

**ALBERTO FRANCINI**

**STORIA  
DELLA PUBBLICA SICUREZZA**

*(DALLE ORIGINI ALLA POLIZIA DI PROSSIMITA')*

**2021**

## CAP. I

### LA POLIZIA

#### *“Riflessioni preliminari”*

La Polizia non è istituzione moderna come vorrebbero Hume ed altri studiosi, ma è antichissima. Anzi si può dire che risale al tempo in cui cominciarono a nascere le prime consociazioni collettive prive di caratteristiche meramente tribali.

Gli Ebrei ebbero leggi di polizia, ne fanno fede i libri di Mosè che ridondano di statuti tendenti a mantenere il buon ordine, procacciare la salute e la sicurezza dei cittadini, assistere i poveri e disciplinare l'ospitalità (oggi diremo, regolare l'afflusso degli stranieri). Essi avevano funzionari di polizia nei dipartimenti e nei quattro quartieri in cui era divisa Gerusalemme.

Trimegisto, segretario di Menete, realizzò, per gli Egizi, leggi di polizia, che, fra l'altro, si occupavano dei freni al vagabondaggio (oggi diremmo ordinanze antibivacco).

I Greci, poi avevano un'alta concezione della polizia, tanto che i relativi poteri erano commessi ad un Arconte che prendeva il nome di Poliarca, il quale era il prefetto della città che badava al buon ordine e aveva a sua disposizione, come sorta di funzionari di polizia ante litteram, desimati e panopiscopi, con funzioni superiori e i corepiscopi che erano i funzionari competenti sui quartieri della città. In Sparta, questi funzionari prendevano, invece, il nome di nomofoluca.

Napoli, che fu città greca e trasse da quelle tradizioni i suoi primi statuti, aveva Arconti e Demarchi (forse oggi li avremmo chiamati prefetti e questori?) che avevano la responsabilità della polizia sul cui operato, però, avevano voce in capitolo anche le Fratrie, consessi di persone competenti a discutere dell'ordine e della sicurezza (comitati locali per l'ordine e la sicurezza?). In ogni caso era tanto prestigioso il titolo di Demarca che lo stesso imperatore Adriano, trovandosi momentaneamente in Napoli, accettò tale titolo.

Presso i Romani, nel periodo repubblicano, la polizia era ripartita in Censori ed Edili. I primi vigilavano sulle classi elevate e limitavano la loro azione a solenni reprimenda, che però dovevano avere, in tale ordinamento, maggior valore di quella che da noi può avere una grave sanzione penale, giacché una censura da parte di tali

funzionari comportava la dismissione perpetua di ogni carica pubblica. I censori entravano nel più intimo recesso della vita privata, punendo finanche comportamenti di mero lassismo o di trascuratezza. Il potere era sconfinato ed i censori, come avviene fra uomini, sconfinavano! Ma essi erano responsabili della loro condotta davanti al popolo. Inoltre, poiché erano sempre minimo in due, l'uno era sottoposto alla censura dell'altro (Nerone e Salinatore, infliggendosi punizioni a vicenda, trascesero fino ai più scandalosi pettegolezzi).

Gli Edili, invece, erano incaricati di sorvegliare le classi abiette della città. Dipendevano da essi i Triumviri che si dividevano in notturni e capitali. I Triumviri notturni dirigevano gli uomini destinati a perlustrare la città nottetempo, a prevenire gli incendi e i disordini. Avevano a loro disposizione un certo numero di schiavi che venivano disposti in aliquote di riserva nei punti strategici, mentre si servivano di altre compagnie di uomini, più addestrati, per il compito di estinguere gli incendi. Se i Triumviri non attendevano in maniera ottimale al loro compito, venivano tratti in giudizio davanti al popolo dagli Edili e potevano subire pesanti condanne. I Triumviri capitali gestivano una forza mostruosa e spaventevole di polizia governativa in Roma. Cadevano sotto la loro spietata repressione i forestieri, i servi fuggitivi ed altri individui non ammessi a godere della protezione che la legge accordava ai cittadini romani ed equiparati. Questi ultimi, invece, erano esenti da tale azione, poiché, sovrano il popolo, non poteva consentirsi, in quell'evolutissimo ordinamento giuridico, che un organo di esso rappresentante potesse ergersi a vigilatore e giudice della condotta di colui da cui aveva ricevuto mandato. Non v'è chi non veda come tale ordinamento, portatore, sotto certi aspetti, di valori democratici mai più realizzati, resse fino a quando il senso civico dei romani fu tale da consentire loro di conquistare e civilizzare il mondo, portando in nuce anche, però, gli elementi della sua debolezza intrinseca.

Tramontata la repubblica, gli imperatori si affrettarono a ristrutturare la polizia in senso marcatamente repressivo, rendendola addirittura iracunda e soverchiante. Nasce, così, quella polizia generale, quella politica inquisizione che, a dire di Tacito, metteva il delitto dove non ce n'era macchia. La polizia, palladio di ordine, divenne tirannide e Dionisio ci riferisce che essa addirittura poteva punire il sogno considerandolo indice dei pensieri (siamo ben oltre il processo all'intenzione).

Questa polizia, tetro simbolo di crudeltà, traeva dietro di sé l'intervento della forza armata su tutto il territorio dello Stato per arrestare ed opprimere. Ma poiché la forza può edificare solo quando rappresenta il diritto, il furbo Augusto, che non tralasciava nulla per tener doma e ubbidiente la plebe, per dare alla polizia apparenze d'istituzione civile, inventa nomi ingegnosi per i suoi funzionari: stazionarj, irenarchi, latruncolatorj, curagendarj, frumentarj, ecc.. Addirittura lo stesso carnefice viene appellato sacerdote e del condannato a morte si diceva: "sacer esto".

Augusto, nella Capitale, sostituì ai triumviri il Praefectus Vigilum dal quale dipendevano sette coorti (commissariati, distretti o poli?) ognuna delle quali aveva la vigilanza di due quartieri.

Tuttavia, nonostante ogni accorgimento imperiale, la polizia, nell'opinione del popolo pensante, nulla occultò del suo spaventevole orrore e le rimase impressa indelebilmente un' immagine di repressione e crudeltà. La polizia, in Roma, fu il terrore, come anche in altri Stati orientali.

Con queste tradizioni essa prosegue lungo il corso della Storia arrivando, molti secoli dopo, agli stati assoluti dell'epoca moderna, portandosi appiccicato addosso tutto il carico della sua impopolarità.

Non c'è da meravigliarsi, quindi, come il legislatore degli stati liberali e di diritto, in epoca contemporanea, quasi inconsciamente vergognandosi di tale peccato d'origine, abbia ripudiato il nome di polizia, nei suoi ordinamenti giuridici, sostituendolo con quello meno compromesso di **pubblica sicurezza**.

La polizia, come d'altra parte tutte le cose umane, ha dunque un peccato originario che consiste nelle ingrate memorie, nelle tradizioni dell'antica autorità di cui, volente o nolente, rappresenta la continuazione. Pertanto a lungo è stata considerata (e forse, in un certa misura, lo è ancor oggi) come il barometro politico che indicando al Governo i diversi gradi delle alterazioni sociali, lo mette in grado di impedire alle acque di diventare tempestose, preservando, quindi, le Istituzioni da sicuri naufragi.

Tale quadro di riferimento rende, dunque, ancor più rilevante la scommessa degli ultimi quarant'anni di esperienza di una parte, della maggior parte della polizia italiana, la Polizia di Stato, che con la **riforma del 1981**, come vedremo nel corso della trattazione, il legislatore ha voluto porre fuori da tale logica conservativa per ribaltare l'attività di polizia nel contesto della vita civile dei cittadini, facendo derivare la **legittimità della sua azione dalla convinzione e dalla volontà popolare**, anziché da una logica deduttiva che ne calava il potere dall'alto.

Purtroppo, però, o per fortuna, la Storia non si misura e le rivoluzioni non si consolidano con il passare di qualche decennio. Fra un centinaio d'anni, forse, qualcun altro, esaminando con curiosità e passione vecchie carte e libri d'epoca, potrà certamente meglio di noi giudicare se siamo veramente ad una pur possibile svolta epocale, oppure la travagliata vicenda della nostra Amministrazione avrà una volta subito sconvolgimenti e arretramenti.

## CAP. II

### LA PUBBLICA SICUREZZA

#### DALLE ORIGINI AI MOTI DEL 1848

*“In origine erano i Carabinieri”*

**L’ attuale Amministrazione della P.S. trae con certezza origine diretta dalla remota legislazione del Regno di Sardegna e di Piemonte**, legislazione che si venne a costituire in modo estremamente disordinato, a differenza di altri settori del diritto piemontese.

**Il periodo storico fondamentale di questa nuova legislazione comprende gli anni fra il 1814 ed il 1848.**

Sono gli “anni di piombo” di quel secolo, sicuramente il periodo più rivoluzionario della nostra storia contemporanea. La definitiva realizzazione dello **stato di diritto**, dopo l’ effimera esperienza napoleonica, in Italia come nel resto dell’ Europa, necessitò ancora di lunghi decenni e di un **bagno di sangue**.

Con il **Congresso di Vienna del 1814 - 1815**, il vecchio regime europeo tenta, infatti, con una violenta **restaurazione**, di spazzare via un ventennio dedicato alla realizzazione di epocali riforme rivoluzionarie nella concezione dello Stato e dei rapporti giuridici fra tale entità e i cittadini.

Il vento della Rivoluzione del 1789, portato da Napoleone in tutta l’Europa continentale, sembrava, infatti, definitivamente esaurito sulla piana di Waterloo e, immediatamente, tutti i regnanti europei, costretti per anni all’esilio, ritornarono in pompa magna sui loro troni.

**Vittorio Emanuele I**, reinsediato sul trono del Regno di Sardegna e di Piemonte nel 1814, dopo quasi 20 anni di esilio, cercò di riprendere in mano le redini del comando restaurando, come fecero quasi tutti gli altri regnanti europei, lo stato assoluto abbattuto dalla Rivoluzione Francese.

Il suo primo atto fu la dichiarazione dello stato di guerra interno e, conseguentemente, impose ai suoi vecchi sudditi, ormai sospettati di simpatie rivoluzionarie e, pertanto, considerati come traditori della corona, un regime di forte

repressione poliziesca, giustificato dalla necessità di una vera e propria riappropriazione del territorio.

Anzi, il Regno di Sardegna fu uno degli Stati italiani ed europei in cui la repressione fu più violenta, gretta e repressiva.

Appositamente per realizzare questo scopo, appena due mesi dopo il rientro a Torino del Re, il **13 luglio 1814 con le Regie Patenti**, venne creata una forza di polizia militare di occupazione del territorio con il compito specifico di garantire il Re da ogni tentativo insurrezionale.

Una forza di polizia che, “manu militari”, si dislocasse a pioggia su tutte le contrade del Regno, controllando da vicino ogni singolo suddito con una fascicolazione sistematica, in modo da poter sapere in ogni momento tutto di tutti.

Questa forza di polizia, peraltro ispirata al modello della Gendarmeria francese, fu chiamata **Corpo dei Carabinieri Reali**, forza di polizia militare, alle dipendenze delle autorità militari e sotto la direzione politico – militare degli stessi vertici del Corpo.

L'insieme formava l' **Amministrazione del Buon Governo**, lontana ed arcaica progenitrice di quella che alcuni decenni più tardi sarà l' Amministrazione della P.S..

In quei lontani anni, infatti, la politica della sicurezza era limitata meramente alla riappropriazione, occupazione e mantenimento del territorio, compiti di natura militare e, quindi, lasciati alla competenza di autorità militari.

Gli anni che seguirono videro l' instaurarsi, nel Regno di Sardegna, così come in altri Paesi d'Europa, di una temeraria e più o meno clandestina resistenza rivoluzionaria in opposizione al tentativo antistorico di restaurazione dell' “*ancient regime*”.

Conseguentemente, Vittorio Emanuele prima e Carlo Felice poi sottoposero i propri sudditi ad un nuovo giro di vite.

Nel **1821, le Regie Patenti** rinforzarono la struttura troppo semplice dell'Amministrazione del Buon Governo, che venne ampliata ed articolata in modo diverso attraverso l'affidamento della politica generale in materia di sicurezza ed ordine pubblico direttamente al **Ministero dell'Interno in sede centrale ed ai governatori militari in sede periferica**.

Questi ultimi, quindi, possono essere considerati come i **precursori delle**

**Autorità di P.S.** e questo spiega non pochi tratti, tuttora attuali, caratteristici delle figure del prefetto e del questore, quali, ad esempio, un'**accentuata connotazione gerarchica** e una produzione provvedimentoale basata in larga misura su **ordini e divieti**.

In ogni provincia e in ogni città, poi, ebbero attribuzioni di polizia, alle dipendenze dei governatori militari, i comandanti militari rispettivamente delle provincie e delle città. Laddove non esisteva un comando militare fisso, le attribuzioni di polizia venivano demandate al sindaco.

Con la stessa riforma nacque la figura del **commissario di polizia**, funzionario civile che operava alle dipendenze dei governatori militari.

Unica forza operativa di polizia, alle dipendenze delle citate autorità militari e, per l'impiego funzionale, dei commissari di polizia, era unicamente il Corpo dei Carabinieri Reali che, pertanto, venne ulteriormente rinforzato.

Schema Amministrazione del Buon Governo (1821)

dipendenza gerarchica —————  
dipendenza funzionale .....



Il sistema divenne ancora più articolato ed inasprito nel 1841, anno che rappresenta l'apogeo della fase di reazione assolutistica:

Le **Regie Patenti del 5 agosto 1841**, trasferirono nuovamente la direzione politica dell'ordine e della sicurezza pubblica **dal Ministero dell' Interno a quello della Guerra**. Venne, inoltre, introdotta la figura dell'**ispettore generale della polizia** in qualità di vertice militare di tutto l'apparato di polizia.

Ancora una volta, il Corpo dei Carabinieri Reali si vide confermato quale unica forza di polizia perfettamente adeguata, in quanto forza armata, alle esigenze del momento.

Un corpo di polizia evolutosi con un processo di piccolissime modifiche e che, appunto per questa peculiarità, unitamente ad altri fattori che esamineremo in seguito, riuscirà a sopravvivere ad ogni sistema e ad ogni contingenza politica, fino ai nostri giorni, costituendo uno degli elementi caratterizzanti l'intera storia evolutiva della polizia italiana.

Con l'anno di grazia **1847** si apre una **nuova fase della politica di Carlo Alberto**, che intanto era succeduto a Vittorio Emanuele I, da sempre **più aperto alle idee rivoluzionarie**.

Si decide, in particolare, di mitigare la politica di conservazione assolutistica. Infatti, uno dei primi e più eloquenti atti in questo senso è rappresentato dal ritorno della direzione politica dell'ordine e della sicurezza pubblica **dal Ministero della Guerra al Ministero dell' Interno**.

Le **Regie Patenti del 19 ottobre 1847** hanno il chiaro ed importante intento di modificare la concezione delle funzioni di polizia **da attività di occupazione militare ad attività di gestione della società civile**.

Conseguentemente, si verificò un primo sfaldamento delle strutture militari di polizia. Al vertice dell'amministrazione del settore venne preposto un funzionario civile di alto rango denominato Ispettore Generale.

I Governatori militari a capo delle divisioni periferiche mantennero le competenze di pubblica sicurezza, ma gli intendenti, che erano funzionari civili, sostituirono i comandanti militari, in materia di pubblica sicurezza, nelle città capoluogo. Nelle altre città o si insediarono dei sottointendenti oppure le attribuzioni di p.s. vennero demandate ai sindaci.

