



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7005 del 2011, proposto da:

Cosentino Raffaella e Liberti Stefano, rappresentati e difesi dagli avv.ti Anton Giulio Lana e Andrea Saccucci, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, situato in Roma, via Emilio de' Cavalieri n. 11;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

della circolare prot. n. 1305 – 11050/110(4) emessa dal Ministero dell'Interno il 1° aprile 2011, conosciuta dai ricorrenti soltanto in data 1° giugno 2011, e di ogni atto o provvedimento presupposto o consequenziale tra cui il provvedimento prot. n. 8790/F.2299/2011/A.IV, emesso in data 18 maggio 2011 dal Vice Prefetto Aggiunto di Crotone e comunicato per posta il 30 maggio 2011, con cui veniva respinta la richiesta della ricorrente Raffaella Cosentino di accesso al Centro di accoglienza per i richiedenti asilo "S. Anna"; il provvedimento emesso in data 27 maggio 2011 dal Direttore dell'Area IV Quater della Prefettura di Roma e comunicato lo stesso giorno alla Segreteria di redazione de Il Manifesto, con cui veniva respinta la richiesta del ricorrente Stefano Liberti di accesso al C.I.E. di Ponte Galeria; il provvedimento emesso in data 9 giugno 2011 dal Vice Prefetto Vicario di Catania e comunicato lo stesso giorno alla redazione de Il Manifesto, con cui veniva rifiutata l'autorizzazione richiesta dal ricorrente Liberti, con nota prot. n. 56/11pc del 26 maggio 2011, di accedere al C.A.R.A. di Mineo;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 marzo 2012 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO**

Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 18 luglio 2011 e depositato il successivo 4 agosto 2011, i ricorrenti impugnano la circolare con quale, in data 1 aprile 2011, il Ministero dell'Interno ha disposto che "in considerazione del massiccio afflusso di immigrati provenienti dal Nord Africa e al fine di non intralciare le attività loro rivolte, l'accesso alle strutture presenti su tutto il territorio nazionale, di cui alla circolare n. 1305 del 24 aprile 2007, è consentito, fino a nuova disposizione, esclusivamente alle seguenti organizzazioni: Alto

Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), Croce Rossa Italiana (CRI), Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Save The Children, Caritas, nonché a tutte le Associazioni che hanno in corso con il Ministero dell'Interno progetti in fase di realizzazione nelle strutture di accoglienza, finanziati con i Fondi nazionali ed europei", nonché degli atti presupposti e consequenziali, tra cui le note – meglio indicate in epigrafe – con cui gli è stato negato l'accesso in specifici centri per immigrati.

In particolare, i ricorrenti espongono quanto segue:

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 2011 veniva dichiarato, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza nel territorio nazionale "in relazione all'eccezionale afflusso" di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 l. n. 225 del 1992;
- in data 1 aprile 2011 veniva poi emessa la circolare sopra indicata;
- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011 veniva dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto dell'eccezionale afflusso di cittadini nel territorio nazionale;
- nel maggio 2011 i ricorrenti, in qualità di giornalisti professionisti, formulavano istanze per accedere al C.A.R.A. "S. Anna", al C.I.E. di Ponte Galeria ed al C.A.R.A. di Mineo;
- tali istanze venivano tutte respinte, in applicazione dei limiti imposti dalla sopra indicata circolare;
- in data 31 maggio 2011 veniva formalizzata un'interrogazione scritta rivolta al Ministero dell'Interno da parte di due senatori, con cui si chiedeva l'abrogazione della circolare de qua;
- avverso tale circolare, la Federazione Italiana della Stampa Italiana avviava una campagna di mobilitazione ed anche una lettera al Ministero dell'Interno, volta ad ottenere la salvaguardia del diritto di cronaca, la quale rimaneva priva di riscontro.

