



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 249 del 2022, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Bassi e Martine  
Menna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Bologna, in persona del legale  
rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege in Bologna, via  
A. Testoni, 6;

*per l'annullamento*

*previa suspensiva*

- del provvedimento emesso dalla Prefettura – Ufficio Territoriale del  
Governo di Bologna prot. n. -OMISSIS-/Area IV notificato in data 27  
gennaio 2022 e con cui è stata disposta la revoca delle misure di accoglienza a  
favore del ricorrente e la contestuale ingiunzione allo stesso di versare la  
somma di € 21.031,97\* equivalente ai “costi sostenuti per le misure di cui ha  
indebitamente usufruito...pari al costo pro capite/pro die pattuito  
dall'Amministrazione, comprensivo di IVA e pocket money, per la gestione  
del servizio di accoglienza con l'Ente gestore moltiplicato per il numero di

giorni in cui il richiedente ha usufruito del beneficio sine titulo, dal gennaio 2020 ad oggi, fatta salva ogni successiva più accurata valutazione”;

- di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali al già menzionato provvedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell' U.T.G.

- Prefettura di Bologna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.-Espone l'odierno ricorrente, cittadino del Ghana, di essere giunto in Italia da diversi anni, di aver presentato domanda di permesso di soggiorno per protezione internazionale e di esser stato accolto nel centro di accoglienza “-OMISSIS-(Bo) gestito dall'associazione Mondo Donna Onlus.

Successivamente il ricorrente ha svolto attività di lavoro subordinato realizzando a partire dall'anno 2020 redditi superiori alla soglia del reddito minimo coincidente con l'importo dell'assegno sociale (5.983,64 euro). Rappresenta inoltre di aver presentato opposizione al g.o. avverso il provvedimento della competente Commissione Territoriale con il quale è stata rigettata la domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

Con provvedimento notificato il 27 gennaio 2022 la Prefettura di Bologna ha disposto la revoca delle misure di accoglienza a favore del ricorrente e la contestuale ingiunzione allo stesso a versare la somma di 21.031,97 euro quale rimborso dei costi sostenuti per le misure di cui ha indebitamente usufruito sulla base del costo lordo “pro capite die” pattuito dall'Amministrazione, comprensivo di Iva e pocket money.

Il ricorrente ha dunque lasciato il centro di accoglienza il 2 febbraio 2022 in esecuzione del suindicato provvedimento.

Con il ricorso in esame l'odierno istante ha impugnato il suindicato provvedimento, deducendo motivi così riassumibili:

I) Violazione e falsa applicazione dell'art 3 L.241/90, dell'art. 20 par. 3 della Direttiva n. 2013/33/UE e dell'art. 23 d.lgs. 142/2015 interpretato alla luce degli artt 17, 18, 20 direttiva 33/2013/UE, omessa o carente motivazione. Eccesso di potere per motivazione incoerente o incongrua, omessa istruttoria, travisamento dei presupposti. Illegittimità incongruità ed irragionevolezza della revoca: il legislatore italiano non avrebbe previsto una riduzione dell'accoglienza in luogo della revoca ovvero senza alcuna gradualità e proporzionalità della misura di carattere sanzionatorio, si da non garantire un tenore di vita dignitoso per il richiedente la protezione; sarebbe del tutto incongruo e incoerente procedere al recupero integrale anche per il periodo in cui l'Amministrazione era o doveva essere a conoscenza dell'attività lavorativa, avendo la revoca in questione natura sanzionatoria basandosi sul presupposto dell'avvenuto occultamento delle risorse finanziarie.

II) Violazione e falsa applicazione dell'art 3 L.241/90, dell'art. 20 par. 3 della Direttiva n. 2013/33/UE e dell'art. 23 d.lgs. 142/2015 interpretato alla luce degli artt 17, 18, 20 direttiva 33/2013/UE, omessa o carente motivazione. Eccesso di potere per motivazione incoerente o incongrua, omessa istruttoria, travisamento dei presupposti. Illegittimità incongruità ed irragionevolezza del rimborso richiesto: l'Amministrazione avrebbe emesso la revoca non tenendo conto di tutti i presupposti di legge ed anzi basandosi su fatti non veritieri e su indagini istruttorie incomplete, senza comunicare - come avrebbe dovuto - al ricorrente l'avvenuto superamento dei requisiti per la permanenza nel centro di accoglienza; la restituzione per intero delle somme sarebbe cosa ben diversa dal rimborso prevista dall'art. 17 par. 4 della Direttiva 2013/33/UE; l'obbligazione di restituzione dovrebbe in ogni caso computarsi con riferimento alle singole mensilità e non annualmente; quanto al quantum

