



**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 Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 308 del 2022, proposto da Associazione NAGA - Organizzazione di Volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Datena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Interno - Prefettura di Milano, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici in Milano, via Freguglia n. 1, sono domiciliati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- del provvedimento del 20 dicembre 2021, prot. uscita n. 348751, con il quale la Prefettura di Milano ha rigettato la richiesta dell'associazione NAGA di accedere al centro di permanenza per il rimpatrio di via Corelli n. 28 in Milano;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, incluso il parere reso dal

Ministero dell'Interno in data 10 dicembre 2021, prot. n. 39427, avente ad oggetto “Richiesta accesso al CPR di Via Corelli 28 Associazione NAGA”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2022 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per l'associazione ricorrente l'avvocato Nicola Datena e per il Ministero dell'Interno l'avvocato dello Stato Andrea Michele Caridi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione NAGA - Organizzazione di Volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti (d'ora in avanti solo ODV NAGA) è un'organizzazione di volontariato costituita per il perseguimento di fini di solidarietà sociale, tra i quali *<<la difesa e la garanzia dei diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti>>* (articolo 4 dello statuto).

L'ODV NAGA è iscritta nel registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli stranieri migranti, tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, tenuto dall'UNAR - Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In data 26 novembre 2021 l'ODV NAGA ha presentato alla Prefettura di Milano una richiesta per effettuare una visita, da parte di una propria delegazione, al Centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) di Milano, via Corelli 28, in una data compresa tra il 7 febbraio 2022 e il 18 febbraio 2022; tale richiesta è stata espressamente formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 6, comma 4, lettera e), del decreto del

Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014.

Con nota del 20 dicembre 2021 la Prefettura di Milano ha respinto l'istanza dell'ODV NAGA sulla scorta del parere negativo, espresso dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno - Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo in data 10 dicembre 2021.

Secondo il Ministero dell'Interno, tra i fini di solidarietà sociale individuati nello statuto dell'ODV NAGA, non sarebbe specificamente indicato quello di tutelare i richiedenti la protezione internazionale; in ogni caso, l'ODV NAGA non avrebbe stipulato con il Ministero dell'Interno o con la Prefettura accordi di collaborazione per lo svolgimento di attività assistenziale, necessari per essere autorizzata ad accedere nei centri di identificazione ed espulsione, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, lettera a), del decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014.

1.1. Con ricorso notificato il 12 febbraio 2022, depositato il 17 febbraio 2022, l'ODV NAGA ha domandato l'annullamento del diniego di accesso nel CPR di Milano, via Corelli n. 28, per violazione dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (primo motivo), per violazione e falsa applicazione dell'articolo 6, comma 4, lettera e), del decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014, n. 12700 (secondo motivo), per violazione del principio di trasparenza e delle garanzie partecipative nonché per difetto di istruttoria e di motivazione (terzo motivo) e per eccesso e sviamento di potere, errore sui presupposti, illogicità ed irragionevolezza (quarto motivo).

1.2. Ha resistito al ricorso il Ministero dell'Interno.

1.3. Con ordinanza n. 313 dell'11 marzo 2022 questa Sezione ha accolto la domanda cautelare proposta dall'ODV NAGA, in quanto ha individuato dei profili di fondatezza in relazione al difetto di istruttoria sulla legittimazione della stessa ad accedere nel Centro di permanenza per il rimpatrio di Milano, via Corelli n. 28, ed alla violazione dei diritti partecipativi, e, per l'effetto, ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato sino alla trattazione del merito del giudizio.

1.4. In vista dell'udienza pubblica del 5 ottobre 2022, il Ministero dell'Interno –

Prefettura di Milano ha depositato una memoria, alla quale l'associazione ricorrente ha replicato.

1.5. Alla pubblica udienza del 5 ottobre 2022 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. Prima di procedere alla trattazione dei motivi di ricorso, giova effettuare una sintetica ricostruzione del quadro normativo che regola l'accesso nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Ai sensi dell'articolo 14, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, agli stranieri trattenuti presso i centri per l'identificazione e l'espulsione (centri di permanenza per i rimpatri – CPR, nei quali vengono trattenuti anche gli stranieri che richiedono la protezione internazionale) devono essere assicurate, oltre all'assistenza ed alla dignità personale, anche la necessaria informazione sul proprio *status* e <<la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno>>.

Ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione delle direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale, deve essere riconosciuto l'accesso nei CPR, tra gli altri, dei <<...rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore...>>, con modalità compatibili con la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e della corretta gestione amministrativa del centro, le quali possono disporre delle limitazioni all'accesso ma non possono precluderlo.

Con l'articolo 6 del decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014, n. 12700, Regolamento recante <<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>> (d'ora in avanti solo il Regolamento) sono state individuate tre diverse modalità di accesso ai centri di identificazione e di espulsione, quali:

- a) l'accesso libero, previa tempestiva segnalazione alla Prefettura, per alcune specifiche categorie di soggetti, quali i membri del Governo e del Parlamento nazionale, i membri del Parlamento europeo, i magistrati nell'esercizio delle funzioni, il delegato in Italia dell'ACNUR ed il Garante nazionale per la tutela dei diritti delle persone detenute (commi 1 e 2);
- b) l'accesso, su autorizzazione della Prefettura, per i rappresentanti degli enti del terzo settore ammessi a svolgere attività assistenziali *<<sulla base di accordi di collaborazione stipulati con il Ministero dell'Interno o con la Prefettura>>* e per i garanti regionali, territorialmente competenti, per la tutela dei diritti dei detenuti (comma 3);
- c) l'accesso, su autorizzazione della Prefettura e previo nulla osta della Questura ed acquisizione del preventivo parere favorevole del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, per alcune specifiche categorie di soggetti (giornalisti e foto-cineoperatori; ministri di culto e personale diplomatico o consolare del paese di origine dello straniero, su richiesta dello straniero; coniuge, figli e familiari dello straniero) e per gli *<<altri soggetti che ne facciano motivata richiesta>>* (comma 4).

Per la fattispecie di cui al comma 4 è previsto che la Prefettura, acquisito il nulla osta della Questura, richieda tempestivamente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'Interno il preventivo parere e che, una volta acquisito il parere favorevole, rilasci l'autorizzazione all'accesso nel CPR.

3. Tanto premesso, il Collegio ritiene che l'ODV NAGA, la quale non risulta aver stipulato accordi di collaborazione né con il Ministero dell'Interno né con la Prefettura, rientri nel novero di quei soggetti, individuati in via residuale dall'articolo 6, comma 4, lettera e), del Regolamento, che aspirano ad accedere nei CPR per specifiche ragioni, le quali - a differenza che per tutti gli altri soggetti individuati in base all'appartenenza a specifiche categorie - devono essere esplicitate nell'istanza di accesso al CPR e valutate dall'Amministrazione in relazione alle specifiche esigenze di tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e

della corretta gestione amministrativa del centro.

Nella richiesta inoltrata in data 26 novembre 2021 dall'ODV NAGA alla Prefettura di Milano, le ragioni a sostegno dell'istanza di accesso di una propria delegazione nel CPR di Milano, via Corelli n. 28, sono state sufficientemente individuate nelle <<*finalità di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini stranieri ivi trattenuti*>> e nelle <<*finalità di monitoraggio e di ricerca*>>, con particolare riferimento ai richiedenti protezione internazionale, mediante allegazione della pregressa attività di consulenza ed assistenza legale già svolta dall'associazione presso detto centro.

Il Collegio ritiene che, nel parere espresso in data 10 dicembre 2021, il Ministero dell'Interno abbia impropriamente inquadrato l'associazione ricorrente nella fattispecie di cui all'articolo 6, comma 3, lettera a), e non in quella di cui all'articolo 6, comma 4, lettera e), del Regolamento, espressamente indicata nell'istanza di accesso, e che, per tale ragione, abbia negato l'accesso ai suoi rappresentanti sull'erroneo presupposto della mancata stipulazione di accordi di collaborazione, presupposto non espressamente contemplato nella fattispecie di cui all'articolo 6, comma 4, lettera e).

Quanto al difetto di legittimazione dell'ODV NAGA, il Collegio osserva che il Ministero dell'Interno ha omesso di accertare se l'attività dalla stessa svolta sia in concreto rivolta alla tutela dei richiedenti protezione internazionale, ritenendo che la mancata stipulazione di accordi internazionali sia, di per se stessa, circostanza idonea a precludere la valutazione della pregressa attività svolta presso il CPR di via Corelli n. 28, in particolare di quella relativa all'apertura di uno sportello di consulenza e di assistenza legale per le persone ivi trattenute e per i loro familiari.

Orbene, mentre la legittimazione sostanziale dei soggetti di cui al comma 3 è stata disegnata dal legislatore tenendo conto dello specifico requisito della sottoscrizione degli accordi di collaborazione, la legittimazione degli <<*altri soggetti che ne facciano motivata richiesta*>> non è stata espressamente regolamentata dalla norma secondaria, per cui vale la regola prevista dalla fonte primaria, nel caso di specie

l'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, per cui la legittimazione degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale deve essere individuata sulla scorta dell'esperienza dagli stessi maturata nel settore e non in base all'interpretazione della clausole statutarie.

La Prefettura ed il Ministero avrebbero dunque dovuto esperire un'adeguata istruttoria sull'attività in concreto svolta dall'ODV NAGA in favore dei richiedenti protezione internazionale senza arrestarsi ad un'interpretazione restrittiva dei fini associativi contenuti nello statuto, il cui generico riferimento alla difesa ed alla garanzia dei diritti dei cittadini stranieri non consente di escludere che tra essi non possano essere ricompresi anche i <<*titolari di protezione internazionale*>>.

Sussistono dunque i prospettati vizi di difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato.

Sussiste altresì la violazione dell'articolo 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale prevede che nei procedimenti ad istanza di parte, come quello in oggetto, devono essere tempestivamente comunicati all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della sua domanda, al fine di stimolare il contraddittorio procedimentale e di giungere, mediante l'approfondimento del punto di vista dell'istante, ad un possibile esito favorevole del procedimento.

Ove l'associazione ricorrente fosse stata posta nelle condizioni di conoscere tempestivamente il contenuto del parere negativo del Ministero dell'Interno e di interloquire con la Prefettura nella fase istruttoria del procedimento, avrebbe infatti potuto rilevare - come prospettato con i primi i due motivi del ricorso - l'erroneo inquadramento della fattispecie in oggetto ed avrebbe potuto apportare elementi istruttori utili alla positiva valutazione della propria legittimazione sostanziale a richiedere l'accesso al CPR.

4. In definitiva, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato.

5. L'effetto conformativo della presente sentenza di annullamento consiste nell'ordinare alla Prefettura di Milano di riesaminare la domanda dell'associazione

ricorrente ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera e), del Regolamento e di richiedere un ulteriore parere al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, sia in ordine all'attività svolta in concreto dall'ODV NAGA in favore dei richiedenti protezione internazionale che in ordine alla sussistenza di eventuali ragioni relative alla tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e della corretta gestione amministrativa del centro, che siano ritenute idonee a limitare l'accessibilità della stessa nel CPR di Milano, via Corelli n. 28.

6. Le spese di lite seguono la soccombenza del Ministero dell'Interno e sono liquidate, in favore della parte ricorrente, nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato. Condanna il Ministero dell'Interno a rifondere all'associazione ricorrente le spese di lite, che liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Valentina Santina Mameli, Consigliere

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Rosanna Perilli**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonio Vinciguerra**

## IL SEGRETARIO