



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 Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1402 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Maria Salvatore Annaloro, Daniele Valeri, Alessandro Praticò e Daniele Papa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Daniele Papa in Palermo, via Fiume n. 6;

contro

il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Caltanissetta, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via Villareale n. 6, sono per legge domiciliati;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo

- del provvedimento della Prefettura UTG di Caltanissetta prot. uscita n.0022290 del 19.4.2019, di rigetto della richiesta di ASGI di accedere e visitare il Centro di

Permanenza per il Rimpatrio “Pian del Lago” di Caltanissetta;

- del provvedimento della Prefettura UTG di Caltanissetta prot. uscita n.0024837 del 8.5.2019, confermativo del predetto rigetto;

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso per motivi aggiunti

oltre che degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo, del parere del Ministero dell’Interno, Dipartimento delle libertà civili e l’immigrazione, Direzione Centrale dei servizi civili per l’immigrazione e l’asilo, indirizzato alla Prefettura UTG di Caltanissetta Prot. Ingresso N.0021838 del 17.4.2019.

Visti il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero dell’Interno e della Prefettura di Caltanissetta;

Visti il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste la memoria e la documentazione depositate dall’Avvocatura dello Stato per le resistenti Amministrazioni, e vista la replica di parte ricorrente;

Vista la memoria e la documentazione prodotta dalla parte ricorrente in vista dell’udienza;

Viste le note di udienza depositate dalla predetta;

Vista l’ordinanza collegiale n. 1562/2020;

Vista la memoria depositata dalla parte ricorrente;

Vista la nota con la quale l’Avvocatura Distrettuale dello Stato ha chiesto il passaggio in decisione senza discussione;

Vista la nota, depositata in data 6 ottobre 2020, con la quale parte ricorrente ha chiesto che la causa venisse posta in decisione senza discussione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il consigliere dottoressa Maria Cappellano;

Nessuno presente all’udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2020, come da dichiarazioni in atti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con il ricorso introduttivo in esame l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (d'ora in poi solo ASGI), ha impugnato gli atti con i quali la Prefettura di Caltanissetta ha negato l'autorizzazione all'ingresso presso il locale CPR di "Pian del Lago", richiesta dalla predetta in una data compresa tra il 15 e il 30 aprile 2019, in quanto ASGI non rientrerebbe *"tra i soggetti per i quali è possibile autorizzare l'accesso ai sensi del Regolamento approvato con D.M. 20 ottobre 2014"*.

Espone, al riguardo:

- di essere un ente esponenziale operante nel territorio nazionale per il riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini stranieri presenti in Italia, anche in condizioni di soggiorno irregolare;
 - di essere iscritta, dal 16 settembre 2005, nella prima sezione del 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, *ex art. 42, co. 2, del d. lgs. n. 286/1998*; e, dal 3 ottobre 2007, nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni istituito presso la stessa Presidenza, Dipartimento per le pari opportunità, ai sensi del d. lgs. n. 215/2003;
 - di curare, da gennaio 2019, il progetto *"In Limine"* sui temi delle politiche di gestione delle frontiere, dell'accesso alle procedure di asilo, tramite la raccolta di informazioni e il confronto con i soggetti pubblici e privati operanti nel contesto di frontiera;
 - di avere chiesto di accedere al CPR sia nelle date su indicate, sia nel periodo compreso tra il 1° e il 30 giugno 2019, ottenendo un duplice rigetto della richiesta.
- Precisando di avere chiesto l'accesso agli atti istruttori e, in particolare ai pareri ministeriali richiamati nei provvedimenti impugnati, si duole di tali atti deducendo

le censure di:

1) *Violazione dell'art. 7, cc. 2 e 3, D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, di 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. Falsa applicazione dell'art. 6, c. 4, lett. e), del regolamento recante i "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di Identificazione ed Espulsione previsti dall'art. 14 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni" approvato con Decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014, in quanto l'associazione rientra tra i soggetti legittimati ad accedere ai CPR ai sensi dell'art. 7, co. 2, del d. lgs. n. 142/2015; e l'art. 6 del regolamento vigente (DM 20 ottobre 2014) prevede che possono accedere, previa autorizzazione, anche "altri soggetti che ne facciano motivata richiesta";*

