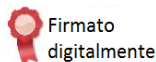


Pubblicato il 27/11/2025

N. 01085/2025 **REG.PROV.COLL.**
N. **01164/2025 REG.RIC.**



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 1164 del 2025, proposto da
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.), in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giulia Vicini
e Martina Stefanile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Bergamo e Questura di Bergamo, in
persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Brescia, via S.
Caterina, 6;

per l'annullamento

- del provvedimento della Prefettura di Bergamo prot. 94666 dell'8.7.2025, comunicato in pari data, con cui è stata rigettata la richiesta dell'A.S.G.I. di accedere e visitare le strutture idonee nella disponibilità delle autorità di pubblica sicurezza in cui permangono i cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento in attesa della definizione del procedimento di convalida, ai sensi dell'art. 13, comma 5-*bis*, d.lgs. 286/1998;
- di ogni atto presupposto, connesso o consequenziale, inclusa la nota contenente il parere negativo espresso dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Ministero dell'Interno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, dell'U.T.G. - Prefettura di Bergamo e della Questura di Bergamo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 il dott. Alessandro Fede e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- L'A.S.G.I., in data 30.4.2025, ha chiesto alla Questura di Bergamo che fosse consentito a una propria delegazione di accedere ai luoghi di permanenza temporanea degli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento in attesa della definizione del giudizio di convalida, in caso di indisponibilità di posti nei centri per il rimpatrio, ai sensi dell'art. 13, comma 5-*bis*, d.lgs. 286/1998; l'accesso è stato chiesto *“sia per finalità di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini stranieri ivi trattenuti, sia per finalità di monitoraggio e ricerca”*.

2.- Il 6.6.2025 la Questura ha risposto che, ai sensi dell'art. 7, comma 7, lett. h, d.m. 19.5.2022, l'accesso di A.S.G.I. è subordinato all'autorizzazione della Prefettura, previo parere della Questura e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; ha pertanto trasmesso la richiesta alla Prefettura di Bergamo.

3.- A.S.G.I. ha sollecitato una risposta in data 9.6.2025, inviando il sollecito anche alla Prefettura di Bergamo, la quale, con provvedimento prot. n. 94666 dell'8.7.2025, ha respinto la richiesta, sulla base del parere negativo della Questura.

3.1.- Il provvedimento ha rilevato preliminarmente che *“Le strutture in cui permangono i cittadini stranieri, ubicate presso la locale Questura, sono assimilate, per quanto concerne il regime giuridico applicabile all'accesso, pur nella diversità legata alla temporaneità del trattamento, ai centri per il rimpatrio, con la conseguenza che trovano applicazione e le disposizioni contenute nella direttiva recante i criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, previsti dall'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, approvata con Decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022”*, e che pertanto la legittimazione attiva di A.S.G.I. all'accesso sussiste in astratto, ma è subordinata all'autorizzazione della Prefettura, previo nulla osta della Questura.

3.2.- Ciò premesso, il provvedimento ha evidenziato che la Questura dispone di due camere di sicurezza destinate ai cittadini in stato di arresto e di due camere destinate ai cittadini sottoposti a fermo o identificazione; che, al momento, gli stranieri destinatari di provvedimento di allontanamento vengono trattenuti presso le due camere destinate ai soggetti posti in stato di fermo; che tali camere *“sono in attesa di ristrutturazione”* con fondi FAMI (fondo europeo asilo, migrazione e integrazione) 2021/2027 – ristrutturazione di cui è in corso la progettazione – e sono *“attigue agli uffici dell'UPGSP”*, cioè Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico.

3.3.- Il provvedimento ha quindi motivato il rigetto dell'istanza considerando *“la natura di tali luoghi, la contiguità ad uffici di polizia e a luoghi dove vengono trattate*

persone in stato di arresto, la possibile presenza di persone fermate presso gli uffici o le camere dei fermati e le esigenze di tutela del diritto alla privacy e della dignità dei soggetti presenti ad altro titolo nonché le esigenze di tutela della sicurezza delle strutture relative ai presidi delle Forze di Polizia”; è stato altresì invocato “il limite del diritto di accesso, definito dall'art. 24 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dal Decreto del Ministro dell'Interno del 16 marzo 2022, art. 3 lett. f, che sottrae al diritto di accesso i documenti attinenti le caratteristiche funzionali o agli elaborati progettuali delle Forze di Polizia”.

4.- A.S.G.I. ha impugnato il provvedimento con ricorso notificato e depositato il 6.10.2025, chiedendo anche l'adozione di misure cautelari.

5.- L'Amministrazione si è costituita e ha depositato una memoria con una relazione e con documenti.

DIRITTO

1.- Col primo motivo la ricorrente sostiene che il diniego opposto violerebbe l'art. 13, comma 5-*bis* e l'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286/1998, gli artt. 16 e 18 della direttiva 2008/115/CE e il regolamento CIE di cui al d.m. 20.10.2014 (regolamento che, in realtà, è stato espressamente abrogato e sostituito dal d.m. 19.5.2022, contenente la direttiva recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri). Nella prima parte del motivo la ricorrente sostiene di essere legittimata all'accesso previa autorizzazione del Prefetto, in forza delle suddette disposizioni normative (legittimazione che peraltro il provvedimento impugnato non nega, ma anzi espressamente riconosce).

Nella seconda parte del motivo, invece, la ricorrente sostiene, in sintesi, che il diniego di accesso non può essere giustificato da questioni logistiche interne all'organizzazione dei locali da parte della Questura, altrimenti si rende impossibile assicurare, alle persone trattenute nei suddetti locali, i medesimi diritti riconosciuti

alle persone trattenute all'interno dei centri di permanenza e rimpatrio, tra i quali vi è il diritto di mettersi in contatto con organizzazioni ed enti che tutelano i loro diritti.

2.- Col secondo motivo la ricorrente lamenta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, *rectius* l'omesso invio del preavviso di rigetto *ex art. 10 bis* l. 241/1990, disposizione richiamata nell'intitolazione del motivo e nelle citazioni di giurisprudenza in esso contenute.

3.- Col terzo motivo la ricorrente sostiene l'illegittimità del provvedimento per contrasto con i principi di trasparenza e accessibilità dell'azione amministrativa di cui al d.lgs. 97/2016 (*rectius* d.lgs. 33/2013, come modificato da d.lgs. citato dalla ricorrente). Il provvedimento sarebbe sviato rispetto alla *ratio* sottesa all'introduzione della disciplina in parola, da ricercarsi nella volontà di promuovere una maggiore trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile e di incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo, favorendo a tal fine “*forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo di risorse pubbliche*”, *ratio* che si traduce anche nell'accessibilità ai luoghi ove vengono in rilievo aspetti della vita pubblica e istituzionale; il Ministero non avrebbe effettuato alcuna ponderazione degli interessi in gioco.

4.- È palesemente fondato, e assorbente, il secondo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente lamenta l'omesso invio del preavviso di rigetto *ex art. 10 bis* l. 241/1990.

La Prefettura infatti non ha inviato alla ricorrente tale preavviso, e non può farsi applicazione dell'art. 21 *octies*, 2° comma, l. 241/1990, perché il provvedimento emesso ha chiaramente natura discrezionale, sicché viene in rilievo la disposizione del secondo periodo di quel comma, la quale non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'art. 10 *bis*, per espressa previsione della disposizione contenuta nel terzo periodo.

5.- Gli altri due motivi di ricorso possono essere assorbiti, in quanto le deduzioni ivi svolte dalla ricorrente potranno essere proposte nel procedimento riaperto e in tal caso dovranno essere vagliate in quella sede dall'Amministrazione.

6.- Alla luce di quanto esposto, il provvedimento impugnato deve essere annullato; l'Amministrazione dovrà riavviare il procedimento entro trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza, assegnare alla ricorrente termine per presentare osservazioni e documenti, e concludere il procedimento entro trenta giorni dal ricevimento del contributo partecipativo dell'associazione ricorrente o, in mancanza, dalla scadenza del relativo termine, con un nuovo provvedimento espresso congruamente motivato.

7.- Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione resistente a rifondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in euro 2.500,00 oltre rimborso spese forfettario del 15%, CPA e IVA se dovuta.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario, Estensore

Francesca Siccardi, Referendario

L'ESTENSORE

Alessandro Fede

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO