

31 luglio 2010

A mezzanotte va la ronda Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010

di Gianluca Bascherini

La legge 15 luglio 2009, n. 94 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, con la quale s'è completata la confezione del cd. "pacchetto sicurezza", ha previsto all'art. 3 che "*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*" (co. 40); che tali associazioni, verificati i necessari requisiti, siano iscritte in un apposito elenco tenuto a cura del prefetto (co. 41); che i sindaci sono tenuti prioritariamente ad avvalersi, tra tali associazioni, "*di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato*" (co. 42). Il co. 43, infine, demanda ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione degli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco e delle modalità di tenuta di tali elenchi[1].

Già i primi commentatori di tali disposizioni hanno messo in luce i rischi di possibili interventi arbitrari e intimidatori da parte di tali associazioni di privati cittadini, data l'estemporaneità e la forte connotazione politica dell'iniziativa e data soprattutto la genericità delle previsioni in ordine alle situazioni che queste associazioni sarebbero tenute a segnalare alle forze di polizia^[2], genericità sulla quale si appunta La sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 21 giugno 2010.

Il giudizio di costituzionalità origina dai ricorsi presentati dalle regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, secondo le quali il comma 40 dell'art. 3 interviene in un ambito esorbitante la materia «*ordine pubblico e sicurezza*», di competenza legislativa statale esclusiva ex art. 117 co. 2 lett. *h* della Costituzione. Da una parte infatti l'espressione «*sicurezza urbana*» ricomprenderebbe interventi rientranti nel campo della "polizia amministrativa locale", mentre dall'altra il riferimento a «*situazioni di disagio sociale*» richiamerebbe ipotesi diverse di emarginazione, che discendono da fattori di varia natura e che necessitano piuttosto di azioni riconducibili alla materia "politiche

sociali”: “polizia” e “politiche” entrambi di competenza regionale esclusiva ai sensi dell’art. 117 co. 4 Cost.[3] (Cons. 1).

Delimitato preliminarmente il campo di intervento della decisione alla “*verifica della denunciata invasione delle competenze legislative regionali*”, ed escluso che questa investa il diritto dei cittadini ad associarsi “*ai fini dello svolgimento dell’attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell’art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato*”, la Corte ricostruisce la tendenza all’incremento dei dispositivi di controllo e all’ampliamento della platea degli attori coinvolti caratterizzante le normative in materia di sicurezza urbana sottolineando come la facoltà offerta ai sindaci di avvalersi delle “ronde” per il controllo del territorio si affianchi, da una parte, al nuovo potere di ordinanza riconosciuto dall’ art. 6 del d.l. 92/2008 ai sindaci nella veste di ufficiali di governo e, dall’altra, alla possibilità, prevista dall’art. 6 co. 7 del d.l. 11/2009, che i comuni utilizzino a tutela della sicurezza urbana sistemi di videosorveglianza (Cons. 5.1.).

Entrando nel merito della questione, la Corte rimarca come il nodo centrale della decisione attenga al significato delle formule «*sicurezza urbana*» e «*situazioni di disagio sociale*», utilizzate per individuare l’oggetto delle attività di segnalazione delle ronde. Si tratta dunque di stabilire se tali locuzioni siano da ricondursi alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, demandata alla legislazione esclusiva statale e da intendersi peraltro, secondo costante giurisprudenza, “*come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza della comunità nazionale*”. Posta in questi termini, la questione per i giudici della Consulta esige risposte differenti in rapporto alle due espressioni (Cons. 5.2.).

Per quanto concerne la nozione di “sicurezza urbana”, la Corte non rileva contrasti tra la disposizione impugnata e i parametri costituzionali richiamati. Come già affermato a proposito dei poteri di ordinanza riconosciuti in tale materia ai sindaci dal d.l. 92/2008 (sent. 196/2009), quando la Corte è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi sul punto, nonostante la sua apparente ampiezza, infatti, la nozione di sicurezza urbana per i giudici costituzionali è da ricondursi ad una idea di “sicurezza pubblica”, intesa in termini restrittivi “*come attività di prevenzione e repressione dei reati*”. Peraltro, a favore di tale riconduzione della nozione di sicurezza urbana alle sole attività di prevenzione e repressione dei reati depongono, secondo i giudici della Consulta, una serie di altri fattori riguardanti le competenze del prefetto in ordine alla costituzione di tali ronde ed i raccordi tra l’attività di queste e le forze dell’ordine, segnatamente la priorità accordata ad associazioni composte da ex appartenenti a tali forze e la previsione che le segnalazioni di tali ronde siano esclusivamente indirizzate alle forze di polizia (Cons. 5.3.).

