



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 il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 138 del 2020, proposto da Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Praticò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, n. 21;

per l'annullamento

del provvedimento della Prefettura UTG di Torino prot. uscita n.0205076/19 Area IV, Prot. Uscita n.0210813 del 5 dicembre 2019 comunicato a mezzo PEC in data 5 dicembre 2019;

del presupposto parere del Ministero dell'Interno - Dipartimento Per Le Libertà Civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'asilo - Ufficio II, prot. Ingresso Prefettura n. 0210166 del 5 dicembre 2019 con cui

è stata rigettata la richiesta dell'ASGI di accedere e visitare il Centro di Permanenza per il Rimpatrio "Brunelleschi" di Torino;
nonché di tutti gli ulteriori atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica, celebrata con modalità telematica, del giorno 24 marzo 2021 la dott.ssa Flavia Risso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il gravame indicato in epigrafe, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (in seguito A.S.G.I.) ha impugnato il provvedimento della Prefettura di Torino e il presupposto parere del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo - Ufficio II, con cui è stata rigettata la richiesta dell'A.S.G.I. di accedere e visitare il Centro di Permanenza per il Rimpatrio "Brunelleschi" di Torino.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno.

Con ordinanza n. 238 del 30 aprile 2020 questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini del riesame.

In data 10 novembre 2020 l'Amministrazione ha depositato in giudizio il provvedimento prot. n. 0107232 del 26 giugno 2020 nel quale si legge che, in ottemperanza all'ordinanza di questo Tribunale la Prefettura di Torino aveva proceduto al riesame del provvedimento impugnato e che, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento Unico dei CEI, approvato con D.M. del 20 ottobre 2014, la Direzione Centrale per i servizi civili dell'immigrazione e l'asilo del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione si era nuovamente espresso sulla questione.

Con ordinanza n. 819 del 9 dicembre 2020 questo Tribunale, ai sensi dell'art. 73 del codice del processo amministrativo, ha evidenziato la sussistenza di una possibile questione, rilevabile d'ufficio, di improcedibilità del ricorso, atteso che l'Avvocatura dello Stato, in data 10 novembre 2020, aveva depositato in giudizio un nuovo provvedimento, prot. n. 107232 datato 26 giugno 2020, adottato dalla Prefettura di Torino in ottemperanza all'ordinanza di riesame di questo Tribunale n. 238 del 30 aprile 2020, nel quale l'Amministrazione aveva dichiarato che la Direzione Centrale per i servizi civili dell'immigrazione e l'asilo del Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione si era nuovamente espressa in senso negativo. La ricorrente, in data 19 gennaio 2021, ha depositato in giudizio una memoria sulla questione sollevata con l'ordinanza n. 819 del 9 dicembre 2020.

All'udienza del 24 marzo 2021, celebrata con modalità telematica, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - *In primis*, il Collegio, *re melius perpensa*, ritiene che il provvedimento della Prefettura del 26 giugno 2020 sia stato adottato in mera esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 238 del 30 aprile 2020 di questo Tribunale. Invero, nel provvedimento si precisa “in ottemperanza all'Ordinanza del TAR Piemonte del 30/04/2020, che ha accolto, ai fini del riesame, l'istanza cautelare presentata da codesto Ente...”.

A ciò si aggiunga che, come ha evidenziato la ricorrente nella memoria del 19 gennaio 2021, il parere della Direzione Centrale per i servizi civili dell'immigrazione e l'asilo del Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, di fatto, si è limitata a ribadire quanto già affermato in punto di legittimazione nel precedente parere, integrando pertanto gli estremi di un atto meramente confermativo che non richiede di essere autonomamente impugnato (sul punto, tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1805).

Si ritiene pertanto che il ricorso sia procedibile.

Si passa quindi a valutare il merito del gravame.

2. – Il ricorso è fondato e va accolto per le assorbenti censure sotto esaminate.

2.1 –La ricorrente nel gravame deduce il difetto di motivazione poiché l'Amministrazione si sarebbe limitata a comunicare che il Ministero dell'Interno aveva espresso parere negativo in ordine all'istanza di accesso e che anche il parere del Ministero si sarebbe limitato ad alludere alla non appartenenza dell'A.S.G.I. alla categoria dei soggetti cui sarebbe consentito l'accesso e all'esistenza di non meglio chiarite esigenze di ordine e sicurezza pubblica.

La ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990 in quanto l'Amministrazione non avrebbe provveduto a trasmettere la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza con preclusione stessa alla possibilità di formulare osservazioni.

Il Collegio ritiene di poter valutare congiuntamente tali censure perché strettamente connesse.

In via preliminare, a livello eurounitario, il Collegio osserva che l'art. 16, comma 4 della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE “Direttiva del parlamento europeo e del consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare” recita: “I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione”.

Sempre a livello europeo, l'art. 10, comma 4 della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/33/UE “direttiva del parlamento europeo e del consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)”, recita “Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte

limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso”.

A livello nazionale, l'art. 7, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, rubricato “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale” dispone quanto segue: “E' consentito l'accesso ai centri di cui all'articolo 6, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR in base ad accordi con la medesima organizzazione, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli altri soggetti indicati nelle direttive del Ministro dell'interno adottate ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, con le modalità specificate con le medesime direttive” e il successivo comma 3 precisa che “Per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri di cui all'articolo 6, l'accesso ai centri può essere limitato, purché non impedito completamente, secondo le direttive di cui al comma 2”.

Il regolamento ministeriale 20 ottobre 2014, rubricato “criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni”, all'art. 6, rubricato “accesso ai centri”, indica una serie di soggetti, che possono accedere al centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura, quali, ad esempio, i membri del Governo e del Parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio

assistente; i membri del Parlamento europeo, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente; i magistrati nell'esercizio delle funzioni; i delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) o suoi rappresentanti autorizzati; il Garante nazionale per la tutela dei diritti delle persone detenute.

Al secondo comma dell'art. 6 è poi previsto l'accesso al centro, però previa autorizzazione della Prefettura, anche ad "altri soggetti che ne facciano motivata richiesta"; in tal caso, al comma 5 è previsto che la Prefettura, acquisito il nulla osta della Questura, richieda tempestivamente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione il preventivo parere, con conseguente autorizzazione all'ingresso una volta acquisito tale parere favorevole.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, osserva il Collegio che, mentre l'associazione ricorrente ha ampiamente motivato la richiesta di accesso, la resistente Amministrazione, come già evidenziato in sede cautelare, non ha adeguatamente motivato le ragioni del diniego di accesso al centro, neppure attraverso la motivazione *per relationem* al parere reso dal Ministero dell'Interno.

Dall'esame di tali atti si evince, invero, una motivazione insufficiente, che non chiarisce le ragioni del diniego.

Nel provvedimento del 5 dicembre 2019, oggetto di impugnazione, invero, la Prefettura di Torino si limita ad affermare quanto segue: "In riscontro alla richiesta oggetto del 26 novembre u.s. si comunica che il Ministero dell'Interno ha espresso parere negativo in ordine all'istanza di accesso. Pertanto non è possibile autorizzare il richiesto ingresso al CPR".

Mentre nel parere del 5 dicembre 2019, il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo - Ufficio II, si limita ad affermare quanto segue: "attese le esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica del Centro in esame e considerato che l'Associazione richiedente non appartiene alle categorie per le quali è previsto l'accesso ai CPR, questo Ufficio non ritiene opportuno l'accesso al Centro

d'interesse”.

Per completezza, si osserva che nel provvedimento adottato in mera esecuzione dell'ordinanza cautelare di questo Tribunale, la Prefettura richiama il parere del Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo - Ufficio II il quale risulta limitarsi a richiamare la normativa in materia (art. 7 del decreto legislativo n. 142 del 2015 e decreto ministeriale 20 ottobre 2014) e a ribadire che l'A.S.G.I. non rientra nel novero dei soggetti legittimati “atteso che la stessa associazione svolge, per statuto, attività di studio, ricerca e monitoraggio dello stato di attuazione dei diritti dei migranti, attività che non appaiono riconducibili all'assistenza e tutela direttamente svolte a beneficio dei soggetti trattenuti, le quali a loro volta assurgono a presupposto legittimante l'accesso ai sensi della normativa di riferimento”.

Sotto tale profilo, viene in rilievo anche la dedotta violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, in quanto il provvedimento impugnato, che non può ritenersi atto a contenuto interamente vincolato, non è stato preceduto dall'apposita comunicazione dei relativi motivi ostativi e pertanto l'A.S.G.I. non ha potuto in sede procedimentale evidenziare le ragioni che avrebbero potuto condurre ad un diverso esame delle sue richieste.

Ciò posto, il Collegio osserva che l'A.S.G.I., ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo n. 117 del 2017, ha la qualifica di ente del terzo settore (ETS) in qualità di associazione di promozione sociale.

All'art. 3 dello Statuto sono indicate, tra l'altro, quali attività di interesse generale perseguite, l'accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti e la promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici.

Più nello specifico, all'art. 5 dello Statuto dell'A.S.G.I., rubricato “Finalità e modalità di svolgimento delle attività di interesse generale perseguite dall'Associazione e ulteriori attività associative” si legge quanto segue: “1.

L'Associazione si propone di svolgere le attività di interesse generale indicate nell'articolo 3 nei limiti degli artt. 5 e 6 del d.lgs 117/2017 per perseguire i seguenti scopi: a) promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia; b) promuovere le stesse attività avendo riguardo agli ordinamenti degli altri paesi, in particolare di quelli appartenenti all'Unione europea, attraverso l'analisi dei vari sistemi giuridici e la comparazione; c) promuovere le stesse attività avendo riguardo agli strumenti internazionali esistenti o in corso di elaborazione, con particolare riferimento a quelli attinenti alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e delle libertà fondamentali; d) mettere in luce i problemi giuridici che il fenomeno dell'immigrazione straniera, il diritto d'asilo, la cittadinanza, l'apolidia, la xenofobia, il razzismo e le discriminazioni razziali, etnico-linguistiche e religiose pongono nell'ordinamento nazionale italiano e negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali, nell'ordinamento dell'Unione europea e nella comunità internazionale, studiando le soluzioni e formulando le proposte; e) contribuire allo studio dell'armonizzazione delle legislazioni e della creazione di un diritto uniforme; f) promuovere la cooperazione con persone, enti, associazioni (nazionali o non) aventi finalità analoghe; g) promuovere studi, incontri, congressi, iniziative editoriali, pubblicazioni nell'ambito delle finalità indicate, anche partecipando ad iniziative e attività promosse da persone, enti, associazioni (nazionali o non); h) promuovere o partecipare ad attività culturali o ad eventi culturali utili alla diffusione e alla comprensione dei diritti umani, dei diritti degli stranieri, degli apolidi e delle minoranze etnico - linguistiche o religiose e del fenomeno migratorio e alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni; i) promuovere e tutelare nella società civile l'affermazione dei principi di pari dignità sociale, di eguaglianza delle persone senza distinzioni di razza, di lingua, di religione, di sesso, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali e di pari opportunità e

di contrastare ogni fenomeno di odio o di violenza o di incitamento alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, linguistici o religiosi, anche qualora siano reati o aggravanti di altri reati; l) promuovere la formazione e l'aggiornamento permanente nelle materie del diritto degli stranieri, della disciplina giuridica dell'immigrazione, della cittadinanza e delle misure antidiscriminatorie nell'ambito dei corsi universitari e della formazione dei funzionari pubblici e degli appartenenti alle professioni, con particolare riguardo per la formazione e l'aggiornamento degli avvocati; m) concorrere alla promozione del profilo professionale specialistico dell'avvocato specialista nel diritto delle persone e della famiglia, con particolare riferimento all'ambito di competenza del diritto dell'immigrazione, alla formazione e all'aggiornamento di tali avvocati in tale materia; n) tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi degli stranieri e degli apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale", con la precisazione che "L'Associazione contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell'Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona".

L'A.S.G.I. inoltre ha evidenziato di essere iscritta dal 16 settembre 2005 nel registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali con l'art. 42, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dal 3 ottobre 2007 nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 in attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Dal curriculum depositato in giudizio, inoltre, tra le tante attività, emerge che l'A.S.G.I., dal 2013 è soggetto firmatario del Protocollo d'intesa sul rafforzamento

della collaborazione interistituzionale per l'analisi, la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento e dell'intermediazione illecita della manodopera nei luoghi di lavoro in provincia di Torino, in collaborazione con la Prefettura di Torino, Questura di Torino, Procura della Repubblica del Tribunale di Torino e Associazioni del Terzo Settore, che nel 2006-2007 ha partecipato alla Commissione di indagine istituita dal Ministero dell'Interno circa l'andamento dei centri di permanenza temporanea e di accoglienza in tutta Italia e ha partecipato alla stesura del rapporto conclusivo coordinato da Staffan De Mistura, oltre la partecipazione a diversi progetti sempre in tema di accoglienza delle persone più deboli e, in particolare, al progetto *In Limine*, Progetto di studio, *advocacy* e contenzioso strategico in tema di sistema *hotspot*, politiche di gestione delle frontiere lesive delle libertà e dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo in Italia e dell'accesso alle procedure di asilo in Italia, finanziato dalla *Foundation Open Society Institute*.

Tenuto conto che l'art. 6, comma 4 del decreto ministeriale 20 ottobre 2014 prevede che possano accedere al CPR anche soggetti diversi da quelli indicati al comma 1, che ne facciano richiesta, e previa autorizzazione della Prefettura, anche a voler ritenere che il presupposto legittimante l'accesso ai sensi della normativa di riferimento sia lo svolgimento di attività riconducibili all'assistenza e alla tutela direttamente svolte a beneficio dei soggetti trattenuti, il Collegio ritiene che l'Amministrazione non abbia tenuto in debito conto quanto previsto dallo statuto di A.S.G.I., né dell'attività che in concreto l'Associazione esercita, attività che ben emerge dal *curriculum* depositato in giudizio.

Sul punto, di recente, si è espresso anche il T.A.R. Sicilia con la sentenza n. 2169 del 21 ottobre 2020 che ha accolto analogo ricorso presentato dall'A.S.G.I. contro il Ministero dell'Interno, in ordine al diniego di accesso al CPR di Caltanissetta.

Più nello specifico, condivisibilmente il T.A.R. Sicilia ha evidenziato che gli scopi dell'A.S.G.I., per come emergono dal relativo Statuto “sembrano collimare quantomeno in parte con le finalità delle visite nei centri. A tal fine, si fa rinvio, a

titolo esemplificativo, all'art. 5, punto 1, lettera n), dello Statuto, nel quale viene indicato, tra gli scopi, quello di "tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi degli stranieri e degli apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale"; al punto 2 dello stesso art. 5, secondo cui "L'Associazione contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell'Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona"; o, ancora, all'art. 6, avente a oggetto le "Azioni giudiziarie". Inoltre, come già evidenziato dalla ASGI, dal curriculum in atti risulta che: a) dal 16 settembre 2005 l'ASGI è iscritta nella prima sezione del Registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all'art. 42 del d. lgs. 286/98 (n. iscr. A/391/2005/TO del 16.9.05); b) dal 3 ottobre 2007, è iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni (n. iscr. 133). Pertanto, se si può concordare con la difesa erariale sulla necessità della previa autorizzazione della Prefettura, che decide in base al previo parere del Ministero, nel caso in esame non può ritenersi che i dinieghi opposti siano adeguatamente motivati con specifico riguardo alla posizione dell'associazione ricorrente".

Anche nel caso in esame, si ritiene che il diniego opposto non sia stato adeguatamente motivato con specifico riguardo alla posizione dell'Associazione ricorrente, né con riguardo alle asserite esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica del Centro.

Invero, sotto quest'ultimo profilo, non basta addurre genericamente l'esistenza di siffatte ragioni ma è necessario indicare le circostanze concrete che consentono di ritenere integrate le esigenze che ostano l'accoglimento dell'istanza; senza l'indicazione precisa di tali circostanze la motivazione finisce con il ridursi a mera clausola di stile.

In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto per le assorbenti censure sopra evidenziate.

La complessità della normativa vigente in materia giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021, celebrata con modalità telematica, con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Flavia Riso, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Flavia Riso

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO