

autorizzazione rilasciatagli, invochi l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 51 cod. pen. (esercizio di un diritto): in tal caso il giudice penale sarà tenuto a conoscere incidentalmente del provvedimento di licenza, che, pur disapplicato, rimane in essere. Altre ipotesi assoggettate a vaglio critico riguardano l'esercizio abusivo della professione e in particolare le frequenti situazioni in cui è prefigurato l'obbligo da parte del funzionario di compiere un atto del proprio ufficio, penalmente sanzionato a termini dell'art. 328 cod. pen. Emerge dalla disamina che l'A. compie la metodologia di fondo che nega, sostanzialmente, « soluzioni di tipo generale, valide sempre e comunque in tutti i casi, ma condiziona la concreta possibilità di esercizio del potere-dovere di sindacato da parte dei giudici (nei limiti indicati all'art. 5 legge 22 marzo 1865 n. 2248 all. E) ai risultati dell'interpretazione delle singole norme. Solo se tali risultati, particolarmente sotto il profilo dell'individuazione del bene tutelato e della *ratio* dell'incriminazione siano tali da condurre logicamente l'interprete ad affermare la necessità di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo, affinché non siano altrimenti frustrate le esigenze di tutela degli interessi protetti dalla singola norma, il giudice penale dovrà sindacare la legittimità dell'atto amministrativo ».

La tesi di fondo che sostiene e motiva l'intera sottile analisi compiuta porta ad escludere la preminenza del sindacato compiuto dal giudice penale sull'atto amministrativo, in omaggio ad una concezione dell'« indipendenza » del potere giudiziario che l'A. considera difforme dalla volontà del legislatore, e corrispondente invece al potenziale « scollamento » tra la funzione amministrativa e quella giuridica ad affermare la necessità di disapplicazione dell'atto amministrativo che ritenga illegittimo, ma non può invadere settori che gli sono preclusi; mentre è di contro tenuto ad applicare l'atto legittimo. Il discorso si sposta (inevitabilmente) sul difficile terreno dei rapporti tra potere giudiziario e politica, e tocca temi di speciale attualità, quali la cd. attività di supplenza dei giudici, e la possibilità di un giudice elettivo. Non può che condividersi l'esigenza espressa dall'A. di salvaguardare l'equilibrio tra le varie espressioni del potere sovrano dello Stato; e tuttavia come chi scrive ha avuto occasione di osservare (*Civitas*, 2, 1979) la supplenza dei giudici, resa necessaria dall'inerzia in numerosi ambiti dell'azione amministrativa, ha svolto una importante funzione di stimolo, pur muovendosi sul piano della « effettività » di un potere se non formale, reale e certamente incisivo. Il richiamo alla missione del giurista, felicemente espresso nelle conclusioni, riecheggia l'insegnamento di Aldo Moro di cui Contento è stato allievo (S.F.).

---

GUIDO CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979.

È da credere che Guido Corso, professore di diritto amministrativo nell'Università di Palermo, abbia esitato nell'assegnare un titolo alla sua opera. Infatti, dalla qualificazione di « ordine pubblico » il let-

tore potrebbe attendersi un'analisi teorica sulla scorta dell'evoluzione di tale concetto nei diversi sistemi politici che si sono succeduti, più recentemente, anche alla luce delle non poche decisioni della Corte costituzionale. Ovvero potrebbe apparire giustificata un'indagine (storicamente più datata) relativa agli indirizzi di politica legislativa in merito al controllo degli ultimi rilevanti sviluppi della criminalità comune e del fenomeno terroristico. In realtà il libro non evita questi argomenti: che sono però affrontati sotto l'angolo di osservazione dello sviluppo storico-normativo delle attività e dei provvedimenti di polizia dall'unità d'Italia ai nostri giorni. Avverte l'A. nella prefazione: « qualche decennio addietro il titolo avrebbe potuto essere "diritto di polizia"; potrebbe esserlo anche oggi se non suonasse desueto »; ma subito precisa come accanto all'attività di polizia in senso stretto sia stata necessariamente considerata l'organizzazione della polizia e, quanto ai provvedimenti autoritativi, che l'indagine è condotta secondo Costituzione, avendo cioè riguardo alle singole situazioni personali di libertà che ne sono garantite o limitate.

