

### ***La sentenza del TAR Piemonte 360/2021: spunti di rilievo***

*21 aprile 2021*

Con la sentenza 360/2021, pubblicata il 6/4/2021, il TAR Piemonte ha annullato l'atto con cui il Prefetto di Torino aveva negato all'Associazione ASGI l'accesso al Centro per il rimpatrio (già Centro di identificazione ed espulsione -CIE, di seguito CPR) di Torino.

Si tratta di una pronuncia importante perché, oltre a rilevare un palese difetto motivazionale (in ordine all'asserita esistenza di non meglio chiarite esigenze di sicurezza e ordine pubblico) e procedimentale (per l'omessa comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis l. 241/190), il Collegio ha affrontato, in diritto, il tema della sussistenza dell'interesse legittimo di soggetti collettivi esponenziali ad accedere ai CPR per esercitare attività di tutela dei diritti fondamentali delle persone che si trovino a subire pesanti limitazioni delle libertà personale.

Ancora più in generale, il Tar con questa sentenza, implicitamente esclude che i CPR, strutture deputate alla detenzione amministrativa dei cittadini stranieri irregolarmente presenti nel territorio destinatari di decreti di espulsione in corso di esecuzione e di talune categorie di richiedenti asilo, possano essere luoghi coperti da una zona d'ombra inaccessibile alla società civile.

Nello specifico, ASGI aveva richiesto di potervi accedere in qualità di ente esponenziale dei diritti e degli interessi dei cittadini stranieri, per finalità di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini stranieri, di monitoraggio e ricerca, in conformità e attuazione dei propri scopi statutari. Fondava la propria legittimazione, quale ente esponenziale, sulla base del proprio statuto, del proprio curriculum e dell'iscrizione in appositi registri di enti esponenziali.

Il rifiuto della Prefettura, sulla base del parere del Ministero dell'Interno, era stato fondato, oltre che su generiche ragioni di ordine e sicurezza pubblica, sull'assunto secondo cui l'associazione non apparterebbe alla categoria dei soggetti cui sarebbe consentito l'accesso ai CPR.

L'amministrazione dell'Interno ha sostenuto, infatti, che potrebbero accedere alla struttura detentiva, oltre agli altri soggetti espressamente indicati dalla legge, solo a coloro che svolgono funzioni assistenziali nei confronti degli stranieri ivi trattenuti, in base ad accordi di collaborazione con il Ministero dell'Interno, e i difensori che svolgono assistenza legale da intendersi solo come attività difensiva relativa al singolo procedimento giurisdizionale che coinvolge il trattenuto.

In sostanza l'amministrazione reputa(va) di poter negare in via generale l'accesso agli enti esponenziali, mossi da scopi di tutela generale e collettiva.

Su questo aspetto la sentenza ha dato indicazioni fondamentali, smentendo la tesi del Ministero dell'Interno e riconoscendo, invece, che sussiste un interesse legittimo ad accedere ai CPR in capo a soggetti che svolgono attività di assistenza e tutela dei

cittadini stranieri. Tale legittimazione deve essere individuata tenendo in debito conto: quanto previsto dallo statuto dell'ente, l'attività in concreto esercitata (curriculum) e l'iscrizione in specifici registri o albi riservati agli enti riconosciuti esponenti.

Ma soprattutto, il Tar giunge alla conclusione della legittimazione di ASGI ad accedere al CPR sulla base della normativa di matrice europea, oltre che interna.

Ed infatti, sono proprio le norme dell'Unione Europea ad imporre agli Stati membri di consentire l'accesso a tali strutture, anche a soggetti non istituzionali.

In particolare, l'art. 16, comma 4 della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115, che detta norme e procedure comuni in materia di rimpatrio degli stranieri irregolarmente soggiornanti, attribuisce alle organizzazioni non governative la facoltà di accedere a tali centri. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione, ma ovviamente ciò non si può tradurre in un generale e ingiustificato impedimento all'esercizio della facoltà di accesso.

