

# IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI ACCESSO ALL'ACCOGLIENZA

Trieste - Festival Sabir - 11 maggio 2023

Avv. Francesco Mason – ASGI

- **DLGS 142/2015:** SPRAR (ora SAI) sistema ordinario di accoglienza dei richiedenti, i CAS sono una misura eccezionale
- **DL 30/2018:** esclusione dei richiedenti asilo dal SIPROIMI (ora SAI)
- **Nuovo capitolato 2018:** riduzione del corrispettivo per le attività di accoglienza nei CAS
- **DL 130/2020:** richiedenti asilo rientrano nel SAI, con servizi minori rispetto ai titolari di protezione
- **DL 20/2023:** richiedenti nuovamente esclusi dai SAI, riduzione dei servizi previsti nei CAS

# Obiettivi dell'accoglienza

Direttiva UE 2013/33

considerando

- 11) È opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a **garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.**
- (12) **L'armonizzazione** delle condizioni di accoglienza dei richiedenti dovrebbe contribuire a **limitare i movimenti secondari dei richiedenti** dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza.

Art. 17 «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**».

Sentenze Corte di Giustizia, causa c-233/18 del 12 novembre 2019  
e causa-422/21 dell'1 agosto 2022

**La normativa unionale** in materia di revoca delle misure di accoglienza **impedisce che il RA sia lasciato in una condizione di abbandono**, privato delle risorse per garantirsi sostentamento, alloggio e vestiario, per mancanza di proporzionalità e **perché lesiva della dignità umana**

Consiglio di Stato, sez. III, 15 dicembre 2022, n. 10999 – tali principi «si applicano a tutti i richiedenti protezione, a prescindere dalla loro condizione di vulnerabilità»

**CEDU Mss c. Belgio 22 novembre 2011:** le condizioni di estrema povertà materiale in cui era costretto a vivere in Grecia un richiedente asilo afgano al quale non è stata fornita accoglienza costituiscono **trattamenti inumani e degradanti** in violazione dell'art. 3 CEDU

**Consiglio di Stato olandese, 26 aprile 2023:** sospensione dei trasferimenti di richiedenti asilo in Italia per mancanza di una **adeguata accoglienza**

# ITER DELLA DOMANDA DI ASILO E DI ACCOGLIENZA



# CONDIZIONI DI ACCESSO ACCOGLIENZA

Art. 14, d.lgs. 142/2015

- Elemento soggettivo: essere un **richiedente asilo**
- Elemento oggettivo: **condizione di indigenza**



- **privo di mezzi sufficienti** a garantire una **qualità di vita adeguata** per il sostentamento proprio e dei propri familiari
- Viene provato con una **dichiarazione**

Art. 4, comma 4, d.lgs.

**142/2015** L'accesso alle misure di accoglienza **non sono subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori** rispetto a quelli espressamente richiesti dal presente decreto.

# LA MANIFESTAZIONE DELLA VOLONTA' DI CHIEDERE ASILO

Art. 26 D.Lgs. n. 25 del 2008

## Domanda di asilo

Manifestazione  
di volontà:

- frontiera
- questura



## Verbale C3

Redatto dalla  
Questura entro 3  
gg

(prorogabili di  
ulteriori 10 in casi  
di arrivi  
consistenti  
ravvicinati)



**Permesso di  
soggiorno per  
richiesta asilo**

(art. 4 dlgs 142/2015)

# IL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA

Art. 1, c. 2, D.Lgs. n. 142 del 2015: le misure di accoglienza di **dal momento della manifestazione della volontà** di chiedere la protezione internazionale.

TAR Veneto 1035/2022 Reg. Prov. Coll.: illegittimo il demandare l'accesso all'accoglienza al momento della formalizzazione del C3.

TAR Lombardia Milano ordinanza 209/2023 Reg. Prov. Coll.: la domanda di accoglienza può essere formulata **anche con PEC**

# Lo stato di indigenza

- La valutazione è effettuata dalla prefettura con **riferimento** all'importo **annuo dell'assegno sociale** (Art. 14, d.lgs. 142/2015)
- Consiglio di Stato sentenza n. 2386/2023, “per giustificare la revoca i **“mezzi sufficienti”** pari o superiori “all’importo annuo dell’assegno sociale” (il quale costituisce il **parametro legislativamente** stabilito per valutare l’adeguatezza delle risorse al proprio sostentamento), **devono essere di carattere stabile e/o duraturo** e, comunque, devono riferirsi ad un **arco temporale minimo di 1 anno** ed alle attuali condizioni dello straniero richiedente la protezione internazionale.”.

