

## Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010

di Stefano Rossi \*  
(26 luglio 2010)

**Sommario:** 1. Una premessa. – 2. Le ragioni delle Regioni e quelle dello Stato. – 3. Ancora sulla sicurezza urbana. – 4. Sul disagio sociale.

### 1. UNA PREMESSA.

La sentenza commentata ha una valenza inversamente proporzionale a quella delle disposizioni di legge sottoposte al vaglio della Corte costituzionale.

Infatti i principi in essa affermati assumono un rilievo che va oltre la questione valutata, consolidando un indirizzo interpretativo in materia di ordine e sicurezza pubblica che è ormai proprio della giurisprudenza costituzionale sin dal 2002 <sup>1</sup>.

Al contrario, quasi a contrappasso rispetto alla campagna che ne aveva accompagnato l'approvazione, le disposizioni di cui all'art. 3, 40°-43° co., l. 15 luglio 2009, n. 94, risultano nei fatti prive di efficacia, o meglio prive di applicabilità <sup>2</sup>, intesa quale capacità di incidere sulla realtà sociale e sulle situazioni per cui tali norme erano state pensate.

Lo dimostrano i dati diffusi dallo stesso Ministero dell'interno, i quali hanno reso concreta la distanza tra la realtà (in tutta Italia si contano una decina di richieste di iscrizione negli elenchi istituiti presso le Prefetture <sup>3</sup>) e la propaganda, che aveva 'spacciato'<sup>4</sup> le c.d. «ronde» come perno di una più generale strategia di «sicurezza partecipata» <sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Sin dalla sentenza n. 407/2002, si è sempre ribadito che la materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico».

<sup>2</sup> M. ANIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Cedam, Padova, 1986, 177 e nota 112, che, distinguendo tra effettività e applicabilità, osserva come la prima indicherebbe l'«applicazione reale» di una legge, cioè «la sua "media osservanza" da parte dei consociati», mentre la seconda consisterebbe «nella capacità di incidere su situazioni reali plasmandole secondo la disciplina coniata dal legislatore e ricostruita dall'interprete».

<sup>3</sup> Il quadro generale è emblematico: due associazioni hanno richiesto l'iscrizione negli albi a Roma, due sole a Milano, nessuna per ora a Verona, Vicenza, Asti, Cuneo, Piacenza, Trieste, Padova, Alessandria, Venezia e Genova. Nulla, per adesso, anche al centro-sud: ad eccezione di Bologna e di Massa (dove si sono verificati scontri tra ronde di opposta ideologia), nessuna richiesta o autorizzazione a Firenze, Isernia, Campobasso, Benevento, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Cosenza, Messina, Napoli, Potenza, Ragusa, Siracusa, Trapani e Agrigento. Significativo che a Milano la nota associazione *City Angels* abbia rinunciato all'iscrizione in Prefettura in quanto ha preferito dedicarsi all'assistenza sociale, legata ai servizi sociali anziché alla sicurezza.

<sup>4</sup> Uso il poco accademico termine 'spacciare', in quanto i mezzi di informazione hanno per mesi, a cavallo tra il 2008 e il 2009, diffuso nel tessuto sociale potenti dosi di 'insicurezza', descrivendo quartieri in mano alla criminalità (sempre extracomunitaria), riportando, quasi ossessivamente, il dettagliato resoconto di atti di violenza sulle donne commessi immancabilmente da stranieri e così via; a questa cupa narrazione faceva da contraltare la salvifica attività dei 'volontari per la sicurezza' (fossero camicie verdi, cittadini volenterosi o city angels) descritti come la panacea da ogni male urbano.

<sup>5</sup> La letteratura internazionale conosce e distingue nettamente queste due forme rispettivamente come *Neighborhood Watch* o *Crime Watch* e come *Citizens Patrol* o *Vigilante Groups*: nella prima i cittadini sono disarmati, non hanno poteri di polizia e prevengono con la loro presenza che il territorio sia occupato da gruppi criminali o segnalano situazioni critiche; nella seconda, invece, i cittadini hanno poteri specifici come quello di identificare persone sospette quando non di arrestarle. In sostanza si è varata una norma sulla "sorveglianza passiva" rivendicandola o contrastandola come una norma sulle ronde. Va aggiunto 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

Non è questa la sede per ritornare sul dibattito che la regolamentazione di tale fenomeno ha suscitato anche in dottrina <sup>6</sup>, tuttavia, valutata *ex post*, la concretezza dei dati ne ha messo in luce il carattere di 'norme bandiera', le cui contraddizioni e bizantinismi hanno contribuito a sterilizzarne l'effetto pratico.

