



! 9687-13

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Giurisdizione

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 4691/2012

SEZIONI UNITE CIVILI

Cron. 9687

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep. /

- Dott. ROBERTO PREDEN - Primo Pres.te f.f. - Ud. 26/03/2013
- Dott. MARIA GABRIELLA LUCCIOLI - Presidente Sezione - PU
- Dott. GIOVANNI SETTIMJ - Presidente Sezione -
- Dott. RENATO RORDORF - Presidente Sezione -
- Dott. LUIGI PICCIALLI - Consigliere -
- Dott. ANTONIO SEGRETO - Consigliere -
- Dott. ALDO CECCHERINI - Rel. Consigliere -
- Dott. SALVATORE DI PALMA - Consigliere -
- Dott. VITTORIO NOBILE - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 4691-2012 proposto da:

PREFETTURE - UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO DI ROMA

MILANO E NAPOLI, in persona dei rispettivi Prefetti pro-

tempore, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, in

persona del legale rappresentante pro-tempore,

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del

Presidente del Consiglio pro-tempore, MINISTERO

2013

176



DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro-tempore,  
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI  
12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li  
rappresenta e difende ope legis;

- **ricorrenti** -

**contro**

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE FOUNDATION, in persona del  
legale rappresentante pro-tempore, SULEJMANOVIC HERKULES  
e RAMOVIC AZRA, in proprio e nella qualità di esercenti  
la potestà genitoriale sui figli minori SULEJMANOVIC  
MOHAREM, SULEJMANOVIC ROBERTO, SULEJMANOVIC LAURA,  
SULEJMANOVIC DANIELE, SULEJMANOVIC ROBERTA, SULEJMANOVIC  
HAGIRA, SULEJMANOVIC ADRIANA, SULEJMANOVIC HABIBA,  
SULEJMANOVIC MOGLI, SULEJMANOVIC RAMBO, elettivamente  
domiciliati in ROMA, VIA BARNABA TORTOLINI 34, presso lo  
studio dell'avvocato PAOLETTI NICOLO', che li  
rappresenta e difende unitamente all'avvocato ALESSANDRA  
MARI, per delega in calce al controricorso;

- **controricorrenti** -

**contro**

ROMA CAPITALE (già COMUNE DI ROMA), in persona del  
Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA,  
VIA DEL TEMPIO DI GIOVE 21, rappresentata e difesa  
dall'avvocato PATRARCA PIER LUDOVICO, per delega a  
margine del ricorso incidentale adesivo;

- **ricorrente incidentale adesivo** -

**contro**

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ROMA, in persona del  
Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliata in  
ROMA, VIA IV NOVEMBRE 119-A, presso lo studio  
dell'avvocato SIENI MASSIMILIANO, che la rappresenta e  
difende, per delega in calce alla copia notificata del  
ricorso;

**- resistente con procura -**

**nonchè contro**

CROCE ROSSA ITALIANA, REGIONE CAMPANIA, REGIONE  
LOMBARDIA, PROVINCIA DI MILANO, REGIONE LAZIO, PROVINCIA  
DI NAPOLI, COMUNE DI NAPOLI, COMUNE DI MILANO;

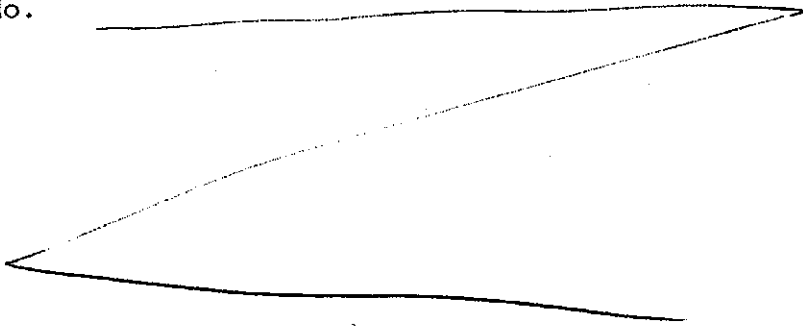
**- intimati -**

avverso la sentenza n. 6050/2011 del CONSIGLIO DI STATO,  
depositata il 16/11/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 26/03/2013 dal Consigliere Dott. ALDO  
CECCHERINI;

uditi gli avvocati FEDELI dell'Avvocatura Generale dello  
Stato, Pier Ludovico PATRIARCA, Alessandra MARI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. MAURIZIO VELARDI, che ha concluso per  
l'accoglimento del primo motivo, inammissibilità del  
secondo.



