



La sostituzione del prefetto di Milano Ettore Troilo (a destra nella foto, con alcuni giornalisti) nel novembre 1947, fa attraversare al Paese una delle giornate più difficili per l'ordine pubblico, contrapponendo l'ala estremista del Pci e il ministro dell'Interno Mario Scelba.

## Dalla crisi dell'ordine pubblico al consolidamento della democrazia

Verso lo scorcio del tormentato 1947, alla fine di novembre, viene vissuta dal Paese una delle giornate più difficili per l'ordine pubblico. Il giorno 28 i quotidiani annunciano la sostituzione del prefetto di Milano, Ettore Troilo, che era stato valoroso comandante della brigata partigiana "Maiella", leggendaria per la disciplina. Subito sciopero generale a Milano; la Prefettura è occupata da ex partigiani. Il Governo reagisce affidando i poteri prefettizi al comandante militare della piazza di Milano. Si dimettono il

## Dalla crisi dell'ordine pubblico

di Annibale Paloscia

sindaco di Milano e i vertici di 156 amministrazioni locali della Lombardia. Il ministro dell'Interno Scelba riferisce all'Assemblea costituente che era stato lo stesso prefetto Troilo a chiedere il trasferimento ad un altro incarico e che il Governo, considerando i suoi meriti, aveva deciso di offrirgli una responsabilità diplomatica. Ottenuta da Troilo l'accettazione del nuovo incarico il Governo

aveva designato per Milano il prefetto Ciotola ed aveva fissato la data dell'insediamento per il 6 dicembre. Scelba si lamenta che i giornali milanesi dando la notizia della sostituzione di Troilo, ma non quella della sua nuova destinazione, ne abbiano influenzato negativamente l'interpretazione da parte della pubblica opinione. Poi passa alla cronaca della drammatica giornata: «Alle 10 le maestranze abbandonavano il lavoro per fare una manifestazione di solidarietà e di protesta per la sostituzione considerata un atto offensivo verso il prefetto Troilo... alle 12,30 una telefonata dell'on. Giancarlo Paietta all'on. Andreotti annunciava che un comitato cittadino aveva assunto i poteri prefettizi a

Milano, occupato la Prefettura di Milano insieme ai partigiani e che tutti i funzionari erano stati allontanati... al mio capo di gabinetto, che telefonava alla Prefettura di Milano per avere notizie, rispondeva l'on. Paietta... e avendo il mio capo di gabinetto chiesto notizie del vice prefetto, perché del prefetto Troilo non si conosceva quale fosse la situazione personale, personalmente l'on. Paietta rispondeva che il vice prefetto era dimissionario e che il capo di gabinetto si era allontanato... Il sindaco di Milano si era dimesso e ne aveva dato comunicazione al comandante del presidio di Milano... Di fronte alla mancanza di un'autorità prefettizia e di fronte al fatto che non c'era altra autorità civile... data la situazione grave che si



Un manifesto che annuncia il 2° Congresso nazionale della Dc. A sinistra, manifesti del Psi e del Pci stampati in occasione della campagna elettorale per le amministrative del 1947 che, come abbiamo visto nel numero scorso, si risolsero in Sicilia con un imprevisto quanto clamoroso successo delle liste del popolo.

presentava per l'ordine pubblico, il Governo d'intesa col Comando militare, decise di affidare al generale comandante la divisione "Legnano" l'incarico di assumere i poteri prefettizi nella città di Milano». La crisi è una delle più gravi per l'ordine pubblico, nella storia della giovane democrazia. Fortunatamente si risolve prima di sera. Alle 17 il prefetto Troilo torna in Prefettura, da dove telegrafa al ministro Scelba e gli dice: «So-

no qui in piena libertà e in attesa dell'arrivo del sottosegretario Marazza. Ordine pubblico normale, nonostante lo sciopero generale in atto». Dopo aver verificato che Troilo era veramente in Prefettura, Scelba comunica al generale della "Legnano" di non dare corso alla sostituzione del prefetto perché «per noi prefetto di Milano fino al 6 dicembre, è il prefetto Troilo».

Troilo diffonde una dichiarazione in cui spiega che secondo l'accordo preso con il Governo doveva lasciare Milano solo dopo la nomina a capo della sezione stampa presso la delegazione italiana dell'Onu e che si era anche convenuto che il nome del prefetto chiamato a sostituirlo «sarebbe stato concertato di comune accordo». Nel dibattito all'Assemblea costituente Parri rivolge un appello a salvare l'avvenire dell'Italia. Egli rimprovera al Governo «un errore di

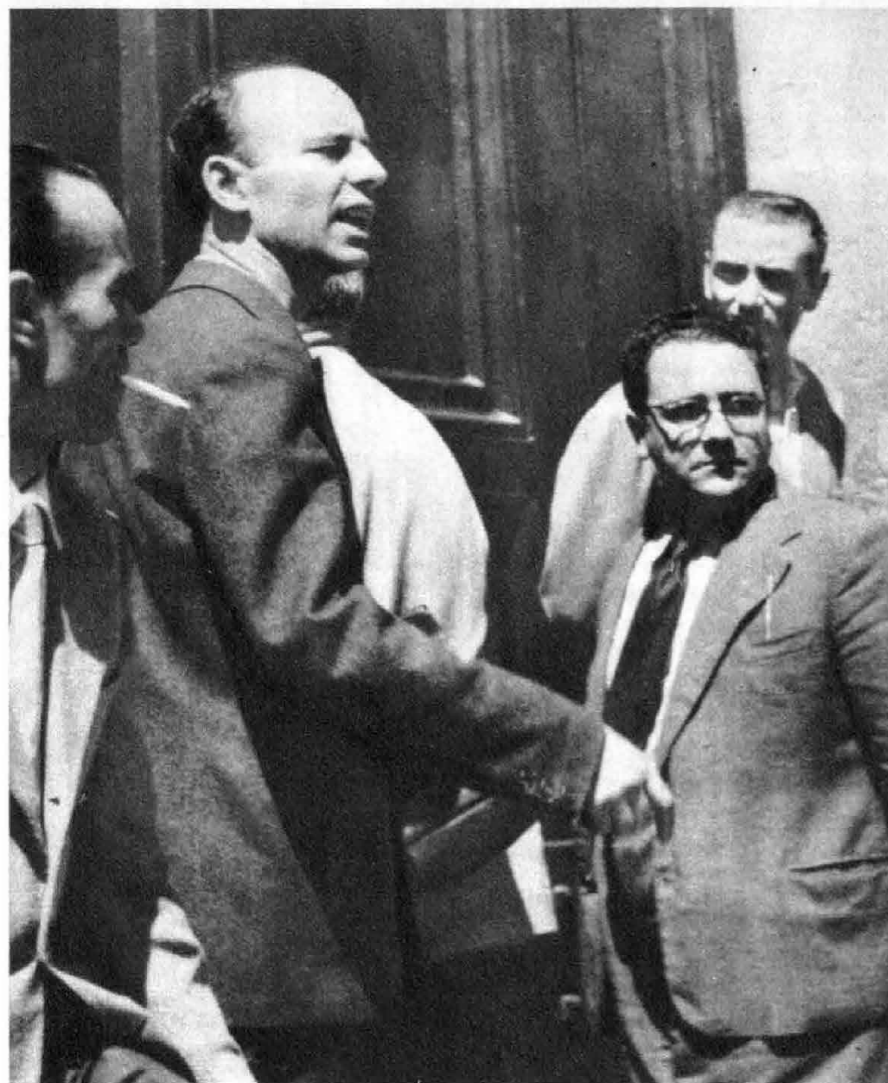


## Dalla crisi

valutazione di quella che è l'effettiva situazione psicologica del popolo di Milano», ma insieme sottolinea che «la reazione della parte popolare ha passato i limiti del legittimo... ha assunto modi e forme che sono oggettivamente pericolosi per tutti i partiti, che qualunque partito si ponga come partito di Governo deve giudicare pericolosi». Invita tutti i partiti a considerare a fondo il problema «della stessa possibilità di un Governo, e della paralisi quindi della vita pubblica e, più in là ancora, della scelta tra un regime bulgaro o un regime greco». Conclude con l'appello alla convivenza civile «perché dall'approfondimento, già arrivato al limite, del fossato, saremmo noi stessi travolti».

