

## IL PUNTO SULLE “RONDE”

Sergio Bedessi

Comandante polizia municipale Cortona

Fra le norme del “pacchetto sicurezza”, fecero scalpore al momento della loro introduzione quelle sulle cosiddette “ronde”; queste norme, che prevedevano istituzione e modalità di funzionamento di un servizio di segnalazione alle forze di polizia, prima inserite nel d.l. 23 febbraio 2009 n. 11, poi cassate in sede di conversione in legge (l. 23 aprile 2009, n. 38), venivano poi reinserite, peraltro modificate, nella l. 15 luglio 2009, n. 94 (*“Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”*).

In particolare i commi da 40 a 44 dell’art. 3 della legge prevedevano la possibilità per i sindaci, previa intesa con il prefetto, di *“...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.”*, normando le caratteristiche del servizio, nonché le modalità di accreditamento delle associazioni presso la Prefettura di riferimento, rimandando ad un decreto ministeriale per la determinazione degli ambiti operativi e dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco prefettizio.

Alla fine, in data 8 agosto 2009, in attuazione dell’art. 43 della l. 15 luglio 2009, n. 94, veniva pubblicato il decreto ministeriale che stabiliva le norme tecniche sulle cosiddette “ronde”, decreto che titolava *“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.”*.

Con il decreto ministeriale venivano precisati:

- i requisiti delle associazioni che possono svolgere il servizio di segnalazione degli *“eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”*;
- i compiti degli *“osservatori volontari”* appartenenti alle associazioni di cui sopra e le modalità pratiche di svolgimento del loro servizio;
- gli adempimenti del Comune che voglia attivare tale servizio;
- i compiti della Prefettura.

Il percorso normativo si muoveva in grembo alle polemiche politiche dovute alla volontà del Governo di andare a normare un’attività, peraltro già esplicita in alcune regioni italiane ed in altre addirittura già normata a livello regionale, ritenuta dai detrattori come sostitutiva di quella istituzionalmente svolta dagli organi di polizia, mentre da chi a favore vista come una panacea per i problemi di sicurezza urbana.

Se si doveva necessariamente rilevare come una migliore organizzazione complessiva del sistema costituito dalle forze di polizia di tutte le tipologie e di tutti i livelli, sarebbe stata (e sarebbe tuttora) quanto mai opportuna, tamponando la supposta necessità di ricorrere ad altre soluzioni, come quella delle “ronde” (ma è dispreziativo chiamarle in questo modo), d’altro canto non si poteva gridare alla incostituzionalità manifesta.

Sicuramente non si trattava infatti né di *“polizia privata”*, in violazione del principio che l’uso legittimo della forza è monopolio dello Stato in senso lato, né di *“giustizia fai da te”*, dal momento che i volontari potevano e possono solo fungere da *“osservatori”*, perlustrando il territorio, *“armati”* solo di un telefono da utilizzarsi in presenza di situazioni meritevoli di segnalazione agli organi di polizia<sup>1</sup>.

Proprio a causa delle polemiche la previsione non aveva passato in prima battuta il vaglio parlamentare e lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura, uno fra i tanti interpreti autorevoli, in un parere del 2 aprile 2009, aveva manifestato una *“... perplessità 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...”*.

D’altra parte la volontà governativa di rendere i cittadini protagonisti sinergici e complementari delle soluzioni al problema sicurezza, non poteva che inquadarsi nell’alveo degli articoli 17 e 18 della Costituzione, dove si prevede che i cittadini *“...hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi”* e *“... i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ... dalla legge penale.”* alla fine andando a coagularsi nei commi da 40 a 44 dell’art. 3 della l. 94/2009; del resto, non

---

<sup>1</sup> S. Bedessi, F. Piccioni, *Ronde, stalking, videosorveglianza. Commento alle misure d’impatto contenute nel “pacchetto sicurezza”*, Experta editore, settembre 2009.

esistendo alcuna norma che vieti ai cittadini, pur non organizzati, di ritrovarsi per le strade e segnalare alle forze dell'ordine le situazioni di pericolo, oppure quei comportamenti che possono poi indurre un pericolo, si era semplicemente proceduto a fornire gambe a qualcosa che già stava camminava da sé, e da anni. A questo punto, a distanza di poco più di due mesi dall'emissione del decreto ministeriale, vale la pena di tracciare un quadro della situazione.

Prima di far questo è però necessario ricordare come il decreto contenesse una serie di condizioni abbastanza stringenti.

Infatti, mentre l'art. 1 stabiliva come presso ogni Prefettura dovesse essere istituito l'elenco delle associazioni abilitate all'effettuazione del servizio, nonché come le associazioni dovessero avere fra i propri scopi sociali quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana ovvero del disagio sociale, o comunque finalità riconducibili alle stesse, nel contempo si precisavano i requisiti specifici per le associazioni, ed in particolare:

- non essere in alcun modo espressione di partiti o movimenti politici, nè di organizzazioni sindacali, nè essere ad essi riconducibili ad alcun titolo;
- non essere collegate a tifoserie organizzate;
- non essere riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati che si ispirano a sentimenti di odio razziale;
- non essere destinatarie, anche indirettamente, di risorse economiche o di altri finanziamenti a qualsiasi titolo e svolgere la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro, anche indiretto;
- individuare gli associati destinati a svolgere attività di segnalazione, attestando che gli stessi sono in possesso dei requisiti previsti.

L'articolo 2 prevedeva poi i compiti e le modalità di svolgimento delle attività degli "osservatori volontari" (questa la precisa dizione delle "ronde"), sancendo come loro compito lo svolgimento di attività di "mera osservazione in specifiche aree del territorio comunale", segnalando alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato eventi di qualsiasi tipo che possano arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di disagio sociale.

Altri requisiti stabiliti dal decreto, il fatto che l'attività di osservazione potesse essere effettuata esclusivamente in nuclei composti da un numero di persone maggiorenni non superiore a tre, di cui almeno con età pari o superiore a 25 anni, senza uso di mezzi motorizzati ed animali e senza portare con sé armi (anche per i titolari di porto d'armi), con l'obbligo di indossare una casacca con precise caratteristiche riportate nell'allegato al decreto (colore giallo fluorescente, con un riquadro blu con la scritta «osservatori volontari», il logo dell'associazione, il nome del comune ed un numero progressivo associato al nominativo del singolo operatore).

Veniva vietata infatti l'utilizzazione di uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni che potessero essere ricondotti, anche indirettamente, ai corpi di polizia, alle forze armate, o altri organi o corpi dello Stato, proibendo altresì l'utilizzazione di simboli o emblemi che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché l'identificazione di sponsorizzazioni private.

Il decreto stabiliva anche che le modalità operative di impiego degli osservatori volontari dovessero essere coordinate con il servizio della polizia municipale del comune interessato al fine di garantire, esclusivamente tramite apparecchi di telefonia mobile, oppure apparati radio-ricetrasmittenti omologati, la ricezione delle segnalazioni; lo strumento di istituzione delle "ronde" veniva individuato in una ordinanza del sindaco e in una successiva convenzione concordata con il Prefetto competente, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il decreto ministeriale prevedeva inoltre il superamento di un corso di formazione per i volontari, un controllo specifico sui requisiti morali, ad un controllo continuo sul permanere di tali requisiti da parte dell'associazione ed un controllo continuo da parte del prefetto.

Si prevedevano infine sei mesi perché le associazioni già esistenti, e svolgenti un servizio riconducibile a quello delle "ronde", si mettessero in regola.

Insomma, malgrado la partenza rumorosa, le norme erano così precise da indurre a pensare che questi servizi, se vi fossero stati, sarebbero stati rigorosamente sotto controllo.

E' davvero così?

Vediamo cosa sta accadendo.

Il sito internet "www.affaritaliani.it" (17 ottobre 2009) titola "Nessun iscritto all'albo. Le ronde sono un flop"; l'articolo spiega che le "ronde" non sono decollate, citando una serie di città importanti "...Nessun iscritto a Milano. Nessun assedio neanche alle Prefetture di Torino, Roma e Verona. E così in tutta Italia. Almeno per ora i registri per iscriversi alle ronde restano intonsi. E la stessa cosa si ripete a Bologna, Treviso e Padova. In tutti i capoluoghi di provincia d'Italia è sempre la stessa storia. Insomma da nord a sud le ronde sono un flop. Insomma tanto rumore per nulla...".

Insomma sembra che di ronde non si parli più, visto che nessuno, a detta di "www.affaritaliani.it" si è iscritto negli elenchi prefettizi; la notizia è ripresa anche da TGCom (sempre 17 ottobre 2009).

**Ronde, iter complesso: zero iscritti** 15/10/2009

A Milano e Napoli è stato un flop

Primo bilancio a due mesi dal decreto emanato dal ministro Maroni sulle ronde cittadine: il risultato al momento sembra essere un flop. A Milano e Napoli, secondo quanto riferisce il quotidiano Dnews, non ci sono iscritti nelle liste del prefetto. E sotto accusa sarebbe la burocrazia: troppo complicato l'iter da seguire e i requisiti da avere per ottenere il via libera. E così, l'entusiasmo iniziale, è stato frenato sul nascere.

Fermi al palo anche i corsi annunciati per addestrare i rondisti e metterli così in regola con la legge. Per ora nessun comune, Milano li aveva annunciati proprio per ottobre, è stato in grado di adempiere all'impegno promesso. Le associazioni che prima del decreto operavano sul territorio in qualche modo sono rimaste operative in deroga alla legge. Ma sono proprio loro i primi a lamentarsi del labirinto burocratico.

Prima l'iscrizione all'albo, con la presentazione dello statuto e l'elenco completo degli associati, poi, dopo il via libera del prefetto, l'attesa del riconoscimento da parte del sindaco. A questo si aggiunge che gli iscritti devono essere volontari, non iscritti a partiti politici e soprattutto prestare la propria opera a titolo gratuito. Albi vuoti come anche le aule che avrebbero dovuto ospitare i corsi. A Milano era stato scelto il luogo delle lezioni e anche le materie (tra queste arti marziali e psicologia) da insegnare. Invece tutto è bloccato e a vigilare sulla sicurezza restano, fortunatamente, le forze dell'ordine.

## IL MATTINO.it

pubblicità

**Teatro Troisi**

**Campagna abbonamenti 2009/2010**

Poltrone N° 8 Spettacoli € 100,00 Galleria N° 8 Spettacoli € 80,00

Via Leopardi, 192 - Fuorigrotta- Napoli - www.teatrotroisi.it - Tel. 081.6107041 - 08

HOME ITALIA MONDO ECONOMIA E FINANZA SPORT CULTURA E SPETTACOLI SC

CITTÀ PROVINCIA CULTURA

### Napoli: ronde a Chiaia, sfida al sindaco ecco le divise dei volontari



di GERARDO AUSIELLO

NAPOLI (17 ottobre) - Tutto pronto per la partenza ufficiale delle ronde anti-degrado. Lunedì pomeriggio i sette soggetti promotori del progetto «Napoli Liberal», «Napoli punto a capo», «Nuove Botteghe dei Mille», «Chiaia per Napoli», «Campania Sanità», «Istituto di cultura meridionale» e «Napoli prima classe» saranno ricevuti dal prefetto: l'obiettivo dei volontari è di illustrare ad Alessandro Pansa il senso dell'iniziativa che è stata invece bocciata dal sindaco Rosa Russo Iervolino.

«Vogliamo solo fornire il nostro contributo per la risoluzione dei problemi che affliggono Chiaia e gli altri quartieri - spiegano Ninni De Santis, Sergio Fedele, Nino De Nicola, Paolo Santanelli, Paolo Monorchio, Gennaro Famiglietti e Massimo Lucidi, presidenti delle associazioni in campo - Non comprendiamo le

Ma mentre da una parte si dice che le "ronde" non sono decollate, dall'altra le ronde si fanno e come, (Il Mattino, 17 ottobre 2009, "Napoli: ronde a Chiaia, sfida al sindaco ecco le divise dei volontari ... Tutto pronto per la partenza ufficiale delle ronde anti-degrado. Lunedì pomeriggio i sette soggetti promotori del progetto («Napoli Liberal», «Napoli punto a capo», «Nuove Botteghe dei Mille», «Chiaia per Napoli», «Campania Sanità», «Istituto di cultura meridionale» e «Napoli prima classe») saranno ricevuti dal prefetto: l'obiettivo dei volontari è di illustrare ad Alessandro Pansa il senso dell'iniziativa che è stata invece bocciata dal sindaco Rosa Russo Iervolino.»

Perbacco! Qui le "ronde" si fanno addirittura contrariamente al volere del sindaco, che per legge il dominus della situazione, dovendo emettere una apposita ordinanza, da parte di soggetti

schierati anche politicamente (contrariamente alla legge), con tanto di "divise", e presentando il tutto al prefetto in persona!!!

Quindi non solo si organizzano le "ronde", ma lo si fa in uno spirito del tutto difforme dalla previsione normativa e dal decreto ministeriale.

E quando non si fanno in modo difforme dalla previsione normativa, le si organizzano sotto mentite spoglie: (AGI news) "Ronde: domani inaugurazione prima sede City Angels a Roma"; che si tratti delle stesse "ronde" previste dal decreto Maroni non vi è dubbio, si tratta anzi di più, lo dice il loro stesso rappresentante Mario Furlan (www.affaritaliani.it) "Noi facciamo molto di più delle ronde. Noi vigiliamo e se c'è bisogno interveniamo. Cosa che i rondisti non possono fare. Noi facciamo assistenza". E ancora "Questa legge non permette di intervenire, fa solo in modo che si segnali l'abuso alla polizia. Noi invece interveniamo".

Da una parte si dice che non sono “ronde”, dall'altra si dice che addirittura si interviene malgrado la legge non lo permetta!

Ovviamente le associazioni come i City Angels, già presenti prima dell'entrata in vigore della norma, sfruttano la deroga dei sei mesi concessa dal decreto ministeriale prima di mettersi in regola.

L'unico posto dove la partenza sembra essere quella giusta risulta essere Bergamo, dove il quotidiano “L'eco di Bergamo” (17 ottobre 2009) titola “*Ronde in azione a novembre. Dalla Prefettura arriva l'ok*”.

Insomma come al solito in Italia, fatta la regola, si fa di tutto per non rispettarla, salvo sporadici casi.

Nel frattempo alcune Regioni (Regione Toscana, Regione Emilia-Romagna) sono ricorse alla Corte Costituzionale; mentre la Regione Toscana sostiene che la legge 94 travalica la ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali, ritenendo che le c.d. “ronde” trattino la materia “polizia amministrativa locale” (di competenza regionale) e non la materia “ordine pubblico e sicurezza (in generale)”, la Regione Emilia-Romagna contesta che sia stato violato l'art. 117 della Costituzione, ritenendo che la sicurezza urbana non faccia parte dell'ordine pubblico e sia invece materia di competenza legislativa regionale, deducendo infine l'illegittimità dell'art. 3 comma 40 della legge 94/2009.

Che vi fossero problemi di coordinamento con le normative regionali era già stato segnalato<sup>2</sup>, così come era stato evidenziato il contrasto fra le norme regionali preesistenti e l. 94/2009, contrasto che riguardava non tanto la possibilità di utilizzare in generale i privati in funzione di collaborazione con la polizia locale, quanto in particolare:

- il tipo di soggetto utilizzabile in funzione di ausilio alla polizia locale;
- il tipo di servizio che tale soggetto può legittimamente effettuare;
- le modalità operative del servizio;
- i presupposti necessari affinché questo servizio possa essere effettuato.

Probabilmente non è tanto la norma nazionale sulle c.d. “ronde” non rispettosa della Costituzione, quanto le norme regionali precedentemente adottate non rispettose dei principi generali della materia sicurezza, con particolare riferimento alla previsione dell'utilizzazione di istituti di vigilanza per il supporto della polizia municipale nel controllo del territorio, previsione normativa regionale sicuramente in conflitto con il T.U.L.P.S., che da sempre stabilisce come i compiti degli istituti di vigilanza siano limitati alla vigilanza ai beni mobili o immobili.

Questo criterio è stato ribadito con forza anche dalla giurisprudenza<sup>3</sup>, che più volte ha precisato che il controllo del territorio spetta in via esclusiva agli organi di polizia.

In definitiva, mentre è auspicabile che la Corte Costituzionale, pronunciandosi, non vada a cassare le norme contenute nella l. 94/2009, ma precisi invece l'ambito applicativo delle leggi regionali che già esorbitavano nell'ambito di competenza statale, individuando due tipologie ben distinte di servizio effettuabile con l'ausilio dei privati a supporto della polizia locale, è altrettanto auspicabile l'emissione di una circolare ministeriale che inviti le prefetture al controllo sul rispetto delle norme sulle “ronde”, vista la prossima scadenza del termine di sei mesi per la regolarizzazione delle iniziative già in atto.

---

<sup>2</sup> Cfr. “S. Bedessi, *Le norme sulle c.d. “ronde”: i problemi di coordinamento con le leggi regionali in materia di polizia locale*, PolNews, ed anche “M. Ancillotti, S. Bedessi, G. Carmagnini, A. Manzione, F. Piccioni, *Il pacchetto sicurezza 2009. Guida alla legge 15 luglio 2009, n. 94*, Maggioli editore, 2009”.

<sup>3</sup> Sentenza Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2009, n. 1787, depositata in data 25 marzo 2009, a conferma di una precedente sentenza del T.A.R. Campania, 5 novembre 2003, n. 1313. Il Consiglio di Stato ha stabilito come “...“...in via di principio sottratto a soggetti privati il potere di svolgere attività di sicurezza e prevenzione di condotte penalmente rilevanti...””.