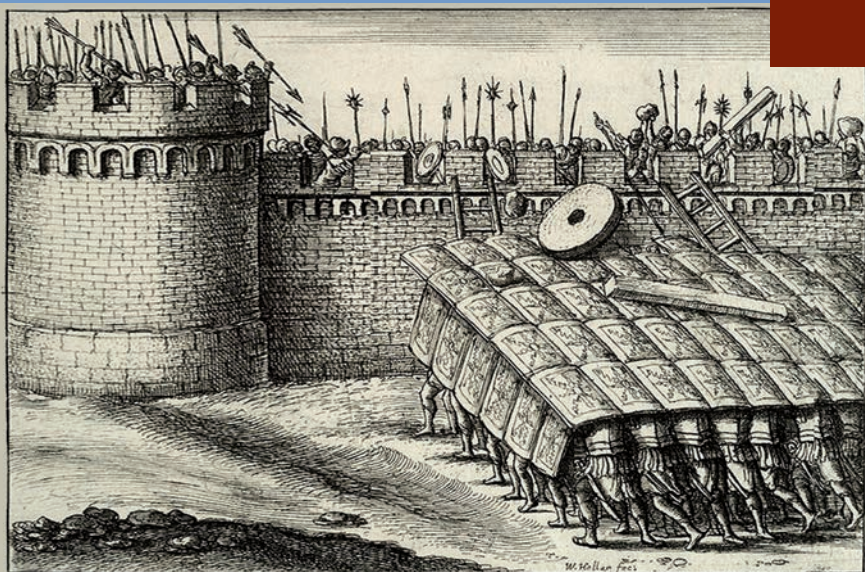


# LA POLIZIA DI STATO A TRENT'ANNI DALLA LEGGE DI RIFORMA

a cura di  
**Francesco Carrer**

**SICUREZZA  
CIVILE**



**FrancoAngeli**

## SICUREZZA CIVILE

**L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia** ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# **LA POLIZIA DI STATO A TRENT'ANNI DALLA LEGGE DI RIFORMA**

a cura di  
**Francesco Carrer**

**FrancoAngeli**

**SICUREZZA  
CIVILE**

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.  
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni  
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b> , di <i>Gaetano Giampietro</i>	pag.	7
<b>1. La Polizia dello Stato dall'Unità ad oggi</b> , di <i>Francesco Carrer</i>	»	9
<b>2. Libertà (fondamentali) e (poteri dell') autorità in una possibile riforma dell'organizzazione e dell'ordinamento di pubblica sicurezza</b> , di <i>Mauro Mancini Proietti</i>	»	69
<b>3. Un inseguimento lungo 30 anni. La Legge 121/81 e la Polizia municipale</b> , di <i>Roberto Mangiardi</i>	»	219
<b>4. L'intervista a Ennio Di Francesco</b> , a cura di <i>Francesco Carrer</i>	»	237
<b>5. Analisi in prospettiva. I risultati della ricerca</b> , di <i>Francesco Carrer</i>	»	243
<b>6. Quale limite al ruolo sindacale?</b> , di <i>Carmelo Nicola Alioto</i>	»	281
<b>7. Tra richieste di riforma e pulsioni di controriforma</b> , di <i>Enzo Marco Letizia</i>	»	303
<b>Allegato. Il questionario</b>	»	343
<b>Gli autori</b>	»	349



## *Introduzione*

La legge 1 aprile 1981, n. 121, “Nuovo ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza”, ha rappresentato, al momento della sua approvazione, un importante passo sulla strada della costruzione di una Polizia civile all’interno di un sistema ordinato e razionale di sicurezza interna. I decenni precedenti si erano caratterizzati per fenomeni molto gravi, dalle lotte sociali degli anni 50 e 60, al 68, prodromico del successivo decennio tormentato dalle violenze terroristiche.

La riforma del 1981 fu anche il risultato dei decenni precedenti, sia relativamente all’impiego fatto delle Forze di polizia da parte del potere politico, sia in relazione al tipo di vita particolarmente disagiato del personale, ulteriormente aggravato dal pesantissimo impiego dello stesso in ordine pubblico.

Malgrado le resistenze della parte più conservatrice del potere politico, che vedeva ogni apertura alle Forze di polizia dei diritti minimi previsti dalla Costituzione come un ulteriore indebolimento del sistema, fu possibile attuare in Parlamento un approfondito dibattito relativo ad aspetti fondamentali quali la smilitarizzazione e la possibile sindacalizzazione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, l’apertura della nuova Polizia civile al personale femminile a tutti i livelli, nuovi criteri per l’arruolamento e la formazione del personale, e la creazione della nuova “mitica” figura dell’ispettore, conosciuta anche fra i cittadini per i contributi della letteratura e del cinema specialistico. Tutta la riforma, e in particolare quest’ultimo aspetto, cercava di ispirarsi all’organizzazione di altre Polizie presenti nei principali Paesi vicini. Già da allora fu tentato anche di istituire la figura del “poliziotto di quartiere”, ma l’iniziativa fu giudicata troppo ardita e la sua attuazione dovette aspettare circa altri vent’anni.

Come fu scritto da qualcuno, la riforma fu il risultato di molti compromessi e, in quanto tale, riuscì a non accontentare nessuno. È possibile che la riforma, come tutte le riforme epocali - e quella fu comunque una riforma epocale - non accontentasse tutte le esigenze possibili, non cogliesse tutti gli aspetti problematici e favorisse anche dinamiche negative.

