

## **L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale (\*)**

*di Giuditta Brunelli*

1. Lo scorso 15 aprile è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale la circolare 10 marzo 2009, firmata dal Capo del Dipartimento della protezione civile Bertolaso <sup>(1)</sup>, nella quale si chiarisce, con limpida e netta argomentazione, l'esistenza di un divieto per i volontari della protezione civile a partecipare *in quanto tali* alle associazioni dei volontari per la sicurezza previste e regolate nei commi da 3 a 6 dell'art. 6 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (previsioni peraltro eliminate dal disegno di legge di conversione <sup>(2)</sup>), mentre disposizioni analoghe sono attualmente contenute nel disegno di legge in materia di sicurezza all'esame della Camera) <sup>(3)</sup>. Nella circolare si precisa:

---

(1) Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 10 marzo 2009, Organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile. Chiarimenti in ordine all'applicazione dell'articolo 6, comma 3 e seguenti del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" (09A04247), in *G.U.* n. 87 del 15 aprile 2009.

(2) Via le ronde dal decreto antistupri. Accordo con l'opposizione: le ronde verranno inserite in un d.d.l. In cambio stop all'ostruzionismo (8 aprile 2009), in <http://www.corriere.it>.

(3) Le disposizioni contenute nei commi da 3 a 6 del disegno di legge di conversione del decreto, soppressi alla Camera, riprendevano in realtà, definendola ulteriormente, una misura prevista nel disegno di legge in materia di sicurezza (art. 46 dell'A.S. 733-A, approvato dal Senato, e ora art. 52 dell'A.C. 2180, secondo cui "Gli enti locali, previo parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, sono legittimati ad avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare agli organi di polizia locale, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Dalla presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"): vedi il Dossier n. 114 del Servizio studi del Senato, Disegno di legge A.S. n. 1505 "Conversione in legge, con modificazioni, 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", Schede di lettura, aprile 2009, in <http://www.senato.it>, p. 48 ss. In occasione dell'approvazione

a) che l'azione del volontariato di protezione civile trova il suo presupposto, la sua ragion d'essere e il suo limite nelle finalità chiaramente espresse dalla legge, e cioè nello svolgimento di attività "volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi" (art. 3, comma 1, legge n. 225/1992); b) che la materia della protezione civile è distinta e non sovrapponibile rispetto a quella dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, commi 2 e 3 Cost.); c) che l'art. 3, comma 6, del citato decreto-legge n. 11/2009, consentendo ai sindaci, d'intesa con i prefetti, di avvalersi della "collaborazione di associazioni tra cittadini non armati" per "segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale", delinea "un contesto nuovo e distinto da quello oggetto della normativa in materia di protezione civile: è evidente, infatti, la differenza di contenuto tra gli eventi che possono arrecare <danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale> e gli eventi di protezione civile come puntualmente elencati al comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225/1992".

Da questa ricostruzione del quadro normativo consegue che, mentre "la partecipazione all'associazione ex art. 6 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 *a titolo personale* da parte di soggetti già iscritti anche ad organizzazioni di volontariato di protezione civile è, ovviamente, del tutto libera, nel rispetto dei principi costituzionali di tutela della libertà di pensiero e di associazione", deve essere però "assicurato che l'aderente all'associazione di volontariato di protezione civile, allorquan-

---

definitiva della legge di conversione al Senato, il Governo ha accolto due ordini del giorno presentati dal gruppo della Lega nord (G108 e G108 testo 2, Bricolo e altri), che lo impegnano "in sede di approvazione, alla Camera dei deputati, dell'A.C. 2180, a confermare le disposizioni sull'utilizzo delle forme di volontariato finalizzate allo svolgimento di attività di osservazione del territorio ai fini della segnalazione agli organi di polizia locale, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale con una presenza sul territorio aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalle forze dell'ordine e dalle forze di polizia statali e locali".

do ponga in essere *azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale, non utilizzi uniformi, simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile*". La violazione di questa disposizione da parte di volontari, singoli o associati, appartenenti alle organizzazioni iscritte nell'elenco nazionale e nei registri, elenchi o albi regionali del volontariato di protezione civile comporterà "l'avvio della procedura di cancellazione delle organizzazioni interessate dai predetti elenchi, registri o albi, con le conseguenti iniziative per l'accertamento delle responsabilità per l'improprio utilizzo di risorse strumentali finanziate anche dallo Stato" e la segnalazione all'autorità giudiziaria per le valutazioni di competenza.