- La disponibilità **provvisoria di un alloggio** non fa cessare lo stato di indigenza
- Art. 17, par. 4, Direttiva 2013/33 «Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a **sostenere o a contribuire** a sostenere i costi dell'accoglienze e dell'assistenza sanitaria (...) qualora **siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo**»

# Alcune ipotesi di diniego illegittimo dell'accoglienza

1. La questura al momento della richiesta d'asilo **nega l'accoglienza**
2. La questura afferma che inserirà la persona in accoglienza **appena ci saranno posti liberi**
3. La questura al momento della manifestazione della domanda di asilo **non riscontra la domanda di accoglienza**

# Il diniego dell'accoglienza

Art. 15 del D.Lgs. n. 142/2015: **giurisdizione amministrativa**

Anche in mancanza di un **provvedimento tipico**

TAR Veneto 47/2023 Reg. prov. coll.: **La nota della Questura** con la quale viene negata l'accoglienza (anche senza consultare la Prefettura) **costituisce un ARRESTO PROCEDIMENTALE** a fronte dell'istanza manifestata dal richiedente protezione internazionale, di tal ch  essa risulta tale da superare l'inerzia dell'amministrazione.

Conseguentemente l'azione, avviata in via principale, ai fini dell'annullamento del suddetto diniego, pu  essere delibata in **termini di giudizio impugnatorio**.

# Il diniego per motivi soggettivi del richiedente

L'accoglienza può essere negata solo se **non sussiste la condizione di richiedente asilo o lo stato di necessità**

Sono irrilevanti altri elementi quali ad esempio

- **precedenti di polizia;**
- **provvedimenti di espulsione;**
- **notevole lasso di tempo** trascorso tra l'ingresso e la domanda di asilo  
(TAR Milano, sez. IV, 2 febbraio 2021, n. 305)
- La condizione di «**dublinante**» non può essere considerata ostativa all'accoglienza  
(TAR Milano, sez. III, 13 maggio 2022, n. 1121)

# La carenza di posti

Prefettura di Padova “al momento, considerata la ripresa degli sbarchi sulle coste della Sicilia e la futura assegnazione di quote di migranti da parte del Ministero dell’Interno anche nella regione Veneto, **non risulta possibile l’utilizzo del sistema straordinario dei Centri di cui all’art. 11 del d.lgs. 142/2015”**

# Il sistema dell'accoglienza non prevede un limite di posti

- Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di accoglienza o a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, **l'accoglienza può essere disposta dal prefetto in strutture temporanee, appositamente allestite** (art. 11, comma 1, D.Lgs. 142/2015).
- il richiedente **può essere trasferito** in un centro di una provincia diversa (art. 15, comma 4, D.Lgs. 142/2015)

# L'irrilevanza della carenza di posti in accoglienza

TAR Veneto sent. 47 del 2023

Risulta illegittimo il diniego formulato dall'amministrazione, laddove si rappresenta l'impossibilità di individuare il centro di accoglienza disponibile per accogliere il ricorrente.

Sussiste, infatti, un **obbligo** comunque a carico dell'amministrazione di intervenire, anche in caso di carenza di posti disponibili, **attraverso l'individuazione di altre soluzioni**, provvisorie, al fine **di assicurare in ogni caso i livelli di assistenza in favore dei richiedenti la protezione internazionale, che si trovino in stato di indigenza.**

# La mancata risposta dell'amministrazione

Art. 2 Legge 241 del 1990: ogni procedimento si deve concludere con un **provvedimento espresso entro il termine** previsto dalla legge

- Di che tipo di silenzio si tratta?
- Quale è il termine per la conclusione del procedimento?
- Da quando decorre?

# Silenzio inadempimento - Termini del procedimento di accoglienza

- D.lgs. 142/2015 non contiene alcuna disposizione specifica relativa al termine di conclusione di tale particolare procedimento amministrativo.
- In mancanza di una norma specifica, deve ritenersi che trovi applicazione la regola generale di cui all'art. 2, comma 2 l. 241/1990, che prevede un **termine di 30 giorni decorrente dal ricevimento dell'istanza di parte** se il procedimento è ad iniziativa di parte. ( TAR Veneto Sent. 43/2023 Reg. prov. coll., TAR Lombardia Milano 191/2023 Reg. prov. coll.)
- Dies a quo: **domanda di accoglienza** (TAR Lombardia Milano ordinanza 209/2023 Reg. Prov. Coll.: la domanda di accoglienza può essere formulata **anche con PEC**)

# L'azione avverso il silenzio della P.A.

- testimonianza o pec a Questura e Prefettura;
- art. 31 del d.lgs. 104/2010: “Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, **non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento**”.
- **Termini processuali dimezzati**

# Atto soprassessorio

- “la posizione delle persone segnalate sarà tenuta in debita considerazione, non appena risulti possibile”
- La Prefettura di Rovigo, “Al riguardo, in ragione dei costanti ed ingenti arrivi di stranieri richiedenti protezione internazionale susseguitisi nelle ultime settimane dell’attuale saturazione dei posti disponibili nei centri di accoglienza straordinari della provincia, spiace comunicare che, **al momento non è possibile soddisfare le sopraccitate richieste di inserimento**” “Giova rammentare che, nonostante le criticità riscontrate per il reperimento di ulteriori posti, quest’**Ufficio soddisfa l’istanza di inserimento dei cittadini stranieri** richiedenti protezione internazionale sia provenienti da gli sbarchi del Mar Mediterraneo sia della cosiddetta rotta balcanica, come avvenuto anche lo scorso 26 ottobre, nei confronti di cittadini stranieri per i quali era stata avanzata dalla S.V. la medesima istanza”

# Atto soprassessorio

- con il quale la P.A. non fa che rinvviare *sine die* la soddisfazione dell'interesse alla conclusione del procedimento amministrativo
- Un contegno di questo tipo è senz'altro elusivo dell'obbligo di conclusione del procedimento amministrativo, perché **comporta una illegittima dilazione dei tempi del procedimento** capace di compromettere in radice il principio di certezza dei tempi e dell'azione amministrativa.
- È chiaro, infatti, che **l'atto soprassessorio lede radicalmente le legittime aspettative del cittadino**, il quale finisce con il dover registrare un contegno dilatori ed ostruzionistico da parte della P.A. (T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II, sentenza 14 luglio 2016, n. 1130).



può essere azionato lo strumento del rito del silenzio.

