

Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le “ronde”, tra ordine pubblico e disagio sociale

di Fulvio Cortese

(in corso di pubblicazione in “Le Regioni”, 2011)

1. La pronuncia n. 226/2010 della Corte costituzionale si colloca nella serie di sentenze che, dal 2009 in poi, hanno sottoposto la disciplina statale in materia di sicurezza urbana ad un vero e proprio percorso di razionalizzazione progressiva¹.

Si tratta di un itinerario che era stato avviato, quasi “in punta di piedi”, con la sentenza n. 196/2009², e che è proseguito, con toni via via più intensi, fino alla nota sentenza n. 115/2011³, la quale, seguendo indicazioni già manifestate da buona parte degli interpreti, ha “corretto” e ridimensionato l’ampia formulazione testuale delle disposizioni che, già dal 2008, conferivano ai Sindaci come ufficiali del Governo un vasto ed ambiguo potere di ordinanza⁴.

¹ Per due brevi note, a prima lettura, della sentenza qui in commento v. S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), nonché E. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda. Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza n. 226 del 2010*, in www.costituzionalismo.it. Cfr., quindi, anche T.F. GIUPPONI, *La Corte “dimezza” le ronde, in attesa dell’attuazione dell’art. 118, comma 3, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2010, 2590 ss.

² Corte cost., 1 luglio 2009, n. 196, in questa *Rivista*, 2009, 1401 ss., con note di P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l’opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali “ufficiali di Governo”*, e di T.F. GIUPPONI, *“Sicurezza urbana” e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi*.

³ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, in *Foro it.*, 2011, I, 1280 ss. Per alcuni commenti v. M. CARRER, *Le ordinanze dei Sindaci e le scorciatoie della Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), S. PARISI, *Dimenticare l’obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge relativa nella sent. n. 115/2011*, *ibid.*, F. CORTESE, *Ancora su ordinanze dei sindaci e sicurezza urbana: una sentenza tanto attesa, tra questioni vecchie e problemi ancora aperti*, in *Dialoghi del Diritto, dell’Avvocatura, della Giurisprudenza* (Rivista Trimestrale dell’Ordine degli Avvocati di Venezia), n.2/2011, 112 ss.

⁴ Come è noto, quest’ultima pronuncia ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 23, 97 e 3 Cost., dell’art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 (TU enti locali), come sostituito dall’art. 6 del d.l. n. 92/2008, conv. con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della l. n. 125/2008, nella parte in cui comprendeva la locuzione « anche » prima delle parole « contingibili e urgenti ». La questione era stata sollevata da TAR Veneto, Sez. III, ord. 22 marzo 2010, n. 40 (per un commento, sia consentito rinviare a F. CORTESE, *Sicurezza urbana e ordinanze dei sindaci: la parola passa alla Corte costituzionale*, in *Diritto & Formazione*, 2010, 428 ss., ma anche a M. TURAZZA, *L’art. 54, comma 4, del T.U. enti locali al vaglio della Corte costituzionale: un anche di troppo?*, in *Giur. cost.*, 2010, 2760 ss.). In generale, sul tema delle ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana v., *ex plurimis*: C. MEOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 682 ss.; A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, 2009; S. VILLAMENA, *Le ordinanze di “Ordinaria Amministrazione” del Sindaco (spunti problematici)*, in *Nuove autonomie*, 2009, 637 ss.; L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana* (settembre 2008), in www.astrid-online.it; A. CORPACI, *Sui nuovi poteri dei sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?*, in *Le Regioni*, 2008, 465 ss.; G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in www.federalismi.it; N. ZORZELLA, *I nuovi poteri dei sindaci nel “pacchetto sicurezza” e la loro ricaduta sugli stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, n.3-4/2008, 57 ss.; F. CORTESE, *Povertà e ordinanze dei Sindaci*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 697 ss.; G. NAPOLITANO, *Le nuove ordinanze del sindaco: l’articolo 54 T.U.EE.LL. dopo il “pacchetto sicurezza” e le nuove prerogative sindacali nella gestione della sicurezza urbana*, Rimini, 2008. Si veda, poi, il corposo volume monografico di questa *Rivista*, n. 1.2/2010, con saggi di C. CARUSO, F. CORVAJA, T.F. GIUPPONI, A. GUAZZAROTTI, A. LORENZETTI, D. TEGA, F. CORTESE, F. FURLAN, A. CASSATELLA, S. PELLIZZARI, A. SIMONATI, D. STRAZZARI, M. MAZZARELLA ED E. STRADELLA, S. ROSSI, I. RUGGIU, M. CARRER, M.

Le interpretazioni del giudice costituzionale hanno, così, affiancato gradualmente alcuni dei più delicati snodi dei cc.dd. “pacchetti sicurezza” varati dal Governo⁵, il più delle volte con interventi finalizzati ad offrirne una lettura *riduttiva o secundum Constitutionem*.

Questa volta, in particolare, al centro dell’attenzione della Corte si trovava la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che lo Stato aveva introdotto circa la possibilità che la tutela della sicurezza urbana – così come, in ipotesi, garantita dal *continuum* forze dell’ordine e Sindaci in qualità di ufficiali del Governo – si arricchisca anche della collaborazione di cittadini non armati, riuniti in associazioni iscritte in uno specifico registro⁶.

È, come si vede, il tema tanto dibattuto (e criticato⁷) dell’ammissibilità delle “ronde”, intese come “pattuglie” spontanee ed auto-organizzate mediante le quali i cittadini potrebbero attivarsi per monitorare direttamente il territorio locale e per segnalare all’amministrazione singoli episodi meritevoli di un pronto ed efficace intervento pubblico.

Da un lato, si tratta di un profilo in sé e per sé interessante, oltre che delicato, soprattutto sul piano degli scopi che può proporsi un’associazione e del significato che, proprio in questa prospettiva, può giocare l’affermazione costituzionale del principio di *sussidiarietà orizzontale* di cui al comma 4 dell’art. 118 Cost.