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con decreto del presidente del consiglio dei Ministri 21 maggio 2008, emesso a norma dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225, fu 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 in data 30 maggio 2008 furono date disposizioni urgenti per fronteggiare la suindicata emergenza, con contestuale nomina di altrettanti commissari straordinari all'uopo delegati.

Il decreto e le ordinanze furono impugnati in sede giurisdizionale dalla European Roma Rights Centre Foundation (ERRC) nonché dai signori Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic, in proprio e quali esercenti la potestà genitoriale sui figli minori, unitamente agli atti presupposti e connessi e a quelli consequenziali.

Nel frattempo lo stato di emergenza era stato prorogato per gli anni 2010 e 2011 con due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in date 31 dicembre 2009 e 2010, non impugnati.

2. Il T.A.R. del Lazio, investito del ricorso e dei motivi aggiunti proposti avverso gli atti indicati, li accolse in parte con sentenza 1 luglio 2009, annullando le ordinanze presidenziali 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"; e annullando specifiche disposizioni dei regolamenti, perché contrastanti con la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 della costituzione, o con il diritto al lavoro anch'esso costituzionalmente garantito.

Il T.A.R. respinse, invece, le più generali censure formulate avverso il decreto dichiarativo dello stato di emergenza e avverso gli altri atti consequenziali. Ritenne immune da vizi di legittimità la dichiarazione dello stato di emergenza, 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. Lo stato di emergenza dichiarato in Italia era conforme agli aspetti critici rilevati in sede comunitaria (risoluzione del Parlamento europeo 31 gennaio 2008, di accoglimento delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo 14 dicembre 2007) di rischi sociali,



ambientali e sanitari, e conformi erano le finalità perseguite dallo Stato italiano per fronteggiare questi problemi. Gli interventi, inoltre, erano destinati ai campi autorizzati o agli insediamenti abusivi in cui fossero presenti comunità nomadi, indipendentemente dalla nazionalità e da ogni altra caratterizzazione individuale delle persone presenti negli insediamenti, dovendosi perciò escludere un intento di discriminazione razziale nei confronti degli appartenenti all'etnia ROM.

3. La sentenza fu gravata di appello sia dalle amministrazioni statali e dal Comune di Roma, e sia dagli originari ricorrenti.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 16 novembre 2011, ha respinto l'appello delle amministrazioni statali e del comune di Roma, e ha accolto quello degli originari ricorrenti.

Il Consiglio ha affermato che il sindacato giurisdizionale in materia può dispiegarsi anche con riguardo all'apprezzamento della "intensità" ed "estensione" della situazione che si assume non fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari e - prima ancora - alla stessa individuazione dell'esistenza di una situazione di un "evento" avente tali caratteristiche. Il Consiglio ha ritenuto che non fosse possibile affermare l'esistenza di un rapporto eziologico tra l'insistenza sul territorio d'insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate. I fatti accertati erano gravi, ma connotati da occasionalità ed eccezionalità, inidonei per intensità ed estensione a legittimare l'affermazione dell'esistenza di una situazione estesa all'intero territorio delle regioni interessate e tale da legittimare i poteri derogatori ed emergenziali di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Quanto all'impossibilità di soluzioni finalizzate a una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi senza il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati, per l'ubicazione dei campi nomadi al confine tra vari comuni e per la configurazione orografica dei territori interessati, il Consiglio ha premesso di non disconoscere le enormi difficoltà nel coordinare l'iniziativa e l'azione di una molteplicità di amministrazioni, laddove si voglia intraprendere un'attività di dislocazione sul territorio delle comunità di nomadi, e di ritenere tutt'altro che inverosimile che a tale scopo possano rivelarsi inidonei e insufficienti gli ordinari strumenti di coordinamento tra enti locali. Il Consiglio ha tuttavia rilevato un difetto d'istruttoria, perché in nessuna parte

degli atti che hanno condotto all'adozione del decreto 21 maggio 2008 sarebbe rinvenibile traccia di un pregresso infruttuoso tentativo d'impiego degli strumenti ordinari, o di fatti da cui evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità del ricorso ad essi.

4. Contro questa sentenza ricorrono le amministrazioni dello Stato in epigrafe indicate, a norma degli artt. 111 Cost. e 110 c.p.a., per due motivi.

V'è ricorso incidentale adesivo di Roma capitale.

A ciascuno dei ricorsi resistono, con distinti controricorsi, ERRC e Herkules Sulejmanovicn e Azra Ramovic, in proprio e quali esercenti la potestà genitoriale sui figli minori.

Vi sono memorie della Presidenza del consiglio dei Ministri e di Roma Capitale.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

5. I controricorrenti hanno eccepito il difetto d'interesse dei ricorrenti alla pronuncia richiesta, perché alla data della proposizione del ricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri non aveva ancora esercitato il potere di sanare il vizio degli atti annullati, adottando i singoli atti a suo tempo emessi dai commissari delegati, e non aveva rinnovato la dichiarazione dello stato di emergenza fissando un termine successivo al 31 dicembre 2011, data nella quale lo stato di emergenza sarebbe comunque scaduto.

5.1. L'eccezione non è fondata. L'acquiescenza alla sentenza impugnata, che comporta la sopravvenuta carenza d'interesse della parte all'impugnazione proposta, consiste nell'accettazione della sentenza, ovvero nella manifestazione da parte del soccombente della volontà di rinunciare all'impugnazione, la quale può avvenire in forma - oltre che espressa - anche tacita: In questo caso, tuttavia, l'acquiescenza può ritenersi sussistente soltanto quando l'interessato abbia posto in essere atti dai quali sia possibile desumere, in maniera precisa ed univoca, il proposito di non contrastare gli effetti giuridici della pronuncia, e cioè quando gli atti stessi siano assolutamente incompatibili con la volontà di avvalersi dell'impugnazione. Non costituisce manifestazione univoca della volontà di rinunciare all'impugnazione della sentenza che ha annullato il decreto di stato di emergenza un comportamento meramente negativo, qual è l'omessa emanazione di atti diretti a prolungare lo stato medesimo.

6. Con il primo motivo, le amministrazioni ricorrenti denunciano l'eccesso di potere giurisdizionale per l'esercizio del sindacato di legittimità esteso alle valutazioni di merito riservate all'autorità amministrativa, in relazione agli artt. 111, commi 1, e 8, 92, 95 e 113 Cost. e all'art. 110 c.p.a. Si deduce che la dichiarazione di emergenza ex art. 2 l. 24 febbraio 1992 n. 225 è atto di alta amministrazione, in relazione al quale è ammesso solo un sindacato giurisdizionale estrinseco di tipo debole. Considerando episodi specifici e isolati i gravi casi di turbamento dell'ordine pubblico, pur accertati, il Consiglio si era spinto ben oltre i limiti entro i quali è ammesso il sindacato di legittimità, non limitandosi alla verifica di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una motivazione che apparisse congrua, coerente, e ragionevole, ma sostituendo la propria soggettiva valutazione dei fatti a quella del Governo, che è l'organo di indirizzo politico amministrativo competente alle valutazioni di emergenza.

