

N. 06050/2011REG.PROV.COLL.

N. 06400/2009 REG.RIC.

N. 06859/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sui seguenti ricorsi in appello:

1) nr. 6400 del 2009, proposto dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente *pro tempore*, dal MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, dal DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dalle PREFETTURE - UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO DI ROMA, MILANO E NAPOLI, in persona dei rispettivi Prefetti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso la stessa in Roma, via dei P., 12,

***contro***

E.R.R.C.F. (E.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e i signori H.S. e A.R., in proprio e quali esercenti la potestà genitoriale sui figli minori G.S., J.S., M.S., R.S., R.S., D.S., A.S., H.S., H.S., M.S., R.S. e L.S., rappresentati e difesi dagli avv.ti A.M. e N.P., con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via B. T., 34,

*nei confronti di*

- COMUNE DI R., in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. P.L.P., domiciliato presso l'Avvocatura Municipale in Roma, via del T.d.G., 21;
- PROVINCIA DI ROMA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. M.S., con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via ..., 119/A;
- REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
- COMUNE DI N., in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito;

2) nr. 6859 del 2009, proposto dal COMUNE DI R., in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti P.L.P. e A.M., con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via del T.d.G., 21,

*contro*

E.R.R.C.F. (E.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e i signori H.S. e A.R., in proprio e quali esercenti la potestà genitoriale sui figli minori G.S., J.S., M.S., R.S., R.S., D.S., A.S., H.S., H.S., M.S., R.S. e L.S., rappresentati e difesi dagli avv.ti A.M. e N.P., con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via B. T., 34,

*nei confronti di*

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente *pro tempore*, MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e PREFETTURE - UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO DI ROMA, MILANO E NAPOLI, in persona dei rispettivi Prefetti *pro tempore*, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12;
- REGIONI LAZIO, LOMBARDIA e CAMPANIA, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, non costituite;

- PROVINCE DI NAPOLI, ROMA e MILANO, in persona dei rispettivi Presidenti pro tempore, non costituite;
- COMUNI DI MILANO e NAPOLI, in persona dei rispettivi Sindaci pro tempore, non costituiti;
- CROCE ROSSA ITALIANA, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;

***entrambi per la riforma,***

*previa sospensione,*

della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, nr. 6352/2009, decisa il 24 giugno 2009 e depositata il 1 luglio 2009.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati E.R.R.C.F. (E.) e signori H.S. e A.R. (in entrambi i giudizi), del COMUNE DI R. (nel giudizio nr. 6400 del 2009), della Provincia di Roma (nel giudizio nr. 6400 del 2009) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Dipartimento della Protezione Civile e delle Prefetture di Roma, Milano e Napoli (nel giudizio nr. 6859 del 2009);

Visto l'appello incidentale proposto dagli appellati indicati in epigrafe nel giudizio nr. 6400 del 2009;

Viste le memorie prodotte dalle Amministrazioni statali appellanti (in date 20 agosto 2009 e 24 ottobre 2011), dal COMUNE DI R. (in data 27 luglio 2009) e dagli appellati (in data 25 agosto 2009) a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza di questa Sezione nr. 4233 del 25 agosto 2009, con la quale è stata accolta la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2011, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Mari per le parti appellate e appellanti incidentali, l'avv. P. per il COMUNE DI R. e gli avvocati dello Stato A.E. e F.F. per le Amministrazioni statali;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

I – La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Dipartimento della Protezione Civile e gli Uffici Territoriali del Governo di Milano, Roma e Napoli hanno impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio, accogliendo parzialmente il ricorso e i motivi aggiunti proposti dalla E.R.R.C.F. (E.) e dai signori H.S. e A.R. (anche nella qualità di genitori e legali rappresentanti dei figli minori), ha annullato in parte le tre ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, dettanti disposizioni per fronteggiare lo stato di emergenza dichiarato nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania in relazione agli insediamenti di comunità nomadi, nonché alcune disposizioni dei consequenziali Regolamenti adottati dai Commissari delegati per le Regioni Lombardia e Lazio.

Più specificamente, l'appello si concentra sull'annullamento delle richiamate disposizioni regolamentari ed è fondato sui seguenti motivi:

1) insufficienza della motivazione; erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti per assoluta genericità; violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. (in relazione alla reiezione dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione in ordine

alle censure mosse coi motivi aggiunti avverso le suindicate disposizioni regolamentari);

2) illegittimità della sentenza del T.A.R. del Lazio per erronea applicazione dell'art. 16 della Costituzione a situazioni che non rientrano nella sfera di tutela riconosciuta dalla norma (in relazione all'accoglimento delle doglianze con cui i ricorrenti assumevano la lesione di diritti costituzionalmente garantiti per opera delle medesime disposizioni regolamentari);

3) in subordine, illegittimità della sentenza del T.A.R. del Lazio per violazione dell'art. 16 della Costituzione (dovendo comunque ritenersi compatibili con detta disposizione le eventuali limitazioni rivenienti dalle censurate disposizioni regolamentari);

4) violazione dell'art. 8 della CEDU (essendo comunque le ridette limitazioni giustificate anche in base a tale norma);

5) illegittimità della sentenza del T.A.R. del Lazio per violazione del diritto al lavoro garantito dalla Costituzione (stante l'erroneità delle statuizioni con le quali il primo giudice ha reputato che alcune delle disposizioni regolamentari contrastassero con tale diritto fondamentale).

Si sono costituiti il COMUNE DI R. e la Provincia di Roma, il primo aderendo articolatamente all'appello dell'Amministrazione statale e la seconda invece opponendovisi.

Si sono altresì costituiti i ricorrenti in primo grado i quali, oltre ad opporsi con diffuse argomentazioni all'accoglimento dell'appello, hanno altresì impugnato in via incidentale la medesima sentenza del T.A.R. capitolino, nella parte in cui sono state respinte le più generali doglianze con le quali essi avevano chiesto l'integrale annullamento, oltre che delle già richiamate ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei già richiamati Regolamenti, anche del retrostante decreto del

Presidente del Consiglio del 21 maggio 2008, dichiarativo dello stato d'emergenza *de quo*, nonché di numerosi ulteriori atti consequenziali.

Detta impugnazione incidentale è affidata ai seguenti motivi:

- 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, nr. 225; insufficienza e contraddittorietà della motivazione (in relazione all'assenza dei presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza);
- 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge nr. 225 del 1992 e del principio generale del divieto di ogni forma di discriminazione razziale; insufficienza e contraddittorietà della motivazione (in relazione alla natura discriminatoria dei provvedimenti impugnati);
- 3) illegittimità derivata degli altri atti impugnati.

Alla camera di consiglio del 25 agosto 2009, la Sezione ha accolto la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

Le parti hanno affidato a successive memorie l'ulteriore sviluppo delle proprie tesi, e in particolare le Amministrazioni appellanti hanno da ultimo eccepito l'improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse, stante la mancata impugnazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (datati 31 dicembre 2010 e 31 dicembre 2011) di proroga dello stato di emergenza per cui è causa.

