



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 Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 820 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, rappresentata e difesa dagli avvocati Valentina Tosini, Sabrina Mura e Irene Marucco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Cagliari presso lo studio della prima, via Dante n. 77;

contro

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Nuoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, domiciliato in Cagliari presso gli uffici della medesima, via Dante n. 23;

per l'annullamento

-- per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento della Prefettura UTG di Nuoro prot. n.0053111 del 22 settembre 2020;

- del parere del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione indirizzato alla Prefettura UTG di Nuoro in data 22 settembre 2020, nella parte in cui è stata rigettata la richiesta di ASGI di accedere agli spazi e ai luoghi ove sono trattenuti i richiedenti protezione internazionale del Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Macomer (NU) ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142.

- degli atti ad essi presupposti, connessi e consequenziali.

-- per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dall'Associazione ricorrente il 20 luglio 2021:

- del provvedimento di riesame della Prefettura di Nuoro fasc. n. 3294/2020 comunicato via pec all'Associazione in data 21 aprile 2021,

- dell'avviso del Ministero dell'Interno, rif. Nota 003213 del 19 gennaio 2020,

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 dicembre 2021 il dott. Tito Aru;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 6 luglio 2020 l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) chiedeva alla Prefettura di Nuoro l'autorizzazione all'accesso al Centro di Permanenza per i Rimpatri di Macomer - in una data compresa tra il 30 agosto e il 30 settembre 2020 - per una delegazione della stessa associazione.

1.1. In particolare chiedeva di poter effettuare l'accesso agli spazi riservati ai richiedenti protezione internazionale e agli spazi destinati ai cittadini stranieri in attesa di rimpatrio.

2. Detta richiesta veniva reiterata in data 16 settembre 2020 per mancanza di

riscontro da parte della Prefettura adita.

3. Con nota del 22 settembre 2020 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione esprimeva avviso contrario in merito alla predetta richiesta, evidenziando che l'associazione ricorrente non poteva essere considerata ente legittimato all'accesso nei Centri di permanenza per il rimpatrio in base alla normativa di riferimento di cui agli artt. 7, comma 2, D.lgs. n. 142/2015 e 6 comma 3 del DM 20 ottobre 2014, in quanto, secondo il proprio statuto, svolgerebbe attività non riconducibili alla nozione di assistenza e tutela a diretto beneficio dei soggetti trattenuti.

3.1 Inoltre, sempre secondo la Prefettura di Nuoro, la medesima Associazione non figurerebbe tra gli enti che hanno sottoscritto specifici accordi di collaborazione con il Ministero dell'Interno o con la stessa Prefettura ai sensi dell'art. 6, comma 3, del DM 20 ottobre 2014.

4. In data 19 ottobre 2020 l'Associazione ricorrente inoltrava richiesto di accesso agli atti istruttori richiamati nel provvedimento negativo della Prefettura, immediatamente riscontrata dall'Amministrazione.

5. All'esito dell'esame della documentazione acquisita l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione ha proposto il ricorso in esame concludendo, previa sospensione, per l'annullamento del provvedimento di diniego, con vittoria delle spese del giudizio.

6. Per resistere al ricorso si è costituita l'Amministrazione intimata che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

7. Con ordinanza n. 4 del 13 gennaio 2021 il Tribunale ha accolto ai fini del riesame l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato.

8. In data 21 aprile 2021 la Prefettura U.T.G. di Nuoro, richiamato l'avviso del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili ed Immigrazione 1983 del 27 gennaio 2021, ritenuto che l'ASGI non rientri tra gli Enti legittimati all'accesso di cui all'art. 7, comma 2, d.lgs n. 142/2015, confermava il diniego all'accesso al Cpr di Macomer, con conseguente assorbimento delle valutazioni in ordine alla

possibilità di consentire l'ingresso ad un numero limitato di delegati dell'Associazione nel rispetto delle particolari prescrizioni volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto.

9. Avverso detto secondo provvedimento reiettivo l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione ha proposto, in data 20 luglio 2021, motivi aggiunti con i quali, oltre a reiterare le argomentazioni già contenute nell'atto introduttivo del giudizio quanto alla sua legittimazione all'accesso alla struttura, ha altresì dedotto la violazione del giudicato cautelare di cui alla precitata ordinanza n. 4/2021 di questo TAR.

10. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

11. Alla pubblica udienza del 7 dicembre 2021 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dover confermare, pur tenendo conto delle argomentazioni poste dall'Amministrazione a fondamento del nuovo provvedimento negativo del 21 aprile 2021, l'orientamento espresso in sede cautelare (ordinanza n. 4 del 13 gennaio 2021) favorevole alla richiesta dell'Associazione ricorrente.

2. Tale orientamento ha trovato conferma in recenti pronunce del giudice amministrativo su vicende analoghe verificatesi tra le stesse parti oggi in causa in diverse regioni italiane.

3. In particolare risultano particolarmente articolate e condivisibili le argomentazioni del TAR Piemonte, Sezione I, n. 360 del 6 aprile 2021, che per chiarezza espositiva meritano di essere riportate integralmente:

“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 contezioso 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”.

4. In conclusione, per tutti gli esposti motivi, il ricorso deve ritenersi fondato e va accolto per le assorbenti censure sopra evidenziate.

5. 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 la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Dispone la compensazione integrale fra le parti delle spese e competenze di giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Silvia Piemonte, Referendario

L'ESTENSORE

Tito Aru

IL PRESIDENTE

Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO