

LA SICUREZZA URBANA TRA EDITTI E RONDE

di ALESSANDRO PAJNO E VINCENZO ANTONELLI

1. La localizzazione dell'insicurezza

Come ricorda efficacemente Zygmunt Bauman, «viviamo in un mondo diversificato e polifonico, dove ogni tentativo di imporre il consenso si rivela solo una continuazione del dissenso sotto altre spoglie. Questo mondo ha subito per lungo tempo, (e con ogni probabilità continuerà a subire ancora per molto) un processo di radicale ed inesorabile aumento dell'incertezza (*uncertainization*)»¹.

Nella società globalizzata l'incertezza è pertanto destinata ad aumentare; e poiché la globalizzazione è un fenomeno che investe l'intero pianeta, anche l'incertezza – quel sentimento che mina alla radice ogni risultato conseguito – ha, per dir così, un carattere globale, ed investe oscuramente tutte le dimensioni in cui si esplica l'attività dell'uomo.

In questa prospettiva, l'incertezza è altra cosa rispetto al rischio; il rischio, infatti, “riafferma tacitamente l'assunto di una sostanziale regolarità del mondo”² e persino di una sua almeno parziale controllabilità; e infatti, soltanto su tale presupposto è possibile, in linea di principio, calcolarlo³ e quindi in qualche modo diminuirne la portata.

Le cose vanno, invece, diversamente nel mondo globalizzato, in un mondo avvolto nella ragnatela dell'interdi-

¹ Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 17.

² Z. Bauman, *Paura liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 123.

³ *Ibidem*.

pendenza⁴, nel quale «gli effetti delle azioni si diffondono ben oltre il raggio dell'effetto routinizzante del controllo e della conoscenza che occorre per progettarlo»⁵. Un mondo del genere è infatti vulnerabile soprattutto con riferimento ai pericoli la cui probabilità non è calcolabile, proprio perché legati alla complessità delle interazioni ed alla densità delle reti di influenza. Paradossalmente, quella meglio equipaggiata tecnologicamente di tutta la storia umana, è anche «la generazione afflitta come nessun'altra da sensazioni di insicurezza e di impotenza»⁶. Questa insicurezza diffusa genera, così, una paura dello stesso tipo: «la paura più terribile è la paura diffusa, sparsa, indistinta, libera, disancorata, fluttuante, priva di un indirizzo o di una causa chiari. [...] “Paura” è il nome che diamo alla nostra incertezza: alla nostra ignoranza della minaccia, o di ciò che c'è da fare [...] per arrestarne il cammino o, se questo non è in nostro potere, almeno per affrontarla»⁷.

L'insicurezza che si avverte in un mondo globalizzato è, pertanto, l'altra faccia delle nostre paure, che possono venir fuori da qualsiasi angolo e da qualsiasi fessura del pianeta⁸. Ed infatti, «l'uomo moderno si sente minacciato da circostanze esterne vaghe ed incomprensibili. Basta considerare le disuguaglianze umane esistenti, le spaventose ingiustizie, l'insicurezza individuale, sociale e politica [...]. Perciò accade che fenomeni indesiderati, quali il “terrorismo”, oppure la “criminalità organizzata” o “l'insicurezza urbana”, siano recepiti dai difensori dello *status quo* – anche se per ragioni assai diverse – come i responsabili dichiarati di un male anonimo, endemico e molto più profondo»⁹.

⁴ Z. Bauman, *Paura liquida*, cit., p. 122.

⁵ *Idem*, p. 123.

⁶ *Idem*, p. 126.

⁷ *Idem*, p. 4.

⁸ *Idem*, p. 7.

⁹ J. Curbet, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, Donzelli, 2008, p. 7.

Questa minaccia diffusa e generalizzata per un verso genera una vera e propria ossessione per la sicurezza, che spesso sortisce effetti paradossali, «al punto che la nostra incapacità di accettare il pur minimo rischio non volontariamente assunto finisce per trasformarsi in una autentica, e forse nella principale, fonte autoalimentata della paura e dell'ansia che ci affliggono»¹⁰; per l'altro comporta la necessità di tentare di governare l'insicurezza crescente, cercando di delimitare (e restringere) i luoghi in cui essa opera, e di darle un nome attraverso l'indicazione delle possibili cause che la producono. Indicare un nome ed un luogo della paura equivale, infatti, in qualche modo, ad esorcizzarla.

Si comprende, così, come le politiche pubbliche, nel tentativo di dare una risposta alle esigenze di sicurezza di una popolazione spaventata, operino nel senso di indicare un "luogo" dell'insicurezza, allo scopo di limitare a quel luogo la paura e l'incertezza e le loro cause generatrici. «Di fatto, riconfigurare e rifocalizzare le paure nate dall'insicurezza sociale globale per convertirle in preoccupazioni locali per la sicurezza personale sembra essere la strategia più efficace e in pratica infallibile, perché quando viene applicata in modo sistematico produce grandi benefici con relativamente pochi rischi»¹¹.

È in questo più ampio contesto sociale e politico che si inseriscono le questioni della sicurezza, e della sicurezza urbana in particolare. In tali questioni confluiscono motivi fra di loro assai diversi e, tuttavia, convergenti: le conseguenze del trionfo dell'individualismo e le ansie della globalizzazione; il difficile rapporto tra principio di libertà, principio di differenza e principio di solidarietà¹²; la questione federale ed il ruolo del pluralismo istituzionale; la speciale rilevanza assunta dalle autonomie locali; il nuovo ruolo ricoperto dai sindaci a seguito dell'elezio-

¹⁰ J. Curbet, *Insicurezza*, cit., p. 9.

¹¹ *Idem*, p. 12.

¹² Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, p. 23 e ss.

ne diretta; un diverso modo di intendere l'ordine pubblico e la sicurezza, più legato al pluralismo e al principio di partecipazione; il degrado degli spazi urbani; la scelta politica di utilizzare la questione penale e criminale come strumento di governo della società¹³.

Tuttavia, non vi è dubbio che la questione della sicurezza urbana costituisce, almeno in buona parte, una forma di localizzazione del più generale sentimento di insicurezza che caratterizza i nostri giorni. L'insicurezza globale, per essere governata, si fa locale e diviene da minaccia generalizzata, pericolo individuale.

Questo processo di localizzazione dell'insicurezza appare, a sua volta, fondato su due presupposti. Il primo – ed il più importante – riguarda la tendenza dei poteri pubblici a separare, anche per difficoltà di carattere economico, l'insicurezza urbana – che si materializza nel contesto locale – dalla più generale insicurezza sociale¹⁴. I poteri pubblici, infatti, non sono più in grado di mantenere la promessa di proteggere i cittadini da tutti i pericoli che minacciano la loro vita: sono, quindi, costretti a spostare l'attenzione dai pericoli per la sicurezza sociale a quelli per l'incolumità personale. In tal modo, com'è stato osservato, lo Stato «“sussidiarizza” la battaglia contro le paure “abbassandola” alla sfera della “politica della vita”, gestita e condotta dagli individui»¹⁵.

Il secondo presupposto è costituito dalla commistione del profilo oggettivo dell'insicurezza urbana (la probabilità di essere vittima di una aggressione personale) con il profilo soggettivo (la paura diffusa della delinquenza)¹⁶.

¹³ Si veda, in proposito S. Simon, *Il governo della paura*, Milano, 2008, p. 22: «Quando governiamo attraverso la criminalità, rendiamo il crimine e le forme di sapere ad esso storicamente associate [...] disponibili al di là del loro limitato ambito di origine, facendone uno strumento efficace con il quale interpretare ed inquadrare efficacemente tutte le forme di azione sociale come questioni di *governance*».

¹⁴ J. Curbert, *Insicurezza*, cit., p. 15.

¹⁵ Z. Bauman, *Paura liquida*, cit., p. 7.

¹⁶ J. Curbert, *Insicurezza*, cit., p. 15 e ss.

Tale commistione fa in modo che le domande di sicurezza da parte dei cittadini risultino, in un certo senso, indipendenti dalla portata del rischio reale dal momento che, quando interviene un processo di vittimizzazione che incrementa la sensazione di insicurezza, questo acquisisce una dinamica autonoma e differenziata, nella quale operano fattori diversi, oltre che l'espansione reale della delinquenza¹⁷.

L'esempio più significativo di un tal modo di operare si è avuto, con riferimento all'esperimento penale che ha investito la società americana, a far data dall'ultimo quarto del XX secolo. Esso, infatti, ha invertito in modo drastico la tendenza alla decarcerazione ed al progressivo ricorso alle pene alternative che, fino alla fine degli anni Sessanta, era stata la linea ufficiale di governo della questione criminale degli Usa¹⁸. Tra le componenti fondamentali di tale esperimento non compare infatti, se non in modo non significativo, l'incremento della criminalità; segno, questo, di una oggettiva divaricazione tra evoluzione delle politiche penali ed andamento della criminalità¹⁹.

2. Sicurezza senza coesione? La vicenda della sicurezza urbana

La localizzazione della sicurezza costituisce, pertanto, una linea di tendenza che caratterizza la società globalizzata. Non stupisce, pertanto, da una parte, la presenza di un rinnovato interesse culturale per le tematiche della sicurezza, anche alla luce dell'affermazione del diritto alla sicurezza della persona, operato dalla Carta di Nizza (art. 6)²⁰; dall'altra l'approvazione, anche nel no-

¹⁷ *Idem*, pp. 15.

¹⁸ Si veda in proposito A. De Giorgi, *Introduzione all'edizione italiana*, in S. Simon, *Il governo della paura*, cit., p. XIV.

¹⁹ *Idem*, pp. XIV-XV.

²⁰ S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in "Diritto amministrativo", 2006, n. 4, pp. 747 e ss.; M. Flores, *Diritti umani, sicurezza e sviluppo*, in "il Mulino", 2006, n. 1, pp. 180

stro Paese, di una serie di misure volte a contrastare le ragioni dell'insicurezza e, soprattutto, nei centri urbani (si tratta del c.d. pacchetto sicurezza, il cui ultimo tassello è costituito dalla legge 15 luglio 2009 n. 94, recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica").

Quelle della sicurezza e della sua localizzazione costituiscono, peraltro, questioni complesse, dal momento che in esse convergono, come si è visto, fattori diversi e non sempre coerenti; questo significa che non necessariamente esse devono risolversi in un incremento delle misure repressive, fino alla configurazione di una vera e propria "democrazia punitiva"²¹. Proprio perché il tema della sicurezza evoca scenari complessi, la risposta fornita può non essere unilaterale e monocorde – legata cioè ai profili preventivi o repressivi – ma, al contrario, partecipata e plurale, nel duplice senso che essa non deve essere affidata ad un solo soggetto, ma all'intervento coordinato di più soggetti istituzionali e che essa, per essere efficace, deve rispondere ad esigenze non soltanto securitarie, ma anche di inclusione sociale.

Come ricorda Bauman, una politica capace di affrontare i problemi della post-modernità deve essere guidata dal triplice principio di libertà, di differenza e di solidarietà²²; di tali principi, però, quello che è decisivo è l'ultimo, perché è la solidarietà che costituisce la condizione essenziale per la vitalità ed il pieno sviluppo della libertà e della differenza²³. La sicurezza, infatti, serve a garantire l'esplicazione della nostra libertà e l'affermazione delle nostre diversità individuali, ma senza solidarietà, nessuna libertà è sicura²⁴.

È per tale ragione che il *Manifesto di Saragozza sulla*

ss.; I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

²¹ Si veda A. De Giorgi, *Introduzione all'edizione italiana*, cit., p. XI ss.

²² Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, cit., p. 23.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

*insicurezza urbana e la democrazia*²⁵ ricorda che la sicurezza è un bene comune essenziale, indissociabile da altri beni primari, quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro, alla salute, all'educazione, alla cultura, e che è l'accesso ai diritti a facilitare e rendere possibile il diritto alla sicurezza.

Purtroppo le cose, nel nostro Paese, non sembrano andare nel senso indicato dal Manifesto di Saragozza. La sicurezza sembra essere sempre più questione di fattispecie penali volte a contrastare l'immigrazione irregolare e di nuove misure amministrative volte a rendere più complessa e difficile la condizione dell'immigrato, e sempre meno questione di integrazione, di accoglienza, di condivisione, di creazione di una cultura di una responsabilità comune. Lo stesso incremento dei poteri dei sindaci nella materia della sicurezza (ed in particolare nella sicurezza urbana) viene configurato non tanto come la diffusione della partecipazione alla realizzazione di un bene comune, nel quadro di una strategia di corresponsabilizzazione delle comunità sociali nel controllo preventivo, ma come la possibilità di porre finalmente in essere quelle misure, anche drastiche, necessarie per dare risposte efficaci alle esigenze di sicurezza dei cittadini che lo Stato, lontano, non sa garantire.

