

Pubblicato il 15/07/2020

N. 04582/2020REG.PROV.COLL.

N. 08180/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8180 del 2019, proposto dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, e dall'Ufficio territoriale del Governo di Cosenza, in persona del Prefetto pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

-OMISSIS- non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica, svolta in videoconferenza ai sensi dell'art. 84 del D.L. n. 18/2020 il giorno 4 giugno 2020, il Cons. Paola Alba Aurora Puliatti e udito l'Avvocato dello Stato Isabella Piracci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il ricorrente, ammesso alle misure di accoglienza di primo livello, a seguito della presentazione di domanda di protezione umanitaria, con ricorso al TAR per la Calabria, ha impugnato il decreto -OMISSIS- del 12.4.2019 con cui il Prefetto di Cosenza ha dichiarato la cessazione delle predette misure di accoglienza, ai sensi del D.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015 e del D.L. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018 n. 132.

2.- La sentenza in epigrafe ha accolto il ricorso e compensato le spese di giudizio tra le parti.

2.1.- Il TAR ha precisato che la protezione umanitaria, abrogata dall'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018, autorizza la concessione di particolari misure di accoglienza, di primo e di secondo livello, in favore del cittadino di un Paese terzo, che si trovi in oggettive e gravi condizioni personali che non ne consentano l'allontanamento ed al quale, anche ove non sia accolta la domanda di protezione internazionale, il Questore è tenuto a rilasciare il permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

Il TAR ha osservato, inoltre, che l'art. 1, comma 8, del D.L. n. 113 del 2018, stabilisce che, alla scadenza dei permessi di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuti, i titolari potranno ottenere il permesso di soggiorno «per protezione speciale», avente la durata di due anni, ove ne ricorrano i presupposti.

In ogni caso, il successivo comma 9 prevede che debba essere rilasciato un peculiare permesso di soggiorno recante la dicitura «casi speciali», anche per

l'ipotesi in cui, alla data di entrata in vigore del decreto, la Commissione Territoriale abbia valutato come sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, ma il relativo permesso non sia ancora stato emesso.

3.- Con l'appello in esame, il Ministero lamenta l'erroneità e ingiustizia della sentenza, di cui chiede la riforma.

4.- Con ordinanza cautelare -OMISSIS- del 7.11.2019, è stata sospesa l'esecutività della sentenza impugnata.

5.- All'udienza pubblica del 4 giugno 2020, svolta in videoconferenza ai sensi dell'art. 84 del D.L. n. 18/2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- L'appello è fondato.

2.- Il Ministero appellante deduce l'illogicità della motivazione della sentenza, la violazione ed erronea applicazione degli artt. 9, 11, 14 e 15 del D.lgs. n. 142 del 2015 e dell'art. 1, commi 8 e 9 D.L. n. 113 del 2018, convertito in l. 132 /2018, nonché il difetto di motivazione.

Il Ministero sostiene che il TAR ha fondato apoditticamente il proprio *decisum* sul presupposto che il provvedimento fosse contrario all'art. 1, commi 8 e 9, del D.L. n. 113/2018; ma detta normativa è inconferente al caso in esame.

Il provvedimento prefettizio non incide sul permesso di soggiorno, già rilasciato all'entrata in vigore della novella e valido fino alla sua scadenza, bensì esclusivamente sulle specifiche misure di prima accoglienza ex artt. 9 e 11 D.lgs. n. 142 del 2015, nella versione applicabile *ratione temporis*.

Una volta completata la procedura di riconoscimento di una qualsivoglia forma di protezione internazionale, l'Amministrazione è tenuta a disporre la cessazione delle misure di accoglienza, non a titolo sanzionatorio, ma in relazione alla conclusione del procedimento al quale le misure di prima accoglienza sono funzionali.

Peraltro, il ricorrente, pur avendone facoltà, non ha avanzato domanda di inserimento nel sistema di seconda accoglienza (SPRAR), nelle more della definizione dell'istanza di protezione.

Osserva il Ministero che sarebbe contraria alla ratio dell'istituto di prima accoglienza che gli stranieri titolari di una forma di protezione, come l'odierno appellato, permanessero *sine die* all'interno delle strutture di prima accoglienza, le cui risorse economiche e strumentali verrebbero impiegate a discapito di quanti, invece, devono essere accolti dopo aver varcato la frontiera, con conseguente paralisi del sistema di accoglienza per saturazione delle strutture ad esso afferenti.

3.- Le censure sono condivisibili.

Innanzitutto, va rilevato che il provvedimento prefettizio impugnato, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, non incide sul “permesso di soggiorno per motivi umanitari” rilasciato al ricorrente dal Questore di Cosenza, a conclusione del procedimento da parte della competente Commissione Territoriale che ha riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria, ma fa cessare solo le misure di prima accoglienza di cui beneficiano i richiedenti asilo, quale effetto *ex lege* una volta espletate e definite le procedure di esame della domanda di protezione.

3.1.- Il provvedimento è conforme alla normativa in materia.

Il Collegio ritiene opportuno un breve riepilogo della disciplina normativa.

Le condizioni dell'accoglienza per i richiedenti protezione internazionale sono disciplinate dalla direttiva 2013/33/UE, la cosiddetta “direttiva accoglienza” che sostituisce la precedente direttiva 2003/9/UE.

La direttiva del 2003 era stata recepita nell'ordinamento interno dal decreto legislativo n. 140/2005, poi abrogato dal decreto legislativo n. 142/2015 che ne ha sostituito il contenuto, aggiornandolo con le disposizioni della nuova direttiva accoglienza del 2013.

Il c.d. decreto accoglienza (D.lgs. n. 142/2015) è stato modificato ed integrato più volte, dapprima, ad opera del decreto-legge n. 13/2017, che ha previsto alcuni interventi urgenti in materia di immigrazione e, successivamente, con la L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e con il correttivo D.Lgs. n. 220/2017.

Da ultimo, il D.L. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e accoglienza) ha introdotto ulteriori modifiche, che riformano in parte l'impianto complessivo del sistema.

I destinatari del sistema di accoglienza disciplinato dal D.lgs. n. 142/2015 sono gli stranieri non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale, nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione.

Le misure di accoglienza si applicano dal momento di manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale (non già dal momento della presentazione della domanda, come era previsto dall'articolo 5 del D.lgs. n. 140 del 2005).

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale competente, fino al momento della decisione (art. 5, comma 6, D.lgs. n. 140/2005 e art. 14, comma 4, D.lgs. n. 142/2015).

Se la Commissione territoriale rigetta la domanda, la durata dell'accoglienza è commisurata a quella del ricorso giurisdizionale. Le misure di accoglienza, pertanto, continuano ad essere assicurate fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

Il decreto legislativo n. 142/2015 ha fissato il principio della leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo apposite forme di coordinamento nazionale e regionale (art. 8) basate sul Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno, con compiti di indirizzo, pianificazione e

programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (art. 16).

Il Tavolo predispose annualmente, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Le linee di indirizzo e la programmazione sono poi attuati a livello territoriale attraverso Tavoli di coordinamento regionale.

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi, che sono state ridefinite con il D.L. 113/2018.

La primissima fase, antecedente alla accoglienza vera e propria, consiste nel soccorso e prima assistenza, nonché nelle attività volte all'identificazione dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco (art. 8, co. 2).

In base agli impegni assunti dallo Stato italiano nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, adottata nel 2015, tali funzioni sono svolte nelle aree c.d. hotspot (punti di crisi) allestite nei luoghi dello sbarco.

Il sistema di accoglienza si articola, poi, in una fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11 per i richiedenti protezione Internazionale e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14.

Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16 (art. 9, comma 1).

Il richiedente è accolto per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della

domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, come modificato dal D.L. 113/2018 “il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso alle misure di accoglienza, con i familiari.”

Le funzioni di accoglienza sono assicurate dai centri governativi di nuova istituzione, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015, sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA).

Nel caso di esaurimento dei posti all'interno delle strutture di prima accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti cui l'ordinario sistema di accoglienza non sia in grado di far fronte, i richiedenti possono essere ospitati in strutture temporanee di emergenza (art. 11, D.lgs. n. 142/2015).

Tali strutture (denominate centri di accoglienza straordinaria - CAS) sono individuate dalle Prefetture - uffici territoriali del Governo, previo parere dell'ente locale nel cui territorio è situata la struttura (secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici) e la permanenza in tali strutture è stabilita per un tempo limitato, in attesa del trasferimento nelle strutture di prima accoglienza.