All'udienza del 4 novembre 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

II – L'epigrafata sentenza del T.A.R. del Lazio è oggetto anche di un secondo appello, proposto dal COMUNE DI R. con richiesta di sospensiva e articolato sulla base dei seguenti motivi:

- 1) inammissibilità del ricorso e dei successivi motivi aggiunti per difetto di interesse ad agire in capo ai ricorrenti; inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere; erroneità della decisione; violazione di legge; mancanza e/o insufficienza di motivazione (in relazione alla reiezione delle preliminari eccezioni

di inammissibilità articolate sulla base della carenza di legittimazione in capo alla E. ed all'insussistenza di lesione attuale in capo agli altri ricorrenti da parte degli atti impugnati);

2) carenza e insufficienza della motivazione; erroneità della decisione; violazione dell'art. 112 cod. proc. civ.; mancata corrispondenza tra chiesto e pronunciato; violazione di legge (in relazione all'integrazione da parte del T.A.R. delle doglianze formulate dai ricorrenti avverso le disposizioni regolamentari censurate, le quali erano del tutto sommarie e generiche, e quindi inammissibili);

3) violazione di legge; errata e falsa applicazione dell'art. 16 della Costituzione; mancanza, carenza e contraddittorietà della motivazione (in relazione alla parte della sentenza impugnata con la quale talune disposizioni regolamentari sono state ritenute contrastanti con la libertà di circolazione costituzionalmente garantita);

4) violazione di legge; errata e falsa applicazione dei principi in materia di diritto al lavoro e di libertà della scelta del lavoro; mancanza, carenza e contraddittorietà della motivazione (in relazione alla parte della sentenza impugnata con la quale talune disposizioni regolamentari sono state ritenute contrastanti col diritto al lavoro costituzionalmente garantito);

5) violazione di legge; errata e falsa applicazione dei principi in materia di libertà personale e delle norme a tutela dei minori; errata e falsa applicazione del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (in relazione alla parte della sentenza impugnata con la quale sono state ritenute illegittime le ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 nella parte in cui consentivano di procedere a identificazione delle persone, anche minori di età, attraverso rilievi segnaletici).

In tale giudizio, si sono costituite le Amministrazioni statali firmatarie del primo appello, al fine di aderire all'appello del COMUNE DI R. e di chiederne l'accoglimento.

Alla camera di consiglio del 13 ottobre 2009, anche in considerazione dell'ordinanza cautelare già adottata in altro giudizio, l'esame della domanda incidentale di sospensiva è stato differito sull'accordo delle parti, per essere abbinato alla trattazione del merito.

All'udienza del 4 novembre 2011, anche questa causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, emesso ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, nr. 225, è stato dichiarato lo stato di emergenza nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania in relazione all'esistenza di comunità nomadi nei rispettivi territori.

Con tre ordinanze presidenziali adottate in data 30 maggio 2008 (nn. 3676, 3677 e 3678) sono state dettate disposizioni urgenti per fronteggiare la suindicata emergenza, con contestuale nomina di altrettanti Commissari Straordinari all'uopo delegati.

Gli atti appena citati sono stati impugnati in sede giurisdizionale dalla E.R.R.C.F. (E.) e dai signori H.S. e A.R. (anche nella qualità di genitori esercenti la potestà sui figli minori), unitamente agli atti presupposti e connessi nonché a quelli consequenziali, segnatamente le “*Linee guida*” per l'attuazione delle ordinanze presidenziali emanate dal Ministero dell'Interno e i Regolamenti adottati dai Commissari delegati nelle Regioni Lombardia e Lazio per la gestione delle aree destinate ai nomadi e dei relativi “*villaggi attrezzati*”.

Il T.A.R. del Lazio, investito del ricorso e dei motivi aggiunti proposti avverso gli atti suindicati, li ha accolti solo in parte, e in particolare:

- ha annullato le ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008, nella parte in cui era prevista e autorizzata l'identificazione di tutte le persone presenti nei campi

nomadi, indipendentemente dall'età e dalla condizione personale, attraverso “*rilievi segnaletici*”;

- ha annullato talune specifiche disposizioni dei Regolamenti impugnati, siccome contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 dalla Costituzione ovvero col diritto al lavoro anch'esso costituzionalmente garantito;

- ha respinto, invece, le più generali censure formulate avverso il decreto dichiarativo dello stato di emergenza e avverso gli altri atti consequenziali.

La sentenza contenente le statuizioni testé richiamate è oggi impugnata per un verso dalle Amministrazioni statali e dal COMUNE DI R., per la parte in cui sono state accolte le doglianze degli originari ricorrenti, sia da questi ultimi, con appello incidentale, per la parte relativa alla reiezione delle ulteriori censure formulate in primo grado.

2. Tutto ciò premesso, va in via del tutto preliminare disposta la riunione degli appelli in epigrafe ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm., trattandosi di impugnazioni proposte avverso la medesima sentenza.

3. Ancora preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di improcedibilità del ricorso originario, per sopravvenuta carenza di interesse, sollevata dalle Amministrazioni statali appellanti con la memoria conclusionale del 24 ottobre 2011.

Si assume, in estrema sintesi, che gli originari istanti non potrebbero più ricavare alcuna utilità dall'eventuale accoglimento delle loro doglianze, non avendo provveduto a impugnare tempestivamente i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 dicembre 2009 e del 31 dicembre 2010, con i quali lo stato di emergenza per cui è causa è stato prorogato rispettivamente per gli anni 2010 e 2011; ciò sulla base di pregressa giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, essendosi altrove affermato che la proroga dello stato di emergenza non è atto meramente confermativo dell'originario decreto adottato ai sensi dell'art. 5 della

legge 24 febbraio 1992, nr. 225, ma segue a nuova valutazione circa il permanere delle condizioni di fatto che determinarono l'iniziale declaratoria dell'emergenza (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2011, nr. 654).

L'eccezione, pur abilmente proposta, non può essere accolta.

In primo luogo, come replicato in sede di discussione orale dalla difesa degli appellanti incidentali, allo stato non può escludersi, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., il possibile residuare in capo agli originari ricorrenti di un interesse di tipo risarcitorio (e ciò, si aggiunge, vale non soltanto in relazione alla posizione dei signori S. e R., ma anche nei confronti della E., stante quanto appresso si dirà in ordine alla sua piena legittimazione a rappresentare l'interesse "collettivo" della comunità Rom).

In secondo luogo, alla luce dell'evidente coinvolgimento nella presente controversia di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione e dall'ordinamento internazionale, al Collegio appare evidente la sussistenza di un rilevante interesse morale degli istanti alla definizione di essa nel merito: interesse al quale è suscettibile di ricondursi un'utilità non meramente astratta, stanti le evidenti ricadute che un eventuale accoglimento delle loro doglianze potrebbe avere sulle future scelte dell'Amministrazione (*in primis*, e ad esempio, in sede di eventuale ulteriore proroga dello stato di emergenza per cui è causa).