Dall’altro lato, però, si tratta di aspetti che coinvolgono anche il rispetto del *riparto della potestà legislativa* tra Stato e Regioni, poiché in proposito sono state queste autonomie territoriali ad avanzare da tempo, ed anche al di fuori della competenza in tema di *polizia amministrativa locale* (ex art. 117, comma 2, lett. h), vistose ed innovative sperimentazioni sul campo⁸. La posizione della Corte, a tale riguardo, è meritevole della più attenta considerazione, se non altro per la circostanza che proprio il riparto della potestà legislativa è l’oggetto della controversia su cui essa ha avuto motivo di esplicitarsi, sollecitata dai ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria.

MAGRASSI, F. PARMIGIANI, L. BUSATTA, C. RUGA RIVA, M. GROTTA, R. CORNELLI, P. BONETTI, nonché il testo di A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, 2010, e la monografia di G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010.

⁵ Con questa espressione si è soliti indicare due gruppi di interventi normativi, che il Governo ha promosso, prevalentemente attraverso la via del decreto legge, tra il 2008 e il 2010, a partire dal d.l. n. 92/2008 (poi conv. in l. n. 125/2008), recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», fino al d.l. n. 187/2010 (poi conv. in l. n. 217/2010), recante «Misure urgenti in materia di sicurezza». In ciascuno dei due casi, il Governo aveva “affiancato” l’approvazione dei decreti legge con la presentazione di appositi ed ulteriori disegni di legge, da presentare al Parlamento per completare l’azione di riforma di volta in volta anticipata in via d’urgenza.

⁶ Più precisamente, le disposizioni oggetto d’esame da parte della Corte, contenute nella l. n. 94/2009 (v. *infra*), rientravano nel *corpus* del “primo” pacchetto sicurezza del 2008, essendo il risultato dell’approvazione, da parte del Parlamento, del disegno di legge presentato dal Governo in occasione dell’adozione del d.l. n. 92/2008 (v. *supra*, a nt. precedente).

⁷ V., per tutti, G. BRUNELLI, *L’inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, 5 ss., e M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in www.costituzionalismo.it.

⁸ Per una sintetica rassegna dei “modelli” fatti propri dalle Regioni in materia di sicurezza urbana si v. F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l’intreccio?*, in questa *Rivista*, 2010, 123 ss., in part. 127-130. Per un elenco di alcune delle leggi regionali più significative v. anche S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, cit., nt. 10. Il fenomeno, comunque, era stato “segnalato” da tempo: v. C. CARRIERI, *Associazioni di volontariato e lotta alla criminalità. Il fenomeno delle ronde*, in *Nuova rass.*, 2006, 769-770.

D'altra parte, la pronuncia in esame ripropone e risolve coerentemente un ulteriore dato costante del dibattito sulla *sicurezza urbana*, ossia il problema della definizione più corretta da attribuire a questa locuzione e, conseguentemente, delle competenze ad essa relative.

Infatti, nell'ambito dell'assetto normativo introdotto con le novelle succitate, la sicurezza urbana non è stata soltanto declinata come manifestazione "circostanziale" della materia *ordine pubblico e sicurezza*, di esclusiva competenza statale (ex art. 117, comma 2, lett. h). Essa è stata frequentemente, se non *costitutivamente*, intrecciata con il *disagio sociale*, come fenomeno, cioè, rappresentativo di un ambito d'azione che non solo è l'oggetto concreto di molte delle politiche pubbliche disciplinate ed attuate dalle Regioni, ma che è caratterizzato da fattispecie che non sempre sopportano adeguatamente l'incidenza di funzioni che tendono a confliggere con la logica dell'assistenza, della cura o dell'accompagnamento.

2. Innanzitutto è opportuno chiarire quale fosse, nello specifico, il quadro delle disposizioni legislative "aggredite" dalle Regioni.

Si trattava, segnatamente, di alcuni commi dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 («Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»)⁹, ossia:

- del *comma 40*: «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»;

- del *comma 41*: «Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato»;

- del *comma 42*: «Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica»;

- del *comma 43*: «Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

A quanto previsto in quest'ultima disposizione era stata data effettiva attuazione con il d.m. 8 agosto 2009, recante «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi»¹⁰.

Per ciò che rileva in questa sede, si può evidenziare che questo decreto non solo stabiliva i menzionati requisiti soggettivi (delle associazioni e dei singoli «osservatori volontari»: artt. 1 e 5), ma attribuiva all'amministrazione statale, e

⁹ In *GU*, S.O., 24 luglio 2009, n. 170.

¹⁰ Cfr. in *GU*, 8 agosto 2009, n. 183.

cioè alla Prefettura, rilevanti funzioni in tema di tenuta dell'elenco delle associazioni (artt. 1 e 7) e di revoca della relativa iscrizione (art. 6), disciplinando (art. 2) le condizioni per lo svolgimento di questa specifica attività, collegandola (artt. 3 e 4) anche alle "nuove" competenze in materia di sicurezza urbana affidate ai Sindaci quali Ufficiali del Governo (ex art. 54 del TU enti locali: d.lgs. n. 267/2000), e lasciando alle Regioni e agli enti locali (art. 9) compiti rilevanti solo sul piano della «formazione» dei cittadini interessati ad impegnarsi in questi gruppi volontari.

Inoltre, che cosa si dovesse intendere, sempre in questo contesto, per sicurezza urbana era desumibile da quanto stabilito dal d.m. 5 agosto 2009 («Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione»), approvato per dare concreta attuazione alle innovazioni, quasi contestualmente apportate all'art. 54 del TU enti locali (e dianzi citate), sul conferimento ai Sindaci, in tale materia, di un ampio potere di ordinanza. In particolare, venivano in diretta considerazione le *estensive* definizioni di cui all'art. 1 e all'art. 2.

Per il primo, la sicurezza urbana è qualificata come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Per il secondo, letteralmente, il Sindaco può intervenire, mediante il cennato potere di ordinanza, e a tutela, quindi, della sicurezza urbana latamente intesa nel modo predetto, per «prevenire e contrastare» i seguenti fenomeni: «a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi».

Come si può notare, quest'ultima rassegna è composta da fattispecie che possono andare anche al di là della materia *ordine pubblico e sicurezza*, e che, già all'interno della nozione di *sicurezza urbana*, introducono valutazioni concernenti fattispecie di tipico *disagio sociale* ed attinenti, come tali, all'attuazione di politiche sociali che hanno, ormai, una tradizionale dimensione territoriale.

Oltre a ciò, con l'approvazione e l'implementazione della disciplina ora descritta, il legislatore statale sembrava aver palesemente "superato" le sperimentazioni che le Regioni, anche in quanto titolari della competenza in materia di *polizia amministrativa locale*, avevano gradualmente, e da tempo, avviato circa la

risoluzione concreta e differenziata di alcune questioni di sicurezza urbana e circa il coinvolgimento, a tale riguardo, della società civile¹¹.

I cc.dd. “patti per la sicurezza”, come momenti di sinergia tra i cittadini e tutte le autorità variamente coinvolte nella realizzazione dell’*obiettivo* della sicurezza urbana, costituiscono un valido esempio di queste sperimentazioni, alle quali non sono rimaste estranee anche le “ronde”, intese come operazioni di vigilanza diffusa o di pattugliamento in qualche modo condiviso del territorio mediante l’ausilio delle associazioni di volontariato. Lo stesso Stato, anzi, aveva già riconosciuto l’importanza e la validità di simili iniziative, dando seguito, di proprio conto, e già a decorrere dal 23 marzo 2007, anche ad una parallela “versione nazionale” dei predetti “patti”, che, anche in ragione della loro stessa connotazione negoziale, manifestavano un’attitudine in tutto e per tutto sinergica tra i diversi livelli di amministrazione¹².

A prescindere, poi, dall’approccio di volta in volta seguito, le differenti e pregresse esperienze avevano sempre affidato all’amministrazione regionale la funzione di *coordinare*, promuovere e anche finanziare le iniziative attivate sul territorio di pertinenza da parte degli enti locali, istituendo, di volta in volta, formule diverse di raccordo con l’amministrazione statale¹³.

A fronte di un simile assetto, quindi, è quasi naturale che le doglianze delle autonomie regionali siano state forti e immediate.

Le Regioni ricorrenti, infatti, hanno evidenziato tutti questi profili, mettendo, cioè, in luce sia l’esistenza di una preesistente legislazione regionale *ad hoc*, sia la spettanza, al livello regionale, della potestà legislativa sulla polizia amministrativa locale (come naturale e principale strumento di intervento) e su larga parte delle politiche sociali (concepite come onnicomprensive di tutte le azioni finalizzate a porre rimedio alle cause del disagio sociale, quali ristrettezze economiche, difficoltà familiari, disoccupazione, malattie, invalidità, solitudine, età, carenze culturali, tossicodipendenza, etc.).

Sul punto, in particolare, le Regioni hanno rappresentato la necessità di una lettura restrittiva della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e ciò proprio per non privare di significato le perduranti competenze

¹¹ V. *supra*, a nt. 7. Più precisamente, si possono segnalare le leggi regionali dell’Emilia Romagna (n. 24/2003), della Lombardia (n. 4/2003) e del Friuli-Venezia Giulia (n. 9/2009).

¹² In argomento cfr. la completa ricostruzione del fenomeno offerta da V. ANTONELLI, *L’esperienza dei “patti per la sicurezza”*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 133 ss., che evidenzia molto bene come i “patti” fossero accompagnati, specialmente all’origine, da tutta una serie di accordi interistituzionali. Una mappa dei “patti” effettivamente sottoscritti dal Ministero dell’Interno, in base ad una convenzione stipulata il 23 marzo 2007 con l’ANCI, si può ritrovare al seguente indirizzo:
http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999_patti_per_la_sicurezza.html.

¹³ Sia pur, ovviamente, con le distinzioni che comporta l’adesione, da parte di ciascuna Regione, ad un diverso “modello” di approccio alla sicurezza urbana: «Il (...) significativo punto di convergenza della legislazione regionale è il ruolo che la Regione tende ad assumere, ossia di “cabina di regia” nei confronti di ogni azione di coordinamento volta ad aggregare tutti gli enti e i soggetti (talvolta anche privati) presenti sul territorio di riferimento. Mentre alcune Regioni tendono a strutturare in modo complesso questo ruolo – ipotizzando la creazione di appositi organi tecnici o di specifici osservatori, anche al fine di creare sistematicamente i presupposti per sinergie operative con tutte le forze di polizia e per la stipulazione di accordi o intese – altre Regioni preferiscono limitarsi alla condivisione di informazioni e documentazione variamente utile, dedicandosi, prevalentemente, al “governo”, per così dire economico, di iniziative spontaneamente avviate dagli enti locali o da singole aggregazioni di natura privata. In tutti i casi, però, un ruolo importante è sempre riconosciuto alla polizia locale, che viene disciplinata in modo (più o meno) preciso, nel contesto di un’azione diversificata che viene concepita come risultato di politiche convergenti e necessariamente condivise, sia nel momento della programmazione sia nel momento dell’esecuzione» (F. CORTESI, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza*, cit., 130).

regionali. Sicché, per le Regioni, gli unici interventi che lo Stato avrebbe potuto adottare in materia di sicurezza urbana avrebbero dovuto essere ristretti alle sole azioni che sono finalizzate alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni specificamente criminosi e qualificabili come reati in senso tecnico (come sostenuto anche dalla Corte in alcuni significativi precedenti¹⁴).

Ma, sempre nell'ottica regionale, neanche l'adozione di questa lettura avrebbe potuto "salvare" la disciplina statale delle "ronde", poiché essa avrebbe inevitabilmente comportato l'adesione ad un'impostazione per la quale sarebbe possibile affidare a comuni cittadini lo svolgimento di funzioni che sono, viceversa, riservate esclusivamente alle forze di polizia.

Inoltre, a prescindere dal pericolo di un'*invasione di campo*, le Regioni hanno anche lamentato che, a voler eventualmente considerare come ammissibile la posizione di una disciplina statale, questa avrebbe dovuto essere rispettosa del principio di leale collaborazione. Lo Stato, cioè, avrebbe dovuto, esercitando i poteri che gli competono in base a quanto stabilito dall'art. 118, comma 3, Cost., introdurre «forme di coordinamento tra Stato e Regioni»¹⁵, non potendo, quindi, né escludere *tout court* il livello regionale, né dettare la relativa disciplina regolamentare di attuazione con atto unilaterale del Ministro dell'Interno (anziché previa consultazione della Conferenza Stato-Regioni o, meglio, della Conferenza unificata, vertendosi in situazioni idonee a coinvolgere anche le competenze degli enti locali).

3. La Corte ha accolto i ricorsi regionali soltanto parzialmente, mettendo in atto una "strategia" decisionale già sperimentata in altre occasioni e, come anticipato in premessa, coerente con quella seguita nelle altre sentenze che essa ha adottato in questa materia. Tale "strategia" si può dividere in due diversi momenti.

A) In primo luogo, il giudice costituzionale dimostra implicitamente una certa *comprensione* nei confronti della politica legislativa promossa sul piano statale. La Corte, in altri termini, è consapevole che le disposizioni censurate dalle Regioni si inseriscono in una serie di modifiche che rispondono, tutte, ad un rafforzamento, *lato sensu*, del controllo pubblico del territorio locale e che esse, quindi, cercano di perseguire un miglioramento dell'azione di prevenzione e di repressione dei reati, anche con il coinvolgimento attivo della popolazione.

Non è un caso, allora, che, in questa direzione, la motivazione rechi una premessa nella quale, per un verso, si mette in chiaro che l'oggetto del giudizio è solo il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (non anche «il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate»¹⁶), per altro verso, si evidenzia la collocazione delle disposizioni censurate nell'ambito di una sorta di razionale e

¹⁴ Il precedente più vicino era costituito dalla sentenza n. 196/2009, cit. *supra* a nt. 2, che, per molti motivi, costituiva un riferimento obbligato, trattandosi della sentenza che aveva confermato questo genere di lettura proprio con riguardo alle misure del "primo" pacchetto sicurezza e, precisamente, con riferimento al riparto di potestà legislativa tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano. Ma v. anche, ad esempio, le sentenze nn. 290/2001 (in questa *Rivista*, 2002, 202 ss.) e 407/2002 (ibid., 2003, 312 ss.).

¹⁵ Il comma 3 dell'art. 118 cit. recita testualmente: «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

¹⁶ Cfr. al punto 4 della motivazione in diritto.

generale disegno normativo (sul quale la Corte si è già pronunciata, già dalla sent. n. 196/2009, dimostrando di averne “accolto” le intenzioni¹⁷).

Questo approccio consente subito di “annunciare”, anche solo in modo *ellittico*, che l’ipotetico accoglimento dei ricorsi regionali non equivarrebbe ad una “bocciatura” integrale delle riforme in esame e che il profilo delicato delle questioni di legittimità costituzionale consiste solo nel bilanciare il riconoscimento e la tutela dell’autonomia regionale con il riconoscimento e la tutela delle finalità di ordine pubblico e di sicurezza che la discrezionalità legislativa statale ha dimostrato di voler premiare¹⁸.

Il giudice costituzionale, in buona sostanza, si dimostra immediatamente “preoccupato” di chiarire che la sua interpretazione delle norme censurate ha come unico scopo quello di offrirne una versione più adeguata rispetto alla *finalità* che esse possono meglio raggiungere, e che, pertanto, il suo intervento non può che avere una dimensione rigorosamente “ortopedica”.

B) In secondo luogo, una volta poste le basi di una pronuncia essenzialmente “micro-chirurgica”, e coerentemente con l’esigenza di darvi razionalmente luogo, la Corte articola l’esame delle doglianze regionali in *due distinte parti*, una relativa alla decifrazione delle *competenze* (e, a sua volta, “sdoppiata”), l’altra concernente il *metodo* seguito dal legislatore statale¹⁹:

- Poiché lo Stato, nell’esercizio delle sue potestà esclusive in tema di *ordine pubblico e sicurezza*, ben può occuparsi di dettare prescrizioni in merito alle modalità con cui prevenire e reprimere i reati, non c’è ragione di ritenere incostituzionale la previsione sulla possibilità che, nella cornice del disegno di riforma sopra accennato, i Sindaci possano avvalersi di associazioni volontarie di cittadini al fine di ricevere ogni opportuna segnalazione concernente fenomeni propriamente criminosi.

Quindi, la disciplina e l’attribuzione statali di specifiche competenze nella materia della *sicurezza urbana* non intacca le competenze regionali allorché si svolga all’interno di questo preciso confine e della conseguente lettura restrittiva, per la quale la locuzione sicurezza urbana deve comunque intendersi *riferita solo alla prevenzione e alla repressione degli illeciti penalmente rilevanti*, così come già chiarito, con riferimento al potere di ordinanza ex art. 54 del TU enti locali, nella sent. n. 196/2009 cit.

Viceversa, laddove lo Stato intenda avvalersi delle stesse competenze per risolvere, *expressis verbis*, problemi concernenti fenomeni di *disagio sociale*, occorre, per la Corte, seguire un altro approccio: le modifiche legislative devono considerarsi illegittime, in quanto, in questo secondo caso, una lettura compatibile con il dettato costituzionale non è possibile per il tenore testuale delle disposizioni²⁰, che chiaramente abbracciano «una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre)», ossia situazioni «che reclamano interventi ispirati a finalità di

¹⁷ Cfr. al punto 5.1 della motivazione in diritto.

¹⁸ Cfr. al punto 5.2 della motivazione in diritto.

¹⁹ V., rispettivamente, punti 5.3-5.4 e 6 della motivazione in diritto.

²⁰ La Corte, in proposito, ricorre al criterio ermeneutico «del “legislatore non ridondante”», che «impedisce di interpretare la formula» relativa al disagio sociale «in senso fortemente limitativo, tale da ridurre l’inquadramento nell’ambito dell’attività di prevenzione dei reati». Cfr. al punto 5.4 della motivazione in diritto.

politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei “servizi sociali”»²¹, e che non soffrono, potrebbe dirsi “per loro natura”, un intervento in termini puramente repressivi.

Non v'è dubbio, del resto, che in quest'ultima materia vi siano rilevanti competenze regionali e che, a tale riguardo, non si possano invocare (come ha, invece, fatto la difesa erariale) le suggestioni del cd. “criterio della prevalenza”. Esso, infatti, è invocabile soltanto laddove «una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità»; ma nel caso di specie «il riferimento alle “situazioni di disagio sociale” si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate, quale d'anzì delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata»²².

In definitiva, per la Corte il comma 40 cit. «deve essere dichiarato (...) costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole “ovvero situazioni di disagio sociale”». Gli altri commi, invece, restano tutti “in vita”, poiché la “rimodulazione” dell'ambito applicativo della disposizione materialmente “ritoccata” ne circoscrive l'ambito di applicabilità entro i confini nei quali la potestà statale può essere legittimamente esercitata²³.

- Per quanto concerne la prospettata lesione del *principio di leale collaborazione*, una volta “ristretta” l'operatività delle disposizioni statali e, soprattutto, una volta messa “fuori gioco” l'applicabilità del cd. “criterio della prevalenza”, non può dirsi che lo Stato abbia agito scorrettamente.

Sul punto, anzi, la risposta della Corte è molto diretta e sintetica: «L'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso»²⁴.

Secondo la Corte, quindi, se il problema delle competenze si può risolvere in modo univoco, anche in virtù dell'approccio *teleologico* sopra descritto, e senza pericoli di sovrapposizione tra materie statali e materie regionali, allora il coordinamento non è una necessità, bensì una semplice *opportunità*, che è nella piena discrezionalità del legislatore nazionale decidere di disciplinare.

4. Del complessivo argomentare del giudice costituzionale è opportuno segnalare alcuni aspetti, che in parte sono già stati anticipati.

²¹ Così la Corte, espressamente, sempre al punto 5.4 della motivazione in diritto. Per un'articolata disamina di questo tipo di argomentazione v. G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 55 ss.

²² *Ibidem*.

²³ Cfr. al punto 7 della motivazione in diritto.

²⁴ Punto 6 della motivazione in diritto. In dottrina, aveva espresso un avviso opposto P. BONETTI, *L'allocatione 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 questa *Rivista*, 2002, 1145 ss.

Un *primo aspetto* consiste nel ricordare, ancora una volta, la stretta *continuità* metodologica che la Corte ha seguito in tutte le pronunce sui “pacchetti sicurezza”.

In buona sostanza, la Corte ha sempre cercato di “salvare il salvabile”, esercitando un controllo di ragionevolezza, per così dire, “estrinseco” e limitandosi o a dare un’interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni di legge di volta in volta attaccate o ad intervenire con la sentenza di accoglimento parziale e solo con riferimento a quelle poche parole che impedivano una piena espansione dell’intenzione razionalizzante. Da questo punto di vista, la sentenza in commento, da un lato, applica lo stesso criterio di lettura utilizzato nella sentenza n. 196/2009, dall’altro, sperimenta il contegno che terrà, con la sentenza n. 115/2011, in ordine all’art. 54 TU enti locali, rispetto al quale espungerà dal complesso dell’articolato solo quelle espressioni verbali che (davvero) non potevano considerarsi compatibili con i principi costituzionali.

Un *secondo aspetto*, assai significativo, concerne il modo con cui la Corte ha *anestetizzato* il tema del coordinamento.

Anche su questo punto vi è un significativo profilo di continuità con le pronunce da ultimo ricordate. In tutti questi casi, infatti, la Corte ha dimostrato una non piena coscienza delle peculiarità dei problemi di raccordo tra le diverse amministrazioni territoriali, giungendo ad ammettere (o, forse, dando “per scontato”) l’esistenza di un *sistema* omogeneo di funzioni che paiono non intersecarsi mai e che, invece, niente affatto paradossalmente, hanno concreti e profondi motivi di *sistemica* influenza reciproca.

Così è, come si è osservato anche in altra occasione, “a monte”, ossia con la stessa allocazione nella sola figura del Sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare ordinanze in materia di sicurezza urbana²⁵.

Le controindicazioni di tale scelta non si possono riassumere, ancora una volta, soltanto nei fenomeni distorsivi che sono stati da tempo segnalati (ricorrente pericolo di costante violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione; populismo repressivo; alterazione materiale dell’equilibrio delle competenze degli organi comunali²⁶).

La maggiore perplessità nasce: - dall’inconciliabilità della figura del “sindaco-sceriffo”, *longa manus* del potere statale, con l’idea che la sicurezza urbana diventi, coerentemente con gli attuali processi di graduale responsabilizzazione delle comunità territoriali, materia da gestire nell’ambito dell’autonomia comunale e delle potestà, anche regolamentari, che dovrebbe normalmente esercitare il Consiglio comunale; - dal fatto che, allo stato dell’arte, mancano credibili e sensati istituti di collegamento di tutte le amministrazioni potenzialmente interessate a cooperare nella politica della sicurezza, sicché l’intervento “per ordinanza”, anche laddove volesse essere soltanto “contingibile ed urgente” e di carattere intrinsecamente sperimentale, rischia di rappresentare, al fine del raggiungimento di obiettivi di più largo raggio, un ostacolo puntuale, piuttosto che un incentivo aggregante e sinergico.

²⁵ In proposito si rinvia a F. CORTIÈSE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza*, cit., in part. 135-137, nonché Id., *Ancora su ordinanze dei sindaci e sicurezza urbana*, cit., *passim*.

²⁶ *Ibidem*.

È vero che non si può chiedere alla Corte di accogliere simili impostazioni, rendendosi, per così dire, “legislatore indiretto”. Per questa ragione, già nella sentenza n. 196/2009, la Corte ha “salvato” la figura del Sindaco quale ufficiale del Governo, riducendone contestualmente il ruolo ad esecutore decentrato ed episodico della politica centrale di sicurezza e di ordine pubblico.

Tuttavia, se si vuole davvero rendere “territoriale” la risoluzione delle questioni concernenti la sicurezza urbana come innovativa materia “di risultato”, in accordo con le corrette osservazioni di parte autorevole della dottrina²⁷, allora si deve compiere la scelta coerente di affidarne le funzioni amministrative e la gestione al Comune *tout court*, preservando, sul punto, il ruolo disciplinare, oltre che *strategico*, che le Regioni possono svolgere nell’esercizio delle competenze che anche la Corte costituzionale ha riconosciuto.

