

**N. 05562/2015 REG. PROV. COLL.**

**N. 11512/2014 REG. RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11512 del 2014,  
proposto da:

, rappresentato e difeso dall'avv. Jacopo Di Giovanni,  
presso il cui Studio è elettivamente domiciliato in Roma, Viale  
delle Medaglie d'Oro, n. 169;

***contro***

il MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro  
tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello  
Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, Via dei  
Portoghesi, n. 12;

***per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia***

- del decreto adottato il 19 maggio 2014 dal Prefetto della Provincia di Roma con il quale venivano revocate le misure di accoglienza nei confronti del ricorrente;
- di ogni altro atto, anche non conosciuto dall'istante, si esso connesso, presupposto, conseguente e/o applicativo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e la documentazione prodotta;

Viste le ordinanze 31 ottobre 2014 n. 10956 e 30 gennaio 2015 n. 461;

Esaminata la documentazione prodotta dall'Amministrazione in seguito all'invito istruttorio;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2015 il dott.            e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. - Con il presente ricorso è stato impugnato il provvedimento della Prefettura di Roma del 19 maggio 2014, con il quale sono state revocate le cd. misure di accoglienza previste dal d.lgs. n. 140 del 2005, ai sensi della disposizione dell'art 12 comma 1 lettera e) di tale decreto legislativo, sulla base della partecipazione del ricorrente alla protesta del 15-5-2014 presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto.

Nell'atto di gravame sono stati formulati i seguenti motivi di censura del suddetto provvedimento impugnato: nullità o inesistenza per mancanza della firma autografa o di attestazione di conformità; violazione e falsa applicazione dell'art 7 della legge n. 241 del 1990; violazione e falsa applicazione dell'art 3 della legge n. 241 del 1990; dell'art 12 del d.lgs. n. 140 del 2005 e dell'art 12 della direttiva 2003/9 ( art 20 direttiva 2013/33) travisamento o erronea valutazione dei fatti; omessa o apparente motivazione; omessa o apparente motivazione.

2. - Si è costituita in giudizio l'Avvocatura generale dello Stato. Alla camera di consiglio del 30 ottobre è stato disposto il riesame della posizione del ricorrente alla luce delle

circostanze di fatto dedotte dallo stesso anche in sede di dichiarazioni rese ai Carabinieri di Castelnuovo di Porto.

Successivamente, alla camera di consiglio del 15 gennaio 2015, avendo inviato l'Amministrazione una nota confermativa del provvedimento impugnato, è stata disposta la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

All'udienza pubblica del 26 marzo 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

3. - Con il primo motivo di ricorso si sostiene la nullità o inesistenza del provvedimento impugnato in relazione alla mancata osservanza delle previsioni di cui all'art 23 del d.lgs n. 82 del 2005, codice dell'amministrazione digitale.

Tale censura è all'evidenza infondata.

In primo luogo, l'atto risulta notificato al ricorrente in forma cartacea; pertanto le censure relative al mancato rispetto delle prescrizioni per le riproduzioni di documenti informatici è estranea alla fattispecie concreta. Inoltre, la giurisprudenza è costante nel considerare irrilevante non solo la illeggibilità della firma, ma anche la stessa autografia della sottoscrizione, quando concorrano elementi testuali, quali la indicazione dell'ente competente, della qualifica, dell'ufficio di

appartenenza del funzionario che ha adottato la determinazione, emergenti anche dal complesso dei documenti che lo accompagnano, che permettono di individuarne la sua sicura provenienza (cfr., recentemente, T.A.R. Lazio n. 2488 del 2015 e, comunque, Cons. Stato n. 3119 del 2012 per cui l'atto amministrativo esiste come tale allorché i dati emergenti dal procedimento amministrativo consentano comunque di ritenerne la sicura provenienza dall'Amministrazione e la sua attribuibilità a chi deve esserne l'autore secondo le norme positive), né a diversa conclusione potrebbe giungersi in relazione alla eventuale mancata osservanza delle formalità di cui all'art 23 del d.lgs. n. 82 del 2005.