Ma probabilmente al legislatore non interessava tanto l'efficacia del provvedimento, quanto l'efficacia del provvedere, ossia la rilevanza che l'atto legislativo è venuto ad assumere, da un lato, sul piano socio-politico, confermando l'impegno (appariscante sul piano mediatico) del Governo e della maggioranza nell'affrontare una determinata situazione considerata emergenziale, dall'altro, su quello giuridico, nella misura in cui, anche prescindendo dalla sfera materiale e temporale di efficacia delle disposizioni adottate, il provvedimento stesso ha apparentemente determinato il superamento della situazione di necessità ed urgenza che ne aveva sollecitato l'adozione <sup>7</sup>.

Al di là del dato materiale (ossia che, momentaneamente, le predette norme possono definirsi *lettera morta*), si deve comunque sottolineare la distorsione che disposizioni, come quelle contenute nella l. 94/2009, hanno introdotto nell'ambito del nostro ordinamento attraverso una violazione sfrontata e, a volte, rivendicata dei principi costituzionali <sup>8</sup>.

In questo senso, riprendendo l'arguta metafora con cui Tullio Padovani <sup>9</sup> ha descritto il c.d. pacchetto sicurezza, che «tanto somiglia ai resti di un naufragio disperso lungo il lido, da comunque realizzate.

<sup>6</sup> In particolare M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) ha rilevato come «...Alcuni (V. D'AMBROSIO, *Il pacchetto sicurezza: un'occasione sprecata*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)) hanno denunciato senz'altro il rischio di un arretramento pauroso sul terreno del principio base degli Stati moderni, del monopolio statale dell'uso della forza. Sulla stessa linea, ma in modo più analitico, altri (G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) hanno messo in luce le contraddizioni dell'intervento in esame: esso si presenta come intervento autonomista, ma si muove in realtà totalmente all'interno dell'amministrazione statale della pubblica sicurezza; dichiara di voler contenere il fenomeno delle ronde, ma allo stesso tempo lo promuove. Soprattutto, tale intervento è stato criticato come l'esito finale di una concezione distorta, che individua nella sicurezza una sorta di bene privato, per la cui difesa diventa possibile mettere addirittura in discussione quel carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza. [...] Altri (M. CECCHETTI – S. PAJNO, *Quando una ronda non fa primavera. Usi ed abusi della funzione legislativa*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it)) ancora, invece, hanno considerato inappropriati sia gli atteggiamenti allarmistici, sia quelli trionfalistici, ritenendo che le norme in questione abbiano una portata innovativa modesta. Si è sottolineato, in particolare, che: 1) alle associazioni, cui si riferisce la proposta approvata, non è attribuito alcun potere giuridico speciale; 2) pertanto, le attività di queste associazioni non potranno differire da quelle che tutti i privati, singoli o associati, potrebbero porre in essere a prescindere da ogni forma di convenzionamento o assenso amministrativo; 3) per contro, l'unica vera innovazione che le norme apportano consiste nel limitare la discrezionalità del sindaco nel selezionare le associazioni con cui avviare forme di collaborazione. Talmente limitato, anzi minimale appare l'obiettivo raggiunto, che i sostenitori di questa tesi ritengono fin troppo complesso ed articolato - addirittura bizantino - l'insieme dei limiti posti alla discrezionalità del sindaco».

<sup>7</sup> E' bene ricordare che in origine le disposizioni relative alle associazioni dei volontari per la sicurezza erano previste e regolate nei commi da 3 a 6 dell'art. 6 d.lgs. 23 febbraio 2009, n. 11 recante 'misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori', previsioni peraltro eliminate dalla legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38.

<sup>8</sup> Sul tema «ronde» si richiamano le severe considerazioni di V. D'AMBROSIO, *Il pacchetto sicurezza: un'occasione sprecata*, cit. e G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, cit.; ma si possono ricordare, sempre di medesima ispirazione, le coeve disposizioni sull'accesso al matrimonio ex art. 1 l. 15 luglio 2009, n. 94 cfr. C. FIORAVANTI, *La nuova disciplina dell'acquisto della cittadinanza italiana jure matrimonii*, in *NLCC*, 2009, 5, 1137; G. FERRANDO, *Matrimonio e filiazione nella l. 94/2009 (c.d. Pacchetto sicurezza)*, in *Fam. Pers. e Succ.*, 2009, 12, 957; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I limiti alla libertà matrimoniale secondo il nuovo testo dell'art. 116 cod. civ.*, in *Famiglia e Diritto*, 2009, 10, 945.

<sup>9</sup> T. PADOVANI, *L'ennesimo intervento legislativo eterogeneo che non è in grado di risolvere i reali problemi*, in *Guida al diritto*, *Il Sole 24 Ore*, 33/2009, 14 ss.

potersi dare il caso che il superstite vagante, rovistando e raccattando, recuperi qualcosa di utile per la vita che l'attende, [prevalendo tuttavia] i relitti da consegnare alla pazienza demolitrice delle onde», si può auspicare che il costante lavoro della giurisprudenza costituzionale riesca, col tempo, a liberarci dei rottami di una stagione di legislazione propagandistica.

## 2. Le ragioni delle Regioni e quelle dello Stato.

La questione commentata nasce dai ricorsi proposti dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria per lesione della propria competenza legislativa costituzionalmente garantita da parte dello Stato a mezzo dell'art. 3, 40°, 41°, 42° e 43° commi., l. 15 luglio 2009, n. 94 recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».

Secondo le Regioni, le disposizioni della l. n. 94/2009, che autorizzano e disciplinano l'attività dei c.d. volontari della sicurezza (a loro volta attuate tramite d.m. 8 agosto 2009), avrebbero esorbitato dai limiti prescritti dalla giurisprudenza costituzionale alla materia della «sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, 2° co., lett. h) Cost.

Il concetto di sicurezza va «ritenuto comprensivo dei soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso, quest'ultimo, quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale»; distinguendosi tale materia, conseguentemente, da quella della polizia amministrativa locale – rientrante nella potestà legislativa residuale regionale – che descrive l'insieme delle misure dirette ad evitare danni o pregiudizi ai soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività attribuite alla competenza regionale.

Le difese regionali hanno rilevato come, attraverso apposite leggi <sup>10</sup>, in attuazione della propria competenza, avessero già disciplinato le possibili forme di partecipazione di privati cittadini alla gestione della sicurezza sul territorio. Il legislatore statale, attraverso la l. n. 94/2009, sarebbe quindi venuto ad interferire, obliterando la normativa regionale, in un ambito di competenza non proprio.

E' in questo spazio, concettuale prima che giuridico, che si vengono a collocare le nozioni di «sicurezza urbana» e di «disagio sociale», che per la loro ampiezza e genericità – se considerate riconducibili nell'ambito di materie disciplinate dall'art. 117, 2° co., lett. h) Cost. – verrebbero a svuotare di contenuto le competenze regionali.

Quanto al concetto di sicurezza urbana, le difese regionali si richiamano alla sentenza n. 196/2009 <sup>11</sup>, con cui la Corte costituzionale, per la prima volta, si è pronunciata sui profili di legittimità costituzionale dei nuovi provvedimenti del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana introdotti nel nuovo testo dell'art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, inserito dall'art. 6 d.lgs. n. 92/2008. In particolare, nella pronuncia, si è operata un'interpretazione riduttiva dell'ampia nozione di «sicurezza

---

<sup>10</sup> In Toscana l.r. 3 aprile 2006, n. 12 recante 'Norme in materia di polizia comunale e provinciale'; in Emilia Romagna l.r. 4 dicembre 2003, n. 24 recante 'Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza', come modificata dalla l.r. 28 settembre 2007, n. 21 recante 'Partecipazione della Regione Emilia Romagna alla costituzione della fondazione «Scuola interregionale di Polizia locale», infine in Umbria l.r. 30 aprile 1990, n. 34 recante 'Norme in materia di polizia municipale e locale', come parzialmente sostituita dalla l.r. 25 gennaio 2005, n. 1; per un'analisi cfr. A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, 2010, 110 ss.

<sup>11</sup> In dottrina T.F. GIUPPONI, «Sicurezza urbana» e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, in *Le Regioni*, 2009, IV, 1421 ss. e P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali "ufficiali di governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti*, in *ibidem*, 1403 ss..

urbana», in quanto, alla luce della l. n. 125/2008 e del d.m. 5 agosto 2008, «i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 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», essendo tra l'altro espresso il riferimento alle competenze statali di cui all'art. 117, 2° co., lett. h), Cost. Si tratta sostanzialmente di una sicurezza intesa in senso «stretto», di competenza esclusiva dello Stato e attinente «alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale», come riconosciuto anche dalla costante giurisprudenza costituzionale <sup>12</sup>.

Le Regioni ricorrenti osservano che, contrariamente alla disposizione oggetto di sindacato nella sentenza del 2009, il comma 40 dell'art. 3 l. n. 94/2009, nel delineare l'attività delle associazioni di volontari, non viene a delimitare il concetto di sicurezza urbana in esso previsto, non menzionando neppure – a titolo di fondamento – l'endiadi statale «ordine pubblico e sicurezza», ma facendo invece diretto riferimento solo agli «eventi che possono recare danno alla sicurezza urbana ovvero alle situazioni di disagio sociale».

A sua volta, l'eventuale (e non espresso almeno a livello legislativo) richiamo alla definizione di sicurezza urbana contenuta nel d.m. 5 agosto 2008, proprio per la sua ampiezza e genericità, non verrebbe a fugare, ma anzi rafforzerebbe l'ipotesi che, con la disposizione contestata, il legislatore statale abbia realizzato «un'invasione di campo».

In questo senso – secondo le difese regionali – le scelte operate dal legislatore (dall'obbligo di previa intesa con il prefetto per il sindaco che voglia avvalersi delle ronde, sino ai criteri di preferenza nella scelta delle associazioni) verrebbero a violare la loro competenza in materia di polizia amministrativa locale.

Alla stessa conclusione si dovrebbe pervenire anche con riguardo alla concorrente locuzione «disagio sociale», in quanto tale espressione (non definita a livello di legislazione statale) viene ad evocare quella molteplicità di situazioni in cui si esprime la condizione umana di soggetti non in grado di utilizzare le proprie risorse e le opportunità offerte dalla società, isolandosi o venendo ghettizzato nel proprio contesto comunitario.

Appare evidente come gli interventi volti a prevenire o alleviare tale condizione siano riconducibili alla sfera dei servizi sociali, o alla più ampia materia delle politiche sociali, entrambe proprie della competenza regionale. Ricondurre la segnalazione delle situazioni di disagio sociale entro il concetto di prevenzione o tutela della sicurezza significherebbe estenderne artificiosamente la portata, in violazione dei limiti sanciti dall'art. 117 Cost.

Di diverso avviso l'Avvocatura dello Stato che, tuttavia, nel richiedere l'applicazione del criterio di prevalenza, sembra considerare poco solide le proprie ragioni: si sostiene infatti che le disposizioni impugnate rientrerebbero certamente nella materia «ordine pubblico e sicurezza», come definita dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, ma, al contempo, si ammette che astrattamente l'oggetto della normazione potrebbe prefigurare un'ipotesi di astratto concorso con la competenza di «polizia amministrativa locale», con conseguente necessità di riferirsi al criterio trasversale ed espansivo della prevalenza.

Sottile è poi il ragionamento sviluppato in ordine alla legittimità della previsione che consente alle ronde di occuparsi anche di situazioni di disagio sociale, normalmente riconducibili alla materia regionale dei servizi sociali. Se è vero che i servizi sociali comprendono «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi [...] o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita» (Corte cost. n. 50/2008), allora l'attività dei volontari per la sicurezza non ha niente a che spartire con l'assistenza sociale, limitandosi a segnalare situazioni critiche, senza erogare alcun servizio.

---

<sup>12</sup> Cfr., ad es., Corte cost., sentt. nn. 407/2002, 6/2004, 162/2004, 428/2004, 95/2005, 222/2006, 237/2006, 51/2008, 18/2009, 129/2009.

Alle eccezioni dell'Avvocatura hanno replicato, con successive memorie illustrative, tutte e tre le Regioni ricorrenti, tuttavia pare centrale richiamare solo l'argomentazione portata per confutare la tesi statale sulla legittimità dell'utilizzo delle ronde in relazione alle situazioni di disagio sociale: se è un fatto che le ronde non erogano servizi ma si limitano alla segnalazione, è anche deduzione logica che l'attività preliminare di monitoraggio delle condizioni di vita della comunità sia essenziale ai fini dell'erogazione dei servizi sociali, e quindi rientri necessariamente, stante il suo carattere strumentale, nell'ambito della competenza regionale.

### 3. Ancora sulla sicurezza urbana.

Con la sentenza commentata, la Corte coglie l'occasione per affrontare e chiarire il punto nodale della questione dato dalla valenza del concetto di «sicurezza urbana».

Si deve quindi, in premessa, richiamare il dibattito<sup>13</sup> che si è sviluppato in dottrina sull'innovativo concetto, che si è sostanzialmente incentrato attorno a due letture differenti: a) sicurezza urbana come parte dell'ordine pubblico<sup>14</sup>; b) sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento tra competenze diverse, statali e non statali, volto non solo alla prevenzione e repressione criminale, ma anche alla promozione e coesione sociale<sup>15</sup>.

Nel primo senso si è espressa autorevole dottrina che ritiene di rinvenire la portata del nuovo art. 54 T.u.e.l. e le coordinate della sua applicazione considerando il significato della locuzione costituzionale «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, 2° co., lett. h), che, pur tenendo conto dell'evoluzione ordinamentale, non descrive concetti mobili o generici, ma strettamente inerenti ai rapporti tra autorità e libertà dei singoli (che non possono comunque vulnerare i diritti degli altri) e, sotto un secondo e convergente profilo, connessi ad esigenze unitarie.

In questo senso dunque l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica debbono essere esaminati congiuntamente, essendo espressione di un significato unitario: ciò ha indotto a ritenere che si sia in presenza non di una dicotomia bensì di un'endiadi, in quanto ordine pubblico e sicurezza non sono due concetti distinti anche se correlati, i quali esprimano differenti aspetti o valori da tutelare, ma un unico concetto enunciato tramite due termini coordinati<sup>16</sup>.

Secondo l'opposta opzione interpretativa, che si richiama all'apparato concettuale della sociologia, la sicurezza urbana tende a distinguersi dai concetti tradizionali di sicurezza e di ordine pubblico, come appare evidente dallo stesso riferimento al contesto urbano che «allude in particolare agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini». In questo contesto la sicurezza urbana non si configura tuttavia come una nuova «materia» e nemmeno può ridursi (soltanto) a esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato

---

<sup>13</sup> Delineato in T.F. GIUPPONI, *“Sicurezza urbana” e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi*, cit.; S. ROSSI, *Il nuovo ruolo del prefetto tra diritti e sicurezza*, in A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli, 2009, 149 ss.

<sup>14</sup> G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in AA.VV. *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna, 2009, 77 ss.

<sup>15</sup> L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV. *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, cit., 51 ss.; A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, Nota per il Gruppo Astrid su “Sicurezza e sicurezze”, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it).

<sup>16</sup> L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in Noviss. Digesto italiano, XII, Torino, 1965, 130; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, 367 ss.

dell'esercizio di funzioni fra di loro connesse, frutto di una attività di coordinamento fra attribuzioni ed attori istituzionali diversi.

Già nella sentenza n. 196/2009, pur prescindendo da una valutazione del merito del d.m. 5 agosto 2008, oggetto di impugnazione, ed in particolare del profilo concernente l'ampiezza della definizione del concetto di «sicurezza urbana» in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone, la Corte ha abbracciato il primo dei delineati indirizzi interpretativi, riducendo la sicurezza urbana entro il paradigma delle attività finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati.

Per giungere a tale conclusione la Corte ha utilizzato argomenti formali, osservando che il decreto del Ministro dell'interno ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, come attività di prevenzione e repressione dei reati, sia perché la titolazione del d.lgs. n. 92/2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», sia in quanto nelle premesse del decreto ministeriale si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lett. h), dell'art. 117 Cost. ed infine perché le stesse premesse del decreto escludono espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale<sup>17</sup>.

Alla stessa conclusione la Corte ha inteso pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana», previsto dalla l. 94/2009, facendo anche in questo caso leva sui dati formali e operando un'interpretazione sistematica delle disposizioni in gioco.

In particolare, la Corte, dopo aver notato che la titolazione della l. n. 94/2009 richiama il concetto di «sicurezza pubblica», pone in parallelo – evidenziandone il collegamento anche testuale – le disposizioni di cui al comma 40 dell'art. 3 della predetta legge e al comma 4 dell'art. 54, d.lgs. n. 267/2000.

«I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati 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».

«Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

Diversi in questo senso sono gli elementi che consentono una lettura sistematica delle predette disposizioni: il ruolo centrale ed attivo in entrambe del sindaco; l'intervento obbligatorio del Prefetto e la funzione di controllo preventivo che viene ad esso affidata; la circostanza che il d.m. 8 agosto 2009 individua lo strumento autorizzativo (o meglio espressivo della volontà del sindaco di avvalersi dell'attività delle associazioni di osservatori volontari) in un'ordinanza sindacale.

Si potrebbe sostenere che ordinanze sindacali e ronde siano due facce della stessa medaglia: ovvero la prima ne rappresenta il lato attivo e repressivo, la seconda il profilo passivo e dissuasivo<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Conseguentemente i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dell'art. 54, 1° e 2° co., d.lgs. 267/2000, non possono che essere quelli finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

<sup>18</sup> A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 184 per cui «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 pubblica. 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 giudiziaria. Ricorre, dunque, in caso di osservazione un tradizionale potere di polizia da esercitare

Vi è tuttavia da sottolineare il diverso utilizzo dei termini: mentre le ordinanze sono volte a «prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana», i volontari per la sicurezza hanno la funzione di segnalare «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana». Sembra quasi che il legislatore, utilizzando il termine «danno», abbia voluto sottolineare il ruolo più concreto ed immediato di tale strumento al fine di tutelare (da pericoli di danno) il bene pubblico della sicurezza urbana. In senso critico, rispetto alla più generale impronta securitaria che caratterizza tale normativa, si può segnalare come la prevenzione - quale attività finalizzata al riscontro e alla ricerca di situazioni oggettive di pericolo o di inizio di attività criminose - potrebbe rischiare di alimentare una sistematica attività di controllo sociale e una indebita intromissione nella sfera privata.