Infine, e con specifico riguardo alla giurisprudenza richiamata dalle Amministrazioni appellanti, la Sezione è dell'avviso che il carattere autonomo o meramente confermativo di un atto rispetto a quelli antecedenti non possa essere affermato in termini astratti, ma vada verificato in concreto sulla scorta della sua motivazione e dell'istruttoria che lo ha preceduto.

Nel caso di specie, da una piana lettura dei menzionati decreti del 31 dicembre 2009 e del 31 dicembre 2010 (depositati in atti dalla difesa erariale), emerge con evidenza che in essi non è contenuta alcuna valutazione riportata all'attualità in

ordine all'eventuale perdurare della situazione di fatto adottata a base dell'emergenza dichiarata nell'originario decreto presidenziale del 21 maggio 2008, ma sono unicamente ripercorsi gli interventi posti in essere – e non ancora conclusi – per superare le varie “fasi” dell'emergenza medesima; in altri termini, è chiarissimo che la proroga è motivata in modo pressoché esclusivo con la necessità di portare a compimento le iniziative adottate dai Commissari delegati, piuttosto che con un verificato permanere di situazioni di fatto emergenziali.

Di conseguenza appare tutt'altro che pacifico l'assunto della difesa erariale, basato sul presupposto che un ipotetico annullamento dell'originario decreto del 21 maggio 2008 non produrrebbe effetti caducanti sui precitati decreti di proroga (ma la questione, come meglio appresso si dirà, esula dal perimetro del presente giudizio).

4. Venendo all'esame degli appelli, in ordine logico va prioritariamente esaminato il primo motivo di impugnazione articolato dal COMUNE DI R., con il quale sono riproposte le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado e dei motivi aggiunti, per difetto di legittimazione e di interesse.

Sul punto, il primo giudice ha respinto l'eccezione ritenendo di poter prescindere dalla questione della sussistenza o meno della legittimazione *ad causam* della E., in quanto gli ulteriori ricorrenti, signori S. e R., risultano *prima facie* legittimati in quanto appartenenti alla comunità Rom e residenti nel campo nomadi di Roma (e, quindi, direttamente destinatari degli atti impugnati).

L'Amministrazione comunale reitera le eccezioni, lamentandone anche in parte il mancato esame in prime cure, sulla base di un duplice ordine di rilievi:

- a) la E. non avrebbe fornito alcuna prova della propria legittimazione e/o del proprio interesse all'impugnazione;
- b) non sussisterebbe alcun interesse dei ricorrenti privati a impugnare gli atti oggetto di censura, trattandosi di atti di portata generale e quindi non

immediatamente lesivi (ciò vale, in particolare, per le disposizioni regolamentari annullate dal T.A.R., che secondo i comuni principi potrebbero essere impugnate solo “mediatamente” in una con gli specifici provvedimenti applicativi di esse).

Il motivo è infondato.

4.1. Con riguardo alla questione della legittimazione processuale della E.R.R.C.F. (E.), va premesso che trattasi di associazione costituita in base al diritto ungherese avente quale oggetto sociale – fra l’altro – la tutela della comunità Rom e delle persone a questa appartenenti, anche sul piano internazionale, contro ogni forma di discriminazione.

Trattasi dunque di ente deputato alla tutela di un interesse collettivo specificamente riferito a un gruppo ben individuato e delimitato (la comunità Rom), di modo che possono richiamarsi le conclusioni raggiunte da dottrina e giurisprudenza in tema di tutela processuale di tali interessi.

Si assume, in particolare, che gli interessi “collettivi” si differenziano dagli interessi “diffusi” in quanto, pur avendo in comune con questi ultimi il carattere superindividuale, sono riferibili non alla generalità dei consociati, ma a un gruppo stabile e non occasionale; di conseguenza, si tratta di veri e propri interessi legittimi tutelabili in sede giurisdizionale (anche mediante azione risarcitoria) in presenza di determinati presupposti.

Per quanto concerne la titolarità dei predetti interessi, questa spetta ad enti esponenziali capaci di agire, che si distinguono tanto dalla collettività di riferimento quanto dai loro singoli associati, con l’ovvia conseguenza che a tali enti spetta, di regola, anche la correlativa legittimazione processuale (laddove questa, in relazione agli interessi diffusi, viene riconosciuta a enti in possesso di determinati requisiti solo a seguito di precise scelte normative, come avviene ad esempio in materia di tutela ambientale).

Più specificamente, è ormai pacifico in giurisprudenza che ai fini del riconoscimento della legittimazione dell'ente ad agire a tutela dell'interesse collettivo è irrilevante il dato formale del possesso della personalità giuridica, dovendo guardarsi al dato sostanziale dell'effettiva sua rappresentatività rispetto all'interesse di cui si assume portatore: pertanto, è necessario accertare in concreto che la rappresentatività dell'ente nei confronti dei propri associati sia tale da consentirgli di intervenire a tutela di un interesse da considerarsi non come semplice sommatoria degli interessi dei singoli associati, ma come interesse proprio dell'associazione, in virtù – ad esempio – di precise disposizioni statutarie che prevedano espressamente la tutela di determinati interessi da considerarsi conformi a quelli del gruppo sociale di riferimento; ciò peraltro non è sufficiente, occorrendo accertare anche che l'interesse tutelato in sede giurisdizionale dall'associazione non sia conflittuale, neanche in potenza, con quello anche solo di uno dei consociati, oppure che non vengano tutelate le posizioni giuridiche solo di parte dei consociati stessi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2003, nr. 93; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, nr. 2921).

Nel caso di specie, l'associazione istante – contrariamente a quanto sostenuto dal Comune appellante – non si è limitata ad affermare apoditticamente di avere quale proprio scopo istituzionale la tutela della comunità Rom, ma ha prodotto a sostegno di tale assunto copia conforme del proprio atto costitutivo, in lingua ungherese ed inglese (cfr. allegato 5 al ricorso introduttivo del giudizio).

A fronte di tale documentazione, all'Amministrazione resistente che intendesse contestare la legittimazione incombeva l'onere di chiarire e documentare il perché detta documentazione fosse inidonea o insufficiente a provare la sussistenza dei requisiti suindicati, non potendo a tal fine limitarsi ad affermarne genericamente l'insussistenza (come fatto pure nell'odierno appello).

4.2. Per quanto attiene alla posizione dei signori S. e R., viene in rilievo non tanto il problema soggettivo della loro legittimazione, quanto quello oggettivo dell'impugnabilità degli atti gravati in primo grado, che secondo il Comune appellante non avrebbero portata immediatamente lesiva (ciò è affermato specificamente per i Regolamenti commissariali censurati e parzialmente annullati dal T.A.R., dei quali si assume la natura generale e non provvedimento).

Tuttavia, anche tale rilievo risulta infondato alla luce dei più approfonditi arresti giurisprudenziali – che la Sezione condivide – in ordine all'impugnabilità degli atti regolamentari.

