungimento, o se debba essere contemperato con ulteriori fattori di carattere individuale o generale che possono incidere nella fattispecie concreta.

La seconda ipotesi è certamente assistita dalla lettura della disciplina eurounitaria che all’art. 17, co. 3, prevede che *“Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d’accoglienza e dell’assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento”* e che all’art. 20, co. 5, direttiva 2013/33/UE dispone che *“Le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza [...] sono adottate in modo individuale, obiettivo e imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata [...] tenendo conto del principio di proporzionalità”*.

La normativa eurounitaria, dunque, esclude che la revoca delle misure di accoglienza possa essere disposta in via automatica, imponendo una valutazione del singolo caso, ancorata all’attualità, e nel rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, calibrati sul principio

¹² Cfr. sent. CdS, sez III, 7.3.23, n. 2386/2023; sent. TAR Marche, sez. I, 4.06.2019, n. 481; sent. TAR Toscana, sez. II, 15.4.20, n. 437).

fondamentale che la sufficienza delle risorse in capo al richiedente protezione internazionale ricorra quando sia in grado di garantirsi un tenore di vita adeguato e dignitoso.

Principio applicabile sia nelle ipotesi di impugnazione di un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza, che di un provvedimento con cui l'Amministrazione ingiunga al richiedente protezione internazionale il pagamento delle spese sostenute per la sua accoglienza.

Il riferimento normativo va qui rintracciato all'art. 17, co. 4, direttiva 2013/33/UE, che prevede che *“Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria [...] qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo”*, e qualora emerga successivamente, possono chiederne il rimborso.

La norma è stata recepita all'art. 23, co. 6, d.lgs. n. 142/2015, che prevede che *“il richiedente è tenuto a rimborsare i costi sostenuti per le misure di cui ha indebitamente usufruito”*.

La disciplina italiana, dunque, non prevede l'ipotesi di contribuzione del richiedente alle misure di accoglienza, e subordina la richiesta di rimborso alle sole ipotesi in cui il richiedente abbia *indebitamente* fruito delle misure di accoglienza.

Appare quindi prioritario delimitare il concetto di indebita fruizione delle misure di accoglienza e, dovendo necessariamente ricorrere al parametro interpretativo rintracciabile nella disciplina normativa eurounitaria, dovrà essere limitato alle sole ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale abbia fruito delle misure di accoglienza

occultando la disponibilità di risorse sufficienti per il proprio sostentamento (art. 10, par. 3, dir. 2013/32/UE).

In tal senso, quindi, non può considerarsi che il richiedente protezione internazionale abbia indebitamente fruito delle misure di accoglienza nei casi in cui abbia tempestivamente provveduto a comunicare all'Amministrazione, per il tramite dell'ente gestore, lo svolgimento di attività lavorativa, ma ciò nonostante l'Amministrazione gli abbia consentito di permanere all'interno del centro.

Del pari si dica nel caso in cui il richiedente asilo abbia stipulato un regolare contratto di lavoro, conoscibile quindi dall'Amministrazione con l'ordinaria diligenza, ma questa non abbia svolto alcuna verifica al riguardo, consentendo la permanenza dello straniero all'interno delle misure di accoglienza. In entrambi i casi, infatti, il richiedente protezione internazionale ha fatto legittimamente affidamento sul comportamento inerte dell'Amministrazione che, pur a conoscenza del suo *status* lavorativo e titolare di un potere discrezionale, lo ha indotto a ritenere che tale comportamento (permanenza nelle misure di accoglienza) fosse assolutamente legittimo.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha affermato che laddove la permanenza nel centro sia stata consentita nonostante la tempestiva comunicazione, o comunque la conoscenza o conoscibilità del fattore impeditivo da parte dell'Amministrazione, la decisione di procedere al recupero integrale dell'onere economico sostenuto dall'Amministrazione *“si presenta incongrua e non coerente con un canone razionale di proporzionalità”* (TAR Emilia Romagna, sez. I, sent. 223/2022).

La prassi, inoltre, ha evidenziato la formulazione da parte delle Amministrazioni di richieste di pagamento per l'importo, *pro capite* e *pro*

die, versato da queste ultime agli enti gestori per il generale servizio di accoglienza, così spesso raggiungendo cifre molto elevate e del tutto sproporzionate rispetto all'effettivo reddito maturato dal richiedente.

Orbene, l'art. 17, par. 4, direttiva 2013/33/UE stabilisce che gli *“Stati membri possono chiedere un rimborso”* delle spese sostenute, prevedendo dunque una facoltà in capo agli Stati membri di chiedere un rimborso, che tuttavia è cosa ben diversa dal pretendere la restituzione, per intero, di quanto corrisposto dall'Amministrazione al soggetto gestore dell'accoglienza, senza tenere conto del reale beneficio conseguito dal richiedente, ovvero dei reali servizi percepiti (TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sent. 396/2020).

Ed infatti, il richiamo ai principi affermati dalla normativa eurounitaria, già più volte richiamati, impongono che simili provvedimenti siano rispettosi dei canoni di proporzionalità e di ragionevolezza, il che può avvenire soltanto laddove si tengano in considerazione più fattori: i reali benefici conseguiti dal richiedente, il raggiungimento di un'autosufficienza economica che abbia il connotato della stabilità, l'entità del discostamento dal parametro dell'assegno sociale, che deve aver consentito al richiedente un radicale miglioramento delle condizioni di vita, oltre, come già detto, tener conto del comportamento collaborativo e non ostruzionistico del richiedente.

Dopo un'iniziale divergente orientamento giurisprudenziale, da ultimo, il Consiglio di Stato, sez. III, con sent. n. 2386/2023 ha chiarito che *“lo Stato può ottenere un rimborso parziale o integrale delle spese sostenute per l'erogazione della misura di accoglienza, ma ciò può avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità e, segnatamente, tenendo conto, a seconda del tipo di revoca, di una serie di fattori come il discostamento dal parametro legislativo dell'assegno sociale, ciò al fine*

di verificare se vi è stato un radicale miglioramento delle condizioni di vita dello straniero e il comportamento del richiedente al fine di verificare l'occultamento di risorse o le eventuali dichiarazioni false poste alla base dell'istanza¹³.

In conclusione, i criteri per la valutazione della condizione di autosufficienza economica del richiedente protezione internazionale, tanto nell'ipotesi di adozione di un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza ai sensi dell'art. 23, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 142/2015, quanto di ingiunzione al rimborso delle spese sostenute per un periodo di accoglienza indebita ai sensi dell'art. 23, co. 6, d.lgs. n. 142/2015, devono rispondere al principio di carattere generale di proporzionalità, orientato dalla valutazione del caso concreto, in cui la percezione di un reddito pari o superiore all'assegno sociale annuo, dovrà essere contemperato dagli ulteriori parametri sopra indicati.

¹³ TAR Emilia Romagna, sez. I, sentt. n. 136/2023, 137/2023, 138/2023.

4. Violazione grave o ripetuta delle regole della struttura, compreso il danneggiamento doloso di beni immobili o mobili, ovvero comportamenti gravemente violenti

Il DL n. 20/2023, come già anticipato, è intervenuto in materia di revoca delle misure di accoglienza, incidendo sull'art. 23 d.lgs. n. 142/2015, tra l'altro, con l'abrogazione della lett. e) del comma 1, e l'inserimento di un nuovo comma 2, che introduce un sistema graduale di riduzione delle misure di accoglienza in presenza di *“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, anche tenuti al di fuori della struttura di accoglienza”*.

L'intervento legislativo si è reso necessario in conseguenza del vuoto normativo venutosi a creare in ragione dell'incompatibilità del quadro normativo nazionale con quello eurounitario, ovvero per il contrasto tra gli artt. 13 e 23, d.lg. n. 142/2015 e l'art. 20 della direttiva 2013/33/UE, e che ha portato le Corti italiane alla disapplicazione della norma interna (art. 23, co. 1).

Disapplicazione che, invero, ha interessato ipotesi di revoca dell'accoglienza riconducibili non soltanto nella fattispecie tipica dell'abroganda lett. e) dell'art. 23, bensì anche nelle altre fattispecie tipiche previste dal primo comma dell'art. 23, tuttavia, la riforma operata con la L. n. 50/2023, come vedremo nel prosieguo, ha previsto l'introduzione di un sistema graduale di riduzione delle misure di accoglienza soltanto nell'ipotesi di violazione grave e ripetuta delle

regole delle strutture di accoglienza.

Per meglio comprendere l'attuale quadro normativo, è necessario ripercorrere sinteticamente il percorso normativo e giurisprudenziale che lo ha determinato.

4.1 La disciplina della direttiva 2013/33/UE: art. 20.

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”*.

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 all'esigenza di poter 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: [...]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.*

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 applicarela direttiva, e di disapplicare le norme nazionali che siano con esso in contrasto”*.

L'esistenza di una disposizione nazionale contrastante, pertanto, non può costituire un ostacolo per l'Amministrazione nella applicazione della direttiva dell'UE, e l'eventuale contrasto deve condurre alla inapplicabilità della norma interna in contrasto con quella europea.

Prima di esaminare la giurisprudenza nazionale che, appunto, è giunta alla disapplicazione dell'art. 23 perché contrastante con la disciplina europea, è opportuno esaminare la giurisprudenza europea formatasi in materia, che ha elaborato i principi fondamentali richiamati ed applicati dalle corti italiane.

Con la sentenza Haqbin (C-233/18), pronunciata il 12 novembre 2019, la Grande Sezione della Corte di Giustizia ha statuito che l'art. 20, paragrafi 4 e 5 della direttiva 2013/33/UE, alla luce dell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni applicabili ad uno straniero richiedente la protezione internazionale in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o di comportamenti gravemente violenti, la revoca (anche solo temporanea) delle condizioni materiali di accoglienza, relative all'alloggio, al vitto o al vestiario¹⁴.

L'applicazione di una simile sanzione è ritenuta incompatibile con l'obbligo, derivante dall'art. 20, paragrafo 5, terza frase, della direttiva 2013/33/UE, di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso¹⁵ perché lo priverebbe della possibilità di fare fronte ai suoi

¹⁴ La fattispecie concreta sottoposta all'esame della Corte riguardava un minore straniero non accompagnato, cittadino afgano, richiedente la protezione internazionale in Belgio, ed inserito in un centro di accoglienza. A seguito del coinvolgimento del minore in una rissa all'interno del centro che lo ospitava, il responsabile del centro ha deciso la sua esclusione dall'assistenza materiale per un periodo di 15 giorni, privandolo dunque di vitto ed alloggio, periodo nel corso del quale il richiedente è stato costretto a dormire all'aperto e in soluzioni di fortuna presso amici

¹⁵ Nello specifico della fattispecie, trattandosi di un minore non accompagnato, e quindi di una persona vulnerabile ai sensi della direttiva 2013/33, la Corte ha specificato che le

bisogni primari. In tal senso, inoltre, la sanzione difetterebbe anche di proporzionalità.

Secondo la Corte, gli Stati membri dell'Unione europea, se non possono adottare la revoca quale sanzione conseguente alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza, tuttavia, possono prevedere altre tipologie di sanzioni che producano effetti meno radicali nei confronti del richiedente protezione internazionale¹⁶.

Il principio sopra espresso è stato ribadito con sentenza dell'1 agosto 2022, resa sulla causa C-422/21, avente ad oggetto un rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato italiano, su cui ritorneremo nel proseguo, con cui la Corte di Giustizia ha rafforzato la tutela dello standard minimo di vita del richiedente, estendendolo a qualsiasi richiedente protezione internazionale, a prescindere cioè dall'appartenenza alle categorie delle persone vulnerabili ai sensi dell'art. 21 della direttiva 2013/33/Ue.

Dai principi di diritto affermati dai Giudici di Lussemburgo deriva che la revoca delle misure di accoglienza, laddove non consenta di graduare la risposta sanzionatoria alla gravità del fatto commesso, non soltanto risulta, a conti fatti, eccessivamente gravosa rispetto alla convenienza del risultato ottenibile, ma altresì rivela la sua non necessarietà, vale a dire la sua sostituibilità con altro mezzo meno gravoso per la realizzazione altrettanto efficace dell'interesse pubblico.

autorità nazionali devono, nell'adottare sanzioni a titolo dell'articolo 20, paragrafo 4, della medesima, tenere maggiormente conto della situazione particolare del minore e del principio di proporzionalità. Dette sanzioni devono, in considerazione dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali, essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore..

¹⁶ In tal senso si è orientata la maggioranza della giurisprudenza amministrativa: *ex multis*, TAR Toscana, sez. II, n. 1060 del 22.9.2020, *idem* n. 1263 del 22.10.2020; TAR Lazio, sez. I ter, ord. N. 4810 del 16.7.2020; TAR Campania, Salerno, sez. I ord. N. 485 del 24.9.2020; TAR Lombardia, Milano, sezione terza, ord. 1422 del 18.11.2020.

4.2 La disciplina precedente alla riforma operata dalla L. n. 50/2023: art. 23, co. 1, lett. e), dlgs. n. 142/2015

A differenza di quanto previsto dalla disciplina dell'Unione, dunque, l'originario art. 23 non prevedeva alcuna ipotesi di gradazione delle misure *latu sensu* sanzionatorie in danno dei richiedenti asilo accolti che avessero posto in essere un comportamento astrattamente riconducibile a quelli individuati dal suo comma 1. L'unica sanzione prevista dall'ordinamento giuridico italiano ai predetti comportamenti, sino all'entrata in vigore del DL n. 20/2023, era la revoca totale delle misure di accoglienza.

L'assenza di gradualità nella risposta sanzionatoria non si riscontrava solamente nell'ipotesi di violazioni gravi e ripetute delle regole delle strutture o di comportamenti violenti, ma anche per le ulteriori ipotesi individuate dall'art. 23, co. 1, d.lgs. n. 142/2015, e per le quali, invece, la L. n. 50/2023 non ha apportato un pari adeguamento alla normativa europea.

L'art. 23, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 142/2015, nella versione originaria, prevedeva l'adozione di un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza nel caso di “violazioni gravi e ripetute delle regole delle strutture ...ovvero comportamenti gravemente violenti”.

L'applicazione della norma ha portato ad oscillanti orientamenti della giurisprudenza amministrativa, sia di merito che di legittimità che, da ultimo, come detto, è giunta a dichiarare l'incompatibilità del sistema normativo italiano in materia di revoca delle misure di accoglienza con la cornice normativa definita dall'Unione europea, per l'insanabile

contrasto tra gli artt. 13¹⁷ e 23 del d.lgs. n. 142/2015 e l'art. 20 della direttiva 2013/33.

La giurisprudenza amministrativa, prima di giungere all'arresto finale ed alla disapplicazione in via generale della norma, ha affermato l'obbligo motivazionale complesso dei provvedimenti di revoca delle misure di accoglienza, obbligo che deve comunque ritenersi applicabile anche ai provvedimenti applicativi di una misura sanzionatoria attenuata, che comunque devono tenere conto dei valori coinvolti e della situazione specifica del richiedente, al quale deve essere garantito un contraddittorio pieno e completo¹⁸.

Nel merito, invece, la giurisprudenza amministrativa inizialmente era giunta ad affermare che il confronto tra le due fattispecie normative contenute all'art. 23, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 142/2015, presentava una parziale sovrapposibilità (gravi violazioni delle regole dei centri di

¹⁷ 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”.