Questo organigramma può vagamente considerarsi il precursore della

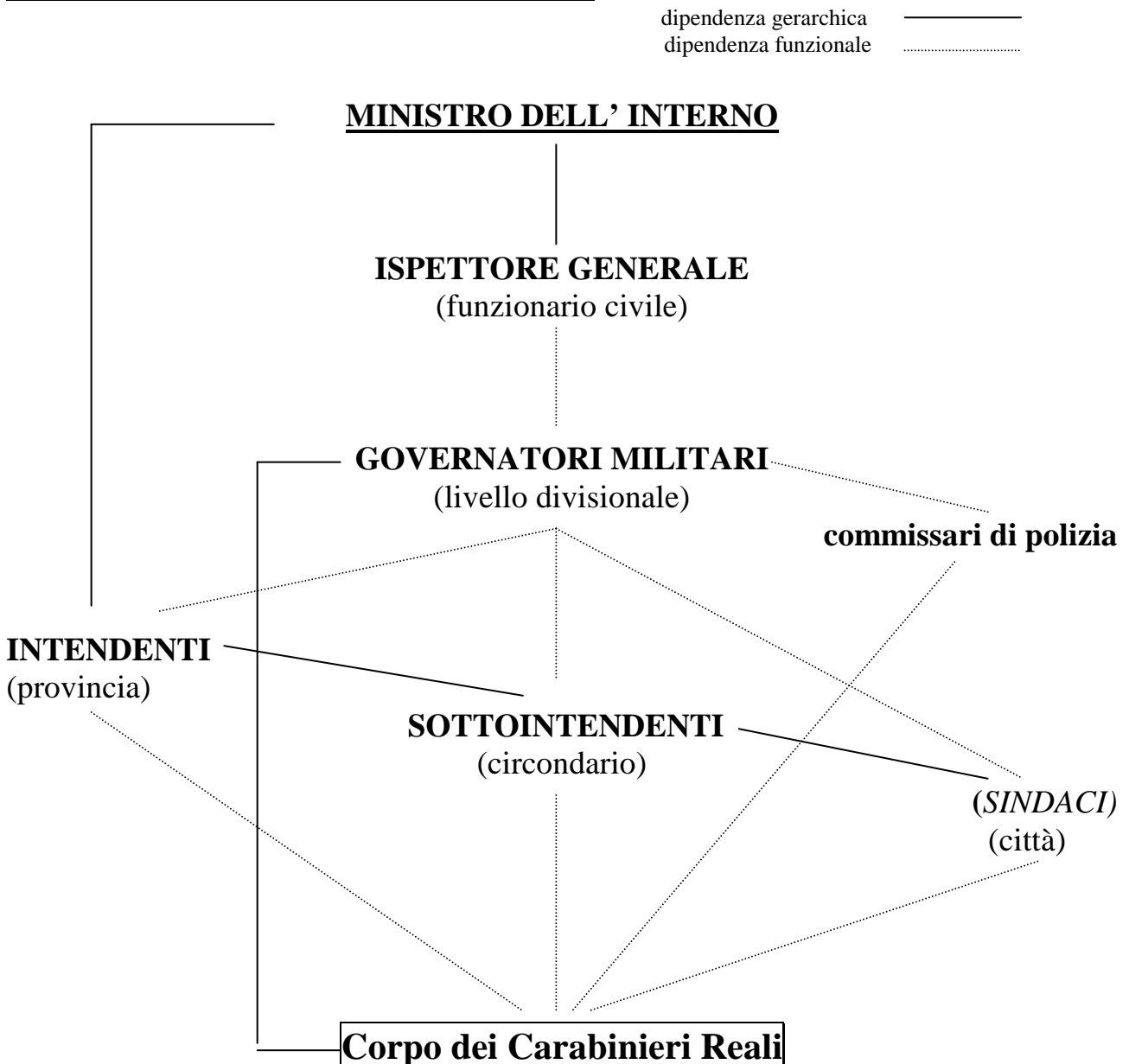


successiva e ancora attuale articolazione delle Autorità di p.s., almeno con riferimento alle autorità locali (cfr. schema più avanti).

A livello provinciale (all' epoca: divisionale) l' Autorità di p.s., come detto, continuava ad essere il Governatore militare.

Era un **sistema ibrido**, palesemente di transizione, che vedeva al vertice dell'Amministrazione di P.S. un Ispettore Generale, alto funzionario civile che rispondeva unicamente al Ministro dell' Interno, alle dipendenze (ovviamente solo funzionali) del quale vi erano i governatori militari delle divisioni dai quali, a loro volta, dipendevano (anche qui solo funzionalmente) gli intendenti, i sottointendenti, i commissari di polizia e, relativamente alla materia di p.s., eventualmente, i sindaci.

Schema "Amministrazione della P.S" 1847.



## CAP. III

### LA PUBBLICA SICUREZZA

#### DAL 1848 ALL' AVVENTO DEL FASCISMO

##### *“Nascita dell' Amministrazione della Pubblica Sicurezza”*

Il '48, anno di eccezionali turbolenze rivoluzionarie, segnò il momento in cui avvenne il tanto sospirato cambio di rotta nel Regno di Piemonte dal quale, poi, il futuro Regno d' Italia erediterà strutture ed ordinamenti.

La concessione dello **Statuto Albertino** (prima Costituzione italiana rimasta in vigore fino al 31/12/1947) fu il più importante e clamoroso atto con il quale la Corona mostrava di voler abbandonare definitivamente ogni velleità restauratrice.

Il **Re Carlo Alberto**, cioè, cedeva su tutta la linea, aprendosi alle idee rivoluzionarie e mutava lo Stato piemontese da monarchia assoluta a monarchia costituzionale, gettando le basi per una piena realizzazione dello stato liberale e di diritto.

Si suggellava, in questo modo un nuovo patto di reciproca fedeltà fra la monarchia e i sudditi (dal quel momento in poi, cittadini) sulla base dei principi liberali figli della Rivoluzione Francese

Tale sconvolgimento istituzionale ed ordinamentale non poteva non avere dirette ripercussioni anche sull' assetto politico ed organizzativo della pubblica sicurezza.

Infatti, il **R.D. 30/9/1848 n° 798** istituì, per la prima volta, l'**Amministrazione della P.S.**, cioè quell' Ufficio che ancora oggi è il cardine su cui ruota la politica della sicurezza nel nostro Paese.

Scomparve definitivamente e per sempre, con tale atto normativo, ogni competenza, in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, delle autorità militari.

Il territorio del Regno venne diviso in **quattro ripartizioni: la divisione**

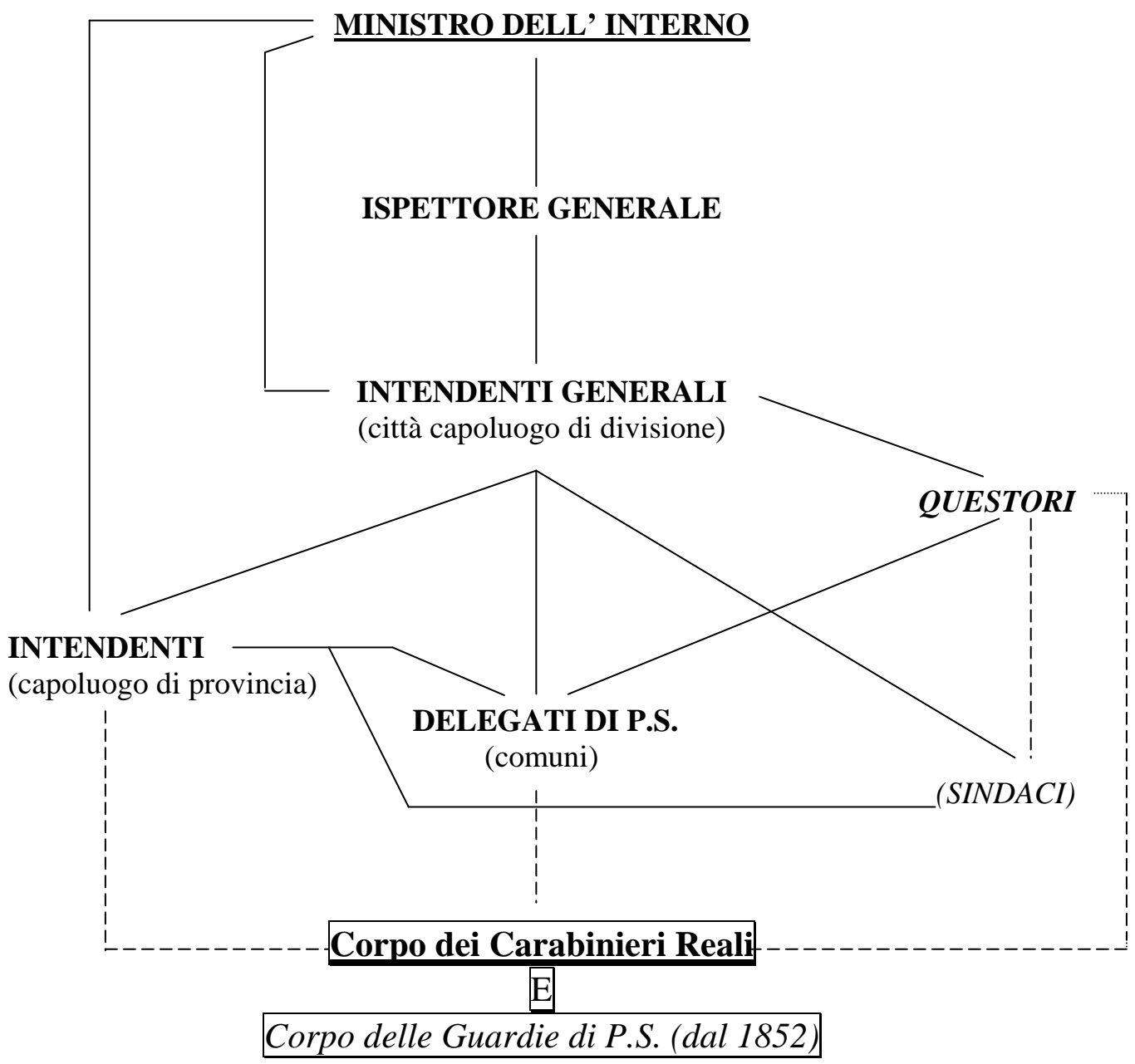
**amministrativa**, nella quale il governatore venne sostituito dall' intendente generale divisionale; **la provincia**, a cui venne preposto un intendente; **il mandamento**, al quale venne preposto un delegato di p.s., cioè un funzionario di polizia ante litteram, **il comune, nel quale**, laddove mancava una struttura periferica dell' Amministrazione della P.S., le funzioni di responsabile della sicurezza pubblica venivano attribuite al Sindaco, nella sua qualità di ufficiale di governo.

Lo stesso decreto istituì la figura del **Questore** al posto di quella dell'intendente **nelle città capoluogo di divisione amministrativa**. Il questore era, però, **alle dirette dipendenze dell' intendente generale**, con lo scopo di collaborare con quest' ultimo nella gestione dell' ordine e della sicurezza nei grandi agglomerati urbani.

Con l' **art.5** del citato decreto veniva sancito che **il Questore** doveva essere **scelto fra gli appartenenti all' ordinamento giudiziario mandamentale** e anzi il rapporto fra la magistratura e le Autorità di P.S. era massimamente favorita e più interconnessa di quanto lo sia oggi, almeno a giudicare da una circolare del Ministro di Grazia e Giustizia, Conte de Foresta, datata 11/12/1855 che riferiva testè: "...I giudici di mandamento, per ragione di residenza, possono di persona conoscere chi sia ozioso o sospetto; la loro attività e il loro zelo possono talvolta andare perduti, ov' essi non prendano concerti con altri giudici, coi comandanti delle stazioni de' Reali Carabinieri, e non mantengano confidenziali relazioni coi sindaci, i quali potendo più facilmente essere esposti a private vendette rifuggono talvolta da pubbliche e palesi denuncie".

Schema Amministrazione della P.S. 1848

dipendenza gerarchica —————  
dipendenza funzionale - - - - -



**Dal 1848 in poi, la gestione politica e la direzione tecnico – operativa dell’ordine pubblico e della sicurezza interna italiana sono sempre state saldamente nelle mani di autorità civili anche in momenti di gravissime turbolenze insurrezionali**, come a Napoli ai tempi del prefetto Liborio Romano nelle cruciali giornate della caduta della monarchia borbonica sostituita da quella sabauda (perfino in tempo di guerra i poteri in materia furono sempre nelle mani delle Autorità di p.s., se si fa eccezione per il breve periodo di occupazione militare, tedesca prima e alleata poi, sul finire della II Guerra Mondiale).

In particolare, appare opportuno e doveroso evidenziare come, sin dalla lontana legislazione del 1848, è previsto che, laddove in sede locale manchi un organismo civile specializzato nel settore, quale è il funzionario di p.s., la qualifica, i poteri e le responsabilità in materia di sicurezza, nell’ ambito del Comune, spettano al Sindaco.

Tale ratio legislativa, tanto remota e tanto riaffermata nel tempo da molteplici e diversi legislatori, risiede nel fatto che **la funzione di mantenimento dell’ ordine e della sicurezza pubblica è un fatto squisitamente di politica interna** di ogni nazione e, pertanto, essa, nella filosofia di un modello di Stato liberale e di diritto, deve essere espressione di organi di natura politica e civile, ai quali attribuire tutti i poteri e sui quali farne ricadere la esclusiva responsabilità.

Da questo originario impianto appare chiaro come l’ articolazione degli organi responsabili della politica dell’ ordine e della sicurezza fosse strutturata in senso strettamente gerarchico (Ministro – intendente generale – questore – intendenti – delegati - sindaci), per cui, **in una prima fase, non emerse la necessità di una delimitazione concettuale di un’ autonoma figura di Autorità di p.s.**

Con la radicale riforma del ‘48, finalizzata, come abbiamo visto, ad un radicale mutamento della politica della sicurezza, il Corpo dei Carabinieri Reali, in quanto forza armata, apparve subito astrattamente non più funzionale alla predetta logica di cambiamento che, viceversa, avrebbe postulato che anche il braccio operativo delle Autorità di pubblica sicurezza, fosse stato esclusivamente un organismo di polizia civile e, soprattutto, dipendente unicamente dal Ministero dell’ Interno.

Ciò non solo per motivi ideologici, ma anche per i risvolti pratici di conflittualità strisciante che una doppia dipendenza dei Carabinieri avrebbe potuto comportare, come in effetti ha comportato in molte occasioni (Ministero della Guerra e Autorità militari sul piano gerarchico – Ministero dell’ Interno e Autorità di P.S. sul piano funzionale e per l’ impiego).

Tuttavia i Carabinieri, nel lungo lasso di tempo intercorso dalla loro istituzione alla riforma del '48, avevano ormai consolidato le loro posizioni, avevano guadagnato altissimo prestigio e benevolenza presso le Istituzioni (la Casa Reale in primo luogo), ma anche presso la cittadinanza comune, entrando a pieno titolo a far parte della cultura nazionale - popolare.

Si presentano, quindi, all' appuntamento del '48 come una forza di polizia efficiente, che aveva funzionato bene e che oltre ad una diffusione capillare nel tessuto territoriale e sociale, vantava, ormai, radicate referenze presso le più alte cariche militari del Regno. Oltretutto, non bisogna dimenticare che all' epoca era l'unica vera forza di polizia esistente.

Non è questa la sede più appropriata e chi scrive certo non ha i titoli per poter esporre, con la doverosa completezza la gloriosa e lunghissima storia dell' Arma dei Carabinieri. Tuttavia mi pare doveroso oltre che indispensabile per una migliore comprensione delle vicende della politica della sicurezza della nostra Nazione ricordare, sia pure per sommi capi, come la storia dei Carabinieri sia sempre stata strettamente intrecciata con la stessa storia d' Italia. Ne fa fede, oltretutto, la lunghissima serie di onorificenze relative ad operazioni militari che hanno attraversato tutte le vicende belliche e relative ad attività benemerite di ogni tipo svolte in tempo di pace.

Dal battesimo del fuoco a Grenoble il 6 luglio 1815 agli eroici episodi di Pastrengo; dalla guerra di Crimea, dove i Carabinieri si distinsero anche per il grande senso di umanità a favore delle popolazioni indigene, alle tante e gloriose pagine delle guerre d' indipendenza; dalla guerra italo - turca alle epiche gesta della Grande Guerra (Podgora, Isonzo, Piave, Gorizia); dalle cruenti battaglie della II Guerra Mondiale (Culquaber, Cirenaica, Ad Arbusow), agli atti eroici della guerra di liberazione (Roma, Teverola, Polidoro, Radicofani, Grappa).

Tante benemeritenze da far attribuire alla bandiera dell' Arma ben 2 Croci di Cavaliere dell' Ordine Militare d' Italia, 35 medaglie d' oro al valor militare, circa 700 medaglie d' argento e di bronzo.

Anche in tempo di pace, nel servizio d' istituto, i Carabinieri hanno dato e danno fulgida dimostrazione di eccezionale abnegazione. Fin dai primi anni di vita del Corpo, infatti, i Carabinieri si sono prodigati generosamente nella lotta quotidiana contro il crimine, personificando sempre, anche nella cultura popolare, il rispetto della legge e dell' ordine sociale.

E' impossibile ricordare in questa sede i tantissimi Carabinieri (come pure gli altrettanto numerosi poliziotti) di ogni grado immolatisi per garantire ai cittadini italiani giustizia e pacifica convivenza. Il carabiniere semplice Giovanni Boccaccio,

ucciso durante un violento conflitto a fuoco con pericolosi fuorilegge nei pressi di Cuneo il 23 aprile 1815, a soli 9 mesi dalla costituzione del Corpo, fu solo il primo di tantissimi eroi a cui è rivolto il commosso ringraziamento degli Italiani.