Posto che la circolare in argomento non è stata ritirata ed, anzi, è causa immediata, diretta e necessaria dei sopra indicati provvedimenti di diniego di accesso ai centri per immigrati, avverso la stessa i ricorrenti insorgono deducendo i seguenti motivi di diritto:

1. VIOLAZIONE DI LEGGE – ART. 21 COST. – ART. 10 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI UMANI E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI – ART. 11 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA – MANCATA APPLICAZIONE. La circolare impugnata preclude in modo assoluto e indiscriminato l'accesso ai centri immigrati da parte dei giornalisti, ai quali viene così impedito l'esercizio della propria professione. Il divieto di cui trattasi si traduce, dunque, in una grave forma di ingerenza nell'esercizio del diritto di cronaca e di informazione del pubblico su questione di carattere generale, che impedisce ai giornalisti di assolvere alla loro fondamentale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri. Tale ingerenza è priva di base legale sia dal punto di vista dello scopo legittimo sia dal punto di vista della proporzionalità. Il generico riferimento ad una presunta situazione di emergenza non è certamente sufficiente a giustificare un divieto assoluto di ingresso ai giornalisti, non sottoposto a limitazioni temporali, specialmente considerando che l'accesso viene consentito senza limitazioni ad altri soggetti pubblici e privati.

2) ECCESSO DI POTERE (ART. 21 OCTIES LEGGE 241/1990) – CARENZA ASSOLUTA DI MOTIVAZIONE – DIFETTO DI ISTRUTTORIA, in quanto viene addotta un'emergenza presunta in modo assoluto, destinata a valere, quale causa ostativa all'ingresso, "nei confronti di soggetti specificamente menzionati nella circolare a prescindere dalle circostanze in cui l'accesso è richiesto", e l'accesso è vietato in modo indiscriminato ad alcuni soggetti, prescindendo da qualsiasi valutazione in merito alla situazione concretamente esistente all'interno del centro. "Se la motivazione del diniego di accesso fosse realmente da ricollegarsi alla ... finalità di non arrecare intralcio alle attività prestate a favore degli immigrati nei centri, ai giornalisti dovrebbe essere consentito di accedere in condizioni di tempo o con modalità tali da impedire qualsiasi ostacolo all'autorità presenti all'interno dei centri". Non sono state comunque avviate indagini "al fine di valutare la sussistenza di una reale ed imperativa esigenza di escludere categoricamente l'accesso ai centri immigrati da parte dei giornalisti, né tantomeno sono state prese in considerazione possibili soluzioni alternative". "A ciò si aggiunga che la circolare non si

preoccupa neppure di circoscrivere la durata temporale del divieto”.

3) ECCESSO DI POTERE SOTTO ALTRI PROFILI: IN PARTICOLARE RELATIVAMENTE AL CARATTERE DISCRIMINATORIO DEL DIVIETO DI ACCESSO; CONTRADDITTORIA - ILLOGICITA' MANIFESTA. Il disposto della circolare determina una disparità di trattamento priva di qualsiasi giustificazione. I criteri impiegati per l'individuazione dei soggetti cui l'accesso è consentito in via esclusiva sono assolutamente arbitrari e, comunque, il consenso all'accesso "a tutte le associazioni che hanno in corso con il Ministero dell'Interno progetti in fase di realizzazione nelle strutture di accoglienza ... tradisce in modo evidente l'inesistenza di situazione di emergenza tale da comportare la sospensione generalizzata degli accessi ai centri”.

Con atto depositato in data 19 settembre 2011 si è costituito il Ministero dell'Interno, il quale - nel prosieguo e precisamente in data 15 novembre 2011 - ha prodotto una memoria, il cui contenuto può essere così sintetizzato: - la circolare impugnata non preclude "in modo assoluto e indiscriminato" l'accesso ai Centri per immigrati ma ne limita temporaneamente la piena applicabilità; - la misura è stata resa necessaria dall'eccezionale afflusso di immigrati provenienti dal Nord Africa, il quale ha condotto a dichiarare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale; - lo scopo della circolare era, pertanto, soltanto quello di evitare aggravii e rallentamenti nelle attività degli operatori dei Centri, per il rispetto dei diritti umani; - non era possibile circoscrivere temporalmente il divieto, perché non era "dato prevedere aumenti o diminuzioni del flusso degli immigrati"; - la limitazione imposta non è affatto arbitraria, bensì discende da motivazioni di carattere straordinario ed eccezionale, tali da giustificare la temporanea compressione di diritti fondamentali; - il diritto di cronaca, del resto, non è illimitato ma può essere ben compresso, ove sussista l'esigenza di tutelare altri diritti; - le associazioni ammesse ai Centri svolgono tutte attività direttamente rivolte a favore degli ospiti, ossia funzionali "al regolare andamento dell'accoglienza”.

