

Diritti costituzionali e Pubblica sicurezza

di Annibale Paloscia



L'esordio del ministro dell'Interno Tambroni (nelle foto in due cerimonie ufficiali) fu l'abrogazione dell'interdizione dell'accesso al Viminale per i giornalisti dell' "Unità", organo del Pci.

Abbiamo visto, nel numero scorso, l'evoluzione di alcuni problemi della Polizia emersi a metà degli anni cinquanta e che avevano un rapporto molto preciso con i livelli di professionalità. Più generale era il peso sulla condizione del poliziotto dalla debolezza degli istituti che regolavano i rapporti fra i cittadini e lo Stato. Ne abbiamo fatto un cenno che merita ora qualche approfondimento.

Le ricorrenti crisi internazionali, le minacce di nuovi conflitti, la cosiddetta guerra fredda, i gravi problemi della miseria e della disoccupazione, avevano frenato lo sviluppo delle regole democratiche fissate dalla Costituzione. Nel 1955 non era stata ancora impiantata l'attività della Corte costituzionale — la nomina dei giudici di competenza parlamentare avvenne dopo un'ennesima grande battaglia parlamentare alla fine di novembre; non erano state istituite le regioni a statuto ordinario; non era stata riformata la legge di pubblica sicurezza; non era stata emanata la legge per la giustizia fiscale; non era stata ancora disciplinata la competenza dei tribunali militari. In quell'anno finalmente si vedeva spuntare la distensione,

anzi il disgelo, secondo il termine coniato dallo scrittore sovietico Elia Ehremburg, e impegni di pace che sembravano sinceri erano presi dall'uomo nuovo del Cremlino Nikita Kruscev. All'interno non c'era minaccia di pericoli per l'ordine pubblico. L'elezione di Gronchi a presidente della Repubblica, che aveva fatto dire a Nenni *per opera mia*, pareva aver creato le condizioni concrete per l'apertura a sinistra. Il ritorno dei socialisti al Governo era visto favorevolmente anche dalla rivista dei gesuiti "Civiltà cattolica": il direttore, padre Messineo non poneva altra condizione a Nenni che quella di non enfatizzare il progetto di *piccolo divorzio* presentato dall'on. Sansone.

Fragilità delle strutture

Ma, se la politica era in movimento la formazione della nuova società civile procedeva con frequentissimi rallentamenti ed a volte con passi di gambero. E troppe volte gli organi dello Stato si comportavano come se in Italia la democrazia non fosse mai cresciuta.

Si può ricordare il caso del gesuita Alighiero Tondi, che dopo essersi dimesso dall'ordine, aveva fatto conferenze per dire che la libertà religiosa era maggiore in Polonia che in Italia. Quando andò a Bologna per esporre le sue convinzioni il clero locale insorse e gli impedì di parlare. Allora si trasferì in provincia, ma neppure lì poté fare conferenze perché il questore gli fece notificare l'ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio e il divieto di tornare nella provincia di Bologna senza autorizzazione della Ps. Il Viminale fu chiamato a rispondere alla Camera di quel provvedimento da Arrigo Boldrini e Giuliana Nenni all'inizio del 1955. Il sottosegretario Pugliese giustificò l'applicazione dell'articolo 157 del T.U.L.P.S. dicendo che il prof. Tondi si era reso pericoloso per il fermento provocato nelle popolazioni da lui visitate. Questo episodio che metteva in luce la fragilità delle struttu-



re dello Stato soccombenti di fronte a posizioni intolleranti del potere politico, fu seguito nel corso dell'anno da altri fatti in cui s'intravedevano le stesse ombre per a vita civile. A Gissi, in provincia di Chieti, un maresciallo dei carabinieri vietò ad un pastore del culto evangelico di benedire la salma di un uomo che era stato credente in quella fede. Il prof. Francesco Flora, che aveva la cattedra di letteratura italiana all'università di Bologna ed era un'autorità internazionale nel campo della critica letteraria, fu privato al ritorno dalla Cina del passaporto perché si era recato senza autorizzazione in un Paese di oltre cortina. Il docente scrisse una lettera aperta al ministro Scelba, pubblicata sul settimanale "il Mondo", con questo inizio: «Signor Ministro, mi dovete le vostre scuse». Dopo che Gronchi fu eletto presidente della Repubblica, il prof. Flora gli indirizzò una lettera per esortarlo a farsi custode della Costituzione. Diceva: *Un governo che si voglia valere dei prefetti e dei questori come di agenti del partito di maggioranza non è né liberale né libero*. Anche le celebrazioni della Resistenza non sfuggivano a provvedimenti che rivelavano l'incertezza

dei pubblici poteri nel riconoscere la legalità costituzionale. Il comune di Lastra a Signa che aveva affisso una lapide per il 25 aprile nella quale si ricordavano i caduti della città *nella lotta contro il traditore fascista e l'invasore straniero per la libertà, l'indipendenza e l'avvenire d'Italia* ebbe dalla Prefettura di Firenze la seguente notifica: «Sentita la sovrintendenza ai monumenti si autorizza il collocamento della lapide a condizione che siano tagliate le parole "contro il traditore fascista e l'invasione straniera"».

Situazioni di conflittualità

Il ministro Tambroni dovette annullare il provvedimento con cui la Prefettura di Foggia aveva invalidato l'elezione a sindaco di Cerignola del comunista Giuseppe Angione: l'aveva motivato con la condanna a quattro anni di reclusione inflitta all'Angione dal Tribunale speciale fascista (Camera, seduta del 6 ottobre 1955).

Le opposizioni vedevano nella Polizia governata dalle Prefetture l'*instrumentum* di un potere di parte

e volevano che ne fosse ridotta la consistenza anche numericamente. Quando si pose in discussione il disegno di legge che autorizzava la spesa di un miliardo di lire per la costruzione di caserme e alloggi da destinare alla Polizia e ai Carabinieri, il Viminale incontrò l'opposizione dei comunisti e dei socialisti. L'on. Bottonelli del Pci, ricordato che nel dopoguerra i Cc erano cresciuti da 50.000 a 75.000 e gli uomini della Ps da 12.144 a 82.000, annunciò il voto contrario dicendo che lo Stato aveva il dovere di dare alloggi e caserme dignitose e un trattamento umano alla Ps e ai Cc, ma non si giustificava che le Forze di polizia fossero giunte a un totale di 157 mila unità, di cui "gran parte potrebbe essere congedata". Queste situazioni di conflittualità che dipendevano da imperfezioni generali della struttura politico-amministrativa, diventavano esasperate nelle regioni che avevano subito maggiori ritardi nello sviluppo economico e sociale, come la Sicilia e la Calabria. Nell'isola erano i delitti di mafia a dimostrare che il potere pubblico era fragile. Le elezioni regionali siciliane furono precedute da un delitto che ha legato il nome della vittima

Diritti

indissolubilmente alla lotta contro le organizzazioni mafiose. Il 16 maggio 1955 fu ucciso Salvatore Carnevale, 32 anni, socialista, segretario della lega edili di Sciara, animatore della lotta sindacale per far pagare i salari ai lavoratori delle cave di pietra nel feudo della principessa Notarbartolo. Come sempre il clima elettorale era vivace e le istituzioni si preoccuparono che quell'omicidio non lo arroventasse. Carabinieri e Polizia durante le prime indagini dettero l'impressione di credere che il movente del delitto non c'entrasse con l'attività sindacale di Salvatore Carnevale che colpiva gli interessi del feudo. Gli investigatori non difettavano di perizia e di coraggio, ma la loro professionalità era appannata dalla mancanza della piena libertà da ogni condizionamento, anche quello che poteva apparire a buon fine di frenare l'insorgere di speculazioni politiche nella vigilia elettorale. La denuncia che l'omicidio era stato un atto di terrorismo contro le lotte sindacali fu fatta dalla madre della vittima: Francesca Serio riuscì a sollevare contro la mafia una straordinaria passione civile destinata a lasciare orme profonde nella società siciliana. Disse ai cittadini di Sciara: *Salvatore vi ha difeso tutti, ora che l'hanno riportato qui in una cassa, difendetelo voi*. Denunciò la mafia di Sciara che aveva promesso *terra e olive* a Salvatore se si fosse disinteressato dei problemi dei contadini e dei lavoratori delle cave di pietra. Poi lui aveva risposto con sdegno? La mafia gli aveva mandato a dire: *se insisti finirai per riempire la fossa*. Pertini andò in Sicilia e accompagnò Francesca Serio a presentare la denuncia, in seguito alla quale furono arrestati quattro cam-pieri del feudo Notarbartolo.

Il governo Segni

Dopo le elezioni siciliane ci fu il cambio di governo che deluse i socialisti perché fu ricomposto il quadripartito Dc-Psdi-Pri-Pli, ma li compensava con l'uscita di Scelba e la novità della guida di Segni che aveva legato il suo nome alla riforma agraria ed era favorevole all'apertura a sinistra. I problemi della legalità costituzionale e del rapporto Polizia cittadini ebbero un'importante considerazione negli incontri fra

Segni e Nenni. Il nuovo presidente del Consiglio prese l'impegno nelle dichiarazioni programmatiche pronunciate il 13 luglio di far osservare dal Governo il principio che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Non era da sottovalutare che un presidente del Consiglio prendesse quell'impegno che fu seguito dall'azione tenace svolta da Segni e da Aldo Moro, nuovo ministro della Giustizia, per ridurre la conflittualità sui diritti costituzionali, e superare le difficoltà che avevano impedito fino ad allora di dar vita alla Corte costituzionale. Nenni nel diario ricorda sotto la data del 3 agosto 1955, che Segni da lui incontrato in casa Siglienti subito dopo il discorso programmatico riferì la frase sull'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge agli arbitri dei pubblici poteri. Disse — secondo il testo di Nenni — che *burocrazia e Polizia credono che tutto sia lecito. Non hanno il senso che le leggi valgono anche per loro. Difettano di spirito democratico, pesano su di loro 20 anni di fascismo e la formazione settaria degli ultimi anni*. Segni cercò di rassicurare Nenni su Tambroni. I socialisti davano un giudizio negativo sul nuovo ministro dell'Interno pur avendo ricevuto un messaggio di Gronchi, il quale diceva che Tambroni andava al Viminale *col proposito che tutto rientri nella normalità democratica*. Nenni avrebbe preferito che il nuovo presidente del Consiglio assumesse anche la reggenza del Viminale, ma Segni gli disse che non glielo permetteva la salute. Era stata fatta anche il nome di Moro per il ministero dell'Interno. Nenni racconta nel diario che Segni gli disse: *Moro non ha potuto o voluto, ma sorveglierà Tambroni*; al che Nenni rispose: *Sarà Tambroni a sorvegliare lui*.

L'esordio di Tambroni fu l'abrogazione dell'interdizione dell'accesso al Viminale per i giornalisti dell' "Unità", organo del Pci.

Nei giorni della formazione del nuovo Gabinetto entrò in vigore una legge importante che normalizzava il rapporto fra gli articoli 238 e 238/bis del Codice di procedura penale e la norma costituzionale, ponendo dei limiti al fermo di sicurezza che era un istituto utilizzato dallo Stato liberale e che il fascismo aveva allargato. Alla caduta del regime la normativa era stata revisionata col decreto luogotenenziale del 20 gennaio 1944 n. 45 il quale come ha osservato Paolo Barile *con difettosa tecnica legislativa trattò insieme il fermo processuale e il fermo di polizia. Questo decreto riformando l'art. 238 prevedeva contestualmente il fer-*

*mo delle "persone gravemente indiziate di un reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura" (fermo di polizia giudiziaria) e il fermo delle persone "la cui condotta appaia particolarmente pericolosa per l'ordine sociale e la sicurezza pubblica" (fermo di sicurezza). Era — secondo Barile — un'infelice formulazione che non solo lasciava vigente l'art. 157 T.U.L.P.S., ma allargava anzi le ipotesi di intervento della Polizia sulla base di un concetto vaghissimo di "ordine sociale" la cui introduzione poteva essere giustificata solo dall'emergenza della situazione storica in cui il governo Badoglio si trovava ad operare. (Paolo Barile: *Atti del convegno sulla sicurezza democratica e lotta alla criminalità*, 1975, Editori Riuniti).*

La nuova formulazione degli articoli 238 e 238/bis formulata nel 1955 eliminava dall'edificio creato nel 1944 il fermo di polizia, rimettendone la definizione in sede di riforma del Testo Unico di Ps. Un anno dopo sulla materia sarebbe intervenuta la Corte costituzionale dichiarando la illegittimità dell'art. 157 del T.U. nella parte riguardante il rimpatrio obbligatorio e per traduzione e delle limitazioni della libertà personale per le quali fino ad allora era bastata la giustificazione del fondato sospetto.

