

Le associazioni di osservatori volontari per la sicurezza urbana istituite dalla legge n. 94 del 2009 e disciplinate dal d.m. 8 agosto 2009

Autore: Visconti Gianfranco

In: Diritto amministrativo

§ 1) Il concetto di sicurezza urbana.

Le **associazioni di osservatori volontari per la tutela della sicurezza urbana** sono state istituite dai commi da 40 a 44 dell'art. 3 della Legge n° 94 del 1999, intitolata "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

Il comma 40° dell'art. 3 prevede che "i Sindaci, previa intesa col Prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di **segnalare alle Forze di polizia dello Stato** (tutte: Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) **o locali** (Polizie Municipali o Provinciali e Corpi Forestali Regionali) **eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana** ovvero situazioni di disagio sociale".

Il concetto di **sicurezza urbana** è stato definito dall'art. 1° del Decreto del Ministro dell'Interno del 5 Agosto 2008 come "un 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 dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". In altre parole, quello di sicurezza pubblica è un concetto che riguarda più la qualità della vita nei centri urbani che l'ordine e la pubblica sicurezza contro la commissione di reati. Infatti il citato art. 1° distingue questo concetto da quello di "incolumità pubblica" intesa come "integrità fisica della popolazione".

Il D.M. 5 Agosto 2008 ha lo scopo di attuare l'art. 6 del Decreto Legge n° 92 del 2008 (convertito in Legge n° 125 del 2008), intitolato "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" che ha riformato l'art. 54 del Decreto Legislativo n° 267 del 2000, il "Testo

Unico degli Enti Locali” (in particolare il suo comma 4°) sui poteri del Sindaco in materia di ordine e di sicurezza pubblica. Con questa riforma, il Sindaco, non solo può adottare provvedimenti motivati, cioè ordinanze sia contingibili e urgenti che non, per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, sempre comunicandoli preventivamente al Prefetto, ma può, ai sensi dell'art. 2 del D.M. citato, anche emanare provvedimenti (ordinanze) motivati, sia contingibili ed urgenti che non, per prevenire e contrastare:

a)

le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b)

le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c)

l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d)

le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e)

i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Queste sono quindi le situazioni che rappresentano un grave pericolo per la sicurezza urbana.

§ 2) L'iscrizione delle associazioni di volontari per la sicurezza urbana nell'apposito registro prefettizio. I requisiti per l'iscrizione.

Per poter operare queste associazioni devono essere **iscritte in un** apposito **elenco** provinciale **tenuto dal Prefetto**, previa verifica da parte dello stesso dei **requisiti** necessari previsti dal Decreto del Ministro dell'Interno del 8 Agosto 2009 e sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Il Prefetto deve provvedere anche al periodico monitoraggio della permanenza di tali requisiti, informando dei risultati lo stesso Comitato (comma 41°).

Tra le associazioni iscritte nell'elenco prefettizio i Sindaci devono avvalersi in via prioritaria di quelle costituite fra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'Ordine, alle Forze Armate ed agli altri corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte nell'elenco solo se non sono, a qualsiasi titolo, destinatarie di risorse economiche a carico della finanza pubblica (comma 42°). Ciò comporta che le associazioni del primo tipo possono invece ricevere finanziamenti pubblici statali, regionali o locali, soprattutto per quel che riguarda l'acquisto di dotazioni strumentali o il mantenimento delle sedi, ma non come compenso per l'esercizio dell'attività di osservazione, dato che essa, come vedremo, è a tutti gli effetti un'attività di volontariato e, pertanto, prestata in modo libero e gratuito, senza alcun fine di lucro, anche indiretto (art. 1°, comma 2, lettera a del D.M. 8 agosto 2009). Queste associazioni possono essere sia riconosciute che non riconosciute, ma per poter operare nel settore della sicurezza urbana devono, in ogni caso, essere iscritte nell'elenco citato.

Il Decreto del Ministro dell'Interno del 8 Agosto 2009 ha attuato le disposizioni dei commi 40 - 44 dell'art. 3 della Legge 94/2009. Il suo art. 1° elenca i **requisiti** che le **associazioni** di osservatori volontari per la sicurezza urbana debbono possedere per essere iscritte nell'elenco prefettizio (e, conseguentemente, per poter operare), oltre a quelle previste dai commi 40 - 42 dell'art. 3 citato e dagli artt. 14 - 38 del Codice Civile sulle associazioni riconosciute e su quelle non riconosciute (dato che è esclusa l'iscrizione dei comitati all'elenco citato). Per essere iscritte nell'elenco le associazioni devono (art. 1°, comma 2°):

a)

svolgere la propria **attività gratuitamente e senza fini di lucro** anche indiretto. Tale requisito coincide con la definizione dell'**attività di volontariato** data dall'art. 2 della Legge n° 266 del 1991;

b)

non essere espressioni di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali, né essere a qualsiasi titolo riconducibili agli stessi;

c)

non essere ad alcun titolo collegate a tifoserie organizzate;

d)

non 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, vietati

dalla Legge n° 205 del 1993 (c.d. Legge “Mancino”);

e)

non essere comunque destinatarie, anche indirettamente, di risorse economiche a qualsiasi titolo provenienti dai soggetti di cui alle precedenti lettere b), c) e d);

f)

individuare gli associati destinati a svolgere l’attività di segnalazione quali “**osservatori volontari**” ed attestare che gli stessi sono in possesso dei requisiti personali previsti dall’art. 5, riportati nel paragrafo successivo;

g)

nel caso di associazioni non costituite fra gli appartenenti in congedo, alle Forze dell’Ordine, alle Forze Armate ed agli altri corpi dello Stato: non essere destinatarie, a qualsiasi titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica statale, regionale o locale (comma 42° dell’art. 3 della Legge 94/2009).

La **domanda di iscrizione** dell’associazione nell’elenco prefettizio, sottoscritta dal legale rappresentante, corredata da copia autentica dello statuto e/o dell’atto costitutivo, della completa indicazione delle generalità degli associati, di coloro che fanno parte degli organi rappresentativi, nonché della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di cui all’art. 5 del D.M. 8 Agosto 2009 da parte di tutti gli associati e di coloro che fanno parte degli organi rappresentativi, nonché di quella integrativa eventualmente richiesta, è indirizzata al Prefetto della provincia in cui l’associazione intende operare ed ha almeno una sede operativa (art. 1°, 3° comma). Queste associazioni, pertanto, possono operare in più province, previa iscrizione in tutti i registri prefettizi delle province in cui intendono operare.

L'iscrizione nel registro è effettuata dal Prefetto, sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, previa verifica dei requisiti dell'associazione di cui al comma 2° dell'art. 1°, nonché del possesso, da parte di tutti gli associati e di coloro che fanno parte degli organi rappresentativi, dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1°, ad eccezione di quelli di cui alla lettera b) (le buone condizioni fisiche e mentali) e, per i soli osservatori volontari, della presenza della copertura assicurativa di cui al comma 2° dell'art. 5 e del superamento del corso di formazione obbligatorio di cui all'art. 5, comma 4° ed all'art. 8 (art. 1°, comma 4°).

§ 3) I requisiti personali degli osservatori volontari.

I **requisiti personali** (o soggettivi) che gli osservatori volontari devono possedere per essere iscritti nell'elenco provinciale e potere quindi svolgere l'attività di segnalazione con le modalità prescritte dall'art. 2 del DM 8 Agosto 2009 sono i seguenti (art. 5, comma 1°):

a)

età non inferiore a diciotto anni;

b)

buona salute fisica e mentale, assenza di daltonismo, assenza di uso di stupefacenti, capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto ed assenza di elementi psicopatologici, anche pregressi, attestate da certificazione medica delle autorità sanitarie pubbliche;

c)

non essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi (quindi per delitti dolosi o preterintenzionali);

d)

non essere attualmente sottoposti, né essere stati sottoposti in passato a misure di prevenzione, ovvero destinatari dei provvedimenti di cui all'art. 6 della Legge n° 401 del 1989, cioè di divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (i c.d. "DASPO");

e)

non essere attualmente od essere stati in passato aderenti 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, vietati dalla Legge n° 205 del 1993 (c.d. Legge "Mancino"). I requisiti di cui alle lettere da a ad e devono essere attestati secondo la vigente normativa, quindi con certificati medici, giudiziari, dichiarazioni sostitutive di notorietà, ecc. Dal 4° comma dell'art. 2 del D.M. 8 Agosto 2009 si evince, inoltre, che i requisiti personali di cui alle lettere da a) ad e) di questo elenco non devono essere posseduti dai soli osservatori volontari, ma da tutti gli associati e da coloro che fanno parte degli organi rappresentativi di queste associazioni;

f)

essere in possesso di idonea copertura assicurativa, ai sensi del comma 1° dell'art. 4 della Legge n° 266 del 1991 sul volontariato, contro gli infortuni e le malattie derivanti dallo svolgimento dell'attività e per la responsabilità civile per danni arrecati ai terzi nello svolgimento della stessa (art. 5, comma 2°);

g)

l'iscrizione del loro nominativo nell'elenco prefettizio provinciale delle associazioni di osservatori volontari per la sicurezza urbana ai sensi della lettera f) del comma 2° dell'art. 1° del D.M. 8 Agosto 2009;

h)

il superamento del **corso di formazione obbligatorio** per poter svolgere l'attività di osservazione (art. 5, 4° comma). L'art. 8 del D.M. citato prevede che questi corsi di formazione possono essere organizzati dalle Regioni e dagli Enti Locali interessati e che, al termine di essi, il rappresentante legale dell'associazione deve trasmettere al Prefetto l'attestato di superamento del corso stesso. Solo allora l'associazione può impiegare il volontario nell'attività di osservazione.

In particolare, per quanto riguarda il requisito di cui alla lettera f), ricordiamo che le **modalità di questa copertura assicurativa** sono state determinate con i Decreti del Ministro dell'Industria (D.M.) del 14 Febbraio 1992 e del 16 Novembre 1992. Essi hanno previsto che tali assicurazioni possono essere stipulate sia in forma collettiva che in forma numerica. La differenza è che gli assicurati sono una pluralità di soggetti già determinati oppure determinabili in futuro in base all'iscrizione dei loro nominativi nel **registro degli aderenti** che deve essere tenuto dall'organizzazione di volontariato e che va numerato e bollato in ogni foglio da un notaio od altro pubblico ufficiale.

L'organizzazione di volontariato è tenuta a comunicare subito all'assicuratore il nominativo del volontario aderente iscritto nel o cancellato dal registro nel giorno in cui avviene o cessa l'adesione. L'iscrizione deve essere completa delle generalità dell'aderente (nome e cognome, luogo e data di nascita, residenza). La copertura assicurativa decorre dalle ore 24 del giorno dell'iscrizione e cessa alle ore 24 del giorno della cancellazione del nominativo del volontario nel registro degli aderenti.

Il controllo su queste polizze assicurative viene effettuato dall'ISVAP - Istituto per la Vigilanza delle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo. Infine, le organizzazioni di volontariato, comprese le

associazioni di volontari per la sicurezza urbana che, come abbiamo visto, sono ad esse assimilabili, sono tenute a comunicare alle Regioni o Province Autonome in cui svolgono la loro attività, all'Osservatorio Nazionale del Volontariato e, riteniamo, anche alla Prefettura nel cui territorio viene svolta l'attività di osservazione, l'avvenuta stipulazione di queste polizze assicurative obbligatorie.

Nel caso in cui un osservatore volontario **perda** uno o più dei requisiti previsti dall'art. 5 del D.M. 8 Agosto 2009 ovvero ponga in essere comportamenti in contrasto col comma 4° dell'art. 3 della Legge 94/2009 o con quanto previsto dal D.M. citato, compresa l'effettuazione del servizio in stato di ebbrezza (espressione che comprende, riteniamo, l'alterazione derivante dall'uso di sostanze stupefacenti), il Prefetto deve disporre il divieto di impiego dell'osservatore nelle attività di osservazione ed assegnare all'associazione il termine di un mese per la cessazione del rapporto associativo dell'interessato (art. 5, comma 3°).

La mancata osservanza di queste disposizioni prefettizie è causa della **revoca dell'iscrizione** dell'associazione nel registro provinciale, disposta dallo stesso Prefetto, ai sensi dell'art. 6 del D.M. 8 Agosto 2009. Le associazioni cui sia stata revocata l'iscrizione nel registro prefettizio non possono più svolgere l'attività di osservazione.

Le altre cause di revoca, da parte del Prefetto, dell'iscrizione nel registro sono le seguenti (art. 6, 1° comma):

-

il venir meno anche di uno solo dei requisiti previsti per l'iscrizione dell'associazione dai commi 2° e 4° dell'art. 1° del D.M. 8 Agosto 2009;

-
il fatto che il Prefetto abbia adottato nel corso di un anno, nei confronti della medesima associazione, più di un provvedimento di divieto di impiego in relazione a quanto previsto dall'art. 5, comma 1°, lettere c), d) ed e) (su cui vedi sopra in questo paragrafo);

-
l'associazione violi la sospensione automatica dell'attività di osservazione causata dal mancato deposito della documentazione necessaria alla revisione annuale dell'elenco prefettizio prevista dal 1° comma dell'art. 7 (su cui vedi oltre);

-
l'associazione ponga in essere comportamenti in contrasto con quanto previsto dai commi 40° e 42° dell'art. 3 della Legge 94/2009 e dal D.M. 8 Agosto 2009.

Il Prefetto comunica al Sindaco o ai Sindaci interessati la revoca dell'iscrizione dell'associazione nell'elenco provinciale (art. 6, comma 2°).

Inoltre, il Prefetto competente per territorio deve provvedere annualmente alla **revisione** dell'elenco delle associazioni di osservatori volontari, al fine di verificare la permanenza dei requisiti richiesti ad esse ed ai loro associati. A tal fine, il legale rappresentante dell'associazione, almeno un mese prima della revisione

annuale, deposita in Prefettura la documentazione comprovante l'attuale possesso dei requisiti. Il mancato deposito della documentazione nel termine indicato comporta la sospensione automatica degli effetti dell'iscrizione nell'elenco provinciale e, di conseguenza, della possibilità di effettuare l'attività di osservazione. L'esito della revisione è comunicata ai Sindaci ed ai responsabili delle Forze di polizia dello Stato della provincia (art. 7, 1° e 2° comma).

L'ammissione di nuovi associati deve essere tempestivamente segnalata da parte delle associazioni alla Prefettura per la verifica dei requisiti personali di cui all'art. 5. Fino alla comunicazione dell'esito degli accertamenti, gli interessati non possono svolgere l'attività di osservazione (art. 7, 3° comma).

§ 4) Le modalità di svolgimento dell'attività di osservazione volontaria.

Le **modalità di svolgimento dell'attività di osservazione volontaria** per la sicurezza urbana sono

disciplinate dall'art. 2 del D.M. 8 Agosto 2009. Gli osservatori volontari (e non gli altri associati privi di questa qualifica) "svolgono attività di mera osservazione in specifiche aree del territorio comunale". Essi, in presenza dei presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla Polizia Locale ed alle Forze di polizia dello Stato individuati dalle convenzioni fra associazione e Comune di cui all'art. 4, segnalano a dette Forze di polizia "eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di disagio sociale" (anche se questa seconda ipotesi dovrebbe essere segnalata più ai servizi sociali del Comune che non alle Forze di polizia) (art. 2, 1° comma).