Nell'impianto originario, il decreto n. 142 del 2015 prevedeva per i richiedenti asilo privi di mezzi, una volta esaurita la prima fase di accoglienza, la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza integrata nell'ambito dello SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati), cioè quei servizi predisposti su base volontaria dalla rete degli enti locali mediante progetti finanziati prevalentemente a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Il D.L. 113/2018 (avendo l'articolo 12, comma 2, lettera c) abrogato il comma 5 dell'art. 9 del D.lgs. n. 142/2015), al fine di operare una razionalizzazione dei servizi di c.d. seconda accoglienza, ha stabilito che possono accedere allo SPRAR solo i titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) e i minori non accompagnati.

Invece, i richiedenti asilo non possono più accedere ai servizi dello SPRAR, ma potranno essere accolti solo nei CAS o nei centri governativi di prima accoglienza.

Una disposizione transitoria consente che i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria già presenti nel Sistema di protezione alla data di entrata in vigore del decreto-legge (5 ottobre 2018) possono rimanere in accoglienza nel Sistema fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso, già finanziato.

I minori non accompagnati richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, potranno rimanere nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

4.- Alla luce di tale *escursus* normativo, deve concludersi che il migrante che, come il ricorrente, manifesta l'intenzione di chiedere la protezione internazionale viene accompagnato nei centri governativi di prima accoglienza (anche preesistenti Centri di assistenza richiedenti asilo (CARA) e Centri di accoglienza (CDA) riconvertiti) che hanno la funzione di consentire l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni nei centri di primo soccorso dislocati nei luoghi di sbarco), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità che comportino speciali misure di assistenza.

Le misure di accoglienza sono assicurate per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 28 gennaio

2008, n. 25, e successive modificazioni, e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione (art. 14, comma 4).

Infine, deve aggiungersi che nella prima fase dell'accoglienza, l'ufficio di polizia che riceve la domanda di protezione internazionale ha l'obbligo di informazione a favore del richiedente circa le condizioni di accoglienza e le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, attraverso la consegna di un opuscolo informativo, redatto possibilmente nella lingua del richiedente, (art. 3 D.lgs. n. 142 del 2015).

5.- Nel caso in esame, il provvedimento del Prefetto impugnato prende atto del riconoscimento della protezione umanitaria da parte della competente Commissione territoriale per la protezione Internazionale di Crotone (che ha negato lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria) e dell'avvenuto rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari da parte della Questura di Cosenza, che fa venire meno ex lege i presupposti per l'erogazione delle misure di accoglienza.

Si tratta di una cessazione di effetti, ex art. 14, comma 4, D.Lgs. n. 142/2018, per il raggiungimento dello scopo voluto dal Legislatore, ovvero assicurare l'accoglienza per il tempo necessario all'esame della domanda di protezione internazionale, e non, invece, di revoca ai sensi dell'art. 23, per le ipotesi tipizzate di violazioni gravi, abbandono del centro, mancata presentazione all'audizione davanti all'organo di esame della domanda, etc..

Essendo stati rispettati modalità e tempi di permanenza presso i Centri di accoglienza secondo la normativa di cui al D.lgs. n. 142/2015 e relative circolari interpretative, il provvedimento del Prefetto è legittimo e non hanno fondamento le doglianze mosse dal ricorrente in primo grado.

Il provvedimento non necessitava neppure di comunicazione di avvio del procedimento, essendo reso edotto il richiedente asilo delle modalità e dei termini

di efficacia dell'accoglienza attraverso la consegna di un opuscolo informativo, redatto in lingua comprensibile (art. 3 D.lgs. n. 142 del 2015).

Inoltre, come afferma il Ministero, non è stata presentata dal ricorrente l'istanza per l'accesso ai servizi SPRAR, né dimostrato il possesso dei relativi requisiti.

6.- In conclusione, l'appello va accolto.

7.- Le spese di entrambi i gradi di giudizio si compensano tra le parti in considerazione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiara legittimo il provvedimento impugnato col ricorso introduttivo.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Paola Alba Aurora Puliatti

Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO

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