I successivi 18 e 19 novembre 2011 il Ministero dell'Interno ha prodotto documenti.

Con memoria depositata in data 13 febbraio 2012 i ricorrenti hanno così replicato ai rilievi dell'Amministrazione: - non si comprende in che modo l'accesso dei giornalisti, eventualmente regolamentato, possa arrecare pregiudizio al funzionamento dei Centri; - in relazione alla durata temporale del divieto, l'Amministrazione cade in piena contraddizione; - l'arbitrarietà sussiste e riguarda le modalità di valutazione della straordinarietà dello stato di emergenza, le modalità applicative e l'assenza di limiti temporali; - in ogni caso, la compressione del diritto di cronaca è ammessa solo nei limiti dell'art. 10, par. 2, della CEDU, palesemente superati, anche ove si consideri che il divieto non è stato imposto con legge; - eventuali limitazioni non possono, poi, prescindere dalla valutazione delle singole strutture, ovvero non possono concretizzarsi in una "presunzione assoluta ed incondizionata di inaccessibilità di tutti i centri, sicuramente lesiva del principio di proporzionalità e delle prerogative fondamentali del diritto di cronaca"; - il divieto de quo si pone, altresì, in violazione con la c.d. Direttiva Rimpatri (2008/11/CE); - anche la visita della "stampa" è un elemento fondamentale per assicurare agli immigrati condizioni di permanenza nei centri umane e dignitose.

Con memoria prodotta in data 22 febbraio 2012 l'Amministrazione ha eccepito l'inammissibilità del gravame adducendo che "gli odierni istanti non vengono in alcun modo limitati nell'esercizio del loro lavoro visto e considerato che la contestata circolare non impedisce loro in alcun modo di pubblicare articoli su testate giornalistiche" e, comunque, rimane indimostrata l'avvenuta riduzione delle proprie opportunità lavorative. Nel merito, ha evidenziato che - in virtù dell'art. 20 d.lgs. n. 25 del 2008 - "esiste una norma di rango legislativo che ... prevede quale eccezione rispetto alla regola l'accesso nei centri di accoglienza e, in ogni caso, richiede apposita autorizzazione prefettizia", tenuto, tra l'altro, conto che si tratta di luoghi né pubblici né aperti al pubblico, bensì assimilabili agli istituti penitenziari.

All'udienza pubblica del 15 marzo 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## **DIRITTO**

1. In via preliminare deve formare oggetto di esame l'eccezione di inammissibilità del gravame per carenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dei provvedimenti impugnati in capo ai ricorrenti, sollevata dall'Amministrazione resistente.

Tale eccezione è infondata.

Come si trae dalla narrativa che precede, i ricorrenti – giornalisti professionisti - hanno impugnato la circolare prot. n. 1305 – 11050/110(4), adottata dal Ministero dell'Interno in data 1 aprile 2011, in quanto preclusiva del loro accesso ai centri per immigrati, così come risulta anche dai dinieghi di autorizzazione agli stessi opposti, del pari oggetto di impugnazione.

Ciò detto, appare evidente – contrariamente a quanto affermato dall'Amministrazione - che:

- il provvedimento de quo costituisce un chiaro ostacolo all'esercizio della professione esercitata, tanto più ove si tenga conto che ogni soggetto abilitato alla stessa deve essere ritenuto libero di determinarsi come meglio crede nella scelta delle materie di cui interessarsi, delle modalità di acquisizione delle informazioni e degli articoli da predisporre e pubblicare, pur sempre nel rispetto delle libertà altrui.

- in ragione del carattere preclusivo rilevato, indiscutibile è la sussistenza dell'interesse al ricorso, da identificare – appunto – con l'interesse alla rimozione del provvedimento in questione, necessaria per conseguire la possibilità di esercitare la propria professione senza il limite di cui sopra, acquisendo informazioni anche presso i centri di accoglienza per immigrati per poi divulgare le stesse a mezzo stampa.