L' Arma è stata protagonista, all' indomani dell' Unità d' Italia, nella lotta al brigantaggio, alla criminalità comune e organizzata, al terrorismo.

L' Arma è stata, altresì, protagonista in tutte le operazioni di soccorso in occasione di calamità naturali, salvando da sicura morte migliaia di persone. Per queste ed altre benemeritenze non si contano le medaglie al valor civile.

Tanto premesso, poiché già nel 1848 non era assolutamente ipotizzabile escludere i Carabinieri dai compiti di tutela dell' ordine pubblico e della sicurezza, sia pure alle dipendenze funzionali delle Autorità di P.S., fu indispensabile adottare una soluzione di compromesso. Accanto ai Carabinieri Reali si pensò di creare e sviluppare una nuova forza di polizia, di natura civile sebbene organizzata militarmente, dipendente sia sul piano funzionale che su quello gerarchico esclusivamente dal Ministero dell' Interno e, quindi, dalle Autorità di p.s..

Vennero fatti alcuni esperimenti che, però, nel giro di pochissimi anni fallirono, come quello dell' istituzione di un Corpo dei Carabinieri Veterani che, nelle intenzioni, doveva essere una costola del Corpo dei Carabinieri Reali, dipendente, però, totalmente dal Ministero dell' Interno, oppure, in sintonia con l' ideologia liberal – ottocentesca, quello della creazione di una Guardia Nazionale Italiana, sulla quale, peraltro, è opportuno soffermarsi brevemente.

L' art. 1 della “Legge sulla **Guardia Nazionale**”, pubblicata a Torino il 4 marzo 1848, provvedimento normativo di base sul quale si svilupperà, a partire dal 1860, la Guardia Nazionale Italiana, recitava: “La Milizia comunale è istituita per difendere la Monarchia ed i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l' ordine e la tranquillità pubblica, secondare all' uopo l' Esercito nella difesa delle Nostre frontiere e coste marittime, assicurare l' integrità e l' indipendenza de' Nostri Stati”.

Era un corpo di polizia di leva, in sintonia con le nuove idee di liberali pure e idealistiche. Tutti i sudditi sardi di età compresa fra i 21 e i 55 anni che avevano un censo, cioè pagavano un qualsiasi tributo, erano obbligati a prestare servizio nella Milizia Comunale che ben presto diverrà Guardia Nazionale. Erano esclusi solo gli ecclesiastici, i militari in servizio attivo, gli impiegati amministrativi, gli operai dei porti e delle fabbriche di armi, i pompieri, le guardie comunali, i doganieri, le guardie daziarie, le guardie campestri e le guardie forestali (organismi, tutti questi, all' epoca già esistenti). Alcuni altri soggetti avevano la facoltà di esimersi dal prestare questo servizio: i ministri, i parlamentari, i capi delle aziende belliche, i

magistrati e il personale giudiziario, i medici, i militari congedati dopo 20 anni di servizio, i postiglioni e i postini del servizio postale del Regno.

Ovviamente, con l'unità d'Italia gli organici furono notevolmente incrementati con l'incorporamento di molti appartenenti all'ex Regio Esercito del Regno delle Due Sicilie, che non trovavano facile collocazione nell'Esercito piemontese. Anzi, proprio la Guardia Nazionale delle provincie meridionali e, particolarmente, di quella napoletana ebbero una genesi e uno sviluppo diversi da quella del centro e del nord.

La Guardia Nazionale di Napoli discendeva direttamente dalla Guardia Civica istituita nel 1806 dai Francesi (G. Murat) per evitare che si ripetessero gli eccessi perpetrati dalla plebe nel 1799 a carico dei rivoluzionari partenopei. Solo nella Capitale la Guardia poteva contare su 80.000 elementi fra effettivi e riservisti. Nel 1833 Ferdinando II (Re Bomba) riorganizzò tale milizia cambiandone la denominazione in Guardia di Interna Sicurezza prima e Guardia Nazionale poi. Nel 1848 venne sciolta per essere ricostituita nel 1860 con lo stesso nome da Francesco II.

Caduta la monarchia, il nuovo governo piemontese, tramite il plenipotenziario prefetto di polizia Liborio Romano, figura forte, ma ambigua, già nelle funzioni durante l'ultimo governo borbonico, attuò la riconversione della Guardia Nazionale borbonica in quella piemontese sulla base della legislazione sarda del 1848.

Furono anni di grande confusione organizzativo-istituzionale, nei quali spicca la figura di questo potentissimo e camaleontico Prefetto che procedette alla rimozione di ogni elemento conservatore filo-borbonico, sciogliendo oltre la metà dei consigli comunali, nominando nuovi sindaci, intendenti, sottointendenti, segretari comunali, ma anche lasciando in maniera semi - ufficiale, nei mesi turbolenti del trapasso dei poteri (luglio - ottobre 1860), il mantenimento dell'ordine pubblico nelle mani di ambienti camorristici. Molti storici ritengono che questo periodo, seppur breve, ha segnato lungamente e in maniera sinistra l'operato della polizia nell'ex capitale borbonica.

La sua opera fu proseguita, in maniera molto più cristallina, da Silvio Spaventa, Segretario Generale del Ministero degli Interni e della Polizia.

La Guardia Nazionale, istituita presso tutti i Comuni del Regno, prestava tre diversi tipi di servizio: "ordinario" all'interno del territorio comunale, "in distaccamento" fuori di esso ed "in distaccamento" presso l'esercito. Era posta alle rispettive dipendenze dei sindaci, degli intendenti provinciali, degli intendenti generali divisionari ed infine del Ministro dell'Interno (rectius: Primo Segretario di Stato per gli Affari Interni).



Curiosamente i vari reparti della guardia nazionale dovevano essere composti da militi domiciliati, nello stesso quartiere realizzando, quindi, una sorta di poliziotto di quartiere ante litteram.

Anche in questo caso non è questa la sede per dilungarci su questo fugace esperimento di realizzazione di una forza di polizia liberale e popolare, di grande prestigio, dipendente da autorità civili e che, addirittura, nelle cerimonie ufficiali aveva la precedenza sul Corpo dei Carabinieri reali.

Esperimento curioso, interessante e poco documentato, ma coronato da scarso successo, specie nel meridione a causa del diffuso infiltrarsi della corruzione, tanto che dopo alcuni anni fu progressivamente abbandonato anche perché fortemente avversato dalla destra crispina più favorevole ad organici di professionisti. La Guardia Nazionale fu definitivamente sciolta nel 1876.

Intanto, nel **1852**, timidamente nasceva il **Corpo delle Guardie di P.S.**, realizzando, sia pure in fieri, un nuovo assetto istituzionale della polizia italiana così come lo abbiamo, poi, conosciuto almeno fino all' altra grande riforma del settore avvenuta, ben oltre un secolo dopo, con la legge 121 del 1981.

Questo nuovo assetto prevedeva una direzione politico – amministrativa costituita dalle Autorità di p.s. e dagli altri funzionari di p.s. i quali, per i loro compiti istituzionali, avevano a disposizione, sul piano esecutivo, il Corpo delle Guardie di P.S., da loro direttamente dipendente e i Carabinieri Reali da loro dipendenti solo funzionalmente, in quanto incardinati nelle Forze Armate e quindi nel Ministero della Guerra.

E', dunque, chiaro che la conoscenza del sistema che si venne realizzando nella Stato piemontese è essenziale per la comprensione dell' attuale assetto organizzativo della polizia italiana.

A tale cennato periodo risalgono, infatti, alcune delle difficoltà e delle disfunzioni ancora oggi esistenti.

Ma ritornando sul piano delle vicende storiche, bisogna subito dire che questo **neonato Corpo delle Guardie di P.S., sparuto nucleo di poche centinaia di ex militari**, reclutati a volte in modo alquanto frettoloso, neanche lontanamente poteva paragonarsi al glorioso Corpo dei Carabinieri Reali che vantava già un organico, nel 1852, di circa 5000 uomini saldamente inquadrati militarmente, ottimamente equipaggiati, discretamente remunerati, diretti da esperte e rigide gerarchie e gelosamente tutelati dai massimi vertici delle Forze Armate, che all'epoca vantavano un potere ed un prestigio secondi solo a quelli del Sovrano.

Infatti, nella prima legge di p.s. del nuovo stato unitario, il R.D. 13/11/1859 n°3720, il Corpo delle Guardie di P.S. non appare neanche in prima fila nell'elencazione degli organismi di polizia destinatari dei poteri esecutivi in materia. Recita l' art.133: "l' esecuzione delle disposizioni della presente legge è commessa specialmente al Corpo dei Carabinieri Reali ed agli ufficiali di p.s. (funzionari di polizia, nota d. a.). Essa è ugualmente commessa alle Guardie di p.s., alle Guardie municipali,...".

I decenni successivi hanno visto una **continua rincorsa del Corpo delle Guardie** nei confronti degli organici e del modello organizzativo del Corpo dei Carabinieri. Purtroppo, però, le vicende evolutive di questo Corpo, a differenza dei Carabinieri, sono state caratterizzate da processi discontinui e travagliati, spesso culminati in scioglimenti e ricostituzioni, in cambi di denominazione e di obiettivi, in brusche riduzioni o espansioni degli organici.

Viceversa, **la storia evolutiva dell' Arma è sempre stata più continua**, meno tumultuosa, fatta di piccolissimi aggiustamenti funzionali, mirati ad un adeguamento dei compiti e ad un miglioramento dell' organizzazione, senza mai tradire, però, le sue radici saldamente legate agli obiettivi e agli ideali militari.

Ciò è stato possibile perchè **i Carabinieri hanno indubbiamente beneficiato della scarsa turbolenza politica del Ministero della Difesa** a cui appartengono, a differenza dei loro colleghi della polizia **inscindibilmente e oggettivamente molto più legati alle vicende politiche del Ministero dell' Interno, fulcro essenziale della politica nazionale**. E le vicende politiche italiane degli ultimi 150 anni non sono state facili, né di poco momento.

A ciò si aggiunga la maldestra presunzione dei vertici dell' Amministrazione della P.S., specie a cavallo tra i due secoli, di potenziare oltre misura, spesso improvvisando, una organizzazione di polizia che da loro dipendesse per intero.

**Fino al 1860, il Corpo delle Guardie contava circa 400 uomini, mentre i Carabinieri già erano 5000 e aumentarono ulteriormente a 20.000 nel 1873 e a 25.000 nel 1875**, adeguandosi all' allargamento territoriale conseguente all' Unità d'Italia e alla necessità della lotta al brigantaggio nelle regioni meridionali.

Mancando ogni possibilità concorrenziale, neppure sul mero piano degli organici, ecco che si affermò, per consuetudine, una regola che ancora oggi è ritenuta quasi un obbligo di legge, ossia che l' Arma abbia un ruolo di polizia diffuso su tutto il territorio nazionale, conservando così, sotto altra veste, la propria originaria natura di forza di occupazione; presente anche nei più piccoli comuni, con finalità di controllo informativo ravvicinato dei cittadini, realizzato con una fascicolazione

sistematica e pignola di ogni notizia ritenuta utile a carico di tutti.

Ciò conseguentemente ha comportato e comporta tuttora un' altra regola consuetudinaria che vuole l' organico dell' Arma sempre superiore, magari di poco, rispetto a quello di altre Forze di Polizia, particolarmente della Polizia di Stato.

Viceversa, il meno numeroso **Corpo delle Guardie di P.S.**, per non polverizzarsi, **venne concentrato esclusivamente nelle grandi e medie città**, originando l'altra regola consuetudinaria che vede **la Polizia maggiormente presente, rispetto ai Carabinieri, nelle grandi e medie città.**

L' evoluzione e le diversità fra i due corpi di polizia, almeno fino a un certo periodo storico, forse possono essere comprese anche alla luce del parallelo dualismo fra la concezione dell' azione di polizia intesa come **attività di occupazione militare del territorio o come attività di gestione della società civile.**

Indubbiamente sotto quest' ultimo profilo **il Corpo delle Guardie di P.S.**, oggi Polizia di Stato si pone come **organismo più idoneo** e più liberamente utilizzabile dalle Autorità di P.S. per il raggiungimento di quelle **finalità politiche generali di cui è portatore il Ministro dell' Interno.**

D' altra parte, questa particolare vicinanza, quest' abbraccio che in alcuni momenti storici è stato sicuramente pesante, ha sempre esposto questo Corpo ad una **forte sensibilizzazione e duttilità politica.**

Inoltre le vicende successive all' unificazione del Regno, connesse alla repressione del fenomeno del **brigantaggio** rendevano ineliminabile la componente militare nell' ambito della gestione dell' ordine pubblico che anzi fu rafforzata con reparti dell' esercito (Bersaglieri).

Dunque, l' Arma continua, allora come oggi, a presentarsi come forza stabile, sostanzialmente immutabile, costantemente chiamata ad eseguire compiti di pubblica sicurezza, sia pure alle dipendenze funzionali delle autorità del settore, compiti che, peraltro, anticamente le appartenevano in via esclusiva.

Un **nuovo ordinamento dell' Amministrazione della P.S.** si ebbe con la **L. 20/3/1865 n° 2248 all.B**, legge binaria con la quale (all.A) veniva dato anche un nuovo ordinamento amministrativo - territoriale basato sulla divisione in **province, circondari e comuni.** I circondari erano mere espressioni geografiche prive di personalità giuridica, per cui avevano un' importanza molto limitata.

Con tale normativa, **per la prima volta si cercò di differenziare il ruolo di chi, nell' Amministrazione della P.S., aveva dei poteri autonomi, dal ruolo**

**meramente esecutivo di chi faceva parte di essa e concorrevano al suo funzionamento.**

In questa ottica trovò, per la prima volta, inquadramento sistematico la figura del **Prefetto** e del **Sottoprefetto**, entrambi di nomina regia, i quali, unitamente al Ministro, esaurivano in ambito nazionale, provinciale e circondariale ogni esigenza di vertice sia a livello politico che a livello politico amministrativo. **Nasce, dunque, in senso tecnico-giuridico la figura di Autorità di P.S.**

Al Ministero dell' Interno facevano capo **62 prefetture** (ambito provinciale), **215 sottoprefetture** (ambito circondariale), **12 questure** (capoluoghi di provincia superiori a 100.000 abitanti). Il **Questore**, quindi, presente nella sua giurisdizione unitamente al Prefetto, vedeva confermato il suo ruolo solo in senso meramente attuativo della volontà di quest' ultimo.

E' illuminante, a tale riguardo, rileggere la "circolare esplicativa" della legge emanata dal Ministero: " ... la L. 20/3/1865 ha distinto le **Autorità di P.S. in un doppio ordine**, cioè autorità dirigenti, quali sono i Prefetti e i Sottoprefetti, e di autorità esecutive, quali sono i Questori, gli Ispettori, i Delegati, gli Applicati, i Sindaci nei comuni ove non risiede un funzionario di p.s. e gli Ufficiali dell' Arma dei carabinieri.

Per questa distinzione, il Prefetto, primo rappresentante del potere esecutivo in provincia, è il solo che per l' autorità conferitagli dalla legge regola e dirige l' azione governativa e la politica, e prende o provoca tutti i provvedimenti che sono richiesti non solo dai bisogni e dalle esigenze dell' ordine e della pubblica tranquillità, ma ancora dai voti della pubblica opinione".

Questo assetto rimarrà pressoché inalterato per circa 60 anni fino alla riforma del 1926, che segnò la fine del processo di trasformazione in senso liberal-democratico dello Stato italiano, apertosi con l' Unità nazionale. Con tale riforma, per la prima volta fu attribuita al **Questore**, sia pure con forti limitazioni dovute alla sua dipendenza gerarchica dal Prefetto, la qualifica di Autorità.

Tuttavia, già i **TT.UU. del 1888 e del 1889** avevano introdotto un principio di differenziazione delle competenze all' interno dell' Amministrazione della P.S. a favore del questore come, ad esempio, laddove era prevista una sanzione penale per il mancato rispetto delle ordinanze emesse dal Prefetto, dal Sottoprefetto, dal Questore e dal Sindaco, così **riconoscendo al Questore, pur nel limitato ambito della sua giurisdizione, un potere di ordinanza** che, per essere considerato tale dalla legge, è già in qualche modo autonomo rispetto a quello del prefetto e del sottoprefetto.

Ma la **discontinuità della presenza del Questore** su tutto il territorio nazionale (era presente solo nei capoluoghi con popolazione superiore alle 100.000 unità), ritardò il suo pieno riconoscimento come autorità di p.s..

