

**La sicurezza pubblica e la discriminazione razziale  
(Nota a T.A.R. Lazio, Sezione I, 1 luglio 2009, n. 6352)**

di GIUSEPPE ANNICCHIARICO

Il Decreto e le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui, nella primavera del 2008, rispettivamente, è stato dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni Campania, Lazio e Lombardia e sono state adottate disposizioni urgenti di protezione civile sono sostanzialmente legittimi. I giudici amministrativi hanno infatti accolto solo in minima parte il ricorso, proposto dalla European Roma Rights Centre Foundation, un'associazione internazionale di diritto ungherese che sostiene gli interessi e i diritti dei ROM, contro il DPCM del 21 maggio 2008 e le Ordinanze n. 3676, 3677 e 3678 del 30 maggio successivo, nonché conto le linee guida necessarie, emanate dal Ministro dell'Interno, per attuare i predetti provvedimenti.

Con il DCPM impugnato è stato dichiarato, ai sensi della Legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, lo stato di emergenza nelle predette regioni. La deliberazione è stata assunta sulla base di alcuni presupposti, tra cui:

- a. la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della Regione Lombardia, dovuta alla presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi, stabilmente insediati nelle aree urbane;
- b. il grave allarme sociale determinatosi a causa di detta precarietà, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali;
- c. la rilevante presenza di nomadi nella città di Milano, dove sono sorti accampamenti abusivi, e dove la sua particolare conformazione territoriale non consentiva di pervenire alla soluzione della problematica senza il coinvolgimento degli Enti Locali limitrofi cointeressati;
- d. le analoghe situazioni di criticità, soprattutto sotto un profilo di ordine e sicurezza pubblica, riscontrate nelle province di Roma e di Napoli.

I Prefetti di Milano, Roma e Napoli, con successive ordinanze, sono stati nominati Commissari delegati e, pertanto, investiti di poteri straordinari al fine di provvedere a tutta una serie di attività per superare l'emergenza.

Come è noto, la deliberazione dello stato di emergenza determina il conferimento di un potere d'ordinanza c.d. *extra ordinem*, in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto tuttavia dei principi generali dell'ordinamento giuridico. In presenza di eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, possono essere emanati atti di natura amministrativa (c.d.

ordinanze di necessità e urgenza) a contenuto non predeterminato (anche in deroga alle norme vigenti)<sup>1</sup>. Tali provvedimenti, tra i requisiti di legittimità, devono possedere un'efficacia limitata nel tempo e nel territorio, un'adeguata motivazione e pubblicazione ed essere conformi all'ordinamento giuridico<sup>2</sup>.

In altri termini, essi svolgono una funzione vicaria<sup>3</sup> e di supplenza poiché possono disciplinare e regolare situazioni per le quali le norme vigenti risultano lacunose ovvero inapplicabili, nei limiti di quei principi non scritti di ragionevolezza e proporzionalità che sono dettati dalla concreta situazione da fronteggiare.

L'articolato ricorso avverso le ordinanze in argomento è stato fondato sulla asserita violazione, da un lato, dei presupposti che hanno determinato la dichiarazione dello stato di emergenza e, dall'altro, del divieto di discriminazione razziale, sancito sia da norme statali sia internazionali, quali la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. Più in particolare, i ricorrenti hanno sostenuto l'assenza del carattere della straordinarietà dell'urgenza riferita agli insediamenti nomadi, che rappresenterebbero invece una situazione usuale e normale fronteggiabile con gli strumenti giuridici ordinari. I medesimi ricorrenti hanno poi aggiunto che il provvedimento sarebbe stato adottato al solo fine di discriminare gli appartenenti all'etnia ROM, i quali sarebbero così sottoposti a "gravissime interferenze nei loro fondamentali diritti umani".

Tra i motivi di doglianza è stata anche inclusa l'indiscriminata identificazione di tutti i soggetti presenti nei campi autorizzati, anche di quelli di minore età, attraverso rilievi segnaletici, prevista dal punto c) dell'articolo 1, comma 2 delle citate ordinanze.

Secondo i giudici aditi, invece, la dichiarazione di emergenza è stata legittimamente assunta in virtù di "un'oggettiva situazione di pericolo", la cui origine è da individuarsi negli insediamenti di comunità nomadi che hanno determinato serie e concreti problemi di ordine pubblico. In via preliminare, il collegio ha ritenuto opportuno evidenziare che l'adozione del medesimo strumento normativo era stata già richiesta dal Ministro dell'Interno del precedente Governo, proprio con riferimento alla situazione del capoluogo lombardo; analoga richiesta è stata poi avanzata anche dall'attuale Responsabile del Viminale, dopo alcuni gravi episodi verificatisi anche nei territori dei capoluoghi del Lazio e della Campania, in cui sono

---

<sup>1</sup> Sull'argomento, si vedano F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXV; F. MIGLIARESE, *ordinanze di necessità*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXIV; F. CARINGELLA, *Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, Ed. giuridiche Simone, 1998, pag. 57 e segg.; P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991, pag. 138 e segg..

<sup>2</sup> Corte Cost., 2 luglio 1956, n. 8; Corte Cost., 27 maggio 1961, n. 26, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), che ha precisato che il potere di ordinanza in nessun caso può invadere il campo riservato agli organi legislativi o costituzionali dello Stato.

<sup>3</sup> In questi termini, F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit., il quale afferma che i principi generali costituiscono la cornice entro cui il potere di ordinanza può essere esercitato, anche in deroga alle norme positive.

stati coinvolti soggetti appartenenti a insediamenti nomadi, che hanno determinato serie criticità sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, cui sono seguite manifestazioni di intolleranza da parte di cittadini italiani.

La legittima deliberazione dello stato di emergenza è stata dunque ricondotta alla oggettiva situazione di grave allarme sociale determinatasi in relazione alla presenza degli insediamenti nomadi e alle carenti condizioni igienico-sanitarie e socio-ambientali connesse alla precarietà che caratterizza le predette comunità. In altri termini, i giudici amministrativi hanno ritenuto legittimo il ricorso a poteri straordinari per ripristinare le corrette regole del vivere civile – attraverso interventi caratterizzati anche dall'inclusione e dall'integrazione sociale delle persone presenti nei campi nomadi – impedendo peraltro ulteriori episodi di grave intolleranza verso soggetti che vivono in condizioni sociali e sanitarie estremamente instabili. Gli obiettivi stabiliti nelle ordinanze sono stati ritenuti "coerenti con i principi nazionali, comunitari e internazionali in materia", giacché finalizzati sia a ripristinare uno standard minimo di prestazioni sociali e sanitarie, sia a favorire l'inserimento sociale e misure di sostegno riservati ai minori.

Il Tribunale ha peraltro osservato come gli interventi previsti dalle ordinanze presidenziali sono compatibili e in linea con la risoluzione del Parlamento Europeo del 31 gennaio 2008, recante una strategia europea per i ROM, ove si invitano gli Stati membri a porre in essere strategie e strumenti volti, da un lato, a combattere lo sfruttamento e il maltrattamento dei bambini ROM, costretti all'accattonaggio e, dall'altro, a sostenere programmi di inclusione sociale fondati sul superamento delle baraccopoli e delle precarie condizioni di vita in cui i nomadi solitamente vivono.

Anche la scelta di nominare il Prefetto (cui è stata attribuita la responsabilità degli interventi necessari per superare l'emergenza), quale Commissario delegato, considerati i diversi livelli di governo territoriale coinvolti nella problematica e le oggettive difficoltà nel ricordarli, è apparsa ai giudici amministrativi conforme alla risoluzione europea, nella parte in cui è stato richiesto che il coordinamento della politica per i Rom fosse assegnata a un componente la Commissione dell'Unione Europea.

Per realizzare le iniziative ritenute necessarie, il Prefetto è stato autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e di quelle del PCM del 22 ottobre 2004, a tutta una serie di disposizioni normative specificamente individuate dall'articolo 3, co. 1 delle ordinanze impugnate.

Tale potere di deroga non è stato ritenuto dal Tar lesivo dei diritti fondamentali degli appartenenti all'etnia ROM, rispetto ai soggetti non appartenenti a tale etnia.

Al riguardo, si osserva che la discriminazione razziale, vietata dall'articolo 2 del d.Lgs. n. 215/2003, si sostanzia in una differenziazione, una selezione di soggetti, distinti in base alle origini di nascita o di provenienza, cui riservare un trattamento diverso e peggiore rispetto a quello previsto per coloro che a tale razza non

appartengono. La disparità di trattamento può essere sia diretta sia indiretta<sup>4</sup>. La prima si ha quando una persona, a causa della sua razza od origine etnica, è stata trattata meno favorevolmente rispetto ad un'altra che si trovi in un'analogha situazione. La seconda consiste, invece, nella situazione di particolare svantaggio in cui un soggetto di una determinata razza od origine etnica può trovarsi rispetto ad altri, per effetto di disposizioni, prassi, atti, patti o comportamenti apparentemente generali ed astratti.

Ebbene, i provvedimenti impugnati – secondo il collegio - non violano il divieto di discriminazione, in quanto non introducono alcuna differenziazione di trattamento riservata ai soggetti di etnia ROM rispetto a qualunque altra persona presente nell'insediamento oggetto dell'intervento.

Le iniziative previste dalle ordinanze, quali il monitoraggio dei campi, l'identificazione e il censimento dei soggetti presenti, l'adozione di provvedimenti di espulsione, lo sgombero di campi abusivi e l'individuazione di altri siti per l'insediamento di quelli autorizzati, oltre a quelli in precedenza già analizzati, sono stati ritenuti legittimi e coerenti con i principi nazionali, comunitari e internazionali in materia proprio perché volti a realizzare obiettivi e valori meritevoli di tutela, tra cui il contemperamento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica con le finalità d'inclusione delle comunità nomadi nel tessuto sociale.

Il collegio, però, ha ritenuto fondato il ricorso in argomento e annullato le sole ordinanze presidenziali di nomina dei Commissari delegati, limitatamente alla parte che ha disposto di identificare e di censire le persone, anche di minore età, e i nuclei familiari presenti nei campi oggetto delle ordinanze, attraverso rilievi segnaletici, senza prevedere alcun filtro.

I giudici, dopo aver preliminarmente precisato il tipo di attività in cui si sostanziano i rilievi segnaletici, previsti dall'articolo 4 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, ne hanno evidenziato l'invasività sotto il profilo delle libertà personale, censurando la disposizione in esame giacché la lettera dell'articolo impugnato ne prevede l'applicazione, in via indiscriminata e generale, anche nel caso in cui i soggetti, anche di minore età, siano in grado di provare *aliunde* la loro identità. Peraltro, seppure l'articolo 3, co. 1, delle ordinanze impuginate abbia autorizzato i Commissari a derogare all'articolo 4 del T.U.L.P.S., i rilievi segnalatici delle persone sono stati disposti senza aver ottenuto l'autorizzazione al trattamento dei dati sensibili e quindi in violazione dell'articolo 20 del d.Lgs. n. 196/2003 e, in generale, delle norme poste a tutela della libertà personale e dei minori.

La dichiarazione d'illegittimità, comunque, è stata superata dalle linee guida emanate dal Ministro dell'Interno, in cui è stato specificato che i rilievi segnaletici devono essere effettuati solo in presenza dei presupposti previsti dalla Legge e, per

---

<sup>4</sup> Sull'argomento, si veda S. FERRARI, *Sul concetto di discriminazione razziale penalmente rilevante*, in *Giur. It.*, 2009, 1.

quanto riguarda i minori, devono essere subordinati all'esigenza di tutelarli. Le predette linee guida, ritenute dai giudici "legittime, opportune e coerenti con i principi generali in materia di libertà personale, con le norme in materia di minori e con le garanzie in materia di trattamento dei dati personali", hanno inoltre introdotto ulteriori disposizioni a tutela dei minori stessi, che hanno riguardato le procedure da seguire e le attività da compiere in relazione all'età dei soggetti da identificare.

La sentenza ha, infine, dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni dei Regolamenti delle aree destinate ai campi nomadi, emanate dai Commissari delegati in Lombardia e nel Lazio. Si tratta di norme che, secondo i magistrati amministrativi, presentano caratteri di immediata lesività, giacché violano la libertà di ogni cittadino di circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni stabilite dalla legge in via generale per motivi di sanità o di sicurezza, in quanto istituiscono "controlli sistematici e indiscriminati" che comprimono la libertà di circolazione e di relazione sociale, imponendo, da un lato, limitazioni alla vita sociale e, dall'altro, regole di comportamento che obbligano i soggetti ammessi nei villaggi a seguire percorsi lavorativi predeterminati.