4. - Suscettibile di accoglimento è invece la censura relativa alla violazione dell'art 7 della legge n. 241 del 1990, non essendo stata data alcuna comunicazione dell'avvio del procedimento relativo alla revoca delle misure di accoglienza. Tale norma prevede che l'avvio del procedimento sia comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale sia destinato a produrre effetti diretti.

La medesima disposizione esclude la necessità di tale comunicazione qualora sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento.

Ai sensi del comma 2, resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

Nel caso di specie, l'Amministrazione, nel provvedimento impugnato, non ha fatto alcun riferimento a tali particolari esigenze, che peraltro, potrebbero anche giustificare, ai sensi del comma 2 dell'art. 7, l'adozione di misure cautelari nelle more della partecipazione al procedimento.

5. - La giurisprudenza, infatti, ha affermato che il grado di urgenza necessario, che consente di omettere le garanzie partecipative, va valutato, di volta in volta, discrezionalmente in relazione alle circostanze ed alla conoscenza da parte dell'autorità amministrativa dei fatti, che risultino obiettivamente di tale gravità ed evidenza da non procrastinare ulteriormente l'adozione del provvedimento o da non richiedere l'apporto collaborativo dell'interessato (cfr., in argomento, Cons. Stato n. 3581 del 2013) e che comunque

l'urgenza qualificata che, ai sensi dell'art. 7 della l. 241/90, consente all'Amministrazione di derogare all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento non può che attenersi al singolo procedimento e trovare giustificazione nelle esigenze proprie e peculiari del singolo procedimento (cfr. Cons. Stato n. 3048 del 2013).

Pertanto l'Amministrazione, che ritenga esistenti i presupposti di celerità che legittimano l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, deve dare contezza, nel provvedimento finale, dell'urgenza atteso che le ragioni della speditezza devono essere poste a raffronto con le esigenze di tutela del contraddittorio, soprattutto nel caso in cui il provvedimento da adottare consista nel ritiro o nella modificazione di un atto favorevole per i destinatari con conseguente venir meno di un effetto positivo per i destinatari (cfr., ancora, T.A.R. Lazio n. 1663 del 2013).

6. - Nel caso in esame manca nel provvedimento impugnato qualsiasi individuazione delle ragioni di urgenza ed indifferibilità- pur in parte rilevanti , considerando che il provvedimento è stato adottato appena quattro giorni dopo i fatti- che avrebbero potuto giustificare l'omesso previo avviso

dell'inizio del procedimento. Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, l'Amministrazione dovesse comunicare l'avvio del relativo procedimento.

In primo luogo, il ricorrente ha dedotto circostanze di fatti relative alla sua assenza dal Centro di Castelnuovo di Porto il giorno della protesta, essendosi recato presso la Questura di Roma per questioni relative al soggiorno, circostanze dichiarate ai Carabinieri della stazione di Castelnuovo di Porto e confermate dagli uffici della Questura, in base alla nota depositata in giudizio dall'amministrazione il 21 gennaio 2015. Dalla relazione del responsabile del centro, richiamata nel provvedimento impugnato risulta, che il ricorrente ha partecipato con altri ospiti del centro di accoglienza, ad una azione di protesta consistita nell'impedire l'ingresso e l'uscita agli operatori e poi "degenerata con lanci di sassi ed oggetto contundenti vari".

In base ai documenti versati in atti, anche successivamente al riesame disposto dal Tribunale, i partecipanti alla protesta non risultano identificati né al momento di partecipazione alla protesta o all'attività relativa alla chiusura del cancello di ingresso né, successivamente dai Carabinieri o dalla Polizia



intervenuti sul posto, ma solo tramite un elenco inviato dal responsabile del centro con la seguente dicitura: "ospiti che si sono resi tra i più violenti e protagonisti della protesta odierna".

Non risultando, quindi, la compiuta individuazione dei partecipanti alla protesta, vi erano elementi di fatto che avrebbe potuto apportare il ricorrente in sede di partecipazione al procedimento sia, come poi affermato dal ricorrente nel caso di specie, circa la sua effettiva presenza nel centro, sia relativamente alla concrete modalità di adesione alla protesta, tenuto anche conto che la stessa Amministrazione, nella nota depositata in giudizio il 21 gennaio 2015, ha confermato la presenza del ricorrente in Questura nella giornata del 15 maggio 2014.

7. - Inoltre, l'art 12 del d.lgs n. 140 del 2005, di attuazione della direttiva 2003/9/CE, che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, prevede la revoca delle misure di accoglienza da parte del prefetto con proprio motivato decreto, in una serie di ipotesi (mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente

asilo, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura - ufficio territoriale del Governo competente; mancata presentazione del richiedente asilo all'audizione davanti l'organo di esame della domanda, nonostante la convocazione sia stata comunicata presso il centro di accoglienza; presentazione in Italia di precedente domanda di asilo; accertamento della disponibilità del richiedente asilo di mezzi economici sufficienti per garantirsi l'assistenza), tra cui, alla lettera e), in caso di "violazione grave o ripetuta delle regole del centro di accoglienza da parte del richiedente asilo, ivi ospitato, ovvero comportamenti gravemente violenti".

Dal tenore testuale della norma e dal riferimento alla gravità dei comportamenti, risulta evidente l'attribuzione al Prefetto di un potere discrezionale nella valutazione dei comportamenti per i quali si arrivi alla revoca delle misure di accoglienza.

Anche sotto tale profilo era, quindi, necessario provvedere previo invio della comunicazione di avvio del procedimento.

8. - Né si può fare applicazione, nel caso di specie, della previsione di cui all'art 21-octies della legge n. 241 del 1990, non risultando in alcun modo, né a seguito dell'istruttoria disposta dal Tribunale, né da elementi dedotti dalla difesa

dell'Amministrazione, che il provvedimento non potesse essere di differente contenuto.

Il citato art 21-octies, secondo comma, contiene, infatti, due disposizioni: la prima, applicabile ai procedimenti vincolati; l'altra, relativa all'attività discrezionale, dispone che il provvedimento non sia annullabile "qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Tale norma, dunque, pone in capo all'Amministrazione l'onere di dimostrare, in caso di mancata comunicazione dell'avvio, che l'esito del procedimento non poteva essere diverso (cfr. Cons. Stato n. 3083 del 2012).

9. - Suscettibile di accoglimento appare, altresì, la censura relativa alla difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Nel caso di specie il Collegio ritiene che il provvedimento non risulti sufficientemente motivato anche con gli atti richiamati "per relationem", ovvero la relazione del responsabile del centro di accoglienza, in quanto da tali atti non vi è alcuno specifico riferimento alla posizione del ricorrente ma solo alla

complessiva situazione verificatasi nel centro nella giornata del 15 maggio 2014.

Si deve infatti anche considerare che l'art 12 del dlgs. 140 del 2005, di attuazione della direttiva n. 9 del 2003 richiede specificamente che il provvedimento di revoca sia motivato; inoltre l'art 16 paragrafo 3 della direttiva 9 del 2003, pur non immediatamente applicabile rinviando agli ordinamenti nazionali, ma da cui si possono trarre principi interpretativi delle relative norme interne di attuazione, afferma la natura sanzionatoria del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza nella ipotesi, poi prevista nell'ordinamento nazionale dall'art 12 lettera e), applicata nel caso di specie.

In base alla disciplina comunitaria "gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti". Inoltre, la norma comunitaria, prevede anche espressamente che le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2, e 3, siano adottate "in modo individuale, obiettivo e imparziale e motivate"

La natura sanzionatoria del provvedimento, nei casi nei quali il presupposto di fatto sia costituito dalle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o dalla gravità dei comportamenti violenti rafforza l'obbligo di motivazione con riferimento alle circostanze individuali rilevanti quali presupposto per l'adozione di una tale misura.

10. – In ragione delle suesposte osservazioni, quindi, il ricorso è fondato e deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato.

In considerazione dalla particolarità della situazione in fatto sussistono giusti motivi per la integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 26  
marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

, Presidente

, Consigliere

, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 15/04/2015**

**IL SEGRETARIO**

**(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)**