Moro e le procure

Si ebbero dopo la promulgazione della legge 517 del 18 giugno 1955 alcune dichiarazioni che attribuivano alla Polizia uno stato di mortificazione per l'imposizione di un più preciso vincolo con la magistratura in materia di fermo giudiziario e di perquisizioni, ma quella strada era resa obbligatoria dal disegno dello Stato di diritto ideato dall'art. 13 della Costituzione e determinava il presupposto per mutare le condizioni del rapporto polizia-cittadini, per rendere più limpida l'istituzione, per ottenere la fiducia di tutte le parti della nazione.

Gli sforzi di Segni e di Moro per cercare l'intesa con le opposizioni sull'attuazione dei principi costituzionali sembrarono essere vanificati

(segue a pag. 90)

Diritti

(segue da pag. 46)

nell'estate dalla burrasca politica provocata da alcuni provvedimenti delle procure militari. In tempo di pace veniva riconosciuta ai tribunali militari la competenza per una serie di reati: dallo spionaggio al vilipendio delle Forze armate. I provvedimenti di quella speciale magistratura potevano colpire non solo i richiamati alle armi e gli arruolati nelle Forze di polizia, ma anche i cittadini che erano stati congedati, praticamente la maggioranza di quelli di sesso maschile. Nel 1953 c'era stato il caso clamoroso dell'arresto per ordine dei giudici militari dei giornalisti Guido Aristarco e Renzo Renzi: contro di loro era stata formulata l'accusa di vilipendio delle Forze armate per aver pubblicato su un mensile cinematografico il soggetto del film *L'Armata Sagapò* che criticava l'operato del nostro esercito in Grecia. Sotto il governo Segni le procure militari di Bologna e di Ancona si ritennero competenti ad incriminare cittadini congedati anche per il reato di vilipendio del

Governo: i provvedimenti di arresto più clamorosi colpirono Silvano Armaroli del comitato centrale del Psi ed altri tre esponenti locali della sinistra. I giudizi che avevano scritto sul Governo erano di questa specie: *"Governo della rissa che cammina sulla via dell'odio"*; *"Governo che affossa la Costituzione"*. Lo scontro politico sui tribunali militari fu acceso e occupò molte sedute del Parlamento fino al 26 ottobre quando in attesa che la Corte costituzionale ridefinisse la materia, furono introdotti, su suggerimento di Moro, dei limiti ai poteri dei magistrati militari. Altra materia di contesa sui diritti costituzionali che ebbe riflessi per l'ordine pubblico fu quella delle garanzie sindacali nelle fabbriche: le polemiche si svolsero soprattutto alla Fiat dopo che un settimanale pubblicò i nomi di undici colonnelli dei carabinieri in congedo assunti nei servizi di sorveglianza della fabbrica di automobili.

Primi passi di Tambroni

Il nuovo ministro Tambroni misurò i primi passi all'interno del Viminale trattando alcuni aspetti delicati della vita del personale. Cercò di

mettere un freno ai movimenti dei funzionari specie quelli che rispondevano a esigenze personali fino allora disposti con una certa facilità, tanto che dal primo luglio 1954 al primo luglio 1955 avevano raggiunto il numero di 627. Prese di mira le note di qualifica, dedicandovi una circolare nella quale rilevava che erano *redatte in termini ultraelogiati e non di rado frutto di una eccessiva benevolenza verso i funzionari interessati e non già il risultato di una realistica ed esatta valutazione delle effettive qualità possedute dai singoli dipendenti*. Infine si mostrò scandalizzato dalla piaga delle raccomandazioni che fece oggetto di una circolare in cui diceva: *Ho dovuto constatare come nonostante le precedenti tassative disposizioni, si sia ancora più diffusa fra il personale dipendente l'abitudine di ricorrere a raccomandazioni non soltanto per sollecitare particolare attenzione ai fini della promozione o per ottenere trasferimenti o destinazioni a determinati uffici, ma anche per motivi di scarso rilievo come la concessione di sussidi o di congedi straordinari*. Minacciò che da quel momento si sarebbe tenuto conto delle raccomandazioni come *indice di demerito*, ma resta dubbio che ciò sia accaduto.

L'operazione Calabria

Tambroni dichiarò guerra alla criminalità in Calabria, dove il capo della *mala* era Vincenzo Romeo, che per alcune caratteristiche ricordava il bandito Giuliano. Era in modo più rozzo anche lui convinto di potersi intendere con qualche esponente politico locale. Dopo la Sicilia e la Sardegna fu compiuto in Calabria l'intervento dei reparti di repressione del banditismo. L'ispettore generale della Ps Carlo Marzano mandato a sovrintendere all'operazione non era visto con simpatia dai comunisti e dai socialisti, i quali gli avevano mosso pesanti critiche quando era stato questore di Livorno, nel 1952, per l'arresto, con l'imputazione di un omicidio compiuto nel 1946, di Massimo Rafanelli con la moglie, il figlio e un altro familiare, che dopo due anni, durante i quali il capo famiglia era morto in carcere, erano stati riconosciuti innocenti dai giudici sebbene le accuse fossero state fondate su *confessioni*. Tambroni aveva fiducia in Marzano perché lo riteneva capace di assumersi gravi responsabilità in situazioni difficili. La stampa dette grande risonanza agli sviluppi delle operazioni in Calabria, con toni che certamente

non potevano far piacere alle genti calabresi. Un giornale scriveva: «Siamo al venticinquesimo giorno dell'offensiva sferrata dal questore Marzano e la situazione può dirsi straordinariamente migliorata. Nelle campagne e nei boschi dell'Aspromonte, sono stati sguinzagliati cani poliziotti, che fiutano le piste dei delinquenti e ogniqualvolta sentono la preda ne danno avviso agli agenti che non li perdono mai di vista, con un mugolio sommesso e talvolta con un attacco improvviso». Il socialista Minasi e i comunisti Bullo e Alicata sostennero che i provvedimenti di confino compivano persone schedate dalla Polizia perché davano fastidio politicamente; criticarono in generale l'operazione perché non diminuiva le cause delle sofferenze calabresi che erano di origine economica e sociale; la provincia di Reggio Calabria aveva il più basso reddito annuo di tutta la nazione e la manodopera agricola non aveva lavoro per più di cento giornate l'anno. Gli esponenti dell'opposizione affermarono che la piaga più grave non era quella dei 167 cosiddetti banditi latitanti, ma quella della mafia che controllava i mercati degli agrumi, delle essenze, dei prodotti ortofrutticoli, delle sanse, tutelando gli interessi dei grossi proprietari terrieri.

Il bilancio di Tambroni

La tesi che il fenomeno della delinquenza in Calabria fosse esclusivamente conseguenza delle condizioni di arretratezza fu contestata da Ugo La Malfa, il quale ricordò che la regione per parecchi decenni era apparsa *quieta*. L'esponente repubblicano nell'invito rivolto a Tambroni perché nell'adozione di misure speciali fosse usata moderazione disse: *Non voglio prenderle tutto il vantaggio di una posizione democratica e lasciarle lo svantaggio di una posizione di repressione... se ella riesce a raggiungere il risultato di una repressione col minimo uso di facoltà eccezionali, rende un servizio alle istituzioni democratiche e ci toglie un tormento di coscienza che tutti abbiamo e la Camera ha manifestato.*

Il bilancio dell'operazione Calabria fu fatto il 6 ottobre da Tambroni alla conclusione del dibattito sulla politica del Viminale: consisteva in 14 arresti per omicidio, 26 per rapine e tentativi di omicidio, 17 per associazione per delinquere, 68 per possesso di armi; 27 latitanti si erano costituiti; 39 erano i provvedimenti di confino.

Annibale Paloscia