

**LA NOZIONE DI POLIZIA AMMINISTRATIVA NEL DIRITTO
ITALIANO**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Giugno 2011)

Prof. Giuseppe MANFREDI

INDICE

- 1. L'ELABORAZIONE DELLA NOZIONE DA PARTE DELLA
DOTTRINA DI FINE OTTOCENTO**
- 2. LA POLIZIA AMMINISTRATIVA NELLO STATO SOCIALE**
- 3. LA POLIZIA AMMINISTRATIVA NELL'ORDINAMENTO
AUTONOMISTICO: IN PARTICOLARE NEL D.P.R. N.616/1977**
- 4. SEGUE: IN PARTICOLARE, NEL D.LGS. N.112/1998 E DOPO LA L.
COST. N.3/2001**
- 5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

**1. L'ELABORAZIONE DELLA NOZIONE DA PARTE DELLA
DOTTRINA DI FINE OTTOCENTO**

Nel diritto italiano la nozione di polizia amministrativa è emersa a fine ottocento, quando venne rielaborata la nozione di polizia, recepita dalla dottrina precedente, italiana e straniera, alla luce dei dati normativi ricavati dalle leggi amministrative speciali dello Stato post-unitario.

Lo studio a cui principalmente si deve la definizione della nozione è senz'altro il saggio di Oreste Ranalletti *Concetto della polizia di sicurezza* del 1898.

Come noto, l'espressione polizia deriva dal greco *politeia*: nello Stato assoluto essa veniva dunque impiegata per indicare ogni intervento inteso al buon governo della comunità.

In quest'accezione l'attività di polizia in sostanza corrispondeva all'attività amministrativa: essa aveva dunque un'estensione amplissima, potenzialmente indefinita, dato che vi rientrava praticamente ogni intervento inteso a tutelare e a promuovere il benessere della collettività.

Nello Stato liberale ottocentesco questa nozione andò incontro a una prima ridefinizione.

L'estensione che la nozione aveva in precedenza infatti non era coerente né con i nuovi assetti costituzionali improntati al principio della separazione dei poteri, che implicano limiti stringenti all'azione dell'esecutivo e dell'amministrazione, né con la connessa esigenza di tutelare la libertà dei cittadini da eccessive ingerenze statali.

Venne quindi meno la coincidenza tra attività amministrativa e attività di polizia, e di questa seconda attività si affermò una nozione più ristretta, consistente in sostanza nelle limitazioni poste dalla pubblica amministrazione alla libertà dei cittadini a fini della tutela e della conservazione dell'ordinamento statale: limitazioni che possono spiegarsi indifferentemente tramite ordini, divieti, sanzioni amministrative e permessi di svolgere una determinata attività.

Ranalletti nel saggio appena citato provvide poi a tracciare la distinzione tra polizia di sicurezza e polizia amministrativa.

La polizia di sicurezza venne definita come l'attività intesa a evitare le violazioni dirette e immediate dei diritti dei cittadini e dei poteri dello Stato: la polizia amministrativa,

invece, come l'attività intesa a tutelare tali posizioni solo indirettamente e mediatamente, essendo finalizzata in via diretta a tutelare i beni che di queste posizioni sono l'oggetto.

2. LA POLIZIA AMMINISTRATIVA NELLO STATO SOCIALE

Come vedremo fra poco, questa distinzione può considerarsi parzialmente superata.

Ai nostri fini interessa però evidenziare che Ranelletti elaborò la nozione di polizia amministrativa tramite un processo di astrazione dei dati che venivano dalle diverse leggi speciali dell'epoca, che prevedevano poteri di polizia sanitaria, di polizia stradale, di polizia delle acque, *etc.*

E che, di conseguenza, egli considerava la polizia amministrativa come "l'insieme di quelle attività ... immanenti ai singoli rami dell'amministrazione, e che servono alla difesa dei vari speciali interessi comuni, i quali vengono curati in questi singoli rami": ossia come "una polizia accessoria ai singoli rami dell'attività dell'amministrazione pubblica".

L'accessorietà della polizia amministrativa alle diverse funzioni della pubblica amministrazione durante il novecento segnerà infatti le sorti della nozione: in sostanza, questa caratteristica ha fatto sì che essa venisse per lo più sostanzialmente assorbita nelle funzioni medesime.

Peraltro questo processo di assorbimento venne favorito anche dall'affermazione dello Stato sociale.

Il venire meno dei limiti all'intervento pubblico nell'economia e nella società che connotavano lo Stato liberale comportò un'enorme crescita delle funzioni gestionali della pubblica amministrazione: giocoforza che in questo nuovo contesto la polizia amministrativa passasse in secondo piano, e perdesse ulteriormente rilievo.

Significativo di questo processo di svalutazione della nozione è anche l'attenzione sempre più limitata che essa riceve nella manualistica di diritto amministrativo del novecento.

Ad esempio, ciò accade già nella trattazione più diffusa a cavallo tra la prima e la seconda metà del novecento, ossia il *Corso di diritto amministrativo* di Guido Zanobini, che della polizia amministrativa non si occupa specificamente, dato che in proposito preferisce rinviare alle singole materie a cui essa si riferisce.

Analoghe scelte si ritrovano anche nella più parte dei manuali della seconda metà del novecento, quali quelli di Massimo Severo Giannini, di Feliciano Benvenuti, di Aldo Sandulli.

La nozione sembrava dunque destinata a essere abbandonata, dato che pareva aver perso ogni effettiva utilità.

3. LA POLIZIA AMMINISTRATIVA NELL'ORDINAMENTO AUTONOMISTICO: IN PARTICOLARE NEL D.P.R. n.616/1977

Essa ha però recuperato una precisa - seppur limitata - utilità negli ultimi decenni, in occasione dell'attuazione delle norme sulle autonomie locali della Costituzione del 1948: attuazione che, come noto, è avvenuta solo a partire dagli anni settanta del novecento.

Nella Costituzione del 1948 della polizia amministrativa non si fa cenno: nel testo originario dell'art.117 si fa riferimento solo alla "polizia locale urbana e rurale", per indicare una delle materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni ordinarie.

La nozione di polizia amministrativa viene invece in gioco in occasione della cosiddetta seconda regionalizzazione, ossia con il secondo consistente trasferimento di funzioni alle Regioni e agli altri enti locali avvenuto durante gli anni settanta, che venne disposto tramite il d.P.R. n.616/1977.

Il comma 1 dell'art.4 del decreto prevede che "lo Stato, nelle materie definite dal presente decreto, esercita soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti, nonché la funzione di indirizzo e di coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza".

Correlativamente l'art.9, intitolato "Polizia amministrativa", prevede che "i comuni, le provincie, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite. Sono delegate alle regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali è delegato alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici".

Nel Capo II ("Polizia locale urbana e rurale") del Titolo III ("Servizi sociali"), l'art.18 (intitolato anch'esso "Polizia locale urbana e rurale") prevede poi che "le funzioni amministrative relative alla materia <polizia locale urbana e rurale> concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali".

E l'art.19 (intitolato "Polizia amministrativa" come il precedente articolo 9) prevede il conferimento ai Comuni di una serie di funzioni disciplinate dal Testo Unico di Pubblica Sicurezza, il R.D. n.773/1931, che sino ad allora venivano svolte dalla amministrazione statale.

Alle previsioni del d.P.R. n.616 è sottesa l'idea che l'attività amministrativa inerente la pubblica sicurezza – ossia ciò che a fine ottocento veniva definito come polizia di sicurezza - risponda a esigenze unitarie su tutto il territorio nazionale: sicché essa resta sempre riservata alla amministrazione statale, anche a prescindere dai conferimenti di funzioni alle autonomie locali.

Alle autonomie locali viene invece interamente conferita la polizia amministrativa nelle materie di loro competenza: anche tramite lo scorporo dalla attività di pubblica sicurezza di una serie di funzioni che in precedenza venivano esercitate dallo Stato.

In questo contesto la polizia amministrativa viene pertanto ad assumere il ruolo di limite per la competenza statale in tema di pubblica sicurezza: in sostanza, la nozione in parola inizia a fungere da garanzia per le autonomie locali.

Parte della dottrina aveva però rilevato che, a questa stregua, la nozione di polizia amministrativa risultava superflua, dato che sarebbe stata sufficiente la sola nozione di pubblica sicurezza.

Inoltre, in assenza di adeguate definizioni, non risultavano chiari i confini dei diversi concetti impiegati dal legislatore, ordinario e costituzionale, in tema di attività di polizia, ossia “pubblica sicurezza”, “polizia amministrativa”, “polizia locale urbana e rurale”.

In particolare i contenuti delle disposizioni del d.P.R. n.616, e le stesse partizioni del decreto (soprattutto gli assetti del Capo II del Titolo III), se intesi letteralmente davano adito a diverse possibili sistemazioni dei rapporti tra la nozione di polizia amministrativa, e quella di polizia locale urbana e rurale.

Una prima possibile lettura andava nel senso che la polizia locale dovesse considerarsi una parte della polizia amministrativa; una seconda, che i due concetti fossero (almeno parzialmente) autonomi.

Peraltro questa seconda lettura avrebbe implicato un ruolo delle autonomie locali anche in ordine ai problemi di pubblica sicurezza di dimensione esclusivamente locale, all'interno dei rispettivi territori.

Questi due ultimi punti sono stati chiariti dalla giurisprudenza costituzionale degli anni ottanta e novanta, a partire almeno dalla sentenza della Corte costituzionale n.77/1987, che ha affermato che con la nozione di “polizia locale urbana e rurale” si indicano le

competenze di polizia attribuite ai Comuni dalla legislazione della prima metà del novecento in tema di enti locali, e, in particolare, dal R.D. n.297/1911 e dal R.D. n.383/1934; mentre la nozione di “polizia amministrativa” nel d.P.R. n.616 indica “una categoria di ulteriori funzioni”, connotate dalla accessorietà rispetto alle funzioni conferite alle autonomie locali.

Se ne desume dunque che la polizia locale costituisce una parte della più ampia nozione di polizia amministrativa.

Il che trova conferma anche nella giurisprudenza successiva: ad esempio, nella sentenza n.115/1995, ove si legge che “la <polizia locale urbana e rurale> non configura di per sé una materia autonoma ... bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce”.

Nella sentenza n.218/1988 la Corte costituzionale ha poi ulteriormente contribuito a chiarire i concetti di attività di pubblica sicurezza e di attività di polizia amministrativa: “le prime ... riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto), le altre invece concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanità, turismo, cave e torbiere, etc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico. In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio: a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni; b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico”.

4. SEGUE: IN PARTICOLARE, NEL D. LGS. n.112/1998 E DOPO LA L. COST. n.3/2001.

Una chiara conferma della riconducibilità della nozione di polizia locale alla polizia amministrativa viene anche dalla cosiddetta terza regionalizzazione, ossia il nuovo ampio conferimento di funzioni alle autonomie locali disposto tramite il d.lgs. n.112/1998: per quanto qui interessa questo decreto in sostanza ha svolto i principi affermati dalla Corte costituzionale nelle pronunzie appena richiamate.

Significativo è innanzitutto già il fatto che il d.lgs. n.112 abbia una parte, il Titolo V, intitolato “polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio”.

Ma ancora più significative risultano le definizioni di “polizia amministrativa regionale e locale” e di “sicurezza pubblica” (a cui si aggiunge anche la dizione di “ordine pubblico”) che vengono sancite nell’art.159 del decreto: “1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le 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. 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali 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”.

Che la polizia locale sia attività di polizia amministrativa è stato poi confermato pure nella riforma del Titolo V della Parte II^a della Costituzione del 2001.

La legge costituzionale n.3/2001, laddove ha riscritto l’art.117 della Costituzione, ha previsto che lo Stato ha legislazione esclusiva in una serie di materie, tra cui figurano anche “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”.

Va detto che la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire pure che la nozione di polizia amministrativa nel vigente ordinamento delle autonomie locali non è superflua.

Infatti la Corte costituzionale si è dimostrata consapevole del fatto che la sicurezza pubblica, se letta estensivamente, potrebbe condurre a un'eccessiva compressione dei poteri delle autonomie locali.

Ad esempio, nella sentenza n.290/2001, al fine di chiarire la nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica contenuta nell'art.159 del d.lgs. n.112), si afferma che “è opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. È dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione <interessi pubblici primari> utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile”, e si soggiunge che “una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali”.

Ora, la nozione di polizia amministrativa, nella accezione di polizia amministrativa locale, funge da barriera di contenimento per letture estensive della nozione di sicurezza pubblica.

Lo si deduce ad esempio dalla sentenza n.407/2002: “Non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di <sicurezza pubblica> assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di <ordine pubblico>, o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la

tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. E' sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l), della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con <ordine pubblico> e dell'esclusione esplicita della <polizia amministrativa locale>, nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di <sicurezza pubblica>. Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico”.

