

SISTEMA DEL DIRITTO  
AMMINISTRATIVO ITALIANO

*Diretto da* F.G. Scoca - F.A. Roversi Monaco - G. Morbidelli

---

SALVATORE RAIMONDI

# LA SICUREZZA PUBBLICA



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

CAPITOLO I

**ORIENTAMENTI E LINEE DI SVILUPPO  
DELLA DOTTRINA**

SOMMARIO

1. La sicurezza pubblica. Perdita di importanza del tema nella vita dell'amministrazione e nella dottrina. Gli ultimi sviluppi: domanda di sicurezza. – 2. Il dibattito dottrinario. La visione dei preorlandiani. Sicurezza e conservazione del diritto (G.D. Romagnoli e G. Manna). – 3. La sicurezza pubblica come attività di conservazione contrapposta all'attività sociale (V.E. Orlando). – 4. La polizia come attività distinta dall'attività di conservazione e da quella di benessere e dotata di caratteri propri (O. Ranelletti). – 5. Le critiche alla costruzione di cui sopra. La visione amplissima dell'attività di polizia (E. Presutti). – 6. La replica (O. Ranelletti). – 7. La polizia nella teoria delle limitazioni amministrative all'attività privata (Santi Romano). – 8. La polizia di sicurezza come ramo della polizia amministrativa in senso stretto (G. Zanobini). – 9. La rottura del cordone ombelicale tra diritto di polizia e diritto penale e l'affermazione del carattere non solo preventivo ma anche repressivo della polizia (P. Virga). – 10. La presa di coscienza da parte della dottrina della portata innovativa delle norme della Costituzione sulle libertà (A. Pace, C. Lavagna, G. Corso).

**1** ***La sicurezza pubblica. Perdita di importanza del tema nella vita dell'amministrazione e nella dottrina. Gli ultimi sviluppi: domanda di sicurezza***

La sicurezza pubblica costituisce un compito primario dello Stato<sup>1</sup>. Un compito al quale nessun tipo di Stato (considerata l'espressione in senso ampio, come complesso dei pubblici poteri) potrebbe rinunciare pena la rinuncia alla continuità della sua esistenza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>P. LEROY-BEAULIEU, *L'état moderne e ses fonctions*, Parigi, 1891, 98 ss.: “La prima funzione dello Stato, è di garantire la sicurezza: la sicurezza collettiva della nazione, la sicurezza particolare dell'individuo e dei suoi diritti”.

<sup>2</sup>Scrive T. GIUPPONI, voce *Sicurezza e potere*, in *Enc. dir., I tematici, V, Potere costituzionale*, Milano, 2023, che il concetto di sicurezza pubblica rappresenta uno dei “miti” più potenti nell'evoluzione del costituzionalismo e ha giocato (e continua ancora a giocare) un ruolo fondamentale in relazione allo stesso concetto di Stato”. Dello stesso T. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2020.



Nonostante l'importanza dell'argomento, da molto tempo esso non occupa più nel campo delle scienze amministrative quel posto preponderante che vi occupò nel passato.

Nei manuali, allo studio dei compiti dell'amministrazione (altri parlano di "funzioni") viene dedicata scarsa attenzione<sup>3</sup>.

Solitamente (ma non in tutti<sup>4</sup>), si ritrova soltanto la menzione di quelli principali, accompagnata da qualche breve chiarimento sull'oggetto e dalla citazione delle leggi fondamentali che regolano la materia<sup>5</sup>, ma non si va oltre la descrizione<sup>6</sup>. La sicurezza pubblica viene ricompresa tra i

---

<sup>3</sup>In tal senso S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2000, 127, il quale, riferendosi alle "funzioni", nel senso di compiti, dello Stato, fa presente che "la scienza del diritto amministrativo ha tralasciato l'esame di questo importante capitolo del diritto amministrativo".

<sup>4</sup>Non si tratta dei compiti nei manuali di M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Bologna, 2022; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, V ed., Torino, 2016; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXIV ed. a cura di F. Fracchia, Milano, 2022; D. SORACE-S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, VII ed., Torino, 2021; G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 2021. In G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., Torino, 2022, nel paragrafo dedicato a "Gli interessi a protezione necessaria", si fa presente che nella versione originaria della Costituzione non si parla di ordine pubblico; si parla di sicurezza, non come obiettivo da perseguire, ma come limite all'esercizio di libertà fondamentali. Si aggiunge che ordine pubblico e sicurezza sono indicati nel nuovo art. 117 cost. come materie di potestà esclusive dello Stato. Nulla sulla sicurezza pubblica in R. GALLI-D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, IV ed., Padova, 2004.

<sup>5</sup>Così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, XV ed., Napoli, 1989, 980. Nel manuale di M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, si fa riferimento alle funzioni di polizia nel capitolo su "Funzioni e servizi". Si osserva che, secondo la dottrina, le "funzioni di polizia" sono tali perché "solo ad un pubblico potere (...) possono attribuirsi potestà che, in nome di interessi pubblici incidano nella sfera dei privati..." (539-540). Si aggiunge (550) che nella dottrina più recente il dibattito sulla distinzione (tra funzioni e servizi) si va attenuando e non manca chi, sulla scia della scienza dell'amministrazione, reputa che ogni attività di pubblici poteri sia un servizio (l'A. esemplifica con riferimento alla difesa, alla giustizia e simili). Nel *Diritto amministrativo* dello stesso A., vol. II, III ed., Milano, 1993, dell'argomento si parla a proposito degli ordini di pubblica sicurezza, ricompresi tra i procedimenti ablatori.

<sup>6</sup>Fanno eccezione S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, vol. II, II ed., Padova, 2006, il quale contiene un capitolo "Compiti, servizi ed obblighi", tra i quali "La sicurezza pubblica", 13 ss.; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, in cui si legge: "Agli inizi del XXI secolo, le funzioni continuano e essere uno degli argomenti più difficili e meno studiati delle scienze che si occupano dell'amministrazione, anche se esse identificano la ragion d'essere e la posizione dell'amministrazione nei confronti della società, costituiscono il principio ordinatore dell'organizzazione e dell'attività amministrativa e

compiti di conservazione, secondo una classificazione nella quale figurano, oltre ai predetti, i compiti di benessere. Laddove si va oltre si preferisce soffermarsi sui secondi: la sanità, l'ambiente, ecc.<sup>7</sup>

Per quanto concerne la produzione monografica sino a pochi anni fa i volumi (giuridici) pubblicati, in relazione all'importanza della materia, erano ben pochi. Negli ultimi anni sono apparsi nuovi contributi sia di giuristi che di criminologi<sup>8</sup>.

---

determinano la fonte competente a regolarle" (65). Nelle pagine che seguono si esaminano soprattutto le tendenze che incidono sulla configurazione della funzione di ordine pubblico e sicurezza, prima delle quali l'aumento della percezione di insicurezza dei cittadini. Della stessa L. TORCHIA (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, nel quale il capitolo 12 ha ad oggetto "L'ordine pubblico: da funzione nazionale e sovrana a funzione condivisa". Altra eccezione è costituita dal lavoro di V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2019, il quale contiene un ampio capitolo "22 Ordine pubblico, sicurezza pubblica, immigrazione e protezione civile". Nell'ampia trattazione di R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI ed., Roma, 2022, si trova un capitolo dedicato alla sicurezza pubblica. In R. CHIEPPA-R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2021, si trova una sintetica trattazione de "La tutela dell'ordine e la polizia di sicurezza". In F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Roma, 2022 si trova un capitolo 6 dedicato a "La sicurezza urbana". Dei compiti si occupano le trattazioni generali più ampie. In particolare nell'opera in due volumi a cura L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Bologna, 2001, 909-913, la difesa e l'ordine pubblico vengono compresi tra i "compiti pubblici primari organizzati in forma amministrativa". Nell'opera di P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. IV, *Attività e prestazioni*, Milano, 1996, 321 ss., si tratta della polizia amministrativa (in contrapposizione alla polizia giudiziaria), che è compresa tra le "funzioni di tutela". In S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, *Diritto amministrativo speciale*, II ed., Milano, 2003, è presente il lavoro di G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, 282 ss.

<sup>7</sup> Significativa al riguardo la posizione di S. CASSESE, *Le basi*, cit., 140 ss., il quale, dopo avere precisato di volersi soffermare sulle funzioni amministrative quantitativamente prevalenti e sulle quali si sono registrati i cambiamenti principali, fatto presente che le spese per l'ordine pubblico (e la difesa) assorbono una percentuale assai esigua della spesa pubblica, si occupa brevemente dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione, della protezione sociale, degli interventi economici pubblici e della tutela dell'ambiente.

<sup>8</sup> Il primo in ordine di tempo è P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954. Meno risalenti A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia*, Padova, 1973; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979; M. DI RAIMONDO, *Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, Padova, 1984; ID., *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010; ID., *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Napoli, 2016.; C. MEOLI, *Il ministero dell'interno. Ordinamento e attribuzioni*, Roma, 1986; C. CARINGELLA-A. IANNUZZI-L. LEVITA, *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Roma, 2013; N. GALLO-T. F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetto e funzioni*, Milano, 2014; CARRER, *La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Milano, 2014; AA.VV. (a cura di F. CURI), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna, 2016;



Le ragioni di tale fenomeno si possono facilmente individuare. La sicurezza pubblica viene configurata, secondo una visione risalente, che è stata recepita dalla Costituzione repubblicana, come un limite alle libertà<sup>9</sup>, sicché si inquadra pienamente nella configurazione bipolare tra autorità e libertà<sup>10</sup> – di cui anzi costituisce l’archetipo fondamentale –, considerata tradizionalmente come l’essenza del diritto amministrativo.

Invero questo è stato investito da una congerie di trasformazioni, quali la progressiva europeizzazione, una più articolata organizzazione, con l’avvento dei servizi nazionali (ad es. sanità), e delle autorità indipendenti, lo sviluppo di modelli consensuali di attività amministrativa (conferenze di servizi, accordi, ecc.), la disciplina dei procedimenti fondata sulla partecipazione e sul temperamento tra i diversi interessi, pubblici e privati, la separazione tra politica ed amministrazione, l’affidamento sempre più frequente di funzioni pubbliche a soggetti privati, la penetrazione nell’amministrazione di modelli di tipo privatistico, manageriale, la contrattualizzazione del rapporto d’impiego<sup>11</sup>.

Siffatte innovazioni, invero, assai poco hanno inciso sull’attività connessa allo svolgimento dei compiti relativi alla sicurezza pubblica. Non che questi siano rimasti gli stessi di prima. Nonostante che il legislatore abbia lasciato cadere gli inviti, formulati dalla Corte costituzionale fin dalla sua prima sentenza<sup>12</sup>, e reiteratamente ribaditi, a procedere ad una completa revisione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D.

AA.VV. (a cura di T. GIUPPONI), *L’amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità, tra dettato normativo e prassi*, Bologna, 2017; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Milano, 2018; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019; R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, Roma, 2020; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022.

<sup>9</sup> In tal senso, R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, IV ed., Milano, 1978, 283 ss., vol. II, 591 ss., il quale, riferendosi alla polizia, afferma: “non potrà rientrare nel potere di polizia quel potere il quale sia diretto a finalità diverse, ed in particolare a finalità positive: a rendere possibile, cioè, il raggiungimento di particolari determinate finalità amministrative positive”; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, *Le principali manifestazioni dell’attività amministrativa*, III ed., Milano, 1959, 72.

<sup>10</sup> In tale senso, da ultimo, G. CAIA, *L’ordine e la sicurezza pubblica*, cit.: “... l’ordine pubblico nel diritto amministrativo attiene ai rapporti tra autorità e libertà”.

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601, (ora in ID., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, 74); ID., *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, ivi, 2002, 27; ID., *Le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, ivi, 1985, 374.

<sup>12</sup> Corte cost. 14 giugno 1956, n. 1, in *Giur. cost.*, 1956, 1 ss.

18 giugno 1931, n. 773), al fine di adeguare la disciplina della materia alle norme ed ai principi della Costituzione, le profonde trasformazioni della società, da prevalentemente agricola, quale era all'epoca nella quale il richiamato testo era stato concepito (peraltro mutuando nelle linee essenziali l'impostazione delle precedenti leggi di pubblica sicurezza del 1865 e del 1889), ad industriale, con lo spostamento di ampie fette di popolazione verso i centri urbani, lo sviluppo dell'economia dei servizi, le evoluzioni della criminalità organizzata, le complesse problematiche derivate dall'enorme sviluppo dell'immigrazione clandestina<sup>13</sup>, i colpi di maglio della Corte costituzionale su non poche disposizioni del testo unico, il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni ed ai comuni, con lo spostamento dei confini tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa, hanno comportato in materia rilevanti innovazioni. Prime delle quali la recessione di forme di controllo capillare sulle minute attività dell'individuo, e, per contro, lo sviluppo di nuovi strumenti di prevenzione in relazione alla criminalità organizzata, ed all'immigrazione clandestina<sup>14</sup>. Ma lo strumentario giuridico, sebbene aggiornato, è rimasto nei suoi tratti essenziali quello che era precedentemente, fatto di provvedimenti autoritativi (autorizzazioni, divieti, ordinanze, ecc.), emessi a seguito di procedimenti poco o punto permeati dalla disciplina della partecipazione, caratterizzati da notevoli limitazioni per quanto concerne l'accesso e da ambiti di discrezionalità dell'amministrazione non sufficientemente controllati dal giudice amministrativo.

Donde il limitato interesse per la materia da parte della dottrina, la quale (pur nella consapevolezza che le trasformazioni dell'amministrazione hanno sì creato un nuovo disegno, ma senza che questo, tuttavia, abbia fatto venire meno quello tradizionale, al quale si è aggiunto<sup>15</sup>), è

---

<sup>13</sup> Sull'evoluzione del sistema di prevenzione in relazione alle trasformazioni della società italiana, A. CHIAPPETTI, *Per la riforma della polizia preventiva*, in *Studi in on. di E. Tosato*, vol. II, Milano, 1982, 65. E per gli studi non giuridici, S. PALIDDA, *Polizia postmoderna*, Milano, 2000, il quale descrive l'adattamento delle polizie ai mutamenti della sicurezza urbana.

<sup>14</sup> Sostanzialmente nello stesso senso Corte cost. 25 luglio 2001, n. 290, in *Giur. cost.*, 2001, 2400, nella quale si osserva che l'evoluzione legislativa ha portato ad una riduzione delle misure direttamente incidenti, attraverso provvedimenti, sull'attività economica (la questione esaminata riguardava il trasferimento della competenza in ordine al rilascio di licenze per le agenzie di affari dal prefetto ai comuni), mentre si sono sviluppate misure incidenti, attraverso procedimenti giurisdizionalizzati, sull'attività economica strettamente compenetrata con la criminalità organizzata.

<sup>15</sup> Esattamente A. TRAVI, *Diritto pubblico*, n. 3 del 2001, 1138, nel recensire i manuali (nelle edizioni all'epoca correnti) di S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, Padova, 2000,



stata comprensibilmente attratta dall'indagine su settori della disciplina oggetto delle innovazioni alle quali sopra (con inevitabile approssimazione) si è fatto cenno.

Al fine di evitare possibili equivoci non appare superfluo specificare che è nella vita delle istituzioni, ancora prima che nelle attenzioni della dottrina, che il compito in oggetto, nel corso del secolo ventesimo e nel primo quarto di quello in corso, pur non essendo diventato meno importante di prima, è diventato assai meno importante di diversi altri compiti, i quali invece hanno avuto un grande sviluppo. Si pensi all'ambiente, ai beni culturali, al paesaggio, al governo del territorio, ai servizi pubblici, all'energia, ecc.

Ma proprio negli ultimi anni si è registrata una domanda di sicurezza che probabilmente segnerà un ritorno di attenzione per il tema.

## 2 **Il dibattito dottrinario. La visione dei preorlandiani. Sicurezza e conservazione del diritto (G.D. Romagnoli e G. Manna)**

Considerazioni degne di nota sulla sicurezza pubblica si ritrovano già nel pensiero dei preorlandiani, ed in particolare in quello dello scrittore che viene considerato il maggiore di essi, il quale inquadra la sicurezza nell'"ordine dell'incolumità", che è "essenzialmente identificato con quello della conservazione"<sup>16</sup>. (L'altro "ordine" è quello del perfezionamento). Lo "spirito" dell'ordine della conservazione, afferma, consiste nel procurare la sicurezza e nel respingere l'offesa. (Il secondo è concetto che non rileva ai fini del presente lavoro. È sufficiente rammentare che si impernia sulla "difesa", considerata come un diritto da esercitare in relazione all'offesa).

Per quanto concerne la sicurezza, l'a. propone un'articolazione che sarà ripresa dalla dottrina successiva: "La sicurezza si può considerare sotto due rapporti, cioè relativamente allo stato reale delle cose, o relativamente alla cognizione ed al sentimento dell'uomo. Sotto il primo rapporto, essa è propriamente un tal *complesso* di circostanze e di rapporti *reali*,

---

G.P. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, osserva che i due modelli, quello dell'amministrazione autoritativa e quello dell'amministrazione paritaria, "come l'esperienza dimostra, non possono reciprocamente escludersi".

<sup>16</sup>G.D. ROMAGNOLI, *Introduzione al diritto pubblico universale*, vol. II, V ed., Prato, 1838, 445 ss.

dai quali, indipendentemente dal sentimento e dalla cognizione che ne può avere l'uomo, non può derivare vero danno. Sotto il secondo rapporto, essa è propriamente la *certezza* di non soffrire un male positivo, o di non subire la privazione di un bene. Il sentimento di questa *certezza* porta seco la compiacenza di sentirsi sgombri da *timore*. Il sentimento dunque della sicurezza è per sé un *bene*. Se dunque si ha *diritto* a non soffrire un dato male, si ha perciò diritto alla legittima sicurezza. Essa dunque in tutti i rapporti della giustizia *comune* forma uno dei diritti dell'uomo".

Passa poi ad identificare l'oggetto del diritto d'incolumità, "e quindi del diritto di *sicurezza* e difesa. La nostra vita, i nostri beni, la nostra libertà personale o reale, la famiglia e la patria, e in generale qualunque *mezzo* del giusto ben essere umano, potranno essere tutti oggetti del diritto d'incolumità".

È da sottolineare che conservazione e perfezionamento non vengono visti separatamente l'una dall'altro, ma al contrario si assume che il perfezionamento, inteso sotto un triplice aspetto "economico, morale e politico" (denominato anche "incivilimento"), è un "mezzo indispensabile per conseguire la pace, l'equità e la sicurezza invocata dalle genti ..." <sup>17</sup>.

La distinzione tra conservazione e perfezionamento viene ripresa dall'autore che viene considerato il secondo in ordine di importanza tra i preorlandiani, il quale afferma che lo Stato ha come fine la "conservazione del diritto", che consiste nella "conservazione dei limiti tra le libertà individuali, in guisa che ciascuno rimanendo libero dell'esercizio delle sue molteplici facoltà fisiche e morali, non invada, né turbi per niun modo la sfera della personalità altrui". E conclude: "In una parola, la conservazione del diritto è lo stato" <sup>18</sup>. Maggiormente l'autore si diffonde sul perfezionamento, tematica che è ripresa e sviluppata nelle appendici pubblicate nello stesso volume, nelle quali, in piena adesione all'opera per prima rammentata si insiste nell'affermare che lo Stato "ha il dovere di mantenere la sicurezza", ma questa "non può conservarsi senza l'incivilimento" <sup>19</sup>.

Seppure con il limite dell'ecllettismo (mescolanza di diritto, filosofia e

---

<sup>17</sup> G.D. ROMAGNOSI, lettera seconda al prof. G. Valeri, pubblicata nel vol. I dell'*Introduzione allo studio del diritto pubblico universale*, cit., XIX ss.

<sup>18</sup> G. MANNA, *Principi di diritto amministrativo*, con appendici e note di G. TELESIO, vol. I, III ed., Napoli, 1876, 2. Nello stesso senso G. MANNA, *Il diritto amministrativo nel regno delle Due Sicilie*, vol. II, Napoli, 1840, 26.

<sup>19</sup> G. TELESIO, *op. cit.*, 25.





politica)<sup>20</sup>, che, come è noto, caratterizza i contributi degli autori che precedettero la svolta orlandiana, nelle opere in oggetto si enunciano concetti il cui nucleo essenziale sarà ripreso nelle successive costruzioni (propriamente giuridiche). In particolare l'inquadramento della sicurezza nell'ambito dell'attività di conservazione dello Stato, la sottile distinzione tra sicurezza e senso della sicurezza, l'individuazione degli oggetti della sicurezza, la correlazione tra conservazione, e quindi sicurezza, e limiti alle libertà. Rimane nello sfondo l'elemento costituito dall'uso della forza quale strumento per garantire la sicurezza. Ad esso gli autori sopra ricordati esplicitamente fanno appena cenno, ma il concetto è implicito nella stessa attribuzione allo Stato del compito di perseguire la sicurezza.

### 3 **La sicurezza pubblica come attività di conservazione contrapposta all'attività sociale (V.E. Orlando)**

Le riflessioni sul tema della sicurezza pubblica del fondatore della scuola italiana del diritto pubblico sono di particolare rilievo, anche per l'influenza che avranno nella dottrina della prima metà dello scorso secolo.

Si rinvengono in particolare nell'esame dei fini e dell'attività dello Stato, che l'autore, nell'ambito della Introduzione al Trattato, affronta in sede di ricostruzione del "sistema del diritto amministrativo"<sup>21</sup>. Al riguardo opera una tripartizione, tra attività di conservazione, o giuridica, "diretta al mantenimento del diritto e alla conservazione della pace e del buon ordine nella comunità", attività di benessere, o sociale, diretta "a promuovere la civiltà del popolo nelle sue varie manifestazioni di benessere fisico, economico ed intellettuale", ed attività patrimoniale, "diretta alla pura gestione del proprio patrimonio"<sup>22</sup>. Fa presente che le tre diver-

<sup>20</sup> Al riguardo, v. per tutti S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, 9 ss.

<sup>21</sup> V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, nel *Primo trattato completo del diritto amministrativo italiano* (a cura dello stesso V.E. Orlando), vol. I, Milano, 1900, 63 ss.

<sup>22</sup> V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 78. Recepiscono la classificazione di Orlando G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 10; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 979, il quale, ai compiti di conservazione e di benessere aggiunge i compiti di organizzazione; S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, Padova, 2000, 520 ss. L'Autore nella II edizione (2006, sopra citata) relativamente ai compiti dell'amministrazione afferma di non procedere a "distinzioni troppo nette, con l'intento di indi-

se “manifestazioni” di attività dello Stato non sono tra di loro assimilabili. Soltanto l’attività giuridica si presenta “rivestita di un carattere di necessità originaria”, che manca all’attività sociale, perché solo la prima si connette al fine essenziale dello Stato, che è il mantenimento del diritto tra i consociati<sup>23</sup>. Nell’ambito dell’attività volta al mantenimento del diritto, si distingue l’amministrazione dalla giurisdizione. La seconda esula dall’oggetto del diritto amministrativo, in cui rientrano invece “l’organizzazione dell’amministrazione mediante la quale essa diffonde per tutto il territorio dello Stato quei rappresentanti dell’autorità pubblica che possano, dovunque, sorvegliare all’esecuzione delle leggi ed al mantenimento della pubblica tranquillità”, “l’attività diretta a procacciare i mezzi materiali consistenti nel denaro e nella forza pubblica, donde le parti speciali dell’amministrazione finanziaria e militare”, ed infine la “forma di attività eminentemente giuridica” che “si denota col nome di polizia”, la quale consiste nella funzione che “tende a prevenire il danno sociale e ad assicurare la pace e l’ordine pubblico”. Essa, si precisa, “esercita un’influenza sui diritti individuali limitandone la sfera di azione in maniera che si mantenga l’armonia fra essi e fra l’utilità singola e quella collettiva”.

Con tale contributo, il quale dichiaramente si avvale, in alcuni tratti essenziali, delle riflessioni degli autori precedenti<sup>24</sup>, vengono individuati gli elementi che costituiranno oggetto di approfondimento da parte della dottrina successiva: la correlazione tra sicurezza pubblica e limiti della libertà, la finalità di perseguimento della pace e dell’ordine tra i consociati, il carattere di indispensabilità della funzione. Ulteriori precisazioni si traggono dalle considerazioni che l’autore svolge *a contrario* per descrivere l’attività sociale: questa può essere esercitata anche dall’iniziativa privata, mentre è da escludere (“ripugna”) che l’attività giuridica possa essere esercitata da privati: “nell’attività giuridica il rapporto è sempre

---

viduare e descrivere l’insieme delle azioni che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a intraprendere per la soddisfazione dell’interesse pubblico” (2). E prospetta un quadro articolato di compiti senza raggrupparli.

<sup>23</sup> Al riguardo l’autore esemplifica che se lo Stato non amministrasse la giustizia si dissolverebbe, mentre la sua esistenza non sarebbe messa a repentaglio se non costruisse e non esercitasse le strade ferrate.

<sup>24</sup> L’autore non lesina lodi a Manna, che afferma di ritenere “il creatore” del concetto, pienamente condiviso, secondo il quale l’idea di Stato si desume dal fine della conservazione del diritto (64). E più avanti: “... il Manna ricostruisce l’idea fondamentale del diritto amministrativo con un processo analogo a quello da noi seguito, venendo a conclusioni sostanzialmente identiche ...” (65).



da sovrano a suddito: lo Stato attua il suo fine per mezzo del *comando*, sempre”<sup>25</sup>.

L'autore si mantiene costante nelle sue idee nel mezzo secolo successivo alla citata “Introduzione” del 1900. In quello che probabilmente è il suo ultimo scritto, di certo l'ultimo scritto importante, della sua lunga vita, apparso pochi mesi prima che essa si concludesse, rintuzza le critiche che erano state rivolte al concetto di amministrazione come attività diretta al raggiungimento del fine dello Stato ed alla correlata distinzione tra attività “giuridica” volta al “mantenimento della pace nel gruppo” e attività “sociale” diretta al “conseguimento di un maggiore benessere sociale”<sup>26</sup>. Nell'attività giuridica sono inquadrati i “poteri di polizia”, ed i “provvedimenti di polizia”, questi ultimi distinti in “provvedimenti di polizia in generale” e “poteri speciali di polizia”. I poteri speciali di polizia sono articolati “A) In rapporto al diritto di eguaglianza”, “B) In rapporto alla libertà personale”, “C) In rapporto alla libertà di coscienza e di culto”, “D) In rapporto alla libertà di opinione e di stampa”, “E) In rapporto al diritto di riunione e di associazione”<sup>27</sup>.

#### 4 **La polizia come attività distinta dall'attività di conservazione e da quella di benessere e dotata di caratteri propri (O. Ranalletti)**

Una diversa collocazione dell'attività di polizia nell'ambito dei compiti dello Stato è sostenuta nell'opera di maggiore spessore dedicata al tema della polizia di sicurezza, pubblicata negli anni a cavallo tra il diciannovesimo ed il ventesimo secolo<sup>28</sup>. Si premette che nel diritto positivo,

<sup>25</sup> V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 75.

<sup>26</sup> V.E. ORLANDO, *Sviluppi storici del Diritto amministrativo in Italia dal 1890 al 1950*, scritto che costituisce una lunga e lucida premessa all'ultima edizione di V.E. ORLANDO, *Principi di Diritto amministrativo, Nuova edizione interamente rifatta per cura di Silvio Lessona*, Firenze, 1952, *passim*, spec. XXX-XXXI.

<sup>27</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di Diritto amministrativo, Nuova edizione interamente rifatta per cura di Silvio Lessona*, cit., 322 ss. È da notare che in tale ultima edizione, rifatta da S. Lessona in epoca successiva all'entrata in vigore della Costituzione è conservata la medesima impostazione delle precedenti edizioni. Così nella terza edizione del 1908.

<sup>28</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1904, 207 ss., la cui “Parte I” (262-312) riproduce (con lo stesso titolo) lo scritto dello stesso autore, *Concetto della polizia di*

dal quale l'autore assume la necessità di prendere le mosse<sup>29</sup>, non si rinviene una divisione precisa della materia della polizia dalle altre, sicché bisogna tenere presenti “i caratteri dominanti” a cui la legge si è ispirata. All'uopo l'autore, anziché comprendere (come nelle opere precedentemente rammentate) l'attività di polizia nell'attività di conservazione, la distingue nettamente da questa e da quella di benessere<sup>30</sup>. L'attività che tende a proteggere la vita, la salute e i beni dei cittadini contro cause *naturali* – costruzione di argini, posizione di parafulmini, erezione di parapetti dinanzi ai burroni – è “di conservazione della società” e non rientra nell'ambito della polizia<sup>31</sup>. Analogamente non vi rientra l'attività, anch'essa di conservazione, che è volta a tutelare la società “contro cause *umane*, che possono ledere l'esistenza, l'integrità, le sostanze, la salute dei cittadini”. Al riguardo si esemplifica con riferimento alla erezione di prigioni, manicomi, sifilicomi, ecc. Le stesse considerazioni valgono per attività come la costruzione (direttamente da parte dell'amministrazione, o per suo conto) di strade, ferrovie, porti, teatri, scuole e così via, con le quali si promuove il *benessere* materiale o spirituale della società, ma non si compiono atti di polizia.

La configurazione della polizia alla quale l'autore perviene – dopo avere precisato che l'argomento “è uno dei più discussi ed incerti, e di cui, quindi i limiti sono malsicuri e difficili da stabilirsi”<sup>32</sup> – è la seguente: la polizia è “quella maniera di attività pubblica nel campo dell'amministrazione interna, che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (persone fisiche o giuridiche), ed eventualmente, se è necessario, per mezzo della coazione, allo scopo di garantire il tutto sociale e le sue parti contro danni, che possono provenire dall'attività umana”<sup>33</sup>. E “quindi l'esistenza dello Stato, i suoi diritti, la vita, la libertà, la proprietà, ecc., delle persone”<sup>34</sup>.

Nello studio in esame affiora già il concetto che, come si vedrà, è stato ripreso nella normazione più recente, vale a dire l'attività di polizia a protezione dei “beni della vita”. Si afferma al riguardo che nessuno di essi sfugge “all'azione di tutela della polizia”. Affiora altresì la correlazione

---

*sicurezza*, in *Arch. giur.*, LX, 1898, 432-462, LXI, 3-29 (ora in *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Napoli, 1992, 129 ss.). Le citazioni che seguono si riferiscono al lavoro pubblicato nel trattato.

<sup>29</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 271.

<sup>30</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 276.

<sup>31</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 277.

<sup>32</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 299.

<sup>33</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 278.

<sup>34</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 304.



tra attività di polizia e tutela della convivenza, che si rinviene anche nella dottrina moderna: “oggetto dell’attività di polizia sono in generale tutti i rapporti, sui quali si fonda la convivenza degli uomini nello stato e tutti gli atti che minacciano o turbano quest’ordine”<sup>35</sup>.

Per quanto concerne la individuazione dei soggetti garantiti, l’autore si riferisce allo Stato ed agli altri enti pubblici, alla collettività, agli individui. E per quanto concerne la natura degli interessi tutelati, essi comprendono sia quelli ideali sia quelli materiali. In particolare, per quanto concerne gli individui, l’attività di polizia ne tutela la vita, l’integrità, l’onore, la libertà, il patrimonio, “in genere tutti i loro diritti ed interessi che nella società sono reputati degni di rispetto e che appartengono ad essi e come singoli, e come parte di quella collettività o di quel dato ente pubblico”. Per quanto concerne lo Stato e gli enti pubblici, l’attività di polizia ne tutela la libera funzione degli organi, l’onore, il patrimonio, “e tutti gli altri loro diritti ed interessi rispettabili, e per lo Stato, in quanto si attua in una data forma di governo, anche e soprattutto l’esistenza”<sup>36</sup>.

Infine, per quanto concerne la collettività, concepita unitariamente, e senza considerare gli enti pubblici che la personificano, ad essere tutelati sono i beni della universalità, “come, tra i beni ideali, la moralità, la decenza, il sentimento religioso, tra i beni materiali, la caccia, la pesca, e così via”.

Tutti tali interessi vengono tutelati dalla polizia con un’attività negativa, vale a dire con la rimozione di quei pericoli che possono deteriorare lo stato presente delle cose<sup>37</sup>.

Un profilo che merita di essere rammentato perché fu particolarmente oggetto di attenzione da parte della dottrina dell’epoca (e venne poi abbandonato da quella successiva), è quello che attiene ai rapporti tra leggi penali e leggi di polizia. Al riguardo nel lavoro in esame si assume che le prime “colpiscono le infrazioni delle norme, poste a tutela *immediata* del diritto, e che, perciò, importano un’aggressione, un’offesa, una lesione diretta, effettiva o potenziale, di un diritto determinato, di un bene giuridico altrui, cioè l’infrazione di un dovere *specifico*. Le seconde, invece, colpiscono quegli atti, che trasgrediscono alle norme poste a tutela *mediata* del diritto come cautela, per evitare la possibilità di offese all’ordine giuridico”. Ai fini delle leggi di polizia, si aggiunge, è irrilevante la gravità dei fatti colpiti, i quali possono anche essere innocui, indifferenti,

---

<sup>35</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 297.

<sup>36</sup> O. RANELLETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>37</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 298.

e possono essere compiuti anche senza il proposito di recare danno. Essi espongono a pericolo un diritto, “minacciano di un pericolo eventuale un bene giuridico e quindi sono vietati e puniti per rimuovere tali pericoli di danni individuali o sociali, per provvedere alla tutela della tranquillità e del ben vivere del consorzio civile e per mantenere nel cittadino l’opinione della sicurezza”<sup>38</sup>.

Alla distinzione tra leggi penali e leggi di polizia corrisponde, si assume, la distinzione tra delitti e contravvenzioni. L’autore non manca di chiarire che sebbene anche nelle pene comminate per i delitti sia presente uno scopo di prevenzione, e, d’altra parte, anche nell’applicazione di una pena nelle contravvenzioni sia presente uno scopo di repressione, la distinzione consiste in questo. Il delitto si configura come lesione di un bene giuridico, la contravvenzione come minaccia, pericolo di lesione di un bene giuridico. Se si colpisce il delitto, si *reprime* una lesione dell’ordine giuridico; se si colpisce la contravvenzione, si *previene* una lesione dell’ordine giuridico. Si aggiunge che nel delitto si richiede il dolo e il danno. Nelle contravvenzioni non si richiede né l’uno e né l’altro, “ma basta la volontà del fatto”<sup>39</sup>.

La natura della polizia è “*preventiva*: essa opera perché non avvenga nulla di nocivo all’ordine e alla sicurezza dello Stato e delle sue parti, perché non si compiano quei fatti che, avvenuti, perturberebbero l’interesse pubblico ed il privato”. Un dato fatto viene elevato a reato, e per la sua commissione viene quindi prevista una pena, soltanto allo scopo di prevenzione, vale a dire per richiamare all’ordine un cittadino, prevenire disordini e disastri, rendere possibili le diverse funzioni dello Stato<sup>40</sup>.

L’autore si occupa poi della distinzione, che considera “ormai comune”, tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa. Fermo restando che scopo ultimo di ogni forma di polizia è sempre la “garanzia del tutto sociale e delle sue singole parti, e quindi l’esistenza dello Stato, i suoi diritti, la vita, la libertà, la proprietà, ecc., delle persone”, la distinzione consisterebbe in questo. La polizia di sicurezza “protegge i vari interessi del tutto sociale e delle sue singole parti *direttamente e immediatamente* in quanto possono essere lesi dall’attività di una persona; difende, cioè, direttamente ed immediatamente l’esistenza, la libertà, l’onore, ecc., dell’uomo, la vita, la funzione dello Stato, in breve tutti i diritti reali e pa-

---

<sup>38</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 289-290.

<sup>39</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 291.

<sup>40</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 290-291.



trimoniali contro i pericoli che possono provenire immediatamente dall'attività umana, cioè da atti illeciti delle singole persone"<sup>41</sup>. La polizia amministrativa invece proteggerebbe i vari interessi del tutto sociale e delle sue singole parti, i quali si collegano coi vari rami dell'attività dell'amministrazione pubblica, solo *mediatamente*, cioè attraverso la protezione della esistenza, conservazione e funzione di una data cosa (strada, fiume, porto, abitazione, alimenti, ecc.)<sup>42</sup>.

In altri termini, si aggiunge, ciò che decide la natura della polizia, se di sicurezza o amministrativa, è l'oggetto diretto ed immediato dell'azione di difesa della medesima di fronte all'attività lesiva del singolo. La polizia di sicurezza tutela i diritti, mentre la polizia amministrativa tutela le cose, indipendentemente dai diritti di cui queste possono essere oggetto. La polizia di sicurezza ha per scopo di difendere l'ordine giuridico esistente contro attacchi illeciti dei singoli. La polizia amministrativa difende l'esistenza, l'integrità e la funzione delle cose come tali contro attacchi leciti dei singoli, al solo fine che queste cose, malamente esistendo o funzionando, non danneggino l'ordine giuridico esistente<sup>43</sup>.

Nella seconda parte del suo lavoro l'autore si occupa specificamente dell'attività della polizia di sicurezza, che distingue in attività di osservazione, attività di prevenzione ed attività di repressione. Riguardo a quest'ultima fa presente che soltanto l'azione di fatto, con cui l'autorità amministrativa si oppone all'attività della gente impedendogli di continuare nella sua azione, sia nello stadio degli atti preparatori, sia nello stadio degli atti esecutivi del reato rientra tra le funzioni della polizia, mentre le altre forme di repressione, quali la pena, il risarcimento dei danni alle parti lese, la riduzione delle cose al pristino stato, rientrano nella funzione di giustizia<sup>44</sup>.

Passa poi ad occuparsi dei limiti generali dell'attività di polizia. Il primo di tali limiti consiste nello scopo che la polizia deve proporsi, che è il mantenimento dell'ordine pubblico. Si tratta di nozione oscura ed incerta, "magica parola, che giustifica qualsiasi provvedimento di polizia".

Dopo avere osservato che nessun aiuto si può trarre per l'esatta configurazione dell'ordine pubblico dalla legislazione, nella quale l'espressione è usata con i significati più diversi, fa presente che anche "tra gli scrit-

---

<sup>41</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 306.

<sup>42</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 304-306.

<sup>43</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 306-308.

<sup>44</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 378-382.

tori e nella pratica si riscontra la stessa varietà di significati, in cui la frase ordine pubblico è presa”<sup>45</sup>.

Conclude nel senso che “per ordine pubblico nel campo della polizia e di cui questa deve assicurare il mantenimento, si deve intendere quello stato generale della società, in cui il tutto sociale ed i singoli membri, nell’esplicamento delle forze riconosciute e protette dal diritto, sono garantiti da ogni lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o come contravvenzione”<sup>46</sup>.

Chiarisce inoltre l’a. che siffatto concetto di ordine pubblico comprende tutti gli elementi ai quali le leggi in materia fanno riferimento. Poiché ogni atto umano che lede o minaccia di ledere un diritto oggettivo di una persona fisica o giuridica lede l’ordine giuridico, si possono avere lesioni di tale ordine in tante direzioni. Si può trovare lesa o minacciata l’esistenza dello Stato e la sua attività, si può trovare lesa o minacciata la libertà, la persona, la proprietà, la moralità o buon costume, la fede, l’incolumità dei cittadini. Ne consegue che “l’ordine pubblico, il buon costume, la sicurezza e così via, di cui, come abbiamo visto, parlano le nostre leggi come concetti distinti, sono soltanto lati o parti di quest’ordine pubblico, come noi dobbiamo concepirlo nel campo della polizia, come obiettivo della sua azione di garentia”<sup>47</sup>.

## 5 | **Le critiche alla costruzione di cui sopra. La visione amplissima dell’attività di polizia (E. Presutti)**

Tale costruzione veniva criticata, da altro illustre autore, con toni decisamente aspri<sup>48</sup>, i quali non rimanevano privi di risposta<sup>49</sup>. (Invero la polemica appare scarsamente comprensibile se si considera la dichiarata consapevolezza da parte di entrambi di trattare un argomento “che è uno dei più discussi e più incerti, e di cui, quindi, i limiti sono malsicuri e dif-

<sup>45</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 424.

<sup>46</sup> O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 435.

<sup>47</sup> O. RANELLETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>48</sup> E. PRESUTTI, *Polizia di sicurezza e polizia amministrativa*, in *Arch. giur. Serafini*, 1900, 83 ss. e 243 ss.

<sup>49</sup> È opportuno chiarire che il lavoro di Presutti (1900, v. nt. 2) apparve nel tempo intercorso tra l’anticipazione di parte del lavoro di Ranelletti nella rivista (1898, v. nt. 29) e la pubblicazione del volume del trattato Orlando (1904).





ficili da stabilirsi”<sup>50</sup>, o, in altri termini “uno dei meno esattamente definiti nelle scienze giuridiche”<sup>51</sup>).

La costruzione critica prende le mosse dalle norme di diritto penale, in funzione delle quali l’autore configura sia la polizia di sicurezza che la polizia amministrativa. Scopo delle norme di diritto penale, si assume, è di eliminare l’allarme sociale che la violazione dell’ordine giuridico produce, è di mantenere la sicurezza e l’opinione della sicurezza nell’animo dei consociati. La polizia di sicurezza è costituita dalle norme, e dalla corrispondente attività amministrativa, garantite anche da una pena, con le quali si impongono ai singoli obbligazioni e restrizioni della loro libertà, allo scopo di ottenere una maggiore osservanza ed una più facile, efficace, sicura reintegrazione, in caso di violazione delle norme che costituiscono il diritto penale in senso stretto. Tali norme hanno anch’esse come fine il mantenimento della sicurezza e dell’opinione della sicurezza, ma in modo mediato, vale a dire attraverso l’applicazione, il più possibile esatta delle norme di diritto penale, le quali, per contro, hanno con la predetta finalità un rapporto immediato<sup>52</sup>.

La polizia amministrativa è costituita, invece, dalle norme e dalle attività che impongono obbligazioni e restrizioni, per il raggiungimento di obiettivi di comune interesse, di conservazione e di perfezionamento, accompagnate anch’esse da una sanzione penale, comminata però non al fine di eliminare l’allarme sociale che la violazione dell’ordine giuridico produce, ma soltanto per assicurare l’osservanza della norma.