L'ordine pubblico in quella fine di anno, mostrando un Paese quasi sull'orlo della guerra civile — anche in dicembre avvengono gravi disordini in Sicilia

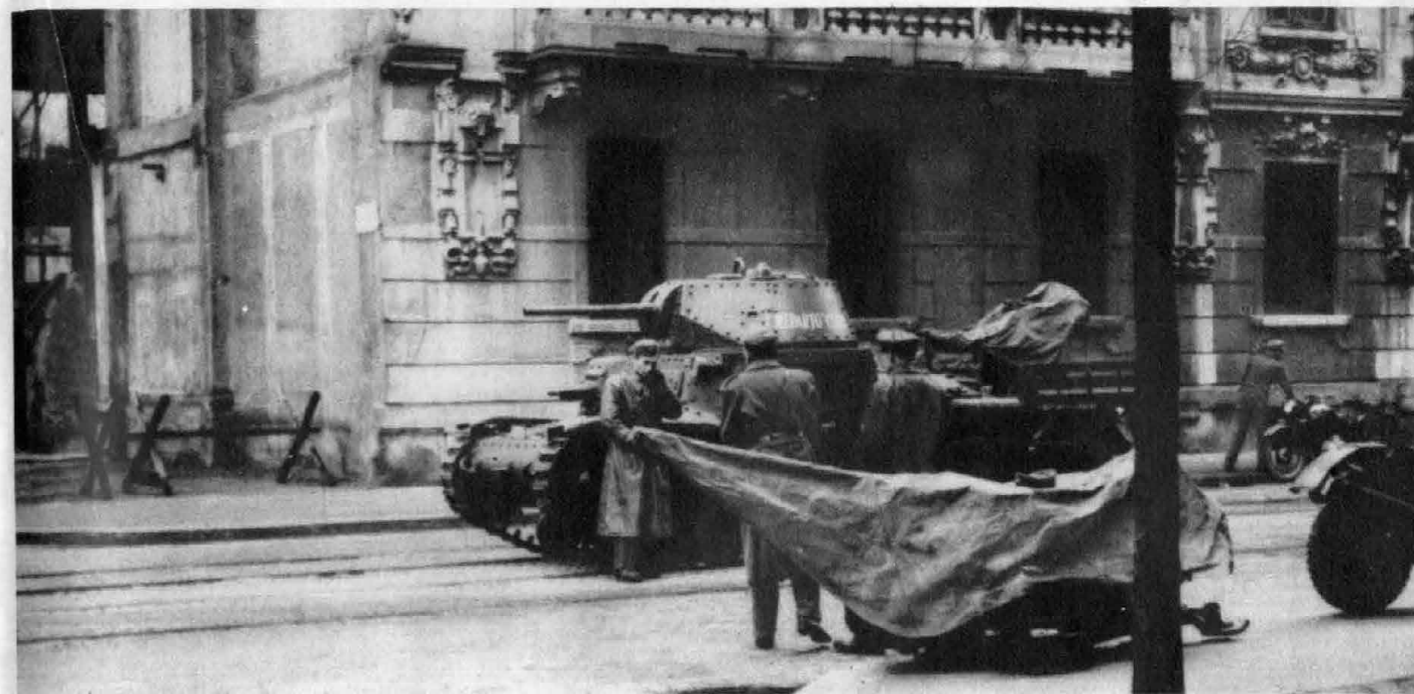
**Il ministro dell'Interno Scelba (nella foto con il ministro dell'Agricoltura Antonio Segni) riferì all'Assemblea costituente che era stato lo stesso Troilo a chiedere di essere trasferito ad un altro incarico ma che la stampa, non menzionando il nuovo incarico, aveva dato il via allo sciopero generale proclamato dalle maestranze milanesi. Qui sotto, Giancarlo Pajetta, che gestì l'occupazione della prefettura da parte di ex partigiani.**