2) *Illegittimità del diniego di accesso per eccesso di potere, omessa o carente motivazione, violazione di legge e falsa applicazione degli artt. 1, art. 2 comma 1, art. 3 e art. 10 Bis L. 7 agosto 1990, n. 241, in quanto i provvedimenti rinviano a un parere non conosciuto, che rende non intelleggibili le ragioni del diniego, senza rendere tale atto disponibile; e, in ogni caso, tali atti non sono stati preceduti dalla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza;*

3) *Illegittimità del diniego di accesso per eccesso di potere, sviamento, errore sui presupposti, illogicità ed irragionevolezza, in quanto la Prefettura ha disatteso la ratio della norma, che imporrebbe esclusivamente di verificare se, con riferimento al singolo caso, sussistano ragioni di ordine pubblico, sicurezza o comunque legati alla corretta gestione del CPR, ostativi all'accesso.*

Ha, quindi, chiesto l'annullamento degli atti impugnati, previo accoglimento dell'istanza cautelare.

B. – Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e l'Ufficio territoriale del governo di Caltanissetta.

C. – Con ricorso per motivi aggiunti l'ASGI ha gravato il parere reso dal Ministero

dell'Interno, prot. n. 0021838 del 17 aprile 2019, ai sensi dell'art. 6, co. 4, del D.M. 20 ottobre 2004, deducendo l'ulteriore censura di *Violazione dell'art. 7, cc. 2 e 3, D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, di 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. Falsa applicazione degli artt. 7, c. 1 e 6, c. 1, e violazione dell'art. 6, c. 4, lett. e), del regolamento recante i "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di Identificazione ed Espulsione previsti dall'art. 14 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni"* approvato con Decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014. *Eccesso di potere. Difetto di istruttoria. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto*, in quanto l'art. 6, co. 4, citato non prevede un elenco chiuso di soggetti che possono fare richiesta di accesso ai locali dei CPR. Ha quindi ribadito la richiesta di annullamento degli atti impugnati e della contestuale misura cautelare.

D. – Le resistenti Amministrazioni hanno depositato documenti e, con memoria, hanno chiesto il rigetto del ricorso in quanto infondato.

E. – Alla camera di consiglio del giorno 20 settembre 2019 la causa è stata rinviata al merito.

Quindi, all'udienza del giorno 11 marzo 2020 la trattazione della causa è stata rinviata d'ufficio, in applicazione dell'art. 3, co. 1, del d.l. n. 11/2020.

F. – All'esito dell'udienza del 20 luglio 2020, con ordinanza n. 1562/2020 il Collegio ha indicato alle parti la questione della possibile improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, avuto riguardo, in particolare, al decorso dei periodi temporali utili per l'accesso presso il locale CPR di Pian del Lago; assegnando alle parti, per la eventuale produzione di memorie, il termine di trenta giorni (dalla comunicazione in via amministrativa dell'ordinanza).

Parte ricorrente, con memoria depositata nei termini, ha argomentato sulla

persistenza dell'interesse alla decisione.

G. – Quindi, all'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2020, nessuno presente per le parti, come da dichiarazioni in atti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, con il quale l'ASGI ha impugnato gli atti con i quali la Prefettura di Caltanissetta ha negato l'autorizzazione all'ingresso presso il locale CPR di "Pian del Lago", in quanto la predetta non rientrerebbe *"tra i soggetti per i quali è possibile autorizzare l'accesso ai sensi del Regolamento approvato con D.M. 20 ottobre 2014"*.

B. – In via preliminare, deve convenirsi con la difesa della parte ricorrente in ordine alla persistenza dell'interesse alla decisione, in quanto, anche alla luce di quanto rappresentato dalla predetta, si ritiene persistere l'interesse materiale correlato alla situazione giuridica azionata.