# Cumulo di azioni

- Art. 32 C.p.a.
- T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV Sent., 28/10/2010, n. 7139 «attesa la soggezione delle due azioni come sopra intentate a differenti riti, deve essere ritenuto applicabile, ai sensi dell'art. 32 cit., **il rito ordinario** (a cui è soggetta l'azione di annullamento)».

# Istanza cautelare collegiale

«la specialità del rito del silenzio non osta alla configurabilità di una fase cautelare, da ritenersi immanente a qualsiasi rito per la salvaguardia delle esigenze di effettività della tutela giurisdizionale» TAR Lombardia Milano ord. 1993/22 prov. coll. e TAR Veneto ord. 14/2023 reg. proc. cau.

# Istanza cautelare monocratica

- Art. 56, c. 1, C.p.a.

## TAR Veneto decreto 13 dicembre 2022:

- La tutela cautelare può essere concessa anche nel rito contro il silenzio
- Presupposto è «la sola sussistenza delle **condizioni di estrema urgenza**»
- il vaglio della pretesa illegittimità del contestato silenzio dell'amministrazione resta riservato alla sede collegiale.

Idem TAR Lazio Roma decreto 8006/2022 Reg. prov. cau. TAR Puglia Lecce decreto 60/2023 Reg. prov. cau.

# Risarcimento del danno

- **Risarcimento per fatto illecito**, consistente nel mancato adempimento della PA all'obbligo di dare accoglienza
- Art. 2 bis Legge 241/1990 «La P.A. è tenuta al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'**inosservanza dolosa o colposa** del termine di conclusione del procedimento»
- Va proposta al **TAR**, **assieme all'azione principale** o autonomamente
- Art. 117 c. 6 cpa – azione di risarcimento avanti al TAR esperibile anche **congiuntamente a quella contro il silenzio**

Cons. Stato, adunanza plenaria n. 7 del 2021 «La responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di **responsabilità da fatto illecito** aquiliano», quindi:

- **non viene risarcito il mero ritardo**, ma necessario accertare che vi sia stata la **lesione di un bene della vita**
- deve fornirsi prova **dell' an e del quantum** del danno prodottosi nella sfera giuridica del privato Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2016, n. 3059
- dimostrare il **nesso di causalità** tra comportamento inerte e il pregiudizio
- prova dell'elemento soggettivo (**dolo o colpa**) del danneggiante

# Risarcimento del danno patrimoniale

- T.A.R. Lombardia sent. 1664/2021: il ricorrente può far valere «quanto al **danno patrimoniale**, la lesione del suo interesse a percepire, per il periodo intercorrente fra la data di adozione del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza e quello di adozione del provvedimento di ripristino, **il contributo economico** erogato dalla Prefettura ai soggetti formalmente ammessi al sistema».

# L'accoglienza dopo il DL 20/23

I richiedenti asilo vengono esclusi dal **SAI**



Rimangono nei **CAS** per tutta la procedura di asilo



In mancanza di posto nei CAS il richiedente viene inserito «per il tempo strettamente necessario» in **strutture di accoglienza provvisorie**

# I servizi di accoglienza nei CAS

## Vengono mantenuti

- Vitto e alloggio
- Assistenza sanitaria
- Assistenza sociale
- Mediazione linguistica - culturale

## Vengono eliminati

- Assistenza psicologica
- Corsi di lingua italiana
- Orientamento legale
- Orientamento al territorio

Art. 17 direttiva 2013/33 «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**».

# Nel Sistema d'Accoglienza e Integrazione

## Possono essere inseriti soltanto i richiedenti asilo

- provenienti dai **corridoi umanitari** o programmi di evacuazione o reinsediamento
- i cittadini afgani evacuati dalle
- autorità italiane
- soggetti **vulnerabili** 

### Nonché i titolari di permessi per:

- Protezione internazionale
- Protezione speciale tranne cause di esclusione
- Ex MSNA in proseguito amministrativo
- Cure mediche
- Violenza domestica
- Calamità
- Particolare valore civile
- Casi speciali

- disabili
- anziani
- donne in stato di gravidanza
- minori
- genitori singoli con figli minori
- vittime di tratta
- gravi malattie o disturbi mentali
- vittime di torture, stupri, gravi forme di violenza fisica, psicologica o sessuale
- mutilazioni genitali

[francescomason@laboriodidiritto.it](mailto:francescomason@laboriodidiritto.it)