In particolare, è ormai da tempo acquisito che, in ragione dell'ambivalente natura della fonte normativa regolamentare, è possibile distinguere fra regolamenti, e anche all'interno di un medesimo regolamento, fra disposizioni contenenti statuizioni precise e puntuali, tali da pregiudicare direttamente la sfera giuridica dei destinatari, e disposizioni dal contenuto più marcatamente generale e astratto, che diventano lesivi soltanto in virtù di un successivo provvedimento di attuazione: mentre gli atti del primo tipo vanno impugnati nel termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione o dalla piena conoscenza, quelli del secondo tipo possono essere sindacati solo a seguito della c.d. “doppia impugnazione”, coinvolgente congiuntamente la disposizione normativa e l'atto esecutivo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2011, nr. 2184; id., 27 dicembre 2010, nr. 9406; id., 6 settembre 2010, nr. 6463; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, nr. 7258; id., 7 ottobre 2009, nr. 6132; id., 26 giugno 2000, nr. 3621).

Nel caso che occupa, è abbastanza agevole percepire che i Regolamenti in questione, adottati dai Commissari delegati al dichiarato scopo di avviare la gestione delle aree adibite a campi nomadi e dei “*villaggi attrezzati*” in cui collocare le comunità dei loro residenti, contengono disposizioni in larga misura autoapplicative, e quindi destinate a produrre i propri effetti anche

indipendentemente da specifici provvedimenti di attuazione ed esecuzione: ciò vale, in particolar modo, per le disposizioni annullate dal giudice di prime cure (si veda, ad esempio, l'art. 3.7 del Regolamento della Regione Lazio, che impone a tutti i soggetti ammessi nei villaggi di munirsi di un apposito tesserino di identificazione).

La presenza di siffatte norme, salvo a verificare nei singoli casi quali di esse presentino le suindicate caratteristiche, è sufficiente a fondare un interesse attuale e non meramente ipotetico a censurarle degli originari ricorrenti, siccome loro destinatari.

5. Sempre seguendo l'ordine logico di esame delle questioni sottoposte al Collegio, occorre ora esaminare l'appello incidentale con il quale gli originari ricorrenti reiterano le doglianze mosse avverso il decreto presidenziale del 21 maggio 2008, dichiarativo dello stato di emergenza *de quo*, nonché avverso le successive ordinanze del 30 maggio 2008; ciò in quanto l'eventuale fondatezza di tali doglianze avrebbe un evidente carattere assorbente di ogni ulteriore questione relativa agli atti impugnati.

L'appello incidentale è fondato, nei termini e limiti che verranno appresso precisati.

5.1. Ed invero, con gli ampi e articolati motivi di censura qui riproposti in via incidentale gli originari ricorrenti contestano il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 sotto due profili fondamentali:

- perché adottato in assoluta carenza di presupposti di fatto idonei a legittimare una declaratoria di emergenza ai sensi dell'art. 5 della legge nr. 225 del 1992;
- perché in realtà unicamente dettato da intenti di discriminazione etnica e/o razziale nei confronti della comunità Rom, incompatibili con i principi costituzionali, comunitari e internazionali *in subiecta materia* che segnano un limite anche all'esercizio dei poteri di protezione civile ai sensi dell'art. 5 testé citato.

5.2. Ciò premesso, giova richiamare i principali approdi giurisprudenziali in ordine alla natura, alla latitudine e alla portata dei poteri riconosciuti dalla ricordata legge nr. 225 del 1992 ed alla loro sindacabilità in sede giurisdizionale.

È noto infatti, come sottolineato anche dalla difesa erariale nel presente giudizio, che l'apprezzamento della situazione di fatto e degli “*eventi*” che, ai sensi dell’art. 2, lettera *c*), della legge citata, possono determinare la dichiarazione dello stato d'emergenza rientra nell'amplessima discrezionalità dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 marzo 2006, nr. 1270; Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2000, nr. 2361).

Tuttavia, proprio dalla giurisprudenza innanzi citata è dato desumere, *a contrario*, che tale ampia discrezionalità non trasmoda in un'assoluta insindacabilità delle determinazioni assunte (non essendosi mai affermato che le stesse rientrino in quella sfera, ormai ritenuta residuale, di valutazioni “politiche” afferenti alla salvaguardia e al funzionamento dei pubblici poteri).

D'altra parte, che sulle determinazioni assunte ai sensi degli artt. 2 e 5 della legge nr. 225 del 1992 residui un margine di sindacabilità da parte del giudice si ricava dall'impostazione stessa che il legislatore ha inteso dare alla disciplina dei poteri emergenziali, la quale:

- a*) è costruita manifestamente come derogatoria ed eccezionale rispetto all'ordinario assetto delle competenze e dei poteri pubblici, giacché ai sensi dell'art. 5 lo stato di emergenza può essere dichiarato solo in presenza di situazioni riconducibili alla lettera *c*) del precedente art. 2 (“*calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari?*”), con esclusione di quelle previste dalle lettere *a*) e *b*) della medesima disposizione;
- b*) è palesemente ancorata alla sussistenza di specifici presupposti di fatto, individuati dalla stessa norma in modo preciso e puntuale.

Così stando le cose, è evidente che il sindacato giurisdizionale *in subiecta materia* può legittimamente dispiegarsi in relazione alla attendibilità e congruità dell'istruttoria e delle motivazioni addotte a base della declaratoria dell'emergenza, con riguardo all'apprezzamento della “intensità” e della “estensione” della situazione che si assume non fronteggiabile con i mezzi e poteri ordinari, e – prima ancora – alla stessa individuazione dell'esistenza di una situazione o di un “evento” avente tali caratteristiche.

Ciò si ricava, ad esempio, dalla giurisprudenza la quale, pur non escludendo affatto che l' “evento” legittimante la dichiarazione dello stato di emergenza possa essere di origine umana e possa altresì consistere in una situazione risalente nel tempo e perfino endemica, ribadisce però che deve trattarsi pur sempre di un evento avente carattere effettivo e oggettivo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005, nr. 2795).

5.3. Orbene, nel caso che qui occupa gli attuali appellanti incidentali hanno fin dappprincipio sostenuto che la declaratoria dello stato d'emergenza non sarebbe sorretta da alcuna situazione di fatto effettiva e oggettiva, essendo motivata – come recita il decreto del 21 maggio 2008 - dalla mera “presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi?” nelle aree urbane di Milano, Napoli e Roma (e Comuni limitrofi); di modo che la sussistenza di un “evento” idoneo a determinare le determinazioni assunte *ex artt.* 2, lettera *c*), e 5, l. nr. 225/1992, sarebbe il frutto di una opinabile se non arbitraria valutazione dell'Amministrazione, più che discendere da un dato di realtà.

Il primo giudice ha respinto la doglianza sul rilievo che, alla luce del decreto *de quo* e degli atti preparatori che lo hanno preceduto, la causale dell'emergenza è da individuarsi non già nella mera “presenza” delle comunità nomadi, ma nel rapporto eziologico fra detta presenza e una “situazione di grave allarme sociale” legata alla precarietà degli insediamenti in questione.