In altri termini, è ravvisabile un interesse personale, diretto ed attuale dei ricorrenti all'annullamento dei provvedimenti impugnati, i quali sono palesemente atti a determinare una lesione della loro sfera giuridica.

In senso contrario non depone certo la potenziale possibilità di occuparsi di altro o, anche, di acquisire altrove informazioni in ordine ai centri di accoglienza, essenzialmente addotta dall'Amministrazione a sostegno dell'eccezione formulata, posto che – in ogni caso – i provvedimenti in questione rivelano chiaramente di aver imposto un limite all'esercizio dell'attività professionale dei ricorrenti, incidendo sulle proprie facoltà di scelta, e un tale limite ben vale a costituire l'interesse al ricorso.

2. Nel merito, il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto.

2.1. Ai fini dell'annullamento dei provvedimenti impugnati, i ricorrenti denunciano, tra l'altro, violazione di legge (in particolare, l'art. 21 Cost., art. 10 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), carenza assoluta di motivazione e difetto di istruttoria.

Tale motivi sono meritevoli di condivisione.

2.2. La controversia in esame coinvolge differenti interessi, quali quelli degli immigrati, dell'organizzazione dei centri di accoglienza e della stampa; precipuamente, impone di valutare la posizione dei soggetti che svolgono l'attività di giornalista professionista in relazione ai centri di accoglienza.

Al riguardo, è noto che l'art. 21 della Costituzione prevede che:

“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

.....”.

Anche l'art. 10 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea statuiscono la libertà di espressione di ogni individuo, specificando che lo stesso include “la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee “senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”.

La stampa – la quale ricomprende anche il “diritto di cronaca” - costituisce, dunque, espressione di una libertà costituzionalmente garantita e riconosciuta anche a livello internazionale, ossia della libertà di manifestazione del pensiero, la cui funzione sociale viene costantemente affermata, ravvisandola nel potere-dovere del giornalista di portare a conoscenza dell'opinione pubblica fatti, notizie e vicende interessanti la vita associata, in modo che il pubblico, esattamente informato, abbia la possibilità di orientarsi e di formarsi una propria opinione sugli avvenimenti e sulle persone (cfr., tra le altre, Trib. Torino, 1 giugno

2010, n. 3775; Trib. Torino, 23 gennaio 2009).

In materia viene – del resto – ordinariamente affermato che alla funzione della stampa di diffondere informazioni su questioni di interesse generale corrisponde il diritto del pubblico di riceverle (Corte Europea dir. Uomo, Sez. II, 17 luglio 2008).

In ragione dell'indiscusso carattere sociale di tale funzione, è stato anche più volte riconosciuto che la libertà di stampa prevale sul diritto alla riservatezza ed all'onore, purché la pubblicazione sia giustificata dall'informazione e sia conforme ai canoni della correttezza professionale; in particolare, è giustificata dall'informazione quando sussista un apprezzabile interesse del pubblico alla conoscenza dei fatti privati in considerazione di finalità culturali o didattiche e, più in generale, della rilevanza sociale degli stessi (cfr., tra le altre, Cass. Civ., Sez. III, 24 aprile 2008).

In definitiva, la libertà di stampa svolge un ruolo fondamentale nel dibattito democratico, tale da non sopportare l'introduzione di limiti atti a restringerla, dovendo convenirsi con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo allorché questa ha affermato che i giornali sono i così detti "cani da guardia" (watch dog) della democrazia e delle istituzioni, anche giudiziarie, risultando pacifico l'enorme interesse della comunità nazionale per la corretta e puntuale esplicazione di ogni attività pubblica, onde critica e cronaca giornalistica volte a tenere o a ricondurre le pubbliche istituzioni nell'alveo loro proprio vanno non solo giustificate, ma anche propiziate (cfr., tra le altre, Cass. Pen., Sez. V, 9 febbraio 2011).

2.3. Tenuto conto di quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il divieto di accesso sostanzialmente imposto dalla circolare impugnata – poi concretizzato nei provvedimenti di diniego dell'autorizzazione adottati – si ponga in violazione dei principi fissati dalla disciplina che regola la materia nonché di quelli prescritti dalla legge n. 241/90.

Posto che la circolare de qua – ancorché incida in termini diretti non tanto sulla libertà di esternazione delle notizie quanto sulla corretta acquisizione di quest'ultime – è, comunque, idonea ad interferire negativamente sul pieno esercizio della libertà di stampa, atteso che eventuali limiti introdotti in relazione all'attività che è alla base non possono non riflettersi sul corretto esercizio della funzione, a scapito indiscusso del risultato finale e, quindi, della corretta e piena informazione del pubblico, appare evidente che:

- nonostante risulti coinvolta una libertà costituzionalmente garantita, non sono esternate le ragioni per le quali si è ritenuto di fissare – in termini, tra l'altro, assoluti – un divieto di accesso dei giornalisti ai centri di accoglienza per extracomunitari;

- tali ragioni non sono altrimenti desumibili, specie ove si tenga conto della particolare funzione sociale della stampa, di cui è già stata data ampia evidenza. La dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio nazionale non appare, infatti, sufficiente. Al riguardo, non può essere sottovalutato che la decisione assunta dall'Amministrazione si pone in conflitto con una libertà fondamentale, la cui limitazione avrebbe certamente imposto la contrapposizione netta con l'esigenza di tutela di interessi di pari grado e spiegazioni chiare in ordine alla realizzazione di quest'ultima mediante il divieto imposto. Anche l'art. 20 del d.lgs. n. 25 del 2008, invocato dall'Amministrazione nella memoria da ultimo prodotta, non vale di per sé a supportare il divieto di accesso in contestazione. Tale previsione prevede, infatti, l'adozione di un regolamento per fissare le modalità di gestione dei centri di accoglienza, facendo salvo l'accesso di determinati soggetti ed organismi a tali centri, ma – non per questo – consente di riscontrare l'introduzione di un divieto generalizzato per tutte le altre categorie. Del resto, anche volendo condividere l'opinione secondo la quale l'accesso ai centri di accoglienza non è libero ma deve essere regolamentato, appare chiaro che l'esclusione della stampa – ossia dei "watch dog della democrazia e delle istituzioni" – non può avvenire in termini assoluti e, comunque, senza motivazione alcuna;

- non risulta che l'Amministrazione abbia effettuato una specifica istruttoria, al fine di valutare la compatibilità o meno tra il particolare afflusso migratorio e la presenza dei giornalisti nei centri di accoglienza. In definitiva, anche la documentazione e le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno non rivelano che si sia provveduto sulla base di apposite ricerche e/o indagini, atte a dimostrare un'effettiva e concreta valutazione dell'opportunità di escludere i giornalisti dai centri, poi sfociata in un esito positivo;

- da ultimo, ma non per questo meno importante, si tratta di un divieto temporalmente

indeterminato. Nella circolare, si legge che "l'accesso alle strutture presenti su tutto il territorio nazionale, di cui alla circolare n. 1305 del 24 aprile 2007, è consentito" esclusivamente a determinate organizzazioni "fino a nuova disposizione". La mancanza di un limite temporale – priva, tra l'altro, di esplicite motivazioni al riguardo – aggrava indiscutibilmente la lesione già apportata alla libertà di stampa, determinando un ulteriore ispessimento delle carenze già riscontrate. In altri termini, tale mancanza si pone come espressione di arbitrarietà, atteso che – come noto – l'eventuale introduzione di limiti da parte dell'Amministrazione pubblica deve essere sempre ispirata dal principio del minor sacrificio degli interessi privati coinvolti e, quindi, non può prescindere dalla ragionevole e corretta attivazione della stessa Amministrazione in tal senso, la quale si realizza anche attraverso la fissazione di un preciso termine finale.

In definitiva, i provvedimenti impugnati sono da ritenere illegittimamente adottati.

3. Tanto è sufficiente per l'accoglimento del ricorso, con assorbimento delle ulteriori censure formulate.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate a favore dei ricorrenti in € 3.000,00, oltre IVA e CPA nei termini di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 7005/2011, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Ministero dell'Interno al pagamento delle spese di giudizio, così come liquidate in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2012 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/05/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)