L'attività di osservazione può essere svolta esclusivamente in nuclei composti da massimo tre persone, di cui almeno una di età pari o superiore a venticinque anni, senza l'ausilio di mezzi motorizzati o di animali. Durante lo svolgimento della predetta attività gli osservatori volontari devono essere in possesso di un valido documento di riconoscimento e, anche se titolari di porto d'armi, non devono portare al seguito armi od altri oggetti atti a offendere (2° comma).

Durante l'attività di osservazione gli osservatori volontari devono indossare una casacca di colore giallo fluorescente, contenente la scritta "osservatori volontari", il logo dell'associazione (che dovrebbe comprendere, riteniamo, anche il nome di essa), il nome del Comune ed un numero progressivo associato al nome dell'operatore. E' fatto divieto di utilizzare uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alle Forze Armate, ai corpi forestali regionali, agli organi di protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché sponsorizzazioni private (comma 3°).

L'attività di segnalazione è effettuata utilizzando esclusivamente apparecchi di telefonia mobile, ovvero, se almeno uno degli osservatori è in possesso dell'apposita abilitazione, apparecchi radio - ricetrasmittenti omologati, i cui elementi identificativi o di riferimento devono essere comunicati al responsabile del servizio di Polizia Municipale territorialmente competente. Le modalità operative dell'impiego degli osservatori volontari devono essere coordinate con i servizi della Polizia Municipale del Comune interessato in modo che sia garantita un'ideonea ricezione delle segnalazioni da questi effettuate (4° e 5° comma).

Per avvalersi di una o più delle associazioni iscritte nell'elenco prefettizio nelle attività di osservazione, il Sindaco deve emanare un'apposita **ordinanza** con la quale formalizza questa sua volontà, identificando gli ambiti, cioè le aree del territorio comunale ed i fenomeni di degrado della sicurezza urbana e di disagio sociale da osservare, per le quali intenda utilizzarle, rispettando le modalità dettate dall'art. 2 che abbiamo appena descritto (art. 3).

Dopo l'emissione dell'ordinanza ed a seguito della manifestazione di interesse di una o più associazioni, il Sindaco stipula una **convenzione** con l'associazione che deve individuare l'ambito territoriale e temporale in cui essa deve svolgere l'attività di osservazione, la formazione degli associati con compiti di osservatore volontario, il piano di impiego di questi osservatori che deve individuare i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla Polizia Locale ed alle Forze di polizia dello Stato e le adeguate forme di controllo per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nella convenzione e nel D.M. 8 Agosto 2009. Il contenuto delle convenzioni viene concordato col Prefetto competente per territorio, sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (art. 4).

Infine, le associazioni già costituite ed operanti nel settore della sicurezza urbana alla data del 8 Agosto 2009 possono iscriversi nell'elenco prefettizio provinciale delle associazioni di osservatori volontari con le modalità previste dal D.M. 8 Agosto 2009, che abbiamo esposto in questo articolo. Anzi, più precisamente, esse devono iscriversi in esso se vogliono continuare a svolgere questa attività. Tali associazioni possono però continuare a svolgere l'attività di osservazione con le modalità previste dall'art. 2 prima dell'iscrizione e comunque per un periodo non superiore a sei mesi a partire dal 8 Agosto 2009, quindi fino al 8 Febbraio 2010 (art. 7, 1° comma).

Per lo stesso periodo di sei mesi i Comuni possono continuare ad avvalersi dei rapporti in atto (regolati, di solito, da convenzioni) per lo svolgimento, da parte di cittadini, di attività di osservazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale (2° comma).

Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale

<https://www.diritto.it/le-associazioni-di-osservatori-volontari-per-la-sicurezza-urbana-istituite-dalla-legge-n-94-del-2009-e-disciplinate-dal-d-m-8-agosto-2009/>