6.1. Si osserva preliminarmente che, nella valutazione della fondatezza del ricorso, occorre esaminare la motivazione della sentenza impugnata nella sua interezza. L'eccesso di potere giurisdizionale, denunziabile ai sensi dell'art. 111, terzo comma, Cost. che sia riscontrabile nella sentenza del Consiglio di Stato sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, non ne giustifica l'annullamento, qualora sia riferibile a una parte soltanto della sua motivazione, senza incidere su altri profili presenti in essa, costituenti autonoma *ratio decidendi* e come tali idonei a giustificare anche da soli la soluzione adottata.

Nel caso oggi all'esame della corte, la sentenza del Consiglio di Stato presenta una motivazione articolata. Nella sua prima parte, il Consiglio, premesso che il sindacato giurisdizionale in materia potrebbe dispiegarsi anche con riguardo all'apprezzamento della "intensità" ed "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 di un "evento" avente tali caratteristiche, valuta i fatti accertati inidonei a legittimare l'affermazione dell'esistenza di una situazione estesa all'intero territorio delle regioni interessate e tale da legittimare i poteri derogatori ed emergenziali di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Alla critica di queste affermazioni, che tendono ad una diretta valutazione del



merito, sostitutiva di quella dell'amministrazione, sono dedicati in larga misura i due ricorsi. A questa parte della motivazione, tuttavia, ne segue un'altra, del tutto distinta per contenuto e, ancor prima, per i presupposti di metodo dai quali muove: in essa il Consiglio di Stato identifica un difetto di motivazione del decreto dichiarativo dello stato di emergenza per il fatto che, con riferimento all'impossibilità di soluzioni finalizzate a una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi senza il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati, non si rinviene traccia di un progresso infruttuoso tentativo d'impiego degli strumenti ordinari, o di fatti da cui evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità del ricorso ad essi.

Per questa parte, la sentenza del Consiglio di Stato si sottrae alle censure mosse dai ricorrenti. Il vizio che qui viene in rilievo attiene alla motivazione del decreto dichiarativo dello stato di emergenza su un punto indubbiamente decisivo, perché costitutivo della fattispecie legale: la norma applicata include, infatti, tra i suoi presupposti la necessità, per fronteggiare gli eventi, di utilizzare mezzi e poteri straordinari. Il vizio rilevato è, pertanto, un vizio di legittimità, che emerge dall'esame esterno del provvedimento, e che non implica alcuna diretta valutazione del merito. Esso è tale che, anche considerando la parte precedente della motivazione *tamquam non esset*, giustifica l'annullamento del decreto, al quale il Consiglio è pervenuto.

Nel ricorso si osserva, a questo riguardo, che l'insufficienza degli strumenti ordinari, quale in particolare la convenzione tra amministrazioni ex art. 15 della l. n. 241/1990, era dimostrata dal patto per la sicurezza per Milano, depositato in adempimento di un'ordinanza istruttoria, in cui - pur potenziandosi gli strumenti di collaborazione ordinaria - si prendeva atto dell'impossibilità di risolvere la situazione in termini di ordinaria cooperazione interistituzionale e s'identifica in un commissario straordinario lo strumento idoneo a superare l'emergenza. Il documento e tutti gli altri prodotti al riguardo sarebbero stati ignorati dal Consiglio.

Questa critica, tuttavia, non coglie nel segno, traducendosi nell'affermazione che il giudice amministrativo non avrebbe esaminato direttamente gli atti, prodotti al fine di dimostrare l'esistenza dei presupposti del decreto dichiarativo dello stato di emergenza. In tal modo si fa contraddittoriamente carico al giudice amministrativo di essersi sottratto a



quella valutazione di merito, che nel resto del ricorso è correttamente adottata a fondamento del denunciato eccesso giurisdizionale. E' pertanto agevole osservare che il sindacato giurisdizionale di legittimità del Consiglio di Stato non si estende all'esame diretto e all'autonoma valutazione del materiale documentario tendente a dimostrare la sussistenza dei presupposti di un atto di alta amministrazione, qual è il decreto emesso a norma dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225; il sindacato medesimo, avendo natura estrinseca e formale, si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o mancanza di motivazione. Il Consiglio, in altre parole, ha correttamente - in questo caso - limitato il suo esame al provvedimento, astenendosi da valutazioni di merito.