La situazione sopra descritta sembra trovare la propria dimensione simbolica nella parabola che ha conosciuto l'esperienza della sicurezza urbana. Questa, infatti, nata proprio nel segno di una dimensione *plurale*, dell'incontro fra tradizionali funzioni statali in tema di ordine e sicurezza pubblica, e funzioni locali di promozione della qualità della vita, sembra ormai, dopo la recente modifica dell'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito Tuel), operata con l'art. 6

²⁵ Manifesto approvato dal Forum europeo della sicurezza urbana in occasione dell'incontro tenutosi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006. Il manifesto di Saragozza è richiamato da I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza*, cit., p. 17.

del decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, e dopo l'emanazione del decreto del ministro dell'interno 5 agosto 2008, volto appunto a delimitare l'ambito di applicazione della nuova disciplina, abbandonare ogni riferimento a funzioni di integrazione e di promozione sociale, e connotarsi esclusivamente per profili legati alle tradizionali funzioni statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche se esercitate dal sindaco quale ufficiale di governo.

La transizione della "sicurezza urbana" da un'area nella quale trovano ingresso esigenze di promozione sociale ad un'altra caratterizzata esclusivamente da poteri precettivi e repressivi è stata colta efficacemente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 196 del 2009 che, nel dichiarare non fondato il conflitto di attribuzioni sollevato dalla provincia autonoma di Bolzano nei confronti del decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, ha espressamente affermato che esso ha per oggetto «esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati»²⁶ e che «i poteri esercitabili dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome»²⁷.

La pronuncia della Corte sembra, pertanto, segnalare il distacco della sicurezza urbana dalle funzioni di promozione sociale.

Il completamento del "pacchetto sicurezza"²⁸, opera-

²⁶ Corte cost., 1° luglio 2009, n. 196.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ La legge n. 94 del 2009 costituisce l'ultimo provvedimento con il quale il Governo ha dato attuazione al "pacchetto sicurezza" varato il 21 maggio del 2008 poco dopo il giuramento del quarto Governo Berlusconi. Gli antecedenti capitoli del "pacchetto sicurezza" sono, come è noto, la legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 92 del 2008, recante "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"; la legge 23 aprile 2009, n. 38, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23

to con la legge n. 94 del 2009 rischia, così, di restituirci un sistema di sicurezza che sembra porsi in controtendenza rispetto al cammino percorso negli anni precedenti (in particolare con i patti per la sicurezza), nel segno dell'integrazione e del coordinamento tra funzioni tradizionali di sicurezza e funzioni di promozione sociale. Il rischio è che in tal modo si favorisca l'affermazione di un sistema di sicurezza che, alla fine, contribuirà a generare, anziché coesione, frammentazione sociale; e si è già visto che senza solidarietà e coesione sociale nessuna libertà è sicura.

Sembra pertanto opportuno, per verificare la sussistenza di tale rischio, considerare un po' più da vicino le disposizioni contenute nella legge n. 94 del 2009.

3. Gli strumenti del governo della sicurezza

Con l'approvazione della legge n. 94 del 2009 nel nome della "sicurezza pubblica" sono state introdotte disposizioni tra loro eterogenee, tra le quali anche misure penali ed amministrative per far fronte alla presunta avanzata di fenomeni generatori di insicurezza e paura, come l'arrivo di migranti, la presenza di *clochard* e *writer* nelle nostre città, l'affluenza ai locali di intrattenimento e di spettacolo²⁹.

febbraio 2009, n. 11, recante "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori"; e la legge 28 novembre 2008, n. 186, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante "misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina".

²⁹ Il Presidente della Repubblica nella nota del 15 luglio 2009, che accompagna la promulgazione della legge in esame, rileva che dal carattere generale ed onnicomprensivo della nozione di sicurezza posta a base della legge, funzionale all'intento di migliorare la qualità della vita dei cittadini rimuovendo situazioni di degrado, disagio e illegalità avvertite da tempo, «discendono la disomogeneità e la estemporaneità di numerose sue previsioni che privano il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece dovuto caratterizzarlo».

Sul piano penale il contrasto all'immigrazione irregolare è affidato soprattutto all'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio statale e di una sanzione penale per chi a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno.

Si tratta di misure penali la cui efficacia dovrebbe essere rafforzata dalla previsione, sul versante amministrativo, di obblighi di esibizione dei documenti di soggiorno in caso di matrimonio, di accesso a pubblici servizi o di richiesta di provvedimenti inerenti agli atti di stato civile (con la sola esclusione di quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e alle prestazioni scolastiche obbligatorie). Alle misure sopraindicate si aggiunge l'obbligo per gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (le agenzie di *money transfer*) di segnalare all'autorità locale di pubblica sicurezza la mancanza del titolo di soggiorno del cittadino extracomunitario che ha ordinato l'operazione finanziaria; viene, altresì, attribuito alle amministrazioni comunali (e non più all'azienda unità sanitaria locale) il potere di accertare le condizioni igienico-sanitarie e l'idoneità abitativa degli immobili in caso di richiesta non solo di una nuova residenza, ma anche di ricongiungimento familiare.

A tali misure bisogna poi sommarne altre, quali la prescrizione del versamento da parte del richiedente di un contributo monetario in caso di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza o di richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno CE, nonché la scelta di subordinare il rilascio del permesso di soggiorno al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana e alla stipula di un "accordo di integrazione", articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno.

Carattere più spiccatamente sociale rivestono altre mi-

sure amministrative dirette a contrastare alcuni fenomeni considerati fonte di insicurezza per cittadini, a partire dall'istituzione presso il ministero dell'interno di un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Si tratta di una soluzione amministrativa del tutto diversa dall'esperienza, realizzata nel comune di Roma, dell'iscrizione anagrafica presso un indirizzo fittizio dei cittadini senza fissa dimora, abitualmente presenti sul territorio e privi di domicilio, per consentire loro di ottenere documenti, certificazioni, servizi³⁰.

La mancanza di "decoro" dei luoghi, invece, è contrastata con l'inasprimento del regime sanzionatorio del reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui e con la previsione di una sanzione amministrativa sia per la vendita di bombolette *spray* contenenti vernici non biodegradabili ai minori di diciotto anni sia per coloro che «insozzano» le pubbliche strade «gettando rifiuti od oggetti dai veicoli in movimento o in sosta»; al contempo è attribuito al sindaco il potere di ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni sia nel caso di indebita occupazione di suolo pubblico sia nel caso in cui l'esercente ometta di adempiere agli obblighi inerenti alla pulizia e al decoro degli spazi pubblici antistanti l'esercizio.

Ma il legislatore non ha ritenuto sufficiente l'introduzione di tali misure. Accanto ad esse, infatti, è stato

³⁰ Sin dal 2002, previo l'accreditamento al servizio sociale municipale, può essere richiesta dai cittadini senza fissa dimora all'ufficio anagrafico l'iscrizione in via Modesta Valenti. Modesta Valenti era una donna di 71 anni senza fissa dimora che viveva a Roma, deceduta il 31 gennaio 1983. La giunta comunale di Roma, con la deliberazione n. 84/2002, ha deciso l'istituzione di via Modesta Valenti quale "indirizzo anagrafico convenzionale" per le persone senza fissa dimora, consentendo loro di ottenere la residenza anagrafica e di conseguenza il godimento dei diritti connessi.

regolato il concorso dei privati nelle attività volte a garantire la sicurezza dei cittadini.

La legge n. 94 del 2009 autorizza l'impiego di personale privato per i servizi di controllo (i c.d. buttafuori) nelle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi. Si tratta di personale al quale è inibito l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica, che deve essere iscritto in un apposito elenco – al quale devono necessariamente attingere i soggetti che intendono avvalersi degli addetti ai servizi di controllo –, tenuto dal prefetto competente per territorio, chiamato quest'ultimo a vigilare sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e sulle modalità di espletamento del servizio; al medesimo prefetto per tale ragione i gestori dei locali devono preventivamente comunicare l'utilizzo dei c.d. buttafuori. La fissazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco, delle modalità per la selezione e la formazione del personale, degli ambiti applicativi e del relativo impiego è rimessa ad un decreto del ministro dell'interno, che è stato adottato il 6 ottobre 2009.

Inedita forma di “sicurezza privata” quella dei buttafuori, operanti al di fuori dello spazio riservato alla “vigilanza privata”³¹, che anticipa nel testo della legge la di-

³¹ La l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, art. 9, ha introdotto la figura dei referenti per la sicurezza. Si tratta di soggetti, individuati e funzionalmente dipendenti dai gestori di locali ed organizzatori di eventi aperti al pubblico, in particolare nel settore dell'intrattenimento, chiamati a contribuire all'ordinato svolgimento delle attività d'impresa, alla prevenzione dei rischi, alla mediazione dei conflitti e a cooperare con le polizie locali e nazionali in relazione alle rispettive competenze. Con delibera della Giunta regionale del 10 marzo 2008, n. 287, è stata approvata la direttiva per gli enti locali relativa alle modalità di autorizzazione all'esercizio della funzione di referente per la sicurezza.

Nell'ambito delle misure volte a prevenire e contrastare il fenomeno della violenza nelle manifestazioni sportive la legge 13 dicembre 1989, n. 401 – così come modificata dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 17 agosto 2005, n. 162 – e la legge 4 aprile 2007, n. 41 – con la

sciplina delle c.d. ronde, volta invece a coinvolgere i cittadini negli interventi pubblici per la sicurezza del territorio³². Il legislatore riconosce ai sindaci la possibilità, previa intesa con il prefetto, di avvalersi della collaborazione di “associazioni tra cittadini non armati” – in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell’ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato – al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8 – hanno previsto la figura dell’addetto della società organizzatrice dell’evento sportivo, c.d. *steward*, al quale sono demandati compiti di sicurezza che comprendono, tra l’altro, la verifica del possesso, da parte del pubblico, di regolare titolo di accesso allo stadio; l’accoglienza e l’instradamento degli spettatori, l’eventuale attivazione delle procedure inerenti alla pubblica incolumità ed alle emergenze; il presidio dei varchi di accesso all’impianto; il controllo del rispetto del “Regolamento d’uso” dell’impianto dove si svolgono le manifestazioni sportive. Gli *steward*, ai quali la legge n. 210 del 2005 ha riconosciuto la tutela giuridica prevista per gli incaricati di pubblico servizio, durante lo svolgimento delle loro mansioni indossano una casacca, e non possono portare armi o altri oggetti atti ad offendere, né esercitare pubbliche funzioni, riservate agli organi di polizia dello Stato. Per garantire la professionalità degli *steward* impiegati dalle società sportive nei servizi di controllo degli spettatori, il legislatore ha demandato al ministro dell’interno l’adozione di un decreto per stabilire le modalità di selezione, formazione e di collaborazione con le forze dell’ordine. Il successivo decreto ministeriale attuativo dell’8 agosto 2007 ha chiarito, tra l’altro, che i servizi di controllo devono essere assicurati dalle società organizzatrici direttamente ovvero avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzati a norma dell’art. 134 del Tulp. Si legga, inoltre, C. Bassu, *Risposte emergenziali alla violenza negli stadi. Il rapporto tra “libertà di tifo” e pubblica sicurezza in prospettiva comparata*, in *Calcio professionistico e diritto*, (a cura di) I. Demuro – T. E. Frosini, Milano, 2009, pp. 269 e ss.

³² G. Moro, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, (a cura di) Cittalia – Fondazione Anci ricerche, Roma, 2009, p. 183, ritiene che «in sostanza si è varata una norma sulla “sorveglianza passiva” rivendicandola o contrastandola come una norma sulle ronde».

Uniche condizioni espressamente fissate dal legislatore per la collaborazione è la mancanza di impiego di risorse economiche a carico della finanza pubblica e l'iscrizione in un apposito elenco curato dal prefetto. L'individuazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta dei relativi elenchi, nonché la determinazione degli ambiti operativi sono, invece, demandati ad un provvedimento del ministro dell'interno. Al prefetto spetta, inoltre, tanto la verifica, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari, quanto il loro periodico monitoraggio.

4. L'esercizio associato della sicurezza: le associazioni di osservatori volontari

4.1. *I requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari*

La scarsa disciplina legislativa delle associazioni di osservatori volontari è stata integrata dal decreto del ministro dell'interno dell'8 agosto del 2009, il quale, sin dalle premesse, colloca le associazioni nell'ambito della sicurezza urbana, così come di recente delimitata dalla novella dell'art. 54 del Tuel e dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, con il quale sono stati individuati, tra l'altro, i correlati poteri di prevenzione e contrasto rimessi ai sindaci, provvedimenti non espressamente richiamati dalla legge n. 94 del 2009³³.

