

2 luglio 2009

I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*

di Michele Massa

Sommario: 1. Le norme appena approvate – 2. Iniziative statali e modelli regionali: la l. Emilia-Romagna n. 24 del 2003 – 3. Le ambiguità della “sicurezza partecipata” – 4. I primi commenti scientifici: preoccupazioni e rassicurazioni – 5. Un problema specifico: il d.lgs. n. 43 del 1948 e le ronde ‘colorate’

1. Le norme appena approvate

Il presente saggio è dedicato ad un primo esame della disciplina, appena approvata dal Parlamento, sulla collaborazione tra forze dell’ordine ed associazioni private per l’identificazione e la segnalazione di pericoli per la sicurezza urbana e di situazioni di disagio sociale. Si tratta delle attività che la stampa ha designato con il nome di ‘ronde’, del quale, per brevità, si farà uso anche in questa sede. Dopo un esame dell’*iter* parlamentare che ha portato all’approvazione di tale disciplina (par. 1), si cercherà di comprendere meglio il contenuto di quest’ultima mediante il paragone con uno dei modelli regionali più frequentemente richiamati nel corso del dibattito politico (par. 2). Si passeranno quindi in rassegna alcuni dei problemi che potrebbero scaturire dalle norme in questione: problemi di ordine generale, legati al contributo del volontariato alla garanzia della sicurezza pubblica (par. 3); problemi legati alla nuova disciplina legislativa, che saranno esaminati attraverso i primi commenti che la dottrina ha dedicato alla stessa (par. 4); problemi specificamente legati al rapporto tra le ronde e la disciplina sulle associazioni paramilitari (par. 5).

Tutto ha inizio con un emendamento presentato nel corso dell’esame parlamentare del c.d. “pacchetto sicurezza”^[1], durante i lavori in sede referente delle Commissioni I e II riunite del Senato^[2]. L’emendamento è stato fortemente voluto dalla Lega Nord, com’è comprovato, tra l’altro, dal fatto che nell’elenco dei suoi firmatari figurano i nomi del presidente (primo firmatario) e dei vicepresidenti del relativo gruppo parlamentare. Si proponeva di aggiungere al d.d.l. un art. 18-*bis*, rubricato “Concorso delle associazioni volontarie al presidio del territorio”, del seguente tenore:

“Gli Enti locali sono legittimati ad avvalersi della collaborazione di guardie particolari giurate, nonché di associazioni tra cittadini, con funzioni ausiliarie di sorveglianza dei luoghi pubblici, al fine di segnalare agli organi di polizia locale ovvero alle forze di polizia dello Stato eventi che possano arrecare danno o disagio alla sicurezza urbana e cooperare nello svolgimento dell’attività di presidio del territorio.”

Rispetto alle successive formulazioni della stessa proposta, sulle quali ci si soffermerà di seguito, quella appena riportata presenta almeno una particolarità: essa sembrava intesa a dar vita a vere e proprie forme di corpi privati di polizia, su base volontaria o professionale, alle dipendenze degli enti locali. Ciò si desume dalla proposta di assegnare a guardie private o ad associazioni di volontari il compito di sorvegliare “luoghi pubblici” – globalmente designati, senza ulteriori specificazioni e limitazioni – e di fare ciò allo scopo di cooperare con le forze di polizia “nello svolgimento dell’attività di presidio del territorio”.

I termini prescelti, nel loro significato naturale, sono generici e di ampia portata ed attribuiscono conseguentemente alla disposizione un campo applicativo particolarmente esteso. Perlomeno sul piano letterale, i compiti che si proponeva di assegnare alle organizzazioni private avrebbero potuto anche oltrepassare i pur non ristretti confini della nozione di “servizi di sicurezza complementare”, che la legislazione vigente utilizza nel disciplinare le funzioni delle guardie particolari giurate[3]. Come è stato osservato dal Consiglio di Stato, “questi servizi riguardano attività che per l’incidenza e la qualità delle prestazioni nonché per l’alto grado di pericolo e di specializzazione operativa erano originariamente riservati alle forze pubbliche e sono stati progressivamente affidati o consentiti agli istituti di vigilanza e alle guardie particolari”[4]: ma le attività di vigilanza devolute – in base ad una declinazione del principio di sussidiarietà, afferma ancora il Consiglio di Stato – alle guardie private si riferiscono a situazioni particolari (custodia e scorta a valori; vigilanza sugli allarmi; vigilanza su infrastrutture che possono costituire obiettivi sensibili ai fini della sicurezza e dell’incolumità pubblica o della tutela ambientale) oppure a luoghi pubblici (o aperti al pubblico) “specificamente indicati dalle norme speciali”. Il tenore dell’emendamento esaminato, nella sua onnicomprensività, poteva avere l’effetto di scardinare queste limitazioni, con riguardo sia all’impiego di professionisti privati, sia a quello di semplici volontari.

Forse proprio la gravità di tali effetti ha determinato un’immediata riformulazione dell’emendamento, sollecitata dallo stesso Governo ed approvata dalle Commissioni[5]. In tale seconda formulazione, cadevano i riferimenti alle guardie giurate ed alle funzioni di sorveglianza dei luoghi pubblici e si introduceva la previsione di un parere obbligatorio del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica sulla decisione degli enti locali di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari.

Infine, con l’approvazione di alcuni emendamenti presentati nell’aula del Senato dall’opposizione[6] e dalla maggioranza[7], si precisava che i cittadini[8] avrebbero potuto dar vita a queste associazioni solo se “non armati”[9]; si espungeva il riferimento alla cooperazione nel presidio del territorio; si aggiungeva il divieto di oneri a carico delle finanze pubbliche.

In seguito, queste previsioni erano riprese nel d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, all’art. 6, commi 3-6, con alcune ulteriori modifiche ed integrazioni[10]. In primo luogo, la competenza ad avviare la collaborazione con le associazioni *de quibus* era spostata dall’ente locale al sindaco, previa intesa con il prefetto. In secondo luogo, si attribuiva al Ministro dell’interno il compito di disciplinare, con proprio decreto[11], gli “ambiti operativi” delle collaborazioni tra autorità locali ed associazioni, i requisiti necessari per l’iscrizione di queste ultime negli appositi costituenti elenchi provinciali e le norme per la tenuta dei detti elenchi. In terzo luogo, il compito di verificare il possesso da parte delle associazioni dei requisiti previsti, di iscrivere le stesse negli elenchi e di vigilare sulle loro attività era assegnato ai prefetti, con l’ausilio consultivo del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica. Infine, si precisava che i sindaci avrebbero dovuto preferibilmente avvalersi della cooperazione di associazioni “costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato” e che le associazioni diverse, pur se ammesse alla collaborazione con i sindaci, non avrebbero potuto essere destinatarie, ad alcun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica[12].

Durante l’esame del d.d.l. di conversione del citato decreto-legge presso la Camera, però, le norme citate venivano stralciate. La discussione su di esse tornava, quindi, nell’alveo dell’esame

del “pacchetto sicurezza”.

La più recente versione di queste norme, che è stata poi definitivamente approvata dal Parlamento, si rinviene in uno dei tre maxi-emendamenti al citato “pacchetto sicurezza”^[13], sui quali il Governo ha posto la fiducia il 12 maggio 2009 e che sono stati, ovviamente, approvati dalla Camera (lo stesso è poi accaduto al Senato, nell’esame in seconda lettura, nelle sedute del 1° e del 2 luglio 2009). Rispetto alle formulazioni precedenti, è stata aggiunta solo la previsione secondo cui l’istituzione e la tenuta degli elenchi provinciali delle associazioni avviene con le risorse disponibili, senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

L’*iter legis* dimostra un atteggiamento non privo di preoccupazioni da parte della maggioranza circa la spinta politica retrostante alla proposta in esame e le possibili distorsioni che indirizzi di politica locale potrebbero imprimere all’istituto delle ronde. Lo dimostrano tanto la progressiva limitazione del ruolo delle associazioni in questione, quanto l’attrazione delle funzioni di controllo dalla sfera dell’autonomia locale a quella dell’amministrazione decentrata della pubblica sicurezza. Se l’assenso del sindaco – ‘ufficiale di governo’, per quanto eletto dalla comunità locale – rimane determinante per l’avvio di ogni tipo di collaborazione con le associazioni, il ruolo di supervisione del prefetto si estende ormai all’intero novero delle funzioni pubblicistiche di controllo del fenomeno, dall’attivazione della collaborazione con le associazioni sino alla verifica periodica della loro attività.

2. Iniziative statali e modelli regionali: la l. Emilia-Romagna n. 24 del 2003

Nel corso dei lavori preparatori, sono state richiamate alcune esperienze già avviate, e talora riconosciute nella legislazione regionale, di impiego del volontariato in attività strumentali alle politiche di sicurezza^[14]: esperienze le quali, si è detto, avrebbero in alcune aree urbane radici molto antiche ed una significativa continuità storica^[15]. Tra l’altro, è stata sovente richiamata come precedente delle proposte legislative presentate al Parlamento la legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, recante “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”, della quale qui interessa soprattutto l’art. 8, dedicato alla “Utilizzazione del volontariato”^[16].

Non si può negare che esistano alcuni punti di contatto tra i contenuti dell’art. 3, co. 40 ss., del d.d.l. A.S. n. 733-B e la cit. legge regionale. Questa legge, hanno osservato informati commentatori, è nata infatti anche allo scopo di prendere atto dell’esistenza di “forme di sorveglianza e controllo svolte da nuovi soggetti, al di fuori da qualsiasi regolazione”: e tra i nuovi fenomeni che si ritenevano meritevoli di disciplina vi era anche “l’uso del volontariato per attività di sorveglianza e di assicurazione”^[17]. Come si vuole fare oggi anche a livello statale, il legislatore regionale ha inteso disciplinare i modi ed i limiti dell’utilizzazione da parte delle amministrazioni locali di queste nuove forme di controllo: ai volontari si offre un riconoscimento formale e l’occasione per collaborare in modo stabile e strutturato con le istituzioni locali; in cambio, la loro attività è assoggettata ad un preciso regime di controlli, sotto la diretta responsabilità della polizia locale.