Sulla base di tale impostazione, la nozione di polizia amministrativa viene estesa, oltre il campo dell’amministrazione interna, anche all’amministrazione degli esteri ed a quella militare, e soprattutto a quella finanziaria, essendo di polizia, si precisa, tutte le norme la cui osservanza è raccomandata a sanzioni penali, impositive di obbligazioni ai singoli o per il raggiungimento immediato di obiettivi di interesse comune, diversi da quello della sicurezza, o per facilitare l’applicazione delle leggi penali. Nella polizia rientrerebbe tutta l’attività diretta all’effettiva applicazione della pena dopo il giudizio dell’autorità giudiziaria in riguardo ai contravventori, e cioè l’esecuzione della sentenza, nonché la polizia giudiziaria, vale a dire l’attività diretta a scoprire contravvenzioni e contravventori. Nell’attività di

---

<sup>50</sup>O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 299. L’autore si riferisce al concetto di polizia di sicurezza.

<sup>51</sup>E. PRESUTTI, *Polizia di sicurezza e polizia amministrativa*, cit., 91. L’autore si riferisce al concetto di polizia.

<sup>52</sup>E. PRESUTTI, *op. ult. cit.*, 110.

polizia rientrerebbero altresì le denunce e le querele dei singoli.

L'opinione della dottrina oggetto di critica secondo la quale l'amministrazione finanziaria e quella militare non rientrerebbero nella polizia perché hanno un fine solo strumentale, nel senso che servono a procurare allo Stato i mezzi di cui ha bisogno per raggiungere le sue finalità, non sarebbe condivisibile perché anche l'attività della polizia di pubblica sicurezza si configurerebbe come un mezzo per raggiungere un obiettivo di interesse comune quale è appunto la pubblica sicurezza, ma mediatamente, mentre solo l'applicazione del diritto penale in senso stretto mira a raggiungere tale obiettivo in via immediata.

Anche la configurazione della distinzione tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa sostenuta nell'opera sopra rammentata viene contestata. Si assume, al riguardo, che anche quella che viene considerata polizia amministrativa "è diretta alla protezione di un diritto del corpo sociale e dello Stato, al quale diritto sottostà un interesse collettivo (sanità pubblica, istruzione, ornato, ecc.). In tanto una cosa (strada, fiume, porto) viene protetta, in quanto vi è un interesse collettivo ad un determinato grado di conservazione di essa, interesse che, essendo giuridicamente protetta, assurge alla dignità di diritto".

Sarebbe quindi "inesatto parlare della protezione di cose e non d'interessi collettivi". Così, esemplifica l'autore, se rientra nella polizia sanitaria "impedire che l'acqua e l'aria vengano per negligenza inquinate, viceversa è compito della polizia di pubblica sicurezza impedire che acqua ed aria vengano dolosamente inquinate". Al riguardo così conclude: "In altre parole, il criterio di distinzione escogitato dal Ranelletti non esiste, perché il diritto penale *sensu strictu* può proteggere gli stessi interessi comuni, incolumità pubblica, sanità pubblica, che sono protetti dalla polizia amministrativa. La distinzione sta in ciò che nel diritto penale (*sensu stricto*) un solo superiore interesse comune il legislatore ha in vista, quello della sicurezza, mentre nella polizia amministrativa questo interesse comune della sicurezza non entra in considerazione"<sup>53</sup>.

---

## 6 | La replica (O. Ranelletti)

Nelle "aggiunte e correzioni" pubblicate a conclusione del lavoro monografico, l'autore, dopo avere lamentato che le critiche non avevano "il

---

<sup>53</sup>E. PRESUTTI, *op. ult. cit.*, 112.



merito della cortesia”, non esitava ad affermare che il concetto di polizia in contrario sostenuto si poneva in contrasto con “lo svolgimento storico del concetto stesso, dando a questa funzione dello Stato un contenuto diverso da quello, che, come risultato di quello svolgimento, essa ha avuto”, con il diritto positivo, con il carattere preventivo proprio della polizia che non si riscontra nella polizia giudiziaria, che presuppone il reato già compiuto, e neppure nella denuncia e nella querela che sono atti con i quali inizia il procedimento penale, mezzo l’una, condizione necessaria l’altra, per l’esercizio dell’azione penale. Ed ancora meno si riscontra il carattere preventivo nella esecuzione di giudicati penali.

In quanto poi alla estensione del concetto di polizia fuori dell’amministrazione interna, all’amministrazione finanziaria, militare, degli esteri, pur a non volere tener conto dello svolgimento storico e del diritto positivo, non possono essere trattate come norme di polizia tutte le norme relative a queste attività dello Stato che impongono obblighi ai singoli e sono munite di sanzioni penali, “ma è necessario ripetere anche in questi altri campi la distinzione tra diritto penale e diritto di polizia, tra delitti e contravvenzioni”<sup>54</sup>.

## 7 | **La polizia nella teoria delle limitazioni amministrative all’attività privata (Santi Romano)**

La polemica tra i due autori non aveva di certo giovato alla chiarezza. La quale riceveva invece un notevole contributo da un prezioso libricino di un grande maestro, nel quale la polizia viene inquadrata tra le limitazioni amministrative all’attività privata<sup>55</sup>. Essa mira a “prevenire i danni sociali” che possono derivare dall’attività privata. E le limitazioni attraverso le quali si esprime la relativa attività possono eventualmente essere coattive.

L’autore, prendendo implicitamente posizione in conformità alla pri-

<sup>54</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 1253-1254.

<sup>55</sup> SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1912, 244 ss. Oltre alle limitazioni all’attività privati rientranti nel concetto di polizia l’autore ne annovera altre, che denomina monopoli: quelle riservate agli enti pubblici “per la migliore organizzazione di un pubblico servizio (imprese pubbliche), o anche per scopi finanziari (privative fiscali)”. Alla prima categoria vengono ascritte la monetazione, il servizio postale e telegrafico, ed il servizio ferroviario. Alla seconda il monopolio del sale, quello del tabacco, le miniere, il lotto e le privative comunali.