Ma, a distanza di trent'anni, possiamo dire che una comunque una buona riforma, forse la migliore che potesse essere approvata da quel Parlamento in quel momento storico.

La nuova Polizia di Stato non si sfasciò in balia dei Soviet, non rifiutò di ottemperare agli ordini dei legittimi Poteri della Repubblica e, nel corso degli anni, seppe trovare il suo posto anche in campo internazionale, spesso con punte di eccellenza riconosciute da tutti i colleghi.

A trent'anni dalla promulgazione di quella legge, l'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha ritenuto importante, e quasi ovvio, effettuare una riflessione su quel testo, sul suo funzionamento in questo periodo, sui suoi punti di eccellenza e sulle sue manchevolezze.

Ciò non solo perché i suoi iscritti sono fra i principali fruitori di questa legge, ma proprio perché in quanto tali ne hanno potuto verificare i differenti aspetti.

Volendo sintetizzare il nostro pensiero - che nel complesso emerge anche dai risultati delle riflessioni qui riportate - la 121 è nel suo complesso una buona legge, anche se, ovviamente, perfettibile come tutte le leggi umane. È certo necessario qualche miglioramento e qualche adeguamento alle esigenze di una società che si è venuta modificando negli anni e che si caratterizza per la sua sempre maggiore dinamicità.

Se un limite la legge ha dimostrato, si tratta di un limite indiretto e non a lei imputabile. Non sempre la 121 è stata applicata perfettamente e nella sua completezza, permettendo forse corse in avanti a chi ne aveva interesse.

Un aspetto che - proprio perché investiti di pesanti responsabilità all'interno della Polizia di Stato - non ci stanchiamo di sottolineare ogni volta sia opportuno, è la necessità che la sicurezza interna nel nostro Paese sia garantita in primis ed a tutto campo da Forze di polizia civili, senza se e senza ma.

Dopo le più recenti riforme in Francia, che hanno portato la Gendarmeria nazionale sotto una maggiore dipendenza da parte del ministero dell'Interno, l'Italia rimane il solo Paese nel quale una Forza di polizia militare fruisce di così tanto potere ed autonomia.

*Gaetano Giampietro*  
Presidente  
Associazione Nazionale  
Funzionari di Polizia

# *1. La Polizia dello Stato dall'Unità ad oggi*

di *Francesco Carrer*

*Il principale problema della polizia  
non sono i criminali che infrangono le leggi  
ma i governanti che le promulgano.*

Frederick von Tolla

## **1. L'organizzazione di polizia nel periodo a cavallo dell'Unità**

Volendo tracciare una breve storia della Polizia dello stato italiano, dalla sua unità ad oggi, può essere opportuno ricordare che, dal Congresso di Vienna del 1815 all'unità d'Italia, il Paese era suddiviso nelle seguenti realtà: regno di Sardegna, principato di Monaco, regno Lombardo-veneto, repubblica del canton Ticino, ducato di Parma e Piacenza (dal 1847 Guastalla al ducato di Modena e Reggio), ducato di Modena e Reggio, ducato di Massa e Carrara (fino al 1829, poi annesso al ducato di Modena), ducato di Lucca (fino al 1847, poi annesso al granducato di Toscana), granducato di Toscana, repubblica di San Marino, stato pontificio e regno delle Due Sicilie.

Come leggiamo nel contributo pubblicato sul sito del Centro studi sulla sicurezza pubblica, «Nei decenni anteriori all'unità d'Italia, non si può parlare di veri e propri Corpi di polizia: a parte i "Soldati di giustizia", istituiti il 29 dicembre 1770 da Carlo Emanuele III, la legione truppe leggere per il servizio doganale (poi divenuto Corpo delle guardie doganali - a ordinamento militare - con la legge 13 maggio 1862 n.616 che unificava le preesistenti polizie doganali dei singoli stati, e infine Guardia di finanza nel 1881, corpo che svolgeva compiti amministrativi e giudiziari in materia tributaria nel Piemonte, e il Corpo militare di polizia, fondato sempre nel regno di Sardegna da Vittorio Amedeo III nel 1791». Il Corpo delle guardie doganali era a ordinamento militare e, dopo la sua trasformazione in Guardia di finanza nel 1881, diventerà Forza armata dello Stato nel 1907.

«Le funzioni di polizia venivano prevalentemente assolte, negli Stati pre-unitari, da amministratori a carattere civile. Vero è che venivano via via organizzati corpi di polizia, come la Guardia mobile (1801) e i Carabinieri nello Stato pontificio, entrambi sul modello della gendarmeria francese, ma tali istituzioni, e per le caratteristiche organizzative e per la scarsa consistenza numerica, erano inadatte per esser impiegate autonomamente in operazioni di ordine pubblico. Fino ad allora era l'esercito a mantenere l'ordine

“costituito” negli Stati italiani, in caso di crisi politiche e di sommosse popolari. Quindi, all’esercito degli Stati pre-unitari si richiedeva oltre che di prepararsi a una guerra (difensiva od offensiva), anche di tutelare l’ordine interno. Si trattava di due compiti antitetici, ma sia i Governi che gli alti comandi militari, consapevoli dell’importanza di potersi avvalere delle truppe per la difesa dell’assetto politico-sociale, propendevano per un uso a fini prevalentemente interni dell’esercito».

