



Caso Haqbin: l'attuazione della pronuncia nel panorama europeo e  
italiano  
Chiara Cuttitta

Il 6 maggio scorso, il [Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana](#) (di seguito T.A.R. Toscana) ha annullato i provvedimenti con i quali la Prefettura di Lucca aveva disposto, in applicazione dell'art. 23, 1 lett.e) del d.lgs. 142/2015, attuativo dell'art. 20,4 della direttiva 2013/33/UE, la revoca delle misure di accoglienza nei confronti di due richiedenti protezione internazionale. Secondo il Tribunale, infatti, l'art. 23,1 lett.e), nel prevedere che il Prefetto dispone la revoca delle condizioni di accoglienza in caso di *“violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture (...) ovvero comportamenti gravemente violenti”*, non è compatibile con il diritto dell'Unione europea e segnatamente con l'interpretazione dell'art. 20,4 fornita di recente dalla Corte di Giustizia nel caso *Haqbin*, già [commentato](#) e [segnalato](#) su questa rivista e pertanto, ne ha disposto la disapplicazione.

Invero, mediante tale pronuncia, la Corte ha chiarito che le “sanzioni” applicabili dagli Stati membri, in virtù dell'art. 20,4 della direttiva 2013/33/UE (c.d. direttiva “accoglienza”), alle “gravi violazioni” delle regole dei centri, nonché ai “comportamenti gravemente violenti” dei richiedenti protezione internazionale ospiti degli stessi, non possono consistere nella revoca delle condizioni materiali di accoglienza. Residua, invece, in capo agli Stati, la possibilità di adottare, in simili casi, misure diverse e meno radicali della revoca (Per. es. il trasferimento in altro centro o la collocazione del richiedente in un'area separata dello stesso) a patto, in ogni caso, di assicurare il rispetto delle condizioni di cui al par. 5 e in particolare, del principio di proporzionalità e della dignità umana. In realtà l'art. 20,4 della direttiva accoglienza, nell'assegnare facoltà agli Stati membri di adottare “sanzioni” per il caso di “gravi violazioni delle regole dei centri” e/o “comportamenti gravemente violenti”, aveva favorito la diffusione di normative nazionali fortemente differenziate, ma soprattutto, stante la vaghezza della norma, l'adozione di nozioni particolarmente ampie, tanto del concetto di “gravi violazioni delle regole dei centri”, quanto delle “sanzioni” applicabili in tali casi, che ricomprendono, per l'appunto, la revoca temporanea e/o definitiva delle misure di accoglienza (Sul punto si veda ECRE, *Withdrawal of reception conditions of asylum seekers An appropriate, effective or legal sanction?* [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida\\_brief\\_withdrawalconditions.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_brief_withdrawalconditions.pdf) pagg. 3-4.). In tale quadro, la pronuncia interpretativa della Corte, attesa la finalità propria dello strumento del rinvio pregiudiziale di garantire l'uniforme applicazione del diritto



dell'Unione (cfr. parere 8 marzo 2011, 1/09, I 1137, pt. 83), dovrebbe consentire una maggiore armonizzazione delle norme nazionali nell'ambito del c.d. sistema comune europeo di asilo, ove la mancanza di uniformità tra Stati membri resta un problema cruciale che l'attuale processo di revisione del sistema mira a limitare.

In un settore delicato, quale quello della revoca delle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, considerata la loro condizione di fragilità, sussistono, infatti, sensibili differenze nell'Unione europea. Emblematico in tal senso è il caso del Belgio, ove ha avuto origine il rinvio pregiudiziale nel caso *Haqbin*. La norma nazionale in questione consentiva la revoca (anche solo temporanea) delle condizioni di accoglienza nei confronti di un richiedente asilo minorenne, a titolo di sanzione per comportamenti violenti da lui tenuti all'interno della struttura dove era ospitato. La [normativa nazionale](#) ora in vigore, modificata nel corso del 2018, dunque in pendenza del rinvio pregiudiziale, qualifica, come "*gravi violazioni delle regole dei centri*", una molteplicità di comportamenti e prevede, per essi, una varietà di sanzioni, che spaziano dal mero richiamo formale all'esclusione definitiva dal centro di accoglienza. In Italia, invece, come sopra esposto, il legislatore ha previsto, all'art. 23, 1 lett. e) del d.lgs. 142/2015, la revoca delle misure di accoglienza quale unica misura sanzionatoria applicabile nella non meglio specificata ipotesi di una "*violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture (...) compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili*", ovvero di "*comportamenti gravemente violenti*".

Proprio in ragione delle incertezze legate all'interpretazione della norma, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, aveva proposto, in pendenza del ricorso sul caso *Haqbin*, un ulteriore [rinvio pregiudiziale](#), tendente a chiarire la portata delle "*gravi violazioni delle regole dei centri*". Protagonisti della vicenda erano, in questo caso, due cittadini nigeriani, ospiti di una struttura di accoglienza sita nel Comune di Lucca, deferiti nel luglio 2017 all'Autorità giudiziaria per il reato di furto aggravato e nei confronti dei quali era stata disposta la revoca delle condizioni materiali di accoglienza. Nello specifico, i richiedenti avevano sottratto alcuni indumenti da un cassonetto adibito alla raccolta di abiti usati, forzandolo, ma nemmeno la conclusione del procedimento penale per la particolare tenuità del fatto aveva potuto consentire il ripristino delle condizioni di accoglienza



revocate. Detto secondo rinvio è stato poi ritirato dal T.A.R. Toscana, il quale, ha correttamente ritenuto più rilevante, ai fini del decidere, la pronuncia sul caso Haqbin.

Invero, dalla pronuncia della Corte discende, anzitutto, il *dovere*, per ciascuna autorità - giudiziaria o amministrativa- degli Stati membri, di disapplicare la norma nazionale in contrasto con l'interpretazione qualificata dell'art. 20,4 della direttiva (v. CGUE, C-106/77, [Simmenthal](#); e C-198/01 [Consorzio Industrie Fiammiferi](#)). Tale è, per l'appunto, il caso italiano, ove la norma, prevedendo quale unica misura sanzionatoria la revoca, non lascia spazio ad alcuna interpretazione conforme. Pertanto, è nella consapevolezza della prevalenza delle norme del diritto dell'Unione, e della conseguente impossibilità di esimersi dal dovere di conformarsi all'interpretazione di queste ultime fornita dalla Corte di Giustizia, che il [Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana](#) ha correttamente provveduto, a disapplicare l'art. 23,1 lett. e) del d.lgs. 142/2015. I ricordati principi, che regolano il rapporto tra diritto dell'Unione e normativa nazionale contrastante, non sono apparsi, tuttavia, sufficienti ad eliminare incertezze e differenze applicative, avendo altri Tribunali amministrativi italiani, anche recentemente, confermato le misure di revoca disposte in attuazione dell'art. 23,1 lett. e) del d.lgs. 142/2015 ( Si vedano, ad esempio, [T.A.R. Lazio](#) , [T.A.R. Liguria](#), [T.A.R. Molise](#), [T.A.R. Lombardia-sezione Brescia](#)).

È pur vero che, come peraltro osservato dal T.A.R. Toscana, ricorrendo alla disapplicazione in questo caso rischia di crearsi un "vuoto normativo", in quanto le strutture, non avendo la possibilità di ricorrere a mezzi sanzionatori alternativi rispetto alla revoca, si trovano in sostanza private di strumenti idonei a garantire l'ordinata convivenza nei centri. Tuttavia, tale lacuna potrà essere colmata solo dal legislatore, cui spetta il compito di apportare "*le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie.*" (Corte Costituzionale sent. 11 luglio 1989 n. 389, [Provincia autonoma di Bolzano](#) e giurisprudenza ivi citata). Ciò significa, nel caso di specie, sostituire la misura della revoca con misure meno incisive, nel rispetto dei limiti indicati dalla Corte, con la consapevolezza che il sovraffollamento delle strutture si previene dotandosi di un numero adeguato di centri idonei a garantire, per servizi e personale presente, la dignità degli ospiti ivi destinati.



Caso Haqbin: l'attuazione della pronuncia nel panorama europeo e  
italiano  
Chiara Cuttitta

In termini più generali, le due vicende oggetto dei rinvii pregiudiziali sopracitati ben mettono in luce le problematiche associate alle clausole discrezionali non sufficientemente chiare, come quella formulata all'art. 20,4 della direttiva 2013/33/UE. Le norme nazionali di trasposizione poc'anzi esaminate, infatti, non soltanto attribuiscono un ampio potere alle autorità competenti per la loro applicazione, ma sono suscettibili di un impiego per così dire "strumentale", finalizzato non tanto, come dovrebbe essere, a garantire l'ordinata convivenza e la sicurezza dei richiedenti ospiti dei centri, quanto, piuttosto, a conseguire il risultato di una rapida diminuzione del numero delle persone accolte nelle strutture, altrimenti irrimediabilmente sovraffollate.

Attualmente, non risulta che i legislatori nazionali, probabilmente anche perché "distratti" dai recenti eventi pandemici, si siano interessati della questione. L'auspicio è che un contributo in questo senso possa venire anche dalla ripresa dei negoziati sulla riforma del sistema comune europeo di asilo. A tale proposito, la proposta di modifica avanzata dalla Commissione, tendeva ad escludere, come si evince dal memorandum esplicativo allegato alla stessa, la possibilità di revocare le condizioni materiali di accoglienza, ammettendo invece la possibilità di una riduzione o revoca dei sussidi economici riconosciuti, previa loro sostituzione, in questo secondo caso, con condizioni di accoglienza in natura e fermo restando che, come osservato da [UNHCR](#), anche queste misure dovrebbero garantire uno standard di vita in linea con il diritto internazionale. ( sul punto si veda, [COM/2016/0465 finale](#), art. 19 ).