¹⁸ Consiglio di Stato, ordinanza 30 dicembre 2020, n. 8540: “La revoca delle misure di accoglienza è fondata su una valutazione eminentemente discrezionale dei presupposti di fatto della revoca e che “postula una valutazione in concreto della singola fattispecie e della particolare situazione della persona interessata, anche sotto il profilo della proporzionalità del provvedimento rispetto alla gravità delle condotte accertate. Deve in particolare accertarsi con sufficiente certezza la specifica condotta imputabile allo straniero, la cui gravità va valutata in rapporto alle esigenze di ordinato funzionamento delle strutture d'accoglienza, dovendosi dare conto attraverso un'ideale motivazione degli elementi di fatto considerati e del percorso logico seguito per approdare alla determinazione assunta. L'obbligo istruttorio e motivazionale che grava sull'amministrazione è tanto più pregnante laddove si consideri che l'esercizio del potere di revoca di cui si tratta va a incidere su esigenze primarie di persone in stato di bisogno, privandole di quel minimo d'assistenza che costituisce il primo e fondamentale livello per un percorso d'integrazione nel territorio, altrimenti messo a rischio, con pregiudizio non solo circoscritto al soggetto colpito dal provvedimento, ma esteso all'intero contesto sociale in cui lo straniero, in seguito all'allontanamento dal centro d'accoglienza, è costretto a vivere nell'assenza di punti di riferimento” (cfr., ex plurimis, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 16 marzo 2018, n. 100; T.R.G.A. Bolzano, Sez. I, 19 giugno 2017, n. 191)

accoglienza e comportamenti gravemente violenti) e una parziale incompatibilità con la previsione eurounitaria (violazioni ripetute delle regole dei centri di accoglienza)¹⁹.

Successivamente, la giurisprudenza interna ha avvalorato letture alternative divergenti circa la rilevanza di comportamenti, anche particolarmente violenti ed aggressivi, posti in essere da richiedenti adulti e sorti al di fuori del centro di accoglienza: in taluni casi è stata considerata legittima l'adozione di un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza a fronte di condotte perpetrate al di fuori delle strutture di accoglienza²⁰; in altri, è stata esclusa la rilevanza di condotte sorte al di fuori delle strutture di accoglienza, posto che la permanenza nelle stesse non può confondersi con una valutazione circa la sussistenza dei presupposti per una valutazione di pericolosità del richiedente²¹;

¹⁹ La compatibilità della norma interna con la previsione europea veniva ricondotta ad una lettura della prima secondo cui, i comportamenti ripetuti, ancorché singolarmente non gravi, assumono una connotazione di gravità proprio per la loro reiterazione, con il risultato interpretativo che comunque la sanzione della revoca della misura si correla ad un comportamento grave dell'ospite, mentre laddove i comportamenti violativi di regole di accoglienza non siano gravi, sia singolarmente presi che ove ripetuti, non risulta integrata la previsione normativa interna, esponendola altrimenti a dubbi di compatibilità con la disposizione eurounitaria.

²⁰ Tale indirizzo ha considerato sanzionabili le condotte tenute al di fuori della struttura di accoglienza, purché risultassero in qualche modo incompatibili con le esigenze della ordinata gestione del centro di accoglienza. Ciò perché la permanenza temporanea all'interno del centro di accoglienza è funzionale ad intraprendere un percorso verso l'autonomia e l'inserimento sociale, e quindi le condotte da sanzionare sono quelle che, indipendentemente dal luogo nel quale vengono commesse, tradiscono tale scopo dell'accoglienza, rendendone vana la funzione solidaristica (la casistica va dall'attività di accattonaggio reiterata ed accompagnata da comportamenti violenti allo sfruttamento di connazionali avviate alla prostituzione, ecc.), Consiglio di Stato, ordinanza del 30 dicembre 2020, n. 8540/2020.

²¹ Secondo tale orientamento la revoca delle misure di accoglienza è irrogabile esclusivamente per le condotte poste in essere all'interno del centro di accoglienza, come sarebbe dimostrato dal comma 4 dell'art. 23 del d.lgs. n. 142/2015, a tenor 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"*. Si tratterebbe, in quest'ottica, di una norma che sanziona con la perdita dell'accoglienza le gravi violazioni, i gravi danneggiamenti e le gravi violenze commessi all'interno della struttura di accoglienza, non al suo esterno, con il corollario dell'illegittimità della revoca disposta

infine, alcuni giudici amministrativi, in applicazione del principio affermato dalla Corte di Giustizia, hanno ritenuto la norma interna incompatibile con quella eurounitaria, indipendentemente dalla condotta posta in essere, dal luogo in cui fosse sorta e dall'età del richiedente²².

Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 8540/2020, dubitando della compatibilità con il diritto eurounitario, ha sollevato questione di pregiudizialità invitando la Corte di Giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi sul quesito *“se l'art. 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, osti ad una normativa nazionale che preveda la revoca delle misure di accoglienza a carico del richiedente maggiore di età e non rientrante nella categoria delle “persone vulnerabili”, nel caso in cui il richiedente stesso sia ritenuto autore di un comportamento particolarmente violento, posto in essere al di fuori del centro di accoglienza, che si sia tradotto nell'uso della violenza fisica ai danni di pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio, cagionando alle vittime lesioni tali da rendere per le stesse necessario il ricorso alle cure del Pronto Soccorso locale”*.

Con sentenza del 1° agosto 2022 la Corte di Giustizia, richiamando il

per un comportamento tenuto dal migrante al di fuori della struttura ospitante.

²² Con ordinanza n. 1481/2018 il Tribunale amministrativo per la Regione Toscana aveva rimesso alla Corte di Giustizia un duplice gradato quesito in via pregiudiziale, in materia di comportamenti posti in essere dal richiedente protezione internazionale al di fuori della struttura di accoglienza, che nello specifico consisteva nel deferimento all'autorità giudiziaria, per il reato di furto aggravato, di un richiedente protezione internazionale che aveva asportato alcuni indumenti da un cassonetto adibito alla raccolta di indumenti usati. A seguito dell'adozione della sentenza del 12 novembre 2019, C-233/19 la Corte di Giustizia ha inviato una nota al TAR Toscana chiedendo se, alla luce della predetta pronuncia, intendesse mantenere in essere il rinvio pregiudiziale. Il TAR Toscana con ordinanza del 22 aprile 2020 ha rilevato che con la citata pronuncia la Corte si era pronunciata su questione analoga, che quindi i principi ivi affermati trovavano applicazione anche nel caso sottoposto al suo esame, dichiarando quindi la questione pregiudiziale sollevata non più di interesse al fine del decidere, ed annullando il provvedimento impugnato per incompatibilità della norma interna con il dettato eurounitario (TAR Toscana, sez. II, sent. 6 maggio 2020, n. 540).

proprio precedente, ed affermando che la nozione di “*comportamenti gravemente violenti*” comprende qualsiasi comportamento di tale natura, indipendentemente dal luogo in cui è sorto²³, ha stabilito che “*l’articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33 deve essere interpretato nel senso che esso osta all’irrogazione, a un richiedente protezione internazionale che abbia posto in essere comportamenti gravemente violenti nei confronti di funzionari pubblici, di una sanzione consistente nel revocare le condizioni materiali di accoglienza, ai sensi dell’articolo 2, lettere f) e g), di tale direttiva, riguardanti l’alloggio, il vitto o il vestiario, qualora ciò abbia l’effetto di privare detto richiedente della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari. L’irrogazione 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*” (par. 47).

La Corte di Giustizia, con la citata pronuncia, ha dunque rafforzato la tutela dello standard minimo di vita, che era già stato affermato nella sentenza della Corte di Giustizia del 12 novembre 2019 (resa nella causa C-233/2018), estendendolo a qualsiasi richiedente protezione internazionale, a prescindere cioè dall’appartenenza o meno alle categorie delle persone vulnerabili di cui all’art. 21 della direttiva 2013/33/Ue.

La sentenza, dunque, ha ribaltato il ragionamento logico giuridico da

²³ Sentenza Corte di Giustizia 1° agosto 2022, causa 422/21, par. 31: “*Se, infatti, l’intenzione del legislatore dell’Unione fosse stata quella di prendere in considerazione, all’articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, soltanto i comportamenti gravemente violenti tenuti da un richiedente protezione internazionale in un centro di accoglienza, non sarebbe stato necessario un riferimento specifico all’ipotesi di un comportamento del genere, in quanto un comportamento siffatto, posto in essere all’interno di un centro di accoglienza, costituirebbe certamente una grave violazione della disciplina di tale centro e rientrerebbe, pertanto, nella prima ipotesi prevista da tale disposizione, rendendo superflua la seconda ipotesi*”.

sempre posto a fondamento dei diversi orientamenti giurisprudenziali sopra sinteticamente richiamati, non ponendo l'attenzione sulla specifica condotta posta in essere dal richiedente protezione internazionale (più o meno riprovevole, di rilevanza penale o meno, accertata o meno con giudicato penale, realizzatasi dentro o fuori dal centro), ma individuando quale unico criterio decisionale quello della verifica della tutela del diritto dello stesso a vedersi garantita una vita dignitosa che, in applicazione del principio di proporzionalità, gli consenta, anche al di fuori del sistema di accoglienza, di fare fronte alle proprie esigenze di vitto, alloggio e vestiario.

4.3 Le novità introdotte dal DL n. 20/2023, convertito con modificazioni con L. n. 50/2023

L'art. 5-*quater* del DL. n. 20/2023 abrogando la lett. e) dell'art. 23 dlgs n. 142/2015 ha introdotto un sistema graduale di riduzione delle misure di accoglienza in presenza di *“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, anche tenuti al di fuori della struttura di accoglienza”*.

In tali casi il legislatore ha attribuito al Prefetto la facoltà, in via generale, di *“disporre il trasferimento del richiedente in altra struttura”*, che dovrà essere della medesima tipologia e presumibilmente nella medesima provincia. Tale decisione, tuttavia, non è formalmente una misura di “riduzione” delle misure di accoglienza, e può essere disposta in via del tutto eventuale.

Le misure che effettivamente costituiscono una riduzione delle misure di accoglienza sono individuate alle lett. a), b) e c) del nuovo comma 2 dell'art 23, e possono essere adottate singolarmente o cumulativamente,

e sono elencate in senso di crescente afflittività, sebbene, a ragione delle effettive e concrete condizioni di accoglienza in cui versano i richiedenti asilo, spesso si rilevano inattuabili o realisticamente scarsamente afflittive.

La misura di minor impatto è quella che dispone l'esclusione del richiedente asilo dalla partecipazione ad attività organizzate dal gestore del centro, esclusione che, comunque, deve espressamente essere di carattere "temporaneo". Le attività cui fa riferimento la norma potrebbero essere individuate ad esempio in qualsiasi tipologia di corso attivato all'interno del centro, nelle attività collettive di volontariato o in quelle di carattere ludico, e di quelle che diversamente e, in autonomia, il centro ha attivato in favore dei richiedenti protezione internazionale. Maggiormente afflittiva sembrerebbe essere la misura che prevede l'esclusione temporanea del richiedente "*dall'accesso a uno o più dei servizi di cui all'articolo 10, comma 1, secondo periodo, ad eccezione dell'accoglienza materiale*" che, tuttavia, perde potenziale efficacia in ragione delle modifiche operate dalla stessa L. n. 50/2023 al medesimo art. 10 e nei casi in cui gli enti gestori non abbiano deciso di avvalersi della possibilità di assicurarli nell'ambito dei servizi di assistenza alla persona, come è stato poi previsto dal nuovo schema di capitolato d'appalto pubblicato dal Ministero dell'Interno nel marzo 2024.²⁴

Ed infatti, la L. n. 50/2023 ha eliminato tra i servizi erogabili in favore dei richiedenti asilo l'assistenza psicologica, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale ped al territorio, residuando soltanto quelli di accoglienza materiale (alloggio, vitto e vestiario), che tuttavia è espressamente escluso da qualsiasi possibilità

²⁴ Art. 2 lett. b) dello schema di capitolato d'appalto pubblicato dal Ministero dell'Interno il 27 marzo 2024 con decreto ministeriale del 4 marzo 2024.

di riduzione, di assistenza sanitaria, di assistenza sociale e di mediazione linguistico culturale.

Quella che effettivamente appare la misura dotata di maggiore afflittività è prevista alla lett. c) del comma 2, e consiste nella *“sospensione, per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a sei mesi, o revoca dei benefici economici accessori previsti nel capitolato di gara d'appalto di cui all'articolo 12”*.

La misura, che invero contiene due ipotesi distinte, ovvero quella della sospensione e quella della revoca dei benefici economici, la cui diversa applicazione può dipendere dalla gravità dei fatti contestati al richiedente, fa riferimento al *pocket money* erogato mensilmente al richiedente, ed ammontante a 2,5 euro giornalieri, ed alla scheda telefonica dell'importo di 5 euro.

Le misure appena descritte non trovano richiamo diretto nella normativa eurounitaria che, lasciando agli Stati membri la facoltà di scegliere la modalità in cui erogare ai richiedenti protezione internazionale l'accoglienza, non prevedono specifiche misure di riduzione dell'accoglienza, ma che in ogni caso devono rispondere a principi di carattere generale che traggono fondamento nella normativa unionale.

In tal senso, dunque, devono essere adottate nel rispetto del nuovo art. 2-bis, introdotto dal legislatore per conformare la normativa nazionale a quella eurounitaria, che impone che le misure di revoca e riduzione delle misure di accoglienza siano 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”*.

L'applicazione delle misure, dunque, dovrà tenere conto dei principi

elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo già sopra richiamati, e fatti propri dalle corti nazionali, che hanno ampiamente sottolineato la necessità che i provvedimenti incidenti sulle misure di accoglienza siano proporzionali al fatto contestato, rispondano ad un obbligo motivazionale complesso, e garantiscano la partecipazione del richiedente al procedimento amministrativo che porti alla sua applicazione.

Il comma 2-bis, inoltre, prevede che i provvedimenti di revoca o riduzione delle misure di accoglienza siano altresì comunicati alla Commissione Territoriale competente all'esame della domanda di protezione internazionale.

La finalità della norma non è chiara. Infatti, dovendo escludersi che la Commissione Territoriale possa in qualsiasi modo tenere conto del provvedimento di revoca o riduzione delle misure di accoglienza nella valutazione del merito della domanda di protezione internazionale, la sua sola utilità **può essere** quella di rendere edotta la Commissione dell'esistenza di una revoca delle misure di accoglienza al fine di valutare la correttezza delle notifiche delle eventuali comunicazioni al richiedente asilo, al fine di una più corretta valutazione della condizione o meno di irreperibilità dello stesso.

Sotto il profilo procedurale, infine, il nuovo comma 4 attribuisce al gestore del centro il potere di fare un "richiamo formale", e dunque scritto, nei confronti del richiedente protezione internazionale che abbia violato le regole del centro, di fatto normando una prassi già ampiamente diffusa nei centri straordinari di accoglienza. Invece, nelle ipotesi in cui il richiedente abbia posto in essere un comportamento astrattamente sanzionabile con una misura di riduzione delle misure di

accoglienza, il gestore deve trasmettere “tempestivamente” alla Prefettura una relazione dei fatti accaduti. Relazione che, in ragione del contenuto del comma 2-bis, non può costituire l’unico elemento istruttorio posto a fondamento di un provvedimento amministrativo di riduzione o revoca delle misure di accoglienza, ma che dovrà appunto essere accompagnata da una indagine complessa dell’Amministrazione, che tenga conto della situazione individuale e basata su un giudizio di proporzionalità.

4.3.1. Criticità della riforma dell’art. 23

L’assenza di gradualità nella risposta sanzionatoria originariamente prevista dall’art. 23, co. 1, d.lgs. n. 142/2015, non si riscontrava solamente nell’ipotesi di una violazione grave e ripetuta delle regole della struttura o di comportamenti violenti, ma in tutte le ipotesi individuate dalla norma.