Da parte sua, Zambonini scrive che, all’inizio del 1800, «nella penisola, corpi strutturati in modo analogo alla gendarmerie francese erano apparsi in quasi tutti gli stati italiani. In Piemonte con il nome di Carabinieri reali, nel regno di Napoli con quello di Gendarmeria, nello Stato pontificio con il nome di Carabinieri, nel granducato di Toscana (Carabinieri e poi Gendarmeria) e nel Lombardo-Veneto (Gendarmeria)».

Con le Regie patenti del 13 luglio 1814 Vittorio Emanuele I Re di Sardegna fondò il Corpo dei Carabinieri reali, per «vigilare sulla pubblica sicurezza, per assicurare all’interno dello Stato ed in campo, presso le regie armate, la conservazione dell’ordine e l’esecuzione delle leggi».

Il 15 ottobre 1816 fu fondato il ministero di polizia detto ministero del “buon governo”, abolito nel 1821. Il r.d. n.798 del 30 settembre 1848 firmato dal re Carlo Alberto di Savoia strutturava l’Amministrazione della sicurezza pubblica, messa sotto la responsabilità del ministro dell’Interno e fondata su un sistema di Intendenti generali (predecessori dei prefetti), questori, delegati, assessori e apparitori di Pubblica sicurezza. Amministrazione alla quale, citava l’art.1, «appartiene di vegliare e provvedere preventivamente all’ordine e all’osservanza delle leggi nell’interesse si pubblico che privato».

Il precedente 4 marzo 1848 era stata istituita la “Guardia nazionale”, sul modello di quella francese, che avrebbe dovuto controbilanciare con un corpo civile a provenienza borghese, i Carabinieri, forza militare a provenienza aristocratica. La stessa sarà sciolta nel 1870. A proposito della Guardia nazionale, altre fonti (Camposano) ne indicano la creazione il 16 marzo 1821 da parte del re Carlo Alberto, l’attivazione su tutto il territorio nazionale il 4 agosto 1861 da parte di re Vittorio Emanuele II e la soppressione il 30 giugno 1876.

Tinti elenca una serie di corpi di Polizia presenti all’inizio del 1800: «facevano parte della “forza pubblica” Carabinieri reali, Guardie di città, Guardie forestali, Guardie di finanza, Guardie carcerarie, Guardie campestri, daziarie, boschive ed altre dei Comuni».

Nel Regno delle Due Sicilie le forze di polizia erano costituite dal Corpo della Gendarmeria Reale - incaricato della tutela dell’ordine pubblico e con compiti di polizia militare e polizia giudiziaria - costituito da forze appiedate e forze a cavallo. Era strutturato su cinque battaglioni a piedi, formati da sei compagnie della forza di 4 ufficiali e 200 uomini e uno squadrone a ca-

vallo con 5 ufficiali e 130 uomini. Il Corpo fu sciolto nel 1848 e conflui parzialmente nei Carabinieri a piedi. Solo in Sicilia esistevano anche le Compagnie d'Armi, derivazione delle guardie baronali dell'epoca feudale, che affiancavano la Gendarmeria nella tutela dell'ordine pubblico e nella vigilanza delle aree extraurbane. Ricordiamo infine la Guardia Civica, corrispondente all'attuale Polizia Municipale, con competenze limitate ai singoli comuni, le Guardie di Sicurezza interna e le Guardie urbane. Gli ultimi due corpi erano formati da cittadini di ogni estrazione sociale di età compresa fra i 24 e i 50 anni, che avessero dimostrato un'assoluta fedeltà al sovrano ed un comportamento irreprensibile. Erano tenuti a effettuate periodici addestramenti ed erano impiegati solo in caso di necessità.

Con la legge n.798 del 30 settembre 1848 il re Carlo Alberto creava un'Amministrazione di Sicurezza pubblica «alla quale appartiene di vegliare e provvedere preventivamente all'ordine e all'osservanza delle leggi nell'interesse sì pubblico che privato. [...] La Sicurezza pubblica è affidata, sotto l'immediata dipendenza dell'Intendente generale, ad un Questore, il quale è coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di pubblica Sicurezza».

Il «Corpo delle guardie di Pubblica sicurezza» nacque nel regno di Sardegna nel 1852, con legge n.1404 dell'11 luglio, che - regnante Vittorio Emanuele II e presidente del consiglio Massimo D'Azeglio - ne sanciva lo status di corpo civile organizzato militarmente. Al Corpo venivano affidati compiti di mantenimento dell'ordine, della tranquillità, della sicurezza pubblica, di vigilanza su oziosi, vagabondi, donne di malaffare, recidivi, giocatori eccetera, con funzioni di polizia urbana, mentre i carabinieri mantenevano la caratteristica di polizia militare e di polizia rurale. Nella stessa occasione veniva istituzionalizzata la figura del questore.

Nel 1859 fu creata la figura del governatore, «rappresentante in sede locale del potere esecutivo» (D'Orsi). Nel 1861 queste figure presero il titolo di prefetti ed assunsero la gran parte delle funzioni che manterranno per oltre cent'anni. «Il prefetto fin dai suoi esordi è il rappresentante in sede locale del potere esecutivo in generale [...], pur tuttavia ricopre una carica speciale e specifica: il supremo potere di polizia nella provincia» (D'Orsi).