Tornando alla sentenza, pare eccessivo il tentativo di giustificare il collegamento tra le due disposizioni facendo riferimento a quanto previsto al co. 5° dell'art. 54 ove stabilisce che, in presenza di provvedimenti adottati dai sindaci aventi conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. Difatti prefigurare alla luce di tale inciso (in particolare dalla prevista partecipazione dei privati alla conferenza) un più stretto collegamento tra le disposizioni, appare una superfetazione interpretativa.

La Corte desume come logica conseguenza di tale collegamento l'identica valenza del concetto sicurezza urbana nei due contesti normativi, analisi rafforzata dalla lettura del d.m. 8 agosto 2009, attuativo del comma 43 della l. 94/2009, che nell'individuare gli ambiti operativi dell'attività dei volontari, richiama, nel preambolo, tanto l'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 quanto il d.m. 5 agosto 2008, in particolare all'art. 1, 2° co., dello stesso.

Andando oltre il profilo sistematico, la Corte ritiene di poter dare un'interpretazione uniforme del concetto di sicurezza urbana, come limitato alle sole attività di prevenzione e repressione dei reati, mettendo in rilievo alcune disposizioni sintomatiche della riconducibilità di tale normativa entro lo spettro della «sicurezza pubblica» di competenza statale: a) l'obbligo della previa intesa con il Prefetto per il Sindaco che voglia avvalersi delle associazioni di volontari; b) l'obbligo di iscrizione delle associazioni entro un albo tenuto dalla prefettura, previo parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza; c) la preferenza accordata alle associazioni di ex appartenenti alle Forze dell'Ordine o alle Forze Armate; d) la circostanza che le segnalazioni dei volontari sono indirizzate esclusivamente alle Forze di polizia statali o locali.

Sul punto, la Corte (o meglio l'estensore) chiude dichiarando di non poter condividere l'eccezione sollevata dalla Regione Toscana - secondo cui il ricorso ai volontari, circoscritto all'ambito di competenza di cui all'art. 117, 2° co., lett. h) Cost., comporterebbe l'affidamento ai privati di funzioni necessariamente pubbliche - e a tal fine sottolinea dapprima che l'attività dei volontari viene limitata all'osservazione e segnalazione ed inoltre che le stesse disposizioni del codice di procedura penale prevedono la facoltà per il privato cittadino di denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza ed addirittura di provvedere all'arresto in flagranza nei casi di cui all'art. 380 c.p.p.<sup>19</sup>.

---

nell'ambito delle garanzie apprestate dalla legge».

<sup>19</sup> «L'arresto in flagranza di reato da parte del privato, nei casi consentiti dalla legge ex art. 383 c.p.p., si risolve nell'esercizio di fatto dei poteri anche coattivi e nell'esplicazione delle attività procedurali propri degli organi di Polizia giudiziaria normalmente destinati a esercitare tale potere. Quando invece il privato si limita ad invitare il presunto reo ad attendere l'arrivo dell'organo di Polizia giudiziaria, nel frattempo avvertito, non si versa nella fattispecie di cui all'art. 383 c.p.p. citato, ma è semplice denuncia, consentita a ciascun cittadino in qualsiasi situazione di violazione della legge penale» (Cass. pen., sez. V, 17 febbraio 2005, n. 10958, in *Riv. Pen.*, 2006, V, 578; Cass. pen., sez. IV, 20 gennaio 2000, n. 4751, in *Riv. Polizia*, 2002, 205). Anche Corte cost., 10 giugno 1970, n. 89, in *Giur. cost.*, 1970 per cui «il privato, quando agisce in presenza

Tale considerazione sembra provare troppo <sup>20</sup>, soprattutto se si considera che quelli indicati sono facoltà attribuite a titolo eccezionale e provvisorio ai privati cittadini, a differenza della funzione svolta dalle ronde che dovrebbe rientrare nell'ordinario tessuto della sicurezza partecipata.

Si ricorda inoltre che già 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 sicurezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati [rilevando come non potesse] 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 <sup>21</sup>.

#### **4. Sul disagio sociale.**

A diversa conclusione giunge la Corte con riguardo al concetto di «disagio sociale», di cui non si ritiene praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale, che consenta di spostarne l'orbita entro il centro di gravità della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Si prospetta, in primo luogo, un'analisi letterale che, accanto alla valenza in sé del concetto, valorizza – alla luce del canone del 'legislatore non ridondante' – l'uso della congiunzione disgiuntiva «ovvero», che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese alla locuzione precedente.

Pertanto la Corte non ritiene possibile dare della predetta nozione un'interpretazione restrittiva tale da ridurne l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati, indirizzando, di conseguenza, l'attività delle ronde alla segnalazione delle sole «situazioni di disagio sociale» criminogene, che potrebbero sfociare nella commissione di reati.

Tali situazioni, infatti, sarebbero comunque riconducibili entro il concetto «sicurezza urbana» sopra analizzato, espressivo, ai sensi dell'art. 2, lett. a) d.m. 5 agosto 2008, di un'ampia casistica di condizioni di disagio degradabili in episodi criminosi.

Ma è la genericità e la mancanza di una definizione normativa degli ambiti di intervento in relazione alle situazioni di disagio sociale che finisce per riflettersi sull'indeterminatezza dei presupposti che legittimano l'azione delle ronde <sup>22</sup>.

La formula «disagio sociale» viene ad abbracciare una pluralità di situazioni di emarginazione e di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale che possono

---

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 assunte, della stessa speciale posizione giuridica conferita ai soggetti che esercitano poteri di polizia giudiziaria».

<sup>20</sup> Lo stesso richiamo all'art. 24 l. 1 aprile 1981, n. 121 che nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione», mette in luce le criticità del modello di sicurezza partecipata definito dalle norme analizzate, nella misura in cui sollecitare la collaborazione dei cittadini è cosa ben diversa dall'organizzare istituzionalmente tale collaborazione.

<sup>21</sup> «La *ratio legis* sottesa alla norma dell'art. 383, 2°co. c.p.p., che fa obbligo al privato di consegnare l'arrestato senza ritardo alla polizia giudiziaria, è quella di evitare che una misura eccezionale di restrizione della libertà personale si trasformi in sequestro di persona dell'arrestato. Determinante ai fini della legittimità dell'arresto è la circostanza che la persona arrestata non sia trattenuta dai privati, intervenuti nell'operazione, oltre il tempo strettamente necessario per l'esecuzione della consegna agli organi di polizia» (Cass. pen., sez. V, 4 maggio 1993, n. 1603, in *Riv. Pen.*, 1994, 306).

<sup>22</sup> Nel parere espresso il 2 aprile 2009 dal Consiglio superiore della magistratura si rilevava 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».

scaturire da fenomeni multifattoriali (legati a ristrettezze economiche, difficoltà familiari, disoccupazione, malattie o invalidità, solitudine, età, sesso, carenze culturali, estraneità e immigrazione, tossicodipendenza, maltrattamenti, ecc.), non affrontabili attraverso uno sbrigativo approccio prettamente securitario<sup>23</sup>.

La stessa definizione di *disagio sociale* proposta dalla Regione Emilia Romagna, nelle sue difese, dà conto della complessità di tale condizione<sup>24</sup>, rintracciabile nella «situazione - prolungata nel tempo - in cui il soggetto, per specifiche condizioni, non è in grado di utilizzare pienamente le proprie risorse e le opportunità offerte della società, e alternativamente e/o contemporaneamente si isola o suscita rigetto da parte della società stessa; si manifesta cioè come problema sociale per la soluzione del quale è opportuno, e talvolta indispensabile, un intervento»<sup>25</sup>.

Le stesse ricerche sui fenomeni di impoverimento e di esclusione sociale nella società contemporanea sembrano essere sempre più orientate a mettere in luce l'eterogeneità dei percorsi e dei profili sociali ed identitari delle persone in condizione di bisogno.

Si profila un fenomeno di *deategorizzazione* dei soggetti svantaggiati, che viene ricondotto al carattere sempre più diversificato e plurale dell'area del disagio sociale legato, in buona sostanza, a due aspetti tra loro interrelati e del tutto peculiari ai fenomeni di disuguaglianza: a) la moltiplicazione delle fonti di produzione e di riproduzione della disuguaglianza sociale dove, accanto alle disparità in termini di reddito, vengono pienamente rivalutate anche quelle basate sul capitale sociale e culturale a disposizione degli attori sociali; b) la multidimensionalità dei fenomeni di disuguaglianza e di povertà, che impone una rinnovata attenzione ai sistemi locali di *welfare* e alle forme di organizzazione della vita familiare, oltre che alla collocazione del soggetto nella struttura occupazionale<sup>26</sup>.

Per tale motivo - come si rileva in sentenza - tali situazioni «reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali», così come delineata dalla costante giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. nn. 10 e 121/2010; 168 e 124/2009; 50/2008 e 287/2004)

Sviluppando tale ragionamento, la Corte supera agevolmente la tesi statale per cui le ronde non inciderebbero su tale materia regionale in quanto, limitandosi all'attività di segnalazione, non verrebbero ad erogare alcun servizio, elemento qualificante invece le funzioni dei servizi sociali. In senso contrario, nella sentenza commentata, si rileva tuttavia come «il monitoraggio delle 'situazioni critiche' rappresenti la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del disagio sociale», e che quindi il loro carattere strumentale fa sì che la disciplina dell'attività dei volontari in questo campo debba essere attribuita al legislatore regionale.