Nella prima parte, ricca forse di più vivo interesse, anche per la novità della sistematica adottata, l'A. si occupa dell'organizzazione delle forze di polizia dalle prime incerte origini fino alla realtà odierna. Il significato della presenza di diverse « polizie » è spiegato facendo ricorso al peso di una tradizione che rende oggi ardu superare le ragioni che, all'origine, sotto la spinta di contingenze politiche, suggerirono la creazione di corpi separati. Così con la riorganizzazione (nel 1880) del Corpo delle guardie di p.s. (create nel 1852) restò definita la differenza funzionale rispetto ai carabinieri, sopravvissuta in parte fino ai nostri giorni: la polizia nei grandi centri sarà affidata alla p.s., nelle campagne ai carabinieri. Tale criterio — osserva l'A. — opererà soprattutto « nel senso di escludere le guardie di p.s. dalla polizia delle campagne, ma non pienamente in senso inverso », considerato che i carabinieri « continueranno a svolgere importanti compiti anche in città, sia pure in misura ridotta rispetto alla p.s. ». Altro rilievo pertinente, oltre quello che riguarda lo stigma d'origine (monarchici e aristocratici i carabinieri, di natura popolare la p.s.) rispecchia il tradizionale lealismo dinastico dei carabinieri (visibile, tra l'altro, nel rifiuto opposto dalla stragrande maggioranza di porsi al servizio della Repubblica sociale nel 1943) e più particolarmente nella « tendenziale impermeabilità dell'Arma ai principi politico-istituzionali del sistema complessivo in cui è inserita ».

Rivestono pure notevole interesse i rilievi ricostruttivi sul Corpo delle guardie di p.s. che, sotto l'impulso delle necessità del momento, assunse varia denominazione e struttura: guardia di città nel 1890, guardia regia nel 1919; ma che mantenne sempre il compito fondamentale di « provvedere all'osservanza e alla esecuzione delle leggi e al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico specialmente nelle città ». Non mancarono tentativi (si ricorda un progetto Crispi del 1890) di unificare guardia municipale e p.s.: essi urtarono nel periodo precedente alla Costituzione contro le resistenze dei Comuni. Successivamente, la creazione di un « agente unico » (a questo pro-

blema si collega in qualche modo la ricorrente polemica sulla opportunità della istituzione di un vigile o poliziotto « di zona ») trovò ostacolo nel riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, essendo espressamente autorizzata all'art. 117 Cost. la formazione di apparati di polizia comunale.

Degne di menzione, anche per completezza di riferimenti su di un dibattito di cui non è certo agevole cogliere le linee portanti, le pagine dedicate alla polizia giudiziaria e ai servizi segreti. Risolto nel 1946 il dilemma circa la appartenenza istituzionale del pubblico ministero, ne risultò evidentemente pregiudicata la questione della dipendenza della polizia giudiziaria. Rimase infatti interrotto il vincolo di subordinazione gerarchica degli organi della pubblica accusa dal ministro della giustizia, e si rese manifesta la esigenza di creare un Corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze della magistratura. È noto che in seno alla Assemblea costituente tale necessità fu in prevalenza intesa nel senso della creazione di un nuovo e autonomo Corpo di polizia. La Costituzione peraltro, all'art. 109, lasciò aperto il problema, che venne parzialmente risolto nell'ambito della riforma del 1955 al codice di procedura penale, con la istituzione presso ogni Corte d'appello, Tribunale e Pretura di un « servizio di polizia giudiziaria » affidato alla p.s., ai carabinieri o alla guardia di finanza, il quale (nel 1977) giunse a contare circa 8.000 addetti. Sono da condividere i rilievi critici dell'A. su questa recente esperienza: che si sostanziano nella scarsa funzionalità dei nuclei di p.g.; vuoi per « la frequente impreparazione o riluttanza da parte della magistratura a porsi come autentico soggetto delle indagini preliminari »; vuoi in virtù di una migliore e più definita specializzazione delle forze di polizia, con la creazione dei nuclei investigativi dei carabinieri e col rafforzamento delle squadre mobili delle questure; vuoi, infine, per la pratica ragione dello sviamento degli addetti al servizio di p.g. presso gli Uffici giudiziari verso compiti di segreteria, telefonista o piantone, per supplire alle carenze organiche.

