

N° 458/09

R.G.

N° 4/2009

Reg. Reclami

**TRIBUNALE DI MANTOVA**

Il Tribunale di Mantova, seconda sezione civile, riunito in Camera di Consiglio
in persona dei sigg.

- Dr. Andrea	Gibelli	- Presidente
- Dr. Laura	De Simone	- Giudice
- Dr. Vittorio Carlo	Aliprandi	- Giudice rel.

a scioglimento della riserva assunta in data 16.04.2009

ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con ricorso depositato in data 31.01.2009, Gabrieli Davide ed altri cittadini italiani tutti residenti in Mantova alla via Learco Guerra n. 23 e le associazioni SUCADROM in persona del legale rappresentante Torsi Bernardino con sede in Mantova alla via Learco Guerra n. 23 e l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.) in persona del presidente avv. Lorenzo Trucco con sede in Torino, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Lorenzo Trucco del foro di Torino, dall'avv. Nazzarena Zorzella del foro di Bologna, dall'avv. Elisa Favè del foro di Verona e dall'avv. Maria Cristina Tarchini del foro di Mantova ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultima in Mantova alla via Bellalancia n. 9, proponevano reclamo avverso l'ordinanza emessa dal giudice di Mantova in data 8.01.2009 e comunicata in data 13.01.2009 con la quale era declinata la giurisdizione in favore del T.A.R.

AR

Lazio in relazione ad un ricorso ex artt. 43 e 44 d.lvo 286/98 e art. 11 e ss. d.lvo 215/2003.

Esponavano i reclamanti che, con ricorso depositato in data 21.07.2008, i deducenti avevano chiesto al Tribunale di Mantova di accertare l'esistenza di una discriminazione attuata dal D.P.C.M. 21.05.2008 con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva effettuato la "*Dichiarazione dello Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*" e della conseguente Ordinanza del Presidente del Consiglio n. 3677 del 30.05.2008 con la quale erano state impartite "*Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia*"; che in tale ordinanza il Prefetto di Milano era stato nominato Commissario Straordinario per la Lombardia e al medesimo erano stati attribuiti poteri straordinari per la realizzazione degli interventi necessari per il superamento dello stato di emergenza, tra cui il monitoraggio dei campi autorizzati in cui erano presenti comunità nomadi, l'identificazione e il censimento delle persone, anche minori di età, e di nuclei familiari presenti nel territorio attraverso rilievi segnaletici e l'adozione di ogni altra misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza.

Aggiungevano i reclamanti che il giudice di prime cure aveva declinato erroneamente la giurisdizione e sul punto affermavano che non era stata mossa alcuna censura diretta al D.P.C.M. e all'ordinanza applicativa n. 3677/2008, ma che era stata chiesta la tutela di un diritto soggettivo perfetto, quale appunto il diritto alla non discriminazione, sancito dalla Carta

Costituzionale e dal numerose Convenzioni Internazionali, tutela affidata *ex lege* al giudice ordinario. Sostenevano i reclamanti che allorquando è in discussione il diritto alla non discriminazione non rileva l'ambito (pubblica amministrazione o settore privato) né il mezzo con cui viene attuata l'illegittima disparità quanto il diritto alla non discriminazione in sé.

Nel merito, erano riproposte le argomentazioni già sostenute nella precedente fase.

I reclamanti sostenevano che, in forza alla citata normativa, la semplice appartenenza (od anche il mero sospetto di appartenenza) all'etnia classificata come nomade costituiva il presupposto per l'applicazione di misure straordinarie limitative dei fondamentali diritti della personalità. Un primo profilo discriminatorio era ravvisato in relazione alla generica definizione di "nomadi" utilizzata nei due provvedimenti laddove il termine indica in Italia una categoria etnica e non già solo quei soggetti che solitamente si muovono da un luogo all'altro. Altro profilo di discriminatorietà era individuato nella misura in cui si individua nella presenza di comunità nomadi (cui appartengono le persone fisiche reclamanti) la ragione della proclamazione dello stato di emergenza in Lombardia e che in ogni caso i provvedimenti *de quibus* erano in sé discriminatori poiché assoggettavano le persone fisiche dimoranti nei campi nomadi ad una procedura di identificazione mediante rilievi segnaletici in deroga alle ordinarie norme di legge e sull'unico presupposto di un'appartenenza etnica.

In conclusione, i reclamanti chiedevano, previo accertamento della giurisdizione e della sussistenza della discriminazione, che venisse ordinato al Presidente del Consiglio di rimuovere gli atti e gli effetti discriminatori con

le opportune modalità; che venisse ordinato al Prefetto di Milano di astenersi dal compiere il monitoraggio e di procedere all'identificazione ed al censimento delle persone fisiche reclamanti mediante rilievi segnaletici e che conseguentemente venisse attribuito il risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 44 d.lvo 286/98 in misura da determinare in via equitativa.

Instaurato il contraddittorio si costituivano la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Prefetto di Milano, nella sua qualità di Commissario delegato ai sensi dell'ordinanza del P.C.d.M. del 30.05.2008, difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Brescia, ivi domiciliati ex lege, i quali resistevano. *In primis* eccepivano l'inammissibilità del reclamo al Tribunale in composizione collegiale in quanto la competenza sarebbe stata devoluta alla Corte d'Appello; che in ogni caso essendo i provvedimenti censurati adottati in forza della previsione normativa di cui alla L. 225/92 l'individuazione del giudice competente era indicata dall'art. 3 comma 2 bis del D.L. 30.11.2005 conv. con L. 27.01.2006 n. 21; che in concreto gli atti impugnati non avevano leso alcun diritto fondamentale delle persone fisiche reclamanti poiché nessun provvedimento era ancora stato adottato nei confronti dei nomadi residenti nel campo di via Learco Guerra di Mantova e che dunque le censure erano solo teoriche in quanto il problema dell'identificazione si poteva porre in astratto solo per soggetti non identificati e non già per cittadini italiani in possesso di regolare carta di identità.

All'odierna udienza, sentite le parti, il tribunale riservava la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il reclamo è infondato attesa la correttezza della decisione adottata dal giudice di prime cure, mentre è infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata da parte resistente.

A mente dell'art. 44 del citato d.lvo 25.07.1998 n. 286 quando un comportamento di un privato o' della p.a. produca una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice, ad istanza di parte, può ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole ed adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione. La domanda si proponeva al pretore, ora al tribunale in composizione monocratica, il quale sentite le parti ed omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede agli atti di istruzione ed emette i provvedimenti richiesti; il giudice può anche provvedere *inaudita altera parte* salvo poi fissare l'udienza entro quindici giorni per la conferma, revoca o modifica dei provvedimenti richiesti (analogamente a quanto previsto dall'art. 669 sexies cpv. c.c.). Contro i provvedimenti del tribunale, a mente del comma 7, è ammesso reclamo al tribunale e si applicano, in quanto compatibili, le norme dettate per il rito camerale.

E' vero che, prima dell'introduzione del giudice unico di primo grado, la competenza era demandata al pretore ed avverso i provvedimenti emessi da quest'ultimo il reclamo era devoluto al tribunale, il quale giudicava in composizione collegiale ex art. 48 O.G. poi sostituito con l'art. 50 bis c.p.c.

Sarebbe stato quindi più coerente con il modello del rito camerale prevedere la competenza della Corte d'Appello per il reclamo in ossequio al disposto di cui all'art. 739 c.p.c., pur tuttavia la norma non è stata modificata, ragion per

AS

cui si deve ritenere che spetti al tribunale in composizione collegiale la cognizione del reclamo (analogamente a quanto previsto in materia cautelare). Il termine perentorio di dieci giorni non è stato rispettato, ma detto termine decorre, allorquando il provvedimento sia reso nei confronti di più parti, dalla notificazione del provvedimento ad istanza di una parte e non può essere considerata equipollente la comunicazione del testo del decreto, sebbene eseguita in forma integrale, ad opera della cancelleria (cfr. Cass. 18.06.2005 n. 13166).

Passando ora alla trattazione del merito, va condivisa la soluzione adottata dal giudice di prime cure.

E' pacifico che con il D.P.C.M del 21.05.2008 era decretato ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della L. 24.02.1992 n. 225 - per la durata di un anno - lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio. Nelle premesse di tale disposizione, si dava atto della situazione particolarmente allarmante riguardanti le città di Milano, Roma e Napoli e in particolare si dava conto che numerosi episodi di criminalità avevano determinato un aumento dell'allarme sociale con serio pregiudizio dell'ordine e della pubblica sicurezza. In attuazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri emetteva l'ordinanza del 30.05.2008, nominava il Prefetto di Milano quale Commissario per la regione Lombardia e questi, anche in deroga alle disposizioni in materia ambientale, paesaggistica, igienico sanitaria, di pianificazione del territorio, di polizia locale, di viabilità e di circolazione, avrebbe provveduto al monitoraggio dei campi autorizzati in cui erano presenti comunità nomadi ed all'individuazione di insediamenti abusivi, all'identificazione e al censimento di

persone, anche minori di età, presenti in detti luoghi, anche attraverso rilievi segnaletici e all'adozione di altre misure, quali lo sgombero di aree abusive o l'espulsione di soggetti già destinatari di provvedimenti amministrativi in tal senso.

E' dunque pacifico che i due provvedimenti in esame siano stati adottati sulla scorta dell'art. 5 comma 3 della L. 24.02.1992 n. 25, istitutiva del servizio di protezione civile, a mente del quale: "*Il Presidente del Consiglio dei ministri, ... può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. ...*". Detta norma, pertanto, abilita il Presidente del Consiglio dei Ministri, in aggiunta ai casi di cui all'art. 2 comma lett. c), *id est* le ipotesi di calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, ad adottare ordinanze finalizzate alla tutela della pubblica incolumità agendo anche per il tramite di commissari delegati.

Dette ordinanze, come avvenuto nel caso di specie, debbono essere motivate, indicare limiti territoriali e temporali di efficacia e, se emanate in deroga alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme alle quali si intende derogare.

Per siffatte ordinanze, invero, l'art. 3 del D.L. 30.11.2005 n. 245, convertito con modificazioni dalla L. 27.01.2006 n. 21, non ha imposto la competenza esclusiva del T.A.R. Lazio, riservata per le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5 comma 1, pur tuttavia ritiene il collegio che esista parimenti il difetto di giurisdizione in relazione alle domande aventi ad oggetto l'accertamento della natura discriminatoria del D.P.C.M. 21.05.2008 e

dell'ordinanza attuativa emessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3677/2008.

Come noto, la giurisdizione si determina sulla scorta dell'oggetto della controversia, ossia in base al *petitum* formale chiesto e nella fattispecie le persone e le associazioni reclamanti chiedevano il positivo accertamento della sussistenza di una discriminazione ai loro danni per la semplice appartenenza ad una determinata etnia e che conseguentemente venisse ordinato al Presidente del Consiglio di rimuovere gli effetti discriminatori e al Commissario Straordinario di astenersi dal compiere le attività di monitoraggio contemplate nell'ordinanza attuativa.

Con le siffatte domande, a parere del collegio, viene chiesta la caducazione degli atti impugnati e detto potere non è attribuito al giudice ordinario.

Il giudice ordinario, di converso, può conoscere di tutti i comportamenti della P.A. lesivi di diritti soggettivi, dei meri comportamenti (ad es. il mancato compimento di lavori di restauro ad una strada pubblica con conseguenti danni per la circolazione) e degli atti compiuti in esecuzione di un provvedimento amministrativo, ma non può incidere sull'atto amministrativo in sé considerato, sebbene illegittimo. Il giudice ordinario può conoscere, in via incidentale, della legittimità dell'atto amministrativo (e non del merito) e quindi disapplicarlo ai fini della decisione.

Nel caso concreto, il collegio rileva che, attese le caratteristiche delle ordinanze ex art. 5 L. 24.02.1992 n. 225, è da escludere che il giudice ordinario possa sindacare la legittimità dello stato di necessità deliberato dal Presidente del Consiglio; detto sindacato nel merito attiene alla

discrezionalità politica del potere esecutivo e la verifica dei presupposti di legittimità è demandata al giudice amministrativo.

Come già osservato dal giudice di prime cure, gli artt. 43 e 44 T.U. immigrazione consentono all'interessato di chiedere al giudice ordinario la cessazione del comportamento discriminatorio posto in essere da un privato o da una pubblica amministrazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, ma per comportamento non si può intendere l'atto amministrativo in sé, ma semmai solo la condotta esecutiva che dia attuazione a comportamenti direttamente o indirettamente discriminatori.

Nel caso concreto, per giunta, non vi è stato alcun comportamento discriminatorio nei confronti degli odierni reclamanti: è pacifico infatti che le persone fisiche ricorrenti non abbiano subito alcun intervento di identificazione essendo cittadini italiani (ad eccezione di Bunaca Esmeralda) già compiutamente generalizzati, di talché anche sotto questo profilo è lecito dubitare dell'esistenza stessa di un interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.

Quanto poi alla richiesta risarcitoria, per la quale esiste la giurisdizione del giudice ordinario, basta osservare che i reclamanti non allegano un comportamento discriminatorio concreto nei loro riguardi e che, in ogni caso, il danno non patrimoniale va concretamente provato, trattandosi di danno conseguenza (cfr. Cass. sezioni unite 11.11.2008 n. 26972).

In definitiva il reclamo va rigettato e i reclamanti in solido tra loro vanno condannati a rifondere le spese di lite a parte resistente.

P. Q. M.

- rigetta il reclamo;

- condanna i reclamanti in solido tra loro a rifondere a parte resistente le spese di lite, liquidate in complessivi € 2.100, di cui € 100 per spese ed anticipazioni ed € 2.000 per diritti ed onorari di avvocato, oltre rimborso spese generali, I.V.A. e C.P.A.

Si comunichi.

Mantova, li 16.04.2009

IL PRESIDENTE
[Handwritten Signature]

Depositata in Cancelleria

Mantova, li 21 APR. 2009

Il Cancelliere

[Handwritten Signature]

Tribunale di Mantova - UNEI

Relazione di notifica

Addi 11-5-2009

A richiesta di chi in atti lo sott. Uff. Giud. ho notificato l'atto che precede al

Sig. Luigi E. Terenzi

residente a Mantova

ivi rinvenendo in copia a mani dell'impiegata addetta

de l'impiegata E. Refoani

addetta allo studio

L'Uff. Giud.



PIETRO DANZANO
UFFICIALE GIUDIZIARIO
TRIBUNALE DI MANTOVA

[Large Handwritten Signature]

C 2 MAR. 2009