Neppure è concludente l'altra critica che emerge dal ricorso, laddove si osserva che il Consiglio non ha rilevato illogicità o contraddittorietà della motivazione del decreto, avendo al contrario espressamente affermato di non disconoscere le enormi difficoltà nel coordinare l'iniziativa e l'azione di una molteplicità di amministrazioni, laddove si voglia intraprendere un'attività di dislocazione sul territorio delle comunità di nomadi, e di ritenere tutt'altro che inverosimile che a tale scopo possano rivelarsi inadeguati e insufficienti gli ordinari strumenti di coordinamento tra enti locali.

La censura dei ricorrenti si traduce nella constatazione che il Consiglio sarebbe pervenuto all'annullamento di un atto di alta amministrazione in forza di un vizio qualificabile al più in termini di insufficienza, e non già di illogicità o contraddittorietà della motivazione: in tal modo non è tuttavia individuato il vizio di eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nel merito, ma un mero *error in iudicando*, interno alla giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato, per la mancata osservanza della riduzione che il sindacato del vizio di motivazione subisce nel caso degli atti di altra amministrazione. Un simile vizio di legittimità sfugge però al sindacato di questa corte suprema in sede di controllo dei limiti esterni della giurisdizione.

In conclusione le censure formulate dalle amministrazioni ricorrenti non sono idonee a giustificare l'annullamento della sentenza impugnata.

7. Con il secondo motivo si censura l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di competenze riservate alla pubblica amministrazione. Il Consiglio di Stato attraverso un'impropria applicazione dell'istituto dell'invalità derivata ha annullato oltre al decreto 21 maggio 2008, anche i decreti con i quali lo stato di emergenza era stato esteso alle Regioni Piemonte e Veneto e prorogato di due anni, decreti mai impugnati.

7.1. Il motivo, con il quale si denuncia una decisione adottata *ultra petita*, è inammissibile. In sede di impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato, per motivi attinenti alla giurisdizione, le Sezioni unite della Corte di cassazione possono rilevare l'eventuale superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, ma non possono estendere il sindacato al modo in cui la giurisdizione è stata esercitata, in rapporto a quanto denunciato dalle parti, come nel caso di pretesa ultrapetizione, che concreta un "error in procedendo" (Cass. Sez. un. 9 giugno 2006 n. 13433).

9. Le spese del presente giudizio di legittimità sono compensate tra le parti, tenuto conto della delicatezza della materia e della novità di alcune questioni affrontate.

**P. q. m.**

La corte rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio.

Così deciso a Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite della Corte suprema di cassazione, il giorno 26 marzo 2013.

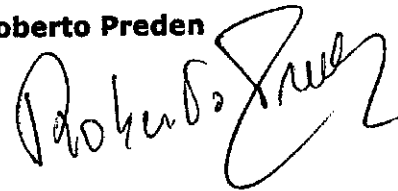
**Il cons. estensore**



**Aldo Ceccherini**

**Il Presidente.**

**Roberto Preden**



**IL CANCELLIERE**

**Paola Francesca CAMPOLI**

**Depositata in Cancelleria**

**22 APR. 2013**



**IL CANCELLIERE**

**Paola Francesca CAMPOLI 10**

**N.1 COPIA: Per Studio**  
**DIRITTI €ur: 7,98**  
**BOLLI N.: 0**  
**DAL SIG.: PAOLETTI**  
**IL: 03/05/2013**

**Numero: 9687**

**Anno: 2013**

**Civile**

**N.1 COPIA: Legale**  
**DIRITTI €ur: 0**  
**BOLLI N.: 0**  
**DAL SIG.: AVV.GEN.STATO**  
**IL: 02/05/2013**

**N.1 COPIA: Per Studio**  
**DIRITTI €ur: 7,98**  
**BOLLI N.: 0**  
**DAL SIG.: rizzo**  
**IL: 24/04/2013**

