

Sentenza del Consiglio di Stato del 16 novembre 2011, n. 6050 in materia di deliberazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi: presupposti di fatto per il ricorso a tale strumento e conseguenze in ordine alla legittimità degli atti dei Commissari delegati.

- Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 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, al fine di affrontare *“una situazione di grave allarme sociale, con possibili ripercussioni in termini di ordine pubblico e di sicurezza per la popolazione locale”*.
 - Con tre ordinanze presidenziali adottate in data 30 maggio 2008, inoltre, sono state dettate disposizioni urgenti per fronteggiare tale emergenza, con contestuale nomina di altrettanti Commissari straordinari.
 - Nell'ambito del contesto così delineatosi, il Ministero dell'Interno ha, dunque, altresì emanato delle Linee guida per l'attuazione delle ordinanze presidenziali di cui sopra ed i Commissari delegati per le Regioni Lombardia e Lazio hanno adottato specifici regolamenti per la gestione delle aree destinate ai nomadi e dei relativi villaggi attrezzati.
 - Con la sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011 il Consiglio di Stato ha dichiarato illegittimo il decreto governativo del 2008 che aveva dichiarato lo stato d'emergenza in relazione agli insediamenti nomadi e gli atti ad esso consequenziali.
- Si riassumono di seguito i principi affermati dal Consiglio di Stati in tale decisione.

1. Presupposti di fatto per la deliberazione dello stato di emergenza a norma della L. n. 225/92 (punto 5 della sentenza).

- L'esercizio del potere di dichiarare lo stato di emergenza, sebbene rientrante nella discrezionalità dell'Amministrazione, deve ritenersi circoscritto ad ipotesi derogatorie ed eccezionali rispetto all'ordinario assetto delle competenze e dei poteri pubblici e, pertanto, deve necessariamente essere ancorato alla sussistenza degli specifici presupposti di fatto individuati dalle norme di riferimento.
- L'“evento” che giustifica il ricorso alla dichiarazione dello stato di emergenza deve avere carattere effettivo ed oggettivo, e, pertanto, non può ritenersi sussistente sulla base della mera precarietà degli insediamenti in questione.
- Occorre, infatti, dimostrare la concreta sussistenza di un rapporto eziologico fra l'insistenza di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate mediante una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato, non potendosi, per contro, ritenere sufficiente il richiamo di specifici ed isolati episodi, di carattere isolato ed occasionale.
- La ricorrenza di una situazione di emergenza non può ricavarsi dalla mera diffusività ed intensità del fenomeno determinato dalla presenza dei nomadi, tenuto conto del numero normalmente esiguo di tali soggetti nell'ambito degli agglomerati urbani considerati, specialmente se rapportato alle dimensioni ed alla densità abitativa degli stessi.
- Occorre fornire adeguata motivazione quanto all'impossibilità di fronteggiare l'evento con gli ordinari mezzi e poteri, dando conto, in particolare, dell'esperimento infruttuoso di tentativi di impiego di detti strumenti ordinari.

2. Asserito perseguimento di finalità discriminatorie (punto 6 della sentenza).

- La dichiarazione della c.d. emergenza nomadi non presenta profili di illegittimità sotto il profilo della contrarietà ai principi generali dell'ordinamento giuridico e, in particolare, ai principi di eguaglianza ed al divieto di discriminazioni.
- Gli atti in questione, anche se astrattamente idonei a produrre effetti discriminatori ed illegittimi, non sono illegittimi qualora (a) la dichiarazione di emergenza non sia finalizzata al

perseguimento di finalità discriminatorie, bensì abbia come obiettivo primario quello di porre riparo ad una situazione di allarme sociale ritenuta sussistente; (b) le misure si estendano in via generale a tutti coloro che si trovino a risiedere anche temporaneamente nei campi nomadi, indipendentemente dalla loro etnia e condizione personale o sociale.

3. Effetti sulla legittimità degli consequenziali e, in particolare, degli atti commissariali (punto 7 della sentenza).

➤ L'illegittimità della dichiarazione di emergenza comporta la caducazione, per illegittimità derivata, di tutti gli ulteriori atti impugnati, tra cui, in particolare, le ordinanze di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza e degli atti da questi adottati.

➤ Ciò nondimeno, le Amministrazioni interessate possono sanare detto vizio di incompetenza attraverso una riedizione o una convalida di singoli atti a suo tempo adottati dai Commissari delegati, purché ciò sia possibile sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze.

➤ È, altresì, possibile rinnovare la declaratoria dello stato di emergenza, a condizione che ciò avvenga nel rispetto dei presupposti di legittimità per l'esercizio di tale potere ed in considerazione di quanto evidenziato con la decisione *de quo*.

➤ Più precisamente, l'art. 1, comma 2 delle rispettive ordinanze di nomina consentiva ai Commissari delegati per l'emergenza di provvedere 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;
- l) adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza.

➤ Gli atti commissariali eventualmente adottati sulla scorta di tali poteri possono essere riemessi o convalidati da parte dei Sindaci sulla base della competenza loro attribuita dall'art. 54, comma 4 TUEL, il quale prevede che *“il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”*.

➤ Detti poteri possono, tuttavia, essere esercitati solo in presenza dei seguenti presupposti:

- **Contingibilità ed urgenza**: la sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011 ha, infatti, eliminato la congiunzione “anche” prima di tali requisiti, facendo venir meno la possibilità di emanare ordinanze in difetto di tali presupposti. Ne consegue che tali provvedimenti devono avere effetti provvisori limitati nel tempo e devono essere giustificati dall'esigenza

di far fronte ad una situazione di eccezionale ed effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva.

- Finalità di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica: l'ordinanza deve porsi l'obiettivo di far fronte ad un pericolo che minacci l'integrità fisica della popolazione, per tale intendendosi l'integrità dei cittadini che si trovano nel territorio del Comune interessato.
 - Finalità di eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana: la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2009 ha precisato che le ordinanze devono avere ad oggetto la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati; i poteri dei sindaci non possono, quindi, essere esercitati in relazione allo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa.
 - Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.
- Inoltre, con specifico riferimento al contenuto di determinati atti commissariali adottati sulla base dell'art.1, comma 2 dei rispettivi decreti di nomina, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare quanto segue:
- Illegittimità del potere di procedere all'identificazione dei soggetti presenti nei campi nomadi mediante rilievi segnaletici (punto 8 della sentenza):
 - Le ordinanze presidenziali impugnate sono illegittime nella parte in cui consentono di procedere all'identificazione di tutte le persone presenti nei campi nomadi, anche di minore età, mediante rilievi segnaletici.
 - È irrilevante, al riguardo, l'emanazione da parte del Ministero dell'Interno di apposite linee guida volte a ricondurre dette attività di identificazione personale nell'alveo delle normali procedure di amministrazione e di polizia e ad escludere la creazione di specifiche banche dati, in quanto tali disposizioni sono prive di effetti vincolanti e, pertanto, non sono idonee ad evitare possibili interpretazioni ed applicazioni illegittime della previsione *de quo*.
 - Rapporti con i diritti costituzionalmente garantiti dei soggetti interessati (punti 9 e seguenti della sentenza).
 - Le disposizioni che stabiliscono l'obbligo per tutti i soggetti residenti nei villaggi attrezzati di munirsi di un tesserino di identificazione, nonché di identificare gli eventuali visitatori e, per chiunque acceda ai villaggi, di sottoscrivere una dichiarazione di impegno a rispettare le norme interne di disciplina costituiscono illegittime restrizioni della libertà di circolazione e soggiorno, in quanto formulate in modo tale da determinarne un'applicazione indifferenziata, dando per presupposto che per tutti coloro che, appartenendo alle comunità nomadi, saranno destinati a risiedere negli istituendi villaggi attrezzati si pongano esigenze di ordine pubblico.
 - Le previsioni che contemplano il potere dell'Amministrazione di elaborare proposte di avviamento al lavoro e l'obbligo degli interessati di accettare dette proposte si pongono in contrasto con l'art. 4 Cost., in quanto lesive della libertà ivi sancita a favore dei cittadini di scegliere autonomamente il proprio lavoro e suscettibili di trovare applicazione anche in relazione a soggetti già in possesso della cittadinanza italiana