Proprio sotto tale angolo visuale, tuttavia, la Sezione non ritiene che dagli atti prodromici e preparatori richiamati dal T.A.R. sia dato ricavare elementi certi e obiettivi nel senso dell'effettiva esistenza di una situazione straordinaria di tal fatta, quanto meno nei termini e nelle dimensioni che ne giustifichino un inquadramento nella previsione di cui alla più volte citata lettera *c)* dell'art. 2, l. nr. 225/1992.

5.4. Al riguardo, occorre preliminarmente sgombrare il campo dall'ipotesi – su cui, per vero, si reggono almeno in parte le argomentazioni della difesa erariale – che l'intervento emergenziale per cui è causa sia ispirato dalla finalità di dotare le comunità nomadi di nuove e adeguate sistemazioni abitative e di occasioni d'impiego, in modo da superare la denunciata situazione di “*precarietà*”.

Infatti, se è indubbio che fra gli interventi emergenziali prefigurati nelle ordinanze del 30 maggio e quindi attuati con gli atti esecutivi rientra anche l'adozione di misure volte a un recupero delle condizioni igienico-sanitarie degli insediamenti nomadi, alla tutela dei minori contro il loro impiego da parte delle organizzazioni criminali ed a garantire ai soggetti interessati l'accesso alle prestazioni di carattere sociale e assistenziale (in tali termini, quasi testualmente, si esprime la premessa delle richiamate ordinanze), non v'è dubbio però che l'interesse primariamente perseguito con la dichiarazione dell'emergenza va individuato nella tutela delle popolazioni residenti nelle aree urbane interessate da una ritenuta situazione di pericolo ingenerata dall'esistenza degli insediamenti di nomadi.

Tanto si ricava da una pluralità di dati testuali, e segnatamente:

- dal fatto che di interventi posti in essere nell'interesse dei nomadi si parli, nei termini appena evidenziati, solo nelle ricordate ordinanze (per lo più con locuzioni accompagnate o precedute dalla congiunzione “*anche*”) e non anche nel retrostante decreto del 21 maggio, a conferma del fatto che detti interventi costituiscono soltanto uno degli strumenti con cui l'Amministrazione ha ritenuto di perseguire la finalità primaria cui esso decreto è preordinato;

- dal fatto che, al contrario, nel decreto menzionato non si faccia cenno di tali interventi, sottolineandosi unicamente l'esigenza di ovviare a una situazione di "*allarme sociale*" ovvero di "*pericolo*" per "*l'ordine e la sicurezza pubblica*";
- dalla stessa terminologia così adoperata, che nell'uso normativo viene comunemente impiegata nella legislazione penale o di pubblica sicurezza, piuttosto che per definire le emergenze a carattere igienico-sanitario o sociale.

5.5. Ciò premesso in via generale, è a dirsi che da un sereno e approfondito esame della documentazione versata in atti relativa alla fase preparatoria e antecedente l'adozione del decreto presidenziale *de quo*, non si evincono precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare l'esistenza di un "*rapporto eziologico*" (per usare la terminologia del primo giudice) fra l'insistenza sul territorio di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate.

Innanzitutto la circostanza che nel decreto si faccia cenno, prima di ogni altra premessa, a "*possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza delle popolazioni sociali*" rende non priva di argomenti l'opinione di chi, come gli appellanti incidentali, reputi che la affermata situazione di "*allarme sociale*", più che già esistente ed acclarata, sia soprattutto paventata *pro futuro* quale conseguenza dell'espandersi e dello stabilizzarsi delle comunità nomadi.

In secondo luogo, il riferimento a "*gravi episodi che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica*" non risulta supportato da una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato (quale sarebbe, in ipotesi, uno studio che documentasse l'oggettivo incremento di determinate tipologie di reati nelle zone interessate dagli insediamenti nomadi), ma soltanto dal richiamo di specifici e isolati episodi i quali, per quanto eclatanti e all'epoca non privi di risonanza sociale e mediatica, non possono dirsi *ex se* idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione.

In particolare, sono richiamati alcuni devastanti incendi verificatisi all'interno di campi nomadi, alcuni gravi episodi delittuosi assurti agli onori delle cronache e anche la vicenda di una sorta di "rivolta" verificatasi a Napoli (peraltro in un quartiere notoriamente connotato da estremo degrado e disagio sociale anche nella popolazione locale) contro alcuni nomadi sospettati di aver rapito una bambina; e tuttavia, per un verso si tratta di episodi in occasione dei quali non è contestato sia stato sufficiente l'intervento delle autorità locali con gli ordinari mezzi di prevenzione e repressione, e sotto altro profilo essi – pur nella loro gravità – restano connotati da carattere occasionale ed eccezionale, non valendo pertanto a legittimare l'affermazione dell'esistenza di una "*situazione*" estesa all'intero territorio delle Regioni interessate e tale da legittimare l'attivazione dei poteri derogatori ed emergenziali di cui all'art. 5 della legge nr. 225 del 1992.

Infine, anche a voler ricollegare l'emergenza alla mera intensità e diffusività del fenomeno determinato dalla "*presenza*" dei nomadi, non è fuori luogo rilevare che né dal decreto né dai suoi atti prodromici è dato ricavare dati numerici che autorizzino tale conclusione: in particolare, mentre per le aree di Roma e Napoli non è precisato neanche approssimativamente quanti siano i nomadi ivi stabilmente insediati, per Milano questi sono stimati in circa seimila, cifra che – specie se rapportata alle dimensioni e alla densità abitativa dell'agglomerato urbano milanese – non appare *prima facie* individuare un fenomeno di dimensioni ed entità tale da rendere inefficaci gli ordinari strumenti e poteri.

5.6. Quanto fin qui osservato, comportando il sostanziale svuotamento della consistenza dell' "evento" in conseguenza del quale è stato dichiarato lo stato di emergenza, sarebbe già sufficiente a rendere alquanto inverosimile la sussistenza dell'ulteriore requisito legale, e cioè dell'impossibilità di fronteggiare l'evento medesimo con gli ordinari mezzi e poteri.

Peraltro, sotto tale ultimo profilo il giudice di primo grado ha ritenuto adeguato e sufficiente il richiamo contenuto nell'impugnato decreto presidenziale alla *“impossibilità di adottare soluzioni finalizzate ad una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi senza il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati”*, in considerazione della particolare ubicazione dei campi nomadi al confine tra vari Comuni ed alla particolare configurazione orografica dei territori interessati (*in primis*, quello milanese).

Al riguardo, la Sezione non disconosce affatto le enormi difficoltà che vi possono essere nel coordinare l'iniziativa e l'azione di una molteplicità di amministrazioni, laddove si voglia intraprendere un'attività di equilibrata dislocazione e distribuzione sul territorio delle comunità nomadi esistenti: di modo che è tutt'altro che inverosimile che a tale scopo possano rivelarsi inadeguati e insufficienti gli ordinari strumenti di coordinamento tra enti locali predisposti dall'ordinamento (accordi tra amministrazioni, accordi di programma e altri strumenti richiamati dagli odierni appellanti incidentali).