Ma, a prescindere da ogni valutazione in ordine a questa impostazione, tra la legge emiliano-romagnola e la legge statale appena approvata dalle Camere esistono anche rilevanti differenze, sia di ordine generale, sia nella disciplina di alcuni specifici aspetti dell’impiego del volontariato a favore della sicurezza. Se non si tiene conto, oltre che delle affinità, anche delle differenze, il paragone tra i due corpi normativi può risultare fuorviante.

In primo luogo, nell’impostazione propria della legge n. 24 sulla questione in esame, “il punto chiave di garanzia è costituito dalla responsabilizzazione diretta dei singoli volontari, da un lato, e del comune, dall’altro, senza intermediari. Le associazioni possono aiutare, ma non sono il soggetto che organizza la presenza dei volontari per conto del comune”^[18]. In effetti, l’individuazione dei volontari avviene direttamente ad opera delle amministrazioni locali “anche sulla base di indicazioni provenienti dalle associazioni di volontariato”, mentre convenzioni con queste ultime possono essere stipulate “con sole finalità di supporto organizzativo ai soci” che siano impegnati nelle attività di volontariato^[19].

Ben diversa è l'impostazione della proposta legislativa approvata dal Parlamento, che identifica proprio nelle associazioni, non nei singoli associati, gli interlocutori dei pubblici poteri nell'organizzazione del volontariato per la sicurezza.

In secondo luogo, la legge regionale stabilisce precisi requisiti circa le caratteristiche soggettive dei volontari e le modalità del loro utilizzo, dimostrando anche per questa via come l'attenzione sia concentrata, da un lato, sul rapporto diretto tra l'amministrazione ed i volontari e, dall'altro, sullo sforzo di garantire in modo non superficiale l'idoneità dei volontari stessi al servizio al quale dovrebbero essere impiegati. Costoro devono infatti: 1) operare "sulla base delle indicazioni ed in maniera subordinata" agli organi di polizia locale; 2) non avere subito condanne (a pene detentive per delitti non colposi), né l'applicazione di misure di prevenzione, provvedimenti di espulsione dalle forze armate o forze dell'ordine, oppure di licenziamento per giusta causa, o giustificato motivo soggettivo, da pubblici uffici[20]; 3) avere seguito uno specifico corso di formazione; 4) disporre di un'adeguata assicurazione. Le direttive per l'attuazione della legge specificano le modalità organizzative del controllo dell'amministrazione sui volontari, che si basa sulla tenuta di un registro nominativo da cui deve essere desumibile in ogni momento il rispetto, per ciascuno dei volontari, dei requisiti di legge, oltre che il servizio al quale ciascun volontario è addetto[21]. È inoltre previsto che i volontari debbano indossare un corpetto od un bracciale che riporti in evidenza la definizione attribuita dall'ente a tale attività (es. 'assistente civico', 'volontario' ecc.), lo stemma e il nome dell'ente; l'uso di divise o "altri simboli di riconoscimento associativo" è legittimo solo se autorizzato dal comandante della polizia locale e, nel caso di associazioni convenzionate, se esplicitamente previsto dalla convenzione[22].

Su tutti questi aspetti il silenzio dell'A.S. n. 733-B è pressoché totale, dato che esso, come detto, si limita a prevedere che le associazioni debbano aver luogo tra "cittadini" e tra cittadini "non armati". È probabile che la normativa ministeriale di attuazione, alla quale spetta anche definire i requisiti delle associazioni, arricchirà il quadro della disciplina, attenuando alcune delle differenze con la legge n. 24[23]. Resta però innegabile che il legislatore statale abbia utilizzato selettivamente il preteso esempio regionale, riprendendo solo una parte dei suoi contenuti.

Infine, le attività alle quali la legge emiliano-romagnola prevede che possano essere adibiti i volontari non hanno un taglio prettamente ed esclusivamente securitario. Gli scopi che tale legge pone a queste attività sono descritti con formula particolarmente ampia: sebbene non sia esclusa la facoltà dei volontari di segnalare le problematiche riscontrate alla polizia locale, l'impiego dei volontari è messo in relazione con il fine più generale di "promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale"[24]. È vero poi che le linee guida, dopo avere precisato che "lo spirito della presenza del volontario deve (...) essere improntato ad una figura amica e rassicurante", assegnano all'attività dei volontari lo scopo di contribuire, tra l'altro, allo sviluppo "delle azioni di prevenzione", "di una maggiore presenza e visibilità del Comune nello spazio pubblico" e "di un maggior rispetto delle regole che le comunità si danno per assicurare a tutti una civile e serena convivenza"[25]. Ma, perlomeno sulla base del testo della legge e delle linee guida, non risulta attribuita ai volontari alcuna specifica funzione di ricerca o identificazione di pericoli per la pubblica sicurezza in ambito urbano, né alcun compito di pattugliamento.

La nuova legge statale, non ancora promulgata, sembra invece angolata principalmente, anche se non esclusivamente, in una prospettiva di collaborazione delle associazioni di volontariato nella garanzia della sicurezza pubblica. Ciò si desume non solo dai lavori preparatori, ma anche dal contenuto delle norme in questione. È vero, infatti, che il riferimento alle "situazioni di disagio sociale" è talmente ampio e vago, da prestarsi a coprire pressoché ogni genere di situazione di bisogno, vulnerabilità etc., quasi disegnando i volontari come un gruppo di assistenti sociali itineranti. Ma il fulcro dell'intervento normativo è palesemente altrove. Ciò è dimostrato in primo luogo dal riferimento alla "sicurezza urbana", i pericoli per la quale sono indicati come il primo oggetto delle attività di segnalazione delle associazioni. Utilizzando questa espressione, si richiama il concetto sul quale si imperniano i discussi poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci

dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125 (che ha novellato l'art. 54 TUEL): e basta leggere il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, che reca i criteri-guida per l'esercizio di tali poteri, per rendersi conto che il concetto di "sicurezza urbana" è legato a situazioni tipiche dei contesti cittadini, nell'ambito delle quali è più facile la proliferazione di vere e proprie attività criminali[26].

In secondo luogo, depongono nel senso indicato una pluralità di indici normativi che, pur non attenendo direttamente alle funzioni delle associazioni, dimostrano come il legislatore abbia dato per scontata l'attinenza prevalente, se non esclusiva, di tali funzioni all'ambito della sicurezza pubblica. Il potere di 'accreditamento', inizialmente intestato agli enti locali come soggetti costituzionali, è stato trasferito al sindaco personalmente. Ed il fatto che tale potere vada esercitato d'intesa con il prefetto, il quale del resto è titolare di ampie funzioni di controllo (sia per il controllo iniziale, sia per il "periodico monitoraggio") sulle associazioni, dimostra come si versi in campo affine a quello cui appartengono le funzioni sindacali di cui all'art. 54 TUEL[27]. Inoltre, nell'ambito in esame il prefetto opera previo parere del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza, che è organo ausiliario di consulenza per l'esercizio delle attribuzioni del prefetto come autorità provinciale di pubblica sicurezza. E non sorprende che, postosi su questa via, il legislatore abbia voluto attribuire poteri normativi al Ministro dell'interno, che di analoghi poteri di indirizzo è titolare appunto anche ai sensi del cit. art. 54. Né si può dimenticare che i destinatari delle segnalazioni dei volontari sono identificati specificamente nelle forze di polizia, anche statali, e non in altri organi pubblici (es.: i servizi sociali comunali), o che è previsto un tendenziale *favor* per le associazioni costituite tra ex-militari, ex-agenti delle forze dell'ordine ed in genere ex-dipendenti dei corpi dello Stato. Se si tiene conto dell'insieme di queste previsioni, sembra difficile negare che la *ratio legis* sia di promuovere e sostenere aggregazioni volontarie di cittadini il cui compito sarà quello di porsi in contatto con situazioni di degrado urbano e di possibile illegalità, per segnalarle alle forze di polizia, all'evidente scopo di prevenire la commissione di reati. Da qui il collegamento con le forze dell'ordine; da qui il *favor* per le associazioni composte da soggetti con determinati requisiti di professionalità; da qui l'intestazione delle potestà di controllo sull'attività di queste associazioni all'amministrazione della pubblica sicurezza, attraverso i suoi diversi organi.

Del resto, se le nuove norme non fossero strettamente connesse all'ambito della pubblica sicurezza, si porrebbe un dubbio radicale circa la loro costituzionalità, in relazione al riparto di competenze segnato dal vigente art. 117 Cost. ed in particolare dal suo co. 2, lett. h): dubbio che, per la verità, si affaccia in modo pressoché automatico, nel momento in cui si considera come il legislatore statale abbia dichiaratamente inteso imitare un legislatore regionale, quasi che tra le rispettive attribuzioni non esistesse, almeno in teoria, un confine dotato di qualche rilevanza costituzionale.

È noto come la competenza statale di cui alla cit. lett. h) sia incentrata, in continuità con quanto previsto anche prima della riforma costituzionale del 2001, sulla prevenzione dei reati e sul mantenimento dell'ordine pubblico[28]. Al di là di questo ambito, si estendono le funzioni di polizia amministrativa locale – che comprendono le "misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali" (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 159) – ed in genere tutte le funzioni di *welfare*, le quali hanno sempre anche lo scopo di prevenire, mediante il contenimento dei bisogni e del disagio sociale, forme di devianza più o meno diffusa. Il confine richiamato può apparire a tratti sfuggente. Tuttavia esso esiste: e ciò spiega perché l'intervento del legislatore regionale non possa mai avere una connotazione prettamente securitaria e perché – ciò che più interessa – interventi del legislatore statale possano considerarsi costituzionalmente legittimi solo nella misura in cui siano funzionali alla prevenzione dei reati ed alla tutela dell'ordine pubblico. Il che rafforza il convincimento che le norme in esame debbano necessariamente essere interpretate nel modo che si è detto: come disciplina della partecipazione di associazioni volontarie di cittadini ad attività

strumentali alla garanzia della pubblica sicurezza in ambito urbano. Entro questo perimetro, tali norme trovano un titolo costituzionale di competenza su cui fondarsi; se invece si dovesse rilevare che la legge – o l’interpretazione amministrativa della stessa – ha cercato di superare questo confine, ne scaturirebbero seri dubbi di legittimità costituzionale.

3. Le ambiguità della “sicurezza partecipata”

Il dibattito politico, in sede parlamentare ed anche sulla stampa, ha reso ampiamente note le ragioni che la maggioranza ha posto alla base delle sue proposte sulle ronde: tra l’altro, ci si è richiamati all’esigenza di controllare fenomeni che “in modo sbagliato” già esisterebbero e sarebbero anzi molto diffusi sul territorio nazionale[29] ed alla volontà di promuovere la cultura della legalità ed il senso civico[30]. Sono anche note le principali ragioni di critica dell’opposizione: tra queste, primeggia il timore che, in difetto della necessaria professionalità, la partecipazione di comuni cittadini alle funzioni di garanzia della sicurezza pubblica possa risultare inutile, se non proprio pericolosa[31].

In questa sede, interessa svolgere alcune considerazioni sulla formula della “sicurezza partecipata”, alla quale la maggioranza ha voluto ricondurre questo ed altri interventi della propria politica di ordine pubblico[32]. Questa formula, nelle parole del Ministro dell’interno, starebbe ad indicare la volontà di “consentire ai cittadini che lo vogliono fare liberamente di partecipare, secondo certe regole ben precise, al presidio e al controllo del territorio”[33].

Non si tratta, in verità, di una figura del tutto nuova. Questa stessa espressione era stata in precedenza collegata all’idea della c.d. “polizia di prossimità”[34], la quale però era stata considerata principalmente come una particolare modalità d’impiego delle forze di polizia, statali e locali[35]. Rispetto a questa impostazione, la proposta legislativa appena approvata compie un salto di qualità. Un conto è sensibilizzare i cittadini ai problemi della sicurezza e far sì che la polizia si avvicini ad essi, nei luoghi e nei contesti entro i quali essi le proprie attività quotidiane, per stabilire, anche in modo capillare e sistematico, una rete di contatti, da utilizzare per rilevare situazioni pericolose. Altro è che si sostengano aggregazioni volontarie di cittadini che hanno la precisa funzione di porsi direttamente, in prima persona, in contatto con le situazioni di degrado e di possibile illegalità, pur in assenza di competenze che vanno oltre la mera segnalazione delle situazioni medesime alle forze dell’ordine.

Per comprendere meglio le luci e le ombre della formula della “sicurezza partecipata” e degli specifici interventi che ad essa si vogliono ricondurre è utile fare qualche cenno a contesti stranieri, nei quali temi per molti versi analoghi sono da molti anni all’ordine del giorno nel dibattito istituzionale e scientifico.

Per limitarsi a cenni essenziali, dato che un esame approfondito della questione richiederebbe di spostarsi sul terreno del diritto penale e della criminologia, basterà ricordare come siano stati soprattutto gli studiosi anglosassoni ad individuare alcune linee di tendenziale mutamento nelle attività di “*policing*”, tra le quali primeggia la graduale pluralizzazione dei soggetti coinvolti e la conseguente erosione del monopolio dei corpi professionali pubblici, soprattutto statali, su tali attività[36]. Il principale fattore propulsivo di questa evoluzione è rappresentato dalla crescita, anche numerica, del settore dei servizi di sicurezza privati; ma non è stato sottovalutato nemmeno l’apporto di organizzazioni non imprenditoriali e di iniziative di volontariato, caratterizzate da una grande varietà di schemi strutturali ed operativi.

Molto vi sarebbe da dire su questo processo: sulle cause che ne sono alla base e sui problemi, anche costituzionali, che esso pone. Qui si vogliono ricordare soprattutto alcune delle zone d’ombra sulle quali la riflessione scientifica ha richiamato l’attenzione: in particolare, il rilievo secondo cui, più dei corpi pubblici di polizia, le organizzazioni private possono manifestare inclinazioni verso pratiche intrusive, preventive e non scevre da pregiudizi. Le iniziative basate sul volontariato, poi, sono particolarmente esposte al rischio di avere scarsa sensibilità per gli interessi e le ragioni delle fasce marginali e meno organizzate della società. Come è stato osservato, “*pluralized policing, under both commercial and community auspices, is only fictively consensual and democratic. Although it represents and empowers new groups, it does so on the*

basis of social interest rather than citizenship, and it provides haphazardly for the representation of all who might be affected by it[37].

Il discorso potrebbe essere ulteriormente allargato, se la riflessione si spostasse sul concetto più generale di “*community policing*”, che presenta anch’esso analogie con quelli di “sicurezza partecipata” e “prevenzione comunitaria”.

Di “*community policing*”, nel dibattito sulle recenti mutazioni delle funzioni e delle organizzazioni di polizia, si parla con particolare frequenza. Ciò avviene nonostante che il significato dell’espressione sia alquanto vago, potendo forse essere ricollegato con qualsiasi forma di promozione di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nell’identificazione dei problemi che dovrebbero richiamare l’attenzione della polizia e nella risposta agli stessi problemi[38]. Come si vede, una simile nozione si adatta quasi ad ogni tipo di attività di polizia. Essa porta inoltre con sé una certa efficacia persuasiva, dato che evoca l’idea di comunità ed i connotati di inclusione, consenso, comunicazione e partecipazione che la caratterizzano. Ma – e qui sta il punto – dietro il fascino di questa formula si nasconde una preoccupante ambiguità: la “comunità” alla quale ci si richiama può rivelarsi un concetto sfuggente ed illusorio dinanzi alla crescente eterogeneità della società contemporanea[39].

Finché la promozione e la garanzia della sicurezza rimangono all’interno delle istituzioni pubbliche, si potrà contare sulla capacità di queste istituzioni – anch’essa non infinita, beninteso, e non immune da difetti – di sintetizzare e comporre i diversi interessi sociali, evitando che quelli più forti e strutturati schiaccino gli altri: ad es., che la domanda di sicurezza di determinati gruppi sociali si traduca in una compressione della libertà di segmenti della popolazione politicamente meno forti e compatti. Ma quanto più spazio, in questo settore, si lascia all’autonomia privata, e magari ad un’autonomia mossa da precise ragioni ideologiche o rappresentativa degli interessi e dei punti di vista di una parte soltanto della società, tanto maggiore è il rischio che il volontariato per la sicurezza operi come catalizzatore di tensioni latenti: “*in circumstances where substantive social inequalities between different categories of citizens remain prevalent, active citizenship is a dangerous political game to play. For it may well expose and politicize conflicts between different sets of ‘needs’ and ‘rights’, without offering any just means of resolving them. This suggests that a politics of active citizenship, lacking principles of social justice, may turn out to be explosive*”[40].

È chiaro, in ultima analisi, perché la delicatezza degli interessi in gioco renda particolarmente problematica l’individuazione del grado, delle forme e dei limiti della collaborazione dei soggetti privati con quelli pubblici nelle attività riguardanti la sfera della sicurezza. Tale opera di contemperamento diventa tanto più difficile, quanto più debole è lo sforzo di analizzare i fattori politici, etici e giuridici che possono condizionare il successo di queste forme di cooperazione[41].

Alla luce di queste considerazioni, e dell’estrema cautela che esse consigliano di adottare nel campo in questione, il primo e più radicale difetto delle odierne iniziative italiane a favore della “sicurezza partecipata” è rappresentato dalla loro estemporaneità. Anche a voler lasciare da parte la questione dei poteri di ordinanza dei sindaci, lo stesso *iter legis* delle norme sulle ronde non pare aver lasciato adeguato spazio alla riflessione: lo dimostrano la durata relativamente breve e l’andamento precipitoso che hanno caratterizzato tale *iter*, nonché le numerose e non secondarie modifiche che, ciononostante, il testo iniziale ha subito; lo dimostrano, inoltre, la debolezza – per non dire quasi inesistenza – del quadro conoscitivo ed analitico che ha fatto da contorno all’elaborazione parlamentare, nonché infine la scarsa attenzione prestata ad apporti consultivi pur qualificati, come quelli del Consiglio superiore della magistratura o dei sindacati di polizia (anch’essi molto critici nei confronti delle norme in questione).

4. I primi commenti scientifici: preoccupazioni e rassicurazioni

Nei primi commenti giuridici, le proposte sulle ronde hanno suscitato reazioni diversificate.

Alcuni 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”[42]. Sulla stessa

linea, ma in modo più analitico, altri 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"[43]. Si tratta di toni preoccupati, che corrispondono del resto all'enfasi che sulle proposte in esame è stata posta dai sostenitori delle stesse, perlomeno in sede politica (ma anche nel processo di elaborazione in sede parlamentare, soprattutto nelle sue fasi iniziali, come si è visto).

Altri 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[44].

Molte delle osservazioni sviluppate dall'ultima opinione ricordata sono interessanti ed anche convincenti, specie per quanto riguarda l'analisi del grado di innovatività, in senso giuridico, delle norme considerate. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, esistono in effetti serie ragioni per essere preoccupati: ragioni che dipendono dalle considerazioni di ordine generale svolte al paragrafo precedente, ma anche dall'esame congiunto del contenuto delle norme e, soprattutto, dei problemi che la loro concreta applicazione potrà causare.

In primo luogo, dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico, l'affermazione secondo cui le norme in questione hanno come propri unici destinatari i sindaci va integrata con il rilievo per cui le stesse norme, allorché incidono sulla discrezionalità delle autorità locali di pubblica sicurezza, non possono non intervenire contemporaneamente anche sulla posizione giuridica soggettiva delle associazioni di volontariato potenzialmente interessate ad avviare collaborazioni con le autorità menzionate.

Al riguardo, è da dire innanzitutto che, per cogliere l'effettiva portata precettiva di queste norme, occorre qualche sforzo interpretativo[45]: il possesso dei requisiti previsti (anche di quelli che saranno previsti nel decreto ministeriale di attuazione) e l'iscrizione nell'apposito elenco provinciale sono certamente condizioni per potere avviare forme stabili di collaborazione con il sindaco e le forze di polizia, ma non è chiaro se abbiano anche profili ulteriori di rilevanza giuridica. In assenza di indici normativi inequivocabili, sarebbe arduo ritenere che la disciplina all'esame del Senato possa voler sottrarre (a singoli cittadini o) ad associazioni *non* iscritte in detti elenchi (e meno che mai ad associazioni che – sempre che ciò sia possibile – siano ipoteticamente iscritte negli elenchi ma non abbiano avviato forme di collaborazione con il sindaco) la facoltà di segnalare alle autorità situazioni di pericolo per la sicurezza o di disagio sociale.

Nondimeno, anche a voler seguire questa lettura, per così dire, minimalista delle norme in questione, non si può negare che, nel momento stesso in cui si disciplina il potere delle autorità locali di scegliere le associazioni con cui collaborare, si attribuisce rilevanza giuridica all'interesse delle associazioni stesse di avviare tali collaborazioni. Al contempo, si assegna a tale aspirazione un certo grado di garanzia, dato che si tracciano il perimetro ed i criteri di orientamento della discrezionalità delle autorità competenti nell'assumere le relative decisioni[46]. Questo interesse, poi, ha senza dubbio una natura prevalentemente morale, ma non

per questo si deve considerare di scarso rilievo: l'immagine pubblica di un'associazione cambia radicalmente, a seconda che essa si possa presentare, oppure no, come interlocutore istituzionale delle forze dell'ordine.

In secondo luogo, occorre considerare per che tipo attività le nuove norme chiedono, e quindi incoraggiano, la collaborazione delle associazioni. Sebbene sia vero che ai volontari non è assegnato alcun potere speciale – né di coercizione, né di identificazione, né di accertamento – ciò non basta ad escludere che costoro possano venire a trovarsi in circostanze tali da favorire o addirittura legittimare l'uso della forza. Il puro e semplice fatto di porsi alla ricerca di situazioni di degrado e potenziale illegalità per prenderne cognizione, anche se ciò avviene unicamente allo scopo di inoltrare segnalazioni alle forze dell'ordine, comporterà normalmente l'esposizione dei volontari al pericolo (reale o apparente) ed al contatto con soggetti (che i volontari potrebbero percepire, e forse trattare, come soggetti) marginali o devianti. Già questo è un fattore di rischio, che potrà facilmente esporre operatori non professionali alla tentazione di un uso arbitrario della violenza. Ma è facile immaginare che i volontari possano talora trovarsi, o perlomeno sentirsi, nella necessità di fare uso della forza per reazione a comportamenti – anche solo putativamente – violenti o minacciosi[47]. Né si può sottacere la preoccupazione che le attività di vigilanza delineate dalle norme in esame possano offrire non sporadiche occasioni per venire a contatto con i reati (o con situazioni apparentemente riconducibili a reati) per i quali l'art. 383 cod. proc. pen. consente a chiunque, e quindi anche ai privati, di procedere all'arresto in flagranza[48].

In sintesi, è vero che non si attribuiscono alle ronde poteri speciali; ma si creano, o comunque si promuovono, condizioni in cui i vigilanti potranno essere indotti all'uso della forza, anche nell'ambito delle facoltà di difesa o intervento previste dal diritto comune. È per questo che l'esistenza di un sistema di limiti e controlli sulle caratteristiche di queste associazioni e sulla loro attività rappresenta non già un'iperfetazione, ma invece il livello minimo indispensabile di garanzia contro l'incombente rischio di degenerazioni.

In terzo luogo, se, come pare, le norme in esame non hanno l'effetto di riservare alle associazioni selezionate da sindaci e prefetti la facoltà di formulare segnalazioni alle forze di polizia, deve convenirsi sul rilievo che nessuna norma giuridica vieta a privati cittadini, singoli o associati, di individuare sul territorio urbano situazioni di degrado o di rischio per la sicurezza e di segnalarle alle autorità[49].

Tuttavia, la portata dell'intervento legislativo in esame, che può effettivamente apparire limitata, deve essere considerata al lume di un duplice rilievo. Da un lato, per quanto noto, le principali esperienze di ronde già attive sembrano essere nate non in modo del tutto autonomo, ma in collaborazione con le istituzioni pubbliche e, più in particolare, sotto gli auspici di alcune amministrazioni locali: il legislatore ha quindi inteso regolare il fenomeno nella dimensione concreta che esso risulta avere attualmente assunto. Dall'altro lato, non si può negare che, ove il desiderio di alcuni privati cittadini di mettersi alla ricerca di situazioni di possibile illegalità o degrado li spingesse a dar vita a vere e proprie “*citizen patrols*” spontanee, si presenterebbero gli stessi rischi ricordati sopra. Un primo strumento per gestire questi rischi può forse essere reperito in un'accorta applicazione delle norme vigenti che limitano la libertà di riunione, tenuto conto del fatto che ogni riunione deve essere pacifica e che inoltre la libertà di riunione, ed anche la libertà di dar vita a riunioni itineranti, in luogo pubblico può subire limitazioni nei casi previsti dall'art. 17, co. 3, Cost.[50]. Ove questi strumenti si rivelassero inadeguati, nulla esclude che il legislatore possa prendere in considerazione tali fenomeni, approvando norme *ad hoc*.

Soprattutto, si deve considerare che una cosa è incoraggiare un'attività privata, attribuendole formali patenti di benemeranza civica, istituzionalizzandone lo svolgimento e raccordandola organicamente con l'attività delle autorità pubbliche. Ben altra cosa è lasciare che un simile comportamento privato abbia luogo come puro e semplice esercizio di una delle libertà garantite dall'ordinamento, nel rispetto dei limiti che a ciascuna libertà sono posti anche attraverso norme di carattere generale, le quali dovrebbero essere sufficientemente ampie e flessibili da assicurare che, in tutti i casi, sia possibile contemperare razionalmente i diversi valori in gioco ed evitare che

alcuni tra questi siano messi a repentaglio.

5. Un problema specifico: il d.lgs. n. 43 del 1948 e le ronde ‘colorate’

Oltre a quelli richiamati nel paragrafo precedente, le norme sulle ronde sollevano anche altri ordini di problemi. Nelle pagine che seguono, si vuole richiamare in particolare l'attenzione sul pericolo che, soprattutto al momento della loro concreta applicazione, le norme in questione possano fornire l'occasione per alcune più o meno surrettizie violazioni del d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43[51].

È vero che non esiste alcuna connessione giuridica diretta tra la disciplina delle ronde e quella relativa alle c.d. associazioni paramilitari[52]: quest'ultima vale, già oggi, per tutte le associazioni, operino esse in accordo con le autorità oppure in modo del tutto autonomo.

Ma nemmeno si può negare che il genere di attività che si intende affidare ai volontari della sicurezza sia o possa essere, nella sua dimensione concreta, particolarmente esposto al rischio di interferire con le norme di attuazione del divieto posto dall'art. 18, co. 2, Cost., per vari ordini di ragioni: 1) perché, come si è detto, è tutt'altro che imprevedibile l'eventualità che i volontari si trovino in situazioni di pericolo e, pertanto, è probabile che essi si organizzino, magari anche solo informalmente, per far fronte a queste situazioni; 2) perché è naturale che, nel corso della loro attività, i volontari debbano rendersi riconoscibili al pubblico e, quindi, indossare divise o accessori equivalenti, che rappresentano però un oggetto ‘sensibile’ ai sensi del d.lgs. n. 43; 3) perché infine, per quanto noto, un particolare interesse per il volontariato a favore della sicurezza è stato manifestato proprio da organizzazioni con precise connotazioni politiche, talora poco rassicuranti, giacché legate a certe particolari idee sull'ordine pubblico e su ciò da cui la società dovrebbe difendersi[53].

Come è noto, l'art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948 vieta la promozione, l'organizzazione la direzione ed anche la semplice partecipazione ad associazioni di tipo militare che “perseguono, anche indirettamente, scopi politici” e precisa, inoltre, che il carattere militare consiste principalmente nell'organizzazione di tipo gerarchico-militare dell'associazione ed in un'organizzazione della stessa “atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia”.

L'uso di gradi o uniformi non è di per sé decisivo, ma può essere considerato un indice del carattere gerarchizzato dell'associazione.