In particolare, il decreto ministeriale dell'agosto 2009 nel fissare i requisiti delle associazioni per l'iscrizione nell'elenco provinciale tenuto dal prefetto prevede che le stesse devono avere tra gli scopi sociali, risultanti dall'atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare attività

³³ Il Presidente della Repubblica nella citata nota del 15 luglio 2009 ha sollecitato una «rigorosa aderenza [del decreto ministeriale *n.d.r.*] ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni e al compito ad esse attribuito».

di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana, come individuata dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, ovvero del disagio sociale, del quale non si preoccupa, invece, di fornire una definizione, né è possibile rinvenirne una a livello sia legislativo sia regolamentare.

La legge n. 94 del 2009 si limita, dunque, a prescrivere che i sindaci possono avvalersi di "associazioni tra cittadini non armati", riservando ad un decreto del ministro dell'interno la determinazione tanto degli ambiti operativi, quanto dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco istituito presso la Prefettura-Utg e delle modalità di tenuta dei medesimi elenchi.

Deve trattarsi, secondo le prescrizioni del decreto ministeriale, di associazioni che svolgono la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro, anche indiretto, e che non sono espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali, né collegate a tifoserie organizzate o riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, né ricevere anche indirettamente risorse economiche, ovvero altri finanziamenti a qualsiasi titolo dalle suddette associazioni. Dunque, le disposizioni sembrano sanzionare il legame diretto, soprattutto sul piano organizzativo-finanziario, delle associazioni con gli illustrati organismi, ma non l'adesione del singolo osservatore a questi ultimi, vietata soltanto nei confronti di movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

Oltre a quest'ultima condizione, i singoli osservatori volontari, che devono avere un'età superiore a 18 anni e godere di buona salute fisica e mentale (non soffrire di daltonismo, disporre di capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto ed assenza di elementi psicopatologici), non devono far uso di stupefacenti, e non essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi o essere sottoposti né essere stati sottoposti a misure di prevenzione, ovvero destina-

tari di provvedimenti di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, e per lo svolgimento delle attività di osservazione debbono aver superato appositi corsi di formazione, che possono essere organizzati dalle regioni e dagli enti locali, formazione, tuttavia, non comprendente la partecipazione obbligatoria e periodica a corsi di aggiornamento professionale.

L'elencazione dei requisiti richiesti ai componenti delle associazioni, se da un lato non richiede la cittadinanza italiana, aprendo in tal modo la partecipazione associativa anche agli stranieri³⁴, dall'altro appare insufficiente nell'apprestare garanzie certe ed efficaci avverso possibili collegamenti con la criminalità.

La verifica dei requisiti è demandata al prefetto – responsabile della tenuta dell'elenco – chiamato a sua volta a vigilare sulla persistenza dei requisiti e sui comportamenti violativi della legge da parte tanto dei singoli osservatori quanto dell'associazione, sanzionati gli uni con il divieto di impiego del singolo osservatore e gli altri con la revoca dell'iscrizione dell'associazione, ponendo in tal modo a carico del prefetto un'attività di vigilanza dagli incerti contorni³⁵. Inoltre, desta perplessità la mancata previsione di un obbligo di relazione del prefetto nei con-

³⁴ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi ed abusi della funzione legislativa*, in www.federalismi.it, 2009, p. 3, dal riferimento legislativo ai "cittadini"» deducono l'esclusione dalle associazioni dei cittadini stranieri anche se cittadini europei, nonché degli apolidi.

³⁵ In merito all'iscrizione delle associazioni nell'elenco tenuto dal prefetto, nel parere espresso il 2 aprile 2009 sul testo del decreto legge n. 11 del 2009 contenente una norma analoga a quella in esame, e richiamato nel parere del 10 giugno 2009 sul testo del disegno di legge poi diventato legge n. 94 del 2009, il Consiglio superiore della magistratura ha osservato che «la suddetta iscrizione non si configura come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione. Si tratta, quindi, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento della corrispondenza dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale».

fronti del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in caso di revoca dell'iscrizione e di revisione annuale dell'elenco, coinvolgimento invece prescritto al momento dell'iscrizione dell'associazione nell'elenco.

Emerge l'intento del Governo di limitare la libera ed autonoma iniziativa dei privati, disponendo nel citato decreto ministeriale la cessazione delle attività riconducibili alla sicurezza urbana e al disagio sociale svolte dalle associazioni già costituite che, entro sei mesi dalla data del decreto, non provvedono all'iscrizione nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari.

Nella prospettiva del provvedimento ministeriale, le ronde dovrebbero costituire esercizio del diritto costituzionale di associazione, così come disciplinato dall'art. 18 della Costituzione, che non subordina ad alcuna autorizzazione l'esercizio del diritto di associazione e lo consente ai fini non vietati ai singoli dalla legge penale³⁶, proibendo, al contempo, espressamente la costituzione di associazioni segrete e di associazioni che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare³⁷.

Tale divieto è ben presente al legislatore che, nella legge n. 94 del 2009, prescrive che debba trattarsi di associazioni tra cittadini "non armati", specificando nel decreto ministeriale che gli osservatori «anche se titolari di porto d'armi, non devono portare al seguito armi o altri oggetti atti ad offendere», né «utilizzare uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alle forze armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché sponsorizzazioni pri-

³⁶ Si veda Corte costituzionale, 12 luglio 2001, n. 243.

³⁷ Si legga A. Pace, *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Bologna, 1977, p. 220.

vate»³⁸, sostituiti da una “casacca”, disposizione quest’ultima che potrebbe essere di difficile applicazione proprio per le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell’ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato. Tuttavia, non risulta disciplinato l’uso da parte degli osservatori di strumenti di autodifesa, sebbene la medesima legge n. 94 del 2009 all’art 3, comma 32, rinvii all’adozione di un regolamento per definire in via generale le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa, di cui all’articolo 2, comma 3, della legge 18 aprile 1975, n. 110³⁹.

La nuova disciplina, inoltre, non sembra soddisfare l’ulteriore condizione della mancanza di un inquadramento gerarchico individuata dal legislatore e dalla giurisprudenza per escludere il carattere paramilitare delle associazioni. Infatti, nulla dice sulle modalità di organizzazione gerarchica o meno tanto delle associazioni quanto dei “nuclei” di osservatori.

Si tratta delle medesime problematiche legate al fenomeno, molto diffuso negli atti Settanta, dei servizi d’ordine, predisposti dai partiti e dai sindacati in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza. Forme organizzate non regolate, e per lo più tollerate, dall’ordina-

³⁸ Nella circolare del 10 marzo 2009 il capo del Dipartimento della protezione civile, oltre a precisare che la partecipazione all’associazione di osservatori a titolo personale da parte di soggetti già iscritti anche ad organizzazioni di volontariato di protezione civile è del tutto libera, nel rispetto dei principi costituzionali di tutela della libertà di pensiero e di associazione, ha chiarito che «deve essere però assicurato che l’aderente all’associazione di volontariato di protezione civile, allorquando ponga in essere azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale, non utilizzi uniformi, simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile».

³⁹ Nella citata nota del 15 luglio 2009 del Presidente della Repubblica con riferimento agli strumenti di autodifesa si rileva «che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray [al peperoncino] potrebbe restare sempre vietato a norma dell’art. 4 della legge 110/1975». Si veda anche il parere espresso il 2 aprile 2009 dal Csm.

mento, deputate a svolgere attività di sicurezza e/o di ordine e per le quali l'uso della forza è consentito solo per legittima difesa⁴⁰. Ricorre, dunque, un fenomeno in parte simile a quello dei c.d. buttafuori, dei quali possono servirsi gli esercizi commerciali e i locali di intrattenimento e di spettacolo con funzioni di controllo e di tutela dell'incolumità degli utenti, la cui assenza di regolazione è stata colmata dalla legge n. 94 del 2009. Infatti, il legislatore nell'autorizzare *ex lege* il loro utilizzo⁴¹, oltre a richiedere anche in tal caso l'iscrizione in appositi registri curati dai prefetti e ad affidare ad un decreto ministeriale la specificazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco, delle modalità per la selezione e la formazione del personale, degli ambiti applicativi e del relativo impiego⁴², si è preoccupato sia di vietare loro non solo l'uso di armi e di oggetti atti ad offendere, ma anche di qualunque strumento di coazione fisica, sia di escludere espressamente che l'espletamento dei relativi servizi comporti l'attribuzione di pubbliche qualifiche, garanzie queste ultime non previste nel caso delle ronde.

4.2. La programmazione delle attività

Il decreto ministeriale dell'agosto del 2009 individua lo strumento autorizzativo in un'ordinanza del sindaco.

⁴⁰ Secondo A. Pace, *Art. 17*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 175, l'uso della forza da parte dei privati trova la propria giustificazione unicamente come forma di legittima difesa, «solo a tali condizioni l'attività dei "buttafuori" e dei "bravacci" può infatti rimanere nell'ambito del diritto».

⁴¹ L'art. 3, comma 7, della legge n. 94 del 2009 fa salva espressamente l'applicazione dell'articolo 134 del Tulp, che prescrive che senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati, e che la licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale.

⁴² Si tratta del decreto del ministro dell'interno 6 ottobre 2009, n. 235.

La collaborazione delle associazioni con il sindaco deve essere, infatti, preceduta dall'emanazione di un'apposita ordinanza nella quale deve essere formalizzata la volontà del sindaco di avvalersi dell'attività delle associazioni di osservatori volontari e devono essere identificati gli ambiti del loro utilizzo.

Poiché la disciplina legislativa non contiene alcun riferimento a questo potere sindacale si deve ritenere che, trattandosi di un ulteriore strumento per il governo della sicurezza urbana, come ribadito dal decreto ministeriale, possa coerentemente trovare applicazione il novellato art. 54 del Tuel, il quale ha introdotto in materia di sicurezza urbana un potere sindacale di ordinanza dagli incerti contorni, che finisce per alimentare divergenti interpretazioni sulla sua portata o meno generale e/o straordinaria dello stesso.

La scelta di ricavare il regime giuridico dell'ordinanza sindacale dall'art. 54 del Tuel non è certamente priva di conseguenze, in quanto comporta l'applicazione delle regole contenute nel medesimo articolo che disciplinano, tra l'altro, l'obbligo di motivazione, il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'obbligo di preventiva comunicazione al prefetto, nonché i poteri ispettivi e sostitutivi di quest'ultimo.

Tuttavia, la collaborazione delle associazioni di osservatori volontari non sembra possa costituire una situazione contraddistinta dai caratteri della straordinarietà e dell'urgenza, che sono invece alla base del potere di ordinanza regolato dall'art. 54 del Tuel; è infatti lo stesso decreto ministeriale a rimandare ad un necessario processo programmatico che ha, nella convenzione stipulata dai sindaci con le associazioni, il suo punto di partenza.

Argomentando diversamente si finirebbe per sostenere che il decreto ministeriale ha introdotto un nuovo potere di ordinanza atipico a carattere programmatico.

Si profila a questo punto un'obiettivo contraddizione: se da una parte il ricorso all'ordinanza costituisce esercizio di un potere di programmazione generale volto ad integrare le attività di polizia con quelle delle ronde, dal-

l'altra l'adozione di un'ordinanza *ex art.* 54 del Tuel comporta, secondo la migliore ricostruzione, la spendita di un potere straordinario. Deriva da ciò per un verso la problematica legittimità del potere del sindaco di autorizzare con ordinanza l'utilizzo delle associazioni di osservatori non trovando riscontro nella normativa primaria, dall'altro che provvedimenti contingibili ed urgenti emanati per esigenze straordinarie possano prevedere l'impiego delle ronde in aggiunta alle prescrizioni in materia di sicurezza urbana.

La disciplina posta con il decreto ministeriale sembra non rispondere alla necessità affermata espressamente dalla legge n. 94 del 2009 di subordinare la decisione del sindaco di avvalersi della collaborazione delle associazioni alla "previa intesa con il prefetto" e, di conseguenza, di far precedere l'adozione dell'ordinanza sindacale da un accordo con il prefetto – richiesto, invece, per la successiva convenzione di cui all'art. 4 del decreto ministeriale –, consenso che potrebbe apparire irrinunciabile qualora si riconosca all'ordinanza sindacale carattere programmatico.

La decisione dei sindaci di avvalersi della collaborazione delle associazioni deve essere, infatti, accompagnata dalla stipula di specifiche convenzioni con le associazioni iscritte nell'apposito elenco. La convenzione è diretta ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata ad operare, nonché a disciplinare la formazione degli associati, le forme di controllo per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nella medesima convenzione e nel decreto ministeriale, e il piano d'impiego che deve contenere i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle forze di polizia dello Stato. Dunque, lo strumento negoziale, il cui contenuto deve essere concordato con il prefetto competente per territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica – il cui dissenso tuttavia non è stato regolato – dovrebbe adempiere soprattutto ad una funzione programmatica, offrendosi alla mera adesione delle associazioni.

Inoltre, non risultano regolate le modalità di scelta delle associazioni da parte del sindaco; tale lacuna potrebbe dar luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra le associazioni operanti sul territorio, salvo non configurare l'obbligo del sindaco di richiedere la collaborazione di tutte le associazioni iscritte nell'elenco tenuto presso la Prefettura della provincia dove la medesima associazione intende operare ed ha una sede.

4.3. Le modalità di svolgimento delle attività

Ma è soprattutto alle modalità di svolgimento dell'attività delle associazioni di osservatori volontari che bisogna rivolgere l'attenzione. Compito affidato espressamente dalla legge alle associazioni è la "segnalazione alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale". Il provvedimento ministeriale precisa che deve trattarsi di attività di "mera osservazione" in specifiche aree del territorio comunale.

L'attività di osservazione può essere svolta esclusivamente in nuclei composti da un numero di persone non superiore a tre, di cui almeno una di età pari o superiore a 25 anni, senza l'ausilio di mezzi motorizzati e di animali (è, dunque, possibile l'utilizzo della bicicletta!), e senza il possesso al seguito di armi o altri oggetti atti ad offendere.

L'attività di segnalazione deve essere effettuata utilizzando esclusivamente apparecchi di telefonia mobile, ovvero apparati radio-ricetrasmittenti omologati (in base ad apposita abilitazione), i cui elementi identificativi o di riferimento devono essere comunicati al responsabile del servizio di polizia municipale territorialmente competente.

Si tratta di modalità operative che devono essere coordinate con i servizi della polizia municipale del comune interessato, in modo che sia garantita un'idonea ricezione delle segnalazioni. Rimane, invece, incerta la possi-

bilità di utilizzare apparecchiature idonee a garantire un collegamento audio-visivo; al contempo è da sottolineare il mancato richiamo alla normativa in materia di tutela della *privacy*. Si tratta di aspetti particolarmente rilevanti in quanto dalle modalità di raccordo con le forze di polizia, destinatarie dell'attività di segnalazione, dipende la possibilità di controllare e verificare l'operato delle ronde e di evitare eventuali abusi.

Il decreto ministeriale sembra privilegiare quale destinataria immediata delle segnalazioni la polizia municipale che, a seconda della pericolosità o della rilevanza penale o meno degli eventi rilevati dagli osservatori, dovrebbe a sua volta rivolgersi alle forze di polizia dello Stato, tralasciando di coinvolgere i servizi sociali del comune; scelta, questa, sintomatica di un approccio prettamente securitario ai fenomeni di disagio sociale⁴³.

4.4. Le attività di osservazione e di segnalazione

La prima forma di attività consentita alle ronde è quella di “mera” osservazione, che è diretta alla rilevazione di “eventi” che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero “situazioni” di disagio sociale. L'ancoraggio ad “eventi” e “situazioni” dovrebbe escludere la possibilità di rivolgere l'attività di osservazione a meri sospetti e a pericoli presunti ovvero a situazioni di fatto non circostanziate e dal significato non univoco.

L'attività di osservazione, se rivolta soprattutto alla rilevazione di eventi che incidono sulla sicurezza dei cittadini appartenenti ad una comunità locale, riproduce il contenuto tipico della funzione di sicurezza pubblica⁴⁴.

⁴³ Si legga F. Olivetti Manoukian, *La domanda di sicurezza può non investire i servizi?*, in “Animazione sociale”, n. 5/2008, pp. 1 e ss.

⁴⁴ Si ricorda che il Consiglio superiore della magistratura, nel parere del 2 aprile 2009, aveva manifestato «una perplessità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all'autorità pubblica l'esercizio delle competenze in materia di tutela della sicu-

L'attività di osservazione rappresenta, infatti, la prima forma di attività di polizia, estrinsecandosi in un potere di acquisizione di informazioni ed in un potere di identificazione, il cui esercizio costituisce il presupposto per il successivo esercizio dei poteri repressivi, finalizzati ad assicurare il colpevole alla polizia giudiziaria⁴⁵. Ricorre, dunque, in caso di osservazione un tradizionale potere di polizia da esercitare nell'ambito delle garanzie apprestate dalla legge⁴⁶.

Bisogna, dunque, chiedersi se l'attività di osservazione delle ronde dia luogo ad un comportamento organizzato in funzione di prevenzione dei reati, che a sua volta non potrebbe essere legittimato semplicemente invocando il dovere di ciascun cittadino di denunciare la notizia di un reato perseguibile di ufficio (art. 333 c.p.p.) e di procedere all'arresto in caso di flagranza (art. 383 c.p.p.)⁴⁷, ovvero un più generico dovere civico di ogni cittadino di segnalare alle autorità circostanze pericolose e dannose⁴⁸.

rezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati. Né può costituire argomento giustificativo la previsione di arresto da parte di privati ex art. 383 c.p.p. (limitata ai delitti perseguibili di ufficio di cui all'art. 380 nei casi di flagranza) la quale è ipotesi eccezionale che richiede comunque l'immediato intervento della polizia e poi dell'autorità giudiziaria. La perplessità di ordine generale è accentuata dalla finalità che viene attribuita alle associazioni volontarie, che è quella di "segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale"».

⁴⁵ Si legga G. Corso, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, p. 328, che sul punto richiama la fondamentale opera di O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (diretto da) V. E. Orlando, IV, I, Milano, 1904.

⁴⁶ Cfr. A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, XXXIV, pp. 150 e ss.

⁴⁷ Le fattispecie penali sopraindicate non sono espressamente richiamate dal provvedimento ministeriale.

⁴⁸ La Corte costituzionale, 10 giugno 1970, n. 89, ha precisato che il privato, quando agisce in presenza dei presupposti previsti dalla norma che gli consente l'arresto in flagranza, assume la veste di organo di polizia, sia pure in via straordinaria e temporanea ed, in conseguenza, viene a godere, nell'esercizio delle funzioni pubbliche assun-

La prevenzione, quale attività finalizzata al riscontro e alla ricerca di situazioni oggettive di pericolo o di inizio di attività criminose, finirebbe in tal modo per alimentare una sistematica attività di controllo sociale e una indebita intromissione nella sfera privata.

Se da un lato è da scongiurare che l'attività di osservazione si riduca a forme di autodifesa dei propri beni e delle proprie proprietà, dall'altro il rischio che si corre è la "parcellizzazione" del controllo sul territorio, rischio ben presente al legislatore che nel corso dei lavori parlamentari ha eliminato l'iniziale formulazione che prevedeva per le ronde la possibilità di «cooperare nello svolgimento dell'attività di presidio del territorio», privando della funzione di controllo diretto del territorio.

L'interprete è, dunque, chiamato a muoversi lungo la linea di confine tra rilevazione/osservazione (attribuita alle ronde) ed accertamento del reato (riservato alla polizia)⁴⁹. Sembra, in particolare, da escludere che l'attività

te, della stessa speciale posizione giuridica conferita ai soggetti che esercitano poteri di polizia giudiziaria. Secondo la Consulta in questi casi «si fa applicazione del principio generale della "collaborazione civica" in base al quale ogni cittadino è, secondo i casi, obbligato o facultato a svolgere attività richieste, con carattere di assoluta e urgente necessità, nel comune interesse, per far fronte ad eventi rispetto ai quali, data la loro eccezionalità o imprevedibilità, le autorità costituite non siano in grado di intervenire con la necessaria tempestività, oppure in misura sufficiente al bisogno», principio che trova fondamento nell'osservanza dei "doveri di solidarietà sociale" richiamati dall'art. 2 della Costituzione. G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in "www.labsus.org", 2009, ritiene che «è sempre stata considerata una forma encomiabile di civismo quella che porta un qualsiasi cittadino a segnalare alle forze dell'ordine un fatto criminoso o situazioni potenzialmente dannose per la sicurezza della comunità».

⁴⁹ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera*, cit., p. 4, escludono che la normativa in esame consenta di svolgere un'attività che non era già pienamente nella disponibilità dei soggetti privati. Secondo gli autori, infatti, qualunque soggetto privato, singolo o associato che sia, ha il diritto di rilevare eventi o situazioni che incidono sulla sicurezza urbana e di riferirne alle pubbliche autorità, compiti non riconducibili alle funzioni di polizia ed in quanto tali pertinenti alla sfera della libertà dei privati.

di osservazione possa trasformarsi nella possibilità di svolgere indagini in maniera autonoma o in un'attività di sorveglianza di specifici beni e luoghi. La "mera" osservazione non può tradursi, infatti, in un'osservazione "attiva"⁵⁰.

La seconda forma di attività consentita alle ronde è quella di segnalazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana alle polizie locale e di Stato.

La disciplina sul punto appare lacunosa e non idonea a fugare i molteplici dubbi legati alla delimitazione degli spazi di azione delle ronde⁵¹. Infatti, a fronte dell'incerto

⁵⁰ G. Moro, *La cittadinanza attiva*, cit., p. 183, sostiene che «esperienze di sorveglianza passiva sono realizzate da anni in numerosi comuni italiani, spesso ad opera di associazioni di volontariato composte ad esempio da anziani, a prescindere dal colore politico della amministrazione locale che le ha consentite o sostenute e sotto la cui responsabilità esse vengono realizzate».

⁵¹ Con riguardo all'attività di mera segnalazione svolta da privati, il Consiglio di Stato, sez. VI, 12 agosto 1996, n. 1023, ha chiarito che nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta da istituti privati, quella di mera segnalazione alle forze di polizia di circostanze pericolose e dannose per la proprietà costituisce attività di custodia rientrante nella previsione di cui agli artt. 133 e 134 del Tulp, sicché anche per tale attività è richiesta la licenza del prefetto. In coerenza con tale presupposto, la Cassazione ha ritenuto che integri la contravvenzione di cui all'art. 1 del Tulp l'attività, non autorizzata da apposita licenza prefettizia, di vigilanza e custodia svolta in forma imprenditoriale, anche senza uso di armi, con la sola finalità di segnalare via radio alle competenti autorità eventuali aggressioni o situazioni di pericolo per la proprietà privata (Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 2002, n. 42204, di recente confermata da Cass. pen., sez. I, 12 maggio 2008, n. 19181). Di recente il Consiglio di Stato, sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1787, ha ribadito che è sottratto ai soggetti privati, anche se muniti di licenza di P.S. ai sensi dell'art. 134 Tulp, il potere di svolgere attività di sicurezza e prevenzione di condotte penalmente rilevanti, quali la predisposizione di misure di prevenzione per la sicurezza degli spazi antistanti istituti scolastici e di vigilanza davanti a siti comunali al fine di scoraggiare iniziative delinquenti di qualsiasi genere. Nel commentare la sentenza n. 19181 del 2008 della Cassazione, F. Giglioni, *Le ronde devono essere autorizzate*, in www.labsus.org, 2009, sostiene che «il discrimine [...] per ammettere un esercizio autorganizzato di vigilanza sta in cosa s'intende tutelare: qualora si proteggano beni privati o si preveda comunque l'esercizio della forza a limitazione delle

marginale di discrezionalità a loro disposizione, sarebbe stato opportuno, per garantire di conseguenza la sindacabilità delle scelte effettuate, introdurre un espresso “obbligo” di segnalazione, a guisa di un dovere funzionale, a carico degli osservatori. L’attività di segnalazione rischia di orientare l’azione delle forze dell’ordine, condizionandone la scelta dei luoghi, dei modi e dei tempi del controllo e dell’intervento. Sembra, peraltro, da escludere la possibilità per le ronde di ricevere esposti e segnalazioni dai cittadini, non potendo le stesse divenire un “surrogato” dell’autorità di pubblica sicurezza; né è chiaro quale trattamento sul piano della tutela della *privacy* è richiesto per i dati raccolti dalle ronde.

Il legislatore del 2009 non sembra, dunque, assecondare la tendenza da tempo in atto nel nostro ordinamento di circoscrivere le attività di polizia e di prevenzione in ossequio al dettato costituzionale che ha imposto primariamente la garanzia delle libertà fondamentali dei cittadini, consentendo l’intervento dell’autorità di polizia solo nei casi di seria minaccia della sicurezza materiale.

Le perplessità non diminuiscono se si volge l’attenzione al tema del contrasto al disagio sociale. Infatti, l’attività tanto di osservazione quanto di segnalazione può riguardare situazioni di disagio sociale. La mancanza di una definizione normativa degli ambiti di intervento finisce per riflettersi sull’indeterminatezza dei presupposti

libertà, l’autorganizzazione non è consentita; qualora invece oggetto di tutela sono i beni comuni, essa sarebbe consentita». «Non è dubbio che anche la sicurezza rientri tra i beni comuni perché rappresenta la condizione essenziale per consentire a ciascuna persona di realizzare i propri desideri in un contesto ordinato di convivenza. La sicurezza, però, è attività complessa che si compone di molti elementi: alcuni di questi, l’uso della forza repressiva e la tutela dei beni privati, sono senz’altro preclusi ai cittadini anche se per motivi diversi, altri, quali la cura di un territorio, la diffusione di una cultura della legalità, che in altri termini potrebbe essere denominata come attività di prevenzione collettiva, è viceversa nella disponibilità dei cittadini che dunque possono organizzarsi al fine di perseguire tali finalità di interesse generale».

che legittimano l'azione delle ronde⁵², senza ad esempio chiarire se le stesse possono intervenire per contenere le situazioni di disagio e per prestare assistenza e aiuto alle persone ovvero limitarsi anche in questi casi ad una osservazione "passiva".

Situazione resa ancora più problematica, come già rilevato, dalla esclusione tra i possibili destinatari dell'attività di segnalazione delle ronde non solo delle strutture pubbliche dei servizi sociali, ma anche delle associazioni private di volontariato o operanti nel terzo settore.

Non si dimentichi che il decreto ministeriale enfaticamente prevede che le ronde devono annoverare tra gli scopi sociali, risultanti dall'atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare "attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale" nell'ambito della sicurezza urbana, senza tuttavia richiamare la legge quadro sul volontariato dell'11 agosto 1991, n. 266.

4.5. Le garanzie per gli osservati

Ma l'aspetto più delicato della disciplina in esame riguarda l'interazione degli osservatori volontari con le persone oggetto di osservazione. È da escludere, innanzitutto, che gli osservatori possano procedere all'identificazione delle persone "osservate"⁵³ ovvero al controllo degli ingressi tramite identificazione in uno spazio pubblico affidato alla loro osservazione.

Ma è soprattutto nei confronti delle persone che versano in situazioni di disagio sociale, quali immigrati irre-

⁵² Nel parere espresso il 2 aprile 2009 dal Consiglio superiore della magistratura si rileva che «l'elevato tasso di discrezionalità, già insito nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancora più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell'ordine».

⁵³ Si concorda con M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera*, cit., p. 2.

golari, prostitute, *clochard*, nomadi, mendicanti, che possono verificarsi abusi, ad esempio imponendo costrizioni e limitazioni sotto la minaccia di segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza o al sindaco⁵⁴.

Non bisogna dimenticare che l'art. 54, comma 5-*bis*, del Tuel legittima il sindaco a segnalare «alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato». Dunque, la rilevazione delle situazioni di irregolarità dei cittadini stranieri può scaturire non solo dalle attività di prevenzione e tutela poste in essere, soprattutto dalla polizia municipale, in base ai provvedimenti adottati per garantire la sicurezza urbana (ordinanze emesse ai sensi del comma 4 del medesimo art. 54) e dallo svolgimento delle attività amministrative e dall'erogazione di servizi da parte dei dipendenti del comune (ipotesi da ultimo rese più ricorrenti con la previsione di specifici obblighi di esibizione dei documenti di soggiorno dalla legge n. 94 del 2009), ma anche dalle attività di osservazione e di segnalazione svolte dalle ronde.

Non si può poi trascurare che la presenza di un apparato organizzativo potrebbe rendere maggiormente “invasivo” l'intervento degli osservatori rispetto al comportamento in astratto consentito al singolo, ampliando le possibilità di abusi. Lo svolgimento in forma associata di azioni lecite per i singoli deve tener conto dei cambiamenti che comportano gli aspetti organizzativi sulla maggiore capacità di incidenza dell'azione del gruppo. La possibile limitazione delle libertà personali dei destinatari delle attività degli osservatori è legata alla forza del fenomeno associativo e, dunque, ai caratteri che può assumere l'organizzazione associativa⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. F. Marsico, *I rischi delle ronde*, in www.nelmerito.it, 2009.

⁵⁵ Si legga G. Brunelli, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in “Le Istituzioni del federalismo”, 2009, n. 1, p. 13.

Pertanto, l'attivazione del servizio di osservazione se, da un lato, suppone la presenza di più operatori per garantirne l'adeguatezza, dall'altro richiede agli osservatori di adottare comportamenti prudenti e rispettosi dei diritti degli osservati, al fine di scongiurare eventuali conflitti con quest'ultimi, a fronte dei quali si renderebbe necessario l'intervento delle forze di pubblica sicurezza.

Il rischio di possibili conflitti tra osservatori e soggetti osservati è reso obiettivamente più forte in quanto manca una tipizzazione legislativa delle attività consentite agli osservatori ed una predeterminazione legislativa delle ipotesi di limitazione della libertà personale o di circolazione e soggiorno e di alcuni diritti c.d. personalissimi, quali quello alla riservatezza, degli osservati⁵⁶.

Una garanzia potrebbe essere assicurata dall'applicazione del principio di proporzionalità. Se non si vuole trasformare l'attività svolta dall'osservatore in una forma "mascherata" di attività di polizia questa deve esplicitarsi secondo forme che appaiano rigorosamente proporzionate alla tutela dei diritti e degli interessi in gioco.

5. Le ronde e il sistema della sicurezza pubblica nazionale

Con l'introduzione di una disciplina specifica delle cosiddette "ronde" il legislatore ha inteso coinvolgere i cittadini nel sistema della sicurezza pubblica nazionale, del quale è utile, pertanto, ricordare sommariamente le linee evolutive per comprendere appieno la portata delle nuove disposizioni.

È noto che da tempo il legislatore e la giurispruden-

⁵⁶ Brunelli evidenzia «possibili arbitrarie limitazioni della libertà personale dei cittadini» che potrebbero derivare dalla genericità delle definizioni di «danno alla sicurezza urbana» e di «situazioni di disagio sociale», *idem*, p. 11.

za hanno delineato un “sistema” in cui allo svolgimento delle attività di sicurezza pubblica nel tempo sono stati associati anche i privati⁵⁷, dando luogo a forme di sicurezza “sussidiaria” o “privata”⁵⁸. Si tratta di quelle attività che, non riferendosi ad interessi pubblici primari⁵⁹, non presuppongono l’esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi (quali le misure dirette alla prevenzione e alla repressione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico, e cioè le attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza in senso stretto⁶⁰) e che possono, per tale ragione, essere, a certe condizioni, affidati non agli organi di polizia, ma a soggetti privati, così come avvenuto con la disciplina contenuta negli artt. 133 e 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (di seguito Tulps) concernenti le guardie particolari giurate e gli istituti di vigilanza e di investigazione.

Successivamente l’affidamento a soggetti privati di compiti e funzioni prima svolti dalle forze di polizia e, in genere, l’ampliamento dell’ambito di operatività della c.d. sicurezza privata sono stati realizzati attraverso apposite disposizioni legislative, come nel caso dei servizi di controllo esistenti nell’ambito aeroportuale (art. 5, comma 1 del d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito con la legge 28 febbraio 1992, n. 217) o della vigilanza venatoria (art. 27, legge 11 febbraio 1992, n. 157).

⁵⁷ Cfr. I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., p. 3-4; Id., *Le trasformazioni e le complessità del sistema nazionale dell’ordine e della sicurezza pubblica*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, (a cura di) C. Mosca, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008, pp. 335 e ss.

⁵⁸ Si legga Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

⁵⁹ Per la Corte costituzionale, 25 luglio 2001, n. 290, nella locuzione “interessi pubblici primari” rientrano non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

⁶⁰ Così Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

Al contempo la giurisprudenza si è preoccupata di escludere dalla nozione di sicurezza “sussidiaria” e, dunque, di considerare “integrative” delle attività svolte dalle forze dell’ordine le attività che costituiscono una mera esplicazione organizzata della libertà di difesa privata, seppur ricomprendenti attività di vigilanza o sicurezza, qual è ad esempio l’attività svolta dai portieri o la facoltà del datore di lavoro di attribuire o adibire una determinata categoria di prestatori di lavoro, privi della licenza prefettizia di guardia giurata, alle mansioni di vigilanza e tutela del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare all’interno dell’azienda.

Si tratta di forme legittime di autotutela privata, ma che non costituiscono in senso proprio sicurezza integrativa e che evidenziano, al contempo, come le forme di sicurezza sussidiaria previste dal Tulpas pur realizzando al massimo grado l’integrazione con la più ampia funzione di sicurezza propria delle forze dell’ordine (e costituendo, quindi, esercizio privato di una pubblica funzione), non esauriscono tutte le possibilità connesse con l’autotutela privata⁶¹.

A tal proposito il Consiglio di Stato ha ribadito che nel novero delle attività di sicurezza privata o sussidiaria non sono in alcun modo riconducibili attività:

- volte alla cura principale di un interesse soggettivamente pubblico, in luogo di uno privato, che deve essere correlato alle proprietà mobiliari o immobiliari dei committenti;
- volte alla tutela di diritti diversi da quelli tesi ad assicurare la pacifica e libera disponibilità dei beni mobili o immobili;
- che implicano l’uso della forza per vincere una resistenza, dovendo la difesa privata ritenersi circoscritta ai casi di difesa legittima e proporzionata;
- riguardanti la facoltà di arresto, che potrà essere esercitata in caso di sicurezza privata nei limiti in cui tale esercizio è consentito ai privati;

⁶¹ Si veda Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

– volte, in linea di principio, all'accertamento degli altrui illeciti⁶².

Da quanto esposto può dedursi che l'inserimento delle attività dei privati nel sistema della sicurezza pubblica è subordinato al possesso del requisito della professionalità, requisito che giustifica il collegamento funzionale delle attività di sicurezza privata nell'ambito delle più ampie finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, e il riconoscimento della qualità di pubblico ufficiale⁶³.

In questa prospettiva, la subordinazione dello svolgimento delle attività dei privati a licenza risponde all'esigenza di accertare l'esistenza di specifiche condizioni poste per garantire che una attività autonomamente svolta, ma che ha tuttavia scopi in parte convergenti con le funzioni di polizia, sia conforme alle necessità della sicurezza pubblica ed a quelle della libertà dei cittadini⁶⁴.

Pertanto, anche per le attività svolte dalle ronde si pone l'esigenza della loro integrabilità nel sistema di sicurezza nazionale, integrabilità nel sistema di sicurezza pubblica che potrebbe essere resa problematica dall'as-

⁶² Così Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

⁶³ Si vedano Cass. pen., sez. I, 20 maggio 1991, n. 5527; Cass. pen., sez. I, 30 novembre 1996, n. 10282 ; Cass. pen., sez. V, 23 maggio 1997, n. 4898.

⁶⁴ Cass., sez. un., 22 giugno 1971, n. 1959. Il Tulpas prevede che compiti ausiliari di sicurezza possano essere svolti esclusivamente dagli istituti di vigilanza privata ovvero da enti che svolgono attività di vigilanza e di custodia di proprietà mobiliari od immobiliari. Detta attività, svolta in cooperazione con le forze dell'ordine ed a fine di lucro, è disciplinata dall'art. 134 del Tulpas che vieta, ad enti o privati, di prestare opera di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, in assenza di licenza del prefetto e prescrive i requisiti necessari affinché si abbia la garanzia che tali funzioni siano affidate, nell'interesse della sicurezza pubblica, a soggetti ritenuti idonei dall'autorità prefettizia. L'art. 139 dispone inoltre che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria.

senza di un accertamento sulla professionalità degli osservatori⁶⁵.

La recente disciplina legislativa, così come integrata in via amministrativa dal decreto del ministro dell'interno dell'8 agosto del 2009 non sembra, infatti, richiedere il requisito della professionalità, limitandosi soltanto a prescrivere alcuni requisiti fisici e morali per gli osservatori volontari e requisiti di gratuità, di autonomia da partiti politici e da tifoserie organizzate per le associazioni. Non sembra, d'altra parte, sufficiente a soddisfare il requisito della professionalità la previsione legislativa della priorità nell'impiego da parte del sindaco delle associazioni "costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato", o della partecipazione a corsi di formazione o aggiornamento, necessaria per l'impiego degli osservatori volontari nelle attività di segnalazione, rispetto alla quale

⁶⁵ La volontà di coinvolgere organizzazioni di cittadini nelle attività di sicurezza pubblica non è nuova nella storia del Paese. Il tentativo più noto è rinvenibile nell'istituzione con il r.d. 14 gennaio 1923, n. 31 della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, con la quale si voleva coinvolgere nel sistema della sicurezza nazionale gli appartenenti alla milizia fascista, fenomeno quest'ultimo originariamente sorto come esperienza associativa nell'ambito del partito fascista. Si trattava di una milizia costituita da volontari che prestavano un servizio gratuito e deputata "in concorso coi corpi armati per la pubblica sicurezza e con il Regio esercito, a mantenere all'interno l'ordine pubblico", le cui "norme organiche e disciplinari per la costituzione e il funzionamento della milizia [erano] stabilite da appositi regolamenti" dell'esecutivo. S. Foà, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, XIV, pp. 129-130, richiama alcune pronunce degli ultimi decenni dell'800 che, se da un lato riconoscevano che «la sicurezza dei cittadini, sia "personale" sia "della proprietà", poteva essere tutelata anche da un'istituzione privata di un corpo di guardie notturne che agisse "di accordo" con le guardie di p.s. e con i carabinieri, senza che in tal fatto si potesse ravvisare una "usurpazione delle prerogative conferite all'autorità politica"», dall'altro rinvenivano gli estremi di una contravvenzione nell'accoglienza di uomini aventi distintivi propri, muniti di bastoni e soggetti agli ordini di un capo per concorrere alla "sicurezza della vita e degli averi dei cittadini", senza licenza dell'autorità governativa.

il prefetto è mero destinatario dell'attestazione del superamento del corso.

A sua volta la strumentalità delle associazioni di osservatori alle finalità perseguite dai sindaci nell'ambito della sicurezza urbana fa sì che queste debbano essere collocate al di fuori del campo di operatività del diritto alla difesa privata. Non si tratta, infatti, di un semplice esercizio associato di attività di difesa privata, né di un esercizio privato in forma associata di una funzione pubblica, il quale richiederebbe un'apposita autorizzazione.

Anzi, la nuova normativa rischia teoricamente di rendere più difficile l'esercizio della libertà di associazione. Tanto accade con l'art. 9 del decreto ministeriale che, nel porre una disciplina transitoria, dispone che le associazioni già costituite, che alla data dell'entrata in vigore del decreto svolgono attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40 della legge n. 94 del 2009, possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti fissati dal medesimo decreto prima dell'iscrizione nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del decreto. L'incerto tenore della disposizione induce a chiedersi se l'amministrazione dell'interno abbia voluto introdurre una riserva di attività a favore delle sole associazioni iscritte nell'apposito elenco, vietando in tal modo alle associazioni che vogliono autonomamente farlo di svolgere attività di sicurezza urbana⁶⁶. È evidente, invece, che nei limiti posti dalla

⁶⁶ V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 2003, p. 5, ritiene preclusa all'ente pubblico la possibilità di sostituirsi ai soggetti privati già operanti con efficacia, in un dato contesto, in settori di pubblica utilità. L'art. 118, comma 3, Cost. secondo l'A. introdurrebbe il divieto di pubblicizzare formazioni sociali costituite da cittadini. Per M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera*, cit., p. 4, il legislatore ha introdotto un divieto esclusivamente per il sindaco, il quale per il perseguimento delle finalità di sicurezza urbana non potrà avvalersi di qualsivoglia soggetto privato, dovendo scegliere, secondo le modalità predeterminate legi-

Costituzione i cittadini devono essere lasciati liberi nella formazione di associazioni e nel perseguimento dei fini prescelti: la ricerca di sicurezza può, difatti, costituire un fine lecito per il singolo e per l'associazione⁶⁷.

6. Sicurezza urbana e sussidiarietà

L'introduzione della disciplina delle ronde ha rilanciato il dibattito sulla partecipazione dei cittadini al sistema della sicurezza pubblica, fenomeno che ha determinato nel tempo una diversa aggettivazione della sicurezza come "privata", "sussidiaria", "integrata", "complementare", "secondaria", "partecipata", locuzioni, queste che, seppur utilizzate come tra loro equivalenti, rimandano invece a strumenti ed istituti diversi e multiformi⁶⁸.

slativamente, tra i soggetti associativi che rispettino le condizioni previste dalla legge. Secondo G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, cit., il decreto ministeriale «di fatto ingabbia l'impegno civico dei cittadini con tutta una serie di vincoli. Non è questo il modo con cui i soggetti pubblici dovrebbero sostenere i cittadini attivi quando si prendono cura dei beni comuni. L'art. 118 ultimo comma della Costituzione afferma che i soggetti pubblici devono "favorire" i cittadini attivi, non irreggimentarli. Ma in questo caso probabilmente questo è il prezzo da pagare alla necessità di correggere l'impostazione tutta ideologica che è stata data a questa forma di intervento civico, fin dall'uso del termine "ronde"».

⁶⁷ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera.*, cit., p. 6, sostengono che la disciplina legislativa non ha introdotto alcun divieto direttamente rivolto ai soggetti privati. «Il divieto di costituire associazioni volte al perseguimento delle finalità in questione, o associazioni che comunque contemplino queste ultime nei propri statuti, sarebbe stato, ad esempio, in evidente contrasto con l'art. 18 Cost. [...] se l'intento del legislatore era quello di vietare, limitare, o contenere il fenomeno delle "ronde private" – intendendo con questa espressione quelle forme di autorganizzazione di individui che spontaneamente svolgono funzioni di vigilanza sul territorio, in assenza di stabili collegamenti con le istituzioni, ponendo in essere anche forme più o meno limitate di intervento per fronteggiare le situazioni rilevate – tale intento risulta del tutto frustrato».

⁶⁸ Secondo I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., pp. 10-11, «nel nuovo contesto del si-

Se la sicurezza “privata” designa l’attività svolta per l’autotutela di beni ed interessi privati, espressione della libertà di difesa privata, la sicurezza “sussidiaria” indica l’insieme delle attività, poste in essere professionalmente da soggetti privati⁶⁹, “integrative” o “complementari” della sicurezza approntata dalle forze di polizia⁷⁰. Tale sicurezza, se analizzata dal punto di vista della natura dei beni tutelati, può essere definita anche quale sicurezza “secondaria”. Come “partecipata” è qualificata, invece, la sicurezza pubblica alla cui realizzazione concorrono in maniera non professionale i privati singoli od associati⁷¹.

stema nazionale della sicurezza pubblica emergono la polizia di prossimità, la polizia di comunità, l’esercizio di funzioni primarie, l’esercizio di funzioni sussidiarie e la sicurezza partecipata. La polizia di prossimità indica un itinerario tracciato di avvicinamento ai cittadini da parte degli apparati tradizionali, mentre la polizia di comunità sottolinea la partecipazione della società civile che, considerando la sicurezza come bene strumentale per la salvaguardia e per la espansione dei diritti e delle libertà civili, intende farsi carico dell’esercizio di attività di sicurezza secondaria o sussidiaria. In altri termini, sono anche i cittadini che si avvicinano e collaborano con le forze di polizia. La sicurezza partecipata evidenzia, infine, che non esistono più attività istituzionali da vivere in solitudine o da rivendicare in modo esclusivo, soprattutto quando riguardano beni essenziali per lo sviluppo e il progresso della società». Si leggano, inoltre, C. Mosca, *Sicurezza, un patrimonio che appartiene a tutti*, in “Amministrazione civile”, 2002, n. 12, p. 35; G. Procaccini, *Condividere e partecipare, ecco il modello vincente*, in “Amministrazione civile”, 2002, n. 12, pp. 38 e ss.; C. Bellantoni, *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Riflessioni sul rapporto tra Stato ed enti territoriali e sul coordinamento degli interventi*, in “Nuova rassegna”, 2008, pp. 861 e ss.

⁶⁹ Si veda I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., p. 5.

⁷⁰ L’art. 2, della l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, include nella materia della “sicurezza integrata” le azioni dei soggetti privati e dell’associazionismo, operanti in campo sociale, in materia di sicurezza urbana e della persona per la riduzione e prevenzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa, integrate e coordinate con le azioni degli enti istituzionali in materia di contrasto alla criminalità.

⁷¹ L’art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, definisce la “sicurezza partecipata” quale modello condiviso di tutela della vita civile e risposta organizzata alla paura e all’insicurez-

La ricorrente ricostruzione dell'attività delle ronde quale espressione della sicurezza "sussidiaria", qualificazione non supportata da precise definizioni normative, induce ad approfondire la riconducibilità dell'attività delle ronde all'ambito della sussidiarietà così come regolata dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione.

È da escludere innanzitutto un'astratta riconducibilità dell'attività delle associazioni di osservatori all'area di operatività dell'art. 118 della Costituzione. Si rischia, infatti, di far riferimento ad una generica ed astratta nozione di sussidiarietà che non tiene conto delle reali modalità di azione delle associazioni le quali vanno, invece, distinte tra attività di sicurezza e attività di protezione sociale⁷².

Per le attività di sicurezza la natura degli interessi pubblici coinvolti e la necessità di assicurare un adeguato sistema di garanzie ai cittadini dovrebbe far escludere l'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione⁷³. Ne è prova che, quando il legislatore ha preso in

za attraverso la creazione di un'azione sinergica tra istituzioni pubbliche, associazioni di cittadini, formazioni sociali ed economiche presenti nel territorio. Si veda I. Portelli, *Il ruolo degli Enti locali nella sicurezza partecipata*, in "Amministrazione civile", n. 10, 2006, pp. 16 e ss.

⁷² F. Giglioni, *Le ronde devono essere autorizzate*, cit., ritiene che «non è dubbio che anche la sicurezza rientri tra i beni comuni perché rappresenta la condizione essenziale per consentire a ciascuna persona di realizzare i propri desideri in un contesto ordinato di convivenza. La sicurezza, però, è attività complessa che si compone di molti elementi: alcuni di questi, l'uso della forza repressiva e la tutela dei beni privati, sono senz'altro preclusi ai cittadini anche se per motivi diversi, altri, quali la cura di un territorio, la diffusione di una cultura della legalità, che in altri termini potrebbe essere denominata come attività di prevenzione collettiva, è viceversa nella disponibilità dei cittadini che dunque possono organizzarsi al fine di perseguire tali finalità di interesse generale».

⁷³ Secondo Q. Camerlengo, *Commento all'art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, III, Torino, 2006, p. 2352, «le funzioni di prevenzione e repressione dei reati non sono certo dismissibili a favore della comunità: la strumentalità rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale e la le-

considerazione attività materiali di sicurezza che non comportano un necessario esercizio di funzioni pubbliche a garanzia dei cittadini, quali i servizi di controllo aeroportuale o i servizi di controllo nelle attività di intrattenimento e di spettacolo (i c.d. buttafuori), ha provveduto a dismetterle a favore dei privati.

Anche qualora si ritenesse l'attività di sicurezza svolta dalle ronde riconducibile all'art. 118 della Costituzione, bisognerebbe chiedersi se le condizioni poste da questa disposizione costituzionale, pur non essendo espressamente richiamate, ricorrono nella relativa disciplina legislativa ed amministrativa: il sistema delineato dall'art. 118 della Costituzione, non solo richiede che l'attività svolta dai privati sia di interesse generale, ma sembra anche far riferimento ad attività che siano suscettibili di essere "traslate" alla comunità ovvero "dismesse" a favore dei privati, con un conseguente "arretramento" dei poteri pubblici⁷⁴. Si tratta di una condi-

gittimazione delle forze di polizia ad adottare provvedimenti restrittivi delle libertà fondamentali sono elementi al fine di suffragare l'esclusione». Per G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, cit., «il mantenimento dell'ordine pubblico è prerogativa esclusiva dei poteri pubblici e, in particolare, delle forze di polizia, sia nazionali sia locali. I cittadini non possono e non debbono intervenire in questioni che riguardano l'ordine pubblico. Possono invece prendersi cura del bene comune sicurezza urbana, che è un concetto più ampio di quello di ordine pubblico perché ricomprende, per esempio, il controllo del territorio in forme che non comportano l'uso della forza, ma solo una presenza vigile in zone a rischio».

⁷⁴ P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in "Le Regioni", n. 5, 2002, pp. 1143-1144, ritiene che «l'art. 118, comma 4, Cost. rende dunque doveroso per i pubblici poteri la verifica della possibilità di affidare a soggetti privati legalmente abilitati e di provata affidabilità e competenza – secondo forme in parte analoghe a quelle da tempo in vigore (cfr. artt. 133 ss. t.u. leggi di PS) per le guardie particolari e per gli istituti di vigilanza e di investigazione privata – lo svolgimento di limitati compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in alcuni ben circoscritti settori della vita so-

zione che, secondo parte della dottrina, può essere soddisfatta qualora le attività in cui si concretizzano gli interventi dei privati consistano in operazioni e prestazioni materiali caratterizzate, dal punto di vista giuridico, da strumenti negoziali e dalla non essenzialità del fine di lucro perseguito⁷⁵.

Innanzitutto, la legge n. 94 del 2009 ha ribadito la rilevanza generale dell'interesse alla sicurezza urbana ed ha configurato una funzione (pubblica) preordinata alla sua tutela. In tal senso, l'attività delle ronde è diretta alla cura concreta di un interesse generale, quello alla sicurezza urbana, così come identificato dalla norma. Ma questa preordinazione è subordinata, allo stesso tempo, ad un penetrante vincolo organizzativo (sebbene non finanziario) da parte dell'autorità pubblica, destinato ad attenuare, e forse anche ad escludere, una responsabilizzazione diretta dei privati nella cura dell'interesse generale.

Ma anche in relazione a questo presupposto per l'operatività dell'art. 118 della Costituzione la disciplina delle associazioni di osservatori volontari appare carente, sebbene il decreto ministeriale dell'agosto del 2009 si preoccupi di precisare che deve trattarsi di associazioni che devono avere tra gli scopi sociali quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale e che devono svolgere la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro. Evidente è come con le ronde, strettamente

ciale nei quali vi sia un'elevata e costante presenza di persone che circolano in luoghi in cui hanno la loro sede i pubblici servizi o comunque in luoghi aperti al pubblico [...]. La norma costituzionale consente però ai pubblici poteri di incentivare in ogni modo il sorgere di altre eventuali attività di utilità generale svolte da associazioni (prive di scopi politici anche se dotate di un'organizzazione quasi militare, ma semmai prive di lucro e finalizzate a scopi di solidarietà sociale), le quali si propongano di coadiuvare le forze di polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in [...] ben determinati ambiti locali o sociali».

⁷⁵ Così V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*, cit., p. 4.

legate alla volontà e ai poteri del sindaco, non assistiamo ad un “arretramento” dei poteri pubblici⁷⁶.

Né è dato rinvenire la “dismissione” di una funzione pubblica, come quella della sicurezza urbana, a favore dei cittadini. Anzi, l’amministrazione dell’interno sembra essersi limitata a sostituire il ricorso da parte dei comuni a negozi onerosi con strumenti gratuiti per assicurarsi l’apporto dei cittadini per gli interventi rientranti nell’ambito della sicurezza urbana e del disagio sociale. Infatti, il decreto ministeriale da ultimo citato si preoccupa di sancire, allo scadere dei sei mesi dalla data del decreto, la cessazione dei rapporti in atto dei comuni con cittadini per lo svolgimento delle attività comunque riconducibili all’art. 3, comma 40 della legge, n. 94 del 2009.

Più in generale, la possibilità di assumere in sussidiarietà una funzione pubblica da parte dei privati è legata non solo alla natura delle attività da svolgere, ma soprattutto alla capacità di dar vita ad un sistema adeguato che consenta, nel caso specifico, di contemperare le esigenze della sicurezza con la garanzia dei cittadini⁷⁷. Si tratta di un obiettivo che può essere perseguito a condizione di inserire l’attività delle associazioni nel sistema della sicurezza pubblica attraverso la professionalità degli operatori e la fissazione legislativa di specifici diritti e doveri.

Non vi è dubbio, invece, che le attività rivolte a fronteggiare il disagio sociale possano essere assunte in sussidi-

⁷⁶ E. Scigliuolo – C. Falzone, nell’analizzare il decreto ministeriale dell’8 agosto 2009, in www.labsus.org, 2009, affermano che «l’intervento dei cittadini [...] non riguarda la difesa di un bene ma il mantenimento del controllo sul territorio, senza adoperarsi ad un miglioramento effettivo. Possiamo parlare di sussidiarietà parziale o in potenza perché la legge conferma l’assenza del bene comune principale: creare un confronto e non un controllo, promuovere il dialogo e non una mera segnalazione di eventi dannosi per la sicurezza. Il mantenimento dello *status quo* pare essere l’obiettivo di questo decreto dove il cittadino partecipa ma non costruisce nulla».

⁷⁷ Cfr. Q. Camerlengo, *Art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2355.

diarietà da parte dei privati⁷⁸. Si tratta, infatti, di attività materiali che, essendo destinate a promuovere, e non a limitare, i diritti delle persone, non implicano necessariamente la spendita di poteri pubblici⁷⁹.

7. Una sicurezza pubblica “minore”

Con l'introduzione delle ronde il legislatore ha voluto dotare i sindaci di ulteriori strumenti per la sicurezza urbana, destinati ad essere utilizzati nel quadro delle prescrizioni fissate dalle ordinanze adottate dai medesimi sindaci e con l'obiettivo di contribuire ad assicurarne l'osservanza e l'efficacia. Anche nel caso delle ronde la sicurezza urbana appare, dunque, tutta giocata a livello di ordine e sicurezza pubblica. Prospettiva che trova riscontro nelle parole della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 196 del 2009, ha chiarito che il decreto del ministro dell'interno con il quale si è provveduto alla definizione degli ambiti dell'incolumità pubblica e della sicu-

⁷⁸ F. Ozzola, *Sicurezza senza beni comuni*, in www.labsus.org, 2009, afferma che «dietro il termine sicurezza vengono rubricati ben altri fenomeni e problematiche, quali l'integrazione, la povertà, l'indebolimento del collante sociale, la vivibilità urbana, l'immigrazione. D'altronde la sicurezza, come bene comune in sé, ha ben poco valore se letto quale mero sinonimo di “mantenimento dell'ordine pubblico” (concetto peraltro quantomai fluido): il termine sicurezza dovrebbe soprattutto identificarsi in una condizione di convivenza ideale, nella quale gli individui possano liberamente esprimersi, partecipare e sviluppare al meglio le proprie inclinazioni, come garantito dalla Carta costituzionale. Sposare questa lettura della sicurezza, intesa in positivo, significa spostare completamente il nostro punto di vista sulle ronde. Per garantire una sicurezza che è integrazione, vivibilità, rafforzamento dei rapporti sociali e solidarietà non servono l'esercizio della forza o del controllo, bensì cittadini attivi che abbiano a cura i beni comuni».

⁷⁹ Q. Camerlengo, *Art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2352, sostiene l'inclusione nell'ambito di operatività dell'art. 118 Cost. dei servizi sociali «se non altro in quanto è stata proprio l'esperienza maturata su questo versante a guidare la mano del legislatore costituzionale nella affermazione esplicita della sussidiarietà sociale».

rezza urbana «ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto legge n. 92 del 2008 si riferisce alla “sicurezza pubblica”, ma, nelle premesse al decreto ministeriale [...], si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *b*), dell’art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006, n. 383 del 2005). Lo stesso decreto, poi, sempre nelle premesse, esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale».

La disciplina statale verosimilmente prende spunto dalle esperienze regionali e locali⁸⁰, realizzate negli ultimi anni, di coinvolgimento dei cittadini nella realizzazione di sistemi integrati di sicurezza locale, che hanno anche trovato un riconoscimento legislativo⁸¹, dando luogo a diversi modelli di regolazione.

⁸⁰ Fra le esperienze locali si segnala quella degli “assistenti civici” presenti in molti comuni, ed utilizzati fin dal 2001 a Bologna dove il loro impiego è stato poi disciplinato dalla legge regionale n. 23 del 2003 (l.r. Emilia-Romagna del 4 dicembre 2003, n. 24, Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza) che, all’art. 8, ha previsto l’utilizzazione di forme di volontariato, diretta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l’educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l’integrazione e l’inclusione sociale. Una rassegna delle iniziative volte a coinvolgere i cittadini nella sicurezza delle comunità locali è offerta da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, nell’ambito del quale si rinvia a A. Lombardi – F. Ozzola, *Una fotografia ancora fuori fuoco. L’universo dei rondisti: dal fai-da-te agli appelli pubblici*, in www.labsus.org, 2009. Inoltre, una mappa delle risorse civiche messe in campo nelle politiche della sicurezza è proposta da G. Moro, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, cit., pp. 188 e ss.

⁸¹ Taccione sul punto la l.r. Toscana 16 agosto 2001, n. 38, e la l.r. Umbria 25 gennaio 2005, n. 1.

Se, in alcuni casi, il legislatore regionale si è limitato a prevedere un generico coinvolgimento dei cittadini singoli ed associati nella realizzazione delle politiche di sicurezza urbana⁸², in altri casi il coinvolgimento delle associazioni è stato esteso alla partecipazione ad organismi di studio e di monitoraggio dei fenomeni riguardanti la sicurezza integrata o urbana⁸³.

Frequente è, inoltre, l'assunzione da parte della regione dell'impegno a promuovere e a sostenere finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo in tema di sicurezza locale⁸⁴, la cui operatività è subordinata alla stipula di apposite convenzioni con gli enti territoriali interessati⁸⁵. Di regola la disciplina dei requisiti dei volontari e dei compiti ad essi demandati è posta

⁸² Si vedano l.r. Umbria 19 giugno 2002, n. 12, art. 1; l.r. Campania 13 giugno 2003, n. 12, art. 3; l.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 28, art. 7; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 3; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, art. 3; l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, art. 8.

⁸³ Si tratta di l.r. Marche 24 luglio 2002, n. 11, art. 3; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, art. 7; l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, art. 10; l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 3.

⁸⁴ Si veda l.r. Sardegna 22 agosto 2007, n. 9, art. 8. l.r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, art. 33, e l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 3, richiedono l'iscrizione delle associazioni ai registri disciplinati dalla rispettiva legislazione regionale sull'associazionismo ed il volontariato.

⁸⁵ È il caso di l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, art. 8; l.r. Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7; l.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 31, art. 8; l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 5. Con un ricorso depositato l'8 luglio 2009 il presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato per illegittimità costituzionale, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009, ove prevede che la regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, «ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle forze dell'ordine», seppure «nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia», sostenendo che esula dalla competenza statutaria, in quanto non è presente nello Statuto di autonomia alcuna disposizione che si riferisca all'utilizzo delle associazioni d'arma e delle forze dell'ordine, e che contrasta, quindi, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *b*), della Costituzione.

dalla legislazione regionale⁸⁶, che più volte si preoccupa di ribadire la dipendenza funzionale dalla polizia locale.

In altri casi ancora è stata riconosciuta agli enti locali la possibilità di avvalersi, previa stipula di apposite convenzioni con gli istituti di vigilanza privata, della collaborazione di guardie particolari giurate, con funzioni ausiliarie, al fine di assicurare alla polizia locale un sostegno nell'attività di presidio del territorio⁸⁷, anche attraverso lo svolgimento di attività sussidiaria di mera vigilanza⁸⁸.

Dunque, la legge statale n. 94 del 2009 e il decreto ministeriale attuativo intervengono in ambiti già regolati dalla legislazione regionale, sovrapponendosi alla disciplina regionale preesistente e rischiando di invadere competenze legislative regionali così come delimitate dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁸⁹.

⁸⁶ Si leggano l.r. Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7, e l.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 31, art. 8. L'art. 8, comma 4, della l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, prevede che la giunta regionale, al fine di assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale, approvi, d'intesa con la Conferenza regione-autonomie locali, le direttive per gli enti locali relative all'utilizzo di volontari, direttive che sono state emanate con la delibera n. 275 del 2005. L'art. 5 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, demanda, invece, la disciplina ad un regolamento regionale.

⁸⁷ Si tratta di l.r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, artt. 34 e 35; l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, art. 10; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 8.

⁸⁸ Si veda l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 6.

⁸⁹ Si vedano i ricorsi alla Corte costituzionale delle regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42, 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94, depositati rispettivamente il 25 settembre 2009, il 29 settembre 2009 e il 30 settembre 2009. Sul riparto di competenze tra Stato e regioni nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e della polizia amministrativa si leggano P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 483 e ss.; Id., *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, cit., pp. 1121 e ss.; L. Mezzetti, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in "Percorsi costituzionali", 2008, n. 1, pp. 87 e ss.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha precisato che la sicurezza pubblica «secondo un tradizionale indirizzo [...] è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico»⁹⁰.

Ne consegue che «i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome»⁹¹. Conclusione che conserva la sua validità anche nel caso di utilizzo delle ronde da parte del sindaco.

Da questa affermazione può trarsi la considerazione che la materia della polizia amministrativa locale affidata alla competenza legislativa residuale delle regioni può comprendere anche aspetti relativi alla sicurezza, purché non si tratti di misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

⁹⁰ Così Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407. La Corte costituzionale, 3 novembre 1988, n. 1013, ha ribadito che «il riparto di competenze fra Stato e regioni in relazione alle funzioni di polizia è stato operato sulla base della distinzione tra poteri attinenti alla pubblica sicurezza e poteri concernenti la polizia amministrativa [...]. Le prime, che sono state conservate allo Stato a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. Tali funzioni, pertanto, si caratterizzano per essere primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi, la fede pubblica e ogni altro bene giuridico che l'ordinamento ritiene, in un determinato momento storico, di primaria importanza per la propria esistenza e per il proprio funzionamento».

⁹¹ Corte cost., 1° luglio 2009, n. 196.

È altrettanto evidente che gli interventi riguardanti le situazioni di disagio sociale, pur circoscritti all'attività di prevenzione, ben possono essere ricondotti alla materia delle "politiche sociali" o dei "servizi sociali", che ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa residuale regionale⁹².

Infatti, nel "disagio sociale" si intersecano tra loro attività di prevenzione, di assistenza, di recupero, che fanno sì che non possa questa nozione essere interpretata nel senso di attribuire alle regioni il solo compito di intervenire in via successiva, cioè quando le situazioni di disagio sono ormai insorte, lasciando allo Stato la determinazione della disciplina applicabile all'attività di prevenzione. Né appare possibile invocare la lett. *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: infatti, le associazioni di osservatori volontari non operano nell'ambito dell'erogazione di servizi, ma devono limitarsi alla mera osservazione e segnalazione delle situazioni di disagio sociale.

Si aprono, dunque, spazi per la potestà legislativa regionale sia per quanto riguarda la materia della "sicurezza urbana" nella misura in cui non concerne la tutela dell'ordine pubblico⁹³ e della prevenzione dei reati sia in re-

⁹² Cfr. Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50. Cfr. S. Foà, *Sicurezza pubblica*, cit., p. 137.

⁹³ Sulla nozione di ordine pubblico si leggano G. Corso, *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, pp. 1057 e ss.; Id., *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, pp. 437 e ss. Secondo F. Angelini, *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (diretto da) S. Cassese, IV, Milano, 2006, p. 4001, l'interpretazione restrittiva dell'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost. «sembra essere l'unica possibile, anche alla luce del fatto che la riserva statale nella materia di ordine pubblico (in senso materiale) e di sicurezza conserva al suo interno una tensione centripeta che, solo se letta in termini di eccezione, pare compatibile con l'accentuato decentramento attuato dalla riforma costituzionale del 2001».

lazione alle situazioni di “disagio sociale”. Al contrario, un’interpretazione estensiva dei due concetti si rivelerebbe suscettibile di svuotare di contenuto le competenze residuali regionali in materia, rispettivamente, di polizia amministrativa locale⁹⁴ e di politiche sociali.

Pertanto, qualora con le ronde si intendesse fronteggiare situazioni, seppur rientranti nella sicurezza urbana, estranee alla prevenzione e repressione dei reati si finirebbe per intervenire in ambiti riservati alla competenza legislativa regionale. Rischio reso più probabile dalla mancanza di una definizione legislativa statale dei concetti di “sicurezza urbana” e di “disagio sociale”⁹⁵.

È invece la legislazione regionale che contribuisce a delimitare le due nozioni, come ad esempio la legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2003 che, nella “sicurezza delle città”, include «le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa» e che rimanda ad interventi «di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell’emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

Ma anche nel caso si trattasse di associazioni il cui utilizzo è limitato al solo ambito statale dell’ordine pubblico e della sicurezza, ovvero è previsto per interventi in tema di sicurezza necessariamente comprendenti profili statali e regionali – difficilmente separabili – difetterebbero i necessari meccanismi di coordinamento richiesti dall’art.

⁹⁴ Si leggano A. Nova, *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, pp. 314 e ss.; A. Bardusco, *Polizia locale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, 1988.

⁹⁵ Il legislatore statale in relazione alla nozione di disagio sociale omette di rinviare alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

118, comma 3, della Costituzione e di leale collaborazione in una materia come quella della sicurezza nella quale si intrecciano competenze statali, regionali e locali.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionali possono derivare dalla scelta del legislatore statale, come è già stato rilevato con riferimento al decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, di attuazione dell'art. 6 del citato decreto legge n. 92 del 2008, di affidare ad un provvedimento amministrativo (peraltro non di natura regolamentare) la individuazione di limiti che finiscono per incidere sull'esercizio della libertà di associazione e della libertà personale: infatti, quando il legislatore ha voluto regolare la libertà di associazione, ponderando la sua disciplina con altri beni o interessi fondamentali e ponendo in tal modo dei limiti, lo ha fatto ricorrendo a fonti legislative⁹⁶. Le associazioni sono, infatti, chiamate ad operare in ambiti non definiti da disposizioni di legge, la cui perimetrazione o è rimessa ad un provvedimento amministrativo o è, per la nozione di "disagio sociale", del tutto assente. Né il legislatore statale si è preoccupato di declinare anche per gli interventi in materia di sicurezza urbana le garanzie costituzionali previste a favore dei privati per le attività di polizia e sicurezza.

⁹⁶ Nel parere espresso il 2 aprile 2009, il Consiglio superiore della magistratura ha denunciato «la mancata previsione, che non può che essere contenuta in un atto legislativo, che le associazioni non debbano avere né natura né finalità di ordine politico, in considerazione del divieto, posto dall'art 18 comma 2 Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (per la sussistenza delle quali in base al decreto legge luogotenenziale 14 febbraio 1948 n. 43, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi)», nonché l'assenza «di ogni requisito negativo, preclusivo della partecipazione alle associazioni, come quelli di essere stati condannati per reati di violenza o per il compimento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». Si leggano P. Barile, *Associazione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, III, p. 846 e P. Ridola, *Associazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, p. 11.

8. Gli strumenti della sicurezza urbana: una sicurezza senza *governance*?

Le osservazioni fin qui esposte vanno coniugate con l'esistenza nell'ordinamento di una pluralità di strumenti per la sicurezza urbana.

Vanno ricordati in primo luogo i "patti per la sicurezza" conclusi ai sensi dell'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che prevede, per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, la stipula di convenzioni tra il ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, e le regioni e gli enti locali⁹⁷.

In secondo luogo vanno menzionate le convenzioni tra il ministero dell'interno ed i comuni finalizzate, in virtù dell'art. 61, comma 18, della legge n. 133 del 2008, a finanziare iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico. Tra le iniziative attivabili vi rientrano, nell'ambito dei patti per la sicurezza, progetti di investimento in tecnologie di video-sorveglianza, interventi per la realizzazione di misure di interoperatività tra sale operative delle forze di polizia e della polizia locale, progetti di potenziamento delle dotazioni tecnico-logistiche ed interventi strutturali sugli immobili adibiti a presidi delle forze di polizia, nonché progetti diretti all'accoglienza dei minori non accompagnati, o altri interventi comunque finalizzati a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Inoltre, possono essere finanziati progetti relativi ad interventi da attuare nel campo della protezione sociale con il precipuo obiettivo di contribuire a migliorare la qualità di vita nel territorio dell'ente, con particolare riferimento al risanamento delle aree degradate, al miglioramento della viabilità, all'assistenza alle categorie di persone disagiate.

⁹⁷ Si rinvia a V. Antonelli, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in questo volume.

In terzo luogo vanno richiamati i sistemi di video-sorveglianza che i comuni, in base all'art. 6, comma 7 della legge n. 38 del 2009 possono utilizzare in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana.

Infine, è stato già ricordato nel corso della riflessione che in virtù dell'art. 54 del Tuel, come novellato dalla legge n. 125 del 2008, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana il sindaco, quale ufficiale del governo, può adottare con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nonché può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici e, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio⁹⁸.

Il succedersi di una pluralità di strumenti deputati ad assicurare la sicurezza urbana fa emergere la necessità di pensare ad un "governo della sicurezza urbana". Di fronte alla diversità di questi strumenti, si reputa non più rinviabile dare attuazione all'art. 118, comma 3 della Costituzione, introducendo una disciplina statale delle forme di coordinamento fra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza⁹⁹.

Se l'intenzione del Governo è stata quella di inserire il comune nel "sistema della sicurezza pubblica", deboli ed incerti appaiono le cautele e i limiti individuati dal legislatore statale, quali ad esempio l'attribuzione di competenze direttamente al sindaco anziché all'amministra-

⁹⁸ Si rinvia a A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in questo volume.

⁹⁹ Si leggano P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, cit., pp. 1145 e ss.; G. Cazzella, *L'art. 118 della Costituzione e il coordinamento in materia di ordine e sicurezza*, in *Scritti in onore di Aldo Buonricristiano*, cit., pp. 48 e ss.

zione comunale (salvo il caso degli strumenti negoziali e quelli di videosorveglianza).

Le scelte del legislatore e del Governo fin qui esaminate confermano l'intento di piegare le politiche e gli interventi sociali alle ragioni della (in)sicurezza. Il fine ultimo perseguito non è la rimozione delle cause del disagio sociale, né la soluzione dei conflitti sociali che attraversano le nostre città, ma la mera "denuncia", il mero contrasto, che a loro volta continuano ad alimentare la percezione dell'insicurezza.

Due sono i possibili effetti che possono scaturire dalla disciplina in esame: da un lato un incremento del fenomeno delle ronde, dall'altro un'accentuazione del profilo securitario del sindaco. Si tratta di conseguenze che se da un lato alimentano la natura prevalentemente "repressiva" degli strumenti di sicurezza urbana, dall'altro confermano come la normativa potrebbe prestarsi ad abusi.

Nell'attesa dell'attuazione del dettato dell'art. 118, comma 3 della Costituzione è, pertanto, necessario ricercare un sistema di contrappesi e garanzie, all'interno del quale un ruolo rilevante può essere svolto innanzitutto dal prefetto.

Tuttavia, non appare tale il ruolo affidatogli dalla disciplina delle ronde. Infatti, il prefetto, sebbene sia responsabile della tenuta dell'elenco provinciale delle associazioni, non può accertare la professionalità degli osservatori – solo presunta nel caso delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato –, requisito, invece, necessario per l'inserimento degli stessi nel sistema della sicurezza pubblica, e, pur avendo la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, non è coinvolto nel processo decisionale che dovrebbe sfociare nell'ordinanza sindacale volta a formalizzare la volontà di ricorrere alle associazioni di osservatori volontari.

In questa prospettiva, il prefetto dovrebbe non limitarsi ad un approccio "burocratico" ai compiti affidati dalla disciplina in esame, ma dovrebbe porsi quale ga-

rante dei cittadini, soprattutto attraverso un costante e continuo monitoraggio delle attività svolte dalle associazioni e di quanto convenuto nelle convenzioni. È anche attraverso l'apporto del prefetto che può forse essere assicurato un'efficace inserzione degli interventi di sicurezza urbana nel più ampio sistema della sicurezza pubblica¹⁰⁰.

Questa vocazione alla garanzia dovrebbe connotare anche il ruolo del sindaco in quanto "autorità di sicurezza". Tuttavia, la disciplina sulle ronde con le sue lacune e contraddizioni non sembra contribuire a ciò. Basti pensare alla torsione dell'uso dell'ordinanza sindacale, che non viene impiegata per far fronte a casi d'urgenza, ma all'interno di un processo programmatico, confliggendo in tal modo con i compiti di indirizzo e programmazione riservati di regola all'interno dell'ente locale al consiglio e alla giunta, contrasto reso ancora più evidente dall'eventuale attribuzione al potere di ordinanza di un carattere normativo.

In conclusione, bisogna chiedersi se il comune in quanto ente locale più vicino ai cittadini può riconoscersi oggi nella prospettiva securitaria che emerge dall'analisi svolta, ovvero se la sua naturale vocazione non sia invece la promozione del bene della comunità, così come sancito dagli artt. 5 e 118 della Costituzione¹⁰¹. Rispetto alla mera difesa delle condizioni minime di convivenza verso la quale sembrano orientati gli interventi di sicurezza urbana, il comune, se vuole veramente attuare il disegno costituzionale, dovrebbe impegnarsi a promuovere la qualità della vita e lo sviluppo sociale delle comunità locali.

¹⁰⁰ Si leggano C.A. Ciampi, *Prefetti, un ruolo riconosciuto dal paese*, in "Amministrazione civile", 2002, n. 2, p. 18, e A. Pajno, *Per il prefetto un futuro da sentinella dei diritti*, in "Amministrazione civile", 2008, n. 1.

¹⁰¹ Di «un modello securitario che sembra proporre una valorizzazione delle autonomie locali e che, invece se analizzato da vicino, si rileva di «impronta nettamente statalista»» parla G. Brunelli, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, cit., p. 8.