Per la Corte invece “*non risulta [...] praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale*” del richiamo alle “situazioni di disagio sociale”. La differenza semantica tra “sicurezza urbana” e “situazioni di disagio sociale”, quell’“ovvero” frapposto nel comma 40 tra le espressioni e il generale canone ermeneutico del “*legislatore non*

ridondante” costituiscono altrettanti elementi che denotano l’intenzione del legislatore di richiamare, con le due locuzioni, ipotesi differenziate ulteriori. Irriducibile dunque alla nozione di “sicurezza urbana”, la formula “situazioni di disagio sociale”, rinvia a un’ampia serie di “*ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause*” e che “*reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali»*”, riconducibile, per consolidata giurisprudenza (v. da ultimo le decc. 10 e 121/2010), alla competenza legislativa regionale residuale ed entro la quale ricadono l’insieme delle attività inerenti l’organizzazione e la fornitura di servizi o di prestazioni economiche “*destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario*” (Cons. 5.4). La sentenza dichiara dunque costituzionalmente illegittimo l’art. 40 co. 3 della legge 94/2009, per contrasto con l’art. 117 comma 4 Cost., limitatamente alle parole «*ovvero situazioni di disagio sociale*». Di conseguenza, circoscritta l’attività di tali associazioni alla sola segnalazione di eventi pericolosi per una sicurezza urbana intesa quale sinonimo di sicurezza pubblica, per la Corte il legislatore statale non è tenuto a prevedere forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale, non implicando l’art. 118 co. 3 Cost. “*che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso*” (Cons. 6).

La decisione in commento offre interessanti spunti di riflessione sulle trasformazioni di senso che le declinazioni del lemma sicurezza caratterizzanti i più recenti interventi del legislatore nazionale sollecitano nel discorso costituzionale in materia di diritti fondamentali, esprimendosi su nodi problematici centrali nelle recenti dinamiche in materia e, in particolare, sui rapporti tra *pubblica* sicurezza e *sicurezza sociale* e sul riparto delle competenze in tali materie tra livelli di governo.

In questa prospettiva il pacchetto sicurezza- vale a dire la legge 94/2009, contenente quelle disposizioni sulle ronde sulle quali interviene la sentenza oggetto di queste pagine, quanto il decreto legge 92/2008 – si caratterizzano già nella loro intitolazione per una inversione lessicale: dalla ‘*pubblica sicurezza*’ alla ‘*sicurezza pubblica*’[4]. “*Pubblica sicurezza*” è concetto la cui vicenda non manca nell’esperienza italiana di importanti zone d’ombra[5], ma rispetto al quale si è parallelamente sviluppata nel diritto costituzionale, specialmente di età repubblicana, un’importante elaborazione garantista, rafforzandosi i congegni di garanzia della legalità formale e affiancandosi ad essi la garanzia del controllo di costituzionalità, e non va neppure trascurato lo sforzo operato da una importante corrente del diritto e della cultura giuridica negli anni 60 e 70, teso a dare un “volto costituzionale” alla pubblica sicurezza e al diritto penale. Tale inversione lessicale dunque sembra alludere a una diversa accentuazione dei due termini, connettendosi all’affermazione di una logica securitaria entro la quale l’istituzione delle “ronde” esemplifica efficacemente la riconfigurazione di senso e di significato della politica costituzionale dei diritti caratterizzante il crescente sbilanciamento dei nuovi paradigmi della sicurezza sul versante della *sureté* dinanzi alla risalente e sempre più accentuata crisi degli strumenti di garanzia

tipici della stato sociale[6]. Un mutamento entro il quale acquista vigore un'idea di sicurezza intesa in termini di conservazione dei beni e prevenzione dei rischi, e si moltiplicano i dispositivi di sorveglianza e controllo, le politiche penali di tolleranza zero messe in campo mediante norme sovente simboliche quando non ispirate ad un diritto penale d'autore.

