

N. 06352/2009 REG.SEN.

N. 07785/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7785 del 2008, proposto da:  
European Roma Rights Centre Foundation – ERRC e dai sigg.ri Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic, in proprio e quali esercenti la potestà genitoriale sui propri figli minori Giuliana Sulejmanovic, Jasmina Sulejmanovic, Moharem Sulejmanovic, Roberto Sulejmanovic, Roberta Sulejmanovic, Daniele Sulejmanovic, Adriana Sulejmanovic, Habiba Sulejmanovic, Hagira Sulejmanovic, Moogli Sulejmanovic, Rambo Sulejmanovic e Laura Sulejmanovic, rappresentati e difesi dagli avv.ti Alessandra Mari, Nicolo' Paoletti, con domicilio eletto presso Nicolo' Paoletti in Roma, via B. Tortolini, 34;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, Ministero dell'Interno - Prefettura di Roma, Prefettura di Milano, Prefettura di Napoli, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Regione Campania, rappresentata e difesa dall'avv. Alberto Armenante, con domicilio eletto presso Alberto Armenante in Roma, via Poli, 29 (Ufficio di rappresentanza della Regione Campania); Provincia di Roma, rappresentata e difesa dagli avv. Massimiliano Sieni, Giovanna De Maio, con domicilio eletto presso i medesimi in Roma, via 4 Novembre, 119/A; Provincia di Napoli, rappresentata e difesa dall'avv. Luciano Scetta, con domicilio eletto presso Brunello Mileto in Roma, via G.B. Tiepolo, 21; Comune di Roma, rappresentato e difeso dagli avv.ti Pierludovico Patriarca, Roberto Tomasuolo, domiciliato in Roma, via Tempio di Giove, 21; Regione Lazio, Regione Lombardia, Comune di Milano, Comune di Napoli, Croce Rossa Italiana - CRI, Provincia di Milano.

per l'annullamento

del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.5.2008 avente ad oggetto  
“Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel  
territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia”;

dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676 del 30.5.2008 avente ad oggetto  
“Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli  
insediamenti di comunità nomadi nel territorio della Regione Lazio”;

dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3677 del 30.5.2008 avente ad oggetto  
“Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli  
insediamenti di comunità nomadi nel territorio della Regione Lombardia”;

dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3678 del 30.5.2008 avente ad oggetto  
“Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli  
insediamenti di comunità nomadi nel territorio della Regione Campania”;

di tutti i provvedimenti adottati dai Prefetti delle Province di Roma, Milano e Napoli quali  
Commissari delegati per la realizzazione degli interventi necessari al superamento dell’emergenza  
dichiarata con il DPCM 21.5.2008 nel territorio delle Regioni Lazio, Lombardia e Campania, in  
attuazione delle ordinanze citate, ed in particolare di tutti gli atti dagli stessi adottati relativi  
all’attuazione delle disposizioni, contenute nelle ordinanze, relative al “monitoraggio dei campi  
autorizzati in cui sono presenti ‘comunità nomadi’ ed individuazione degli insediamenti abusivi” ed  
alla “identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti”  
nei “campi autorizzati” e negli “insediamenti abusivi” anche “attraverso rilievi segnaletici”;

di tutti gli atti connessi, precedenti e conseguenti, ivi compresi, in particolare:

le note del Ministero dell’Interno del 14 e 16 maggio 2008, cui si riferisce il DPCM 21.5.2008;

la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 21.5.2008, cui si riferisce il  
DPCM 21.5.2008;

le intese espresse dalle Regioni Lazio, Lombardia e Campania al DPCM 21.5.2008;

l’intesa espressa dalla Regione Lazio all’ordinanza n. 3676 del 30.5.2008;

l’intesa espressa dalla Regione Lombardia all’ordinanza n. 3677 del 30.5.2008,

l’intesa espressa dalla Regione Lazio (rectius: Campania) all’ordinanza n. 3678 del 30.5.2008;

le proposte del Capo Dipartimento della protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei  
Ministri, cui si riferiscono le ordinanze nn. 3676, 3677 e 3678 del 30.5.2008

nonché per l’annullamento

delle “Linee guida per l’attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30  
maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni  
Campania, Lazio e Lombardia” emanate dal Ministero dell’Interno

nonché per l’annullamento

del Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano, adottato dal Commissario per l'Emergenza Nomadi in Lombardia;

del Regolamento per la Gestione dei Villaggi Attrezzati per le Comunità Nomadi nella Regione Lazio del 18.2.2009, adottato dal Commissario Delegato per l'Emergenza Nomadi nel territorio della Regione Lazio.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di motivi aggiunti depositati dai ricorrenti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Roma;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Napoli;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2009 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

I ricorrenti espongono che la European Roma Rights Centre Foundation (ERCC) è un'associazione a carattere internazionale di diritto ungherese, costituita nel 1995, che ha come scopo istituzionale quello di difendere i diritti e gli interessi dei ROM, in particolare promuovendo azioni giudiziarie davanti a tutti gli organi giudiziari competenti a livello internazionale e nazionale, mentre i signori Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic sono cittadini bosniaci di etnia ROM ed hanno 13 figli, nati tutti in Italia tranne il maggiore, nato in Bosnia-Herzegovina ma residente in Italia fin da piccolissimo, ed attualmente vivono, nel Comune di Roma, nel campo denominato "Casilino 900".

Con il ricorso introduttivo del giudizio, i ricorrenti hanno impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia nonché le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, recanti disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nelle dette Regioni.

Il ricorso è articolato nei seguenti motivi:

→ Violazione dell'art. 5 L. 225/1992 e del principio generale del divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica. Eccesso di potere per sviamento.

Lo stato di emergenza non potrebbe essere dichiarato per uno scopo che è di per sé contrario ai principi generali dell'ordinamento giuridico e tra i principi generali e fondamentali del nostro ordinamento giuridico, come anche dell'ordinamento giuridico internazionale e comunitario, vi sarebbe il divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica.

Nel caso di specie, lo stato di emergenza è stato dichiarato in relazione alla presenza sul territorio di "comunità nomadi", e, quindi, sarebbe stato dichiarato per la presenza dei ROM come etnia. I provvedimenti impugnati sottoporrebbero gli appartenenti all'etnia ROM a gravissime interferenze in loro fondamentali diritti umani, cui non sono sottoposti i non ROM. La discriminazione sarebbe sia diretta, in quanto i ROM verrebbero trattati meno favorevolmente dei non ROM, sia indiretta, in quanto i ROM sarebbero messi in una posizione di particolare svantaggio rispetto a tutti i non ROM.

Il DPCM 21.5.2008 si porrebbe al di fuori degli eventi in relazione ai quali l'art. 5 L. 225/1992 permette una dichiarazione di stato di emergenza. Lo stato di emergenza, infatti, potrebbe essere dichiarato solo a fronte di una situazione che effettivamente presenti i caratteri previsti dalla norma, situazione che non potrebbe dirsi integrata dalla "presenza di comunità nomadi" come ritenuto con DPCM 21.5.2008. Lo stato di emergenza sarebbe stato dichiarato al solo fine di porre in essere un atto discriminatorio nei confronti degli appartenenti all'etnia ROM.

Violazione dell'art. 5 L. 225/1992 e del principio generale del divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica sotto altro profilo. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, mancanza di motivazione, sviamento di potere.

La dichiarazione di stato di emergenza dovrebbe dare conto, con elementi oggettivi, della situazione che la giustifica, mentre le motivazioni contenute nel DPCM 21.5.2008, lungi dall'evidenziare una situazione oggettiva di emergenza, sarebbero così prive di riferimenti, da risolversi in mere valutazioni soggettive che non possono costituire un legittimo presupposto, atteso che lo stato di emergenza costituisce un'eccezione straordinaria al principio di legalità.

Nelle premesse al DPCM 21.5.2008, d'altra parte, si farebbe riferimento soltanto ad una situazione di emergenza relativa alle città di Milano, Roma, Napoli e Comuni vicini, mentre lo stato di emergenza è stato poi dichiarato in relazione al territorio delle intere regioni Lombardia, Lazio e Campania.

Il potere di dichiarare lo stato di emergenza sarebbe stato utilizzato in relazione ad una situazione del tutto ordinaria che, in uno Stato di diritto, ben potrebbe essere fronteggiata con mezzi ordinari e con il rispetto di tutte le norme fondamentali poste a garanzia dei soggetti interessati.

Violazione dell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa e della General Policy Recommendation n. 3 dell'ECRI. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, mancanza di motivazione, sviamento di potere.

I provvedimenti impugnati sarebbero anche in contrasto con il più specifico divieto di porre in essere discriminazioni razziali ed etniche nei confronti del popolo ROM derivante dal complesso di

norme emanate al riguardo dal Consiglio d'Europa, finalizzate a favorire l'inclusione sociale dei ROM attraverso l'eliminazione di forme di discriminazione nei loro confronti.

Violazione del principio generale del divieto di ogni forma di discriminazione razziale ed etnica e del divieto di schedature etniche. Violazione dell'art. 20 D.Lgs. 196/2003. Eccesso di potere per carenza e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza di istruttoria, mancanza di motivazione, illogicità, sviamento di potere.

Le ordinanze attuative del 30.5.2008 sarebbero illegittime anche per i vizi in epigrafe avendo disposto il monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi nonché l'identificazione ed il censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui sopra, attraverso rilievi segnaletici.

L'identificazione ed il censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei campi autorizzati e negli insediamenti "abusivi" attraverso rilievi segnaletici non sarebbe stato autorizzato da espressa disposizione di legge, né risulta essere stato preceduto da alcun provvedimento autorizzativo da parte del Garante per la Protezione dei dati personali.

Violazione degli artt. 3, 8 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo. Violazione degli artt. 2, 16, 30 e 37 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. Eccesso di potere per carenza e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza di istruttoria, mancanza di motivazione.

I provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi in tutte le parti in cui sono applicabili anche ai minori di diciotto anni.

– Illegittimità derivata ed autonoma degli atti connessi ed attuativi. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e mancanza di motivazione.

Gli atti endoprocedimentali sarebbero illegittimi in quanto privi di qualsiasi motivazione e non fondati su una congrua istruttoria.

A seguito del deposito di documentazione in esito ad ordinanza istruttoria pronunciata da questa Sezione nella camera di consiglio del 27 agosto 2008, i ricorrenti hanno esteso l'impugnativa alle "Linee guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni Campania, Lazio e Lombardia", emanate dal Ministro dell'Interno, proponendo i seguenti motivi aggiunti:

– Illegittimità derivata. Violazione dell'art. 5 L. 225/1992.

Le "linee guida", pur non essendo idonee a modificare e ad integrare validamente il DPCM 21.5.2008 e le ordinanze PCM del 30.5.2008 sarebbero pur sempre confermativa, sia pure con integrazioni e modificazioni, delle disposizioni recate da detti provvedimenti, per cui sussisterebbe l'interesse dei ricorrenti ad impugnarle tanto in via derivata, comunicandosi alle stesse i vizi degli atti cui le linee guida accedono, che in via autonoma.

Le linee guida sarebbero illegittime in via autonoma in quanto atto non previsto dall'ordinamento giuridico, che si risolve in un'inammissibile integrazione ex post delle direttive impartite dal

Presidente del Consiglio dei Ministri ai Commissari delegati con le ordinanze nn. 3676, 3677 e 3678 del 30.5.2008, adottato da Autorità carente di potere e di competenza.

– Incompetenza. Eccesso di potere per sviamento.

Il Ministro dell'Interno, nei procedimenti ex art. 5 L. 225/1992, non avrebbe alcuna competenza né avrebbe il potere di emanare atti normativi o amministrativi di alcun tipo e tantomeno di impartire direttive ai Commissari appositamente delegati a gestire l'emergenza.

Il Governo Italiano si sarebbe reso conto della illegittimità e della natura discriminatoria delle ordinanze ed avrebbe cercato di modificarle attraverso l'inammissibile espediente delle Linee Guida.

I ricorrenti sostengono, inoltre, che, dagli atti depositati in giudizio, risulterebbero confermate le illegittimità dedotte con il ricorso introduttivo del giudizio e, in particolare, che sia il DPCM 21.5.2008 sia le ordinanze 30.5.2008, nel riferirsi alle "comunità nomadi", si sarebbero riferite solo e soltanto ai ROM, sicché la dichiarazione dello stato di emergenza avrebbe avuto l'unico fine di porre in essere una sorta di "schedatura etnica" delle popolazioni "zingare"; le proposte del Ministro dell'Interno del 14 e 16 maggio 2008, relative alla dichiarazione dello stato di emergenza, inoltre, sarebbero in contrasto con l'art. 5 l. 225/1992 non evidenziando alcuno dei presupposti previsti dalla norma.

In esecuzione dei provvedimenti impugnati, il Commissario delegato per l'emergenza nomadi in Lombardia ha adottato il Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano, mentre il Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio ha adottato il Regolamento per la Gestione dei Villaggi Attrezzati per le Comunità Nomadi nella Regione Lazio.

I ricorrenti hanno esteso l'impugnativa, per illegittimità derivata, ai detti regolamenti e, con riferimento a determinate disposizioni regolamentari, che porrebbero limiti e restrizioni ai ROM incidendo sulla loro vita privata e familiare, hanno dedotto l'illegittimità in via autonoma, sotto più profili, per violazione di norme nazionali, anche costituzionali, comunitarie ed internazionali.

L'Avvocatura dello Stato, con ampie ed articolate memorie, ha contestato la fondatezza delle censure dedotte sia con il ricorso introduttivo del giudizio sia con i motivi aggiunti, concludendo per il rigetto del ricorso; con riferimento al secondo atto di motivi aggiunti ha anche eccepito la carenza delle condizioni soggettive dell'azione dell'Associazione ricorrente e l'inammissibilità dell'impugnativa per assenza di una lesione attuale e concreta e per genericità dei motivi.

La Regione Campania ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Il Comune di Roma ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo emanato alcuno dei provvedimenti impugnati, ed ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva della Associazione straniera ricorrente; nel merito ha contestato la fondatezza delle censure concludendo per il rigetto del gravame.

La Provincia di Napoli ha parimenti eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e, in subordine, ha rilevato l'infondatezza del ricorso.

La Provincia di Roma si è costituita in giudizio.

All'udienza pubblica del 24 giugno 2009, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. L'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Comune di Roma è infondata in quanto, a prescindere dalla sussistenza o meno della legittimazione ad agire in capo all'associazione European Roma Rights Centre Foundation, sussiste certamente la legittimazione ad agire dei signori Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic, quali cittadini bosniaci di etnia ROM residenti in Italia ed abitanti attualmente nel Comune di Roma, per cui il ricorso è senz'altro ammissibile.

2. L'eccezione di difetto di legittimazione passiva delle Province di Roma e Napoli non può essere accolta in quanto, sebbene dette amministrazioni non abbiano emanato alcuno degli atti impugnati, gli stessi sono destinati comunque a spiegare i propri effetti sui territori provinciali in discorso e, con riferimento all'amministrazione provinciale di Roma, il presidente della provincia ha sottoscritto il "patto per Roma sicura", che costituisce uno degli atti endoprocedimentali sulla cui base è stato dichiarato lo stato di emergenza.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto del 21 maggio 2008, ha dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio.

Il decreto è stato adottato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, co. 1, L. 225/1992, in base alle seguenti considerazioni:

la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della regione Lombardia, a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane;

detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali;

la situazione in cui versa il territorio della città di Milano, in cui la presenza dei nomadi è stimata in circa seimila unità, e dove all'interno dello stesso insediamento urbano sono sorti accampamenti abusivi in aree industriali dismesse nei quali confluisce la grande maggioranza della popolazione nomade;

la particolare conformazione urbanistica della città di Milano, in cui i confini dei numerosi comuni limitrofi giungono in un'area molto prossima al perimetro urbano del capoluogo di regione, con conseguente impossibilità di adottare soluzioni finalizzate ad una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi senza il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati;

la medesima situazione di elevata criticità interessa anche le province di Napoli e di Roma dove si registra un'elevata presenza di comunità nomadi nelle aree urbane e zone circostanti, con insediamenti in larga misura abusivi;

la descritta situazione ha determinato un aumento dell'allarme sociale, con gravi episodi che mettono in serio pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica;

la predetta situazione, che coinvolge vari livelli di governo territoriale, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria.

Il decreto, inoltre, acquisita l'intesa delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, è stato emanato visti:

il patto per Milano sicura, sottoscritto in data 18 maggio 2007 dal Prefetto di Milano ed il Sindaco di Milano;

il protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano siglato il 21 settembre 2006 dal Prefetto di Milano, dal presidente della regione Lombardia, dal presidente della provincia di Milano ed il Sindaco di Milano;

il patto per Roma sicura sottoscritto in data 18 maggio 2007 dal Prefetto di Roma, dal presidente della regione Lazio, dal presidente della provincia ed il Sindaco di Roma;

le note del 14 e 16 maggio 2008 con cui il Ministro dell'Interno, rappresentando la grave situazione determinatasi ed il concreto rischio che degeneri ulteriormente, ha richiesto l'urgente adozione di misure di carattere eccezionale.

3.1 Con una pluralità di censure, i ricorrenti, rilevato che lo stato di emergenza costituisce un'eccezione straordinaria al principio di legalità, hanno sostenuto l'illegittimità del DPCM 21 maggio 2008 in quanto adottato in assenza dei presupposti previsti dalla norma ed al solo fine di porre in essere un atto discriminatorio nei confronti degli appartenenti all'etnia ROM.

Le doglianze non sono persuasive.

Gli eventi che possono costituire il presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 L. 225/1992 sono indicati dall'art. 2, co. 1, lett. c), della legge e consistono in "calamità naturali, catastrofi ed altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari".

Nel caso di specie, quindi, l'amministrazione ha ravvisato la presenza di un evento – gli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio - che, per intensità ed estensione, debba essere fronteggiato con mezzi e poteri straordinari.

Il decreto del 21.5.2008 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza è sufficientemente motivato sia con riferimento alle considerazioni in esso contenute sia con riferimento alla pluralità di atti endoprocedimentali in esso richiamati, per cui è da escludere che sia viziato da carenza di istruttoria e di motivazione.

Il problema centrale, invece, è costituito dalla verifica della sussistenza di una fattispecie concreta che possa ritenersi inquadrabile, in modo non manifestamente illogico, nella fattispecie astratta prevista dalla norma, vale a dire consiste nel verificare se l'attività amministrativa discrezionale, che ha valutato come evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari l'insediamento di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, sia da considerare o meno manifestamente illogica in quanto basata su un'erronea percezione della realtà o comunque non supportata da elementi oggettivi idonei.

Il Collegio ritiene non superfluo rilevare che, con nota del 2 aprile 2008, l'allora Ministro dell'Interno aveva già proposto all'allora Presidente del Consiglio - tenuto conto della connotazione emergenziale della problematica e della circostanza che la stessa vede coinvolti vari livelli di governo territoriale e ritenendo che lo strumento normativo più idoneo al raggiungimento dell'obiettivo previsto nel Patto per Milano sicura fosse l'art. 5 della L. 225/1992 – l'adozione di

un'ordinanza di protezione civile di cui il Prefetto di Milano potesse essere responsabile attuatore, sussistendo tutte le condizioni per la delibera dello stato di emergenza, atteso che la presenza Rom nella città di Milano, stimata in circa seimila persone, desta da tempo grave allarme sociale in quanto, in ragione della specifica conformazione urbanistica della città, non risulta possibile alleggerire la concentrazione delle presenze, attraverso gli ordinari strumenti, senza il coinvolgimento di altri enti locali. Di talché aveva evidenziato che, a fronte di tale emergenza, i poteri conferiti al soggetto responsabile dell'attuazione dell'ordinanza consentirebbero di superare la particolare criticità connessa alla difficoltà di un raccordo con gli enti territoriali limitrofi.

Analoga proposta, con motivazione sostanzialmente identica, è stata poi formulata dall'attuale Ministro dell'Interno al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 maggio 2008, mentre la medesima esigenza è stata prospettata per le aree di Roma e Napoli con nota del 16 maggio 2008.

Con tale ultima nota, il Ministro dell'Interno ha in particolare posto in rilievo che, per quanto riguarda Roma, da incontri avuti con le Autorità locali, è emersa una situazione di estrema criticità relativamente alla problematica dei rom, connessa alla elevata concentrazione di presenze nell'area urbana e circostante, con insediamenti in larga misura abusivi; ciò ha comportato il verificarsi, in più occasioni, di episodi rilevanti sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica (già nell'ambito del "Patto per Roma sicura", siglato nel maggio 2007, uno dei punti di maggiore rilevanza era stato individuato proprio nella tematica delle popolazioni senza territorio, con la previsione di una serie di interventi volti al contenimento del fenomeno, anche a fronte di segnalazioni provenienti da cittadini ed al susseguirsi di episodi rilevati dalle Forze dell'ordine, relativi all'estendersi di situazioni di degrado).

Per la provincia di Napoli, ha evidenziato che la problematica ha di recente registrato un significativo accentuarsi dell'allarme sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica, con il verificarsi di gravi episodi nel quartiere Ponticelli, dove sono stati posti in essere dai cittadini residenti blocchi stradali e aggressioni, quale violenta reazione ad un tentativo di sequestro di una bambina avvenuto il 10 maggio 2008.

Di talché, il Ministro dell'Interno, tenuto conto della connotazione emergenziale in entrambe le aree metropolitane e della circostanza che la stessa vede coinvolti vari livelli di governo territoriale, ha ritenuto che si renda necessario ricorrere ad uno strumento normativo straordinario che potrebbe essere individuato nell'art. 5 L. 225/1992, anche in considerazione del fatto che, a fronte delle descritte emergenze, i poteri conferiti ai soggetti responsabili dell'attuazione delle ordinanze consentirebbero di superare la particolare criticità connessa alla difficoltà di un raccordo con gli enti territoriali limitrofi.

Sulla base di tali atti, che peraltro non esauriscono l'insieme degli atti endoprocedimentali, che hanno visto coinvolti i vari livelli di governo locale, sulla cui base lo stato di emergenza è stato dichiarato, è possibile evincere che l'evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari non è stato individuato nella presenza di comunità nomadi in quanto tale, ma nel rapporto eziologico esistente tra detta presenza e la situazione di grave allarme sociale determinatasi, a causa della estrema precarietà degli insediamenti, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali.

La dichiarazione dello stato emergenziale, in relazione alla presenza di comunità nomadi, è stato quindi dichiarato per la situazione di grave allarme sociale, dovendo questo intendersi riferito non solo agli aspetti di sicurezza, ma anche di ordine pubblico sotto i profili igienico-sanitario e socio-ambientale, tanto che nelle premesse alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30

maggio 2008 vi è l'espresso riferimento anche all'esigenza di strumenti che consentano l'accesso alle prestazioni essenziali di carattere sociale, assistenziale e sanitario.

La documentazione depositata in giudizio, inoltre, dà conto della cospicua istruttoria svolta sulla situazione in discorso anche in relazione a circostanze specifiche come l'incendio al campo di Via Triboniano in Milano, le vicende dei campi Rom in Milano ed Opera (Mi), l'incendio del campo nomadi di Via San Dionigi in Milano, gli insediamenti abusivi in Roma, la situazione di degrado del Parco della Caffarella in Roma, l'incendio del campo nomadi nel quartiere Ponticelli di Napoli.

D'altra parte, la risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i rom, che può considerarsi lo strumento normativo cui gli Stati membri devono fare riferimento in materia, detta prescrizioni compatibili con lo stato emergenziale dichiarato dallo Stato italiano.

Infatti, tale risoluzione - nel condannare senza eccezioni e senza ambiguità possibili tutte le forme di razzismo e di discriminazione cui sono soggetti i rom e altre comunità considerate "zingari" e nell'accogliere favorevolmente le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007 il quale, "conscio della situazione molto particolare in cui versa la comunità rom in tutta l'Unione, invita gli Stati membri e l'Unione stessa ad utilizzare tutti i mezzi per migliorarne l'inclusione" - ha, tra l'altro, invitato gli Stati membri e la Commissione a combattere lo sfruttamento dei bambini rom, l'accattonaggio che sono costretti a praticare e il loro assenteismo scolastico, nonché i maltrattamenti delle donne rom, ha sollecitato la Commissione a basarsi sui modelli positivi esistenti per sostenere programmi volti a porre fine, negli Stati membri in cui esiste, al fenomeno delle baraccopoli rom - che generano gravi rischi sociali, ambientali e sanitari - e a sostenere altri programmi che offrano modelli positivi e riusciti di alloggio per i rom, inclusi i rom migranti, ed ha sollecitato gli Stati membri a risolvere il problema dei campi, dove manca ogni norma igienica e di sicurezza e nei quali un gran numero di bambini rom muoiono in incidenti domestici, in particolare incendi, causati dalla mancanza di norme di sicurezza adeguate.

Lo stato emergenziale dichiarato in Italia si rivela conforme con le criticità rilevate in sede comunitaria di rischi sociali, ambientali e sanitari, così come conforme, come meglio si vedrà infra, si rivelano le finalità che lo Stato italiano sembra avere inteso perseguire per fronteggiare tali criticità.

Per altro verso, è indicativo osservare che, con la risoluzione in discorso, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di attribuire a uno dei Commissari la competenza per il coordinamento di una politica per i rom, con una disposizione, quindi, per certi versi analoga, *mutatis mutandis*, all'attribuzione, in ambito nazionale, al Prefetto, quale Commissario delegato, del compito di porre in essere gli interventi necessari al superamento dello stato emergenziale.

La necessità di fronteggiare la situazione con mezzi e poteri straordinari, peraltro, nasce anche, come evidenziato nel DPCM 21 maggio 2008 e negli atti endoprocedimentali, dal fatto che la problematica vede coinvolti vari livelli di governo territoriale, sicché la concentrazione del potere di intervento in un unico soggetto delegato, nel superare le difficoltà di un raccordo tra enti territoriali limitrofi, rende possibile un'azione amministrativa più sollecita ed efficace.

In altri termini, insistendo sovente gli insediamenti delle comunità nomadi sul territorio di più Comuni nell'ambito della Regione, l'individuazione di un unico centro decisionale sovraordinato costituisce una soluzione più adeguata per cercare di superare l'emergenza il più rapidamente ed efficacemente possibile.

Di qui, anche la non manifesta irragionevolezza dell'estensione agli interi territori regionali della dichiarazione dello stato di emergenza, atteso che per l'allocazione dei siti da destinare ai campi autorizzati appare più idoneo il riferimento all'intero territorio regionale.

In conclusione, considerata la presenza di un'oggettiva situazione di pericolo, anche e soprattutto per la stessa popolazione nomade, sotto i profili igienico-sanitario, socio-ambientale e della sicurezza pubblica, derivante dagli insediamenti di comunità nomadi, in larga misura abusivi, in aree urbane ed extraurbane, la dichiarazione dello stato di emergenza di cui al DPCM 21 maggio 2008 risulta scevra dai vizi di legittimità prospettati.

3.2 Per l'attuazione degli interventi di emergenza, come indicato nell'art. 5, co. 2, L. 225/1992, si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Nelle impugnate ordinanze del 30 maggio 2008, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato, per ciascuna delle regioni interessate, il Prefetto (di Milano, Roma e Napoli) Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza di cui al DPCM 21 maggio 2008, l'art. 3, ha infatti stabilito che, per il compimento delle iniziative previste, il Commissario delegato, ove ritenuto indispensabile è autorizzato a derogare a determinate disposizioni normative, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004.

I ricorrenti hanno però dedotto che i provvedimenti impugnati sottoporrebbero gli appartenenti all'etnia ROM a gravissime interferenze in loro fondamentali diritti umani, cui non sono sottoposti i non ROM, e che la discriminazione sarebbe sia diretta sia indiretta ed, anzi, i provvedimenti impugnati sarebbero anche in contrasto con il più specifico divieto di porre in essere discriminazioni razziali ed etniche nei confronti del popolo ROM derivante dal complesso di norme emanate al riguardo dal Consiglio d'Europa, finalizzate a favorire l'inclusione sociale dei ROM attraverso l'eliminazione di forme di discriminazione nei loro confronti.

La prospettazione non può essere condivisa.

In primo luogo, il Collegio rileva che, se è vero che gli atti endoprocedimentali fanno essenzialmente riferimento alla c.d. "emergenza ROM", tanto che lo stesso protocollo d'intesa per la città di Milano sottoscritto il 21 settembre 2006, espressamente richiamato nel DPCM 21.5.2008, reca il titolo "Protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano", è anche vero che il decreto del 21.5.2008, dichiarativo dello stato di emergenza, ha fatto riferimento agli insediamenti di comunità nomadi, così come le ordinanze presidenziali del 30.5.2008 di nomina dei Commissari delegati individuano come destinatari degli interventi i campi autorizzati o gli insediamenti abusivi in cui sono presenti comunità nomadi, per cui sia la dichiarazione emergenziale sia le attività dei Commissari delegati non sono specificamente rivolte agli appartenenti ad una determinata etnia, ma a tutti coloro che, a prescindere dalla nazionalità o da ogni altra caratterizzazione individuale, sono presenti negli insediamenti.

Pertanto, già sulla base di tale considerazione, non può accogliersi la tesi che la dichiarazione dello stato di emergenza e le successive ordinanze siano finalizzate alla discriminazione razziale nei confronti degli appartenenti all'etnia ROM.

Nel caso di specie, peraltro, non è ravvisabile alcuna forma di discriminazione né diretta né indiretta.

L'art. 2 D.Lgs. 215/1993 – attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – chiarisce che, ai fini del decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica e definisce le due tipologie di discriminazione nel seguente modo:

discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;

discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Nella fattispecie, la discriminazione diretta non sussiste in quanto, come detto, tutte le persone presenti negli insediamenti di comunità nomadi sono destinatarie dei provvedimenti in discorso, con la conseguenza che una qualunque persona, a prescindere dall'etnia, è destinataria degli atti se presente negli insediamenti, così come non è destinataria una persona di etnia ROM che non sia presente negli insediamenti.

La discriminazione indiretta neppure sussiste in quanto gli atti non pongono le persone di una determinata razza o etnia in posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre sia perché, come detto, il criterio di individuazione dei destinatari degli atti non è l'etnia ma la presenza in insediamenti di comunità nomadi sia e soprattutto perché le iniziative previste, a prescindere dalle concrete modalità di realizzazione, sono finalizzate a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone e, in definitiva, costituiscono strumenti volti, in coerenza con la finalità comunitaria, a migliorare l'inclusione delle comunità nomadi.

Nelle premesse alle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008, infatti, è stata ravvisata l'esigenza di attivare tutte le iniziative volte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone, assicurando mezzi certi di identificazione, anche ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni di carattere umanitario e in materia di immigrazione, e strumenti che consentano l'accesso alle prestazioni essenziali di carattere sociale, assistenziale e sanitario, avuto anche riguardo alla tutela dei minori da soggetti o organizzazioni criminali che utilizzano l'incertezza sulla identità o sulla provenienza anagrafica al fine di porre in essere traffici illeciti e gravi forme di sfruttamento.

Il Commissario delegato, secondo quanto indicato nelle ordinanze presidenziali, provvede all'espletamento delle seguenti iniziative:

- a) definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza;
- b) monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi;
- c) identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui al punto b), attraverso rilievi segnaletici;
- d) adozione delle necessarie misure, avvalendosi delle Forze di Polizia, nei confronti delle persone di cui al punto c) che risultino o possano essere destinatarie di provvedimenti amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione;

- e) programmazione, qualora quelli esistenti non riescano a soddisfare le esigenze abitative, della individuazione di altri siti idonei per la realizzazione di campi autorizzati;
- f) adozione di misure finalizzate allo sgombero ed al ripristino delle aree occupate dagli insediamenti abusivi;
- g) realizzazione dei primi interventi idonei a ripristinare i livelli minimi delle prestazioni sociali e sanitarie;
- h) interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori, nonché ad azioni volte a contrastare i fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione;
- i) monitoraggio e promozione delle iniziative poste in essere nei campi autorizzati per favorire la scolarizzazione e l'avviamento professionale e il coinvolgimento nelle attività di realizzazione o di recupero di abitazioni;
- j) adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza.

Dal complesso delle iniziative demandate ai Commissari delegati, è evidente come, unitamente alla finalità della tutela della sicurezza pubblica delle popolazioni interessate, gli obiettivi predefiniti sono coerenti con i principi nazionali, comunitari ed internazionali in materia, in quanto volti a ripristinare uno standard minimo di prestazioni sociali e sanitarie, a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, a favorire misure di sostegno e progetti integrati per i minori nonché la scolarizzazione e l'avviamento professionale.

Le iniziative previste dalle ordinanze PCM 30.5.2008, quindi, non possono nel loro complesso ritenersi illegittime, anche laddove prevedono il monitoraggio dei campi autorizzati e l'individuazione degli insediamenti abusivi, in quanto, in un'ottica di bilanciamento di interessi e di valori tutelati, costituiscono misure propedeutiche necessarie per il superamento dell'emergenza e per la realizzazione della finalità di inclusione delle comunità nomadi nel tessuto sociale.

3.3 Nondimeno, le censure proposte dai ricorrenti si rivelano fondate nella parte in cui le ordinanze presidenziali prevedono, al punto c) dell'art. 1, co. 2, l'identificazione ed il censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui sopra, attraverso rilievi segnaletici.

I rilievi segnaletici si distinguono in rilievi descrittivi, che consistono nella descrizione generale dell'individuo quanto, ad esempio, al colore degli occhi, al colore dei capelli, alla presenza di segni particolari etc., in rilievi dattiloscopici, che consistono nel prelievo delle impronte delle falangi delle dita e del palmo delle mani ed in rilievi fotografici, che consistono nella fotografia dei particolari del volto e del corpo intero, in piedi.

Nel nostro ordinamento, i rilievi segnaletici sono previsti dall'art. 4 del T.U. di Pubblica Sicurezza n. 773/1931, secondo cui l'Autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici.

Di contro, l'art. 1, co. 2, lett. c), delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008, così come formulato, lascerebbe intendere che si debba procedere senz'altro all'identificazione attraverso

rilievi segnaletici, i quali sono comunque invasivi della libertà personale, a prescindere dalla loro necessità, e, quindi, anche se gli interessati siano in grado di provare in altro modo la loro identità, anche nei confronti dei minori di età ed in assenza di una norma di legge che autorizzi il trattamento dei dati sensibili da parte di soggetti pubblici ovvero di una specifica autorizzazione del Garante per la Protezione dei Dati Personali.

Sotto tale profilo, pertanto, la previsione si rivela violativa dei principi generali in materia di libertà personale, delle norme specificamente poste a tutela dei minori nonché dell'art. 20 D.Lgs. 196/2003 sul trattamento dei dati sensibili.

Ne consegue la fondatezza del ricorso in tale specifica parte e, per l'effetto, l'annullamento dell'art. 1, co. 2, lett. c), delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 laddove consentono di procedere sic et simpliciter all'identificazione delle persone, anche minori di età, attraverso rilievi segnaletici.

La questione, peraltro, risulta in concreto superata dalle previsioni contenute nelle "Linee Guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni Campania, Lazio e Lombardia" emanate dal Ministro dell'Interno il 17 luglio 2008, che contengono modalità prescrittive legittime per procedere all'identificazione attraverso rilievi segnaletici, in quanto emendate dai vizi di legittimità della disposizione contenuta nelle ordinanze presidenziali, per cui il rigoroso rispetto delle stesse è fonte di una corretta attività amministrativa di identificazione della popolazione nomade.

Nelle "Linee Guida" – premesso che per garantire la necessaria identificazione, a tutela del diritto all'identità personale, le ordinanze prevedono che si possa procedere, anche nei confronti dei minori, a rilievi segnaletici – è indicato che, pur restando nella discrezionalità dei Commissari determinare quale forma di riconoscimento sia da adottare, in relazione alla finalità di rendere certa l'identificazione, i rilievi dattiloscopici devono essere effettuati, secondo le ordinarie procedure previste dalla legislazione vigente, nei casi in cui l'identificazione, che deve essere certa, non sia altrimenti possibile in base a documenti disponibili e circostanze attendibili, sulla base di quanto previsto dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e relativo regolamento di esecuzione, nel rispetto della persona ed in condizioni di riservatezza.

Una specifica attenzione, proseguono le "Linee Guida", attesa la delicatezza dell'operazione, deve accompagnare la identificazione dei minori, da effettuare, attraverso detti rilievi, allorché necessaria per tutelarli, anche in rapporto ad abusi di genitori o sedicenti tali; in particolare, l'acquisizione delle impronte digitali potrà riguardare i soggetti che siano maggiori di 14 anni, salvo che non sia possibile una identificazione in altro modo; per i minori di 14 anni, ma maggiori di 6 anni, le impronte potranno essere acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, ove richiesto da coloro che ne esercitano la potestà, secondo quanto previsto dal regolamento UE n. 380/2008, ovvero, nei casi necessari, attraverso il raccordo con la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori e a mezzo della Polizia giudiziaria; al di sotto di tale fascia di età, i rilievi dattiloscopici potranno essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori, solamente in casi eccezionali, da parte della Polizia giudiziaria, nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o si sospetta possano essere vittime di reato.

Tutti i rilievi effettuati, conclude il Ministero dell'Interno, non dovranno essere oggetto di alcuna raccolta autonoma, bensì saranno conservati negli archivi già previsti dall'ordinamento, come, ad esempio, l'archivio stranieri della Questura e della Prefettura, per coloro che avviano la pratica per il permesso di soggiorno, o quello della cittadinanza per coloro che ne richiedono il riconoscimento,

con la specificazione che i dati medio tempore raccolti, laddove trattati in difformità con dette indicazioni, non possono essere ulteriormente utilizzati o conservati.

Lo schema delle “Linee Guida” ha ricevuto il parere favorevole del Garante per la Protezione dei Dati Personali nella riunione del 17 luglio 2008 ed il Vicepresidente della Commissione Europea, con nota del 4 settembre 2008, nel sottolineare l’importanza di un’applicazione rigorosa delle linee direttrici che ne rispetti pienamente lo spirito e la lettera, ha apprezzato la volontà del Ministro dell’Interno di rispettare pienamente la legislazione europea, prendendo nota in particolare del fatto che le ordinanze, le linee direttrici emanate ai Prefetti - Commissari e le condizioni di esecuzione non autorizzano la raccolta di dati concernenti l’origine etnica o la religione delle persone registrate in base alle ordinanze e constatando che i testi e le misure citati sottopongono a condizioni rigorose la presa dei dati dattiloscopici ai soli fini di identificazione delle persone interessate e come soluzione ultima e, per quanto riguarda i minori, limitatamente ai casi strettamente necessari per la loro identificazione quando questa non è possibile attraverso altri documenti.

4. La legittimità delle “Linee Guida” è stata contestata con il primo atto di motivi aggiunti.

Le censure dedotte in proposito dai ricorrenti non possono essere accolte.

4.1 In particolare, è infondata la censura di incompetenza del Ministro dell’Interno, atteso che le “Linee guida”, anche se emanate in relazione ad una situazione per la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell’art. 5 L. 225/1992, possono essere qualificate come un atto di indirizzo politico amministrativo che rientra tra le funzioni del Ministro, il quale rimane comunque gerarchicamente sovraordinato ai Prefetti - Commissari delegati.

Per le materie che rientrano in settori propri dell’amministrazione dell’interno, anzi, la presenza di una direttiva volta a garantire l’uniformità ed il coordinamento delle attività poste in essere dai tre Prefetti - Commissari delegati è non solo legittima ma anche decisamente opportuna.

4.2 Per quanto attiene alle modalità per procedere alla identificazione, che sono essenzialmente attuative o, meglio, integrative dell’art. 1, co. 2, lett. c), delle ordinanze 30.5.2008, il Collegio ribadisce che le stesse, a differenza della disposizione contenuta nelle ordinanze presidenziali, ove rigorosamente rispettate, sono coerenti con i principi generali in materia di libertà personale, con le norme in materia di tutela dei minori e con le garanzie in materia di trattamento dei dati personali, sicché le doglianze, in parte qua, sono non solo infondate, ma anche carenti di interesse perché le integrazioni apportate sono senz’altro più favorevoli ai ricorrenti rispetto a quelle previste dalla disposizione da attuare.

4.3 Per quanto attiene a tutti gli altri aspetti, l’infondatezza delle censure rivolte avverso gli atti “a monte”, id est il DPCM del 21 maggio 2008 dichiarativo dello stato di emergenza e le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, determina l’infondatezza anche delle censure reiterate avverso l’atto “a valle”.

5. Con un secondo atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno esteso l’impugnativa, per illegittimità derivata, al Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano, adottato dal Commissario delegato per l’emergenza nomadi in Lombardia, ed al Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio, adottato dal Commissario delegato per l’emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio.

Con riferimento a determinate disposizioni regolamentari, che porrebbero limiti e restrizioni ai ROM incidendo sulla loro vita privata e familiare, hanno dedotto l’illegittimità in via autonoma,

sotto più profili, per violazione di norme nazionali, anche costituzionali, comunitarie ed internazionali.

5.1 L'Avvocatura dello Stato, con specifico riferimento agli atti regolamentari, ha eccepito la carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere della Associazione ERRC nonché la inammissibilità dei motivi aggiunti per il carattere generale dell'atto regolamentare, che non sarebbe idoneo a provocare lesioni attuali e concrete nella sfera giuridica di eventuali interessati, e per la genericità delle censure.

Le eccezioni non possono essere condivise.

5.1.1 In relazione al primo profilo, a prescindere dalla sussistenza o meno della legittimazione ad agire e dell'interesse al ricorso in capo all'associazione European Roma Rights Centre Foundation, sussiste certamente la legittimazione ad agire e l'interesse al ricorso dei signori Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic, quali cittadini bosniaci di etnia ROM residenti in Italia ed abitanti attualmente nel Comune di Roma, per cui anche i motivi aggiunti avverso i citati atti regolamentari sono senz'altro ammissibili.

5.1.2 Le norme regolamentari impugnate, inoltre, presentano carattere di immediata lesività, dettando le stesse precetti immediatamente operativi, indipendentemente da eventuali altri atti amministrativi successivi, e le censure formulate dai ricorrenti si presentano sufficientemente specifiche evidenziando di quali principi generali o parametri normativi sovraordinati determinate norme regolamentari sarebbero violative.

5.2 Nel merito, occorre innanzitutto rilevare che le censure di illegittimità per invalidità derivata, per quanto già esposto, sono infondate.

5.3 Diversamente, sono fondate e vanno accolte, con conseguente annullamento delle relative disposizioni regolamentari, le doglianze dedotte avverso le seguenti norme:

art. 2.4, primo e quinto comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui è disposto che la vigilanza del villaggio è assicurata da un Presidio istituito anche "per il controllo degli accessi" e nella parte in cui è disposto che il Presidio di vigilanza "Cura la compilazione del registro delle presenze degli abitanti del villaggio e ne verifica l'identità all'ingresso. Cura la compilazione di un registro per l'identificazione dei visitatori occasionali, previo accertamento del consenso del nucleo familiare di riferimento"; tali disposizioni violano l'art. 16 Cost., secondo cui ogni cittadino può circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, in assenza di limitazioni stabilite dalla legge in via generale;

art. 3, primo e quinto comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui subordina l'ammissione nei villaggi anche "alla firma di un atto d'impegno al rispetto delle norme di comportamento interno da parte del componente maggiorenne del nucleo familiare che ne abbia fatto richiesta" nonché nella parte in cui dispone che l'ammissione al villaggio "comporta l'osservanza delle regole di comportamento interno di cui al successivo art. 4.2"; tali disposizioni si pongono anch'esse in contrasto con l'art. 16 Cost. in quanto, premesso che, al pari di ogni altro cittadino, le persone ammesse nei villaggi sono ovviamente tenute al rispetto di qualunque norma dell'ordinamento giuridico, il preventivo impegno al rispetto delle norme di comportamento che, ai sensi dell'art. 4.2, saranno specificate da un disciplinare interno da adottare a cura del Comune e che, quindi, al momento non sono conosciute, si rivela pleonastico e limitativo della libertà di circolazione e soggiorno;

art. 3.7 Regolamento Regione Lazio in base al quale “Nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali, ogni componente dei nuclei familiari ammessi nei villaggi è destinatario di una tessera munita di fotografia recante i dati anagrafici dell’interessato. La tessera è valida ai soli fini dell’accesso al villaggio”; anche tale disposizione viola l’art. 16 Cost;

art. 4.1, primo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui dispone che “Coloro che sono ammessi nei villaggi sono avviati a percorsi di inserimento sotto il profilo lavorativo”, atteso che tale disposizione sembra incidere sulla libertà del soggetto a scegliere la propria attività lavorativa;

art. 4.2, secondo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui dispone che le persone ammesse nei villaggi “sono tenute ad aderire alle proposte di formazione e di inserimento lavorativo”, in quanto anch’essa lesiva della libertà di scegliere la propria attività lavorativa;

art. 4.2, terzo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui fa riferimento “all’osservanza degli obblighi assunti con l’atto di impegno di cui al precedente art. 3” ed al “rinvio ad uno specifico disciplinare interno da adottare a cura del Comune”, violative della libertà di soggiorno e di circolazione per le ragioni già in precedenza evidenziate;

art. 5, quarto comma, lett. d), Regolamento Milano, secondo cui costituiscono servizi di presidio “la registrazione delle persone autorizzate e l’assegnazione alle stesse di un apposito tesserino di riconoscimento”; tale disposizione viola l’art. 16 Cost., in ragione del quale ogni cittadino può circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, in assenza di limitazioni stabilite dalla legge in via generale;

art. 7, quarto comma, Regolamento Milano, nella parte in cui dispone che “ad ogni ospite delle aree e a coloro al cui interno vi operano è rilasciata una tessera munita di fotografia, con i propri dati anagrafici. La tessera è valida ai soli fini dell’accesso al campo”; tali disposizioni risultano anch’esse violative della libertà di circolazione e soggiorno in assenza di una limitazione stabilita in via generale dalla legge;

art. 11 Regolamento Milano, secondo cui “I parenti, gli amici e i conoscenti degli ospiti possono accedere liberamente al campo per recarsi dall’ospite che intendono visitare, facendosi identificare all’ingresso dal gestore sociale. I soggetti di cui al comma precedente possono essere sottoposti a controlli per l’identificazione da parte degli operatori della Polizia locale. Entro le ore 22, le visite hanno termine. Nei casi di comprovata necessità il gestore può autorizzare le visite oltre tale termine informandone la Polizia locale. Per comprovati motivi di sicurezza, il comitato di gestione può temporaneamente sospendere l’afflusso alle aree di sosta avvisando tempestivamente gli ospiti”; tali disposizioni si rivelano, oltre che violative del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, lesive del diritto alla vita di relazione perché costituiscono una ingiustificata interferenza nella vita privata e familiare dei destinatari, siano essi gli ospiti siano essi i loro parenti ed amici.

Le altre norme regolamentari di cui i ricorrenti invocano l’illegittimità, invece, in un’ottica di bilanciamento di interessi e di valori tutelati, appaiono coerenti con le finalità di integrazione sociale delle comunità nomadi e con l’obiettivo di garantire ad esse le prestazioni essenziali di carattere sociale, assistenziale e sanitario e, quindi, il diritto alla salute ed all’istruzione scolastica, per cui non possono reputarsi violative di principi costituzionali, internazionali o comunque sovraordinati.

6. In definitiva, le censure avverso le norme regolamentari adottate per i territori della Regione Lazio e del Comune di Milano si rivelano in parte fondate e determinano, nei sensi e nei limiti anzidetti, l'accoglimento dell'impugnativa ed il conseguente annullamento in parte qua delle stesse.

7. Sussistono giuste ragioni, considerate la reciproca parziale soccombenza nonché la complessità e la peculiarità della fattispecie, per disporre la compensazione integrale delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Prima Sezione di Roma, così dispone:

accoglie in parte, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'art. 1, co. 2, lett. c), delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, laddove consentono di procedere sic et simpliciter all'identificazione delle persone, anche minori di età, attraverso rilievi segnaletici ed annulla, nelle parti specificate in motivazione, gli artt. 2.4, primo e quinto comma, 3, primo e quinto comma, 3.7, 4.1, primo comma, e 4.2, secondo e terzo comma, del Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio nonché gli artt. 5, co. 4, lett. d), 7, co. 4, e 11 del Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano;

respinge il ricorso in epigrafe per tutto il resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Roberto Politi, Presidente FF

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO