

LE NUOVE RONDE

Commento a cura del Dott. Linarello Massimo (Ufficiale di P.M. del Comune di Perugia).

Introdotte in prima istanza con Decreto Legge 23 febbraio 2009, n. 11, non convertito in legge e pertanto decaduto con effetto *ex tunc*, le c.d. ronde uscite dalla porta sono rientrate dalla finestra lasciata aperta dal DDL sulla Sicurezza (AS 733-B) approvato definitivamente dal Senato (in attesa di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale) dopo due voti di fiducia a tre emendamenti proposti dal Governo che ha riscritto le nuove disposizioni.

Come si può osservare nella tabella che segue il testo neo-introdotta è sostanzialmente identico a quello presentato 4 mesi or sono, portando con sé tutte le critiche ad una disciplina estremamente e lacunosa che non ha fatto tesoro delle osservazioni degli specialisti del settore, né di quelle decisamente più autorevoli del Consiglio Superiore della Magistratura (Delibera del 10 giugno 2009 che rimanda alla Delibera del 2 aprile 2009).

Rimanendo immutata la norma, riportiamo altresì integralmente il primo commento pubblicato su questo sito il 25/02/09.

D.L. 23 febbraio 2009 , n. 11 (non convertito in legge)	DDL Sicurezza (A.S. 733-B)
Art. 6 3. 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. 4. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 6. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il Comitato. 5. Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 4 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da quelle di cui al presente comma sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica. 6. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto , sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi.	Art. 3 40. I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. 41. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato. 42. Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica. 43. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge , sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi. 44. All'istituzione e alla tenuta dell'elenco di cui al comma 41 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

CSM

«Parere sul disegno di legge n. 733 del 3 giugno 2008, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”». (Delibera del 10 giugno 2009)

...

6. L'articolo 3, commi 40-44, d.d.l. ha per oggetto la «collaborazione con i sindaci» 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». Anche su questa disposizione - seppur diversamente formulata - il Consiglio superiore, con riferimento al decreto legge n. 11/2009 (nel quale una norma analoga era originariamente prevista), ha già espresso un parere che qui integralmente si richiama.».

CSM

Parere, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del Decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 recante: “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.”. (Delibera del 2 aprile 2009)

...

D) Piano di controllo del territorio anche attraverso i volontari della sicurezza

L'articolo 6 ha per oggetto la predisposizione di un “piano straordinario di controllo del territorio”. Il comma 1 riguarda le forze dell'ordine e anticipa dal 30 aprile al 31 marzo 2009 l'emanazione del d.P.R. relativo della ripartizione delle risorse destinate dall'art. 61 comma 22 del decreto-legge n. 112/2008, convertito con legge 6 agosto 2008 n. 133, all'assunzione di personale delle Forze di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco entro il limite di spesa di 100 milioni di euro annui. La disposizione merita un apprezzamento favorevole, anche se ne va sottolineato il carattere circoscritto.

Il comma 2 prevede l'immediata riassegnazione al Ministero dell'interno di risorse oggetto di confisca versate nel bilancio dello Stato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legge, in attesa del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che darà attuazione al cosiddetto Fondo unico giustizia. Va sottolineato che ai sensi del comma 24 dell'articolo 41 del decreto legge n.112/2008 (convertito con legge n.133/2008) le risorse di cui al precedente comma 23 dovrebbero essere destinate per una quota alla tutela della sicurezza pubblica, per altra al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia, per altra ancora all'entrata del bilancio dello Stato. Trattandosi di fondi provenienti in gran parte dell'attività giurisdizionale, sarebbe auspicabile che una quota più consistente fosse rapidamente assegnata alle spese relative alla giustizia.

Abbastanza oscura resta la concreta utilizzazione della quota di dette somme anticipata per la tutela della sicurezza pubblica. Essendo i commi successivi dell'art. 6 relativi alle associazioni di volontari e all'impianto di sistemi di video sorveglianza nel territorio dei Comuni, si dovrebbe ritenere che a tali incombenze potrebbe essere destinata tutta o gran parte della somma anticipata al Ministero dell'interno.

Questa possibilità accentua una perplexità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all'autorità pubblica l'esercizio delle competenze in materia di **tutela della sicurezza**, escludendo che questa possa essere affidata ai privati. Né può costituire argomento giustificativo la previsione di arresto da parte di privati ex art. 383 c.p.p. (limitata ai delitti perseguibili di ufficio di cui all'art. 380 nei casi di flagranza) la quale è ipotesi eccezionale che richiede comunque l'immediato intervento della polizia e poi dell'autorità giudiziaria. La perplexità di ordine generale è accentuata dalla finalità che viene attribuita alle associazioni volontarie, che è quella di “segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”. L'elevato tasso di discrezionalità, già insito nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancora più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell'ordine.

Il comma 4 prevede l'iscrizione delle associazioni in questione in un apposito **elenco tenuto a cura del prefetto**, previa verifica da parte di questi, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari stabiliti dal decreto del Ministro dell'interno. La suddetta iscrizione non si configura come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione. Si tratta, quindi, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento della corrispondenza dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale. Il rinvio al decreto ministeriale suscita ulteriori perplexità, in considerazione della genericità e delle lacune contenute nel testo del decreto-legge. Basti pensare alla mancata previsione, che non può che essere contenuta in un atto legislativo, che **le associazioni non debbano avere né natura né finalità di ordine politico**, in considerazione del divieto, posto dall'art. 18 comma 2 Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (per la sussistenza delle quali in base al D.Lgs. 14 febbraio 1948 n. 43, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti

un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi). Altrettanto si dica per l'assenza nel decreto-legge 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. Infine la doverosa precisazione che i cittadini debbano essere **"non armati"** 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. In definitiva la genericità delle previsioni contenute nel decreto-legge può determinare il rischio del determinarsi di incidenti, e nei casi più gravi della commissione di reati, che **possono determinare un aggravio sia per le forze dell'ordine, distogliendole dal perseguimento del fine di garantire un efficace controllo del territorio, sia per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della magistratura.**

LE C.D. "RONDE"

Commento a cura del Dott. Massimo Linarelli (ufficiale di P.M. del Comune di Perugia)

Con l'art. 6 del Decreto Legge, 23 febbraio 2009, n. 11 (*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24.02.2009, in vigore dal 25.02.2009, il Governo ha utilizzato lo strumento di urgenza per legittimare e disciplinare la collaborazione delle associazioni tra cittadini nel controllo del territorio.

Non si può sottacere un primo lato positivo della norma. Ottenere informazioni e segnalazioni dai privati cittadini su situazioni a rischio non può che fare bene per lo svolgimento di quelle attività di **prevenzione e repressione** che sono proprie delle forze dell'ordine ma che, proprio a causa della cronica carenza di organico e risorse, non sono in grado di attuare nella loro attività ordinaria. Di sicuro molto è stato fatto in questi anni dalle forze di polizia locale, soprattutto grazie alla disponibilità di quei Sindaci molto sensibili alle tematiche delle sicurezza, anche se il dato è rimasto per lo più oscuro alla generalità dei cittadini che le immagina impegnate a "fare cassa".

In secondo luogo la diffusione di un po' di **senso civico**, di **autoresponsabilità** dei cittadini, nel far capire che la sicurezza non piove dal cielo ma che bisogna aiutare le Autorità preposte a preservare questo importantissimo bene collettivo, è sicuramente momento di esaltazione di una *civitas* moderna, organizzata ed efficiente.

Ci sono però molti lati oscuri nella norma.

- 1) Anzitutto l'attività che dovrebbero svolgere dette associazioni non è **nulla di nuovo** rispetto a quello che accade normalmente in tutte le città, ovvero la prassi costante in cui la maggior parte degli interventi avvengono già su segnalazione dei cittadini, siano essi vittime o meri spettatori di fatti delittuosi.
- 2) Le c.d. "ronde" sarebbero svolte da associazioni di *"appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato"* a cui il Sindaco dovrebbe rivolgersi in via prioritaria. In realtà non è esclusa la partecipazione anche di *"associazioni diverse"*, ovvero non costituite dagli associati di cui sopra, purché non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.
- 3) Il decreto prevede la **possibilità** per i Sindaci di avvalersi di detta collaborazione con le associazioni, lasciando intendere che il primo cittadino potrebbe anche rifiutarla. Bisognerebbe in questo caso capire anche la portata della norma, perché allo stato attuale è un **precetto senza sanzione**. Se i Sindaci possono avvalersi di detto personale, nel caso in cui il primo cittadino non voglia detta collaborazione, cosa impedirebbe comunque ai cittadini di voler sorvegliare alcune zone della loro città e di chiamare le forze dell'ordine? La libertà di associazione è costituzionalmente tutelata (art. 18 Cost.), senza autorizzazione, per cui questo decreto non potrebbe certo impedirne la formazione. Anche la riunione di cittadini, pacifica e senz'armi, è un diritto previsto dalla costituzione (art. 17 Cost.), anche se in luogo pubblico è soggetta al previo avviso alle autorità (art. 18 TULPS), ma in questo caso possiamo considerarla una riunione di cittadini da sottoporre al previo avviso? Se le segnalazioni venissero effettuate da un solo cittadino o da due o più cittadini vogliosi di rendersi utili alla società, cosa dovrebbero fare? Rischierebbero l'ammenda per non aver dato preavviso alle Autorità? Se leggiamo bene la norma, questa pare **indirizzata più ai Sindaci**, ai fini di una piena legittimazione di questa nuova forma di collaborazione, che ai cittadini ed alla loro libertà di associazione o di circolazione sul territorio. Infatti sembra che sia il Sindaco il soggetto che deve informare previamente il Prefetto, che a sua volta informerà il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, non certo le associazioni che tutt'al più hanno l'onere di essere iscritte in un apposito elenco tenuto dalla Prefettura, secondo modalità che devono ancora essere stabilite.
- 4) Le attività che dovrebbero essere svolte sono *"segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale"*, ma non è ancora chiaro se la collaborazione Sindaco-Associazione deve essere siglata *sui generis*, lasciando poi alle associazioni **piena autonomia** organizzativa e di azione, **oppure** se **ogni singola "ronda"** deve seguire questo iter procedimentale (collaborazione con il Sindaco, intesa con il Prefetto, informazione al Comitato), o quale altra modalità. La differenza è importante. Pare decisamente più opportuna una attività concordata con le Autorità per evitare che i cittadini si esponano a dei pericoli senza che poi le forze dell'ordine abbiano prontamente i mezzi per poter intervenire. Una sorta di previo avviso alle autorità (*ex art. 18 TULPS*), ma se ciò dovesse avvenire questa considerazione non fa altro che sminuire la portata stessa della norma, perché se concordo l'attività di sorveglianza

con la disponibilità del personale di polizia, evidentemente la “ronda” stessa non apporterebbe alcun contributo aggiuntivo, anzi avrebbe l’effetto opposto di **distogliere personale da altri interventi** per lasciare andare in giro dei cittadini seguiti a vista dalle camionette dei poliziotti, dei carabinieri o dei vigili.

- 5) Non si tiene conto che qualsiasi **forma di pubblicità** su queste attività di sorveglianza (attraverso una sorta di preavviso) può produrre tre effetti alternativi controproducenti. Il primo è che gli stessi sorvegliati saprebbero con largo anticipo che qualcuno arriverà a rompergli le uova nel paniere, per cui potrebbero vanificare l’intervento lasciando temporaneamente la zona o mettendosi al riparo da qualsiasi attività ispettiva. Il secondo è la possibile reazione aggressiva dei delinquenti che potrebbe essere indirizzata verso gli stessi cittadini che non hanno i mezzi per difendersi adeguatamente. Il terzo è che le attività di polizia potrebbe diventare difficoltosa in presenza di fattori esterni di incitazione o desiderata compartecipazione. Il personale di polizia potrebbe trovarsi nel mezzo a situazioni delicate dovendo da una parte reprimere fatti delittuosi e dall’altra stemperare gli animi dei cittadini organizzati.
- 6) Infine perché adottare la **legislazione di urgenza** se la norma è di fatto non applicabile nell’immediato? Siccome gli elenchi prefettizi in cui iscrivere dette associazioni senz’armi non sono stati ancora predisposti, e non lo saranno certo prima che venga emesso il relativo decreto ministeriale di attuazione entro 60 giorni dalla conversione del decreto in legge (quindi entro 120 giorni dall’entrata in vigore di questo decreto legge), perché è stato usato il potere di decretazione in un caso in cui necessità ed urgenza di fatto non vengono risolti negli stessi 60 gg di vigenza del decreto?

Attendiamo il decreto del Ministero dell’Interno e le prime applicazioni pratiche per aggiungere nuove considerazioni.

www.poliziamunicipale.it (riproduzione riservata)