Entro tale logica peraltro, come evidenzia la vicenda delle ronde e il complesso delle normative in materia di "sicurezza urbana", si moltiplicano e si ricollocano gli attori che svolgono mansioni attinenti alla sicurezza, coinvolgendo privati ed enti locali attraverso discutibili privatizzazioni e contraddittorie federalizzazioni in un governo misto, pubblico/privato, della sicurezza che testimonia una trasformazione profonda del senso di questo termine, del modo in cui la cultura giuridica del secondo dopoguerra ha inteso i rapporti tra sicurezza sociale e pubblica sicurezza e, entro la seconda, tra il sorvegliare e il punire[7].

Rispetto alle competenze in materia di polizia amministrativa locale attribuite con la riforma del titolo V alle regioni, il coinvolgimento degli enti locali nella costruzione della "sicurezza urbana" – che ha conosciuto importanti avanzamenti nei "Patti per la sicurezza" conclusi tra Ministero dell'Interno e diverse amministrazioni comunali a partire dal 2006, e nel riconoscimento ai sindaci di un nuovo potere di ordinanza in materia (art. 6 del d.l. 92/2008) – appare contraddittoriamente animato da una netta istanza di centralizzazione che esalta il ruolo del sindaco quale ufficiale di governo e rafforza il ruolo della prefettura e i nessi operativi tra il primo e la seconda. Lungi dunque dall'apparire la sicurezza urbana "un prodotto locale ottenuto grazie al lavoro comune dei diversi livelli di governo"[8] e che coinvolge non solo il lavoro delle forze dell'ordine, ma interventi di riqualificazione urbanistica e sociale dei quartieri, questa ad oggi pare dar luogo piuttosto a ipertrofiche regolazioni, a sovrapposizioni di competenze, a politiche improntate all'improvvisazione, che sfociano di frequente in iniziative manifesto riguardanti fenomeni che, in alcuni segmenti della popolazione, suscitano insicurezza, o forse sarebbe più corretto dire fastidio, in ragione della loro visibilità più che della loro concreta pericolosità sociale – dalle ronde alle ordinanze contro ambulanti, lavavetri, *writers* e venditori di *kebab* – o all'opposto in misure che finiscono per incidere sull'esercizio di importanti diritti fondamentali, come nel caso di quelle ordinanze con cui alcuni sindaci hanno impedito l'apertura di moschee o disposto la chiusura di quelle esistenti. Per altro verso, il via libera alle ronde dato dalla legge 94/2009 riassume efficacemente invece il coinvolgimento dei privati entro i dispositivi di controllo e sorveglianza caratterizzante i nuovi paradigmi della sicurezza, e nello stesso solco si collocano le disposizioni della stessa legge riguardanti i cd. "buttafuori" (art. 3 co. 7-13) e quella che ha attribuito alle agenzie di *money transfer* il controllo della regolarità del titolo di soggiorno dello straniero che intenda effettuare tali operazioni e, in caso di mancata esibizione di tale titolo, a segnalare la transazione all'autorità di P.S. (art. 1 co. 20).

Queste tendenze al coinvolgimento dei soggetti privati nelle funzioni inerenti il controllo

del territorio rischiano facilmente di sfociare, come accennato, in pratiche intrusive e discriminatorie, soprattutto nei confronti delle fasce sociali più marginali, e la più risalente esperienza dei paesi anglosassoni in materia di *community policing* rivela come la *community* di riferimento di tali attività di *policing* rischia di rivelarsi un'idea escludente e fobica dinanzi al sempre più eterogeneo pluralismo delle società contemporanee[9]. La garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza, dinanzi a tale eterogeneità, non può ridursi alla tutela istanze provenienti da una sola parte della società, ma deve costituire quanto più possibile luogo di sintesi e composizione di diversi di interessi, stili di vita e punti di vista. E responsabili di tale composizione, e dunque del garantire una sicurezza che nella sua aggettivazione di "pubblica" rinvii al più ampio novero possibile di soggetti, meglio possono essere istituzioni pubbliche e riconducibili al livello centrale di governo, e questo anche in una realtà come quella italiana, entro la quale, come accennato, non del tutto edificante appare la storia anche recente della gestione dell'ordine pubblico da parte delle forze di polizia.