Queste osservazioni non valgono solo per i Sindaci, ma si possono pacificamente tradurre anche nel contesto della disciplina delle “ronde”, sia perché le “ronde” stesse sono riconosciute, dalla stessa Corte, come funzionali o correlate anche all’esercizio del potere sindacale di ordinanza, sia perché, a ben vedere, è la stessa Corte a *confondere* i piani delle valutazioni amministrative effettivamente esprimibili.

In un passaggio tanto rapido quanto sintomatico, la Corte sostiene che il fulcro della controversia attivata dalle Regioni consisterebbe nella decisione su chi abbia il potere di definire «le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio»²⁸. Ma è chiaro invece che, nei termini della legge e della stessa ricostruzione della Corte, non si tratta, propriamente, dei «Comuni», restando la politica della sicurezza urbana ancorata all’alveo delle prerogative dell’amministrazione dell’Interno e del suo “ambiguo” terminale ultimo del Sindaco quale ufficiale del Governo.

Un *terzo aspetto* di interesse si ricollega, nella pronuncia, al problema dell’ampiezza del *potere regolamentare* del Ministro dell’Interno.

In questa sentenza il problema è introdotto solo “obliquamente” e viene presto risolto, o, meglio, assorbito, nelle valutazioni che la Corte svolge circa la mancata violazione del principio di leale collaborazione. È certo che il problema è fortemente ridimensionato dalla lettura restrittiva e *secundum Constitutionem* della locuzione *sicurezza urbana*; ma è anche altrettanto indiscutibile notare che proprio il decreto sulle “ronde”, attuativo delle disposizioni di legge qui impugnate dalle Regioni, *sostanzia* ulteriormente il tema dell’omesso coordinamento, poiché esso è risolto tutto nei rapporti tra Sindaco e Prefetto, oltre che nei poteri di vigilanza di quest’ultimo.

Non è un caso, in proposito, che, in una delle diverse sentenze con cui la Corte è tornata, poco dopo, sul tema (n. 274/2010), si dichiarerà proprio l’illegittimità costituzionale parziale del decreto ministeriale dell’8 agosto 2009, questa volta in sede di conflitto di attribuzioni, ma ciò, nuovamente, in stretta osservanza

²⁷ Si allude all’importante (e conosciuto) contributo di L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, cit., per il quale la sicurezza è, per l’appunto, un obiettivo, cui possono o, meglio, dovrebbero concorrere tutti gli interessati. Questa stessa impostazione, d’altra parte, è quella che meglio offre una cornice credibile anche al coinvolgimento diretto dei privati cittadini. V., in proposito, G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura* (Editoriale, 21 settembre 2009, in www.labsus.net).

²⁸ Così, testualmente, la Corte al punto 4 della motivazione in diritto.

dell'approccio differenziato sopra illustrato. La Corte, cioè, dichiarerà «che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno adottare il decreto impugnato», ma solo «limitatamente alla parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale»²⁹.

Si noti che, *formalmente*, la tesi del giudice costituzionale è del tutto corretta: l'adozione di una disciplina regolamentare in una materia di competenza esclusiva statale è sempre e solo statale. Nonostante ciò, la Corte non sembra avvedersi del fatto che una cosa è il rispetto delle competenze materiali, altra cosa è la ragionevolezza "intrinseca" di un intervento così dettagliato e così poco sensibile all'*intreccio* di azioni amministrative che le politiche regionali hanno finora intrapreso nella materia della sicurezza urbana e che costituiscono il risultato di un coordinamento "vivente" tra amministrazioni di diversi livelli.

In proposito, è opportuno segnalare che nel sostenere, come si è visto, che lo Stato non sarebbe *tenuto* ad attivare la competenza di cui al terzo comma dell'art. 118, la Corte pare contraddire, sostanzialmente, alcuni pregressi orientamenti³⁰, formulati proprio in materia di sicurezza locale e proprio con riguardo alle primitive sperimentazioni statali circa la praticabilità di forme convenzionali prodromiche a quelli che poi sono stati, in seguito, i menzionati "patti per la sicurezza".

La Corte, infatti, aveva escluso sia che le Regioni potessero omettere di coordinarsi, a tale riguardo, con l'amministrazione statale, sia che esse stesse potessero procedere all'individuazione unilaterale di forme organizzative di collegamento. Il giudice costituzionale, sul punto, aveva puntualmente dichiarato di guardare con favore «auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il d.p.c.m. 12 settembre 2000, il cui art. 7, comma 3, in relazione al comma 1, dispone che il Ministro dell'interno promuove "le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione" tra organi dello Stato e regioni in tema di "sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini"»³¹.

Ma c'è dell'altro, in quanto, in un'ulteriore sentenza, non solo la Corte aveva avuto occasione di ribadire un tale convincimento, bensì aveva anche precisato che l'attivazione delle forme di collaborazione previste dallo Stato non solo potrebbe fondarsi sull'intervento (come si è detto, auspicabile) del legislatore statale e/o su specifici rapporti di ordine convenzionale tra i diversi livelli di governo, ma «necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento – attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata – delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre»³². Questo estratto è assai importante anche per un'altra ragione, a

²⁹ Cfr. Corte cost., 22 luglio 2010, n. 274, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento v. T.F. GIUPPONI, *La Corte "dimezza" le ronde*, cit., *passim*.

³⁰ Il punto è ricordato anche da T.F. GIUPPONI, *La Corte "dimezza" le ronde*, cit., *passim*.

³¹ In questi esatti termini, al punto 4 della motivazione in diritto, Corte cost., 7 maggio 2004, n. 134, in questa *Rivista*, 2004, 1164 ss., con nota di P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*.

³² V. Corte cost., 17 marzo 2006, n. 105, in questa *Rivista*, 2006, 959.

ulteriore conferma di ciò che si è richiamato in precedenza in merito alla *confusione* cui la Corte pare talora incorrere quanto si occupa delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza urbana: anche in questo significativo precedente, infatti, la Corte si riferisce all'*ente* locale, non all'*organo* che riveste la qualifica di ufficiale del Governo. Sicché, il mantenimento di questa figura davvero sembra non giustificabile.

5. Un *ultimo elemento* su cui soffermarsi è l'inciso, sopra brevemente citato, in cui la Corte prende in esame il tema delle "ronde" in sé e per sé considerate, esplicitando la volontà di non occuparsene o, meglio, l'impossibilità di farlo, trattandosi di una questione che (effettivamente) non costituiva l'oggetto del giudizio.

La Corte, in verità, non si limita a menzionare l'argomento, impegnandosi in alcuni incisi o precisazioni, che ne lasciano intravedere un contegno complessivamente favorevole.

Per un verso, la Corte afferma che «il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione» dei reati è «diritto che, ai sensi dell'art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato»³³. Per altro verso, la Corte precisa anche che la piena liceità di simili associazioni deriverebbe dalla vigenza di specifici indici positivi, i quali dimostrerebbero che non ogni attività funzionale all'ordine pubblico e alla sicurezza sarebbe rimessa esclusivamente alla forza pubblica: «le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, "sollecitandone la collaborazione"»³⁴.

Come è già stato opportunamente segnalato da un interprete³⁵, questi rilievi forse provano troppo, poiché, mentre le fattispecie così ricordate dalla Corte alludono ad interventi di natura eccezionale, che sarebbero, cioè, ammissibili solo in casi circoscritti e solo laddove siano assistiti dalla pronta azione delle forze dell'ordine, la scelta del "pacchetto sicurezza" tende ad introdurre una regola vera e propria.

Si potrebbe anche aggiungere, che, anzi, il "pacchetto sicurezza" (complessivamente inteso) non solo vuole ammettere la possibilità generale di un intervento sussidiario e spontaneo dei privati cittadini, sia pur limitato ad azioni di pattugliamento, ma ne intende anche generalizzare ed incentivare il ricorso da parte dei Sindaci quali ufficiali del Governo. Come si è accennato, infatti, il comma 40 della disposizione "attaccata" dalle Regioni, rimasto parzialmente in vita, prevede che siano i Sindaci, in tale qualità, e previa intesa

³³ Punto 4 della motivazione in diritto.

³⁴ Punto 5.3 della motivazione in diritto. Giova segnalare che simile approccio era stato già tenuto anche in dottrina: v. M. CECCHETTI, A. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in www.federalismi.it.

³⁵ S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, cit.

con il Prefetto, ad «avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati».

Non soltanto, quindi, le norme censurate renderebbero normale ciò che sarebbe, a rigore, solo episodico e transitorio; esse, proprio perché predispongono un regime amministrativo di autorizzazione *ad hoc*, gestito dal Prefetto e reso operativo dal Sindaco, vorrebbero configurare l'intervento delle associazioni volontarie come *preferenziale*, in un contesto nel quale l'attivazione e la collaborazione della cittadinanza sono pacificamente intesi come assunzione di contegni "militanti"³⁶.

Questo profilo merita un piccolo ed ulteriore cenno, giacché, anche nei contesti nei quali si discute circa la potenziale e positiva valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale con riferimento alla sicurezza urbana, si tende a registrare una certa *oscillazione*, tra una casistica in cui si concepisce la cd. "cittadinanza attiva" in termini di *risorsa civica* e una casistica che, invece, tende a interpretare il medesimo paradigma come possibilità di disporre, ipoteticamente in modo più efficiente ed efficace, di un *personale diffuso*³⁷.

V'è da dire che, quanto a questa seconda possibilità, i pericoli che sono già insiti nella scelta di focalizzare tutta l'attenzione sul Sindaco come ufficiale del Governo (e che si sono sopra brevemente ricordati) ne risulterebbero vieppiù aumentati o aggravati: ci sarebbe, cioè, il rischio che le associazioni di volontari che concretamente siano in grado di affiancare il Sindaco siano, di fatto ma anche "di diritto", associazioni composte da simpatizzanti della medesima maggioranza che lo ha eletto, qualificabili, per lo più, come incaricati di pubblico servizio³⁸. Questa degenerazione – in alcuni casi, materialmente verificatasi³⁹ – non è esclusa dalla predeterminazione normativa di requisiti soggettivi di

³⁶ Si condividono, in proposito, le osservazioni di G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale)*, cit.: «una volta data l'impostazione statalista è trovato il legame con l'ordine pubblico e la sicurezza, tale accurata disciplina dei presupposti e dei limiti d'attività, coi relativi controlli prefettizi, finisce per imporsi e divenire essenziale».

³⁷ Per la casistica v. le diverse esperienze raccolte da *Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà*, al seguente indirizzo: http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&view=category&id=115&Itemid=131. Per quanto riguarda il primo gruppo di fattispecie, il "modello" seguito è quello che comporta il coinvolgimento di associazioni di volontari, anche già esistenti ed operanti in determinati settori, al fine di perfezionare azioni concrete di rimozione delle cause di taluni fenomeni percepiti come pericolosi (ad esempio, della prostituzione su strada: le associazioni vengono coinvolte per "avvicinare" i soggetti esposti allo sfruttamento e per avviarli ad una "integrazione" nel tessuto sociale locale, ovvero per "occupare" fisicamente gli spazi nei quali il fenomeno si verifica; ma analoghi approcci sono stati praticati con riferimento alla prevenzione di atti di vandalismo su beni pubblici). Per quanto riguarda, invece, il secondo gruppo di fattispecie, il relativo "modello" implica il coinvolgimento diretto di privati cittadini in operazioni singole o diffuse di vigilanza (ad esempio, nel caso delle attività di *neighbourhood watch*, che sollecita i residenti in determinati quartieri a farsi "sentinelle" delle proprietà vicine e a segnalare alla forza pubblica fatti o persone considerate "sospette"). La mancanza di un approccio univoco è stata testimoniata da A. LOMBARDI, F. OZZOLA, *Una fotografia ancora fuori fuoco*, in *www.labsus.net*.