Invero, con gli atti impugnati la resistente Amministrazione statale ha escluso in radice la legittimazione di ASGI ad accedere ai centri di accoglienza a prescindere dal periodo temporale, il quale – in quanto di natura indicativa, e non legato a richieste di accesso in relazione a episodi o eventi specifici – ben potrebbe essere oggetto di ulteriore accordo ai fini dell'accesso al centro.

C. – Nel merito, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è fondato.

C.1. – E', in particolare, fondato il vizio di difetto di motivazione, dedotto anche con il ricorso per motivi aggiunti con riferimento al parere negativo reso dal Ministero dell'Interno.

Deve premettersi che:

- ai sensi dell'art. 7, co. 2, del d. lgs. n. 142/2015 - (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): "2. "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.”;

- l'art. 6, co. 4, lettera e), del regolamento ministeriale 20 ottobre 2014 prevede l'accesso al centro, previa autorizzazione della Prefettura, anche ad “altri soggetti che ne facciano motivata richiesta”; e il successivo comma 5 stabilisce 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 non ha adeguatamente motivato le ragioni del diniego di accesso al centro, neppure attraverso la motivazione *per relationem* contenuta nel parere reso dal Ministero (gravato con i motivi aggiunti).

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

A fronte di tale carente motivazione, non può supplire quanto rilevato dalla difesa erariale nella memoria depositata il 22 agosto 2019, in quanto, per consolidato orientamento giurisprudenziale, non è ammissibile l'integrazione postuma della motivazione in sede processuale, se non altro in quanto incidente sulle garanzie partecipative del privato.

Sotto tale profilo, viene in rilievo anche la (fondatamente) dedotta violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990, in quanto i provvedimenti negativi non sono stati preceduti dall'apposita comunicazione dei relativi motivi ostativi: in assenza

di tale passaggio endoprocedimentale, la ricorrente non ha potuto, se non in questa sede processuale, evidenziare le ragioni che avrebbero potuto condurre quantomeno ad un diverso esame delle sue richieste.

Né può ritenersi che l'attività amministrativa svolta sia interamente vincolata, in quanto tale carattere non può essere attribuito al parere ministeriale.

In ogni caso, le argomentazioni spese dalla difesa delle resistenti Amministrazioni non convincono.

La predetta evidenza, invero, che la ricorrente non rientrerebbe, per i propri scopi, tra quelle che il regolamento ministeriale avrebbe voluto fare accedere, in quanto la finalità dell'ingresso nei centri sarebbe quella di verificare la condizione dei migranti.

Osserva tuttavia il Collegio che l'art. 6, co. 2, del citato regolamento fa genericamente riferimento ai “*soggetti che ne facciano motivata richiesta*”.

Inoltre, anche a ritenere che la *ratio* della suddetta normativa sia quella di consentire l'accesso solo a coloro che debbano valutare la condizione dei soggetti ivi trattenuti, non risulta che il Ministero abbia vagliato lo statuto di ASGI, i cui scopi 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.

D. – Conclusivamente, il ricorso come integrato dai motivi aggiunti, in quanto fondato, deve essere accolto e, per l'effetto, vanno annullati tutti gli atti impugnati.

E. – Le spese del giudizio, ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., seguono la soccombenza e si liquidano, ai sensi del d.m. n. 55/2014, nella misura quantificata in dispositivo, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia, della media complessità delle questioni giuridiche affrontate, avendo riguardo ai minimi tariffari in ragione della concreta attività difensiva svolta; non si procede alla liquidazione delle fasi istruttoria/trattazione e decisionale, in quanto nessuna attività difensiva rilevante è stata concretamente spesa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato dai motivi aggiunti, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati con il complessivo ricorso.

Condanna le resistenti Amministrazioni al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente, che liquida in €2.100,00 (euro duemilacenti/00), oltre oneri accessori come per legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2020 con

l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Bartolo Salone, Referendario

L'ESTENSORE

Maria Cappellano

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO