

La rifondazione della Polizia italiana

di Annibale Paloscia

I contrasti del Nord col Governo Parri sulla ripresa delle attività nelle Prefetture e nelle Questure appaiono, meno clamorosi di quelli che erano avvenuti dopo la liberazione di Firenze fra la Resistenza toscana e il Governo Bonomi. L'orientamento del Governo militare alleato di favorire le iniziative governative miranti alla semplice rimessa in funzione dello Stato monarchico prefascista, era stato avvertito dalle forze intellettuali che avevano animato e diretto la lotta insurrezionale obbligando i tedeschi alla ritirata. Il Comitato di liberazione della Toscana si era costituito in Governo provvisorio fin dal 3 gennaio 1944 con l'obiettivo che la liberazione fosse opera del popolo e dei patrioti. L'esperienza di Roma, liberata dalle forze alleate il 4 giugno, aveva stimolato il Comitato di liberazione della Toscana ad ingaggiare la battaglia con le truppe tedesche contando solo sulle forze partigiane e sull'appoggio popolare. La scelta aveva uno scopo preciso: far trovare gli

alleati davanti a una realtà politica nuova, quella di popolazioni italiane che si erano liberate da sé. L'ordine insurrezionale viene impartito la mattina dell'11 agosto 1944 e la battaglia infuria durissima per venti giorni. Gli alleati arrivano il primo settembre e combattono contro i nazisti in periferia impegnando le truppe indiane, quando già la città si è liberata con le sue mani. *In circa un mese di lotta* — ha scritto lo storico della Resistenza Renato Carli-Ballola — *Firenze ha largamente riscattato la mancata insurrezione di Roma e gli atti politici si palesano immediati nell'autorità e nel prestigio con cui i Comitati di liberazione della Toscana assumono l'amministrazione civile nella città e nei centri minori della regione.* I dirigenti del Cln toscano cedono i poteri al Governo militare alleato, ma rivendicano una politica diversa rispetto a quella che aveva caratterizzato fino a Roma le intese fra gli Alleati e il Governo italiano. Il punto centrale è la questione dello Stato. *Il primo*



Firenze, 11 agosto 1944: partigiani della della brigata Arno combattono contro gli ultimi fascisti per far trovare gli alleati di fronte a una realtà politica nuova; quella di popolazioni italiane che si sono liberate da sé. In alto a destra, soldati americani nella campagna toscana. Qui sotto, il primo Governo Bonomi nato dopo la liberazione di Roma.

istituto riaffermato dagli Alleati — ha ricordato Ludovico Carlo Ragghianti, presidente del Comitato di liberazione della Toscana — fu quello del prefetto rappresentante del Governo con poteri locali e allo stesso tempo rappresentante degli Alleati, una persona che riceveva gli ordini ed aveva a disposizione i mezzi del potere esecutivo per far rispettare questi ordini. In una situazione che era ancora dominata dalle preoccupazioni e dagli interessi militari, poteva sembrare, e forse era, la situazione più semplice e facile, ed aveva per sé la tradizione dello Stato liberale. Gli Alleati diffidavano di ogni forza e organizzazione che avrebbe voluto andare oltre l'obiettivo della democrazia liberale, che essi conoscevano bene — ha scritto un altro storico della Resistenza, Mario delle Piane — perché era in concreto la democrazia dei loro paesi.

I prefetti del Clnai

Secondo Ragghianti, quando si pose la questione del prefetto di Firenze, gli alleati si resero conto che nella nuova situazione tale funzione era sostituita pienamente, con efficacia maggiore dal Comitato toscano di liberazione nazionale. Il conflitto divenne aspro col Governo Bonomi, nato dopo la liberazione di Roma. La negoziazione sul prefetto di Firenze divenne lunga e vivace, arrivando fino a porre l'alternativa a che il governo di Roma riconoscesse come suo



legittimo rappresentante il Comitato di liberazione della Toscana oppure nominasse prefetto il suo presidente che era Ragghianti, il quale avrebbe avuto una specie di Consiglio dei ministri e una Assemblée. A questo punto Bonomi, con un atto improvviso, nominò il "suo" prefetto, Giulio Paternò, un funzionario di carriera che proveniva dalla prefettura di Ancona. Il Comitato di liberazione della Toscana dette un giudizio molto severo sulla decisione di Bonomi, sostenendo che rientrava nell'obiettivo politico della ricostituzione dello Stato centralizzato e burocratico, ma poi prese atto — ha scritto Ragghianti — che per fortuna il prefetto Paternò dopo un primo momento difficile in cui volle affermare la sua autorità, riconobbe l'attività del Comitato toscano di liberazione nazionale e anzi di norma agì poi d'accordo con esso; ma egli assunse per conto del Governo poteri importanti, come quelli di polizia e di controllo amministrativo, che erano prima del Comitato di liberazione e degli Alleati e progressivamente li ampliò.

La linea seguita dal Governo Bonomi verso Firenze non si ripeté meccanicamente dopo la liberazione del Nord, nelle cui province rimasero in carica praticamente per tutto il 1945 i 34 prefetti politici nominati dal Comitato di liberazione alta Italia, che, abbiamo visto, era legittimato a esercitare i poteri dalla delega del Governo nazionale. Il compito veramente gravoso dei Governi Bonomi e Parri fu quello di amalgamare la situazione del centro e del nord con quella di Roma e del sud, dando la massima rapidità al processo di unificazione delle strutture amministrative; il che era indispensabile sia se si voleva ricreare alla lettera lo Stato prefascista, sia se si voleva rifondare uno Stato veramente democratico e progressista, come chiedeva la Democrazia cristiana, dopo il trasferimento del Governo a Roma, nella dichiarazione (12 luglio 1944) con la quale confermava la volontà di collaborare con il Pci, il quale aveva proposto l'obiettivo di costruire una società progressiva. Ed era indispensabile anche per convincere



L'anno delle radici

gli alleati che non c'erano due o tre Italie ingovernabili ma una sola Italia, un solo Stato, un solo Governo, un Paese unito e democratico.

All'indomani del 25 luglio 1943 (dimissioni e arresto di Mussolini) nessuno — Monarchia, ex fascisti, antifascisti, Alleati — si era sentito sicuro sulla via che avrebbe preso l'Italia. Per impedire la dissoluzione dello Stato erano stati adottati i mezzi propri di una dittatura militare. Un editto emanato subito dopo il 25 luglio aveva dato queste istruzioni alle forze militari: *nella situazione attuale, col nemico che preme, qualunque perturbamento dell'ordine pubblico, anche minimo o di qualsiasi tinta, costituisce tradimento... poco sangue versato inizialmente risparmia fiumi di sangue in seguito; perciò ogni movimento deve essere inesorabilmente stroncato all'origine... siano assolutamente abbandonati i sistemi antidiluviani quali i cordoni, gli squilli, le intimidazioni e la persuasione, ... non è ammesso il tiro in aria... Muovendo contro gruppi di individui che turbano l'ordine pubblico... si proceda in formazione di combattimento e si apra il fuoco a distanza anche con mortai e artiglierie senza preavviso di sorta... e così via.* Un decreto del 29 luglio 1943, n. 668, aveva abolito il Tribunale speciale fascista ma nello stesso tempo erano stati affidati, dato lo stato di guerra, ai Tribunali militari poteri sostitutivi molto ampi.

Mobilizzazione della Polizia

La tendenza a mantenere saldo il potere statale attraverso misure disciplinari si manifestò anche verso la Polizia con un provvedimento che aprì un lungo periodo nella sua storia, quello della militarizzazione (regio decreto del 31 luglio 1943 n. 687). Dalla sua fondazione la Polizia aveva avuto stato civile, tranne la parentesi 1919-1923 in cui il Corpo era stato soppresso e ricostituito militarizza-

to con il nome di *Corpo della regia guardia di pubblica sicurezza*. Il movimento per il ritorno allo stato civile si svilupperà fin dal 1946 per iniziativa di gruppi di *volontari della libertà* entrati nella Ps e di Camere del lavoro che aprirono da allora, anche se tiepidamente, la vertenza sulla sindacalizzazione. Le due rivendicazioni — stato civile e sindacato — s'incanaleranno nel corso degli anni lungo quel cammino che le porterà ad approdare alla riforma del 1981 con la legge 121. Nel corso della lunga vicenda del riordinamento del Corpo è stato detto da autorevoli esponenti del pensiero giuridico e politico che il decreto del 1943 fu un *atto eccezionale teso a restituire alla Monarchia la supremazia sul fascismo e, quindi, andava inquadrato nella legislazione del periodo 25 luglio-8 settembre avente per fine il tentativo di restaurazione statutaria* (cioè restaurazione dello Stato monarchico prefascista). Era questa la convinzione di un eminente commentatore della Costituzione repubblicana Piero Calamandrei, com'è stato ricordato dal senatore Flamigni in uno dei dibattiti di metà degli anni Settanta (convegno su *sicurezza democratica e lotta alla criminalità* - Roma, febbraio 1975) quando s'intravedeva ormai concretamente la possibilità di portare al successo il pensiero riformista.

Va tenuto conto che nel periodo seguito al 25 luglio l'iniziativa di militarizzare la Polizia si collocava in un quadro impressionante di caos e di rovine materiali, sociali e morali causate dalla guerra perduta. Bisognava ricostituire e rafforzare nei territori amministrati dagli Alleati e dal Governo del re — inizialmente gli Alleati riconoscono al re, stabilitosi a Brindisi, la sovranità su sette province; poi, nel febbraio 1944, col trasferimento del Governo italiano a Sa-

Vittorio Emanuele III, stabilitosi a Brindisi, stringe la mano ad alcuni generali Alleati.

lerno, la estendono a 10 province a sud di Napoli, più Sicilia e Sardegna — una struttura di polizia in grado di garantire l'ordine pubblico: la disciplina militare allora e negli anni successivi fu ritenuta un rimedio imposto dalla necessità di comandare uomini che avevano fatto scarso addestramento: il che, soprattutto quando i reclutamenti avrebbero ingrossato di parecchie volte l'organico rispetto al fascismo (quindicimila uomini), avrebbe avuto grande importanza, tanto che nel 1949 il decreto sulla militarizzazione sarà convertito — col voto contrario delle sinistre — in legge della Repubblica, convinta forse la maggioranza parlamentare dalla considerazione che era di lunga distanza l'obiettivo di dare alla Polizia una elevata professionalità individuale.

Gli Alleati si giovarono al massimo della collaborazione della rifondata Polizia del re che, oltre a garantire per la disciplina, aveva per tradizione un'eccellente capacità di osservazione dello spirito pubblico, il che permetteva di intervenire con mezzi psicologici e con la distribuzione di beni quando la sopportazione della miseria e degli stenti stava per superare i livelli di guardia.

Tornano le regole democratiche

Proclami del Governo italiano e del Governo militare alleato impartirono l'ordine a «*tutti i funzionari amministrativi e giudiziari e ad ogni altro impiegato statale, municipale o di altro servizio pubblico... di continuare nell'adempimento dei loro doveri*». Il primo proclama emesso dal tenente generale Noel Mason Macfarlane, commissario capo della Commissione alleata di controllo, intimava che nei territori amministrati dal Governo militare le Prefetture le Questure e ogni altro ufficio pubblico dovevano continuare la loro attività «*sotto la direzione di quegli uffici delle Forze alleate che fossero delegati a tale scopo*». La continuazione del lavoro nelle Prefetture e nelle Questure avvenne generalmente senza scossoni in tutto il sud. Sia gli Alleati che il Governo Badoglio si limitarono a sostituire i prefetti nominati dal regime fascista e i questori più compromessi con funzionari generalmente di carriera.

Pavone, storico della *continuità dello Stato* ha scritto che *i due vecchi e naviganti prefetti di carriera che si succedettero come ministri dell'Interno durante i quarantacinque giorni del Governo Badoglio, eliminando larga parte dei colleghi "fascisti"... erano certo consapevoli di compiere opera gradita alla "carriera" che con un solo colpo poteva purificarsi e occupare i posti che restavano vuoti nel ruolo.* L'atteggiamento del Governo militare alleato verso il personale amministrativo e giudiziario, e in generale verso ogni iniziativa volta a ripristinare gli ordinamenti dell'Italia prefascista, è stato giudicato dagli storici molto aperto ed elastico, anche se non del tutto omogeneo. Lo storico americano Herbert Oerter, che fu ufficiale in Italia nel 1945, ha ricordato che gli «*ufficiali americani del Governo militare erano soprattutto per-*



sone colte. Il 79 per cento erano laureati. Di questi il 29 per cento erano dottori in filosofia, il che significa che essi erano all'incirca allo stesso livello di un titolare di cattedra in una Università italiana». Erano, quindi, funzionari preparati capaci di assumersi responsabilità individuali, di applicare le direttive caso per caso. Lo storico Giorgio Spini, che era ufficiale di collegamento nell'esercito britannico, ha sottolineato la «*larga autonomia, la larga facoltà di decidere sul posto*» degli ufficiali inglesi che si muovevano «*lungo la scia di una grande tradizione imperiale nelle colonie, dove l'uomo sul posto era quello che decideva del trattamento da farsi alla tribù dei selvaggi che si incontrava. In questo caso, i selvaggi eravamo noi, e l'uomo sul posto era abituato a prendersi le proprie responsabilità... una tale elasticità di vedute e una tale capacità di adattamento a tempo e luogo dettero buoni frutti*». (Convegno sulla *Resistenza e gli alleati in Toscana*).

L'atteggiamento degli Alleati favorisce non solo il ripristino delle regole della vita democratica, ma anche la legittimazione, con misure legislative, della rottura istituzionale col fascismo. Un decreto legislativo del 10 dicembre 1944 sopprime le norme fasciste del 1926, che avevano esteso l'applicazione del confino a chi svolgeva attività ritenute nocive per gli *ordinamenti politici dello Stato* o gli *interessi nazionali*. Il Governo del re, mettendosi in linea col

proclama del gen. Macfarlane, che puniva con il carcere la partecipazione a *qualsiasi riunione del partito fascista... o a qualsiasi atto tendente o tale da promuovere o sostenere il partito fascista, comprendendo nel termine qualsiasi organizzazione designata a sostituirlo*, emana il 27 luglio 1944 *le sanzioni contro il fascismo* che, in sostanza, prevedono la punizione dei responsabili dei delitti del regime e l'epurazione all'interno della Pubblica amministrazione; fa seguito nel gennaio del 1944 il decreto che istituisce l'Alto commissariato e la commissione per la epurazione nazionale.

Nasce il Corpo delle Guardie di ps

La volontà di fare della Polizia il nuovo cardine della sicurezza democratica è dimostrata da una serie di provvedimenti per aumentarne l'organico e definirne i regolamenti: vengono emanati nel corso del 1944 e sono integrati da interventi più sistematici presi nel 1945. Subito dopo la liberazione di Roma il Governo Bonomi, d'intesa con gli alleati, affida alla Polizia il compito di provvedere a tutti i servizi di tutela dei cittadini e del bene pubblico nella capitale compresi quelli di carattere municipale. Un proclama avverte i cittadini romani che compito della Polizia è 1) *proteggere la loro vita e le loro proprietà*; 2) *salvaguardare le opere d'arte di valore*

Un reggimento di formazione della Polizia sfilava davanti al capo dello Stato il 2 giugno 1949: in quell'anno il decreto reale sulla militarizzazione della Polizia, del 1943, fu convertito dal Parlamento in legge della Repubblica.

storico e religioso che fanno di Roma una città unica; 3) *far rispettare scrupolosamente tutti i proclami e gli ordini emanati dal Governo militare alleato*. La fisionomia della nuova Polizia dello stato defascistizzato viene disegnata dal decreto legislativo luogotenenziale del 2.11.1944, n. 365 che istituisce il nuovo Corpo delle guardie di pubblica sicurezza alle dipendenze del Ministero dell'interno.

La Polizia ha il compito di *vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza delle persone, alla loro incolumità e al rispetto della proprietà, di prevenire i reati, di raccogliere le prove dei medesimi, di assicurare alla giustizia i responsabili... di portare soccorso in casi di pubblici e privati infortuni*. Il decreto precisa che *gli appartenenti al Corpo sono considerati in servizio permanente anche quando non sono comandati e nessuno di essi può essere impiegato in servizi diversi da quelli inerenti alle sue funzioni*. I successivi provvedimenti tendono a mettere ordine nella Polizia e a rafforzarne gli organici. Il 15 febbraio 1945 è decisa la soppressione dello speciale corpo della Polizia dell'Africa italiana (Pai): ufficiali e agenti, dopo l'epurazione di quelli compromessi col

L'anno delle radici

fascismo; vengono trasferiti nei ruoli della Pubblica sicurezza. In aprile viene istituita la divisione speciale di Polizia ferroviaria con un organico di 63 ufficiali e 2.337 sottufficiali e guardie: deve tutelare la ripresa faticosa dei trasporti ferroviari nelle regioni liberate, ma disestete materialmente e socialmente dalla guerra.

Il 24 aprile 1945 entra in vigore il decreto che vieta «al personale civile e militare della Pubblica sicurezza di appartenere a partiti politici e ad associazioni sindacali». È lo stesso giorno in cui il nord insorge contro l'oppressione nazifascista e il Clnai, assunti tutti i poteri di governo, insedia nelle Prefetture e nelle Questure i nuovi vertici "politici" designati dalla *Resistenza*. Il decreto dà tempo un mese ai dipendenti della Polizia per dimettersi da partiti e sindacati. Probabilmente il Governo Bonomi ha voluto muoversi tempestivamente temendo che, alla conclusione della lotta di liberazione, la Polizia al nord sia troppo politicizzata e sindacalizzata. Poche settimane dopo la vittoriosa insurrezione appare chiaro dai contrasti — come abbiamo visto — che non è facile la convivenza tra il personale di carriera

e quello che proviene dalle forze partigiane. Il Governo Parri cerca di porre rimedio legittimando anche giuridicamente l'apporto della *Resistenza* alla Polizia con un decreto del 21 agosto 1945 che autorizza «l'arruolamento straordinario di 2.500 guardie e 500 sottufficiali, riservato esclusivamente ai combattenti della guerra di liberazione».

L'«isola» di Trieste

Ora su tutto — quasi tutto — il territorio nazionale la Polizia deve misurarsi con i tremendi problemi del dopoguerra: bisogna rendere sicura la convivenza civile continuamente minacciata da atti di provocazione e combattere la criminalità specialmente al sud, dove per le secolari condizioni di arretratezza, si sono aggravati i fenomeni del banditismo e del separatismo. Le forze sono esigue, non bastano. Nell'ottobre del 1945 il governo Parri costituisce un Ispettorato generale di pubblica sicurezza in Sicilia, dotandolo di un organico di 1.123 uomini, ai quali viene concessa una speciale indennità di campagna. Si

progetta un rafforzamento globale dell'organico e sarà il successivo Governo De Gasperi a realizzarlo nei primi mesi del 1946 con l'arruolamento di quindicimila uomini.

Resta una sola isola del territorio nazionale che non vede operante la Pubblica sicurezza: è il territorio di Trieste, dove le Forze alleate hanno istituito nel settembre del 1945 un Corpo civile di polizia sul modello inglese. A differenza del *Bobby* che è tutto scuro il poliziotto di Trieste indossa divisa blu e casco bianco. Per quella "capocchia" che spicca la gente lo chiama il *cerino*. In aggiunta all'arma da fuoco i *cerini* hanno un lungo sfollagente, che usano forse con troppa disinvoltura, e un fischiotto. Il loro regolamento dice che le qualità più apprezzate sono «l'intelligenza e la discrezione»: sono quelle che contano soprattutto per le promozioni, poi vengono il buon comportamento e lo zelo; ultima l'anzianità di grado e di servizio. Hanno un servizio di otto ore — sette per le donne — durante il quale usufruiscono di un'ora da dedicare al ristoro. Col permesso dei superiori il *cerino* può partecipare a riunioni *politiche o meno* che abbiano come scopo o come uno degli scopi di discutere l'*ordinamento e il funzionamento del Corpo*. Ogni reparto elegge comitati di assistenza che cercano di risolvere le difficoltà finanziarie degli agenti e dei loro familiari e di assicurare al massimo possibile il benessere anche sotto forma di «attrezzature sportive e ricreative». Insomma, è un Corpo tipicamente anglosassone che come modello sopravviverà all'esperienza durata fino al 1954 quando subentra a Trieste l'amministrazione italiana. Negli anni Sessanta si risentirà parlare dei *cerini*, del loro stato civile, della libertà di partecipare a riunioni sindacali, dei loro organi elettivi, quando prenderà avvio in Parlamento il dibattito sulla riforma della Polizia.

Annibale Paloscia

Hanno collaborato: Alberto Cifelli per la ricerca delle fonti sulle vicende dell'istituto prefettizio, Massimo Ocella per l'impostazione della problematica giuridica.
(3 - continua)