Il r.d. n.255 del 9 ottobre 1861 creò la Direzione generale della Pubblica sicurezza, ridimensionata a Divisione l'anno successivo e riportata a dignità di Direzione generale il 3 luglio 1887 con r.d. n.4707.

Come scrive Camposano, «gli anni che seguirono la proclamazione dell'Unità d'Italia furono anche caratterizzati da seri perturbamenti dell'ordine pubblico [...] furono emanate leggi durissime e liberticide. A Polizia, Carabinieri ed Esercito, ancorché maltrattati, disorganizzati e con pochi mezzi, toccò il difficile compito di ristabilire l'ordine ad ogni costo. Per far fronte a questa emergenza, la valutazione oculata del personale da impiegare avrebbe potuto essere l'arma vincente per riuscire a fondare saldamente

il nuovo istituto di polizia, ma la limitatezza delle risorse, unita alla scarsa lungimiranza ed energia dei politici, impedirono che dopo l'Unità il reclutamento nella ps avvenisse in maniera ponderata e selettiva».

Dopo l'unità d'Italia il "Corpo delle guardie di pubblica sicurezza" mantenne status e denominazione fino al 21 dicembre 1890, data in cui, con legge n.7321, assunse quella di "Corpo delle guardie di città", conservando la dipendenza dallo Stato centrale. «Con tale legge si tentò di unificare in un unico corpo le guardie di P.S. e le guardie comunali allo scopo di evitare lo spreco e la dispersione connesse alla presenza di due diversi corpi nella città. I Comuni, però, avvertendo la legge come un attentato alla loro autonomia, la osteggiarono fortemente, così che di essa non rimase che l'articolo 19, "per il quale il ministro dell'Interno, per gravi motivi di ordine pubblico, avrebbe potuto sopprimere in un Comune la guardia comunale, affidandone le funzioni alle guardie di città"» (Centro studi sulla sicurezza pubblica).

Prima di proseguire con la storia delle forze di polizia del neonato Paese, può essere interessante evidenziare come certe situazioni fossero già presenti pochi anni dopo l'unità, riportando una descrizione di Federico Giorio, ex delegato di pubblica sicurezza. «La Questura italiana ha l'odiosità di ogni polizia senza averne i meriti ed è solo ingorda di lucro e di vizi, ma non si cura punto di servire il pubblico, di difenderlo dai veri barabba della falsa borghesia, classe di cittadini che ben pochi conoscono. Non sono le migliaia di arresti figuranti nelle statistiche che costituiscono un merito, ma la scoperta dei grossi misfatti. Confrontiamo le operazioni delle Polizie degli altri Stati, e vedremo che in essi ben raramente un grosso crimine resta nascosto; ma in Italia succede diversamente. [...] Il contingente massimo degli arresti operati dalla Questura è fornito dagli oziosi, vagabondi e sospetti in genere. [...] Esaminando attentamente gli arresti e gli arrestati della Polizia si trova che la massima fattrice della delinquenza è l'istessa Polizia. Negli altri Stati, perfino nell'Austria, non si arresta così ad arbitrio ed a casaccio come si fa in Italia. Gli è perciò che nelle statistiche dei delinquenti la nostra nazione avrà sempre un triste primato! Quando si arriva al punto di tollerare un comandante che commina l'arresto alla guardia di P.S. che non opera arresti, non è da stupirsi del numero spaventevole d'infelici che entrano nelle carceri giudiziarie».

Marius - pseudonimo con il quale un funzionario di polizia di alto rango tra fine 1800 ed inizio 1900 ha pubblicato una serie di considerazioni su quell'organizzazione - considera che l'atteggiamento dei cittadini nei riguardi della polizia del nuovo Stato abbia origini lontane: «Le vecchie polizie - la borbonica, la toscana, l'austriaca eccetera - furono mescolate in un cibreo: ai difetti delle une si accumularono i difetti delle altre. La Polizia unificata continuò, pertanto, ad essere, nel giudizio e nella tradizione dei cittadini, quello che erano le vecchie polizie».

Il r.d. n.409 del 21 agosto 1901 stabilì il “Testo unico delle leggi sugli ufficiali ed agenti di P.S.”. «Il Testo unico portò con sé i due regolamenti per i funzionari ed impiegati di P.S. (12 dicembre 1901, n.512) e per il Corpo delle guardie di città (pari data, n.513); tra le innovazioni contenute, veniva tolta la antica distinzione in categorie degli ufficiali di P.S. e introdotta quella in ufficiali di P.S. e impiegati d’ordine, con mansioni definite di più basso livello» (Tinti).

Per quanto riguarda le polizie militari, come scrive Canosa, «all’atto della costituzione del regno d’Italia, con un regio decreto del 14 gennaio 1861, venivano immessi nel corpo dei Carabinieri reali tutti i corpi militari ai quali era in precedenza affidata la pubblica sicurezza nelle varie province. L’organico dei carabinieri veniva fissato per decreto in 18.461 uomini». Gli organici aumentarono, passando ai 25.000 del 1893 e ai 60.000 del 1919 (r.d. del 2 ottobre). Nel 1907 il “Corpo delle guardie di città” disponeva di una forza di poco superiore ai 10.000 uomini.

Per verificare come certi problemi, spesso vanamente affrontati ancora ai nostri giorni, già tali fossero al momento dell’unificazione del Regno, possiamo ricordare alcuni significativi contributi.

Paloscia e Sgalla scrivono che «il problema di una direttiva unitaria per le forze di polizia era stato posto nel 1867 da Bettino Ricasoli. In quell’anno una sua lettera ai prefetti, richiamando la legge sulla polizia del 20 marzo 1865, raccomandava fermamente l’osservanza del principio che Pubblica sicurezza e Carabinieri non dovevano costituire “polizie diverse”». Altrettanto interessanti sono, a mio avviso, i testi riportati nella raccolta parlamentare degli anni relativi alla legge di riforma 1 aprile 1881 n.121. Il 21 gennaio 1899 l’on. Astengo dichiarava in parlamento che «tutte le volte che vuol farsi innovazione, si chiamano nell’amministrazione della pubblica sicurezza dei dilettanti; ciò significa non avere coscienza dello svolgersi dei diritti dei cittadini e delle istituzioni stesse. La polizia civile è la reietta delle amministrazioni, fra le quali essa trovasi quasi come tollerata». Pochi mesi dopo, il 21 dicembre 1900, al Senato, il relatore sul bilancio diceva: «finché la Direzione generale non sarà composta esclusivamente da funzionari di pubblica sicurezza non avrete mai una seria e completa amministrazione: bisogna che la Direzione generale sia carne della loro carne e che il personale sia autonomo e, quindi, veramente responsabile».

A riprova che la pubblica sicurezza fosse nata già vecchia, l’anonimo Marius scriveva negli stessi anni che «In Italia è la Pubblica Sicurezza che ha il privilegio delle idee antiche: essa non cambia o cambia molto poco. [...] Le sue funzioni sono tarde e impacciate [...] sono disordinate, cioè difformi, e spesso contraddittorie. [...] Tutti sentono l’acuto bisogno di una riforma della Pubblica Sicurezza, perché tutti sanno che essa è un corpo profondamente malato».

Poco dopo la fine della prima guerra mondiale, la polizia fu interessata da nuovi cambiamenti. Con il regio decreto 14 agosto 1919 n.1442 fu istituito il Corpo di agenti di investigazione e con quello del 2 ottobre 1919, n.1790 fu creata la Regia guardia per la pubblica sicurezza, forte di 25.000 uomini, in cui fu inquadrato il personale del Corpo delle guardie di città, soppresso contestualmente. Nel 1921 le Guardie regie erano 40.000 e i Carabinieri 65.000. La “Regia guardia per la pubblica sicurezza” fu soppressa da Mussolini alcuni mesi dopo la marcia su Roma, con decreto del 31 dicembre 1922 n.1680. Il decreto ministeriale del 23 marzo 1923 a firma di Mussolini quale ministro dell’Interno istituiva il “Ruolo specializzato dei Carabinieri Reali”, “per i servizi tecnici, di vigilanza e di indagine in abiti civili” che ebbe un’esistenza molto breve e il cui regolamento si può presupporre sia rimasto in molte sue parti solo sulla carta (Quilichini). L’organico prevedeva 108 ufficiali, 7.000 sottufficiali e 5.000 appuntati e carabinieri - tutti provenienti dalla soppressa Guardia Regia e dagli Agenti Investigativi - divisi in tre specializzazioni: Inquirenti, Vigilanti e Tecnici.

Dopo l’avvento del fascismo bisogna segnalare la creazione, con r.d. n.31 del 14 gennaio 1923, della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (MVSN). «Istituzionalizzando le squadracce, si tendeva a neutralizzarle in quanto possibili strumenti di potere alternativo a quello del duce, trasformando così lo squadristo in una rigida organizzazione gerarchizzata a direzione unitaria» (D’Orsi).

Il r.d. n.2395 dell’11 novembre 1923 modificava la denominazione di Direttore generale della Pubblica Sicurezza in quella di Intendente Generale della Polizia, riportata dal r.d. n.2908 del 20 dicembre 1923 a quella di Capo della Polizia Direttore generale della Pubblica Sicurezza.

Il regio decreto 2 aprile 1925, n.382 scioglieva il “Ruolo specializzato dei Carabinieri Reali” e ricostituiva la “Regia guardia per la pubblica sicurezza” con la nuova denominazione di “Corpo degli agenti di pubblica sicurezza”, a status civile e organizzazione militare. Il carattere militare fu confermato dal regolamento approvato con r.d. 17 gennaio 1926 n.596. Il decreto del 31 dicembre 1922 sanciva anche la soppressione del Corpo di agenti di investigazione. «Il Corpo degli agenti di P.S. riprendeva i suoi antichi compiti in virtù del rafforzamento del ruolo del prefetto; rafforzamento attuato attraverso il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (approvato con r.d. n.773 del 18 giugno 1931), il Testo unico delle leggi provinciali e comunali (approvato con r.d. 3 marzo 1934 n.383) e con il Regolamento d’attuazione del Tulps (approvato con r.d. n.635 del 6 maggio 1940). Sempre nel 1926, con r.d.l. 18 marzo 1926 n.625 era stata istituita a Roma una Divisione speciale di polizia, il cui regolamento venne poi adottato anche per Napoli con r.d.l. 9 marzo 1936 n.472, con conseguente soppressione, in entrambe le città, dei rispettivi corpi dei vigili urbani» (Centro studi sulla sicurezza pubblica).

È interessante, a proposito del riordinamento della Pubblica sicurezza, la comparazione rispetto ad altre realtà europee effettuata a fine 1800 da Codronchi. «La prima questione riguarda l'ordinamento. E qui spontanea si presenta la domanda se gli agenti debbano essere ordinati militarmente. La risposta negativa non è meno spontanea. In tutti gli stati d'Europa si sono istituiti degli agenti civili per affidare loro la polizia delle città. I gendarmi, i carabinieri sono utilissimi nelle campagne, nella lotta contro i briganti e malandrini; e se noi avessimo le città difese da agenti civili numerosi potremmo mandare tutti i carabinieri nelle campagne per distruggere tutto il malandrinaggio che purtroppo rifiorisce in molte province. L'agente civile nelle città, l'agente militare nelle campagne: è questo un assioma in fatto di polizia. Eppure noi nulla abbiamo saputo fare di meglio che sostituire ai carabinieri degli agenti civili ordinati militarmente, colla ferma obbligatoria, colla disciplina militare, colla caserma, col celibato obbligatorio [...] L'ordinamento vigente ha il merito della originalità; fu inventato in Italia, ma non venne imitato da nessuno; la prova infelice non incoraggiò nessun altro Stato ad assimilarcelo». Lo stesso autore allargava la comparazione riferendosi agli organici, ed evidenziando come in tutta Italia ci fossero 5.000 agenti di pubblica sicurezza, mentre nella sola Parigi quasi 10.000 ed a Londra 15.000.

Nel discorso alla Camera del 26 maggio 1927 Mussolini tracciava un bilancio degli organici delle forze di polizia: 60.000 carabinieri, 15.000 agenti di polizia, 5.000 metropolitani, 10.000 in quelle che oggi sono le "specialità" (ferroviaria, portuale, postelegrafonica, stradale, confinaria e forestale). «Calcolo che il regime ha un complesso di centomila uomini come forze di polizia». Come riporta D'Orsi, la Pubblica Sicurezza sarebbe passata dai 17.565 uomini nel 1938 ai 25.059 nel 1942 ai 31.900 nel 1943 ai 51.367 nel 1946. Nel 1945 (d.l.it. 13 febbraio n.43) il Corpo degli agenti di Pubblica Sicurezza accoglieva nelle proprie fila il personale della PAI (Polizia dell'Africa italiana), soppressa con d.l.it. 15 febbraio 1945 n.43. Il primo marzo 1944 appartenevano all'Arma dei carabinieri 790 ufficiali, 8.253 sottufficiali e 35.155 appuntati e carabinieri per un totale di 44.198 uomini.

Dopo l'arresto di Mussolini, il governo Badoglio militarizzò il Corpo il 31 luglio 1943 con il d.l. 31 luglio 1943 n.687, e ne cambiò ulteriormente il nome in "Corpo delle Guardie di Pubblica sicurezza" con d.l.it. del 2 novembre 1944 n.365. La militarizzazione del 1943, motivata con lo stato di guerra dell'Italia, fu confermata nel 1949, con la conversione in legge dei Decreti luogotenenziali del 1944 e del 1945. «Evidentemente», scrive Lehner, «si voleva una polizia intesa come forza meramente repressiva e come massa d'urto contro la classe operaia e contadina e i partiti di sinistra». Secondo l'opinione di questo autore - un'opinione certo politicamente di parte e storicamente datata, ma, comunque, degna di considerazione - «la scelta

di militarizzare o no un corpo di polizia non è una questione estetica e neppure di disciplina interna, ma riguarda l'uso "esterno". Se il fine è quello di combattere la criminalità, allora la polizia non può che essere "civile"; se, invece, il reale scopo consiste solamente nel "mantenere l'ordine pubblico", ovvero, nell'impedire la "protesta", è preferibile la truppa con le stellette, non importa se preparata professionalmente e capace di trovare indizi e prove».

In determinati periodi storici e in specifiche situazioni, la decisione, tutta politica, di disporre per l'ordine pubblico di corpi di polizia esclusivamente militari, se può assicurare i decisori, può aver contribuito ad aumentare il distacco fra i cittadini e le forze di polizia stesse, certo soprattutto in rapporto alle modalità di impiego di queste forze.

«Alla base del fallimento di ogni tentativo di riconciliazione tra Polizia e società civile negli anni fino alla riforma era il fatto che la gestione dell'ordine pubblico restava ancorata a strategie nelle quali il Viminale seguiva gli indirizzi delle forze armate: gli uomini della Celere erano addestrati da ufficiali dalla mentalità militare, e questi ultimi erano incoraggiati dagli stessi vertici del Ministero ad impiegare i reparti come forza di controguerriglia» (Tinti).

Dobbiamo ricordare che per tutto il secolo precedente l'ordine pubblico era stato garantito in tutta Europa dall'esercito in funzione essenzialmente repressiva. Proprio per questo motivo, già nel 1828, Robert Peel presentò al Parlamento inglese un progetto di legge per costituire una polizia civile, disarmata e al servizio dei cittadini, con i quali auspicava la massima collaborazione. L'intenzione di creare un nuovo rapporto con i cittadini e di interrompere la spirale di interventi violenti era tale che Peel, per dare un segnale di rottura anche esteriore con il passato, volle che la nuova polizia civile fosse non solo disarmata ma vestisse un'uniforme blu, ben diversa e riconoscibile rispetto alle uniformi kaki dell'esercito.

## **2. Dalla monarchia alla repubblica**

Se il periodo immediatamente successivo all'8 settembre 1943 fu particolarmente caotico e complesso prima della ristrutturazione di una qualche parvenza d'ordine, si può ben comprendere che quello successivo al 25 aprile 1945 lo sia stato altrettanto non solo per le Forze armate e quelle di polizia, ma per l'Italia nella sua globalità.

Per avere uno spaccato della realtà di quel periodo può essere interessante leggere la relazione di servizio redatta da Giorgio Agosti, questore di Torino, al Capo della Polizia nel novembre 1945.

Circa un anno dopo, al culmine di questa fase, il 2 giugno 1946 ebbe luogo il referendum istituzionale monarchia-repubblica.

Nel periodo successivo anche la polizia cercò di darsi una riforma che ne assicurasse una maggiore operatività e migliori condizioni di vita per i suoi appartenenti. Sannino riporta un documento del febbraio 1947 contenente una serie di rivendicazioni che contribuiscono a delineare lo spaccato dell'istituzione dell'epoca e che, in gran parte, si ritroveranno oltre venti anni dopo nel "libro bianco" del 1976 redatto da poliziotti genovesi.

Al Presidente dell'Assemblea Costituente Roma  
Alla Conf. gen. italiana del lavoro Roma  
Alla Conf. gen. italiana del lavoro Genova

Le forze della pubblica sicurezza di Roma e di tutte le questure della Repubblica vogliono far conoscere alle autorità competenti ed alla CGIL il seguente memoriale:

L'Assemblea Costituente che dopo i risultati del 2 giugno sta per dare allo Stato italiano un nuovo ordinamento democratico che dovrà rappresentare per ogni categoria di cittadini e di lavoratori la possibilità di far sentire le proprie esigenze e portare alla soluzione i propri problemi sembra voler dimenticare una categoria di cittadini non trascurabile, che sono le forze della PS. Quali sono le esigenze, quali sono i problemi delle forze di PS che ammontano a molte decine di migliaia che costituiscono una indispensabile ed attiva categoria di lavoratori?

Visto e considerato che, sia da parte dei superiori diretti che delle autorità competenti non si è avuta mai alcuna iniziativa diretta a portare un minimo di beneficio al corpo degli agenti, gli stessi si propongono di presentare ed agitare le seguenti rivendicazioni:

- 1 - Dare al corpo un completo assetto civile togliendolo dalla situazione confusa in cui si trova.
- 2 - Le forze di PS chiedono di costituirsi in sindacato di categoria perché siano riconosciuti loro i diritti morali, materiali ed economici.
- 3 - Promulgare un nuovo regolamento organico del corpo aggiornato e veramente democratico che sia mezzo efficace per reprimere ogni malcostume e corruzione. Commissioni democraticamente elette debbono affiancare le azioni del comando tendente al miglioramento delle condizioni di assistenza, di igiene e della cultura degli agenti.
- 4 - Gli agenti di polizia debbono essere considerati a tutti gli effetti impiegati di concetto (gruppo C) categoria X; ad essi verrà corrisposta una indennità di servizio adeguata al loro lavoro notturno e diurno al quale sono chiamati a svolgere;
- 5 - Dare a tutti gli agenti al compimento del 6° anno di servizio la possibilità di accedere ai gradi superiori senza limiti di età e pregiudizio del titolo di studio, tenendo conto che al grado superiore possono aspirare il 50 per cento per anzianità e 50 per cento per titolo acquisito.
- 6 - L'agente di polizia non deve mai essere adibito a mansioni di servilismo ma deve espletare il proprio dovere per cui è stato arruolato, perché tale servilismo non onora ma disonora gli stessi superiori che lo obbligano a tali mansioni screditando tutto il corpo davanti ai cittadini.

7 - L'agente di polizia dev'essere arruolato a vent'anni d'età, e compiuti i 30 anni di servizio e raggiunta l'età di 50 anni, dovrà essere collocato a riposo. Sei mesi prima del collocamento a riposo debbono essere espletate le pratiche per la pensione, al fine di evitare che la gente si trovi per circa un anno senza possibilità di vivere come accade nell'attuale ordinamento.

8 - Migliorare il trattamento economico, indennità di presenza, di trasferta o di alloggio in modo di adeguarlo all'attuale costo della vita. Tenere presente in questi miglioramenti che il servizio è quanto mai gravoso, spesso senza limiti e riposo settimanale.

9 - Adibire al servizio sedentario gli agenti mutilati di guerra, mutilati in servizio e a causa del servizio, sempreché gli agenti mutilati siano collocabili.

10 - Abbassare il limite di età dai 28 ai 25 anni per il matrimonio, e fornire ad ognuno la possibilità di mantenere dignitosamente la propria famiglia, aumentando gli assegni familiari.

11 - Estendere effettivamente agli agenti il beneficio delle case popolari dell'Incis.