Nel **1880 Crispi** volle, per esigenze politiche contingenti, avocare al centro tutti i compiti delle polizie municipali. Conseguentemente, creò un unico **Corpo delle Guardie di Città**, alle dipendenze del Ministero dell' Interno, nel quale **confluirono molti corpi di polizia locale, tra cui anche il Corpo delle Guardie di P.S. che, pertanto, venne sciolto.**

Anzi, questo nuovo organismo di polizia venne molto rafforzato ai primi del nuovo secolo, sotto il governo Giolitti.

Queste più che dignitose guardie, nella loro tipica divisa costituita da una tunica a gonnellino, il Kepì e il sottogola avevano una dedizione al dovere, un attaccamento alle istituzioni, una fedeltà, uno spirito di sacrificio notevolissimi.

Purtroppo, anche da parte dell' opinione pubblica, non erano adeguatamente ricompensate dei sacrifici e dei pericoli ai quali si esponevano; anzi, a volte, venivano addirittura derisi.

Tuttavia esse erano sempre al loro posto nella difesa dell' ordine, nella lotta alla malavita, nell' opera di soccorso in occasione di calamità e disastri, in mille pericoli che affrontavano impavidi.

Erano sorrette solo dal senso del dovere, poiché venivano loro negate persino le ricompense al valor militare delle quali beneficiavano altri Corpi. Le paghe, manco a dirlo, erano minime e, comunque, inferiori di circa il 40% rispetto a quelle dei carabinieri. Inoltre, il periodo minimo di ferma era di 6 anni, mentre per i carabinieri era di 3 anni..

**A cavallo del secolo, lo Stato italiano comincia una radicale trasformazione.** Si intensificano i processi produttivi, aumentano le realtà industriali con conseguente espansione delle aree urbane, si dilata l' intervento pubblico con il passaggio dello Stato da una posizione di rigido astensionismo ad una di forte partecipazione attiva ai processi socio-economici. In questa maniera si espande l'area del diritto amministrativo e si assiste ad una crescente proliferazione degli apparati burocratici.

In tale quadro evolutivo, **il Prefetto diviene sempre più destinatario , specie con i governi Giolitti, di nuove competenze, abbandonando marcatamente il proprio originario ruolo di gestore dell' ordine pubblico** acquisendone numerosi altri come, ad esempio, quelli di mediatore dei conflitti sociali, di garante della

legislazione sociale, di controllore dell' operato amministrativo degli organi locali, di giudice nei conflitti amministrativi, di grande manipolatore del consenso elettorale. Il Prefetto fu, cioè, attratto verso compiti che rivestivano particolare interesse per il Governo.

**La stessa funzione di mantenimento dell' ordine pubblico, mutò radicalmente di contenuto.** Essa si incominciava a porre non più come azione univoca finalizzata alla tutela ed al mantenimento dello stato costituito, bensì come azione fortemente condizionata dalla necessità di mediazione dei conflitti sociali da parte dello Stato. Inoltre, forti erano i riflessi derivanti dall' esigenza di fronteggiare vaste aree di popolazione ormai rigidamente inquadrata in organizzazioni di partito o di sindacato.

In questa realtà fu giocoforza pensare ad una **differenziazione fra momento politico di gestione della sicurezza e momento tecnico-operativo di approntamento di servizi complessi e specializzati** con cui fronteggiare sulla piazza situazioni sempre più delicate ed emergenziali. Il prefetto, ormai impegnato su altri e più "remunerativi" fronti, non poteva più attendere a tali defatiganti incombenze.

Con il **R.D. 21/8/1901 n° 409** fu stabilito che nelle provincie nelle quali era presente il **Questore**, egli rivestisse anche la qualità di **capo del circondario del capoluogo**. L' art. 107 del **R.D. 30/4/1905 n° 216** stabilisce che "il Questore è autorità di p.s. nel primo circondario"; qualità che viene riaffermata, dopo alcune incertezze con il **R.D. 20/8/1909 n° 666**. Infine, con il **R.D. 14/8/1919 n° 1442**, la **presenza del questore viene estesa in tutti i capoluoghi di provincia.**

Nel **1919**, all' indomani della Grande Guerra, **il Corpo delle Guardie di Città cambiò denominazione per assumere quello di Regia Guardia di P.S.**, nei cui ranghi, a causa delle contingenti ed urgenti necessità politiche di trovare sbocchi lavorativi a grandi masse di ex combattenti, oramai privi di occupazione, vennero fatti confluire moltissimi reduci della Grande Guerra, privi di futuro nelle FF.AA.. E' questo il momento in cui la Regia Guardia di P.S. raggiunse la quasi parità numerica con l' Arma dei carabinieri, attestandosi intorno alle 20.000 unità.

L' avvento del Fascismo provocò, ovviamente, grandi ripercussioni anche sulla politica della sicurezza, comportando, ancora una volta, particolari sconvolgimenti sul corpo di polizia del Ministero dell' Interno, mentre i Carabinieri, pur ridimensionati, riuscirono a limitare i danni.

## CAP. IV

### LA PUBBLICA SICUREZZA

### DURANTE IL VENTENNIO

#### *“Una polizia non (del tutto) di regime”*

Uno dei primi atti del nuovo Governo Mussolini, fu il **R.D. n° 1680 del 3/12/1922**, con il quale la **Regia Guardia di P.S. veniva posta in liquidazione**, mentre anche il Corpo dei Carabinieri subiva una notevole limitazione dei compiti con una conseguente riduzione degli organici.

Infatti, **dal 1922 al 1925** tutta l'attività di pubblica sicurezza venne svolta esclusivamente dalla **Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (M.V.S.N.)**, una polizia politica e di regime.

Solo con i **RR.DD. n° 382 e 383 del 1925**, quando, cioè, Mussolini era ormai riuscito ad avere saldamente nelle sue mani le redini del potere, peraltro appoggiato da un vasto consenso popolare, la M.V.S.N. venne privata di ogni attribuzione di polizia (anche se mantenne per tutto il ventennio una dislocazione di forze in campo a tutela del regime) e venne **ricostituito un Corpo degli Agenti di P.S.**, organismo civile, sebbene militarmente organizzato, i cui appartenenti, ovviamente, venivano selezionati con criteri di osservanza al regime fascista, come per la verità accadeva in quegli anni per tutti i dipendenti della pubblica amministrazione.

Tuttavia, grazie ad **Arturo Bocchini, Capo della Polizia dal 1926 al 1940**, nonostante egli stesso facesse, formalmente, professione di fascismo e fosse amico personale di Himmler, capo della polizia tedesca, si riuscì ad evitare che nella polizia si infiltrassero elementi provenienti dalle fila del partito e tale azione continuò ad essere esercitata dal suo successore, **Carmine Senise 1940/43**, già a lungo capo della Divisione affari generali e riservati (ufficio che, in pratica, coordinava i servizi informativi) e stretto collaboratore di Bocchini. **Molto a loro si deve se la polizia italiana non divenne, come nella Germania di quegli anni con la Gestapo, un vero e proprio organo di partito.**

Fu proprio Bocchini a volere che, per la prima volta e normativamente, **fosse premessa la denominazione di Capo della Polizia a quella tradizionale di Direttore Generale della Pubblica Sicurezza**, a sottolineare il significato, ancora oggi attualissimo, di ruolo di **vertice di tutta l'azione di polizia in Italia**, da

qualsiasi organismo essa sia svolta, restando subordinato, ovviamente, solo al Ministro dell' Interno.

**Arturo Bocchini**, nato a San Giorgio del Sannio, in provincia di Benevento, Capo della Polizia, Senatore del Regno e Consigliere di Stato è stato il vero e proprio **Fouchè del fascismo**.

Di raffinata intelligenza, colto, furbo e dotato di un carisma eccezionale, nel giro di pochi anni acquisisce un potere smisurato, tanto da farlo definire da qualcuno un vero e proprio **“Viceduce”**.

Trasforma l' impacciata e paternalistica organizzazione della Polizia Italiana in un moderno e validissimo strumento della politica della sicurezza, orientato, ovviamente, alle esigenze del regime.

Tuttavia Bocchini non sopportò mai le persecuzioni politiche e cercò con il suo enorme potere di mitigare gli interventi del Tribunale Speciale. Non temeva di esprimere opinioni dissenzienti verso lo stesso Duce, come quando gli espresse la sua avversione all' entrata in guerra dell' Italia.

Nonostante ciò, o forse proprio per questo, le massime gerarchie tedesche e lo stesso Hitler lo tenevano in grande considerazione e lo temevano. Himmler, capo della polizia tedesca e delle SS, aveva per lui addirittura una venerazione considerandolo suo massimo maestro.

**I metodi organizzativi** della polizia elaborati da Bocchini erano talmente all' avanguardia, per quei tempi, che sono abbondantemente **sopravvissuti al fascismo**, fin quasi ai nostri giorni.

Fino agli anni Settanta, ogni Questura lavorava ancora secondo i suoi sistemi: ufficio politico, pronto intervento, squadra mobile, buon costume, scientifica, amministrativa, stranieri, passaporti. Questa, infatti, è la suddivisione di compiti e di uffici formulata appunto da Arturo Bocchini.

Diffuse la pratica delle intercettazioni telefoniche e ambientali, le riprese fotocinematografiche, pianificò l' attività della polizia scientifica, introdusse moderne tecniche di interrogatorio e di investigazioni indirette.

**Morì** improvvisamente **nel 1940**, dopo circa 16 anni di mandato come Capo della Polizia e i suoi funerali di stato furono tra i più memorabili e solenni che si siano avuti durante tutto il Ventennio. Fu **sostituito dal suo delfino, Carmine Senise** il quale, però, aveva un carattere e un comportamento alquanto diversi, oltre ad essere decisamente più filomonarchico.



In quegli anni, il Corpo degli Agenti di P.S. **non annoverava fra i suoi ranghi il ruolo degli ufficiali** in quanto era stato contrario alla sua previsione lo stesso Mussolini. Pertanto, i compiti di comando degli uomini erano stati lasciati agli stessi funzionari di p.s., i quali, peraltro, pur essendo dipendenti civili, indossavano l'uniforme a partire dai Questori e dallo stesso Capo della Polizia.

Solo molto più tardi sotto la sollecitazione del **Capo della Polizia Carmine Senise**, il Parlamento approvò una legge che consentisse di bandire un **concorso per ufficiali del Corpo** al quale furono ammessi ufficiali dei Carabinieri, dell' Esercito, della Marina, dell' Aeronautica, muniti di laurea. Furono esclusi, invece, con abile colpo di mano dello stesso Senise, gli ufficiali della M.V.S.N..

Mussolini, una volta al potere, procedette ben presto ad una radicale **trasformazione della pubblica amministrazione** eliminando sostanzialmente ogni forma di dialettica politica.

Il primo atto fu quello di abolire con **L. 4/2/1926** gli organi comunali elettivi, **sostituendo al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco, la nuova figura del Podestà.**

Successivamente fu varato il **nuovo T.U.L.P.S. con R.D. 6/11/1926 N° 1848** con il quale per la prima volta furono definite con precisione le **varie figure di Autorità di P.S.** e le competenze ad esse riconosciute.

Tale impianto era conformato all' articolazione territoriale fino ad allora esistente: **Province, Circondari, Comuni. Prefetti, Sottoprefetti e Podestà** erano responsabili, tutti con le medesime competenze in tema di pubblica sicurezza, nei propri rispettivi ambiti territoriali. Il sistema era comunque improntato a **criteri di gerarchia**

**Il Questore**, sia pur rimanendo fortemente subordinato alla supremazia gerarchica del Prefetto, **vide rafforzata e definitivamente confermata una propria sfera di competenze tecnico-operative nell' ambito circondariale del capoluogo di provincia.** Per cui si può dire che da questo momento egli acquista, per la prima volta nell' ordinamento giuridico, nella sua sfera di competenze, la **piena veste di Autorità di p.s.**

Tuttavia, la vera svolta, per il questore, avviene l' anno seguente allorquando, anche a causa di una forte conflittualità fra prefetti e sottoprefetti che portò alla soppressione dei circondari, con il **R.D.L.14/4/1927 n° 593** il quadro delle autorità di p.s. fu semplificato con la **soppressione della figura del Sottoprefetto e l' affidamento dei suoi poteri al Questore.**

Infatti, essendosi posto il problema della redistribuzione dei poteri del sottoprefetto con la soppressione dei circondari, la scelta era se concentrare tali poteri nelle mani del prefetto ovvero assegnarli al questore. La prima ipotesi, che a prima vista poteva sembrare la più logica, suscitò subito dei gravi interrogativi sull'enorme concentrazione di potere in capo all'organo prefettizio, soprattutto in considerazione della trasformazione degli enti locali in strumenti di amministrazione indiretta e, quindi, sotto la diretta ingerenza del prefetto, concentrazione che solo parzialmente poteva venire bilanciata dalla presenza, in provincia, della figura politica del federale, massimo responsabile locale del P.N.F.. Per cui si pensò bene (dividi et impera) di contenere questo esubero di potere con l'affidamento dei poteri di p.s. prima gestiti dai sottoprefetti ad organi, quali i questori, che facevano capo, a livello centrale alla stessa autorità, Ministro dell'Interno. In tal modo, il vertice governativo poteva tenere pienamente sotto controllo la situazione.

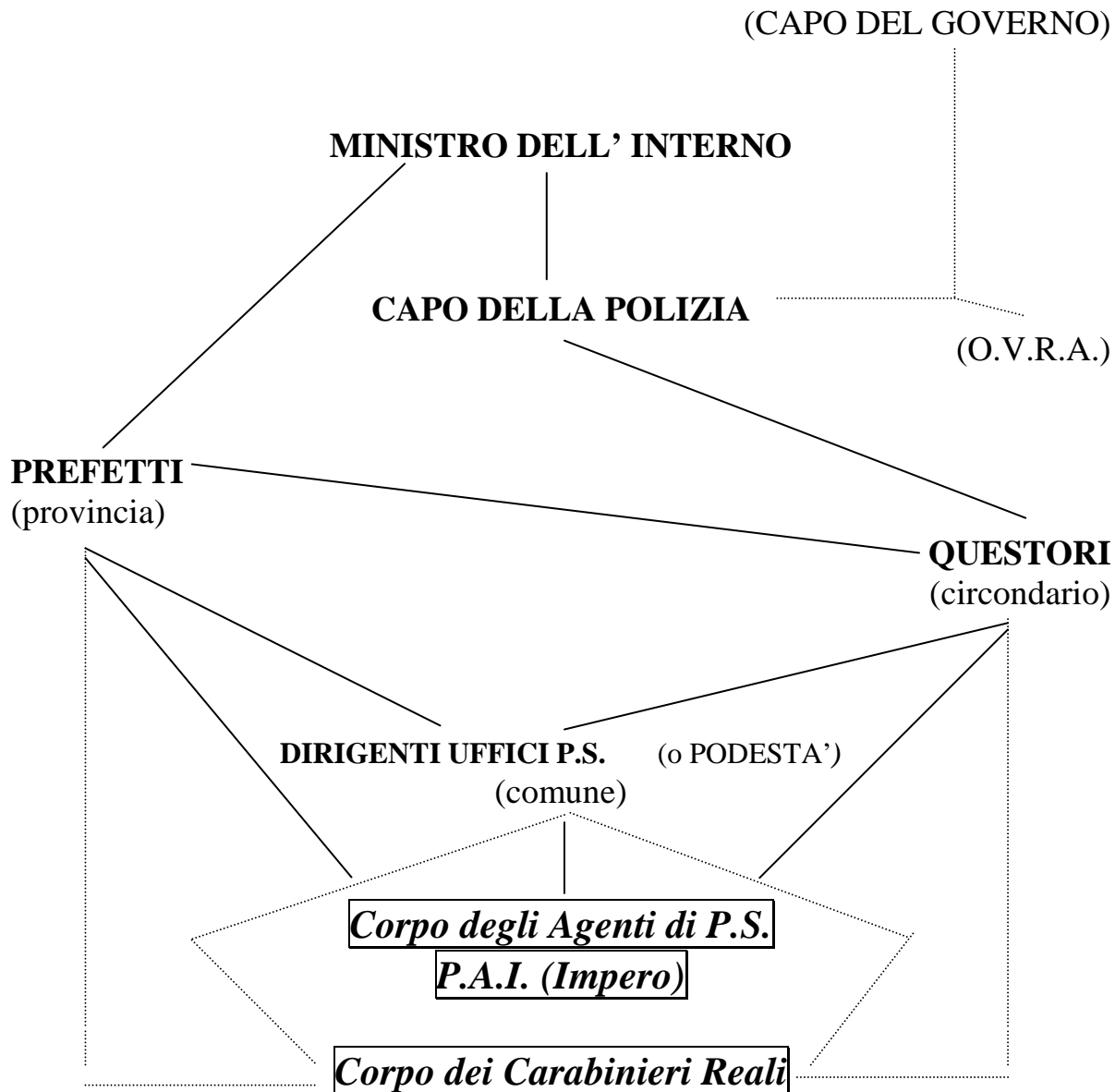
Oltretutto, **il R.D.L. 593/1927 definì in un unico contesto i compiti dell'Autorità di P.S.**, che quindi furono riferiti tanto al Prefetto che al Questore, senza tracciare, almeno formalmente, una separazione fra il profilo politico e quello tecnico.

Solo a distanza di oltre 10 anni tale delineazione fu formalizzata, con il Regolamento annesso al T.U.L.P.S. del 1931, che, come è noto, vide la luce una decina d'anni più tardi dell'entrata in vigore della sua fonte di riferimento.

Ciò comportò che per un lungo periodo la sovraordinazione del Prefetto rispetto al Questore fu possibile ricavarla solo implicitamente dal fatto che il Questore aveva ereditato i suoi poteri dal Sottoprefetto che a sua volta era sottoposto al Prefetto, oltre che, ovviamente, dalla considerazione della posizione di vertice politico – funzionale rivestita dal Prefetto in riferimento a tutta l'amministrazione pubblica.

Il successivo **T.U.L.P.S. del 1931, emanato con R.D. 18/1931 n° 773**, in parte ancora vigente, **confermò la nuova posizione del Questore** che, poi, come già detto, fu delineata con precisione solo nel '40 con il Regolamento di esecuzione, laddove, **all'art. 2 viene stabilito che il Prefetto sovrintende alla pubblica sicurezza e il Questore ha, alle dipendenze del prefetto, la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e d'ordine pubblico nella provincia.**

*Schema Amministrazione P.S. 1931*



Tuttavia sarebbe alquanto riduttivo far derivare l' assegnazione della qualifica di autorità di p.s. al Questore esclusivamente dall' esigenza dello stato centralista fascista di poter più facilmente controllare la periferia.

Abbiamo già visto come l' emancipazione di questo organo fosse già abbondantemente lanciata dalle emergenti esigenze di fine secolo precedente.

Il Fascismo, in sostanza, si limitò ad imprimere una **forte accelerazione ad un processo evolutivo** già introdotto ben prima del suo avvento e che trovava giustificazione in ragioni strettamente correlate alla particolare evoluzione della società e dell' ordinamento istituzionale italiano.

Sul piano più strettamente tecnico del mantenimento dell' ordine pubblico, che in quel regime si identificava con il mantenimento del potere di Mussolini e del P.N.F., il Capo del Governo e i suoi consiglieri del regime (in particolare l' astuto e spregiudicato sottosegretario Guido Buffarini), escogitarono, verso la metà degli anni Trenta, forse sollecitati dall' astuto Himmler, Capo della polizia tedesca e delle SS, la soppressione dei piani "Ordine Pubblico" (sigla: O.P.); quei piani, cioè, che prevedono, in caso di gravissimo pericolo per la sicurezza interna nazionale (guerra civile, rivoluzione, tentativo di colpo di Stato, ecc.), il passaggio dei poteri, su disposizione governativa, dalle autorità civili a quelle militari.

Mussolini, infatti, non riuscì mai ad avere un pieno ed assoluto controllo sui vertici della struttura militare, assolutamente filomonarchici, che si facevano scudo della figura del Re per mantenere una grande autonomia dal regime e l' operazione fu sicuramente appoggiata dallo stesso Bocchini.

Successivamente, il Capo della Polizia Senise, più filomonarchico del suo predecessore, verso la fine del 1942, allorché la catastrofe del regime sembrava ormai imminente, per tutelare l' ordine pubblico e il legittimo potere del Re da possibili colpi di mano fascista nel caso Mussolini fosse stato messo fuori gioco, come in effetti di lì a qualche mese avvenne, riuscì con abile astuzia a farli ripristinare.

Per il resto, grande ruolo nella politica della sicurezza ebbe, durante tutto il ventennio, l' **OVRA** (Opera Vigilanza Repressione Antifascista), sigla, peraltro, mai usata in atti ufficiali, che indicava il complesso dei **servizi segreti di polizia politica** durante il regime fascista.

Tale organizzazione ebbe origine nel **1926** per iniziativa personale di Mussolini e più tardi si articolò, sul piano territoriale, in ispettorati di p.s. che raggiunsero alla fine il numero di 11 estendendosi su tutto il territorio nazionale.

Alle dipendenze del suo capo, **Guido Leto**, vi erano 11 Ispettori generali di p.s., 70 Funzionari di p.s. di vario grado e 600 agenti, fra sottufficiali e agenti scelti del Corpo degli agenti di p.s.

Gli Ispettorati, nel loro compito di repressione dell' attività antifascista, si avvalevano di una vastissima rete di informatori che venivano retribuiti con i fondi segreti posti a disposizione del Capo della Polizia (a quegli stessi fondi si

abbeverava, per iniziative politiche personali, lo stesso Mussolini) che, manco a dirlo, con l' istituzione dell' Ovla passarono, secondo alcune fonti, da 3 a 50 milioni, con un aumento di oltre il 1500 %. Una cifra enorme se paragonata a quella nelle disponibilità del servizio segreto militare, il Sim, che era di appena 2 milioni, passati poi a 4 sotto la spregiudicata gestione del generale Roatta.

**L' OVRA raccoglieva anche i servizi informativi dei vari corpi aventi funzione di pubblica sicurezza (compresi i Carabinieri)** e proponeva la denuncia degli indiziati al Tribunale speciale per la difesa dello Stato o, nei casi meno gravi, alle commissioni per il confino.

Sebbene incardinata nel Ministero dell' Interno, l' Ovla era posta alle dipendenze esclusive del Capo del Governo (d'altronde durante tutto il ventennio le due cariche coincisero).

Comunque il **Capo della Polizia** era sempre costantemente informato e manteneva sull' OVRA un decisivo **potere di sovraordinazione**.

Più tardi furono affidati a tale Organismo anche compiti di repressione dell'affarismo speculativo, ma essi rimasero sempre secondari.

**Scomparve con la scomparsa del fascismo**, anche se molti dei suoi componenti meno compromessi con il regime, rifluirono, dopo la guerra, nelle fila dell' Amministrazione della P.S., riciclandosi negli uffici politici delle Questure e nell' Ufficio Affari Riservati del Ministero dell' Interno.

Di quegli anni è anche un' altra importante legge del settore della p.s.: il **Regolamento Organico dell' Arma dei Carabinieri (R.D. 14/6/1934 n° 1169)**, in parte recentemente emendato, che, fra le altre cose, disciplina i rapporti fra l' Arma e l' Amministrazione della P.S., stabilendo che a livello centrale **il Comandante Generale riferisca al Capo del Governo** su tutto ciò che può interessarlo riguardo alla situazione generale e particolare del Paese (art. 25); **a livello provinciale il Comandante riferisca al Prefetto** su tutto ciò che riguarda l'ordine e la sicurezza e, parimenti, **a livello locale i Comandanti riferiscano al Questore o ai Dirigenti degli uffici di p.s. distaccati o, eventualmente, ai Sindaci (artt. 64,65,66,70)** in quanto Autorità locali di p.s..

Quando nell' espletamento di compiti inerenti l' attività di pubblica sicurezza, concorrono contemporaneamente Ufficiali dell' Arma e Funzionari di p.s., a prescindere dal grado e dalla qualifica rivestita, la direzione (indicazione degli obiettivi e non comando diretto del personale) è demandata a questi ultimi (art: 51).

Ogni Autorità civile che legittimamente dispone dei Carabinieri dovrà farlo

esclusivamente in termini di richiesta e mai di comando (art.76).

Tra i tanti tentativi, tutti più o meno falliti, di creare un nuovo corpo di polizia paragonabile al Corpo dei Carabinieri, efficiente, efficace, prestigioso e rispondente alle esigenze politiche del momento, va senz' altro sottolineato quello realizzato verso la fine degli anni '30 che, probabilmente, fallì non tanto per debolezze strutturali intrinseche, quanto piuttosto perché fu giovane vittima sacrificale dello sfascio conseguente alla sconfitta nella II Guerra Mondiale con conseguente perdita dell' Impero e caduta del regime fascista.

Il **R.D.L. 14/12/1936 n°2374** istituì il **Corpo della Polizia Coloniale**, poco dopo ribattezzato, con una formula felice **P.A.I. (Polizia Africa Italiana)**, posto alle esclusive **dipendenze del Ministero dell' Africa Italiana**, retto da **Alessandro Lessona**, il quale fortemente volle questa nuova istituzione.

Le motivazioni di fondo della creazione di questo nuovo e per molti versi modernissimo corpo di polizia furono molteplici e tutte frutto di acute intuizioni politiche.

Con la **proclamazione dell' Impero**, avvenuta dopo la conquista di Addis-Abeba, ci si rese conto che i territori acquisiti, lungi dall' essersi normalizzati, vivevano ancora uno stato di guerra strisciante, almeno ai confini, che comportava un notevole dispendio di energie in termini di truppe militari.

Inoltre, soprattutto nella capitale e nelle altre province dell' Impero, si sentiva forte l' esigenza di una pacifica convivenza delle popolazioni civili fortemente incrementate con l' arrivo entusiasta di tanti italiani che vedevano nelle terre d'oltremare occasioni di lavoro e di nuova vita.

La sola Arma dei Carabinieri, presente in quei territori fin dal lontano 1883 allorquando sbarcò con le truppe d' occupazione italiane sulla testa di ponte eritrea, non poteva essere ormai sufficiente al mantenimento dell' ordine e della sicurezza a causa dei gravosi impegni come polizia militare lungo gli sterminati confini e nelle vastissime e impervie zone in cui la resistenza indigena non era affatto sopita.

Le stazioni dei carabinieri, spesso lontanissime l' una dall' altra, erano assolutamente insufficienti a garantire anche la sicurezza delle grandi città.

Inoltre, in quei territori sconfinati, l' organizzazione dell' Arma mostrava per la prima volta segni di debolezza strutturale dovuta non solo alle caratteristiche del nuovo territorio da controllare a cui andava aggiunta anche la Libia, del tutto diverse rispetto a quelle italiane, ma anche al fatto che, in pratica, le unità di base di questa forza di polizia, cioè le stazioni, erano rette sostanzialmente da sottufficiali indigeni,

gli Zaptiè (dal Turco: gendarme), peraltro molto efficienti, poiché i sottufficiali comandanti, provenienti da madrepatria, periodicamente venivano avvicendati, con criteri di rotazione, da nuovi arrivati.

Veniva, quindi, politicamente avvertita la forte esigenza di un corpo di **polizia più stanziale**, che facesse dei territori dell'Impero il suo unico teatro di azione. Inoltre, era altrettanto sentita l'esigenza di una polizia civica, con compiti di mantenimento dell'ordine e della sicurezza interna, che si occupasse prevalentemente dei territori metropolitani.

**Il Regolamento Organico della P.A.I., emanato con R.D. 1937 n. 1211**, all'art. 1 recita: “ Il Corpo della Polizia Coloniale assicura l'ordine e la sicurezza nell'Africa italiana e costituisce una forza per assicurare la difesa delle istituzioni e del territorio e per salvaguardare la sanità fisica e morale delle popolazioni....salvaguarda l'integrità dei confini, assicura l'osservanza alle leggi, ai regolamenti, alle ordinanze delle autorità, il rispetto delle religioni e dei costumi, la tutela del lavoro e della proprietà, la sicurezza e la incolumità delle persone, presta soccorso negli infortuni pubblici e privati dirigendone l'opera ed i mezzi”.

Si noti che il regolamento non fa alcuna distinzione tra Italiani e Africani, sia dell'Impero che della Libia e non pone nessuna riserva mentale o discriminazione razziale.

All'art. 2 si legge: “**Il Corpo della Polizia Coloniale è organizzato militarmente, fa parte delle Forze Armate dello Stato, dipende dal Ministro dell'Africa italiano**”.

Era stata creata, quindi, una nuova Forza Armata alle dipendenze di un Ministero civile; ce n'era abbastanza per attirare sul Ministro dell'Africa Italiana, Alessandro Lessona, padre della riforma, i **fulmini di tutte le altre Forze Armate del Regno**, particolarmente del Corpo dei Carabinieri Reali.

Tuttavia, decisivo fu l'appoggio dato alla P.A.I. dallo stesso Mussolini che voleva un corpo di polizia coloniale snello, efficiente e prestigioso come quelli delle altre potenze straniere titolari da secoli di un Impero, particolarmente la Gran Bretagna.

**Il Corpo era in sostanza un organismo civile con una forte impronta militare** che ne faceva una solida compagine e che forse ha costituito un modello di riferimento per il futuro Corpo delle Guardie di P.S. che si ricostituirà nell'immediato secondo dopoguerra risuscitando dalle ceneri del Corpo degli Agenti di P.S.

**L'art. 3** dice: “Le funzioni di polizia civile vengono disimpegnate esplicitando i seguenti compiti: a) **polizia politica** (ordine pubblico, associazioni e riunioni, stranieri, polizia dei confini, delle vie di comunicazione e dei trasporti, esecuzioni dei provvedimenti speciali di Governo, assistenza e sport); b) **polizia giudiziaria**; c) **polizia amministrativa**”.

Si trattava degli stessi compiti affidati, in madrepatria, al Corpo degli Agenti di P.S. Tuttavia non mancavano adattamenti alla peculiare situazione locale dell’Africa Italiana.

Dopo oltre 50 anni di esclusiva presenza dei Carabinieri Reali, anche nell’Africa Italiana si realizzava la presenza di un nuovo organismo di polizia. Anzi in un primo momento l’idea del Governo era quella di mantenere nell’ Impero una sola polizia, la P.A.I., per evitare che anche nei territori d’oltremare venisse a crearsi lo stesso dualismo carabinieri – polizia esistente in Italia.

Anche in questo caso, però, da un esame realistico della situazione, emerse subito la necessità di conservare l’organizzazione capillare tradizionale dell’Arma coloniale che si basava sull’esperienza dei suoi sottufficiali di colore, eritrei, somali, libici, perfetti conoscitori delle lingue e dei costumi locali, gli Zaptiè.

Inoltre, sostituire del tutto i Carabinieri avrebbe comportato la creazione di un organismo militare gigantesco che mal si conciliava con la necessità politica di approntare in tempi brevi un corpo paramilitare giovane, dinamico, efficiente che controllasse i grossi centri politico – amministrativi senza disperdersi eccessivamente nell’ immensità dei territori dell’Impero.

**La P.A.I. nasce, quindi, come corpo di polizia a status militare, ma strettamente civile nelle funzioni e nella dipendenza da autorità politiche, destinato esclusivamente ai territori dell’Impero e della Libia.**

Le caratteristiche di questo nuovo organismo erano, sotto molti aspetti, quanto di più **moderno ed efficiente** si potesse immaginare sul tema.

Il reclutamento era **estremamente selezionato** sia sotto il profilo delle qualità morali che sotto quello dei requisiti fisici. Tanto da far passare in secondo piano perfino le connotazioni politiche dei dipendenti, così importanti in quel sistema di potere.

Il **buon trattamento economico**, concorrenziale a quello dell’ Arma, l’aspettativa di una carriera promettente, la **massima cura posta nell’ educazione fisica e morale, la formazione e l’ aggiornamento professionale** curato ai massimi livelli, un servizio sanitario costantemente attento ad esonerare in ogni momento gli



elementi meno dotati, fecero sì che la P.A.I. potesse in breve tempo disporre di un **personale eccellente sotto ogni profilo**, attaccato al servizio nonostante la severa disciplina, motivato, ma equilibrato.

Peculiarità di questa polizia era la **multispecialità**. Essa infatti svolgeva tutti i compiti che nella madrepatria venivano espletati dalle milizie speciali (**stradale, ferroviaria, portuale, di confine, postelegrafonica**).

Altro aspetto singolare ed estremamente moderno, anche rispetto ai nostri tempi, era l'uniforme della P.A.I., **democraticamente identica**, eccetto, ovviamente, le insegne di grado, per tutti i livelli, dal Capo della Polizia dell'Africa Italiana all'allievo guardia.

Anche la foggia dell'uniforme, i fregi, le buffetterie erano di **particolare eleganza** e significato anche a confronto con quelle prestigiose della gloriosa Benemerita.

Il fregio del berretto, ad esempio, riuniva in un felice ed elegante connubio tre simbologie monarchiche rappresentate dall'aquila coronata, artigliante un nodo savoia, con al petto lo scudo sabauda, il tutto entro dimensioni contenute che davano un tocco di raffinatezza se paragonate all'enorme fregio del Regio Esercito o alla granata fiammeggiante dell'Arma.

Alcuni capi di vestiario, inoltre, come ad esempio l'impermeabile, erano all'epoca una **novità assoluta per reparti militari o militarizzati** e contribuivano a dare una **connotazione marziale e un po' anglosassone** all'aspetto dei poliziotti della P.A.I..

L'**armamento**, poi, era quanto di più **moderno** potesse essere fornito a quei tempi, molto più efficiente di quello in dotazione ai reparti d'élite del Regio Esercito, come ad esempio il moschetto automatico Beretta (MAB) mod. 38 A cal.8.8 che, nella versione P.A.I., aveva anche un pugnale baionetta ripieghevole.

La P.A.I. ebbe subito una **grande popolarità e benevolenza** da parte sia degli Italiani che delle popolazioni locali. Essa incorporò nei suoi ranghi, sull'esempio felice degli **Zaptiè dei Carabinieri**, anche elementi indigeni scelti con gli stessi criteri dei nazionali, che vennero chiamati **Ascari di polizia** nell'Africa Orientale e **Guardie libiche** in Libia.

L'**organizzazione perfetta**, la **severa ed accurata selezione e preparazione**, nella quale trovava posto l'insegnamento dell'arabo, dell'aramaico e dei relativi dialetti, l'assoluta serietà e dedizione degli appartenenti suscitò l'interesse e l'**ammirazione addirittura delle alte gerarchie tedesche** che spesso visitavano in

missione i reparti della P.A.I. e che volentieri inviavano reparti scelti della **Wehrmacht** e delle **SS** a frequentare i corsi di formazione e di aggiornamento professionale del Corpo che si tenevano alla **Scuola di Tivoli**.

Forse il suo prodigioso ed immediato successo risiedette anche nella **duplice anima del Corpo, civile e militare al tempo stesso**. Questa duplice coscienza non venne mai meno neanche nel più umile Ascaro di polizia e nemmeno nelle più tragiche giornate dell'olocausto imminente della II Guerra Mondiale.

**Nel 1940**, all' inizio della guerra, la forza della P.A.I. era salita a circa **7700 unità** in piena efficienza. Tuttavia, un corpo di polizia nato per esigenze prevalentemente civili risentì negativamente del mutato scenario di guerra.

Nonostante ciò, la P.A.I. si distinse con altrettanto valore sia nei compiti strettamente militari che in quelli di polizia civile mettendo in evidenza atti di valore sia dei singoli che come organizzazione tanto da meritarsi la **particolare ammirazione di S.A.R. Amedeo di Savoia, Duca d' Aosta, Vicerè dell'Eritrea ed eroe dell'Amba Alagi**.

**La P.A.I. scrisse pagine eroiche** col sangue dei suoi appartenenti, come quando rimase da sola a difendere dalle bande di predoni la popolazione civile della capitale dell'Impero, Addis Abeba, abbandonata in fretta dal Regio Esercito sotto l'incalzare dell'avanzata britannica.

Quando il primo di Aprile del '41 gli **Ingles**i entrarono in città, rimasero a tal punto favorevolmente colpiti dall' ordine che vi regnava, assicurato esclusivamente dalla P.A.I., che **rinunciarono momentaneamente a disarmarla** per continuare a farle svolgere così egregiamente i suoi compiti di pubblica sicurezza, in favore delle popolazioni minacciate da bande di predoni.

Anche nelle operazioni militari in Africa settentrionale la P.A.I. si distinse particolarmente per il suo valore combattente e per il suo equilibrio nel mantenimento dell'ordine pubblico.

Non è questa la sede per un esaustivo approfondimento della storia breve ma intensa di questo splendido corpo di polizia che avrebbe cessato di esistere alla fine del periodo bellico. Qualche altra annotazione va però fatta sul **ruolo della P.A.I. nelle giornate tragiche e dense di tensione dell'occupazione militare di Roma da parte delle truppe tedesche agli ordini di Kesserling**, anche perché in tal modo ne ricaviamo uno spaccato della situazione dell' ordine pubblico in uno dei periodi più tristi e difficili della nostra Storia.

Quei mesi fra la fine dell' **estate del '43 e la fine della primavera del '44** in

cui Mussolini era stato arrestato su ordine del Re e poi liberato dai Tedeschi a Campo Imperatore; in cui il fascismo aveva perso il potere scatenando una reazione eversiva appoggiato dall' alleato nazista; in cui Roma era stata dichiarata **“Città aperta”** in maniera ambigua e unilaterale dal Governo Badoglio, rifugiatosi al Sud; in cui lo stesso Sovrano era riparato a Bari, in quei mesi accaddero eventi tumultuosi e per molti versi ancora non completamente decifrati. A differenza di quanto avvenne per il Regio Esercito, la P.A.I., nel frattempo ammassatasi in Roma, non conobbe sbandamenti e fu sicuramente la più attiva forza militare organica in grado di mantenere l'ordine pubblico nella Capitale.

**In quelle drammatiche giornate** anche i **Funzionari di p.s.** con in testa i loro vertici (Questori e Capo della Polizia) rispettarono le **consuetudini internazionali** che vogliono i Funzionari di polizia (al contrario, ovviamente, dei militari che devono retrocedere con il fronte) **al loro posto anche in caso di occupazione militare** del proprio Paese da parte di truppe straniere.

Ma ben presto i tedeschi, accecati dall' odio per quello che loro consideravano il “tradimento” italiano, violarono alla fine tali consuetudini.

Il **23 settembre del '43 alle ore 11.30** il Comandante militare tedesco di Roma generale Stahel arresta il generale Calvi, conte di Bergolo, genero di Vittorio Emanuele III e nominato da Badoglio, prima di allontanarsi, Comandante della Piazza di Roma “Città aperta”. Il tenente colonnello delle SS Herbert Kappler arresta il generale Maraffa, Capo delle Forze di Polizia militari, alle dirette dipendenze di Calvi e **il capitano delle SS Priebke arresta il Capo della Polizia Senise** e il Vicecapo dr. Rosa. Tutti vennero deportati in Germania. Senise e Maraffa furono internati nelle prigioni del **campo di concentramento di Dachau**, dove Maraffa troverà la morte e Senise riuscirà a sopravvivere, fra mille stenti, fino alla liberazione del campo ad opera degli Alleati.

Successivamente Kesserling salda un altro conto aperto con l'arresto di Mussolini avvenuto il 25 luglio. Ordina a quei pochi reparti dei Carabinieri rimasti a Roma di sgomberare entro poche ore, nella notte fra il 6 e il 7 ottobre, tutte le loro caserme, cosa che avvenne necessariamente per evitare un inutile bagno di sangue, dato lo strapotere delle forze d' occupazione tedesche.

Anzi, temendo una cattura ritenuta ormai imminente, anche tutti i carabinieri dei comandi della periferia si allontanarono e non pochi di essi furono accolti e nascosti negli stessi presidi della P.A.I.

Le stesse caserme dei carabinieri furono prese, in “comodato d'uso” dai reparti della P.A.I..

Annichiliti anche i Carabinieri Reali, **la P.A.I.** restava l'**unico corpo di polizia militarmente** organizzato ancora in grado di garantire, in quei mesi terribili, l'ordine pubblico **nella capitale**, relativamente coadiuvata dalla Regia Guardia di Finanza e dal Corpo degli Agenti di P.S., che, nel frattempo, con uno dei primi atti del Governo Badoglio, R.D. lgt. n°787 del 31/7/43, era stato rimilitarizzato con la denominazione di Corpo delle Guardie di P.S.

**I Tedeschi**, sia pure mal volentieri, **tolleravano questa presenza** poiché la P.A.I., non avendo voluto aderire alla Repubblica Sociale Italiana ed essendo rimasta lealista nei confronti della monarchia, era preziosa per contenere anche l'estremismo delle frange di sinistra dell'antifascismo.

I reparti della P.A.I. continuarono a rimanere saldi nelle loro posizioni nonostante le continue minacce e provocazioni dei tedeschi, cercando di assicurare un pacifico e ormai imminente trapasso fra le forze di occupazione tedesche e quelle alleate.

Ebbero un ruolo di tutela di inermi cittadini anche nelle prime ore seguenti all'attentato di via Rasella, allorquando i tedeschi furibondi minacciavano di fucilare sul posto tutti i passanti. Naturalmente non ebbero alcuna possibilità di opporsi alla successiva vendetta nazista con la quale vennero trucidati 335 martiri nelle Cave Ardeatine.

In quelle drammatiche giornate la P.A.I. temporeggiava abilmente prendendo lentamente le distanze dai tedeschi grazie anche al carisma del gen. Presti e, contemporaneamente, intensificando i contatti con il Governo del sud e con i Comitati di Liberazione, difendendo i cittadini di Roma dalla virulenza delle scalcagnate truppe della Repubblica Sociale e delle famigerate SS naziste.

In ogni caso, nonostante ripetuti tentativi di ogni genere, **la P.A.I. si rifiutò, ad ogni livello, di seguire la Repubblica Sociale di Mussolini al Nord.**

L'attendismo della P.A.I. e la sua azione equilibratrice furono preziose nelle delicatissime ore del passaggio dei poteri, quando cioè le truppe tedesche uscivano dalla Capitale lungo le direttrici della Flaminia e della Cassia, mentre gli alleati entravano dall' Appia, dalla Casilina e dalla Tuscolana.

Il suo delicato lavoro di polizia politico – militare fu possibile grazie all'onestà intellettuale dei suoi appartenenti, riconosciuta, anche in quelle ore terribili, dai vendicativi fascisti e dai furiosi tedeschi.

Tuttavia è singolare che **la P.A.I. scompaia improvvisamente dalla scena** e su di essa scenda letteralmente l'**oblio** con la liberazione di Roma da parte degli

Alleati il 5 Giugno del 44 e subito dopo aver redatto i verbali di riconsegna delle Compagnie, Tenenze e Stazioni di Roma ai primi 2500 Carabinieri Reali venuti dal Sud al seguito delle truppe alleate per riprendere possesso, con maniere alquanto spicce, delle proprie caserme.

Questo tardivo, ma repentino dissolvimento fu probabilmente concertato con il Governo Badoglio per evidenziare meglio il ritorno dell' Arma nella capitale da cui era stata allontanata dai Tedeschi e sostituita, oggettivamente, nove mesi prima, proprio dalla P.A.I.; con la quale, oltretutto c' erano già dei precedenti risalenti alla fondazione del Corpo fortemente contrastata proprio dalle alte gerarchie militari.

Dall' altra parte d' Italia, a **Milano**, circa un anno più tardi, nelle convulse e drammatiche ore di passaggio dall' occupazione nazi – fascista alla riconquista della città da parte dei Comitati di Liberazione e delle truppe alleate, **un ruolo analogo** a quello svolto dalla P.A.I. nel ripristino e mantenimento della legalità, lo ebbe, per qualche giorno e per la prima volta nella sua storia, la locale Legione della **Guardia di Finanza**, che fin allora si era sempre mantenuta nei suoi peculiari compiti di polizia tributaria, doganale e di confine.

Anche sul ruolo che la **Guardia di Finanza** ebbe nel mantenimento dell'ordine pubblico, a volte per pochissimi giorni, nel momento di passaggio del fronte che in alcuni casi comportò la fuga, insieme ai nazifascismi, di alcuni Questori o, comunque il loro allontanamento, come avvenne anche alla **Questura di Napoli**, sarebbe necessario un apposito approfondimento.

**Con D.L Lgt. 15/2/1945 n°43, la P.A.I. venne ufficialmente sciolta e due terzi dei suoi appartenenti rifluirono nel Corpo delle Guardie di P.S.**

Alla caduta di Mussolini, il 25 luglio 1943, il nuovo governo Badoglio, con uno dei suoi primissimi atti emergenziali, militarizza il Corpo degli Agenti di P.S. ponendolo di fatto alle dipendenze delle Forze Armate. Appaiono le stellette a cinque punte sull'uniforme.

Con il **Decreto Luogotenenziale 02/11/44 n° 365** il Corpo degli Agenti di P.S., l'anno prima militarizzato e sottoposto ai Comandi militari, viene sciolto e contestualmente viene ricostituito con la denominazione di **Corpo delle Guardie di P.S.** Il Corpo, pur rimanendo militarizzato e inserito nelle Forze Armate, è alla dirette ed esclusive dipendenze del Ministro dell'Interno, del Capo della Polizia, delle Autorità di p.s. e dei Funzionari di p.s.

## CAP. V

### LA PUBBLICA SICUREZZA NEL SECONDO DOPOGUERRA FINO ALLA RIFORMA DEL 1981

#### *“La Polizia negli anni della guerra fredda”*

Il **rilancio del Corpo delle Guardie di P.S.** nel nuovo regime democratico-repubblicano avvenne in modo lento, attraverso un **rafforzamento della sua configurazione militare** ad imitazione tendenziale dell’Arma dei Carabinieri.

L’organizzazione prevedeva: il **Comando Generale del Corpo**, con competenza su tutto il territorio nazionale, di livello pari a tenente generale (generale di divisione); **Comandi Circostrizionali**, con competenza pluriregionale, di livello pari a maggiore generale (generale di brigata); **Ispettorati**, con competenza regionale, di livello pari a colonnello; **Raggruppamenti**, con competenza provinciale, di livello pari a tenente colonnello, delle **Sezioni**, presso ogni ufficio di p.s., rette da ufficiali o sottufficiali.

**Naturalmente, tutta l’organizzazione, ai vari livelli, operava esclusivamente alle dirette dipendenze del Capo della Polizia – Direttore Generale della P.S., delle Autorità di P.S. e degli altri funzionari di polizia.**

Per quanto attiene alla politica della sicurezza, ancora una volta, le **tensioni politiche del dopoguerra**, legate soprattutto all’ esigenza di difesa della fragile democrazia appena conquistata dagli Italiani, in un drammatico periodo di blocchi (Est -Ovest) fortemente contrapposti che vedeva nel nostro Paese l’ anello debole dell’ Alleanza atlantica, data la sua posizione geografica e soprattutto la presenza di un Partito Comunista filosovietico di grande spessore in termini elettorali, popolari, organizzativi e carismatici, furono affrontate dalle Autorità di P.S. utilizzando prevalentemente il Corpo delle Guardie di P.S., soprattutto per quanto atteneva ai compiti di mantenimento dell’ ordine pubblico nelle piazze.

Gli **anni ’50** sono stati caratterizzati, nel settore della sicurezza, dalla politica del Ministro dell’ Interno **Tambroni** e, soprattutto, di **Scelba**, a lungo Ministro dell’Interno prima e Capo del Governo poi, politica che si conciliava con una visione democratica e costituzionalmente corretta della politica di gestione dell’ordine pubblico, così come la intendiamo noi oggi, più nel senso di tutela e conservazione del recente e fragile assetto politico istituzionale che in quello della garanzia dei diritti di libertà dei cittadini.

Quegli anni furono senza dubbio influenzati dalle note contingenze di politica internazionale passate alla storia con l'efficace espressione di **“guerra fredda”**.

Oltretutto, durante l'intero dopoguerra e fino ai nostri giorni, la politica della sicurezza è stata fortemente condizionata da gravissimi accadimenti come ad esempio, solo per citarne alcuni, l'assalto al Viminale di migliaia di lavoratori del Genio Civile licenziati con morti e feriti (9/10/46); la strage, in occasione della festa del lavoro, a Portella delle Ginestre ad opera della banda di Salvatore Giuliano (1/5/47); gli scioperi e le manifestazioni su scala nazionale del 28/11/47 con morti e feriti fra i lavoratori e le forze dell'ordine; l'assalto della mafia con bombe a mano alle sedi P.C.I. siciliane con morti e feriti il 23/6/48 e, poco dopo, il 14/7/48, l'attentato a Palmiro Togliatti a seguito del quale si rischiò addirittura l'insurrezione nazionale di larga parte della popolazione; gli scioperi dei braccianti e salariati agricoli in Val Padana (16/5/49) con morti e feriti; gli scontri a fuoco fra polizia e contadini a Melissa, in Calabria con morti e feriti (30/10/49) ed altre degenerazioni di piazza che solo nel biennio '49-'50 provocarono 62 morti e oltre 3000 feriti; l'oscura uccisione del bandito Salvatore Giuliano ( 5/7/50 ? ); i gravi incidenti in molte città a metà di febbraio del 1954 con morti e feriti; lo scandalo Ingic che vide coinvolti numerosi uomini politici e pubblici amministratori; l'assassinio di due democristiani e il ferimento di alcuni altri da parte di un comunista a Colombaia di Carpinetto (27/3/55); lo sciopero dei portuali di Genova nel 1960 che fu represso nel sangue e comportò addirittura la caduta del governo e il cambio dell'orientamento politico italiano verso il centrosinistra. Per non parlare, poi, delle primissime elezioni democratiche con relative campagne elettorali dense di tensioni e violenze. E ancora, più avanti negli anni, la contestazione giovanile del '68 con i suoi strascichi, le stragi, il terrorismo, il caso Moro, l'attentato al Papa, il salto di qualità della mafia, fino al crollo della I Repubblica con **“tangentopoli”** e **“mani pulite”** con conseguente nuovo ruolo di protagonista della magistratura italiana in veste sussidiaria alla politica.

L'ultimo tassello che probabilmente manca al quadro d'insieme è una profonda rivisitazione della Costituzione relativamente ai temi del federalismo, del presidenzialismo, del sistema della giustizia.

Soprattutto negli anni '50, ma anche in tempi più recenti, la politica della sicurezza è stata a volte pesantemente condizionata anche dagli interventi di vari servizi segreti nazionali e alleati, militari e civili, legali e clandestini e dagli ambienti legati a questi.

Dall'opera doppiogiochista del Generale Pieche, già agente del SIM e collaboratore dell'Ovra, nominato Prefetto dal primo governo De Gasperi con il compito di creare un nuovo ufficio informativo, alla ricostituzione di una Divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno a cui fu preposto un alto funzionario di

polizia che aveva lungamente militato nell' Ovra. Dalle polizie parallele (artigianali e maldestre) di Fernando Tambroni, Ministro dell' Interno alla metà del decennio, alle schedature massive (oltre 157.000 fascicoli) del Generale Giovanni De Lorenzo, capo del SIFAR (servizio segreto militare istituito nel 1949) prima e Comandante Generale dell' Arma poi, legato ad ambienti oltranzisti della CIA, che arrivò addirittura a predisporre microspie al Quirinale e in Vaticano, nel tentativo, certamente ispirato, di impedire l'apertura politica al centrosinistra nei primi anni Sessanta. Successivamente condannato e destituito nel 1967.

Dagli oscuri (e un po' fantasiosi?) progetti eversivi del "golpe bianco" dell'ambasciatore conte Edgardo Sogno, al misterioso e mai ammesso, né dimostrato "Piano Solo" (1964), che avrebbe dovuto riguardare un fantomatico piano di mantenimento dell'ordine pubblico, in caso di insurrezione comunista.

Dall' attività della Divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno, con alla guida i Questori Elvio Catenacci prima e Umberto Federico D' Amato poi, che coincise con il periodo più critico della "strategia della tensione" (anni Settanta), al Super Sid e al Super Sismi; dal fallito golpe J.V. Borghese alla loggia P2, ecc.

Ma l'approfondimento dell'argomento, che, invero, non esula completamente dai fini del presente lavoro, meriterebbe un' apposita e certamente non breve, né facile trattazione che in questa sede non è possibile praticare (per gli appassionati dell' argomento, vedasi l' apposita bibliografia).

Basti qui ricordare che dopo molti scandali e ricorrenti deviazioni, nella seconda metà degli anni Settanta il Parlamento intervenne con la legge 24/10/1977 n°801 riformando profondamente (almeno nelle intenzioni) il settore. L'unico servizio segreto esistente, il S.I.D., fu scisso in Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (**SISMI**) e Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (**SISDE**). Il primo dipendente dal Ministro della Difesa, il secondo dal Ministro dell'Interno.

Inoltre, a coordinare entrambi, fu istituito il Comitato Esecutivo per i Servizi per le Informazioni e la Sicurezza (**CESIS**) alle dipendenze della Presidenza del Consiglio. Tutto il settore, infine, fu sottoposto ad un penetrante controllo del **Comitato Parlamentare per i Servizi di Sicurezza**.

Più recentemente il settore è stato nuovamente riformato innanzitutto con un cambio di denominazione dei Servizi, **AISE** (agenzia per le informazioni e la sicurezza esterna) e **AISI** (agenzia per le informazioni e la sicurezza interna), al posto rispettivamente di Sismi e Sisde, **DIS** (Dipartimento informazioni e sicurezza) al posto del Cesis, in funzione di organismo di coordinamento.



Tuttavia la novità maggiore della riforma è stato il definitivo accentramento delle competenze in materia di servizi presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** a scapito del Ministro della Difesa e del Ministro dell'Interno.

Come pure importante è una tendenziale maggiore apertura di questi organismi al reclutamento di personale altamente qualificato proveniente da ambienti della vita civile (università, centri avanzati di ricerca, ambienti di alta o particolare specializzazione, ecc.)

Dalle politicizzate e travagliate vicende degli anni 50/60/70 e da una concezione esasperante e retriva del governo del personale, certamente non trasse beneficio l'azione di prevenzione, sempre più inadeguata a fronteggiare le rivoluzioni ideologiche, sociali e culturali degli anni '60 e '70, in parte poi degenerate in fenomeni criminali di tipo sovversivo ed eversivo (terrorismo, stragismo) ed impreparata di fronte al mutamento delle strategie e degli obiettivi perseguiti dalla criminalità organizzata (soprattutto della mafia) con il salto di qualità degli '80 e '90.

## CAP. VI

### LA LEGGE 121 DELL' 1/4/1981

#### *“La Riforma della Polizia”*

Il primo uomo politico italiano a denunciare le reali cause delle croniche disfunzioni del sistema della sicurezza nel nostro Paese è stato **Francesco Cossiga**, profondo conoscitore del settore, anche per essere stato Ministro dell'Interno e Presidente del Consiglio nei cd. “anni di piombo”, uno dei periodi più tragici e oscuri della Repubblica.

Il grande progetto di riforma realizzatosi con la **legge 121 dell' 1/4/81**, nota con il nome, alquanto riduttivo, di smilitarizzazione della Polizia, nasce dall' azione di governo del Presidente Cossiga, dal decisivo concorso della maggiore forza di opposizione, il P.C.I., dalle pressioni delle organizzazioni sindacali confederali (triplice) e dei movimenti di base interni al Corpo delle Guardie di P.S., portatori del furioso malcontento della truppa obbligata ad intervenire con un ruolo esclusivamente repressivo che le attirava le antipatie di tutti, con conseguenze in alcuni casi addirittura tragiche (efferato omicidio della guardia scelta Annarumma nel corso di un servizio di ordine pubblico).

**Questa riforma, pur ponendosi nel solco della tradizione tracciata dalla riforma albertina del 1848, detta alcuni spunti realmente innovativi e di grande significato**, che rappresentano, se non proprio una svolta, di sicuro un grande balzo in avanti verso un ideale rafforzamento dell'Amministrazione della P.S. ed un'evoluzione in senso democratico nella concezione dell' attività di polizia..

I punti salienti di tale riforma sono:

- a) **rafforzamento e razionalizzazione dell' Amministrazione della P.S.** come strumento operativo del Ministero dell' Interno. A questo fine tendono le norme che elevano la vecchia Direzione Generale della P.S. all'attuale rango di Dipartimento (poco meno di un autonomo Ministero). Ciò pone il Capo della Polizia-Direttore Generale del Dipartimento della P.S. in una posizione formalmente e sostanzialmente di superiorità rispetto agli altri Direttori Generali dello stesso Ministero. Altrettanto fanno le norme che sanciscono il ruolo di coordinamento di tutte le FF.OO., a livello centrale e per finalità di prevenzione, del Capo della Polizia – Direttore

generale del Dipartimento, che opera per delega del Ministro.

- b) smilitarizzazione del Corpo delle Guardie di P.S. con unificazione dei ruoli nell' ambito dell' Amministrazione della P.S. e sindacalizzazione del comparto sicurezza.** Si realizza, così, l'unificazione del sistema binario ereditato dalla riforma albertina che aveva retto, con alterne fortune, per ben oltre un secolo. Sistema che era articolato in un ramo preposto alla direzione politico-funzionale-amministrativa (ruolo civile) comprendente le Autorità di P.S. e i funzionari di polizia e in un ramo esecutivo comprendente gli ufficiali, i sottufficiali e la truppa del Corpo delle Guardie (ruolo militarizzato).
- c) maggiore articolazione, rafforzamento e precisazione dei poteri spettanti alle Autorità di P.S., specie a livello nazionale e provinciale,** al fine di assicurare il coordinamento e la direzione unitaria delle FF.OO., nell' ambito delle attività di p.s. Dalla riforma emerge, quindi, la seguente nuova articolazione delle Autorità di p.s.:

Autorità nazionale di P.S.

**MINISTRO DELL' INTERNO**

Autorità Provinciale P.S.

**PREFETTO**  
(livello politico-amministrativo)

**QUESTORE**  
(livello tecnico-operativo)

Autorità Locale P.S. (Comunale)

**QUESTORE**  
(nei comuni sede di questura)

**DIRIGENTE COMMISSARIATO P.S.**  
(nei comuni senza la questura)

**SINDACO**  
( nei comuni dove manca questura  
e commissariato)

Naturalmente, una tale riforma ha cercato di cogliere solo gli obiettivi minimali di una razionale gestione delle forze di polizia. La soluzione ottimale per un pieno risultato sarebbe stata quella di prevedere, finalmente, l'unificazione in un solo organismo di polizia, smilitarizzato e dipendente unicamente dal Ministro dell'Interno, almeno della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri.

Ma abbiamo visto come neppure il Re Carlo Alberto, allorché la storia dei Carabinieri era ancora relativamente breve, aveva potuto realizzare tale unificazione, nonostante se ne avvertisse già allora la necessità. Certamente più difficile sarebbe stato il compito 130 anni dopo.

**Tuttavia la L. 121 ha cercato, comunque, attraverso un rafforzamento dell'Amministrazione di P.S., sia verso l'interno che verso l'esterno, di garantire al Ministro dell'Interno il vero ruolo di comando dell'azione di polizia in Italia.**

In questo senso vanno lette le disposizioni che "riscoprono" il ruolo ed i poteri di questo Ministro, laddove (art.1) è stabilito che egli "ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività di tutte le forze di polizia" (non solo, quindi, Polizia e Carabinieri) e "adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza".

Ma anche prima della L.121 il Ministro dell'Interno esercitava gli stessi poteri. Quindi si deve ritenere che la norma abbia solo voluto ribadire solennemente la vigenza; abbia voluto, cioè, lanciare un messaggio.

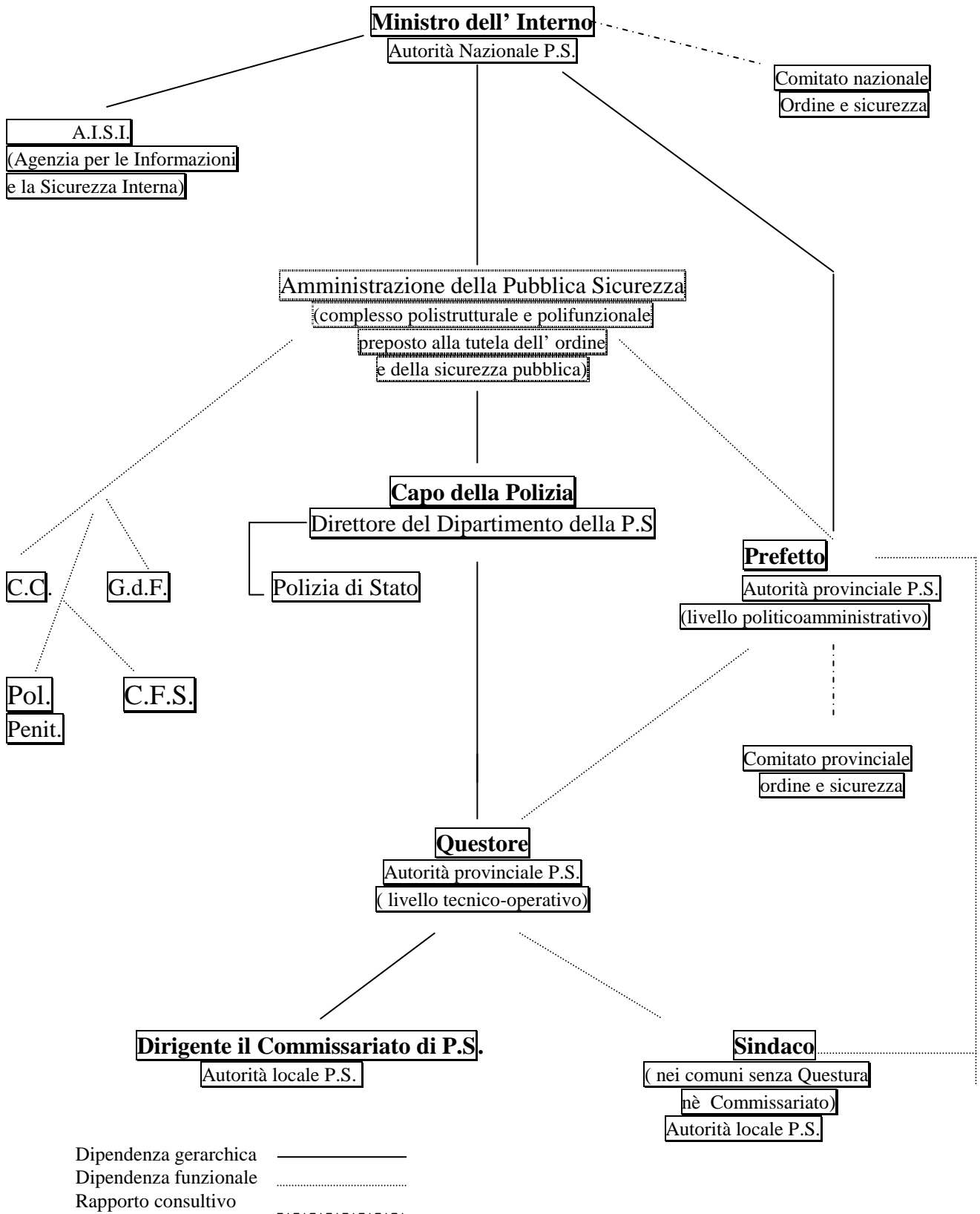
Inoltre, poiché **la norma attribuisce al predetto Ministro la qualifica di Autorità di p.s. a livello nazionale, che prima non aveva**, individuandolo, quindi, non come massimo, ma come unico responsabile della politica della sicurezza e dell'ordine pubblico, conseguentemente sottrae tale responsabilità alla politica collegiale del governo.

Anche qui si potrebbero avanzare riserve sulla reale portata innovativa di tale previsione, ma forse, anche in questo caso, più che la norma, conta il messaggio lanciato dal legislatore.

Questo messaggio è chiaro: il Ministro dell'Interno ha la supremazia assoluta e l'esclusiva in materia. Precisa subito dopo l'art. 2 che "il Ministro dell'Interno espleta i propri compiti in materia di ordine e sicurezza avvalendosi del complesso funzionale e generale degli organismi aventi funzioni in materia, individuati con il termine astratto e onnicomprensivo di Amministrazione della P.S., e, più concretamente, della organica struttura istituzionale rappresentata dal Dipartimento di P.S..

Quest' ultimo, con al vertice **il Capo della Polizia-Direttore generale di p.s.**, pertanto, non può rinchiudersi in se stesso, ma deve necessariamente **coordinare tutte le attività di pubblica sicurezza**, cioè di prevenzione, anche se svolte da organismi di polizia non radicati nel Ministro dell'Interno (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria e, più in generale, tutti coloro ai quali le leggi attribuiscono la qualifica di p.s.).

L'attuale **quadro complessivo dell' Amministrazione della P.S.**, può, dunque essere così schematizzato:



In sede di lavori preparatori fu avanzata l'ipotesi di differenziare la posizione del Direttore Generale della P.S. da quella del vertice della Polizia di Stato: il primo, anzi, avrebbe dovuto prendere la qualifica, più elevata come rango rispetto ai Direttori Generali, di Segretario Generale dell'Amministrazione della P.S.

Sarebbe stato il vertice di uno snello e agile organismo di finalizzato a dare il supporto tecnico-politico necessario per concretizzare il potere generale di supremazia e alto coordinamento del Ministro su tutte le strutture interessate alla sicurezza (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e le altre FF.OO.).

Il secondo avrebbe svolto funzioni di mero vertice della struttura della Polizia di Stato.

Tale soluzione, se da una parte avrebbe forse agevolato il coordinamento, in considerazione della maggiore terzietà di un Segretario Generale rispetto al Capo della Polizia, dall'altra avrebbe probabilmente aggravato gli elementi di divisione anche all'interno dello stesso Ministero.

In ogni caso tale proposta, nel 1981, non ebbe seguito per la decisiva opposizione della istituenda base sindacale e di parte della struttura burocratica del Ministero.

**Infatti, la L.121** ha cercato di **rafforzare**, per quanto possibile, **gli elementi di unificazione e di razionalizzazione** delle risorse di polizia, cosa di cui l'opinione pubblica, specie oggi, fa grande richiesta.