L’intervento riformatore, tuttavia, non ha previsto un sistema di riduzione graduale delle misure di accoglienza di applicazione generale, ma lo ha limitato alla sola ipotesi di una violazione grave e ripetuta delle regole della struttura o di comportamenti violenti, così mantenendo quale unica forma sanzionatoria per le ipotesi previste all’art. 23, co. 1, lett. a), b), c) e d), la revoca delle misure di accoglienza.

In sostanza, dunque, il sistema italiano di revoca delle misure di accoglienza appare ancora difforme dalla cornice eurounitaria, prevedendo per le fattispecie tipiche disciplinate alle lettere a), b), c) e d), del comma 1 dell’art. 23, quale unica misura applicabile quella della revoca delle misure di accoglienza.

Al riguardo, invero, la giurisprudenza amministrativa italiana ha già avuto modo di pronunciarsi e, da ultimo, il Consiglio di Stato, con sentenza del 15 dicembre 2022, n. 10999, ha fatto applicazione dei

principi già più volte richiamati in una ipotesi di revoca delle misure di accoglienza adottata ai sensi dell'art. 23, co. 1, lett. a), dlgs. n. 142/2015, ovvero nel caso di abbandono del centro di accoglienza, affermando che *“l'art. 23, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 142/2015, nella misura in cui impone all'Autorità prefettizia di revocare le misure di accoglienza al cittadino straniero richiedente protezione internazionale, senza consentire di modulare la sanzione a seconda delle circostanze del caso concreto e privando, di fatto, l'interessato della possibilità di provvedere ai suoi bisogni più elementari, si pone in contrasto con il diritto eurounitario, così come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea”*.

Secondo il Supremo Consesso amministrativo, la *ratio* sottesa alle pronunce della Corte di Giustizia dell'Ue consente di ritenere che l'art. 23, co. 1, lett. a), prevedendo come unica sanzione applicabile la revoca delle misure di accoglienza, si pone in netto contrasto con l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, della menzionata direttiva, come interpretato dalla Corte di Giustizia. Infatti, la sanzione prevista dal Legislatore italiano e attuata dall'Amministrazione, da un lato, non lascia spazio ad alcuna gradazione, contravvenendo perciò al principio di proporzionalità, e, dall'altro, non consente di predisporre una tutela delle esigenze elementari dello straniero attinto dalla misura sanzionatoria, contrastando così con la necessaria tutela della dignità umana.

L'applicazione dei principi sopra richiamati, pertanto, non può che portare alla disapplicazione in via generale dell'intero comma 1 dell'art. 23, d.lgs. n. 142/2015, perché contrario al diritto dell'Unione europea, e l'intervento riformatore appena descritto non può colmare il vuoto normativo derivante dal contrasto normativo.

La consapevolezza delle conseguenze di un simile arresto

giurisprudenziale è stato ben esplicitato dalle parole del Consiglio di Stato che riportiamo integralmente, rappresentando la giusta conclusione dell'esame della questione in discussione: *“Il Collegio è consapevole che la declaratoria di illegittimità europea e la conseguente disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto euro-unitario creano un vuoto normativo, in quanto l'ordinamento non prevede alcuna sanzione alternativa alla revoca a carico degli stranieri richiedenti protezione internazionale che si siano resi responsabili di comportamenti gravemente violenti. Né, allo stato, risulta alcun intervento del Legislatore atto a colmare il vuoto normativo venutosi a creare già per effetto della richiamata sentenza Corte di Giustizia dell'Ue – Grande Sezione del 12 novembre 2019 (resa nella causa C-233/2018). Rimane tuttavia riservato al Legislatore, nel rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri, il compito di apprestare una disciplina che adegui il regime delle sanzioni sia alle esigenze di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, sia al particolare status dei richiedenti protezione internazionale, intervento divenuto ormai indifferibile, non potendo questo Giudice esimersi dal rispettare l'interpretazione del diritto europeo come fornita dalla Corte di Giustizia dell'Ue”.*

5. Requisiti e presupposti del procedimento amministrativo volto alla revoca o alla riduzione delle misure di accoglienza

Come già richiamato nei precedenti paragrafi, l'art. 20, co. 1, della direttiva 33/2013/UE specifica che i provvedimenti di revoca (o riduzione) delle condizioni materiali di accoglienza debbano essere adottati *“in casi eccezionali debitamente motivati”*, ed il successivo comma 5 che le decisioni *“sono adottate in modo individuale, obiettivo e imparziale, e sono motivate”*.

Il nuovo art. 2-bis, introdotto dal legislatore per conformare la normativa nazionale a quella eurounitaria, ha recepito i commi citati, prevedendo che le misure di revoca e riduzione delle misure di accoglienza siano 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”*.

La normativa italiana in materia di procedimento amministrativo prevede all'art. 3, L. 241/1990 un generale obbligo di motivazione degli atti 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”*.

La motivazione di un atto amministrativo può ben essere indicata *per relationem* (art. 3, co. 3, cit.), ma in tal caso con la decisione dovrà essere indicato e reso disponibile anche tale atto presupposto. Una omissione in tal senso, infatti, si tradurrebbe in una carenza del percorso

giustificativo e dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione precedente, producendo l'effetto di perfezionare un provvedimento illegittimo.

Sulla base dei principi già più volte richiamati, dunque, l'esercizio del potere amministrativo deve tener conto che il provvedimento di revoca o riduzione incide sulle esigenze primarie di persone in condizioni di bisogno, privandole delle risorse per fare fronte ad esigenze primarie, pertanto, impone un particolare onere istruttorio ed obbligo motivazionale in capo all'Amministrazione.