Quanto ai servizi segreti, l'A. si trattiene in particolare sulla riforma del 1977 (l. 24 ottobre, n. 303) che ha, tra l'altro, perseguito lo scopo di limitare le situazioni di conflitto tra interessi rivolti alla sicurezza nazionale e interessi tesi all'accertamento dei reati.

La seconda e terza parte del volume sono rispettivamente dedicate alle « situazioni pericolose » e alle « persone pericolose ». Emerge in questa sede la definizione di ordine pubblico, che dovrà comunque essere inteso come « ordine materiale, stato di fatto caratterizzato da sicurezza, incolumità, tranquillità », mentre « non è ipotizzabile un ordine ideale o un ordine democratico come complesso dei principi inderogabili che limitino situazioni soggettive dei privati o dei gruppi ». Particolare risalto è offerto, ancora, alla problematica del fermo di polizia fino alle modifiche del 1974 e del 1977, e al tema delle intercettazioni telefoniche. Qui tuttavia il discorso cede di interesse sia per la strutturale frammentarietà della materia, sia per la difficoltà di sistemare secondo altra prospettiva argomenti riservati in genere a studi di diritto processuale penale.

Del pari, nell'ultima parte del lavoro (dedicata alle misure di prevenzione) manca, forse volutamente, una premessa sistematica che ponga collegamenti con la ricca tematica penalistica e criminologica sottesa alla categoria prevenzione. La concezione che l'A. propone in ordine alla natura delle misure di sicurezza, assimilate a quelle di polizia, se denota una indubbia sensibilità pratica, non chiarisce nell'esatto significato non solo il diverso campo d'azione delle sanzioni penali (nel cui ambito le misure di sicurezza ricadono) rispetto alle misure di prevenzione, ma anche — ed è argomento di non lieve momento, proprio sul piano della osservazione concreta — che le misure di sicurezza, per inefficienza e distorsione del sistema penitenziario, funzionano spesso come vere e proprie sanzioni penali, rese maggiormente afflittive dalla potenziale indeterminatezza di durata (S. F.).

---

R. CICCOTTI - F. PITTAU, *Lavoro e previdenza sociale in carcere*, « La grande promessa », Porto Azzurro, 1980.

Prima di procedere alla rassegna, necessariamente succinta, della problematica sottesa al lavoro di Raffaele Ciccotti e Franco Pittau, non sarà inutile spendere qualche parola a lumeggiare il contesto d'ambiente in cui l'Opera è sorta, e le relative specifiche finalità alle quali essa si rivolge. Ciccotti, quale direttore della casa penale di Porto azzurro d'Elba, dopo l'entrata in vigore della riforma penitenziaria ha impostato un programma avanzato di risocializzazione nel quale si inseriscono programmi radio televisivi studiati dai reclusi e trasmessi a circuito chiuso nonché il potenziamento della rivista « La grande promessa ». Il periodico oltre ad accogliere studi ed osservazioni degli operatori carcerari, è aperto alla collaborazione dei detenuti. Quest'ultimo è senza dubbio aspetto molto qualificante: sia perché consente al recluso di conservare un atteggiamento attivo verso la realtà esterna, sia in quanto offre al penitenziarista (data peraltro per scontata un'ampia libertà dei detenuti nell'esprimere il loro pensiero), utili indizi per valutare gli effetti reali del programma di trattamento. Il volume di cui ci occupiamo è, appunto, pubblicato per i tipi della rivista citata.

Premesse queste osservazioni, potremo rilevare che l'opera risponde a finalità prevalentemente pratiche, essendo anzitutto rivolta a fornire all'operatore penitenziario gli indispensabili elementi di conoscenza per l'applicazione della normativa contenuta nella legge n.354/75 e nel Regolamento di attuazione in ordine al lavoro in carcere e alle misure di previdenza e assistenza per il lavoratore detenuto. Nella Introduzione, gli AA. denunciano la scarsa attenzione dedicata dalla scienza penalistica e giuslavoristica a tali tematiche, proponendosi di dedicare una organica trattazione alla disciplina dell'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti di pena e in particolare di illu-