Il fatto stesso che si sia resa necessaria la predisposizione di una circolare di questo tenore <sup>(4)</sup> – ben prima dei drammatici fatti dell'Abruzzo, dove pure si sono manifestate, nell'ambito della distruzione provocata dal terremoto, anche esigenze di controllo del territorio sotto il profilo della sicurezza <sup>(5)</sup> – mostra in modo emblematico come la norma sulle cd. "ronde" sia intrinsecamente foriera di gravi incertezze interpretative. Ciò vale sia per la nozione di "sicurezza urbana", consistente nel "rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale" <sup>(6)</sup>, in relazione alla quale non è del tutto chiaro il rapporto con la tradizionale *sicurezza pubblica*, sia – a maggior ragione – per il concetto di "disagio sociale", di cui non sembra esistere alcuna definizione all'interno dell'ordinamento <sup>(7)</sup>. Ma, naturalmente, non sono soltanto que-

(4) Alla cui "massima divulgazione" sono invitate le regioni e le province autonome, l'Associazione dei comuni d'Italia, per il tramite dei sindaci, le Prefetture-Uffici territoriali del Governo e le organizzazioni nazionali del volontariato di protezione civile.

(5) Mi riferisco agli episodi di c.d. sciacallaggio riportati dalla stampa e dalle televisioni nei giorni immediatamente successivi al sisma.

(6) Art. 1 del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 "Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione", in G.U. n. 186 del 9 agosto 2008.

(7) Assai significative, a questo riguardo, le considerazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo il quale "[l]'elevato tasso di discrezionalità, già insito

sti i problemi suscitati dalla regolamentazione legislativa delle “associazioni di volontari per la sicurezza”: altri aspetti rilevanti sono costituiti dalla rottura del principio secondo cui solo lo Stato, espressione di un potere democraticamente legittimato, è ente monopolizzatore della forza, e dalla violazione del divieto, posto dall’art. 18, comma 2, Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Su questo vorrei proporre alcune riflessioni.

2. La previsione delle “ronde” si iscrive in un modello sicuritario che sembra proporre una valorizzazione delle autonomie locali e che invece, se analizzato da vicino, si rivela di impronta nettamente statalista. Il nuovo potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana, introdotto con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008 n. 125<sup>(8)</sup>, ha rafforzato il ruolo del sindaco *nella sua qualità di ufficiale di governo*, così esprimendo – come rileva il recente rapporto a cura dell’ANCI *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* – una “generale sfiducia nei confronti di interessi rimessi agli organi rappresentativi, sia locali che nazionali”, e in particolare nei confronti dei consigli comunali rispetto all’organo monocratico del sindaco-ufficiale di governo<sup>(9)</sup>. Assai significativo,

---

nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancor 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” (Espressione di un parere sul 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”, delibera del 2 aprile 2009, approvato a maggioranza dal CSM, in <http://www.csm.it>).

(8) In particolare, l’art. 6 della legge n. 125/2008 sostituisce integralmente l’art. 54 del Testo unico sugli enti locali del 2000, stabilendo, fra l’altro, che “il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana” (lett. a)).

(9) “Allo stesso tempo – prosegue il rapporto –, il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del governo per la sicurezza delle città sembra tradire una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore”: Cittalia – Fondazione Anci ricerche, *Oltre*

poi, è che la definizione stessa di “sicurezza urbana” venga rinviata ad un decreto del Ministro dell’interno<sup>(10)</sup>, lo stesso Ministro che “può adottare atti di indirizzo per l’esercizio da parte del sindaco delle funzioni di ufficiale di governo”<sup>(11)</sup>.

Non dissimile è l’ispirazione dei “Patti per la sicurezza”, stipulati a partire dal 2006 tra il Ministero dell’interno e numerose amministrazioni comunali<sup>(12)</sup>, caratterizzati da una “*semplificazione e perentorietà* della domanda di sicurezza” e, soprattutto in quelli più recenti, da una “ribadita e rafforzata centralità della prefettura come organo di governo della sicurezza”, da “un intenso ricorso agli strumenti tipici della prevenzione situazionale<sup>13</sup> ed un affievolimento dell’approccio sociale” e da “una marcata accentuazione dell’orientamento delle attività di controllo verso i fenomeni *visibili* – ma non criminali – generatori del sentimento di insicurezza” come l’abusivismo commerciale e la contraffazione dei marchi<sup>14</sup>.