Il corretto esercizio del potere prefettizio potrà conseguire solo allo svolgimento di un'adeguata istruttoria, sorretta da una reale motivazione, che prenda in considerazione la posizione del singolo soggetto attinto dal provvedimento di revoca o riduzione.

Affinchè ciò sia garantito, l'Amministrazione è tenuta al rispetto delle garanzie di cui all'art. 7, L. 241/90, ovvero all'obbligo di preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento per consentire all'individuo la partecipazione al procedimento che lo interessa e la possibilità di presentare scritti difensivi. Tale comunicazione può escludersi soltanto nelle ipotesi in cui "*sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*".

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.

In ordine all'applicabilità dell'art. 7, L. n. 241/90 ai procedimenti

amministrativi volti all'adozione di provvedimenti di revoca delle misure di accoglienza, la giurisprudenza amministrativa si è inizialmente difformemente orientata.

Un primo indirizzo ha ritenuto di potersi fare a meno del rispetto delle garanzie di cui all'art. 7 L. n. 241/90 quando, a fronte di episodi di violenza del richiedente ospitato, il provvedimento fosse ritenuto indifferibile.

Un secondo orientamento, oggi consolidatosi, ha ritenuto illegittimi i provvedimenti di revoca adottati senza la preventiva comunicazione di avvio del procedimento volta a consentire allo straniero di interloquire sul piano procedimentale²⁵.

Con sentenza n. 5445/2018, il Consiglio di Stato ha definitivamente affermato che, per la chiara ed incontestabile natura sanzionatoria della revoca delle misure di accoglienza previste dall'art. 23 d.lgs. n. 142/2015, nulla rilevando la diversa motivazione posta a fondamento del provvedimento amministrativo, *“allo straniero doveva essere data comunicazione dell'avvio del procedimento per consentirgli di interloquire sul piano procedimentale, considerate le gravi conseguenze che la misura può determinare per il godimento dei suoi stessi diritti fondamentali”*, e così da consentirgli di fornire elementi utili ai fini dell'adozione di una decisione *“in modo individuale, obiettivo ed imparziale”*, come prevede l'art. 20, par. 5, della direttiva 33/2013/UE.

Orientamento confermato dal Supremo Consesso con la sentenza già più volte richiamata n. 8540/2020, e che comunque deve ritenersi applicabile

²⁵ 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.

anche alle ipotesi di provvedimenti di riduzione delle misure di accoglienza.

Quanto alla decorrenza degli effetti della revoca (questione rilevante anche in virtù della varia composizione – monetaria ed in servizi – delle condizioni materiali di accoglienza) o della riduzione, il decreto del Prefetto ha effetto esclusivamente a partire dalla sua comunicazione al richiedente protezione internazionale, resa in una lingua a lui conosciuta o comunque con l'assistenza di mediazione linguistica. Ciò è esplicitamente previsto dall'art. 23, co. 5, d.lgs. n. 142/2015, in virtù del quale *“Il provvedimento di riduzione o revoca delle misure di accoglienza ha effetto dal momento della sua comunicazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 2”*. È logico ritenere che la comunicazione debba essere fornita a mezzo notificazione del decreto prefettizio, 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 o riduzione 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”*.

6. Impugnazione del provvedimento di revoca o di riduzione delle misure di accoglienza

Il provvedimento del Prefetto di revoca o riduzione delle misure di accoglienza può essere impugnato dinanzi alla Autorità giudiziaria amministrativa del luogo in cui si trova il centro di accoglienza ove era o è 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 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.

Anche nelle ipotesi di rifiuto del ripristino delle misure di accoglienza, adottate su istanze formulate ai sensi dell'art. 23, co. 3, d.lgs. n. 142/2015, deve ritenersi che sussista la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

Infatti, sebbene tali provvedimenti non sembrano potersi qualificare alla stregua di un provvedimento di revoca delle misure di accoglienza, possano ben assimilarsi alle ipotesi di rifiuto di ammissione del richiedente protezione internazionale alle misure di accoglienza che, ai sensi dell'art. 15, co. 6, d.lgs. n. 142/2015, è demandato alla cognizione del Giudice amministrativo del luogo di dimora del richiedente protezione internazionale.

Giova infine dare conto di un orientamento giurisprudenziale secondo

cui, le ingiunzioni di pagamento delle somme spese dall'Amministrazione per il periodo di indebita accoglienza del richiedete protezione internazionale, tanto nell'ipotesi di adozione contestuale del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza (TAR Lombardia, sentenza del 29.12.21, n. 2932/2021), quanto in quella in cui siano autonomamente adottate, sono rimesse alla cognizione del Giudice ordinario (TAR Toscana, sentenza del 27.9.22, n. 1055, confermata da sentenza del 22.2.2023 n. 190/2023).

Si è ritenuto, infatti, che l'azione giurisdizionale, in questi casi, sia tesa a far accettare il diritto del richiedente protezione internazionale a non essere obbligato a corrispondere la somma ingiunta, nei termini di un accertamento negativo, volto a tutelare un diritto soggettivo vantato dal ricorrente. L'assenza di un profilo autoritativo dell'Amministrazione, criterio che governa il riparto tra giurisdizione amministrativa e ordinaria, dunque qualifica la pretesa azionata come diritto soggettivo, demandato alla cognizione del Giudice ordinario.