Tuttavia, nel caso di specie anche sotto il divisato profilo è dato cogliere un difetto nell'istruttoria e nella motivazione retrostanti alla declaratoria dello stato di emergenza: nel senso che in nessuna parte degli atti che hanno condotto all'adozione del decreto del 21 maggio 2008 è possibile rinvenire le tracce di un pregresso infruttuoso tentativo d'impiego dei ridetti strumenti ordinari, ovvero di circostanze di fatto da cui poter evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità di un ricorso ad essi.

Ne discende che anche il requisito della non fronteggiabilità della situazione con i mezzi e poteri ordinari, molto più che provato, resta affermato in modo alquanto apodittico; ed è appena il caso di sottolineare che per la legittimità dell'intervento emergenziale è indispensabile che anche tale requisito abbia una sua effettiva e oggettiva consistenza (la quale – è quasi superfluo aggiungerlo – non può ricavarsi,

in ipotesi, da una mera incapacità delle istituzioni, ovvero da una loro scarsa volontà politica, di ricorrere agli strumenti ordinari).

6. Meno lineare è il giudizio della Sezione in ordine alla seconda doglianza fondamentale degli appellanti incidentali, secondo cui l'intera operazione posta in essere a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza sarebbe volta a perseguire finalità discriminatorie nei confronti dell'etnia Rom, in violazione di principi costituzionali nonché del diritto europeo e internazionale (vengono evocati, fra gli altri, l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, la Convenzione ONU di New York del 7 marzo 1996, l'art. 14 della CEDU, l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea, l'art. 21 della Carta sui Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la direttiva 2000/43/CEE).

Sul punto, il primo giudice ha escluso la sussistenza dei lamentati intenti discriminatori sul rilievo che il complesso delle disposizioni connesse e conseguenti allo stato di emergenza è destinato a essere applicato non soltanto alle persone di etnia Rom, ma a tutti coloro che si trovino a risiedere anche temporaneamente nei campi nomadi, indipendentemente dalla loro etnia e condizione personale o sociale.

Nell'appello incidentale si stigmatizza la contraddittorietà della sentenza impugnata in quanto, dopo aver valorizzato gli atti prodromici e preparatori del decreto presidenziale del 21 maggio 2008 in sede di esame del primo ordine di doglianze (quelle sopra esaminate in ordine alla carenza dei presupposti di fatto *ex* artt. 2 e 5, l. nr. 225/1992), li ha invece trascurati ai fini dell'apprezzamento degli obiettivi di discriminazione razziale perseguito dall'Amministrazione: qualora li avesse presi in considerazione, ad avviso degli istanti, sarebbe emerso con chiarezza che l'intero apparato normativo posto in essere a seguito della dichiarazione dell'emergenza solo accidentalmente si applica a una pluralità indifferenziata di soggetti, mentre è primariamente intesa a colpire le comunità Rom.

In effetti è un dato di fatto che, mentre nel decreto e nelle ordinanze del Presidente della Repubblica l'emergenza è sempre ricondotta alla presenza dei “nomadi”, delle “comunità nomadi” e degli “accampamenti abusivi”, senza alcun riferimento a profili di carattere etnico o razziale, così non è quanto agli atti anteriori e, in particolare:

- nello stesso decreto del 21 maggio è richiamato il “*Protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano*” sottoscritto in data 21 settembre 2006 dal Prefetto di Milano, dal Presidente della Regione Lombardia, dal Presidente della Provincia di Milano e dal Sindaco di Milano;
- anche nelle proposte del Ministro dell'Interno del 14 e 16 maggio 2008, sulla base delle quali è stata poi dichiarata l'emergenza, si fa specifico riferimento a una “*emergenza rom*” per individuare il problema fondamentale da risolvere;
- in molti altri atti endoprocedimentali gli accampamenti abusivi vengono definiti “*campi rom*”, anziché semplicemente “*campi nomadi*”.

Inoltre, è certamente dato di comune esperienza che la stragrande maggioranza delle persone presenti nei campi in questione effettivamente ha una ben precisa appartenenza etnica, essendo di origine Rom.

Tuttavia, ad avviso della Sezione questi elementi, se forse sono idonei a disvelare un intento discriminatorio da parte di taluno dei soggetti istituzionali coinvolti, non autorizzano però a concludere nel senso che l'intera azione amministrativa nella specie sia stata unicamente e precipuamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale nei confronti delle comunità Rom.

Sotto tale profilo, deve convenirsi con le osservazioni svolte dal primo giudice in ordine a due aspetti fondamentali:

- a) la dichiarazione dell'emergenza non era in sé finalizzata a realizzare una “ghettizzazione” delle popolazioni Rom residenti nelle Regioni interessate, ma aveva il primario obiettivo di porre riparo a una “*situazione di allarme sociale*” ritenuta

sussistente (salvo quanto si è detto in ordine alla carenza di prova dell'effettiva esistenza di tale situazione e della sua straordinarietà);

b) le misure adottate, al di là della loro possibile illegittimità sotto profili diversi e ulteriori, effettivamente si estendevano in via generale a tutti i soggetti residenti nei campi nomadi e persino a soggetti a questi estranei (si pensi alle disposizioni regolamentari annullate dal T.A.R. in ordine all'identificazione di chi si recasse in visita nei campi).

Naturalmente, tutto ciò non esclude affatto che singole misure o disposizioni possano aver avuto effetti oggettivamente illegittimi o discriminatori (ci si riferisce soprattutto a quelle già annullate nella sentenza impugnata, su cui appresso si tornerà), ma – lo si ribadisce – ciò non è sufficiente a far concludere nel senso di un'illegittimità generale degli atti sotto tale profilo.

In definitiva, mentre va rilevata l'illegittimità degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile per difetto dei presupposti di fatto, non può dirsi che vi sia anche una violazione dei limiti “esterni” imposti a tali poteri dall'art. 5, comma 2, della legge nr. 225 del 1992, laddove si precisa che questi devono mantenersi “*nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*” (e fra questi – è superfluo rilevarlo – vi sono certamente il principio di eguaglianza e il divieto di ingiuste discriminazioni).

7. L'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, per le ragioni sopra esposte, deve comportare secondo i comuni principi la caducazione, per illegittimità derivata, di tutti gli ulteriori atti impugnati, e quindi non soltanto delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza, ma anche di tutti i successivi atti commissariali (che, a questo punto, risulterebbero adottati in carenza di potere).

Naturalmente, resta comunque salva la facoltà delle Amministrazioni interessate di “sanare” il vizio d'incompetenza attraverso una riedizione o una convalida di

singoli atti a suo tempo adottati dai Commissari delegati, laddove ciò sia possibile sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze; come pure resta salva la facoltà di rinnovare la declaratoria dello stato di emergenza, ove se ne ravvisino le condizioni e sia possibile farlo rispettando il “perimetro” di quelli che si sono visti essere i presupposti di legittimità per l'esercizio di tale potere (ciò che è possibile e non precluso dalla presente decisione).