dell'ingiunzione l'importo richiesto dalla Prefettura non potrebbe semplicemente coincidere con la spesa sostenuta dall'Amministrazione per il singolo ospite dal momento che l'importo "pro die" e "pro capite" pari a 28,29 euro pattuito con il gestore della struttura includerebbe costi non addebitabili.

Si è costituito il Ministero dell'Interno depositando ampia memoria eccependo l'infondatezza di tutti i motivi "ex adverso" proposti, poiché in sintesi: - l'impugnata revoca, diversamente da quanto prospettato nel ricorso, non avrebbe carattere sanzionatorio essendo irrilevante l'elemento psicologico, trattandosi di atto vincolato a tutela dell'interesse erariale; - la direttiva 2013/33/UE prevede espressamente il rimborso "integrale o parziale"; - diversamente da quanto argomentato non sarebbe pervenuta alla Prefettura alcuna comunicazione di variazione del reddito, non rilevando quella alla cooperativa che è soggetto terzo; - in ogni caso la mancata informazione al beneficiario non sarebbe causa ostativa al recupero, venendo in questione successivamente alla cessazione dello stato di indigenza un'obbligazione restitutoria avente ad oggetto il recupero delle spese indebitamente sostenute dall'Amministrazione, nell'arco di tempo compreso tra il momento in cui sono venuti a mancare i presupposti costitutivi della misura (ciò che si verifica quando l'interessato abbia conseguito un reddito superiore all'assegno sociale) e la definitiva cessazione di questa.

Alla camera di consiglio del 27 aprile 2022 con ordinanza n. 236/2022 la domanda incidentale cautelare è stata accolta "Rilevato che, impregiudicata ogni valutazione in ordine alla fondatezza o meno delle doglianze di gravame, il provvedimento impugnato nella parte in cui ingiunge al ricorrente il pagamento dell'importo di euro 21.031,97 a titolo di rimborso delle spese sostenute in ragione per presenza del cittadino extracomunitario nel centro di accoglienza, appare arrecare un danno grave ed irreparabile; che pertanto, la determinazione impugnata, in parte qua appare meritevole, quanto ai suoi effetti, di essere sospesa."

In prossimità della trattazione nel merito parte ricorrente ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso tra l'altro evidenziando come il recupero integrale preteso dalla Prefettura non garantirebbe un tenore di vita dignitoso al richiedente la protezione internazionale come riconosciuto dall'art. 20 par. 5 della direttiva 2013/33/UE.

Alla pubblica udienza del 26 ottobre 2022, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità del provvedimento con cui la Prefettura di Bologna ha disposto la revoca delle misure di accoglienza a favore del ricorrente e la contestuale ingiunzione al pagamento della somma di 21.031,97 euro a rimborso dei costi sostenuti per il periodo in cui ne ha indebitamente usufruito ovvero da gennaio 2020 al febbraio 2022.

Lamenta il ricorrente in particolare quanto al contestato recupero la violazione del proprio legittimo affidamento derivante dall'aver consentito l'Amministrazione la permanenza nel centro di accoglienza pur nel periodo di asserita conoscenza del percepimento di un reddito superiore alla soglia economica consentita, invocando anche la violazione della direttiva 2013/33/UE. Contesta inoltre la quantificazione delle somme chieste a rimborso a copertura dei costi.

2.- Il ricorso va in parte respinto ed in parte accolto, per le seguenti ragioni.

3.- In punto di fatto giova rilevare come il ricorrente una volta ricevuta la comunicazione della revoca abbia pressoché immediatamente lasciato la struttura di accoglienza di Castel d'Argile in esecuzione del provvedimento.

Anche a non voler considerare tale comportamento in termini di acquiescenza va rilevato che l'interesse attuale del ricorrente all'annullamento si concentra soprattutto (se non esclusivamente) nei confronti del consequenziale atto di intimazione, indubbiamente di portata direttamente lesiva.

4.- Preliminarmente alla disamina dei motivi in diritto giova ricostruire, per quel che qui interessa, il quadro normativo comunitario ed interno di riferimento.

Quanto alla normativa nazionale l'art. 14 d.lgs. n. 142/2015 dispone che "1. 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, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto. (...). 3. Al fine di accedere alle misure di accoglienza di cui al presente decreto, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, dichiara di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza di cui al comma 1 è effettuata dalla prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale."

L'art. 23 d.lgs. 142/2015 dispone a sua volta che "1. 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 d'accoglienza in caso di: .....*omissis*.....d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti.

Relativamente al versante comunitario l'art. 9, comma 9 direttiva 2013/33/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale" prevede che "Gli Stati membri possono esigere un rimborso integrale o parziale delle spese sostenute, allorché vi sia stato un considerevole miglioramento delle condizioni finanziarie del richiedente o se la decisione di accordare tali prestazioni è stata adottata in base a informazioni false fornite dal richiedente."

L'art. 17 della citata direttiva dispone inoltre che "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. 2. 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. 3. 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. 4. 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 previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo. Qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente un rimborso.”

5.- Così ricostruito il quadro normativo ritiene anzitutto il Collegio come la previsione del rimborso delle spese sostenute per l'accoglienza di cui alla suesposta normativa interna sia coerente con le citate disposizioni della direttiva 2013/33/UE prevedendo espressamente quest'ultima che i beneficiari dell'accoglienza siano tenuti a sostenerne anche integralmente i costi qualora emerga la disponibilità di mezzi economici sufficienti.

Detto rimborso risulta del tutto consequenziale alla contestuale revoca della misura di accoglienza la quale al di là del “nomen iuris” - come noto non vincolante per l'interprete - appare espressione di un potere del tutto vincolato volto alla tutela dell'interesse pubblico erariale, venendosi a determinare a carico dell'”accipiens” una obbligazione restitutoria per la prestazione indebitamente ottenuta (T.A.R. Friuli-V. Giulia sez. I, 12 marzo

2019, n. 115) relativamente al periodo in cui si è verificata la disponibilità di sufficienti mezzi economici.

Va dunque esclusa la natura sanzionatoria, diversamente dalla revoca sempre prevista dal citato art. 23 ma per ragioni diverse ovvero per l'ipotesi di cui alla lett. e) della "violazione grave e ripetuta delle regole della struttura" (*ex multis* T.A.R. Calabria Catanzaro sez. II, 7 ottobre 2021, n. 707) risultando nel caso di specie irrilevante l'elemento psicologico del destinatario dell'accoglienza così come la stessa comunicazione o meno all'Amministrazione della disponibilità di un reddito sufficiente, la quale rileva esclusivamente per le modalità del recupero (come si dirà più avanti).

Si è al cospetto invece di una decadenza dalla concessione della misura assistenziale a tutela dell'interesse pubblico erariale (T.A.R. Friuli-V. Giulia sez. I, 12 marzo 2019, n. 115) espressione di un potere di verifica, accertamento e controllo di natura doverosa, a fronte della quale sussistono posizioni di interesse legittimo, in ragione della ritenuta carenza in capo al destinatario del requisito originario dell'impossidenza, con conseguente giurisdizione esclusiva del g.a. ex art.133, c. 1, 1 lett. b) c.p.a.. comprensiva delle consequenziali questioni patrimoniali.

6.- D'altronde - secondo giurisprudenza pacifica - il discrimine fra giurisdizione del g.a e g.o. va posto, non già in base alla natura vincolata o meno dei provvedimenti contestati, in quanto occorre avere riguardo, in sede di verifica della natura della corrispondente posizione soggettiva del privato, alla finalità perseguita dalla norma primaria, per cui quando l'attività amministrativa, ancorché a carattere vincolato, tuteli in via diretta l'interesse pubblico, la situazione vantata dal privato non può che essere protetta in via mediata, così assumendo consistenza di interesse legittimo (*ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 30 luglio 2008, n. 7; T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 9 ottobre 2017, n. 2357).

7.- Parimenti infondato è il motivo relativo alla presunta retrodatazione del recupero.