Il fatto che l'art. 1, come l'art. 18, co. 2, Cost., si riferisca anche ad associazioni con finalità politiche indirette sta a significare la volontà dei Costituenti di colpire anche le associazioni che, com'è inevitabile che accada, quelle finalità perseguono in modo non aperto[54]. Se si mettono a raffronto la fattispecie di cui (all'art. 18, co. 2, Cost. ed) all'art. 1 del d.lgs. n. 43, da un lato, e le fattispecie di associazionismo eversivo contemplate dal codice penale (artt. 270 ss.; artt. 305 ss.), si ricava la conferma della perdurante validità di una risalente osservazione di Costantino Mortati. La volontà del Costituente e del legislatore del '48 era quella di “eliminare le manifestazioni di attività, che, pur non rivestendo le caratteristiche suscettibili di farle ricadere nelle fattispecie previste dal codice penale, si presentassero tuttavia come idonee a turbare il normale procedimento di formazione delle convinzioni politiche dei cittadini”[55]. Il problema non è, dunque, solo quello di vietare associazioni che, pur non praticando attualmente la violenza, sono in grado, per le loro caratteristiche intrinseche, di passare senza difficoltà all'uso della forza. Ciò che si vuole evitare è la pura e semplice associazione della finalità politica con la suggestione che è propria della forza e della esibita attitudine a farne uso[56]. L'unica organizzazione che persegue fini politici e che è legittimata, per il conseguimento di questi fini, a fare uso della forza è lo Stato[57].

Non si può escludere che le ronde possano avere sin dall'inizio, oppure acquisire successivamente, magari ‘sul campo’, i caratteri di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948. Molto dipende, oltre che dalle regole statutarie che le associazioni vorranno darsi, dal modo in cui di fatto esse gestiranno la propria attività. Certamente, un mero controllo delle finalità associative risultanti dallo statuto non sarà sufficiente ad assicurare che l'associazione non persegua scopi politici: come si è detto, la stessa formulazione dell'art. 18 Cost. impone un controllo più

penetrante e concreto. Ed anche quanto al metodo militare occorrerà avere riguardo alle modalità effettive con cui i membri delle associazioni opereranno: l'esistenza di una, pur rudimentale, 'catena di comando' all'interno delle singole pattuglie, oppure eventuali forme di addestramento degli associati all'uso della forza, anche sotto il pretesto della preparazione all'autodifesa, sono tutte circostanze valutabili per verificare l'applicabilità del cit. art. 1.

La linea che separa, in questi casi, l'esercizio di un diritto costituzionale dalla commissione di un reato può essere, a tratti, poco nitida. Non contribuisce alla chiarezza dei concetti il fatto – in sé, senz'altro felice – che la giurisprudenza in argomento sia piuttosto scarsa. La nota sentenza della Corte cost. n. 26 del 1976 non si è affatto occupata dell'art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948: la questione era stata sollevata, lì, sugli artt. 2 e 3 del decreto.

Da una sommaria ricerca, il caso più importante in cui è stata ipotizzata l'applicabilità dell'art. 1 pare essere stato quello relativo all'associazione "camicie verdi" o "guardia nazionale padana": si tratta del procedimento promosso dalla Procura della Repubblica di Verona[58], noto anche per le diverse questioni che in relazione ad esso sono state sollevate in tema di immunità parlamentare nazionale[59] e comunitaria[60]. L'atto più interessante, ai nostri fini, è la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Verona. Essa si sofferma, in verità, prevalentemente sulle presunte intenzioni eversive della "guardia nazionale padana" e dei cosiddetti "governo" e "parlamento della repubblica federale padana". Oltre a questo, però, si sottolineano anche alcune circostanze di fatto che, per come sono descritte e ragionando puramente in astratto, sembrerebbero poter corrispondere sia al carattere paramilitare dell'organizzazione in questione, sia alla volontà dei suoi aderenti di presentarsi al pubblico come "i veri tutori politici dell'ordine pubblico" (questo era uno degli "esempi operativi" indicati in un documento acquisito presso il responsabile locale del Trentino Alto Adige). A quanto risulta dalle informazioni riportate nella richiesta di rinvio a giudizio, una delle principali attività dell'associazione era appunto l'organizzazione di "ronde padane". Né sfuggiva agli aderenti all'organizzazione il parallelismo che era possibile tracciare con gli *Schuetzen* tirolesi: un precedente che ci si riservava di far valere per rivendicare la legittimità dell'associazione[61].

Quanto potrebbero avvicinarsi a questo modello operativo le associazioni di volontari per la sicurezza? E quanto questo modello operativo può ritenersi compatibile con l'art. 1 del d.lgs. n. 43 del 1948?

Non privo di importanza è anche l'art. 2 del d.lgs. n. 43 del 1948, in virtù del quale "alle associazioni od organizzazioni dipendenti o collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politiche è vietato di dotare di uniformi o di divise i propri aderenti".

Tale norma rappresenta la (ovviamente tardiva) recezione in Italia di un indirizzo molto diffuso nella legislazione europea degli anni '30. Nel tentativo di contenere la patologia dell'associazionismo politico, infatti, tutte le principali democrazie occidentali adottarono quelle che la dottrina anglosassone chiama "*blouse laws*". Anche nella Germania di Weimar si tentò di arginare l'avanzata del nazismo e la militarizzazione strisciante della militanza politica mediante norme di questo tipo: ma il fatto che non si colpisse con sufficiente energia, oltre al simbolismo esteriore, anche l'effettiva militarizzazione dei partiti contribuì a rendere queste leggi del tutto inefficaci. In altri Stati europei, il divieto di portare uniformi si diffuse tra il 1933 ed il 1934; in Gran Bretagna, fu introdotto dal Parlamento all'unanimità con il *Public Order Act* del 1936 (1 Edw. 8 & 1 Geo. 6 c. 6), dopo i disordini causati dal pur ultraminoritario movimento delle camicie nere di Sir Oswald Mosley (la *British Union of Fascists*), ma fu applicato anche negli anni '70 contro il movimento indipendentista irlandese[62]. È degno di nota come la disciplina britannica vieti non solo di indossare, in incontri e luoghi pubblici, uniformi rappresentative dell'appartenenza a qualsiasi organizzazione politica, ma anche di indossare in pubblico uniformi in tutti i casi in cui così facendo si voglia dare risalto esteriore alla volontà promuovere un obiettivo politico[63]. È notevole anche come la legge ometta di definire il concetto di uniforme, al preciso scopo di non lasciar fuori nessuna delle varianti concretamente possibili: per stabilire se la norma sia applicabile o no, si devono tenere presente tutte le circostanze concrete dei singoli

casi, oltre all'evidenza storica di una connessione tra i capi di abbigliamento, o gli accessori, indossati ed una determinata opinione politica[64].

Tornando all'art. 2 del d.lgs. n. 43, occorre osservare che esso rappresenta non tanto una immediata attuazione dell'art. 18 Cost.[65], quanto uno sviluppo della sua *ratio*, che porta ad un grado più elevato sia l'anticipazione della soglia di tutela contro la possibile degenerazione violenta dell'attività politica, sia la prevenzione di ogni forma di suggestione che può essere esercitata dalle uniformi, le quali sono uno degli attributi esteriormente più riconoscibili delle organizzazioni inquadrare gerarchicamente, in generale, e di quelle militari, in particolare. Come è stato osservato, le uniformi "creano da un lato una sensazione di sicurezza in chi le veste, dall'altro un sentimento di insicurezza in chi le vede indosso a persone che non hanno nulla a che vedere con il monopolio statale della forza"[66].

È comprensibile, pertanto, che le associazioni cui si riferisce l'art. 2 siano descritte in termini particolarmente ampi: il divieto non è, infatti, riferito ai partiti (alle associazioni che perseguano direttamente o indirettamente fini politici), ma a tutte le associazioni od organizzazioni da essi "dipendenti" o ad essi "collegate", a qualsiasi titolo. La latitudine della formula è tale, che è apparsa contraddittoria l'eccezione prevista al co. 2 (per le organizzazioni culturali o ricreative collegate ai partiti), la quale si presta a facili elusioni del divieto di cui al co. 1[67], ma comunque non è in questa sede rilevante. Per lo stesso motivo, è stata considerata troppo superficiale la rapida motivazione con cui, nella cit. sentenza n. 26 del 1976, la Corte costituzionale ha ritenuto di escludere che l'art. 2 potesse trovare applicazione con riferimento agli *Schuetzen*, omettendo ogni effettiva analisi sulle connotazioni politiche della loro organizzazione[68].

Se dunque all'art. 2 del d.lgs. n. 43 del 1948 si deve riconoscere il significato corrispondente alla sua lettera ed al suo spirito, ne consegue che il divieto di distribuire uniformi varrebbe, ad esempio, anche per un'associazione che si definisca statutariamente apartitica e apolitica, ma che poi figuri tra i soggetti autorizzati dai Comuni ad effettuare affissioni di propaganda elettorale indiretta[69]. Si possono immaginare anche altre forme di collegamento: la consonanza ideologica, anche allorché essa affiori sul piano genericamente culturale e non su quello specificamente politico-partitico; la partecipazione di esponenti delle associazioni, magari con responsabilità direttive, alla vita dei partiti; etc. Più frequenti, sistematiche e rilevanti saranno queste od altre simili forme di collateralismo, più consistenti saranno gli elementi di fatto per sostenere l'applicabilità all'associazione in questione dell'art. 2 del d.lgs. n. 43 del 1948.

Come si è già detto, il punto di contatto tra le associazioni di volontari cui si riferisce la disciplina delle ronde e la fattispecie evocata dall'art. 2 del d.lgs. n. 43 del 1948 è evidente.

È difficile pensare che le associazioni deputate a collaborare con le forze dell'ordine non debbano essere dotate di qualche genere di contrassegno riconoscibile dal pubblico. Ma – qui sta il punto – se queste associazioni sono a qualsiasi titolo collegate con movimenti politici, allora i contrassegni che i loro appartenenti eventualmente indossino durante le attività di 'ronda' non devono in alcun modo segnalare l'identità od il colore *lato sensu* politico delle associazioni stesse. Se l'uso di qualsiasi tipo di abbigliamento caratteristico (pettorine, berretti, bracciali, camicie etc.) fosse ritenuto utile o necessario, tali uniformi dovrebbero essere concepite unicamente allo scopo di segnalare il rapporto di collaborazione tra le associazioni in questione e le autorità pubbliche: i volontari dovrebbero essere identificati come 'volontari al servizio del comune X', non come 'volontari appartenenti all'associazione Y', perlomeno se l'associazione Y è a qualsiasi titolo collegata con un'organizzazione politica.

Se e quando le disposizioni qui esaminate fossero promulgate, sarebbe molto opportuno che dei problemi richiamati si facesse carico il Ministro dell'interno, nel regolamento di disciplina del fenomeno che esso dovrebbe adottare. È difficile immaginare che il regolamento possa discostarsi dall'impostazione del testo licenziato dal Parlamento ed imitare la legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 2003 nel porre in primo piano il rapporto diretto tra sindaco e volontari, relegando in una posizione secondaria il ruolo delle associazioni. Tuttavia, ed anzi a maggior ragione, sarebbe opportuno, per evitare ogni rischio di interferenza con il d.lgs. n. 43 del

1948, escludere dalla possibilità di collaborazione con i sindaci tutte le associazioni con fini politici diretti o indiretti, nonché tutte le organizzazioni a qualsiasi titolo collegate con le dette associazioni. Sarebbe inoltre opportuno – anche qui sulla falsariga della cit. legge regionale – prescrivere che i soggetti coinvolti nelle attività di controllo poste in essere dalle associazioni autorizzate debbano indossare i contrassegni approvati dal sindaco e dal prefetto (e solo quelli, senza contrassegni ulteriori), avendo cura di precisare che non è consentito a nessuno, sindaci compresi, autorizzare l’uso di contrassegni che possano essere caratterizzati da qualsiasi significato anche latamente politico.

Poco importa, naturalmente, se tali regole facessero decrescere l’appetibilità di simili iniziative per alcune delle associazioni potenzialmente interessate, le quali perderebbero in tal modo la possibilità di farsi riconoscere dal pubblico, nella loro identità politica, come ‘tutori dell’ordine’ legalmente accreditati. Il volto della pubblica sicurezza deve essere istituzionale, uniforme e neutrale. Non c’è spazio, specialmente in questo campo, per camicie multicolori.

[1] D.d.l. A.S. n. 733, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, presentato il 3 giugno 2008. Per una prima valutazione complessiva di questo testo, nella versione elaborata dalle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato e presentata all’assemblea nel novembre 2008, v. V. D’Ambrosio, *Il pacchetto sicurezza: un’occasione sprecata*, in *Astrid online* (<http://www.astrid-online.it>).

[2] Emendamento 18.0.13, Bricolo, Mauro, Bodega, Mazzatorta e Vallardi: cfr. allegato al resoconto della seduta n. 27 del 4 novembre 2008.

[3] Cfr. art. 256-*bis* del r.d. 6 maggio 1940, n. 635, introdotto dal d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153.

[4] Parere sez. cons. Atti normativi 21 aprile 2008, n. 1247/2008.

[5] Emendamento 18.0.13, testo 2: cfr. allegato al resoconto della seduta n. 29 del 5 novembre 2008.

[6] Emendamento 46.103, Casson, e altri: cfr. allegato A al resoconto della seduta n. 143 del 5 febbraio 2009.

[7] Emendamento 46.500 dei relatori: *ibidem*.

[8] Secondo M. Cecchetti e S. Pajno, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it* (<http://www.federalismi.it>), 3, il fatto che si parli di associazioni tra “cittadini” vale ad escludere che a tali associazioni possano unirsi apolidei e stranieri, anche comunitari. Se così fosse, si potrebbe porre qualche problema di costituzionalità, dato che il riferimento ai soli cittadini contenuto nell’art. 18 Cost. non significa che la disciplina della libertà di associazione degli stranieri sia rimessa al totale arbitrio del legislatore, anche tenuto conto delle convenzioni internazionali che la garantiscono (v. al riguardo M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova 1997, 401 ss.; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001, 223 ss.; M. Ruotolo, *La libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, vol. II, Torino 2001, 500 ss.).

[9] La formulazione normativa in questione è probabilmente dovuta a ragioni tecniche (la necessità di intervenire sul testo dell'emendamento già presentato), ma risulta infelice. In primo luogo, nonostante il tenore letterale (“i sindaci (...) possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati”), è chiaro che il divieto di portare armi può essere logicamente riferito non tanto (o perlomeno non solo) all'associazione in sé e per sé (all'atto costitutivo dell'organizzazione o all'organizzazione nella sua dimensione giuridica), quanto piuttosto alle attività poste concretamente in essere dagli associati per il conseguimento dei fini sociali. In secondo luogo, come è stato sottolineato dal Consiglio superiore della magistratura nel suo parere di cui alla nota seguente, la formula prescelta “non è tale da fugare ogni dubbio sull'utilizzazione di strumenti, non definibili armi in senso proprio, ma comunque atti ad offendere e a compiere atti di coercizione fisica”. È tuttavia chiaro almeno il divieto per i volontari di utilizzare qualsiasi tipo di arma in senso proprio, compresi gli *spray* urticanti (che sono considerati dalla giurisprudenza armi comuni da sparo: Cass. sez. I, 14 novembre 2007, n. 44944, e 9 gennaio 2006, n. 21932; fanno eccezione i soli, specifici modelli per i quali la commissione consultiva per il controllo delle armi abbia accertato, ai sensi dell'art. 2 della legge 18 aprile 1975, n. 110, l'assenza di attitudine all'offesa). È opportuno ricordare che la sent. Corte cost. n. 79 del 1982, nell'interpretare il concetto di ‘arma impropria’ di cui all'art. 4, co. 2, della legge 18 aprile 1975, n. 110, ha ritenuto che esso possa legittimamente abbracciare ogni strumento caratterizzato da idoneità all'offesa della persona, quando sia non equivoco il proposito di arrecare tale offesa, desumibile dalle circostanze di tempo e di luogo e dalla mancanza di motivi che giustifichino il porto degli strumenti fuori dall'abitazione privata (questa interpretazione, peraltro, è stata anche di recente criticata per l'ampia discrezionalità che lascia all'autorità di pubblica sicurezza: G. Tarli Barbieri, sub art. 17, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino 2006, 391).

[10] Il decreto-legge è stato oggetto di un parere del Consiglio Superiore della Magistratura (delibera del 2 aprile 2009: il testo è reperibile in *Astrid* online, all'indirizzo <http://www.astrid-online.it>), fortemente critico sul punto qui in esame (v. par. D: “Piano di controllo del territorio anche attraverso i volontari della sicurezza”). Si noti come anche dietro la trasfusione delle proposte in esame in questo decreto stia la spinta politica della Lega Nord: cfr., nel resoconto della seduta della Camera dei deputati n. 135 del 18 febbraio 2009, la risposta del Ministro dell'interno all'interrogazione n. 3-00389 degli onn. Melchiorre e Tanoni (“Per quanto riguarda le cosiddette ronde, lei ha fatto riferimento a un decreto-legge che porterò in Consiglio dei ministri venerdì prossimo”). Del resto, come ricordato da G. Brunelli, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzionale.it>), 1 nota 3, in occasione dell'approvazione della legge di conversione del d.l. n. 11, sempre la Lega Nord ha presentato due ordini del giorno, accolti dal Governo, che prevedevano la riproposizione delle norme sulle ronde nel corso dell'esame del d.d.l. A.C. n. 2180 (v. *infra*).

[11] Poiché la norma (v. ora art. 3, co. 43, A.S. n. 733-B) parla semplicemente di un “decreto del Ministro dell'interno” e poiché il contenuto di tale decreto è indubbiamente normativo (vincolante, generale ed astratto), sembrerebbe che il decreto in questione sia un regolamento ministeriale, da adottare nel rispetto della procedura di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

[12] Anche questa previsione non è un capolavoro di chiarezza: non si comprende, ad es., se per consentire l'erogazione di contributi pubblici sia richiesta una presenza totalitaria, prevalente o anche solo parziale dei soggetti appartenenti alle categorie elencate.

[13] Emendamento 3.100 al d.d.l. A.C. 2180-A: vedi allegato A al resoconto della seduta n. 175 della Camera dei deputati del 12 maggio 2009. Cfr. l'art. 3, co. 40 ss., del testo approvato alla Camera il 14 maggio 2009, trasmesso al Senato (A.S. n. 733-B) e da questo poi definitivamente approvato.

[14] Cfr. il *dossier* del Servizio studi del Senato contenente le schede di lettura al d.d.l. A.S. n. 733-B (*dossier* n. 127 del maggio 2009, a cura di V. Giannusso e S. Marci), pag. 317, dove si danno anche alcune informazioni ed alcuni riferimenti sull'attuale consistenza di questi fenomeni.

[15] Cfr. intervento dell'on. Lenzi, nella corso della seduta della Camera n. 160 del 7 aprile 2009, su alcune risalenti forme di collaborazione dei cittadini alla garanzia della sicurezza urbana nella città di Bologna. Tra le forme di

collaborazione di soggetti privati alla garanzia della sicurezza pubblica in ambito regionale, uno degli istituti più caratteristici è quello dei barracelli in Sardegna: si tratta di organizzazioni di guardie rurali, la cui funzione prevalente – anche se non esclusiva – è quella di prevenire alcuni reati (furti, incendi, abigeato) mediante attività di vigilanza (v. Cass. sez. I, 25 giugno 2002, n. 9253, in *Giust. civ. Mass.* 2002, 1090). Le compagnie barracellari, che peraltro uniscono alla funzione di sorveglianza anche una funzione di assicurazione della proprietà privata contro i danni, affondano le proprie radici nell'antico diritto consuetudinario sardo ed erano certamente attive, come attestano le fonti dell'epoca, nel periodo aragonese, allorché esse supplirono all'inefficienza delle istituzioni pubbliche nella tutela dei diritti dei sudditi (cfr. F. Ledda, voce *Barracelli*, in *Nss. Dig. It.*, II, Torino 1957, 276 ss.). La perdurante vitalità di questo singolare istituto è testimoniata dal fatto che, mentre a livello statale la disciplina delle compagnie barracellari è ancora affidata al r.d. 14 luglio 1898, n. 403, la disciplina regionale in materia è molto più recente (l.r. 15 luglio 1988, n. 25). Va comunque precisato che tale disciplina, anche per il suo grado di analiticità e per la fitta rete di rapporti che essa stabilisce tra le compagnie barracellari e le istituzioni locali, presenta caratteristiche peculiari e non sembra agevolmente paragonabile alle norme al cui esame sono dedicate queste pagine. Del resto, benché l'adesione alle compagnie barracellari avvenga nel rispetto del principio del volontariato (art. 8 l.r. n. 25 del 1988), le compagnie percepiscono pagamenti per i loro servizi e possono ripartire utili tra i propri membri (art. 18 l.r. n. 25 del 1988).

[16] Cfr. ad es. la risposta del Ministro dell'interno all'interrogazione n. 3-004343 dell'on. Nucara, nel resoconto della seduta della Camera dei deputati del 18 marzo 2009: “ci siamo ispirati – e ci ispiriamo – anche a esperienze e buone prassi che sono state sviluppate in questi anni da alcuni comuni (...) e in particolare da una regione che ci ha preceduto nella regolamentazione di queste attività, la regione Emilia-Romagna, che ha regolamentato questa attività – l'utilizzazione di associazioni a fianco delle forze dell'ordine – con una legge regionale del 2003, che ha istituito e regolamentato proprio i pattugliamenti di cittadini sul territorio”.

[17] C. Braccesi, *Una nuova legislazione nazionale e regionale*, in *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna*, nono rapporto annuale (2003), Quaderni di Cittàsicure n. 28, 236.

[18] *Ibidem*, 237.

[19] L.r. n. 24 del 2003, art. 8, co. 2 e 3. È possibile stipulare convenzioni con associazioni di volontariato “a condizione che dette associazioni non prevedano nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, opinioni politiche e condizioni personali o sociali”.

[20] Si noti che nel suo cit. parere, il CSM ha, tra l'altro, stigmatizzato l'assenza nel d.l. n. 11 del 2009 di “ogni requisito negativo preclusivo della partecipazione alle associazioni, come quelli di essere stati condannati per reati di violenza o per il compimento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”. Ma anche questa indicazione è rimasta senza seguito nei lavori parlamentari.

[21] Delibera della Giunta regionale 14 febbraio 2005, recante “direttiva in applicazione dell'art. 8 della legge regionale n. 24/2003”, n. prog. 279/2005, n. ord. 75, n. prot. SPS/05/3013, par. “Individuazione e impiego dei volontari - Individuazione”.

[22] *Ibidem*, par. “Individuazione e impiego dei volontari – Segni distintivi”.

[23] Nella risposta all'interrogazione ult. cit., tra l'altro, il Ministro dell'interno afferma che nel decreto di attuazione delle norme in esame sarà previsto “l'obbligo della formazione”, in linea con quanto previsto dall'art. 8, co. 2, lett. c), della l.r. n. 24 del 2003.

[24] Cfr. ancora l.r. n. 24 del 2003, art. 8, co. 1.

[25] Delibera 14 febbraio 2005, cit., par. “Finalità ed obiettivi”. La stessa delibera (par. “Potere di accertamento”) si premura di puntualizzare che i volontari non sono titolari di alcun potere di accertamento o contestazione: il riferimento alle segnalazioni che i volontari possono indirizzare alla polizia locale è formulato appunto per precisare che solo in questo tipo di attività si può esprimere la collaborazione con la polizia locale nella repressione delle violazioni di leggi e regolamenti. Per rimarcare ulteriormente la limitatezza del ruolo dei volontari, sotto il profilo considerato, si aggiunge infine che “spetta alla polizia locale di riferimento ogni decisione sull’eventuale utilizzo delle segnalazioni per i fini propri di istituto”.

[26] Si veda l’art. 2 del decreto e l’analisi dello stesso in G. Meloni, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in *Federalismi.it*, 4 s. La continuità di indirizzo politico tra l’introduzione di questo potere di ordinanza e la disciplina delle c.d. ronde è pacifica: cfr. G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde*, cit., 2 s. (e v. anche la risposta del Ministro dell’interno alla cit. interrogazione n. 3-00434).

[27] Una cifra caratterizzante di questi poteri è proprio la collaborazione a vario titolo che il loro esercizio richiede al sindaco ed al prefetto. Nella versione originaria dell’art. 54, il prefetto poteva sostituirsi al sindaco inadempiente nell’esercizio delle sue funzioni di ufficiale di governo e, si riteneva, poteva anche, quale autorità gerarchicamente sovraordinata al sindaco nelle attività di pubblica sicurezza, impartire direttive ed adottare provvedimenti di secondo grado relativi alle funzioni stesse (R. Carpino, sub art. 54, in *L’ordinamento degli enti locali*, a cura di M. Bertolissi, Bologna 2002, 305). Nella versione vigente dell’art. 54, al prefetto sono espressamente assegnati poteri sia sostitutivi, sia ispettivi ed al Ministro dell’interno, quale organo di vertice dell’amministrazione della pubblica sicurezza, il potere di adottare atti di indirizzo.

[28] La questione è invero più complessa: v. da ultimo, al riguardo, P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni* 2007, 124 ss.; E. Balboni, *La sicurezza tra Stato, Regioni ed Enti locali. Dalla pubblica sicurezza come paradigma dell’ordine pubblico escludente alla sicurezza sociale inclusiva*, relazione al cit. convegno *I diversi volti della sicurezza*, in corso di pubblicazione.

[29] Cfr. dichiarazioni on. Lussana, Commissione Giustizia della Camera, seduta del 25 febbraio 2009.

[30] Cfr. dichiarazioni sen. Vizzini, seduta n. 88 del Senato, 11 novembre 2008, e sen. Vallardi, seduta n. 90 del Senato, 12 novembre 2008.

[31] Cfr. gli interventi dei senn. Carofiglio e Maritati, sedute del Senato nn. 90 e 94 del 12 e 18 novembre 2008.

[32] Cfr. ancora dichiarazioni on. Lussana, Commissione Giustizia della Camera, seduta del 26 febbraio 2009. Raggugli su tale concetto e sugli altri interventi riconducibili allo stesso, oltre che sul concetto per molti aspetti equivalente di “prevenzione comunitaria”, anche in G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde*, cit., 3 s.

[33] Risposta del Ministro dell’Interno alla cit. interrogazione n. 3-004343.

[34] V. direttiva del Presidente Consiglio dei ministri 12 marzo 2007, par. 5.3: “L’azione per la sicurezza contro la microcriminalità, così come contro la grande criminalità organizzata sull’insieme del territorio nazionale deve essere determinata e costante, intensificando l’attività di prevenzione e il coinvolgimento dei soggetti sociali e economici presenti sul territorio (“sicurezza partecipata”), rafforzando la “polizia di prossimità” e ammodernando e potenziando le forze di polizia sia dal punto di vista organizzativo che tecnologico”.

[35] V. ad es. legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 31, co. 7, sui “modelli di polizia di prossimità”.

[36] V. ad es. D.H. Bayle e C.D. Shearing, *The future of policing*, in *Law and Society Review*, 30, n. 3 (1996), 585 ss. V. anche L. Johnston, *The rebirth of private policing*, London-New York 1992, 137 ss., sulle varie forme di impegno civico a favore della sicurezza, sia quelle che godono di un certo grado di riconoscimento da parte delle autorità pubbliche, sia quelle completamente spontanee (v. sp. 166 ss. sulle ronde private spontanee).

[37] D.H. Bayle e C.D. Shearing, *The future of policing*, cit., 597.

[38] Cfr. T. Newburn e R. Reiner, *Policing and the Police*, in *The Oxford Handbook of Criminology*, a cura di M. Maguire, R. Morgan e R. Reiner, Oxford-New York 2007, 928 s. Secondo T. Williamson, *Editorial*, in *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15 (2005), 153, il “community policing” è “the preferred policing style in the UK and many other countries”.

[39] *Op. loc. ult. cit.*. V. anche L. Johnston, *From ‘Community’ to ‘Neighbourhood’ Policing: Police Community Support Officers and the ‘Police Extended Family’ in London*, *ibidem*, 242. Un’analisi critica della retorica comunitaristica nel dibattito sulla sicurezza pubblica si trova anche in N. Lacey e L. Zedner, *Discourses of Community in Criminal Justice*, in *Journal of Law and Society*, 22, n. 3 (1995), 301 ss.: v. sp. 307, ove si osserva come “the idea of community, with its nostalgic evocation of a pre-modern world of fixed meanings, stable identities, and settled lives acquires salience in political rhetoric at precisely the moment of social development furthest removed from the conditions of pre-modern societies”. Nel recente dibattito italiano sulle ronde preoccupazioni analoghe sono già emerse: v. G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde*, cit., 4 s. ed ivi ulteriori riferimenti. Con le considerazioni svolte nel testo non si vuole in alcun modo affermare che il diritto costituzionale sia, o debba essere, indifferente o impotente rispetto alla crescente frammentazione della società: v. anzi, al riguardo, le cospicue considerazioni di L. D’ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, sp. par. 4, ove si sottolinea come la vocazione naturale del diritto costituzionale è appunto quella di comporre le istanze pluralistiche in un quadro unitario. Ma è evidente che nello specifico ambito considerato in questa sede, sia per la delicatezza degli interessi in gioco, sia per le tecniche mediante le quali su quegli interessi si interviene, è necessaria particolare cautela, proprio per evitare di allargare ed approfondire i *clivages* sociali, culturali etc. già esistenti.

[40] Si tratta di alcune delle considerazioni con cui L. Johnston, *The rebirth of private policing*, cit., 223 s., conclude il suo saggio.

[41] Cfr. *ibidem*, 157. Il problema non risulta superato nemmeno nel mondo anglosassone, in cui continua ad esserci incertezza sull’efficacia del “community policing” (T. Newburn e R. Reiner, *op. cit.*, 928) e persino sulle iniziative ormai più sperimentate e diffuse (come gli schemi di “neighbourhood watch”: cfr. T. Bennet, K. Holloway e D. Farrington, *The effectiveness of neighbourhood watch*, *Campbell Systematic Reviews* 2008:18, 34 s.).

[42] V. D’Ambrosio, *Il pacchetto sicurezza*, cit., 8.

[43] G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde*, cit., 4 (corsivo originale): ma v. più in generale 2 ss. e *passim*.

[44] M. Cecchetti e S. Pajno, *Quando una “ronda” non fa primavera*, cit. (le espressioni citate sono a p. 2).

[45] Cfr. *ibidem*, 4 s.

[46] Secondo il cit. parere del Consiglio superiore della magistratura, l'iscrizione delle associazioni all'albo provinciale tenuto dal prefetto "non si configura come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione". Si tratterebbe quindi "non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento della corrispondenza dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale". Al riguardo è però da dire che l'iscrizione è certamente condizione per avviare forme di collaborazione stabili con il sindaco; che non c'è motivo di ritenere che il controllo, ed in specie il "periodico monitoraggio", sulle associazioni debba avere carattere puramente formale e documentale, specie con riguardo a quei requisiti (es.: il divieto di uso di armi) che non possono che riferirsi all'attività effettiva delle associazioni e dei loro membri; che neppure sembra esatto ritenere che soltanto le finalità perseguite dalle associazioni possano essere contemplate tra i requisiti oggetto della disciplina ministeriale di attuazione e del sindacato prefettizio.

[47] Un'efficace e colorita descrizione di quello che potrebbe accadere è stata svolta, nell'aula del Senato, dall'on. Carofiglio, nel cit. intervento del 12 novembre 2008.

[48] Cfr. al riguardo il cit. *dossier* del Servizio studi del Senato, pag. 320: si tratta dei reati previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., se perseguibili d'ufficio. Nel suo cit. parere sul d.l. n. 11 del 2009, il Consiglio Superiore della Magistratura aveva segnalato l'eccezionalità dell'ipotesi delineata dall'art. 383 cod. proc. pen., sottolineando come esso preveda, per chi esegue l'arresto, l'obbligo di consegnare senza ritardo alla polizia giudiziaria l'arrestato e le cose costituenti il corpo del reato.

[49] Perlomeno finché non si entri nel campo delle attività di vigilanza riservate alle guardie particolari giurate: cfr. artt. 133 e 134 TULPS; art. 256-*bis* r.d. n. 536 del 1940.

[50] Cfr. da ultimo al riguardo M. Ruotolo, *La libertà di riunione e associazione*, cit., 479 ss.; G. Tarli Barbieri, sub art. 17, cit., 390 ss., 395 ss. Anche i limiti alla libertà di riunione hanno, naturalmente, una valenza generale; ma, con riguardo alle eventuali attività di pattugliamento poste in essere da gruppi di volontari per la sicurezza, sembra difficile ritenere, perlomeno nella misura in cui tali attività siano esplicitamente regolamentate e programmate negli atti amministrativi che disciplinano la collaborazione tra le dette associazioni e le autorità locali, che sia comunque necessario il preavviso di cui all'art. 18 TULPS.

[51] Il problema è emerso a più riprese nei lavori parlamentari (cfr. ad es. dichiarazioni sen. Ceccanti, seduta del Senato n. 94 del 18 novembre 2008; l'on. Di Pietro, nella seduta del 26 febbraio 2009 della Commissione Giustizia della Camera, parla senza infingimenti del rischio di incentivare fenomeni di squadristo) ed è già stato segnalato dalla dottrina (cfr. G. Brunelli, *L'inquietante vicenda delle ronde*, cit., sp. 5 s. L'autrice si era occupata del fenomeno delle associazioni paramilitari già in *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano 1991: cfr. sp. 183 ss.).

[52] Lo si sottolinea in M. Cecchetti e S. Pajno, *Quando una "ronda" non fa primavera*, cit., 6.

[53] V. ad es. *La Repubblica*, 23 febbraio 2009, pagg. 10 s. V. poi, ad es., le dichiarazioni dell'on. Monai nella cit. seduta n. 160 della Camera dei deputati: a Trieste, esponenti della destra radicale starebbero costituendo "la squadra *Ettore Muti*", che potrebbe contare su "cento volontari, tutti cittadini italiani (...), molti dei quali esperti in arti marziali o ex appartenenti alle Forze armate o a corpi di polizia, per i servizi di sicurezza del territorio". I volontari – riferisce il deputato – sarebbero muniti di telefono cellulare, ma anche di torce per la vigilanza notturna "e ovviamente di *spray* antiaggressione, quella sorta di deterrente al peperoncino, che ormai si dice essere di normale portabilità all'esterno delle proprie abitazioni"

[54] Cfr. G. Brunelli, *Struttura e limiti*, cit., 183 s. V. anche P. Petta, *Le associazioni anticostituzionali*

nell'ordinamento italiano, in *Giur. cost.* 1973, 740.

[55] C. Mortati, *Legittimità ed opportunità della legge sulle paramilitari*, in *Cronache sociali* 1948, 50 ss., nonché in *Raccolta di scritti*, vol. III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale*, Milano 1972, 29 ss., 33.

[56] Id., *op. loc. ult. cit.*, ma anche *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova 1976, 1163 s.

[57] A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, 370.

[58] La richiesta di rinvio a giudizio e la richiesta alla Camera di autorizzazione all'uso di intercettazioni telefoniche si possono consultare agli indirizzi:

http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/iv/014/pdf001.pdf
http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/iv/014/pdf002.pdf.

[59] V. doc. IV-*quater*, n. 60, della Giunta elezioni e immunità del Senato, XIII Legislatura, 15 novembre 2000; doc. IV-*quater*, n. 9, della Giunta immunità della Camera, XV Legislatura, 19 marzo 2007; v. inoltre Corte cost. n. 58 del 2004, n. 267 del 2005 e, da ultimo, ord. n. 374 del 2008.

[60] V. relazione al Parlamento europeo dell'on. Wallis per la Commissione giuridica A6-0367/2007 dell'8 ottobre 2007; la proposta di non difendere l'immunità dell'on. Gobbo è stata poi approvata dal Parlamento europeo il 24 ottobre 2007.

[61] V. il brano trascritto nella richiesta di rinvio a giudizio da un documento reperito presso un responsabile locale dell'associazione.

[62] V. al riguardo K. Loewenstein, *Legislative Control of Political Extremism in European Democracies II*, in *Columbia Law Review*, vol. 38 [1938], 725 ss. Il divieto di indossare uniformi di cui al cit. *Public Order Act* 1936 è tuttora in vigore: cfr. J. Alder, *Constitutional and administrative law*, Basingstoke 2007, 508.

[63] Sec. 1: “any person who in any public place or at any public meeting wears uniform signifying his association with any political organisation or with the promotion of any political object shall be guilty of an offence”. L'autorità di polizia può autorizzare l'uso di uniformi “on any ceremonial, anniversary, or other special occasion”, se ciò non rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico ed imponendo eventuali limitazioni e condizioni.

[64] Così J. Alder, *op. loc. ult. cit.* Nella decisione *O'Moran v. Director of Public Prosecutions* [1975] 2 WLR 413 (cit. in D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and administrative law*, Oxford-New York 2007, 651), si ritenne che il divieto fosse applicabile, e fosse stato violato, in un caso in cui a trecento persone, che marciavano proclamando slogan politici, erano stati distribuiti berretti neri, con lo scopo di sottolineare l'affiliazione tra chi indossava i berretti e le organizzazioni le cui bandiere erano esibite nella stessa occasione.

[65] Così C. Mortati, *Legittimità ed opportunità*, cit., 36.

[66] Così A. Pace, sub art. 18, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1977, 221. Che questa sia la *ratio* della norma emerge anche dall'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 43 del 1948 che consente al Ministro

dell'interno di vietare temporaneamente l'uso delle divise ad organizzazioni di qualsiasi natura, evidentemente in considerazione del valore simbolico intrinseco delle uniformi. Incidentalmente, è utile osservare che il prefetto ha anche il potere di controllare il modello di uniforme che le guardie giurate devono indossare durante il servizio: r.d. n. 635 del 1940, art. 254.

[67] P. Petta, *Le associazioni anticostituzionali*, cit., 742.

[68] Cfr. A. Pace, *Problematica*, cit., 370 nota 15, e sub art. 18, cit., 220 nota 13.

[69] Ai sensi della legge 4 aprile 1956, n. 212.

(*) Il presente testo trae spunto da una comunicazione sullo stesso oggetto al convegno I diversi volti della sicurezza (Milano, 4 giugno 2009), organizzato dal Dipartimento di Diritto per l'Economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, ed è stato ultimato subito prima dell'approvazione definitiva delle norme commentate da parte del Senato. Non si è pertanto potuto tenere conto del dibattito svoltosi presso il Senato in seconda lettura, il quale, del resto, non ha portato ad alcuna modifica del testo licenziato dalla Camera, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia. Una versione del testo integrata con gli eventuali opportuni aggiornamenti sarà destinata alla pubblicazione nella raccolta degli atti del convegno citato.