Ed ancora, l'art. 10, comma 4 della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/33/UE attribuisce ai rappresentanti di organizzazioni non governative competenti, riconosciute dallo Stato membro interessato, la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita; così come, nell'ordinamento interno, l'art. 7, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nel recepire la citata direttiva, consente l'accesso ai centri e la libertà di colloquio con le persone ivi trattenute, tra gli altri, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Sia il Legislatore europeo che quello italiano dettano gli stessi limiti: l'accesso ai centri può essere limitato, per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri, purché non impedito completamente.

Da ultimo, il Tar cita il regolamento ministeriale del 20 ottobre 2014, che, all'art. 6, quarto comma, nell'indicare i soggetti ammessi nei centri contempla (con una norma cd. di chiusura) tutti i soggetti che ne facciano motivata richiesta alla Prefettura, previo nulla osta della Questura e parere del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Il TAR, proprio alla luce della citata normativa, ha disatteso la tesi dell'Amministrazione e ha affermato che al fine di verificare la sussistenza dell'interesse legittimo non può non tenersi in debito conto quanto previsto dallo statuto dell'ente e dell'attività in concreto esercitata (curriculum).

In altre parole, la regola generale dell'accessibilità ai CPR impone all'amministrazione di compiere una specifica istruttoria sul soggetto richiedente l'accesso e di motivare specificamente le ragioni di un eventuale diniego/differimento. Ed in questa ottica, risulta fondamentale il contraddittorio con il richiedente l'accesso e, dunque, il preavviso dei motivi ostativi all'accoglimento di cui l'art. 10 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i.. Tale mancato preavviso da parte della Prefettura all'ASGI è stato, quindi,

stigmatizzato dal Tar nella pronuncia in commento.

Nel caso di ASGI, il Tar ha individuato diversi elementi che, se esaminati, avrebbero dovuto condurre all'accoglimento della richiesta di accesso: - la qualifica di ente del terzo settore (ETS) ai sensi del decreto legislativo n. 117 del 2017; - l'iscrizione nel registro degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'art. 42, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215; - il curriculum; le attività statutarie di interesse generale perseguite, in materia di accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti e la promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici.

Rilievo è stato riconosciuto anche agli scopi statutari (in alcun modo presi in considerazione dall'amministrazione) giustamente valorizzati dal Tar che, sul punto, cita una recente pronuncia del T.A.R. Sicilia che, con la sentenza n. 2169 del 21 ottobre 2020, ha accolto analogo ricorso presentato dall'ASGI contro il Ministero dell'Interno, in ordine al diniego di accesso al CPR di Caltanissetta.

A questa pronuncia, peraltro, si aggiungono anche l'ordinanza del Tar Palermo n. 943/2020 e l'ordinanza del Tar Sardegna n. 4/2021 che hanno, rispettivamente, imposto il riesame del diniego di accesso all'hotspot di Lampedusa e al CPR di Macomer.

La sentenza, in conclusione, è importante:

- dal punto di vista del corretto esercizio dell'azione amministrativa, in termini di rispetto delle regole procedurali e del dovere di istruttoria sulle domande avanzate dai privati alla pubblica amministrazione, nonché degli obblighi di motivazione (anche in sede di eventuale riesame in ottemperanza a provvedimenti cautelari. Si veda, nella sentenza, la conclusione cui arriva il Tar sulla natura meramente confermativa del riesame disposto dalla Prefettura di Torino);
- dal punto di vista più generale, in relazione ai ben noti principi di trasparenza.

Su quest'ultimo punto, infatti, quello che correttamente pare si stia affermando è un orientamento circa l'accessibilità dei luoghi di detenzione amministrativa, ove la compressione dei diritti fondamentali è ben più che potenziale.

Le prassi riscontrate da associazioni esponenziali, nonché i report del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale impongono di uscire dal cono d'ombra in cui s'inseriscono spesso tali luoghi e l'azione amministrativa ivi esercitata e di ripristinare la dovuta trasparenza in materia, anche al fine di instaurare un dibattito consapevole circa la legittimità stessa di tali strutture.