Come già rilevato da condivisibile giurisprudenza se, da un lato, le misure in questione decadono dalla comunicazione della revoca, dall'altro lato, l'obbligo di restituzione delle spese sostenute per il sostentamento emerge sin dal momento in cui sono venuti meno i presupposti reddituali, così da qualificare come indebite le provvidenze di cui il richiedente asilo abbia goduto successivamente alla cessazione dello stato di indigenza. Da questa angolazione, non si ravvisa pertanto una vera e propria retrodatazione degli effetti del provvedimento i quali si producono solo a partire dalla data in cui esso è stato ritualmente portato a conoscenza dell'interessato, bensì l'enunciazione di una contestuale obbligazione restitutoria avente ad oggetto il recupero delle spese indebitamente sostenute dall'Amministrazione, nell'arco di tempo compreso tra il momento in cui sono venuti a mancare i presupposti costitutivi della misura (ciò che si verifica quando l'interessato abbia conseguito un reddito superiore all'assegno sociale) e la definitiva cessazione di questa (si veda ancora T.A.R. Friuli-V. Giulia sez. I, 12 marzo 2019, n. 115).

8.- Non possono invece essere esaminate ai sensi del disposto di cui all'art. 40 c.p.a. le lagnanze mosse nei confronti della quantificazione delle somme richieste, in considerazione della evidente genericità, limitandosi parte ricorrente a denunciare la non corrispondenza tra la "restituzione" richiesta e il "rimborso" previsto dall'art. 17 par. 4 Direttiva 2013/33/UE, rimborso delle spese sostenute che peraltro ai sensi dell'art. 9 c. 9 può essere "parziale o integrale". Parte ricorrente invero lamenta anche l'incongruenza del parametro costituito dal costo contrattuale "pro die" e "pro capite" pattuito con il soggetto gestore per la determinazione delle somme oggetto di rimborso, tuttavia senza indicare quali costi siano concretamente esorbitanti dalle "condizioni materiali di accoglienza" di cui alla citata normativa interna e comunitaria.

9.- Alla luce delle suesposte argomentazioni le doglianze di violazione di legge ed eccesso di potere di cui ad entrambi i motivi di gravame non meritano adesione.

10.- Ritiene invece il Collegio fondate le lagnanze volte a contestare il difetto di proporzionalità, solidarietà e rispetto della dignità umana e di violazione dell'art. 17 par. 4 della Direttiva 2013/33/UE nella parte relativa alle sole modalità del recupero, effettuate in unica soluzione senza alcuna ponderazione della buona fede e dello status di richiedente asilo dell'”accipiens”, si da incidere in misura eccessiva sulle esigenze di vita.

L'odierno ricorrente risulta infatti percettore di un reddito che seppur superiore all'importo annuo dell'assegno sociale risulta assai modesto, si da non poter adempiere all'obbligo restitutorio se non a fronte di sacrifici sproporzionati. Non risulta invero provata da parte del ricorrente la circostanza dell'aver prontamente comunicato, seppur al solo gestore del centro di accoglienza, l'inizio del rapporto di lavoro subordinato senza dunque occultamento della propria capacità reddituale, pur potendosi ipotizzare - secondo un criterio di normalità - la conoscenza o quantomeno la conoscibilità da parte del gestore della prestazione lavorativa.

Ciononostante è indubbio che il richiedente la protezione internazionale goda di uno specifico status (*ex multis* Corte giustizia UE grande sezione, 22 febbraio 2022, n. 483) per quanto connotato da temporaneità e provvisorietà, si che la pretesa dell'Amministrazione al recupero del debito in unica soluzione sia illegittima, potendo peraltro la rateizzazione rispondere anche allo stesso interesse pubblico erariale, agevolandone l'adempimento.

11.- Conclusivamente il ricorso va respinto quanto all'atto di revoca ed in parte accolto quanto alla conseguenziale ingiunzione per il recupero dell'indebito, con l'effetto dell'annullamento in “parte qua”.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite sia per la complessità delle questioni esaminate che per la reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte

lo respinge ed in parte lo accoglie, nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla l'atto di ingiunzione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

Laura Patelli, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Paolo Amovilli**

**IL PRESIDENTE**

**Andrea Migliozi**

**IL SEGRETARIO**