Siffatti rilievi, *a fortiori*, valgono quanto all'ulteriore questione – cui già si è accennato sopra *sub* 3 – di quale debba essere la sorte dei decreti di proroga dello stato di emergenza adottati per gli anni 2010 e 2011, non impugnati nel presente giudizio.

Per questa ragione, ed anche per orientare l'eventuale azione futura dell'Amministrazione in materia, la Sezione ritiene di dover pronunciarsi anche sui motivi articolati negli appelli principali delle Amministrazioni statali e del COMUNE DI R., pur avendo questi ultimi a oggetto atti che in linea di principio dovrebbero intendersi colpiti dalla richiamata illegittimità derivata.

8. Col quinto motivo del proprio appello, il COMUNE DI R. contesta la sentenza impugnata nella parte in cui le ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 sono state ritenute illegittime, e conseguentemente annullate, nella parte (art. 1, comma 2, lettera *c*) in cui consentivano di procedere all'identificazione di tutte le persone presenti nei campi nomadi, anche minori di età, mediante rilievi segnaletici.

In particolare, l'Amministrazione appellante assume che il primo giudice sarebbe stato indirizzato da una mera “*sensazione*”, ovvero da una sola possibile interpretazione della disposizione sopra richiamata, per cui la stessa avrebbe autorizzato l'effettuazione di rilievi segnaletici anche al di fuori delle ipotesi consentite dalla normativa di pubblica sicurezza, e perfino laddove non ve ne fosse necessità ai fini dell'identificazione delle persone; il tutto senza considerare il fatto che – come peraltro riconosciuto dallo stesso T.A.R. – le “*linee guida*” emanate dal

Ministero dell'Interno in data 17 luglio 2008 hanno fornito la corretta lettura della disposizione, riconducendo le prefigurate attività d'identificazione personale nell'alveo delle normali procedure amministrative e di polizia, nonché escludendo in via assoluta la creazione di banche dati diverse e ulteriori rispetto a quelle consentite dalle leggi vigenti.

La Sezione reputa il motivo infondato, e pertanto meritevoli di conferma *in parte qua* le statuizioni del giudice di primo grado.

Ed invero, se può convenirsi con la parte appellante laddove afferma che quella prospettata dal T.A.R. è solo una delle possibili interpretazioni della disposizione innanzi richiamate, si tratta tuttavia di interpretazione certamente possibile alla luce del tenore alquanto generico e anodino della previsione, e altrettanto certamente di interpretazione suscettibile di condurre a effetti illegittimi e aberranti; ciò peraltro è implicitamente ammesso dalla stessa Amministrazione comunale la quale, più che difendere la legittimità in sé della lettura *de qua*, tende a escluderne *in radice* la percorribilità sulla scorta di un atto successivo alle ordinanze, ossia le già richiamate “*linee guida*” ministeriali.

Tuttavia, non v'è chi non veda come tale ultimo atto, avendo natura e consistenza di mera circolare, si ponga sicuramente a un livello sottordinato rispetto alle disposizioni contenute nelle ordinanze presidenziali le quali – in qualsiasi modo le si voglia collocare nella gerarchia delle fonti normative – sono certamente idonee a innovare l'ordinamento giuridico attraverso prescrizioni generali e astratte.

Ne discende che – in disparte la questione, pure evocata dagli originari ricorrenti, della legittimità di una circolare che pretenda di integrare e perfino modificare disposizioni dettate da una fonte sovraordinata – le predette “*linee guida*”, non essendo vincolanti per i loro destinatari e neanche per la stessa Amministrazione che le ha emanate, e potendo da quest'ultima essere in qualsiasi momento disattese, derogate o modificate, si appalesano del tutto inidonee a precludere

possibili interpretazioni e applicazioni illegittime della disposizione sovraordinata: di modo che del tutto correttamente il primo giudice ha ritenuto di risolvere *in radice* il problema, dichiarando l'illegittimità della disposizione in questione così come formulata.

In sostanza, si tratta delle medesime ragioni per le quali le istituzioni europee considerano una mera circolare atto inidoneo ad assicurare una valida trasposizione di direttive comunitarie nell'ordinamento interno (cfr. Corte di giustizia CE, 21 giugno 1988, causa C-257/86).

9. Proseguendo nella disamina dei motivi di impugnazione, va ora esaminata la censura – comune a entrambi gli appelli principali – con la quale si reitera l'eccezione di inammissibilità dei motivi di doglianza articolati in primo grado avverso le disposizioni (poi in parte annullate dal T.A.R.) dei Regolamenti adottati dai Commissari delegati per le Regioni Lombardia e Lazio.

Si assume in sostanza che il primo giudice, a fronte di doglianze con le quali ci si limitava a lamentare genericamente la violazione di alcuni diritti costituzionalmente garantiti, senza per nulla precisare in che cosa tale violazione consistesse, le avrebbe inammissibilmente integrate con la propria motivazione nella quale si è dichiarata – come detto – l'illegittimità di alcune delle gravate disposizioni regolamentari.

I motivi in questione sono infondati.

Ed invero, allorché si denunci – come nel caso di specie – il contrasto fra disposizioni generali e astratte di un regolamento e altre norme di rango superiore, non è sempre necessario l'impiego di una approfondita motivazione a sostegno dell'ipotizzato contrasto, ben potendo quest'ultimo anche emergere *prima facie*, dal mero raffronto fra le disposizioni in conflitto.

Sotto tale profilo, come meglio sarà appresso specificato, viene in rilievo il carattere manifestamente e oggettivamente limitativo di determinate libertà che le

disposizioni regolamentari censurate dal T.A.R. del Lazio rivestivano, tale da non rendere necessario diffondersi particolarmente al fine di denunciarlo.

10. Con gli ulteriori motivi articolati in entrambi gli appelli, che in questa sede possono essere esaminati tutti congiuntamente, le Amministrazioni istanti lamentano l'insussistenza dell'ipotizzato contrasto fra le disposizioni regolamentari *de quibus* e gli invocati diritti costituzionalmente garantiti, ovvero, in subordine o alternativamente, assumono trattarsi di limitazioni pienamente legittime alla stregua del vigente sistema normativo.

Anche questi motivi d'appello, ad avviso della Sezione, si appalesano privi di pregio.

Al riguardo, giova premettere che fra le disposizioni regolamentari annullate in prime cure si possono distinguere, in ragione della causale del detto annullamento:

- a) quelle ritenute contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 Cost.;
- b) quelle ritenute contrastanti col diritto al lavoro.

10.1. Nel primo gruppo rientrano, specificamente:

- gli artt. 3.7. del Regolamento della Regione Lazio e 7, comma 2, del Regolamento della Regione Lombardia, i quali stabiliscono l'obbligo per tutti i soggetti residenti nei "*villaggi attrezzati*" in cui dovrebbero essere dislocate le comunità nomadi di munirsi di un tesserino di identificazione con annotate le proprie generalità, che dovrebbe essere indispensabile per accedere e risiedere nei villaggi medesimi;
- gli artt. 24, commi 1 e 4, del Regolamento della Regione Lazio e 5, comma 4, lettera *d*), e 11 del Regolamento della Regione Lombardia, laddove prevedono l'istituzione di "*presidi*" per l'accesso di estranei e visitatori ai villaggi in questione, con l'obbligo di identificare compiutamente tali soggetti;

- gli artt. 3, commi 1 e 5, e 4.2, comma 3, del Regolamento della Regione Lazio, il quale prevede per chiunque acceda ai villaggi in questione l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione di impegno al rispetto delle norme interne di disciplina.

In tutti questi casi, le argomentazioni spese dalle Amministrazioni a sostegno della legittimità delle richiamate disposizioni non risultano convincenti.

In particolare, dette argomentazioni si sostanziano: nel richiamare la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha ritenuto legittime le limitazioni imposte alla libertà di circolazione e soggiorno per motivi di prevenzione e di ordine pubblico (p.es. ai fini della cattura di latitanti o della prevenzione di determinati reati); nel rilevare la legittimità delle disposizioni di legge che impongono ai titolari di strutture alberghiere di identificare compiutamente le persone ospitate; nella legittimità delle disposizioni interne che gli ospiti di villaggi e alberghi sono tenuti a rispettare, anche ai fini della tutela e salvaguardia dell'ordine interno.

Il punto debole di siffatto argomentare consiste, a ben vedere, nel dare per presupposto che per tutti coloro i quali, appartenendo alle comunità nomadi, saranno destinati a risiedere negli istituendi “*villaggi attrezzati*”, in maniera indifferenziata (cittadini e stranieri; comunitari ed extracomunitari; regolari e irregolari; pregiudicati e incensurati) si pongano esigenze di ordine pubblico riconducibili alla evocata normativa di polizia e di sicurezza; in altri termini, la lesione alle libertà costituzionalmente garantite riposa proprio nell'elevazione a regola generale e assoluta di ciò che è legittimo in situazioni specifiche ed eccezionali.

Inoltre, il richiamo alle normative in tema di villaggi e strutture alberghiere pone in luce l'equivoco di fondo in ordine alla natura e alla finalità dei ridetti “*villaggi attrezzati*”: ché, se deve trattarsi di una soluzione al problema della “*precarietà*” degli insediamenti nomadi, e quindi di creare sistemazioni abitative definitive per i

soggetti interessati, allora è chiaro che per questi ultimi dovrebbe valere ciò che vale per qualsiasi soggetto in casa propria, essendo conseguentemente incongrua ogni comparazione con la condizione degli ospiti di alberghi e villaggi turistici.

*A fortiori* le considerazioni che precedono devono valere per coloro che, estranei, accedano ai predetti villaggi in qualità di ospiti temporanei o visitatori di coloro che vi alloggiano, essendo dato di comune esperienza – contrariamente a quanto assumono le Amministrazioni appellanti – che il controllo affidato a guardiani e custodi sull’accesso ai condomini e ai parchi privati di regola non consiste, come nella specie, nell’identificazione di chiunque vi acceda con l’annotazione delle relative generalità.

Infine, per quel che riguarda le norme di disciplina interne – in disparte quanto già rilevato circa l’incongruità dell’assimilazione tra gli ex nomadi residenti nei “*villaggi attrezzati*” e gli ospiti di un villaggio turistico – la potenziale lesione alla libertà nella vita di relazione, oltre che a quella di circolazione, consiste nel rendere obbligatoria la sottoscrizione di una dichiarazione d’impegno a rispettare norme di comportamento e disciplina non ancora esistenti: infatti, negli stessi Regolamenti è precisato che l’adozione di queste ultime resta affidata ad atti di competenza dei Comuni territorialmente competenti, di modo che resta quanto meno oscura la finalità della dichiarazione d’impegno *de qua* (a meno di non volerla assimilare a un generico, e sostanzialmente pleonastico, impegno a rispettare le norme dell’ordinamento giuridico generale).

10.2. Per quanto riguarda il secondo gruppo di disposizioni regolamentari annullate dal T.A.R., vengono in rilievo gli artt. 4.1, comma 1, e 4.2, comma 2, del Regolamento della Regione Lazio, che contemplano rispettivamente il potere dell’Amministrazione di elaborare proposte di avviamento al lavoro e l’obbligo degli interessati di accettare dette proposte.

Sul punto, i rilievi delle Amministrazioni appellanti si sostanziano nell'osservare che il diritto al lavoro è garantito dall'art. 4 Cost. ai soli "cittadini", e non a tutti, e nel sottolineare che l'elaborazione di proposte di inserimento lavorativo costituisce attuazione del dovere, imposto dalla stessa Costituzione allo Stato, di creare occasioni di lavoro per chi ne è privo.

Tuttavia, come forse non adeguatamente messo in luce dal giudice di prime cure, la lesione al diritto costituzionalmente garantito *sub specie* della libertà di scegliere autonomamente il proprio lavoro in questo caso, più che dalle disposizioni regolamentari singolarmente considerate, discende dal loro combinato disposto; in sostanza, ci si trova al cospetto di un sistema nel quale al potere pubblico compete l'elaborazione, sostanzialmente unilaterale, delle ridette "proposte" di inserimento lavorativo, che il soggetto destinatario è tenuto necessariamente ad accettare sotto comminatoria di conseguenze sanzionatorie anche incidenti sulla condizione personale all'interno dei "villaggi attrezzati" (si veda, in particolare, l'art. 5 del medesimo Regolamento, che contempla l'ipotesi della revoca dell'autorizzazione alla permanenza nel villaggio anche per il caso di "reiterato rifiuto di proposte di inserimento lavorativo").

Quanto all'ulteriore argomento, desunto dall'essere riferito il disposto dell'art. 4 Cost. ai soli "cittadini", esso in un certo senso prova troppo: infatti, come già sottolineato, è indubbio che le disposizioni oggetto di censura nel presente giudizio sono destinate ad applicarsi tutte a chiunque si trovi nella condizione di risiedere nei campi nomadi, ivi compresi coloro che dovessero essere già in possesso della cittadinanza italiana.

11. In conclusione, sulla scorta degli argomenti fin qui svolti, mentre s'impone l'accoglimento degli appelli incidentali con la conseguente parziale riforma della sentenza impugnata (sia pure nei limiti chiariti e con le precisazioni che si sono

svolte), vanno invece respinti gli appelli principali proposti dalle Amministrazioni statale e comunale romana.

Restano salve, come meglio sopra precisato al punto 7, le ulteriori determinazioni che le Amministrazioni competenti vorranno assumere.

12. L'evidente complessità e la novità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli in epigrafe:

- accoglie l'appello incidentale e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi e limiti di cui in motivazione;

- respinge gli appelli principali.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Guido Romano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/11/2011

IL SEGRETARIO

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