A tal uopo, la normativa si intrattiene spesso sui poteri di coordinamento; anzi, costituisce in seno al Dipartimento un apposito e prestigioso Ufficio per il coordinamento, prevedendo, altresì, l'istituzione di un Vice capo della polizia per il coordinamento e assegnando allo stesso Dipartimento numeroso personale di ogni grado e livello proveniente dall'Arma dei Carabinieri, dalla Guardia di Finanza e da altre Amministrazioni statali del settore, inquadrati in appositi uffici interforze (Dcpc, Direzione antidroga, Dia, ecc.).

Anzi la normativa del 1981 fonda gran parte della sua riuscita sull'assimilazione da parte delle strutture della pratica del **coordinamento**.

Il problema, però, nasce dal fatto che per coordinamento si è sempre stato inteso come un potere più o meno forte di direzione delle strutture, cosa che invece è l'esatto contrario dello spirito di tale metodologia organizzativa.

Invece, questo **raffinato strumento organizzativo** che la scienza dell'amministrazione ha elaborato negli ultimi quaranta anni, ma di cui stenta a definire i contenuti riuscendo solo ad esaltarne i pregi costituiti dalla duttilità e dalla massima valorizzazione delle risorse, costituisce una tecnica gestionale, relativamente moderna, che, nell'ambito della moderna impresa privata (particolarmente quella giapponese), ha conseguito, a volte, ottimi e rivoluzionari risultati.

**Il coordinamento ripudia non solo la dipendenza gerarchica, ma la stessa puntualità di regole giuridiche certe.**

Esso non è frutto di volontà individuale, di decisione di vertice, nasce dalla base, da tutti coloro che, per profili diversi, concorrono all'esercizio delle attività coordinate, scommettendo gran parte del suo successo sulla **spontanea e responsabile disponibilità psicologica dei soggetti coordinati ad accettare condizionamenti esterni alla propria struttura.**

Bisogna dire che il vero coordinamento è una pratica molto difficile da realizzare in un ambito, come quello della sicurezza, fortemente condizionato dallo spessore delle strutture, dalla loro diversa organizzazione e dipendenza amministrativa, dal loro diverso status giuridico, dalle secolari e gloriose tradizioni corporative, dalla fisiologica e sana concorrenzialità degli organismi, dagli interessi politici che, al di là del dettato della legge, coinvolgono non solo il Ministro dell'Interno, ma la gran parte del quadro governativo e addirittura istituzionale del Paese.

Senza considerare il fatto che solo concettualmente le funzioni di polizia di prevenzione e quelle di repressione possono riguardarsi in maniera separata, essendo, in realtà, invece, strettamente legate fra loro tanto da costituire due facce della stessa medaglia. Ed è ovvio che nessun coordinamento può realizzarsi, da parte delle Autorità di p.s., in un campo, come la repressione dei reati, devoluto alla competenza dell'Autorità giudiziaria.

Tuttavia, con il passare dei decenni, l'abilità dei Prefetti e dei Questori, l'evoluzione della normativa con ulteriori novelle legislative, una maggiore apertura mentale connessa anche al cambio generazionale dei vari attori, hanno consentito di raggiungere risultati sufficientemente efficaci, consentendo di fronteggiare le sempre maggiori pressanti richieste di sicurezza da parte dell'opinione pubblica, riuscendo a fronteggiare efficacemente fenomeni criminali e terroristici.

Altra brillante previsione della 121/81 è stata la dotazione al Dipartimento della P.S. di un potente **Centro elaborazione dati al servizio di tutte le forze di polizia** ed al quale tutte queste ultime devono esclusivamente far capo per l'immissione, la custodia, il trattamento e l'analisi delle informazioni.



La riforma ha previsto anche l'**istituzione di sale operative comuni fra le FF.OO.** che però, al momento, però, è stata limitata solo ad un'interconnessione telematica fra le sale operative provinciali di polizia e carabinieri.

Un'altra innovazione della L. 121 è stata l'istituzione del **Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, con funzione di consulenza del Ministro dell'Interno, presieduto dallo stesso Ministro e composto da un Sottosegretario all'Interno (che può anche presiedere il Comitato in caso di assenza del Ministro), dal Capo della Polizia, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, dal Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dai Direttori dei due servizi segreti Aisi e Aise

Come pure rilevante è stata l'istituzione del **Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica**, presieduto dal Prefetto e composto dal Questore e dai comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e oggi anche dal Sindaco dei comuni capoluogo, che prevede anche la possibilità per il Prefetto di far partecipare altri soggetti esterni all'Amministrazione della P.S., comportando sicuramente notevoli benefici alla trasparenza della stessa e il superamento di quella pregiudizievole condizione di estraneità che per lunghi anni ha caratterizzato l'attività di polizia.

Il **Questore**, in seno al Comitato, pur essendo solo uno dei componenti alla stessa stregua degli altri, ha sostanzialmente un **ruolo di decisivo rilievo attesa la sua qualifica di autorità tecnica di p.**

Infatti, anche in seno al Comitato non può essere ignorato che il Questore, in quanto autorità tecnico-operativa di p.s. è destinatario per legge del prosieguo dell'attività e delle decisioni prese dal Comitato sul piano strategico, trasformandole in pianificazione operativa di dettaglio e adottando le relative ordinanze.

Inoltre, il Questore è anche egli portatore della politica dipartimentale in materia di sicurezza e si muove nell'ambito delle direttive a lui rivolte dal Capo della Polizia - Direttore Generale di P.S., cioè di quel ramo principale dell'Amministrazione della P.S. di cui si serve il Ministro per l'esecuzione dei suoi poteri assoluti in materia.

**Infatti, la L. 121 ribadisce il ruolo centrale, in provincia, del prefetto e del questore**, provvedendo, anzi, ad una migliore definizione di compiti e funzioni fra i due soggetti.

La presenza in provincia di due Autorità di p.s. trova giustificazione oltre che

nella diversità delle funzioni a ciascuna assegnate, nella peculiarità dei rapporti di dipendenza per ciascuna configurati: il prefetto dipendente direttamente dal Ministro dell'Interno (e, sotto altri profili, dall'intera compagine governativa) e il questore dipendente dal Capo della Polizia e quindi dal Ministro.

Nel rapporto ministro–prefetto e ministro–capo della polizia–questore, è possibile notare come **il prefetto** viene a trovarsi come **diretto interlocutore del Ministro** e garante della congruità delle attività poste in essere dalle forze di polizia in provincia.

Viene, quindi, a delinarsi un **complesso quadro d'insieme** secondo il quale l'attuazione della politica della sicurezza compete congiuntamente allo stesso Ministro, al Capo della Polizia e a Prefetto e Questore in sede.

Il potere di sovrintendenza del Prefetto sulle attività di polizia in provincia non si limita ad un mero controllo, bensì egli ha anche i poteri di coordinamento delle stesse attività.

**Il Questore, con la L. 121 è stato confermato nel rango di Autorità, sia pure nell'ambito circoscritto alla direzione tecnico-operativa delle forze di polizia in attività di pubblica sicurezza ed è stato emancipato dalla dipendenza gerarchica dal prefetto,** al quale resta una competenza generale che dovrebbe essere, conseguentemente, individuata in senso negativo e cioè che tutto ciò che non riguarda l'aspetto gestionale tecnico–operativo dell'attività di p.s. fa capo al prefetto.

Tuttavia, un'interpretazione che specie nei primi anni Novanta ha trovato particolare consenso è che il termine “generale” abbia in questo caso significato onnicomprensivo e che, quindi, il Prefetto abbia ogni competenza, anche quella tecnico-operativa.

Tale interpretazione nasce con l'emanazione del D.L. 152/91, con il quale si è data facoltà al prefetto di incidere, stabilendo priorità e modalità operative, sui termini di impiego del personale di polizia, lasciando al Questore solo la discrezionalità sui modi di espletamento dei singoli servizi, contribuendo a rendere ancora più incerto il quadro normativo.

Tuttavia, negli ultimi anni, alcune novelle normative di primo e secondo grado rilanciano la centralità della figura del Questore attraverso la previsione del Tavolo tecnico, di nuove competenze in tema di ordine pubblico negli stadi (G.O.S., daspo, ecc.) di normativa sullo stalking e violenza di genere, di sicurezza urbana (daspo urbano), ecc.

Tutto ciò ha comportato una maggiore autonomia dell'Autorità tecnico-

operativa nel campo della sicurezza, cioè del Questore.

**Nel complesso, comunque, la L.121 detta una normativa che, lungi dall'essere perfetta, era la migliore realisticamente realizzabile.**

Di estremo rilievo è stata anche la **smilitarizzazione del Corpo delle Guardie di P.S.**, peraltro abituato a questi periodici sconvolgimenti, con la creazione di un unico organismo, **la Polizia di Stato** in cui ricomprendere le due anime dell'Amministrazione della P.S.: funzionari di p.s. e gli ex militari del Corpo (ufficiali, sottufficiali e guardie), oltre ai ruoli della polizia femminile nata agli albori degli anni '60 e anch' essa sciolta dalla L.121.

Conseguentemente venne **abolita l'Accademia della Pubblica Sicurezza** nella quale venivano formati gli Ufficiali del Corpo delle Guardie di P.S., sostituendola, per un breve periodo, con corsi quadriennali presso l'**Istituto Superiore di Polizia e**, più recentemente, con corsi biennali da far frequentare ai vincitori di concorso per funzionario di polizia con conseguimento di master universitario di II livello.

Altro aspetto di fondamentale importanza per il miglioramento della Polizia di Stato è stato la genesi dei **Sindacati di polizia**, da tempo richiesti dagli operatori del settore come esigenza di democratizzazione del comparto sicurezza.

Infine, grande rilevanza per il cambiamento è da attribuire sicuramente all'ingresso nei ruoli operativi di tutti i settori (oggi anche nei reparti mobili) di **dipendenti di sesso femminile.**

L' immissione massiva delle donne in polizia ha contribuito ad un **cambiamento di clima**, specie rispetto alla diffusa mentalità delle vecchie e più retrive gerarchie che in nome di un malcelato, inconfessabile maschilismo diffidavano del loro utilizzo.

Al riguardo occorre senz' altro dire che da un punto di vista qualitativo il personale femminile ha portato un **prezioso dato nuovo di etica professionale, di maggiore moralità** (basti comparare le statistiche relative dei poliziotti maschi inquisiti o sottoposti a procedimento disciplinare rispetto a quelle delle donne), oltre che di ottima capacità operativa.

Anzi, l'esperienza dell'ordine pubblico "in piazza" ha dimostrato che anche in alcuni servizi di ordine pubblico, particolarmente allo stadio, l'elemento femminile in polizia, quando opera con spiccata professionalità, contribuisce ad un

rasserenamento degli animi e induce quasi sempre a comportamenti non violenti particolarmente da parte delle tifoserie organizzate.

Proprio tali aspetti della riforma hanno certamente determinato un **decisivo avvicinamento reciproco fra il cittadino e un organismo di polizia** originariamente connotato in senso spiccatamente repressivo.

Basti pensare alla considerazione dell'opinione pubblica nell'immediato dopoguerra circa i famigerati Reparti Celere (i celerini di sessantottesca memoria) che già dagli anni della politica di Scelba, si erano andati caratterizzando per una particolare violenza nella tecnica operativa in caso di scioglimento di riunioni e manifestazioni, tecnica che li vedeva spesso protagonisti di micidiali cariche mediante caroselli di autoblindo, da bordo delle quali venivano utilizzati sfollagente, idranti, lacrimogeni, con conseguenze spesso funeste, come abbiamo visto nel precedente capitolo.

Anche a livello di base, oggi, **la Polizia di Stato è realmente una polizia civile, democratica**, operante sul piano della prevenzione e dell'ordine pubblico intesi come tutela e garanzia dei diritti costituzionalmente protetti e delle libertà fondamentali, della raccolta di informazioni per la sicurezza interna, delle indagini giudiziarie, del soccorso pubblico, dell'attività di formazione culturale dell'educazione alla legalità, della lotta alla violenza di genere e sul piano più generale della polizia di prossimità.

*(Articolo 24. Compiti istituzionali della Polizia di Stato: 1. La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni)*

E così è decisamente considerata dalla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, come dimostrano le indagini statistiche di settore, grazie anche all'opera autorevole e illuminata degli ultimi Capi della Polizia a cominciare dal compianto Vincenzo Parisi in poi.

Essa non è più una mera e cieca forza esecutiva manovrata per l'occupazione del territorio e la conservazione del potere costituito, tipica di una concezione militare e antica dell'azione di polizia, bensì una forza di polizia ideologicamente liberale e democratica, aperta alle istanze provenienti dall'interno della struttura e dalla società grazie anche all'apporto prezioso dei sindacati di polizia.

Naturalmente il percorso non è stato facile in termini di maggiore trasparenza, efficienza, disciplina, risorse umane, ecc.; ma è stato uno sforzo premiato da grande

successo.

**Il ruolo moderno della Polizia di Stato è sempre più intrecciato, nel bene e nel male, con la società civile e non sovrapposto ad essa.**

La **Polizia di Stato** ha assunto, cioè, il ruolo nuovo di organismo che ha come fine un'**azione al servizio del cittadino**, in sostituzione di interventi che si ponevano, nonostante i manifesti, al servizio dello Stato e della sua autorità.

Sotto questo aspetto si è realizzata una **radicale riforma della polizia** tendente a renderla **istituzione essenzialmente civile e non politica**. Probabilmente questo è l'aspetto più significativo della riforma del 1981.

La L.121, dunque, in questo senso ha operato una grande trasformazione della Polizia di Stato e dell'intero comparto sicurezza, tale da renderla, insieme alla riforma albertina del 1848, una seconda **pietra miliare del settore**.

Inoltre, negli ultimi anni, sta ancor più concretamente cambiando lo stile italiano dell'attività di polizia che da attività di controllo coordinato del territorio, attuato mediante la partecipazione di tutte le forze dell'ordine ad attività di prevenzione e repressione dei reati, si caratterizza oggi sempre più nella collaborazione fra polizia e rappresentanti delle comunità a vario livello (enti locali, associazioni di categoria, associazioni di cittadini, clero, volontariato, ecc.).

Si vuole, in altri termini e per varie ragioni, privilegiare la polizia di prevenzione realizzando quella che, con un termine oramai acquisito, si suole indicare come **polizia di prossimità**.

Una sorta di polizia proattiva, per la gente e in mezzo alla gente, già ampiamente teorizzata sul finire degli anni '80, tra gli altri, da Barbara Jankowski nel suo saggio "La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police".

La via italiana della polizia di prossimità eredita sia l'esperienza francese dell'"îlotage" (poliziotto di quartiere), peraltro datata e coronata da scarso successo, sia soprattutto, invece, l'esperienza anglosassone del **community policing** fondata sul penetrante e, in certa misura, diretto intervento dei cittadini nella politica della sicurezza, come, e solo per fare uno degli innumerevoli esempi, il "neighbourhood-watch", cioè la sorveglianza di vicinato.

Questa politica, ampiamente studiata e sperimentata specie negli Stati Uniti, ha sufficientemente dimostrato come il sostanziale, sia pure indiretto e controllato, coinvolgimento dei cittadini nella politica del mantenimento dell'ordine e della

sicurezza ha con certezza ridotto l'ansia e il senso generalizzato di insicurezza che proprio in questi ultimi anni attanaglia invece il nostro Paese.

E' indubbio, infatti, che la conoscenza diretta delle problematiche e una diretta responsabilizzazione dei cittadini nella ricerca di soluzioni produca il duplice benefico effetto di avvicinare lo stato reale e lo stato legale e di ridurre la prevenzione della gente sull'inefficienza dell'operato delle forze dell'ordine.

Il tutto si traduce in una riduzione di pedissequa richieste di maggiore presenza di poliziotti e invece in un maggiore entusiasmo e attivismo degli addetti al settore che si sentono anch'essi più accettati ed integrati nel tessuto della società civile.

Bisogna, però, soggiungere che la community policing è tuttora oggetto di ampio e articolato dibattito, specie negli U.S.A., volto a chiarirne con certezza ogni aspetto positivo o negativo, per cui sarebbe approssimativo azzardare, specie in questa sede, un giudizio assolutamente definitivo.

Una altra cosa sembra abbastanza evidente e cioè che in una prospettiva di medio - lungo periodo, la politica della sicurezza, in una parte più o meno grande delle sue attribuzioni, verrà sempre più attratta dagli enti rappresentativi di base a livello regionale e comunale e, conseguentemente, anche le strutture operative ne subiranno una parallela influenza.

Naturalmente, questi ulteriori cambiamenti avranno bisogno ancora di ulteriori, decisive modifiche normative, innanzitutto a carattere costituzionale e tempi di sedimentazione molto lunghi.