

Patrizia Vipiana

Introduzione al diritto della sicurezza pubblica



Giappichelli

INTRODUZIONE

“*Sureté publique obédience aux lois*”: questa frase, che si legge sulla facciata di un antico palazzo di una cittadina del basso Piemonte, da un lato sintetizza bene il concetto di sicurezza pubblica, dall’altro lato demanda la configurazione di quest’ultimo alle scelte del legislatore, le quali sono connesse alla forma di Stato. A seconda che quest’ultimo risulti autoritario oppure democratico, la tutela della sicurezza pubblica è utilizzata quale pretesto per colpire le opposizioni politiche (come accadde nel periodo fascista) o invece viene assicurata in contemperamento con le libertà democratiche (come si verifica nell’Italia repubblicana).

Il diritto della sicurezza pubblica, pur avendo origini risalenti (si ricollega al *Polizeirecht* della giuspubblicistica tedesca), è una branca del diritto pubblico non molto studiata, anche se risulta una materia di notevole interesse in quanto declina in una prospettiva particolare le categorie generali del diritto pubblico, attinenti all’organizzazione dei pubblici poteri, alle fonti del diritto e alle libertà degli individui.

Come materia di studio universitario, il diritto della sicurezza pubblica risulta un corso impartito in poche Università italiane (tra le prime, quella di Bologna) a volte so-

lo in anni recenti, ad esempio nell'Ateneo genovese a partire dall'a.a. 2020-21.

Siccome i manuali riguardo alla suddetta materia sono scarsi e non recentissimi, sembra utile fornire per lo studio di essa un nuovo testo di riferimento aggiornato, che risulti il più possibile rigoroso e nel contempo semplice (malgrado la complessità degli argomenti): esso è incentrato sulla tutela della sicurezza pubblica nell'ordinamento statale italiano, anche se la sicurezza soprattutto in alcune sue accezioni – si pensi alla *cybersecurity* – possiede una rilevanza sovranazionale.

Non verranno invece considerate le tematiche della sicurezza in altri ordinamenti, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite, che pure si occupa di sicurezza in sede internazionale (ad essa fa riferimento la denominazione di uno degli organi dell'ONU, il Consiglio di sicurezza) e l'Unione europea, anche se la sicurezza concorre a costituire il secondo dei tre pilastri su cui si basa l'UE (Politica estera e di sicurezza comune PESC). Merita però sottolineare che la sicurezza è menzionata: dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale dell'ONU (art. 3: "Ogni individuo ha diritto ... alla sicurezza della propria persona"); dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, approvata il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa (art. 5, par. 1: "Ogni persona ha diritto ... alla sicurezza"); dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 nell'ambito dell'UE (art. 6: "Ogni individuo ha diritto ... alla sicurezza").

Circoscritta l'analisi alla sicurezza pubblica nell'ordinamento italiano, si prenderanno in considerazione molteplici aspetti.

Nel capitolo iniziale si esamineranno i riferimenti alla sicurezza contenuti nella Costituzione italiana, che la cita una decina di volte in articoli sia della Parte I che della Parte II, e in molti atti normativi di grado primario non solo statali, ma anche regionali.

Nei capitoli successivi si approfondirà la sicurezza pubblica declinata in due fondamentali accezioni, quale sicurezza della Repubblica e quale sicurezza degli individui (non sicurezza dei cittadini perché essa si riferisce a quanti si trovano sul territorio dello Stato, a prescindere che abbiano o meno la cittadinanza); in questa seconda accezione, la sicurezza pubblica si esplica in vari ambiti materiali, per cui possono enuclearsi svariate manifestazioni di essa ad esempio la sicurezza sportiva e quella sanitaria.

Le numerose modalità di esplicazione della sicurezza pubblica verranno esaminate essenzialmente sotto il profilo normativo cioè della disciplina dettata al riguardo; esse verranno considerate anche, sia pure in sintesi, sotto i profili giurisprudenziale e dottrinale, con citazione di alcune delle più rilevanti sentenze in materia, soprattutto della Corte costituzionale, e degli scritti di studiosi del diritto pubblico sui singoli argomenti (alla fine di quasi tutti i capitoli verranno forniti alcuni essenziali riferimenti bibliografici, preferibilmente recenti e tratti da riviste consultabili *online*); inoltre saranno svolti anche cenni ad eventi di attualità connessi alla sicurezza pubblica.

Infine, dopo aver illustrato sotto vari aspetti le molteplici forme della sicurezza pubblica, si svolgeranno alcuni rilievi sulla nozione di sicurezza pubblica, in particolare sulla configurabilità di essa come bene comune immateriale.

Il testo è corredato da una appendice normativa e di documentazione elencante in ordine cronologico gli atti nor-

mativi e i documenti menzionati nei capitoli precedenti, con l'indicazione dei siti internet in cui tali atti e documenti sono reperibili.

Il presente lavoro si prefigge il precipuo scopo di introdurre allo studio del diritto della sicurezza pubblica gli studenti universitari specificamente delle lauree magistrali (per facilitare quelli che provengono da lauree triennali non giuridiche, si è cercato di scrivere un testo agile, redatto con uno stile piano) ed altresì quanti svolgono o intendano svolgere un'attività lavorativa regolata dal suddetto diritto (ad esempio in polizia); più in generale, il lavoro può essere utile alle persone a vario titolo interessate alla sicurezza pubblica, che ha significativi riflessi su molteplici tematiche di attualità.

Il diritto della sicurezza pubblica risulta una materia in continua evoluzione al pari, e forse più, di altre materie giuridiche sicché questo testo è suscettibile di risultare in alcuni punti superato poco tempo dopo la sua pubblicazione; tuttavia non sembra inutile aver illustrato le principali problematiche giuridiche alla sicurezza quali si presentano ad oggi, rinviando gli aggiornamenti ad una eventuale riedizione, per la quale si farà tesoro delle osservazioni di colleghi e studenti.

Riferimenti bibliografici

- CARINGELLA F.-IANNUZZI A.-LEVITA L., *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Dike giuridica, 2013.
- DI RAIMONDO M., *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale Scientifica, 2016.

Capitolo I

LA SICUREZZA NELLA COSTITUZIONE E NELLA NORMATIVA DI GRADO PRIMARIO

Sommario: 1. La sicurezza nella Parte I della Costituzione. – 2. La sicurezza nella Parte II della Costituzione. – 3. La sicurezza nella normativa di grado primario, statale e regionale. – Riferimenti bibliografici.

1. La sicurezza nella Parte I della Costituzione

Preliminare alla disamina delle varie manifestazioni della sicurezza pubblica appare il riferimento ai testi giuridici che le disciplinano, ossia la Costituzione e numerosi atti normativi di grado primario, che configurano le fonti del diritto della sicurezza pubblica.

La parola “sicurezza”, spesso con ulteriori specificazioni (in particolare: sicurezza pubblica), è menzionata numerose volte dalla Costituzione italiana, sia nella Parte prima che nella Parte seconda; inoltre la Carta costituzionale contiene anche richiami impliciti al concetto di sicurezza.

Nella Parte prima, dedicata ai diritti e doveri, la Costituzione usa il vocabolo “sicurezza” riguardo a vari diritti.

Tale vocabolo è usato già nell’art. 13 che apre la Parte I: dopo la previsione, al comma 2, delle garanzie con cui possono essere adottate le misure restrittive della libertà personale – cioè la riserva assoluta di legge (le misure devono essere previste soltanto dalla legge) e la riserva di giurisdizione (le misure devono essere disposte con atto motivato dell’autorità giudiziaria) –, l’**art. 13, comma 3, Cost.** stabilisce che nei casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge l’autorità di **pubblica sicurezza** può in via provvisoria adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria, la quale nelle successive quarantotto ore può convalidarli o meno.

Il disposto in parola, mentre tiene ferma la garanzia della riserva assoluta di legge, prevede in via d’urgenza una deroga alla riserva di giurisdizione a favore delle autorità di pubblica sicurezza, da intendersi come gli ufficiali e agenti di polizia (sull’apparato che esercita la forza pubblica cioè sulle forze di polizia in senso ampio v. Cap. II): si tratta però di una deroga parziale in quanto il provvedimento restrittivo adottato dall’autorità di pubblica sicurezza risulta provvisorio e perciò dev’essere tempestivamente sottoposto al vaglio dell’autorità giudiziaria.

Il vocabolo sicurezza non è menzionato, ma un richiamo implicito a tale concetto si trova nell’**art. 14, comma 2, Cost.** il quale estende alle misure restrittive della libertà di domicilio la disciplina prevista dall’articolo precedente riguardo alle misure restrittive della libertà personale, adottabili di regola dal giudice, ma in via d’urgenza dall’auto-

rità di pubblica sicurezza. Inoltre l'art. 14, comma 3, Cost. prevede che siano regolati da leggi speciali gli accertamenti domiciliari per alcuni motivi tra cui quelli di incolumità pubblica.

La parola sicurezza è menzionata nell'**art. 16, comma 1, Cost.** il quale stabilisce che la legge può in via generale stabilire limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno per motivi di sanità o di **sicurezza**.

Tale disposizione contiene una riserva di legge rinforzata, indicando puntualmente le ragioni per cui il legislatore può limitare la suddetta libertà: la nozione di sicurezza, cui si affianca quella di sanità, evoca una situazione di assenza di pericoli per l'integrità e la tranquillità, nonché per la salute, delle persone.

In una delle sue prime sentenze la Corte costituzionale ha affermato che la sicurezza non riguarda solo l'incolumità fisica, ma indica una "situazione nella quale sia assicurato ai cittadini ... il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce ... Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività, senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale, è l'«ordinato vivere civile» ... meta di uno Stato di diritto, libero e democratico" (sent. n. 2/1956).

Il vocabolo sicurezza è similmente utilizzato nell'**art. 17, comma 3, Cost.** il quale prevede che l'autorità di pubblica sicurezza può vietare lo svolgimento di riunioni in luogo pubblico soltanto per comprovati motivi di **sicurezza** o di incolumità pubblica.

La locuzione è simile a quella usata nell'art. 16 Cost., ma più pregnante perché richiede che i motivi siano comprovati cioè sancisce un obbligo di motivazione che giusti-

fichi il divieto di svolgere la riunione; al concetto di sicurezza è accostato quello di incolumità per specificare l'accezione materiale della sicurezza: ad esempio si vieta la riunione in una piazza se un palazzo situato in quest'ultima presenta un cornicione pericolante, che potrebbe cadere in testa agli individui partecipanti alla riunione.

La suddetta espressione richiama il concetto di "ordine pubblico materiale" (c.d. *ordre dans la rue*) come pacifica convivenza civile, ossia privo di connotazioni ideologiche.

Tuttavia la Corte costituzionale ha delineato anche una nozione di ordine pubblico ideale riferito all'ordinamento democratico introdotto dalla Costituzione, affermando che l'ordine pubblico "è un bene inerente al vigente sistema costituzionale" dello Stato italiano, per cui sono ammissibili i mezzi volti a prevenire e reprimere ogni turbativa del suddetto ordinamento (sent. n. 19/1962).

Il disposto costituzionale in cui la parola sicurezza è usata nel modo più pregnante è l'**art. 25, comma 3, Cost.** il quale testualmente stabilisce che nessuno può essere sottoposto a misure di **sicurezza** se non nei casi previsti dalla legge.

Come ha recentemente sottolineato la Corte costituzionale, sebbene l'art. 25, terzo comma, Cost. richieda la previsione legislativa solo dei «casi» in cui può essere applicata una misura di sicurezza, la lettura di tale disposto alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost. implica che "la legge deve altresì prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» in cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale" dell'individuo sottoposto ad essa (sent. n. 22/2022).

Per misure di sicurezza in senso stretto o misure preventive di pubblica sicurezza s'intendono i provvedimenti che

possono venire emessi a carico di un individuo ritenuto pericoloso per la sicurezza pubblica anche se non ha commesso un reato (misure *ante delictum*), al fine di prevenire l'eventualità che commetta reati; oltre alle suddette, esistono anche le misure di sicurezza previste dagli artt. 199 ss. del Codice penale, che possono essere applicate a carico di un individuo socialmente pericoloso il quale abbia commesso un reato (misure *post delictum*), allo scopo di impedirgli di commetterne altri.

Mentre le misure del secondo tipo sono disposte dal giudice penale, le misure del primo tipo sono adottabili anche dall'autorità di pubblica sicurezza (che è un'autorità amministrativa), in quanto l'art. 25, comma 3, Cost. contiene una riserva di legge assoluta, ma non una riserva di giurisdizione: peraltro si ritiene che la disciplina delle misure di sicurezza che incidono sulla libertà personale dovrebbe rispettare, oltre all'art. 25 Cost., altresì l'art. 13 Cost. ossia prevedere per tali misure la garanzia della riserva di giurisdizione: c.d. giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza (sulla disciplina di queste ultime ved. Cap. IV, par. 2).

Sempre nella Parte I della Costituzione il vocabolo sicurezza è utilizzato anche nell'**art. 41, comma 2, Cost.**, in base a cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da arrecare danno alla **sicurezza**, oltre che alla salute, all'ambiente, alla libertà e alla dignità umana.

Tale disposto pone all'imprenditore l'obbligo di organizzare la propria attività in maniera da non ledere la sicurezza delle persone, in particolare di coloro che lavorano nell'impresa (in generale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ved. Cap. IX, par. 1).

2. La sicurezza nella Parte II della Costituzione

Anche nella Parte seconda, dedicata all'ordinamento della Repubblica, la Costituzione usa il vocabolo "sicurezza" più volte e precisamente nel titolo V sulle autonomie locali, che è stato modificato ampiamente dalle leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001.

Nell'elencare le materie di legislazione esclusiva statale, l'**art. 117, comma 2, Cost.** alla **lett. d)** cita la materia "**sicurezza dello Stato**" contestualmente alle materie "difesa e Forze armate", "armi, munizioni ed esplosivi" in quanto connesse alla sovranità statale.

Il concetto di sicurezza pubblica è qui declinato come sicurezza della Repubblica, accezione che verrà illustrata nel Capitolo seguente.

Sempre nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato l'**art. 117, comma 2, Cost.** alla **lett. h)** menziona la materia "ordine pubblico e **sicurezza**" però "ad esclusione della polizia amministrativa locale".

Il concetto di sicurezza pubblica è qui declinato come sicurezza degli individui che si trovano sul territorio dello Stato, accezione che verrà esaminata a partire dal terzo Capitolo.

Riguardo alla definizione delle materie "ordine pubblico e sicurezza" da un lato e "polizia amministrativa locale" dall'altro, si può far riferimento ad un disposto anteriore alle leggi costituzionali del 1999 e 2001 cioè all'art. 159 d.lgs. n. 112/1998 in base a cui:

– la materia ordine pubblico e sicurezza comprende le "misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fonamen-

tali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”;

– invece la materia polizia amministrativa locale consta nelle “misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”.

L'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. aggiunge la parola “sicurezza” all'espressione “ordine pubblico” da intendersi in senso materiale (v. paragrafo precedente): al riguardo ci si è chiesti se i due vocaboli siano sinonimi (come si desume dalla suddetta definizione, peraltro anteriore alla revisione costituzionale del 2001) oppure risultino distinti benché correlati (come suggerisce anche un argomento letterale cioè la collocazione, nel testo novellato dell'art. 117 Cost., dell'aggettivo “pubblico” riferito solo al sostantivo “ordine”: invero il disposto costituzionale in esame parla di “ordine pubblico e sicurezza” non di “ordine e sicurezza pubblica” quasi a voler disgiungere i due concetti).

La seconda tesi sembra preferibile poiché consente di enucleare due valenze della sicurezza: una affine all'ordine pubblico suscettibile di essere minacciato da condotte devianti dei singoli individui, cosiddetta sicurezza primaria (su cui Cap. IV), l'altra rivolta alla tranquilla convivenza dei membri di una comunità, cosiddetta sicurezza secondaria (su cui Cap. V): di quest'ultima sono enucleabili profili su cui può intervenire la legge regionale in quanto

connessi alla polizia locale o ad altre materie di competenza della Regione (ma sul punto si tornerà nel paragrafo seguente).

Nell'elenco invece delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni l'**art. 117, comma 3, Cost.** annovera la materia "tutela e **sicurezza** del lavoro" riguardo a cui intervengono sia la legge statale, competente a stabilire i principi fondamentali della materia, sia la legge regionale, abilitata a porre la disciplina di dettaglio.

Il vocabolo *sicurezza* non è menzionato, ma un richiamo implicito a tale concetto si trova nell'**art. 118, comma 3, Cost.** che cita l'articolo precedente della Costituzione, prevedendo che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, lett. b) "immigrazione" e lett. h) "ordine pubblico e *sicurezza*" (sull'attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost. si rinvia al Cap. V, par. 1).

Il vocabolo *sicurezza* è utilizzato anche nell'**art. 120, comma 2, Cost.** che annovera il "pericolo grave per l'incolumità e la **sicurezza pubblica**" fra le ragioni giustificanti l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti degli organi di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni: può notarsi come il disposto costituzionale in esame sia l'unico in cui al sostantivo *sicurezza* viene accostato l'aggettivo pubblica.

Infine la parola *sicurezza* viene usata dall'**art. 126, comma 1, Cost.** che menziona la "**sicurezza nazionale**" tra i motivi giustificanti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Regione da parte del Capo dello Stato.

La suddetta espressione era presente già nel testo originario dell'art. 126 Cost. cioè anteriore alla revisione costituzionale del 1999 (che però disciplinava solo lo scioglimento dei Consigli regionali). Deve notarsi l'elasticità della formula, la quale lascia ampia discrezionalità al titolare del potere di disporre la cessazione degli organi regionali, che potrebbe essere provocata da vari motivi: ad esempio la suddetta ipotesi di scioglimento o cessazione anticipati è suscettibile di verificarsi quando la condotta degli organi regionali provoca situazioni di disordine che minaccino la tranquillità e l'incolumità pubblica nell'intera Nazione.

Conclusivamente può osservarsi che, mentre gli articoli della Parte prima della Costituzione menzionati nel paragrafo precedente sono rimasti invariati rispetto al testo originario della Carta costituzionale e quindi la menzione della sicurezza era già contenuta nel testo del 1948, quelli della Parte seconda della Costituzione citati in questo paragrafo hanno subito una revisione nel 1999-2001 la quale ha introdotto, salvo che nell'art. 126 ove era già contenuto, il riferimento alla sicurezza: ciò sembra dimostrare che nel testo revisionato della Costituzione il tema della sicurezza pubblica ha acquisito maggior rilevanza.

3. La sicurezza nella normativa di grado primario, statale e regionale

Oltre che menzionata dalla Costituzione, la sicurezza pubblica è prevista nella normativa di rango primario, sia statale che regionale.

A) Riguardo alla cospicua normativa statale in tema di sicurezza, deve segnalarsi che addirittura all'ordinamento prerenpublicano risale il r.d. n. 773/1931 Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), molte delle cui disposizioni sono tuttora vigenti, mentre alcune sono state abrogate o dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale.

Ad esempio l'art. 2 TULPS "Il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica" è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nei limiti in cui attribuisce al prefetto il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico: la mancata previsione di tale rispetto rende possibile "un'applicazione della norma ... tale da violare i diritti dei cittadini" (sent. n. 26/1961).

Ancora, l'art. 4 TULPS "L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici" è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ai sensi dell'art. 13 Cost. (come quelli la cui esecuzione coperti l'assoggettamento di una persona al potere dell'organo di polizia, ad esempio gli accertamenti compiuti su parti del corpo non esposte normalmente alla vista altrui) e quindi una violazione della libertà personale (sent. n. 30/1962).

Significativo è poi l'art. 18 TULPS che disciplina le riunioni: il comma 1 "I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore" è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico, in riferimento all'art. 17 Cost.; invece non è stato colpito da dichiarazione di incostituzionalità, anche se non sembra del tut-

to in linea con questo disposto costituzionale, il comma 4: “Il questore, nel caso di mancato avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione”.

Dopo l’entrata in vigore della Costituzione sono stati approvati numerosi atti legislativi in materia di sicurezza pubblica, fra cui in particolare:

- negli anni ’70, le leggi approvate per combattere il terrorismo come la legge n. 497/1974 recante norme contro la criminalità (modificante molte disposizioni in materia penale) e la legge n. 152/1975 sulla tutela dell’ordine pubblico (c.d. legge Reale);

- sotto il profilo organizzativo, la legge n. 121/1981 sull’ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza;

- più di recente, la legge n. 124/2007 disciplinante il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica;

- nell’ultima quindicina di anni, alcuni atti legislativi riguardanti specificamente la sicurezza pubblica ossia: il d.-l. n. 92/2008 convertito in legge n. 125/2008 e la legge n. 94/2009 interamente dedicati ad essa; un decennio dopo, i c.d. “decreti-legge sicurezza” degli anni 2017-2020 contenenti disposizioni disparate sui vari aspetti della sicurezza.

Alle leggi e agli atti con forza di legge sopra citati e ad altri ancora si farà ampio riferimento nei prossimi capitoli per illustrare la disciplina della sicurezza nelle sue varie forme.

B) Riguardo alla normativa regionale (per brevità ci si limita a considerare quella delle Regioni a statuto ordina-

rio), può sembrare che l'unico intervento regionale ammissibile in tema di sicurezza consista nel legiferare sulla materia "sicurezza del lavoro" perché essa è esplicitamente prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. tra quelle di legislazione concorrente; invece è da ritenersi che la Regione possa legiferare anche su aspetti della sicurezza connessi ad altre materie elencate in tale disposto, ad esempio sulla sicurezza alimentare, dato che l'alimentazione rientra nelle materie di potestà legislativa concorrente.

Un più ampio margine di intervento sulla sicurezza, per i profili di essa distinti all'ordine pubblico, si apre poi al legislatore regionale sulla base della sua competenza residuale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., in alcune materie come quella "politiche sociali" (un insieme di interventi per favorire l'inclusione sociale di individui che si trovano in situazioni di marginalità è utile perché previene minacce alla sicurezza collettiva).

Anche la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile l'intervento regionale in ambiti collegati alla materia sicurezza.

Già in una sentenza anteriore alla revisione costituzionale del 2001 la Corte aveva sottolineato la spettanza allo Stato delle funzioni volte a garantire gli "interessi pubblici primari" cioè "essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile", ma anche riconosciuto la competenza delle Regioni ad adottare "misure dirette ad evitare danni ... nello svolgimento di attività relative alle materie" di competenza regionale (sent. n. 290/2001).

In sentenze successive alla suddetta revisione la Corte costituzionale ha ribadito la spettanza allo Stato soltanto della cura dei suddetti interessi pubblici primari: altrimenti "si pro-

durrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la ... ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività" (sent. n. 300/2011); inoltre la Corte ha sottolineato che la finalità di tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza deve essere perseguita dallo Stato, ma "le Regioni possono cooperare a tal fine ... mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni" (sent. n. 63/2016).

Più recentemente la Corte costituzionale ha affermato che la materia ordine pubblico e sicurezza costituisce "una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad esso liminari" ovvero ha ammesso "accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché non coincidenti"; la sicurezza assume una "declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico" di cui all'art. 5 Cost., sicché si possono distinguere due accezioni di sicurezza:

- la «sicurezza in senso stretto» o «sicurezza primaria», garantita soltanto dallo Stato specialmente attraverso l'esercizio della sua potestà punitiva mirante a reprimere i reati;
- la «sicurezza in senso lato» o «sicurezza secondaria», protetta da "plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale": in particolare alle Regioni è consentito intraprendere "azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio" (sent. n. 285/2019).