Non ritengo fosse lecito attendersi una decisione che dichiarasse incostituzionale la stessa previsione delle ronde: non lo richiedevano le regioni rimettenti ed inoltre appare difficilmente contestabile il fatto che simili associazioni sono chiamate a porre in essere attività di segnalazione alle forze dell'ordine che ciascun privato cittadino potrebbe già effettuare, lettura questa che trova conferma nell'interpretazione minimale dell'attività di tali associazioni offerta dalla sentenza in commento. Al contempo, è facile immaginare peraltro che la decisione non potrà incidere in misura significativa sul concreto operare delle ronde, così come non escluderà il rischio di inframettanze e abusi che possono derivare da eccessi di zelo, per così dire, di qualche volenteroso partecipante a tali ronde, rischi dei quali dovrebbe farsi carico piuttosto il legislatore[10], che nell'abborracciata disciplina di tali associazioni esprime invece, come ricordava Alessandro Giuliani, il livello di razionalità e di moralità di un'epoca[11] nella quale si tagliano i fondi alle forze dell'ordine, ma al contempo si inseguono i dividendi elettorali ricavabili da un mercato della paura interessato a mantenere un certo livello di preoccupazione e dunque di vigilanza, attivando peraltro dinamiche che sollecitano importanti conseguenze di ordine sociale e culturale.

Non di meno, non va trascurato l'importante indicazione che viene da tale sentenza, così come da altre decisioni di recente intervenute su dispositivi caratterizzanti il pacchetto sicurezza[12]. In certo modo potrebbe dirsi che ad una norma annuncio, qual'è quella introduttiva delle ronde, la Corte risponde con una sentenza annuncio, mandando un segnale la cui importanza si dispiega innanzitutto sul terreno culturale, ribadendo principi che le normative ricomprese nel ricordato "pacchetto" paiono disinvoltamente dismettere. La sentenza 226/2010, interviene entro quel dibattito riguardante il passaggio da una sicurezza dei diritti a un diritto alla sicurezza con una duplice argomentazione che frena quei disinvolti ampliamenti del campo attinente la pubblica sicurezza che caratterizzano la logica securitaria prima richiamata. Da una parte infatti, dichiarando incostituzionale il riferimento alle "situazioni di disagio sociale", la decisione non manca di porsi in controtendenza rispetto a quella supplenza della sicurezza pubblica alla sicurezza sociale

caratterizzante le più recenti politiche, ribadendo che alle crescenti situazioni di emarginazione e alle loro differenti cause non si risponde con scelte di criminalizzazione, ma con politiche sociali e di integrazione delle quali debbono farsi carico nei limiti delle proprie competenze i diversi livelli di governo del territorio. D'altra parte, la sentenza riconduce la nozione di sicurezza urbana a quelle categorie di ordine pubblico e sicurezza a proposito delle quali, come accennato, si è sviluppata in età repubblicana un'importante elaborazione garantista e al contempo riporta "al centro" le competenze in materia, rigettando spigliati accostamenti tra i compiti di "polizia amministrativa locale" e quelli attinenti la materia "ordine pubblico e sicurezza". E se nel concreto può non apparire sempre agevole individuare puntualmente il confine tra tali ambiti di intervento, la sentenza della Corte sembra in qualche modo confermare a tale riguardo che non competono al legislatore regionale interventi connotati in senso prettamente securitario ed al contempo che ogni intervento del legislatore statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è costituzionalmente legittimo se e in quanto strumentale alla prevenzione e repressione dei reati[13].

Ritorno, in conclusione, sull'importanza culturale del segnale mandato dalla sentenza che qui si è per sommi capi commentata perché la logica securitaria sul cui sfondo si colloca la decisione, viaggia di frequente su disposizioni la cui valenza ottativa ne pregiudica non di rado l'efficacia, ma che non di meno favoriscono importanti conseguenze di ordine sociale e culturale, e scarsamente consolatorio mi pare l'argomento che spesso, per interne incongruenze, tale diritto simbolico finisca per avere scarsa applicazione[14], perché ciò si traduce di frequente in un'applicazione obbediente a contingenze politico-amministrative che mette in rilievo la dimensione strumentale e arbitraria di simili norme e perché simili previsioni e lo stesso dibattito che le accompagna solleticano e sollecitano pulsioni aggressive, giustizie fai-da-te. Perché, si perdoni il gioco di parole, lo stesso annuncio di norme-annuncio, come testimoniano recenti fatti di cronaca[15], è in grado di determinare effetti pregiudizievoli della convivenza, indipendentemente dalla vigenza e dal contenuto di simili norme.

[1] Stabiliti nel d.m. 8 agosto 2009 (*Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94*)

[2] Cfr. ad es. G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale* in *Le istituzioni del federalismo* 1/2009, spec. 7 s. e M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in *costituzionalismo.it*, par. 1.

[3] Peraltro, secondo le regioni rimettenti, le disposizioni dei commi 40-42 risulterebbero lesive altresì del principio di leale collaborazione dell'art. 118 co. 3 Cost. – in quanto, pur incidendo su punti di intersezione delle competenze statali e regionali, non prevedono forme di coinvolgimento delle regioni – e, da ultimo, l'attribuzione di una

potestà regolamentare allo Stato in materie di competenza legislativa regionale operata dal cit. comma 43 si porrebbe in contrasto con l'art. 117 co. 6 Cost.

[4] Il primo atto di tale riforma, il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni nella l. 24 luglio 2008, n. 125, è dedicato a "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", mentre la legge 15 luglio 2009, n. 94, che conclude la confezione del pacchetto, è intitolata "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

[5] Penso alla dimensione classista che ne caratterizzava l'interpretazione liberale, alle involuzioni autoritarie di età fascista e alle ricorrenti interpretazioni emergenziali di età repubblicana, facili a riscoprire di tale concetto le connotazioni e gli strumenti più illiberali. Tra i lavori sul tema mi limito qui a ricordare G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979 nonché i saggi raccolti in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967.

[6] Per approfondimenti critici su tali dinamiche cfr. ad es., E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e Legge Fondamentale*, Torino, 1998, 38 ss., A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Dem. dir.* 2/2000, 19 ss. e P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. Ridola e R. Nania (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed. Torino, 2006, spec. 147 s.

[7] Per una lettura costituzionalmente orientata del diritto penale d'età repubblicana v. per tutti F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Nss.D.I.*, XIV, Torino, 1973, 7 ss. (ora in ID., *Scritti di diritto penale*, Milano, 1997 vol. I., t. I, 539 ss.).

[8] Così G. AMATO, *Prefazione* a A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, 2010.

[9] V. a riguardo, M. MASSA, *I vigilanti privati* cit., par. 3.

[10] Rischi questi tuttavia che, nel concreto operare di tali associazioni, potranno essere affrontati tenendo conto innanzitutto dei limiti che all'attività di tali ronde possono discendere dai commi 1 e 3 dell'art. 17 Cost. e dal divieto di associazioni che perseguano anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare sancito dal comma 2 dell'art. 18 Cost., non potendosi ritenere sufficiente al riguardo il generico divieto posto dall'art. art. 1 co. 2 lett. b del d.m. 8 agosto 2009, in forza del quale le ronde non devono "essere espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali né essere ad alcun titolo riconducibili a questi".

[11] A. GIULIANI, *Il modello di legislatore ragionevole. (Riflessioni sulla Filosofia italiana della legislazione)*, in M. Basciu (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici* (Atti del XVII Congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica, Napoli, 29-31 maggio 1989, Milano, 1992, 14.

[12] Penso ad es. alla sent. 249/2010, che rimarcando la natura irragionevole e vessatoria della discriminazione che operava, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'aggravante di clandestinità per violazione degli art. 3 co. 1 e 25 co. 2 Cost., e alla sentenza 250/2010, che mediante interpretazione conforme ha parzialmente ricondotto a ragione costituzionale le previsioni inerenti il reato di ingresso e soggiorno illegale.

[13] Così anche M. MASSA, *I vigilanti privati* cit., par. 5.

[14] Si vedano i commenti apparsi sulla stampa sul flop delle ronde o a quelli sulle rade incriminazioni per il reato di clandestinità Cfr. ad es. F. POLETTI, *Ronde, tanto rumore per nulla*, in *La Stampa*, 5. 1. 2010 e V. POLCHI, *Clandestinità, flop di condanne prevalgono le espulsioni dei prefetti*, in *La Repubblica* 22.1. 2010.

[15] Mi limito a ricordare i fatti di Rosarno del gennaio 2010, i quali non solo testimoniano con forza che interi settori dell'economia italiana si fondano su uno sfruttamento della manodopera immigrata irregolare lesivo della stessa dignità umana, oltre che dei diritti di quelle persone e di quei lavoratori; al contempo quella vicenda trasmette un inconfondibile sapore di ronde, più o meno autorganizzate, che non si sono peritate di iscriversi nell'albo appositamente istituito.