---

*le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* (marzo 2009), 69, in <http://www.anci.it>.  
(10) In base all’art. 6, lett. c), legge n. 125/2008, “un decreto del Ministro dell’interno disciplina l’ambito di applicazione delle ordinanze, anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana”. Le definizioni sono contenute nel decreto ministeriale 5 agosto 2008, sopra ricordato (vedi *supra*, nota 6). Si tratta di un rinvio di assai dubbia legittimità, dato che l’art. 117, comma 2, Cost. riserva una serie di competenze alla legislazione dello Stato, e l’art. 118, comma 2, fa riferimento a funzioni conferite con legge, mentre qui ci troviamo di fronte al rinvio ad una fonte non legislativa: L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana* (2008), p. 9, in <http://astrid-online.it>. Secondo il citato rapporto ANCI, “[l]a sicurezza urbana, che pure sembra chiaramente evocare una realtà che può essere definita solo dal concorso di funzioni statali e funzioni regionali e locali, e tale da non tradursi solo ed esclusivamente con una sostanziale coincidenza con i concetti di sicurezza e ordine pubblico, finisce invece con il nuovo disposto dell’art. 54 del Tuel per essere fatta rientrare a pieno titolo nella materia statale, appunto, dell’ordine pubblico e sicurezza (di cui all’art. 117, comma 2, lett. h), Cost.)” (Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 54-55).

(11) Art. 6, lett. l), legge n. 125/2008.

(12) L’elenco aggiornato dei Patti per la sicurezza, e i relativi testi, si trovano nel sito <http://www.interno.it>.

(13) La “prevenzione situazionale” si riferisce alle misure preventive rivolta al contesto fisico: sorveglianza formale, videosorveglianza, sorveglianza informale, numeri verdi per le segnalazioni e le denunce, sorveglianza affidata a soggetti particolari (come ai pensionati rispetto ai parchi, o le scuole, e così via), ordinanze amministrative con finalità dissuasiva: Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 147 e 149.

(14) Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 165-166.

Con la regolamentazione delle ronde, si fa un passo ulteriore in questa direzione. Siamo qui nell'ambito della *sicurezza partecipata* <sup>(15)</sup>, esplicitamente ricollegata dal Ministro dell'interno, nella risposta ad una interrogazione parlamentare, proprio al tema dei poteri di ordinanza dei sindaci: "Noi vogliamo intervenire [...] per regolare la partecipazione volontaria dei cittadini alla sicurezza, attuando il principio della sicurezza partecipata. È un esperimento che abbiamo già iniziato lo scorso anno dando ai sindaci poteri di ordinanza: questa regola funziona e penso che sia utile consentire ai cittadini che lo vogliono fare liberamente di partecipare, secondo certe regole ben precise, al presidio e al controllo del territorio. Questo è lo spirito del decreto-legge e, non appena sarà approvato, emanerò il decreto attuativo. Sarà previsto l'obbligo della formazione, ovviamente questi cittadini non potranno girare armati, saranno iscritti in registri tenuti e controllati dalla prefettura e questi servizi – che oggi vengono fatti casualmente, senza nessun controllo (la cosiddetta 'ronda fai da te') – saranno organizzati, controllati e gestiti dai sindaci" <sup>(16)</sup>. Ora, a parte la circostanza paradossale che l'esigenza di controllare il fenomeno delle ronde "fai da te" venga espressa da uno dei principali esponenti del partito che ha determinato la nascita di queste formazioni "spontanee" nelle regioni del nord, è evidente come ci si trovi di fronte all'affidamento a privati di competenze in materia di tutela della sicurezza, sotto il controllo dell'esecutivo (ministro dell'interno, prefettura) e dei sindaci (ancora in veste di ufficiale di governo). È 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

---

(15) Si tratta in questo caso di "prevenzione comunitaria", sostanziata da azioni di organizzazione e difesa della comunità. "I caratteri distintivi delle azioni di prevenzione comunitaria sono la dimensione localizzata, decentrata e partecipata, come dimostrano le azioni promosse dai cittadini, attraverso gruppi e organizzazioni": Citalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., p. 150.

(16) Camera dei deputati, Assemblea, XVI Legislatura, Resoconto stenografico, Seduta n. 148 di mercoledì 18 marzo 2009, risposta del Ministro dell'interno Roberto Maroni all'interrogazione Nucara n. 3-00434, concernente orientamenti del Governo in merito alle cosiddette "ronde".

carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza <sup>(17)</sup>. Con tutto ciò che ne consegue in termini di possibili arbitrarie limitazioni della libertà personale dei cittadini, soprattutto quando si considerino la già ricordata genericità di quel “danno alla sicurezza urbana” e di quelle “situazioni di disagio sociale” che le associazioni volontarie avrebbero il compito di segnalare alle autorità di polizia. Possibilità che vengano presi in considerazione non solo i rischi per la sicurezza, ma anche i comportamenti ritenuti non ortodossi, soprattutto per la presenza di ronde politicizzate <sup>(18)</sup>; rischio di un aggravio

(17) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007-2008, p. 13 ss.

(18) R. GUOLO, *La corsa a creare le ronde di partito*, in *La Repubblica*, 23 febbraio 2009, parla di una nuova “era di vigilantismo”, con il rischio “che nella nuova società della sorveglianza itinerante, le ‘telecamere umane’ mettano nel loro occhiuto campo visivo non solo i rischi per la sicurezza, politicamente selezionati, ma anche i comportamenti non ritenuti ortodossi. E, perché no? anche persone a qualsiasi titolo, sessuale, religioso, politico, sgradite ai *vigilantes* in pettorina”. Nelle intenzioni dei suoi promotori, “il vigilantismo è destinato a mettere sotto controllo le nuove “classi pericolose”, immigrati in primo luogo”. Per F. MARSICO, *I rischi delle ronde*, in <http://www.nelmerito.com> (13 marzo 2009), la deterrenza che le associazioni dei volontari per la sicurezza eserciteranno sarà “direttamente proporzionale alla debolezza – di status socio-culturale, di condizione di soggiorno, di situazione personale – dei soggetti con cui verranno in contatto, rendendo possibile un’area grigia di comportamenti di intimidazione, più difficilmente evidenziabile e sanzionabile rispetto alle forze dell’ordine”. Alla luce di queste osservazioni, è del tutto condivisibile la preoccupazione, espressa dal CSM nel parere già citato *supra* (nota 8), 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”. Sulla connotazione politica delle ronde vedi anche V. POLCHI, *Le mani dei partiti sulle ronde*. In *prima fila Lega, An e Destra*, in <http://www.repubblica.it>, 23 febbraio 2009. Significativa, a questo riguardo, l’interrogazione presentata al Ministro dell’interno il 23 febbraio 2009 dalla deputata radicale Maria Antonietta Farina Coscioni, a proposito della notizia secondo cui in Friuli Venezia Giulia sarebbe in corso l’arruolamento di “corpi di volontari” da adibire a cosiddette “ronde” che si vorrebbero intitolare al gerarca fascista Ettore Muti, già segretario del Partito Nazionale Fascista e distintosi per diversi assalti squadristi e per l’occupazione della prefettura di Ravenna durante le operazioni della marcia su Roma. Nell’interrogazione si chiede “se non si ritenga di dover intervenire per scongiurare che a Udine o altrove si intitolino squadre di cittadini in funzione di ‘ronda’ a esponenti e gerarchi del fascismo; se non si ritenga di dover condividere il sentimento di riprovazione e repulsa, oltre che di preoccupazione e inquietudine, non solo degli interroganti, ma anche di larghe fasce di opinione pubblica, nell’apprendere che si potrebbero costituire squadre per la tutela dell’ordine pubblico intitolate a gerarchi e a esponenti del regime fascista; se il pre-

per le forze dell'ordine "regolari", distolte proprio a causa della presenza delle ronde dal compito di garantire un efficace controllo del territorio <sup>(19)</sup>; pericolo, già verificatosi e comunque già teorizzato, della creazione di "controronde" <sup>(20)</sup>. Di fronte a

---

fetto sia stato allertato perché nell'apposito elenco – anche in ottemperanza della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia sulla sicurezza – siano raccolte tutte le informazioni relative ai presunti "arruolati" (in <http://www.radicali.it>).

(19) Assai critici il COCER (organismo di rappresentanza) dei Carabinieri, nonché molti sindacati della Polizia (SIULP, SILP-CGIL, SIAP-ANFP, UGL, CONSAP-Italia sicura, COISP). In particolare, Nicola Tanzi, segretario del SAP, ha messo in luce le difficoltà pratiche destinate a determinarsi: "I centralini di questure e Carabinieri, così come i numeri di emergenza, sono intasati dalle chiamate di chi segnala situazioni e chiede l'intervento delle Forze dell'ordine. Noi non riusciamo a fare fronte, e quando non arriviamo in tempo c'è qualcuno che interviene da solo. Una spirale pericolosa che va fermata con la massima urgenza". Ci si chiede inoltre "quale macchina organizzativa si dovrà realizzare per coordinare e controllare tutte le ronde di tutta l'Italia, per seguirne l'operato, per avere un quadro complessivo, preciso e continuamente aggiornato della loro attività": P. POZZESI, *Queste ronde faranno primavera?*, in *Polizia e democrazia*, n. 2-3, febbraio-marzo 2009, 4. Nel già ricordato parere del CSM relativo al decreto sicurezza si sottolinea come la prevista 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 stabiliti dal decreto del Ministro dell'interno, non si configuri "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, dunque, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale".

(20) Vedi M. FUMAGALLI, *Padova, ronde scortate dalla polizia*, in *Il Corriere della Sera*, 28 febbraio 2009, sui disordini verificatisi presso la stazione ferroviaria di Padova tra gruppi di vigilantes, alcuni riconducibili a partiti politici (Lega e An), e autonomi appartenenti ad un centro sociale. Quanto alle (vaneggianti) "teorizzazioni", vedi F. CARUSO, *Le contro-ronde vanno all'offensiva*, in <http://www.ilmanifesto.it>, 26 febbraio 2009: "è necessario rilanciare la sfida sul terreno della costruzione di una nuova legalità dal basso, di riappropriazione e di rovesciamento concettuale delle stesse categorie della sicurezza e della pace sociale. Per questo andrebbero praticate una sorta di contro-ronde (a qualcuno piacerà forse più il termine "presidi") che intralcino il lavoro di queste milizie governative, ma soprattutto che si configurino come ronde sociali, contro il carovita [...], per denunciare gli speculatori del commercio, contro il lavoro nero e il caporalato, per denunciare e sanzionare dal basso i covi più disumani dello sfruttamento, ronde contro l'omofobia, il razzismo, la precarietà, la devastazione ambientale". "Potete starne certi, dinanzi a controronde sociali saranno gli stessi benpensanti che ora guardano le ronde con indifferenza o anche tacito consenso, ad indignarsi per questo clima da "far-west" e ad attivarsi in prima persona per smantellare ogni sorta di ronda".

tutto questo, non può certo stupire la circostanza che il Capo dello Stato abbia fatto da subito trapelare la sua perplessità su questo provvedimento, ed abbia sentito l'esigenza di precisare, dopo la consultazione informale intervenuta con il Governo a proposito dello schema di decreto-legge in materia di sicurezza pubblica, che “[r]esta naturalmente l'*autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto* del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica”<sup>(21)</sup>.

3. Ma c'è di più: la natura politica di molte delle associazioni di volontari per la sicurezza, la loro riconducibilità a forme di collateralismo di partito, si configurano come evidente violazione del divieto, posto dall'art. 18, comma 2, Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Le associazioni paramilitari a scopo politico – così come le associazioni segrete – sono proibite dalla Carta costituzionale in quanto fattori di inquinamento della dialettica democratica, suscettibili di ledere la sfera di libertà politica garantita a tutti i cittadini. Per la loro sussistenza, com'è noto, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi<sup>(22)</sup>. Il di-

---

(21) Nota del 20 febbraio 2009, Precisazione sulla leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti-legge, in <http://www.quirinale.it> (corsivo non testuale). Nei giorni immediatamente precedenti all'approvazione del decreto da parte del Consiglio dei ministri, la stampa quotidiana aveva ipotizzato la rinuncia dal parte del Governo alla previsione normativa sulle ronde, proprio a causa della contrarietà del Presidente della Repubblica. Vedi, ad esempio, G. BATTISTINI, *Via la ronde dal decreto legge. I dubbi del Quirinale frenano Maroni*, in <http://www.repubblica.it>, 17 febbraio 2009: “Tramontata [...], per le forti perplessità del Capo dello Stato, l'ipotesi di inserirvi le ronde di cittadini che così seguirebbero l'iter del disegno di legge sulla sicurezza da poco trasmesso al Senato”.

(22) La definizione di organizzazione militare è contenuta nel d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, il quale – all'art. 1, comma 4 – richiede l'“inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina e ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o uniformi, e con organizzazione atta che all'impiego in azioni di violenza o minaccia”. In tale decreto si sanziona penalmente l'attività di chi promuove, costituisce, organizza, dirige ovvero partecipa ad associazioni di carattere militare, le quali perseguono anche indirettamente scopi po-

vietato di siffatte associazioni è cosa diversa “dalla repressione della violenza, o dalla formazione di bande armate: esso prescindendo dall’uso che di dette organizzazioni viene concretamente fatto, e mira a rendere preventivamente impossibile la costituzione di formazioni *la cui sola esistenza* è un fattore di turbamento dell’ordine pubblico e dei rapporti tra le forze politiche”<sup>(23)</sup>. Ciò corrisponde ad una acquisizione teorica ormai antica, secondo cui “la formazione di un’associazione è sempre un *atto materiale*, che modifica nella misura delle proprie forze il mondo dei fatti”<sup>(24)</sup>. Quando la forza peculiare insita nel fenomeno associativo, ulteriormente esaltata dal carattere militare dell’organizzazione<sup>(25)</sup>, si accompagna al perseguimento di scopi politici, anche in forma indiretta<sup>(26)</sup>, viene messa in gioco l’ “esigenza più essenziale del regime democratico”, costituita dall’eliminazione “di tutti i fattori di turbamento, e in primo luogo di quelli che tendono a sostituire alla suggestione delle idee quelle della forza”. “Non è solo l’uso effettivo della vio-