---

<sup>23</sup> F. OLIVETTI MANOUKIAN, *La domanda di sicurezza può non investire i servizi?*, in *Animazione sociale*, 2008, 1 e ss

<sup>24</sup> La distinzione tra causa e manifestazione di disagio non è netta come si potrebbe immaginare. Un caso per tutti: la tossicodipendenza è sicuramente una causa di disagio sociale; contemporaneamente, tuttavia, essa può risultare un *rifugio* per chi si fosse trovato in una precedente situazione di disagio -per motivi familiari, solitudine, malattia, ecc.-. In questo caso fenomeni di disagio personale preesistenti creano le condizioni per il manifestarsi di un disagio socialmente riconosciuto -la tossicodipendenza, appunto-; ma quest'ultimo a sua volta è in grado di agire -oltre che come fattore di autoperpetuazione a causa dell'assuefazione- come causa scatenante di ulteriori comportamenti devianti secondo un processo cumulativo. Cfr. ORML, Ciriec, *Categorie protette e soggetti del disagio sociale*, Rapporto redatto per l'ORML della Regione Toscana, 2001, 7.

<sup>25</sup> ORML, Ciriec, *Il disagio sociale in Toscana-Ricerca esplorativa per il monitoraggio e le nuove politiche*, *Flashlavoro Quaderni* 57, Firenze, 1998, 427.

<sup>26</sup> P. CLARIZIA, A. SPANÒ, *Né tetto né dimora. Traiettorie di esclusione e di reinserimento in Campania*, Arlav (Agenzia della Campania per il Lavoro) n. 10, Napoli, 2007; Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari, 2005; C. RANCI, *Le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2002.

Le scelte del legislatore, in particolare la funzione attribuita alle ronde di segnalazione del disagio sociale, 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 o peggio la rimozione di tali condizioni, che a loro volta continuano ad alimentare la percezione dell'insicurezza.

In forza di questa caratterizzazione del contesto sociale, la combinazione tra domanda di sicurezza, criminalizzazione della miseria e una certa idea dell'agibilità dello spazio pubblico portano i diseredati a diventare indice sintomatico del degrado e del disordine urbano, la cui cancellazione è l'obiettivo della logica securitaria.

In aperto contrasto a questa tendenza appare molto incisiva la terminologia utilizzata dal Giudice delle leggi nel definire come «elemento spurio ed eccentrico» il riferimento alle situazioni di disagio sociale contenuto nelle disposizioni impugnate; se infatti la *ratio legis* e la stessa disciplina regolativa<sup>27</sup> si caratterizzano per essere espressamente finalizzate a contribuire, sulla base di un modello partecipato, alla sicurezza intesa come prevenzione e repressione dei reati, l'utilizzo delle ronde nell'ambito della prevenzione del disagio sociale appare del tutto fuori centro.

Le ronde 'sociali' sono infatti «elemento spurio ed eccentrico», soprattutto se tematizzate in raccordo con il principio di solidarietà<sup>28</sup> che intesse la trama della nostra Carta costituzionale e impedisce di legittimare quella regressione culturale (e morale) che porta ad assimilare, a fini esclusivamente repressivi, disagio sociale e criminalità.

Difatti - come già significativamente aveva rilevato la stessa Corte costituzionale - «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a 'nascondere' la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. [...] Ma la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza, e la società civile consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà» (Corte cost. n. 519/1995).

\* Cultore di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo

---

<sup>27</sup> Disciplina caratterizzata dall'intervento del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dalla preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, ancora dalla circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali).

<sup>28</sup> Si tratta della «solidarietà è lo *ius* che c'è nella nostra *lex*, che deve restare e rivitalizzarsi [...] la solidarietà di chi condivide e assume il destino comune, nonostante ogni differenza; la solidarietà, dunque, che tematizza la differenza, l'unione nonostante la differenza, unione per via della differenza, che presuppone la differenziazione sociale e che assume tutta la complessità corrispondentemente necessaria del discorso sull'uguaglianza». Così B. PEZZINI, *Discutendo con Francesco Rigano su 'La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo'*, Comunicazione durante le Giornate europee di Diritto costituzionale e tributario dedicate al tema "Il dovere di solidarietà", 14-15 novembre 2003, Bergamo, reperibile in [www.unibg.it](http://www.unibg.it)