E questo indirizzo sembra costante a tutt'oggi: anche negli ultimi anni alcune pronunzie della Corte costituzionale sono sembrate avvalorare una lettura estensiva della sicurezza pubblica (ad esempio, le sentenze nn.222/2006 e 21/2010), ma esse non sembrano avere sovvertito la posizione tradizionale.

Infine è opportuno ricordare che nell'ordinamento vigente, dopo che la riforma costituzionale del 2001 ha fatto venire meno il cosiddetto parallelismo tra poteri legislativi e poteri amministrativi (per cui le Regioni aveva poteri amministrativi nelle sole materie attribuite alla loro potestà legislativa), e, attraverso la riscrittura dell'art.118 Cost., ha affermato il principio di sussidiarietà, la riserva allo Stato delle competenze di tema di pubblica sicurezza e di ordine pubblico vale solo riguardo ai poteri legislativi.

Sicché non vi sarebbero ostacoli di ordine costituzionale alla attribuzione (se del caso) di funzioni amministrative in tema di pubblica sicurezza anche alle autonomie locali.

Sinora però il legislatore statale sembra restio a disporre in tal senso: anche il d.l. n.92 del 2008, che ha previsto una serie di misure intese a migliorare la sicurezza pubblica, ha infatti attribuito nuovi poteri in capo non agli enti locali, ma, piuttosto, al sindaco “quale ufficiale del Governo”.

In altri termini, questi poteri vengono sì esercitati dal Sindaco: ma non come capo della amministrazione locale, quanto, piuttosto, come funzionario statale. Tant'è che sugli atti così emanati gli organi dell'amministrazione statale conservano una serie di poteri che

sono particolarmente penetranti, e che possono culminare addirittura nell'annullamento d'ufficio.

5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Il saggio di RANELLETTI O. citato nel testo è *Concetto della polizia di sicurezza*, pubblicato originariamente in *Arch. Giur.*, LX (1898), 432 e ss. e LXI, 3 e ss., e che ora può leggersi in Id., *Scritti scelti*, Napoli, 1992, 129 e ss.

L'evoluzione storica dei concetti di polizia, polizia di sicurezza, polizia amministrativa viene compendiata in CHIAPPETTI A., *Polizia (dir. pubbl.)*, voce in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 120 ss. Per una sistemazione dei poteri di polizia si veda almeno CAIA G., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000, I, 157 e ss., e, in precedenza, VIRGA P., *La potestà di polizia*, Milano, 1954.

Sulla nozione di polizia amministrativa nell'ordinamento autonomistico si vedano, in generale, CORSO G., *Fine della polizia amministrativa?*, in *Giur. Cost.*, 1990, 1006 e ss., NOVA A., *Polizia amministrativa*, voce in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 314 ss. e cfr. MAZZAMUTO M., *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Dir. amm.*, 1998, 441 ss.

Sulla nozione di polizia amministrativa nel d.P.R. n.616/1977 si veda lo studio di MASCAMBRUNO M. C., *La polizia amministrativa (art.19 del decreto 616)*, Milano, 1980.

Sulla nozione di polizia amministrativa nel d.lgs. n.112/1998 si veda PIANTEDOSI M., *Commento agli artt.158-164 del d.lgs. n.112/1998*, in *Le Regioni*, 1998, 986 ss.

Sull'impiego della nozione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione v. GIUPPONI T., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della <sicurezza>*, nel *forum on line* di *Quad. Cost.*, e cfr. BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia <sicurezza> conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 124 ss.

Sulla nozione di polizia locale urbana e rurale, si vedano TRAVERSO C. E., *Considerazioni sul concetto di polizia locale urbana e rurale*, in AA.VV., *Regioni e polizia locale*, Milano, 1975, 15 e ss., BARDUSCO A., *Polizia locale*, voce in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 e ss., MANGIAMELI S., *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 457 e ss.

Sugli assetti odierni della polizia locale v. COMPORTI G. D., *Verso un modello di polizia locale di tipo situazionale*, in CARRER F. (a cura di), *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, Milano, 2010, 27 ss., VANDELLI L., *La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie*, ivi, 21 ss., e l'ampio saggio di TROPEA G., *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010.