---

litici; si stabilisce il divieto dell’uso di uniformi e divise da parte di associazioni collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politici (art. 2); si concede al Ministro dell’interno la facoltà, limitatamente a periodi di tempo determinati, di vietare l’uso in pubblico di uniformi e divise da parte di associazioni od organizzazioni di qualsiasi natura (art. 3). Sul decreto n. 43 del 1948 vedi C. MORTATI, *Legittimità e opportunità della legge sulle paramilitari*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 33 ss.

(23) P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, in *Giur.cost.*, I, 1978, p. 741 (corsivo non testuale).

(24) A. BRUNIALTI, *Associazione e riunione (diritto di)*, in *Dig.it.*, vol. IV, parte II, Torino, Utet, 1893-99, 47 (corsivo non testuale). La *ratio* del reato associativo deve dunque essere ravvisata nella maggiore pericolosità dell’associazione rispetto al singolo, derivante dalla presenza di un apparato organizzativo, che la rende assai più idonea alla realizzazione del programma criminoso: G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 174.

(25) In quanto “apparato collettivo improntato ad una precisione e assoggettato ad una legge di necessità, al pari di un congegno meccanico”: C. MORTATI, *Legittimità*, cit., p. 34.

(26) Nel senso che “l’associazione stessa persegue i suoi scopi, che sono politici nel senso pieno della parola, servendosi “indirettamente” dell’organizzazione militare”: ciò che consente di “far rientrare nel divieto di cui all’art. 18, comma secondo, una serie di ipotesi che certamente il costituente ha voluto colpire: si pensi alla molteplicità delle organizzazioni collaterali di cui si sono serviti, negli scorsi decenni, certi movimenti eversivi, e soprattutto quelli di matrice pangermanista (associazioni folkloristiche, sportive, combattentistiche ecc.)” (P. PETTA, *Le associazioni*, cit., p. 741).

lenza che si deve impedire, ma tutto ciò che la rende possibile, o che semplicemente può far temere l'impiego potenziale della medesima" (27).

Sotto questo aspetto, anche la previsione, riferita alle associazioni di volontari per la sicurezza, che debba trattarsi di cittadini non armati, non risolve il problema: si è visto infatti come la fattispecie di associazione politica paramilitare non richieda affatto il possesso o la disponibilità di armi. Inoltre, è nota a tutti la rapidità con cui qualsiasi organizzazione se ne può procurare, quanto meno di "improprie" (28), comunque atte ad offendere e a compiere atti di coercizione fisica, con 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" (29).

Ciò che soprattutto stupisce, in tutto questo, è l'assoluta mancanza di consapevolezza circa la natura stessa della libertà di associazione, il significato dei suoi limiti costituzionali, la necessità di bilanciarne l'esercizio con gli altri diritti inviolabili (nel caso di specie, *in primis* con la tutela della libertà personale).

4. Una mancanza di consapevolezza che emerge in maniera plastica anche in un'altra vicenda, di cui dovrà occuparsi il giudice costituzionale: con l'ordinanza n. 374 del 2008 è stato infatti dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal GUP del Tribunale di Verona contro la Camera dei deputati in relazione al processo penale a carico di alcuni deputati della Lega Nord (30), accusati di "atti integranti

(27) C. MORTATI, *Legittimità*, cit., pp. 33-34.

(28) P. PETTA, *Le associazioni*, cit., p. 741.

(29) Così il parere espresso dal CSM con delibera del 2 aprile 2009, cit.

(30) Si tratta dei deputati Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli.

il reato di partecipazione ad una associazione di tipo militare”. Secondo il giudice ricorrente, nella delibera con cui la Camera di appartenenza all’epoca dei fatti ha riconosciuto sussistere la guarentigia di cui all’art. 68, comma 1, Cost., “non sarebbe stato adeguatamente affrontato “il tema della connessione tra l’esercizio delle funzioni parlamentari e le attività svolte, invece, in relazione all’associazione vietata dalla legge”, né sarebbero state esplicitate le ragioni per cui “attività materiali [...] possano ricondursi alla categoria delle ‘opinioni’ espresse nell’esercizio delle funzioni di parlamentare”, limitandosi detta proposta a qualificare le condotte oggetto di imputazione come una proiezione di uno specifico ‘disegno politico’”<sup>(31)</sup>.

Di fronte alle specifiche condotte ascritte ai singoli deputati imputati, consistenti, secondo l’ordinanza del giudice veronese del 9 ottobre 2006, nell’aver “*contribuito a costituire, potenziare e dirigere il gruppo associativo Camicie Verdi o Guardia nazionale padana, teorizzandone le finalità, coordinando le modalità di impiego degli appartenenti all’associazione, provocando l’adesione di terzi a detta associazione e ai suoi scopi attraverso la diffusione del programma*”, la Giunta per le autorizzazioni della Camera, *all’unanimità*, ha ritenuto che “tali condotte (al di là di una valutazione di merito che potrebbe per alcuni inclinare al folkloristico e per altri al cattivo gusto istituzionale) possano agevolmente ricondursi al novero delle manifestazioni pubbliche tutelate dall’articolo 21 della Costituzione, dei momenti di riunione e associazione partitica di cui agli articoli 17, 18 e 49 della Costituzione stessa e in definitiva delle opinioni

---

(31) Corte costituzionale, ordinanza n. 374 del 2008. Secondo il giudice ricorrente, la delibera impugnata, nel ritenere sostanzialmente che la prerogativa dell’insindacabilità copra “tutti i comportamenti riconducibili all’attività politica *lato sensu* intesa del parlamentare, e che la sua ricorrenza non è esclusa anche di fronte a comportamenti che in astratto possono rivestire natura illecita”, esorbiterebbe “dall’ambito derogatorio consentito dall’art. 68, primo comma, Cost., risultando violati, da un lato, anche gli artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., posti a tutela della titolarità della funzione giurisdizionale in capo alla magistratura e della legalità ed indipendenza del suo esercizio; dall’altro, l’art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento che in tal modo viene introdotta tra cittadini ordinari e parlamentari, consentendosi a questi ultimi condotte in ipotesi integranti figure di reato prive di qualsiasi connessione con la funzione parlamentare”.

espresse in connessione con la funzione parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione" (32). Dunque, costituire e dirigere un'associazione collegata a un partito politico, finalizzata a sostenere gli scopi di tale partito, strutturata in una forma vietata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 43 del 1948, come mostra il fatto stesso dell'utilizzazione di una uniforme di stile militare, sarebbe una mera *manifestazione di opinione*, e non quell'*atto materiale* che modifica, nella misura delle proprie forze, il mondo dei fatti, al quale da sempre la dottrina pubblicistica riconduce il fenomeno associativo.

Leggiamo, per renderci conto fino in fondo di questa pericolosa sottovalutazione della realtà, quanto scritto nella decisione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2007 sulla richiesta di consultazione sui privilegi e le immunità dell'on. Gian Paolo Gobbo (33), accusato, insieme ad altri, del reato di aver promosso, organizzato e diretto un'associazione paramilitare con scopi politici, chiamata *Camicie verdi*, e di avervi partecipato. Secondo il Parlamento europeo, "la partecipazione a un movimento i cui membri indossavano un'uniforme di stile militare e che a quanto pare intendeva raggiungere i propri obiettivi mediante l'uso potenziale o effettivo della forza è chiaramente in contraddizione e incompatibile con il ruolo e le responsabilità inerenti a un mandato parlamentare"; pertanto, "non si può ritenere che tale partecipazione costituisca un legittimo esercizio del diritto di libertà di espressione né il normale esercizio delle funzioni di deputato a un parlamento eletto che rappresenta i cittadini" (34).

---

(32) Camera dei deputati, XV legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Relazione della Giunta per le autorizzazioni (Relatore: Giovanardi), doc. IV-quater n. 9, presentata alla Presidenza il 19 marzo 2007, 4. Nella Relazione si osserva altresì che "l'associazione delle Camicie Verdi altro non era che un servizio d'ordine, simile a quelli organizzati dai partiti in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza ancora oggi così frequenti nella vita politica e sociale italiana. All'evidenza, la mera esistenza e organizzazione di tali servizi d'ordine non costituiscono di per sé un attacco all'integrità dello Stato e alla quiete pubblica" (p. 5).

(33) P6\_TA (2007) 0456, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 16 ottobre 2008.

(34) Il Parlamento "ritiene che, ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee e, nella misura in cui è pertinente,

In fondo, la questione delle ronde parte da qui, parte dall'atteggiamento di una classe politica inconsapevole degli esiti di disgregazione a cui può condurre il disinteresse per il rispetto della legalità costituzionale. "Le formazioni paramilitari – scriveva Mortati nel 1948 – sono una delle espressioni esteriori della crisi profonda che travaglia lo Stato, per la rottura dell'equilibrio delle forze sociali su cui esso poggiava: ed è questa crisi che bisogna superare nella sua sostanza, ponendo su nuove basi i rapporti tra le classi e creando gli istituti che leghino più strettamente l'apparato statale con le forze vive della società" <sup>(35)</sup>.

(\*) Quando questo saggio era già in bozza, è entrata in vigore la legge 15 luglio 2009, n. 94, il cui art.3, comma 40, dispone che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi 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. La legge si limita a prevedere che le associazioni vengano iscritte in un apposito elenco tenuto a cura del prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (comma 41) e che i sindaci debbano avvalersi 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 (comma 42). Gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta degli elenchi sono determinati con decreto del Ministro dell'interno (comma 43).

Tale decreto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 183 dell'8 agosto 2009, istituisce in ciascuna Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo l'elenco provinciale delle associazioni di cittadini di cui all'art. 3, comma 41, della legge n. 94 del 2009, stabilendo fra l'altro che, ai fini dell'iscrizione in tale elenco, le associazioni di "osservatori volontari" non debbano essere espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali né essere ad alcun titolo riconducibili a questi, così come non debbano essere riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi di cui alla legge 25 giugno 1993, n. 205 (art. 1). L'art. 2 del decreto delinea i compiti delle associazioni di osservatori volontari, precisando come esse debbano svolgere "attività di mera osservazione" in specifiche aree del territorio comunale e di segnalazione alle forze dell'ordine di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. L'attività di osservazione può essere svolta in nuclei composti da un numero di persone non superiore a tre, di cui almeno una di età pari o superiore a 25 anni, che non devono portare al seguito armi o altri oggetti atti ad offendere. È fatto divieto di utilizzare uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alle forze

---

dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione italiana, l'immunità parlamentare non copra i fatti attribuiti a Gian Paolo Gobbo e decide pertanto di non difenderne l'immunità né i privilegi".

(35) C. MORTATI, *Legittimità*, cit., 37.

armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché sponsorizzazioni private. Gli osservatori volontari non devono essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi, né possono essere aderenti o essere stati aderenti a movimenti, associazioni o gruppi organizzati di cui alla legge n. 205 del 1993.

Nonostante alcune precisazioni che tengono conto di critiche e perplessità avanzate dal documento del CSM richiamato nel testo, dalla dottrina e in sede politica, molti sono gli aspetti discutibili delle citate previsioni.

Vi è, in primo luogo, una violazione della riserva di legge assoluta, essendosi rinviata a un decreto ministeriale la determinazione di regole e criteri di grande delicatezza, in una materia che tocca da vicino i diritti fondamentali.

Restano, inoltre, i dubbi interpretativi legati all'individuazione dei presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale o alle forze di polizia dello Stato (con particolare riguardo all'incerta nozione di "disagio sociale"); l'impronta nettamente statalista della "sicurezza partecipata", dissimulata dalla proclamata valorizzazione delle comunità locali; il rischio che, in concreto, le associazioni di volontari possano comunque essere indotte ad un uso improprio della forza, mettendo a repentaglio la libertà personale dei cittadini e determinando un aggravio per le forze dell'ordine regolari.

Infine, come ha giustamente notato Enzo Letizia, segretario dell'Associazione nazionale dei funzionari di polizia, "[l]a legge non prevede alcuna sanzione, per cui chi continuerà a farsi le ronde da sé, anche portandosi dietro una pistola se in possesso di porto d'armi, resterà impunito" (A. CUSTODERO, *Reato di clandestinità e ronde oggi scatta la stretta di Maroni* (8 agosto 2009), in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)). Anche in dottrina, del resto, si è notato, prima dell'approvazione della legge, che il testo normativo "non pare in grado di disciplinare, in generale, i fenomeni associativi e i comportamenti delle associazioni e dei singoli individui. Essa si limita, infatti, a porre prescrizioni concernenti la collaborazione di cui il Sindaco può beneficiare": così M.CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa* (27 maggio 2009), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/09, 5, i quali ritengono tuttavia che le nuove norme sulle ronde non debbano suscitare particolare allarme. Preoccupato, invece, l'approccio di M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 2/2009.