durante lo sciopero dei minatori — dà un'immagine dell'Italia che sostanzialmente non corrisponde alla realtà. L'Assemblea costituente, vertice di un sistema di istituzioni democratiche ormai consolidate, e massima espressione del dibattito tra i partiti, neutralizza i colpi che possono creare rischi alla Repubblica, ed incanala tutte le crisi per la strada del confronto responsabile tra le forze politiche.

### Solidarietà fra i partiti

Da allora, fino ai nostri giorni, il Parlamento non è solo lo strumento che produce le leggi ma anche il luogo dove le parti politiche con pari dignità discutono su ciò che è d'interesse generale per il Paese e riportano a livello razionale le conflittualità più laceranti per la comunità nazionale. Il Parlamento, proprio nel momento in cui svolge la sua funzione di assemblea in senso classico, assicura l'ordine, garantisce la convivenza civile. Il lavoro per la Costituzione vede ancora operante quella solidarietà fra i partiti antifascisti, che sul piano di Governo era venuta meno. Su tutte le questioni riguardanti l'essenza stessa dello Stato l'Assemblea costituente fa prevalere sugli interessi di parte gli interessi nazionali, intendendo per tali quelli che l'Italia prendeva in eredità dal primo e dal secondo risorgimento. Con l'accordo tra le forze politiche democratiche nasce un sistema bicamerale, che rifiuta compromessi neocorporativi, ed in particolare quello, apprezzato dalle forze moderate, che voleva dare al Senato il carattere di rappresentanza istituzionale di interessi categoriali. Il secondo ramo del Parlamento viene invece configurato come luogo di riflessione e di approfondimento proprio a maggiore tutela del bene collettivo e della tranquillità



**Reparti corazzati di pubblica sicurezza presidiano i dintorni della Prefettura di Milano occupata dai comunisti per impedire, armi alla mano, la destituzione di Troilo. A destra, una dimostrazione di protesta a Milano.**

lità interna.

Dall'intesa dei partiti antifascisti prende avvio anche il decentramento dello Stato: la Costituente dà corpo all'Italia delle Regioni. Dalla stessa intesa viene resa attiva una delle massime garanzie per le democrazie moderne: l'indipendenza della Magistratura sottratta ad ogni ingerenza del potere del governo sia per quanto riguarda l'azione del giudice che per la nomina e la carriera dei magistrati. Viene pure la conferma all'Italia dei prefetti, la cui soppressione era stata chiesta perfino da esponenti di prestigio di quell'Italia liberale prefascista che li aveva istituiti e se ne era ampiamente servita. La nomina dei prefetti politici nei giorni della liberazione da parte delle forze antifasciste, che pur quasi unanimemente erano avversarie di quella istituzione, dimostrava che si poteva rinunciare difficilmente in sede locale a funzioni che davano volto all'autorità e all'imparzialità del potere pubblico e insieme garantivano della sua idoneità a servire la causa dei cittadini. Infine, è con la stessa intesa che si realizza un sistema di polizia organico con le esigenze di unità dello Stato.

Anche su questo problema si erano fronteggiate posizioni diverse all'Assemblea costituente. Un esponente di spicco della socialdemocrazia, Lami Starnuti, aveva proposto l'istituzione di una Polizia regionale alle dipendenze del consigliere di Stato al quale era affidata la rappresentanza statale nelle Regioni. «Tra le varie funzioni della Regione — aveva detto Lami Starnuti — ritengo debba esserci quella di Polizia concorren-





## Dalla crisi

te con la Polizia di Stato. Non deve spaventare la presenza di due polizie che può costituire un elemento e una garanzia di libertà». Alle proposte di regionalizzazione della polizia, alcune delle quali prevedevano la scomparsa dei questori, si erano opposti giuristi di grande esperienza presenti nell'Assemblea costituente. Secondo Mortati dovevano continuare ad essere gestiti direttamente dallo Stato «compiti come quello della pubblica sicurezza, per i quali più sensibile è l'esigenza dell'unità d'azione e più rilevante l'interesse politico generale». Einaudi si era così espresso: «Se noi daremo alle Regioni o a quel qualunque altro ente autarchico che volessimo creare, anche il governo della polizia, avremo fatto un passo indietro; noi avremo percorso in senso indietro la strada che tutti gli Stati sono stati costretti a percorrere quando hanno voluto sul serio assicurare ai popoli la pubblica sicurezza». Einaudi aveva ricordato l'esperienza probante degli stati federali, come gli Stati Uniti dove «soltanto dopo la creazione della polizia federale il fenomeno del gangsterismo ha potuto essere diminuito e in parte anche domato».

## Votata la Costituzione

La chiusura dell'anno resta memorabile per la seduta dell'Assemblea costituente con cui viene approvata la Costituzione, della Repubblica. È il 22 dicembre 1947: la votazione dà come risultato 453 voti a favore e 62 contrari. Per arrivare a questo momento ci sono volute 347 sedute. Dice il presidente Terracini: «L'Assemblea ha pensato e redatto la Costituzione come un solenne patto di amicizia e di fraternità di tutto il popolo italiano, cui essa lo affida perché se ne faccia custode severo e disciplinato realizzatore».

Ai prefetti e alla Polizia la Costituzione offre un quadro di riferimenti che li colloca in una situazione nuova rispetto alla società nazionale. Il prefetto e il poliziotto, sotto il re e il fascismo, giuravano fedeltà ad uno Stato sul quale signoreggiavano interessi categoriali. Ben diverso per il servitore dello Stato è riconoscersi nella Costituzione che sancisce la piena sovranità delle istituzioni democratiche, escludono la loro soggezione al dominio di caste o a poteri categoriali o finanziari. I dipendenti della Pubblica sicurezza, specie quelli che si sentono collegati con gli ideali per i quali hanno combattuto il nazifascismo, vedono finalmente l'approdo al discorso da loro aperto fin dall'indomani del 1945 sulla parità tra i valori della democrazia e i valori che la Polizia difende. Durante il 1947 sono arrivati segnali di un diffuso stato di attesa per una modifica dell'esistente in senso innovatore, tale da omo-



**La vita del Paese negli ultimi mesi del 1947 è caratterizzata da una lunga serie di scioperi e manifestazioni operaie. Nella pagina accanto, il 22 dicembre, dopo 347 sedute, viene approvata la Costituzione con 453 voti a favore e 62 contrari.**

geneizzare la qualità della Polizia con la qualità dello Stato democratico. Un gruppo di poliziotti, provenienti dalle file dei Volontari della libertà, si è assunto veste di rappresentanza verso migliaia di colleghi che si sentono a disagio per le tendenze conservatrici e i percorsi in retromarcia, che nel concreto significa troppo spesso dover sottostare ad abusi, quale l'utilizzazione dei dipendenti della Ps come camerieri o per altri compiti servili che non sono certo d'isti-

tuto. Da quel primo embrione di rappresentanza parte un'iniziativa verso l'Assemblea costituente.

È il 21 febbraio 1947, una data che dà inizio alla storia del sindacato di polizia. Il gruppo stila un documento che recepisce una serie di punti sui quali si erano concentrate le aspirazioni dei partigiani entrati nella Polizia. Se ne era cominciato a discutere nelle caserme subito dopo il 25 aprile e il dibattito nel corso delle battaglie per il rinnovamento istituzionale era rimbalzato nella Confederazione generale italiana del lavoro. Era prevalso, anche nel sindacato l'orientamento di trattare il tema della riforma della Polizia con grande prudenza, per evitare che le forze politiche conservatrici se ne servissero come uno spauracchio e dessero corda ai banditori



delle crociate contro i poliziotti che si sentivano uniti alla Resistenza. Tra le questioni più importanti che i poliziotti portano allo "scoperto" nel documento del 21 febbraio ci sono la trasformazione della Polizia di Stato in Corpo civile e la costituzione del sindacato di polizia. Il documento è firmato "Agenti democratici": viene indirizzato all'Assemblea costituente e alle sedi di Roma e di Genova della Confederazione generale italiana del lavoro. L'originale è attualmente conservato nell'archivio della Camera del lavoro di Genova. Questo il testo:

L'Assemblea costituente che dopo i risultati delle elezioni 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.

## Le esigenze delle Forze di ps

Quali sono le esigenze, quali sono i problemi della 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 beneficio al Corpo degli agenti, gli agenti stessi si propongono di presentare

ed agitare le seguenti rivendicazioni:

1) Dare al Corpo un completo aspetto civile togliendolo dalla situazione confusa in cui si trova.

2) Le forze di Ps chiedono di costituirsi in sindacato di categoria perché siano riconosciuti i loro 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 l'azione del Comando tendendo 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 Xa; ad essi



## Dalla crisi

verrà corrisposta una indennità di servizio adeguata al 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 pregiudizi 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 edibito a mansioni di servilismo ma deve espletare il proprio dovere per cui è stato arruolato, poiché 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 deve essere arruolato a venti anni di 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 l'agente si trovi per circa un anno senza alcuna possibilità di vivere come accade nell'attuale ordinamento.

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

9) Adibire al servizio sedentario gli agenti mutilati di guerra, mutilati in servizio e per causa di servizio, sempreché gli agenti mutilati siano collocabili.

10) Abbassare il limite di età dai ventotto ai venticinque anni per il matrimonio e fornire ad ognuno la possibilità di mantenere dignitosamente la propria famiglia, aumentare cioè gli assegni familiari.

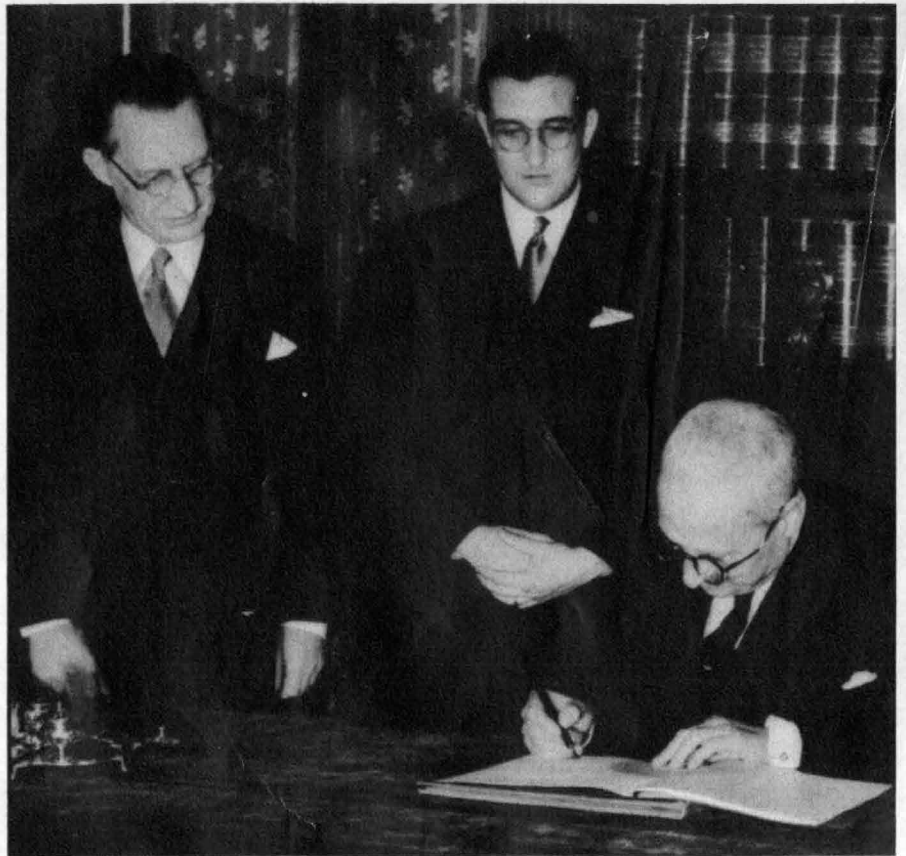
11) Estendere effettivamente agli agenti il beneficio delle case popolari dell'Incis.