³⁸ Sembra questa, infatti, l'unica qualificazione giuridica appropriata al caso: v. G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale)*, cit. – che richiama anche G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in questa *Rivista*, 2009, 447 ss., in part. 451 – il quale ritiene, però, che ogni problema di qualificazione rischi di essere concretamente "inutile", giacché si traduce nel consequenziale problema di individuare i poteri che simili soggetti potrebbero esercitare. Occorre ricordare, a tale riguardo, che anche l'interpretazione dottrinale che considera ammissibile la costituzione delle "ronde" in base alla diretta e semplice applicazione dell'art. 18 Cost. (M. CECCHETTI, A. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera*, cit., 2), offre, di tale questione, una lettura molto restrittiva, che nega ai "rondisti" anche il potere di identificazione.

³⁹ Si rammenti che, prima ancora che intervenisse il legislatore, il fenomeno delle "ronde" si era spontaneamente diffuso, mediante la costituzione di gruppi organizzati e dotati di "divise" che, spesso, richiamavano "colori" propri di specifiche appartenenze politiche.

qualificazione o di esperienza; a ben vedere, il pericolo che essa si realizzi costituisce anche la ragione del motivo per il quale la forza pubblica è, ordinariamente, il “corpo” più adeguato a svolgere anche le semplici operazioni di vigilanza o sorveglianza, in quanto rappresenta un’organizzazione in qualche modo *certa*, tenuta ad osservare un criterio di stretta legalità, e rispetto alla quale i cittadini possono far valere tutte le prerogative che possono naturalmente azionare nei confronti dell’amministrazione. Diversamente, con riferimento al modello in cui sono singoli “gruppi” ad attivarsi per operazioni di *community policing*, è chiaro che il solo fatto che siano dei “gruppi” a rendersi operativi mette in luce che non è in alcun modo escluso che essi tendano a “privilegiare” soltanto *alcune* sensibilità e/o esigenze⁴⁰.

Quanto alla prima opzione, invece, occorre chiarire che essa, piuttosto che tradursi nell’ammissione *tout court* di una diffusa operazione sussidiaria di sorveglianza rispetto alla commissione di potenziali reati, meglio si realizza mediante in coinvolgimento diretto dei cittadini volontari e associati in operazioni di sicurezza territoriale progettate e coordinate sul piano locale, per far fronte, quindi, non tanto ad episodi criminosi, bensì alle cause, anche “logistiche”, che li possono generare. In questo senso, sembra interessante, e compatibile anche con la *ratio* dei tanti interventi regionali succedutisi nel tempo, immaginare che la risorsa civica in funzione di sicurezza sia strumentale ad azioni di prevenzione che si concretino in attività di manutenzione o di promozione di beni comuni⁴¹.

Si pensi, ad esempio, ai casi in cui i Comuni coinvolgono i cittadini nella gestione, per l’appunto condivisa, di taluni spazi pubblici (parchi, piazze, strade, quartieri), casi, cioè, “minimi”, nei quali la collaborazione in funzione di sicurezza è assorbita dalla semplice presenza continua della popolazione locale in una porzione ristretta ed eventualmente problematica del territorio comunale. Ma si pensi, sempre in via esemplificativa, ai casi, viceversa “massimi”, in cui l’amministrazione può avvalersi delle associazioni come vere e proprie reti sociali, capaci di “sciogliere” sul nascere le ragioni di un possibile “attrito” o di possibili fatti delittuosi, agevolandone l’emersione o la denuncia. Può essere utile ricordare, del resto, che le formazioni di volontari tradizionalmente antesignane sul piano delle attività di sicurezza urbana⁴² hanno sempre considerato rilevante, nel contesto della propria azione, il profilo della “condivisione” degli obiettivi delle politiche pubbliche locali, specialmente di quelle sociali, e che, di conseguenza, l’intervento in chiave “repressiva” di

⁴⁰ Il punto è ben ricordato da M. MASSA, *I vigilanti privati*, cit., che, oltre a ciò, segnala la seria possibilità che, *in concreto*, anche per necessità connesse alle inevitabili contingenze delle attività di segnalazione e monitoraggio svolte dai cittadini volontari, si pongano profili di surrettizia e sistematica violazione del divieto costituzionale delle associazioni “paramilitari” (analoga segnalazione era stata sollevata dal Consiglio Superiore della Magistratura, in sede di rilascio del parere sul disegno di legge – n. 733 del 3 giugno 2008, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” – che ha poi portato all’approvazione della legge contestata dalle Regioni: delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 10 giugno 2009). Ma la considerazione di questo specifico punto conduce anche G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale)*, cit., ad un’ulteriore importante (e condivisibile) precisazione: «qui non [è] in gioco la mera libertà di associazione, ma anche i suoi limiti costituzionali, e quindi la necessità di bilanciarne l’esercizio con gli altri diritti inviolabili, primo fra tutti la libertà personale».

⁴¹ V. *supra* a nt. 25. Ma v. anche F. OZZOLA, *Sicurezza senza beni comuni*, in www.labsus.net.

⁴² Si tratta dei “famosi” *City Angels*, attivi già dal 1994 in diverse città d’Italia: www.cityangels.it.

fenomeni specificamente criminosi è stato frequentemente inteso come ipotesi “contestuale”.

Con ciò, peraltro, non si fa che tornare al “punto di partenza” o, più precisamente, al tema che costituiva oggetto anche della pronuncia in commento.

In definitiva, le “ronde” possono meglio inserirsi in azioni territoriali che vogliano prevenire i disagi sociali e le loro possibili cause, e che, lungi dal giustificare esclusivamente un’espressa azione di supporto operativo delle (sole) forze dell’ordine, in quanto tale disciplinata dalla legge statale, valorizzino l’apporto che ogni singolo cittadino, anche associato, può conferire alle politiche regionali e locali, e, segnatamente, alle politiche sociali, dalla tipica proiezione inclusiva, anziché alle politiche che, come quella di polizia, hanno una preminente finalizzazione punitiva. In questo senso, l’attitudine decisionale “strategica” della Corte, che, come si è precisato, intende “salvare” ciò che è “salvabile”, non si dimostra totalmente (con-)vincente.