12 - Tenere conto per quanto possibile delle richieste di destinazione per stabilire il proprio avvicinamento a casa dopo tre anni di servizio.

13 - Organizzare l'assistenza sanitaria in modo efficiente sia agli agenti che alle loro famiglie, mantenere durante il periodo di degenza e di convalescenza gli assegni tutti e non solo l'indennità di presenza anche quando la malattia non dipende da cause di servizio.

14 - All'agente di polizia civile che durante il servizio commette mancanze disciplinari non si debbono infliggere punizioni umilianti rinchiudendolo in camera di punizione ma va punito con punti di demerito oppure con una percentuale ritenuta sulla busta paga.

Roma, lì 27 febbraio 1947

Gli Agenti democratici

Il 6 marzo 1947 il colonnello E.J. Bye della Commissione alleata di controllo (ACC) - successivamente Commissione alleata (AC), istituita il 10 novembre 1943 in attuazione dell'art.37 dell'armistizio firmato dal governo italiano il 23 settembre 1943 - redasse una relazione sulla realtà della polizia italiana indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri. Per avere un'idea obiettiva della situazione del personale in quel periodo, può essere utile leggere cosa scriveva a questo proposito l'ufficiale.

Non esiste un giorno di riposo settimanale per alcun impiegato di polizia, inoltre, come spesso avviene, all'agente viene chiesto di prolungare il suo orario di servizio oltre le normali otto ore, senza pagamento di lavoro straordinario né possibilità di conguaglio delle ore lavorative. Prevista una licenza di trenta giorni per qualsiasi grado a discrezione del questore [...] Ciascun organismo di polizia persegue i suoi compiti generali del tutto indipendentemente dagli altri [...] Gli agenti di pubblica sicurezza desidererebbero i benefici di migliori condizioni di equipaggiamento, di armamento e soprattutto, del vestiario e delle razioni di viveri di cui godono i carabinieri. Nella totalità del Paese esistono,

facendo un calcolo approssimativo, circa 200.000 uomini che prestano servizio di polizia. [...] con tale numero di uomini è difficile comprendere come mai il servizio di polizia non sia notevolmente più alto [...] Non esiste alcuna organizzazione assistenziale di nessun tipo [...] uno dei principali difetti è quello dei reparti costituiti su basi militari per l'impiego degli uomini in massa: ciò distrugge il senso di iniziativa e di responsabilità individuale che la coscienza dei propri doveri e poteri legali dovrebbe sviluppare in ciascun membro quale custode dell'ordine pubblico e come amico e servitore del pubblico [...] Molti agenti vengono impiegati in qualità di inservienti nelle Prefetture. [...] Paghe e stipendi della Polizia sono senza dubbio inadeguati e ciò non può attrarre verso la Polizia le classi migliori e costituisce un incentivo alla corruzione [...] eppure nessun altro servizio pubblico dovrebbe quanto questo esserne esente e godere la massima stima del pubblico [...] Le caserme d'alloggio per gli agenti non coniugati hanno un aspetto primitivo senza alcuna comodità, ai coniugati vien dato un assegno alloggio sufficiente per l'affitto di un appartamento di infima categoria [...] l'Amministrazione della pubblica sicurezza invece di essere nelle mani di funzionari tecnici della Polizia è diretta da capi nominati con criteri politici i quali, in pratica, sono privi di qualsiasi esperienza tecnica di polizia e che, sebbene possano avere l'intenzione (e probabilmente l'hanno) di assolvere il loro compito con il massimo delle loro capacità, non possono non tener conto dell'eventualità di essere sostituiti a capriccio del partito politico dominante e che il loro successo nella carriera al Ministero è legato al personale asservimento ai politici. Inoltre, nelle province, tutte le forze di polizia sono sotto la giurisdizione del prefetto, il quale non ha alcuna esperienza in materia. [...] Riorganizzazione della polizia su basi regionali, con capi di ogni regione autorizzati a provvedere direttamente all'arruolamento; riconoscimento del diritto al giorno di riposo settimanale e al pagamento del lavoro straordinario; costituzione di un comitato rappresentativo con la funzione di far conoscere ai massimi gradi delle gerarchie i problemi attinenti al benessere degli uomini del Corpo. [...] Nelle zone cittadine si dovrebbe cercare in ogni modo di sostituire il fucile e il moschetto con uno sfollagente, il quale è molto più efficace per disperdere un assembramento di gente che non il fuoco di armi letali, che possono provocare incidenti mortali. Di fatto, nell'aver a che fare con la folla, un fucile o un moschetto rappresentano piuttosto un impedimento che un aiuto [...] è opportuno e urgente che le sciabole di cui è fornita la polizia a cavallo siano sostituite con lunghi sfollagente. Le pistole, in quanto possano essere necessarie in caso di emergenza, è meglio averle depositate in un posto di polizia, piuttosto che lasciarle portare dagli agenti in servizio di ordine pubblico.

Il diritto ad almeno mezza giornata di riposo nei giorni festivi sarà concesso nel 1953 dal ministro dell'Interno Amintore Fanfani.

Se non aumentavano i diritti del personale, crescevano peraltro gli effettivi di polizia: nel 1948 il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza conta 68.378 uomini e nel 1949 75.604, mentre gli organici dei Carabinieri e della Guardia di finanza raggiungono le 180.000 unità complessive.