12) Tener 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 dipenda 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 di ritenuta sulla paga.

L'Assemblea costituente non entrò direttamente nel merito delle rivendicazioni e delle questioni poste dal documento, ma i principi che dettò nella Carta costituzionale misero, come abbiamo visto, in una luce nuova i rapporti Società-Stato-Polizia. Un'attesa di tanti anni per la riforma della Polizia, è parsa la conse-



**22 dicembre 1947: sotto lo sguardo del presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, il capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola firma la Costituzione italiana che entrerà in vigore il 1. gennaio dell'anno successivo.**

guenza dei tanti fattori che frenarono lo sviluppo democratico in Italia alle soglie delle prime elezioni politiche che si ebbero nel 1948. Lo scontro sociale fortissimo in quegli anni e i caratteri della situazione internazionale non determinarono condizioni favorevoli a far vivere nell'immediato i principi della Costituzione. Bisogna anche non perdere di vista che lasciar maturare i tempi era pur in diversa misura nella visione di ognuno dei partiti fondatori dello Stato democratico, che consideravano come il modo più concreto di far progredire l'Italia quello di dare sostegno alle proposte del nuovo facendone discutere tutti gli italiani, mettendoli a ragionare sui fatti e cercando di ottenere il più ampio consenso. Dopo anni di questa prassi, nella quale consisteva propriamente il lavoro politico di migliaia di organizzatori, propagandisti e attivisti dei partiti, le proposte del nuovo prendevano tanta forza che sembravano essere in accordo con la volontà generale, ed al loro cospetto il fronte residuo della conservazione si frantumava nell'inconsistenza e nell'anacronismo. Questo abbiamo veduto anche per la riforma della Polizia.

\* \* \*

Finisce qui la ricostruzione per sommi capi delle vicende attraverso le quali la Polizia è uscita dal crollo del fascismo ed ha affrontato il processo di rifondazione.

Ci auguriamo che il rilievo posto, pure in modo sobrio, sul contributo dato dall'istituzione alla resistenza, alla lotta per la democrazia e al suo avanzamento e consolidamento, stimoli il risveglio della memoria storica ed abbia effetti salutari nel determinare un interesse della cultura a rivedere posizioni schematiche e giudizi affrettati. Se c'è un ramo che gli storici generalmente lasciano nell'oscurità è proprio quello dei processi interni alle istituzioni pubbliche. Quanto alla Polizia, sembra che torni conto parlarne solo nella quotidianità. Le stesse fonti che dovrebbero aver chiaro il vantaggio che si faccia luce e si ragioni sull'istituzione attraversano mille difficoltà nel momento di aprire l'accesso ai documenti. Lo studio organico dei caratteri dell'ordine pubblico nel loro sviluppo storico rende migliore, forse anche in generale, la comunicazione intorno a questo problema che avviene in modo frequentissimo attraverso servizi di cronaca, sotto la spinta di fattori emotivi, e raramente attraverso analisi e riflessioni.

**Annibale Paloscia**

*Hanno collaborato: Alberto Cifelli per la ricerca delle fonti sulle vicende dell'istituto prefettizio, Massimo Ocellio per l'impostazione della problematica giuridica.*

*(6 - Fine. Le puntate precedenti sono apparse sui nn. 12/1984; 2/3; 4; 5 e 6/1985)*