

**LE RONDE TRA "SICUREZZA URBANA" E "DISAGIO SOCIALE".  
CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZE NN. 226 e 274 del 2010.**

**1.Premessa. La complementarità dei due giudizi.**

Con le sentenze in commento, la cui complementarità ne rende opportuna un'analisi congiunta, il Giudice delle leggi si pronuncia, esclusivamente sotto il profilo del rispetto del riparto costituzionale delle competenze, sulla legittimità della disciplina introdotta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di pubblica sicurezza) che prevede e regola le cosiddette "ronde", ovvero le associazioni di cittadini chiamate a collaborare con le forze dell'ordine per il controllo del territorio in una logica di sicurezza partecipata.

La legge in esame, introducendo un ulteriore strumento a disposizione dei sindaci per la salvaguardia della sicurezza urbana, si colloca nell'ambito dei cosiddetti "pacchetti sicurezza" approvati in un breve arco temporale tra il 2008 e il 2009 e complessivamente costituiti da tre provvedimenti legislativi recanti tutti giustappunto misure in tema di sicurezza pubblica. Con il primo atto si è modificato il comma 4 dell'articolo 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267 del 2000) attribuendo ai sindaci, "nella veste di ufficiali del Governo", il potere di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" (art. 6 D.L. 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in tema di sicurezza pubblica, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 luglio 2008, n. 125»). A tale potere di carattere generale si è affiancata la facoltà riconosciuta ai Comuni di servirsi di sistemi di videosorveglianza «per la tutela della sicurezza urbana», come previsto dal comma 7 dell'articolo 6 del D.L. 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito con modificazioni dalla L. 23 aprile 2009, n. 38.

Come accennato e come si vedrà meglio *infra*, le due decisioni sono strettamente connesse sebbene nella prima la Corte si pronunci in sede di sindacato di legittimità ex art. 127 Cost. e nella seconda risolve un conflitto di attribuzioni fra enti.

Il primo giudizio trae le mosse da tre ricorsi, sostanzialmente simili e pertanto riuniti dalla Corte, promossi in via d'azione dalla Regione Toscana, dalla Regione Emilia Romagna e dalla Regione Umbria avverso i commi 40, 41, 42 e 43 dell'articolo 3 della legge n. 94 del 2009. La prima disposizione veniva censurata dalle ricorrenti in quanto, attribuendo ai sindaci, "di intesa con il prefetto", la facoltà di "avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possono arrecare danno alla *sicurezza urbana* ovvero situazioni di *disagio sociale*" avrebbe dettato norme eccedenti rispetto all'ambito materiale "ordine pubblico e sicurezza" riservato alla legislazione esclusiva dello Stato dalla lettera *h*) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione ma interpretato in senso restrittivo da costante giurisprudenza costituzionale che lo ha solitamente legato alle attività di prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico. Da un lato, infatti, l'utilizzo dell'espressione "sicurezza urbana" avrebbe consentito la sua estensione ad aspetti legati alle "condizioni di vivibilità dei centri urbani, alla convivenza civile e alla coesione sociale" con inevitabile ripercussione sull'ambito materiale "polizia amministrativa locale" riservato alla competenza esclusiva regionale; dall'altro, l'indeterminato concetto di "disagio sociale" sarebbe stato potenzialmente capace di ricomprendere una molteplicità di situazioni di emarginazione determinate da una pluralità di cause di carattere economico, familiare, sanitario o culturale

la cui rimozione avrebbe richiesto azioni propriamente riconducibili alla materia delle “politiche sociali” affidata alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi dell’articolo 117, comma quarto, Cost. L’incostituzionalità del comma 40 si sarebbe riverberata consequenzialmente sulle previsioni successive dell’articolo 3 della legge n. 94 del 2009 e impugnate dalle ricorrenti: il comma 41 assegna al prefetto il compito di tenere l’elenco nel quale le associazioni di volontari devono essere iscritte, di verificarne la sussistenza dei requisiti per l’iscrizione e di monitorarne periodicamente l’attività; il comma 42 stabilisce una sorta di “preferenza” per le associazioni costituite tra gli appartenenti in congedo “alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri corpi dello Stato”; il comma 43 affida ad un Decreto del Ministro dell’Interno il compito di definire gli ambiti operativi delle disposizioni precedenti, i requisiti per l’iscrizione e le modalità di tenuta degli elenchi. Tale previsione avrebbe violato anche l’art. 117, sesto comma, Cost., nella misura in cui attribuiva allo Stato la potestà regolamentare in una materia sottratta alla sua competenza legislativa esclusiva. Le prime tre disposizioni impugnate venivano altresì censurate per la violazione del principio di leale collaborazione in quanto, pur ammettendo che nella fattispecie vi fosse un intreccio di competenze statali e regionali, non era contemplata alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. La mancanza di tali forme viene invocata dalle Regioni Emilia Romagna e Umbria quale motivo di lesione dell’articolo 118, comma 3, Cost., a norma del quale nelle materie di cui alle lettere *b*) ed *h*) dell’art. 117, comma secondo, Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza) “la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni”.

Il secondo giudizio, proposto nelle more del primo dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna, attiene al conflitto intersoggettivo avverso il Decreto del Ministero dell’Interno 8 agosto 2009, adottato in attuazione delle succitate previsioni legislative in tema di ronde e sostanzialmente impugnato sulla base delle medesime censure avanzate nei confronti della legge n. 94 del 2009. Sulla base del ribadito assunto secondo cui nella fattispecie si verterebbe in materia riservata alla legislazione regionale, veniva invocata la violazione del sesto comma dell’art. 117 della Costituzione, essendo lo Stato privo del relativo potere regolamentare. Inoltre, nella parte in cui prevede una competenza pressoché generale in capo al prefetto senza prevedere significative modalità di partecipazione regionale, il regolamento avrebbe leso il principio di leale collaborazione che sarebbe stato altresì violato dall’assenza, nel procedimento di formazione del decreto, della previa intesa o del previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Sotto questo profilo veniva richiamato nuovamente l’art. 118, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede “forme di coordinamento” con le Regioni nella materia dell’ordine pubblico e sicurezza, ritenute doverose dalle Regioni ricorrenti.

## **2. Della sicurezza urbana**

Come del resto affermato in premessa dalla stessa Corte, la soluzione delle questioni di costituzionalità sollevate in merito alla normativa sulle “ronde” passa ineluttabilmente per la definizione della corretta estensione delle vaghe formule “sicurezza urbana” e “situazioni di disagio sociale” di cui al citato comma 40 dell’articolo 3, il cui vaglio di legittimità ha rappresentato di fatto l’architrave del percorso argomentativo dei Giudici di Palazzo della Consulta. “Sicurezza urbana” e “disagio sociale” finiscono per costituire, pertanto, non solo gli elementi identificativi dell’attività che le associazioni di volontari sono chiamate a svolgere, ma soprattutto locuzioni da interpretare ontologicamente e teleologicamente in rapporto alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, da un lato, e “polizia amministrativa locale” dall’altro, al fine di valutare la sussistenza del fondamento costituzionale dell’intervento legislativo statale. In ragione della genericità e della indeterminatezza delle due formule, è lapalissiano che l’ampiezza della loro portata interpretativa è inversamente proporzionale alla sfera di azione riconosciuta al legislatore regionale in tema di gestione della sicurezza sul territorio.

Stante la diversità sostanziale dei due concetti, la Corte, nella sentenza n. 226 del 2010, offre una risposta differenziata alla questione di costituzionalità con l’effetto di lasciare in vigore la disciplina statale sulle ronde, seppur riducendone, contestualmente e in misura significativa, la portata.

Con riguardo al concetto di sicurezza urbana, il Giudice delle leggi ritiene che il dettato del comma 40 dell’articolo 3 della legge n. 94 del 2009 è ritenuto non in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze alla luce di un’interpretazione sistematica che di fatto ha sciolto il nodo esegetico di tale locuzione che fin dalla sua prima formulazione è stata declinata talvolta come costola dell’ordine pubblico, talaltra come ambito materiale autonomo non strettamente legato alla mera prevenzione dei reati e nel quale possono convergere competenze di diversa natura.

Al fine di risolvere la questione sottoposta in esame, la Corte richiama la precedente sentenza n. 196 del 2009 che si è pronunciata sul D.M. 5 agosto 2008 il cui articolo 1, con riferimento al potere dei sindaci di adottare provvedimenti ai sensi del citato art. 54, c. 4, del D.Lgs. n. 267 del 2000, configura la "sicurezza urbana" come "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". L'ampiezza potenziale di tale definizione è stata ridimensionata, nella sentenza richiamata, in virtù di una lettura restrittiva che ha ricondotto la formula della "sicurezza urbana" nell'alveo della tutela della sicurezza pubblica sulla base di tre argomentazioni di carattere formale ricavate da elementi testuali del succitato d.l. 92 del 2008 così sinteticamente riassumibili: la titolazione del decreto stesso, facente riferimento alla "sicurezza pubblica", il richiamo, contenuto nelle sue premesse, all'articolo 117, secondo comma, lett. h) Cost. e l'espressa esclusione dal proprio ambito di operatività della "polizia amministrativa locale". Da queste premesse la Corte faceva discendere l'assunto secondo cui i poteri esercitabili dai sindaci a norma dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del TUEL non potevano che essere connessi alle attività di prevenzione e repressione dei reati, con esclusione dell'esercizio di funzioni di polizia amministrativa in materia di competenza regionale.

Alla medesima conclusione la Corte perviene in merito alla sicurezza urbana di cui alla disposizione legislativa oggetto di censura nel giudizio in esame. In tale senso rileva, oltre all'argomento di carattere strettamente letterale rappresentato dalla titolazione della legge n. 94 del 2009, anch'esso richiamante la sicurezza pubblica, il collegamento sistematico tra il comma 40 dell'articolo 3 di tale legge e l'articolo 54, comma 4 del TUEL da cui non può non desumersi la logica conseguenza che il concetto "sicurezza urbana" debba avere l'identica valenza nei due casi, in ragione di un'interpretazione costituzionale che la rende "non esorbitante" dalla previsione dell'articolo 117, secondo comma, lett. h) della Costituzione.

La limitazione della sicurezza urbana alle sole attività di prevenzione e repressione dei reati può essere ricavata, per la Corte, dalla disciplina complessiva delle associazioni di volontari dettata dalle norme impugnate, in particolar modo nelle parti in cui stabiliscono che il sindaco possa avvalersi delle "ronde" solo d'intesa con il prefetto, che il relativo registro debba essere tenuto a cura dello stesso prefetto previo parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che debba essere data preferenza alle associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, che le segnalazioni degli osservatori vanno indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia.

La Corte respinge, infine, l'obiezione sollevata dalla Regione Toscana secondo la quale il ricorso alle associazioni di volontari non sarebbe compatibile con l'ambito di competenza legislativa statale di cui alla lett. h) dell'articolo 117, secondo comma, in quanto ciò determinerebbe l'attribuzione di funzioni "necessariamente pubbliche" a privati cittadini. Tale eccezione, infatti, non terrebbe in debito conto due aspetti: da un lato, il fatto che l'attività delle ronde è un'attività di mera osservazione e segnalazione e, dall'altro, la facoltà riconosciuta dalle norme del codice di procedura penale a qualsiasi cittadino di denunciare reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza e addirittura di procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 dello stesso codice.

In conclusione, la Corte ritiene che il concetto di sicurezza urbana che figura nella legge n. 94 del 2009, circoscritto nella sua portata alle luce delle suddette considerazioni, non determina invasione della competenza legislativa regionale.

### **3. Del disagio sociale**

A conclusione diversa il Giudice delle leggi perviene con riguardo alla locuzione normativa "situazioni di disagio sociale", in riferimento alla quale non è stato possibile rinvenire una lettura che ne giustificasse la legittimità costituzionale. Tale locuzione non può essere concepita come una *species* del *genus* "sicurezza urbana" ma va tenuta da questa distinta non solo sulla base di un'interpretazione strettamente testuale della disposizione che si caratterizza per l'impiego della disgiuntiva "ovvero", ma anche e soprattutto per la valenza semantica della formula che, "alla luce del generale canone ermeneutico del legislatore non ridondante, impedisce di interpretare il concetto in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurre l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati".

L'indeterminatezza della formula "disagio sociale" è tale, per la Corte, da ricomprendere un ampio novero di situazioni di emarginazione o di difficoltà di inserimento della persona nell'ambiente sociale in cui vive, le quali, potendo essere generate da una variegata tipologia di cause, richiedono per il loro superamento "interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali". Così

interpretato, pertanto, l'ambito materiale intercettato non può che appartenere alla competenza legislativa regionale residuale, alla quale fanno capo, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, tutte quelle "attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, 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" (sul punto, cfr. le sentenze n. 10 e n. 121 del 2010, n. 168 e n. 124 del 2009, n. 50 del 2008 e n. 287 del 2004). Sulla base di tale ricostruzione, la Corte respinge la tesi della difesa erariale ad avviso della quale la lesione della competenza regionale sarebbe esclusa dal fatto che le ronde si limiterebbero a "segnalare situazioni critiche", non erogando alcun tipo di servizio. Siffatta argomentazione non tiene conto, infatti, della stretta ed intrinseca funzionalità del monitoraggio delle cd. "situazioni critiche" rispetto alle azioni di rimozione e di superamento del disagio sociale, funzionalità che non consente di sottrarre le attività meramente conoscitive alla sfera d'azione del legislatore regionale.

Nella fattispecie non potrebbe, infine, ritenersi applicabile il cosiddetto criterio della prevalenza invocato a sostegno della propria competenza legislativa dalla difesa dello Stato. Dell'utilizzo di tale criterio giurisprudenziale mancherebbero, infatti, i presupposti, in quanto il riferimento alle "situazioni di disagio sociale" presenta i caratteri di "un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate [...], finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata".

A conclusione del suo percorso argomentativo la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 40 dell'articolo 3 della legge n. 94 del 2009, limitatamente alle parole "ovvero situazioni di disagio sociale".

Con riguardo all'asserita violazione dell'articolo 118, terzo comma, Cost., per la mancata previsione di forme di coordinamento dell'attività delle associazioni di volontari limitata alla sicurezza urbana con la disciplina della polizia amministrativa locale, il Giudice delle leggi precisa che, sebbene la norma costituzionale invocata preveda "una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117", essa "non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso".

Infine, la riconduzione chirurgica della norma base, contenuta nel comma 40 dell'articolo 3 della legge n. 94 del 2009, nell'alveo della materia "ordine pubblico e sicurezza" di competenza esclusiva statale, rende consequenzialmente non fondate le questioni concernenti i commi successivi del medesimo articolo 3, dichiarati non incompatibili con i parametri costituzionali invocati.

#### **4. La potestà regolamentare in tema di "ronde".**

L'iter logico-giuridico della sentenza n. 274 del 2010 si incardina sulla pronuncia sopra analizzata, ripercorrendone pedissequamente le argomentazioni e fondando su di esse la soluzione del conflitto di attribuzioni sollevato dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna avverso il sopracitato D.M. 8 agosto 2009.

L'atto impugnato richiama, con riguardo al concetto di sicurezza urbana, la definizione tracciata dall'articolo 1, comma 2 del menzionato D.M. 5 agosto del 2008, mentre non offre alcuna indicazione chiarificatrice in merito alla formula alternativa del "disagio sociale". Solo in riferimento al primo concetto può trovare giustificazione il potere regolamentare dello Stato vertendosi in ambito materiale di competenza legislativa esclusiva statale. Per la parte in cui regola l'attività di monitoraggio di "situazioni di disagio sociale" l'atto oggetto del conflitto lede l'articolo 117, sesto comma, Cost. dettando norme regolamentari nella materia servizi sociali, di competenza residuale delle Regioni, così come puntualmente precisato dalla sentenza n. 226 del 2010.

Al fine di eliminare la violazione delle attribuzioni regionali è, pertanto, sufficiente rimuovere i riferimenti alle situazioni di disagio sociale, circoscrivendo l'attività degli osservatori volontari alla segnalazione degli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, interpretata restrittivamente quale ambito riconducibile alla prevenzione e repressione dei reati.

Ad avviso della Corte, il fatto che il decreto impugnato non sia denominato formalmente regolamento non rileva nel conflitto sottoposto al suo giudizio, stante l'indubbia natura regolamentare dell'atto ricavabile dai suoi contenuti sostanziali, ovvero dalla previsione di norme volte a disciplinare, in via generale ed astratta, i requisiti e l'ambito di operatività delle associazioni di volontari e i procedimenti amministrativi connessi. Nello stesso senso, la Corte respinge l'eccezione sollevata dalla Regione Emilia Romagna secondo cui il decreto impugnato, avendo travalicato in alcune sue parti la sfera di azione assegnata dall'articolo 3, comma 43,

della legge n. 94 del 2009, avrebbe leso violato il principio di legalità, in quanto tale profilo di illegittimità sarebbe irrilevante in sede di conflitto di attribuzione intersoggettivo.

In conclusione, la Corte, dopo aver escluso la violazione del terzo comma dell'articolo 118 Cost., per le medesime ragioni sostenute nella sentenza n. 226 del 2010, dichiara che non spettava allo Stato approvare il D.M. 9 agosto 2009, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale.