

Informare.
Lo sguardo (in)discreto delle autorità
tra Otto e Novecento

a cura di Alessandro Breccia e Laura Di Fiore



Federico II University Press



fedOA Press



Università degli Studi di Napoli Federico II
Clio. Saggi di scienze storiche, archeologiche e storico-artistiche

Informare.
Lo sguardo (in)discreto delle autorità
tra Otto e Novecento

a cura di Alessandro Breccia e Laura Di Fiore

Federico II University Press



fedOA Press

Informare. Lo sguardo (in)discreto delle autorità tra Otto e Novecento / a cura di Alessandro Breccia e Laura Di Fiore. – Napoli : FedOAPress, 2026. – 329 p. : ill. ; 24 cm. – (Clio. Saggi di scienze storiche, archeologiche e storico-artistiche ; 69).

Accesso alla versione elettronica: <http://www.fedoabooks.unina.it>

ISBN: 978-88-6887-448-3

DOI: 10.6093/978-88-6887-448-3

ISSN: 2532-4608

Questo volume è stato realizzato con i fondi del progetto PRA 2022-2023 (Le sfide della statualità contemporanea. Governo, cittadinanza e conflitti tra poteri) dell'Università di Pisa, del progetto FRA 2022 (SECRET. Spies in European Culture between Reality and Tales, 1815-1914) dell'Università di Napoli Federico II, e della Società per gli Studi di Storia delle Istituzioni

In copertina: addetto al censimento presso il carro dei viaggiatori olandesi Gieleman Theunisz, Tonia Huurman e delle loro figlie Antonia e Anne Theunisz, 1925, censimento delle abitazioni di Amsterdam, Paesi Bassi (Wikimedia Commons).

Comitato scientifico

Francesco Aceto (Università degli Studi di Napoli Federico II), Francesco Barbagallo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Gennaro Maria Barbuto (Università degli Studi di Napoli Federico II), Marco Bizzarini (Università degli Studi di Napoli Federico II), Daniela Luigia Caglioti (Università degli Studi di Napoli Federico II), Carmela Capaldi (Università degli Studi di Napoli Federico II), Massimo Cattaneo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Giovanna Cigliano (Università degli Studi di Napoli Federico II), Bianca de Divitiis (Università degli Studi di Napoli Federico II), Roberto Delle Donne (Università degli Studi di Napoli Federico II), Werner Eck (Universität zu Köln), Carlo Gasparri (Università degli Studi di Napoli Federico II), Vinni Lucherini (Università degli Studi di Napoli Federico II), Fernando Marías (Universidad Autónoma de Madrid), Mark Mazower (Columbia University, New York), Marco Meriggi (Università degli Studi di Napoli Federico II), Giovanni Montroni (Università degli Studi di Napoli Federico II), Luigi Musella (Università degli Studi di Napoli Federico II), Alessandro Naso (Università degli Studi di Napoli Federico II), Massimo Osanna (Università degli Studi di Napoli Federico II), Marco Pacciarelli (Università degli Studi di Napoli Federico II), Valerio Petrarca (Università degli Studi di Napoli Federico II), Claudio Pizzorusso (Università degli Studi di Napoli Federico II), Anna Maria Rao (Università degli Studi di Napoli Federico II), Umberto Roberto (Università degli Studi di Napoli Federico II), Francesco Senatore (Università degli Studi di Napoli Federico II), André Vauchez (Université de Paris X-Nanterre), Giovanni Vitolo (Università degli Studi di Napoli Federico II)

© 2026 FedOAPress – Federico II University Press

Università degli Studi di Napoli Federico II
Centro di Ateneo per le Biblioteche “Roberto Pettorino”
Piazza Bellini 59-60
80138 Napoli, Italy
<http://www.fedoapress.unina.it/>
Published in Italy
Prima edizione: luglio 2026

Gli E-Book di FedOAPress sono pubblicati con licenza Creative Commons Attribution 4.0 International

Indice

Antonella Meniconi, <i>Prefazione</i>	7
Alessandro Breccia, Laura Di Fiore, <i>Introduzione</i>	11
PARTE I. SOTTO LA LENTE DELLO STATO. IL PRIMO OTTOCENTO	27
1. Marco Fioravanti, <i>La legge del silenzio. Segretezza del potere e trasparenza dei processi decisionali tra Rivoluzione e Restaurazione</i>	29
2. Domenico Maione, <i>Gli occhi della Repubblica: spionaggio e controspionaggio a Bologna tra Cispadana e Cisalpina (1796-1802)</i>	39
3. Maria Rosaria Rescigno, <i>Tra norma e realtà. Le Visite nel Mezzogiorno napoleonico: storia di un sistema informativo</i>	53
4. Jeanne-Laure Le Quang, <i>Uno strumento efficace per gestire le popolazioni sospette? Gli schedari mobili di polizia sotto il Consolato e il Primo Impero francese (1799-1815)</i>	65
5. Angelo Rinaldi, «Per il bene del Real Servizio occorre sapere...». <i>La pratica dello scrutinio tra studio e sorveglianza (1815-1825)</i>	79
6. Benedetta Petroselli, <i>La fase informativa nei processi per stupro. Sorveglianti della pubblica morale nello Stato pontificio ottocentesco: parroci o polizia?</i>	93
7. Claudio Petrillo, <i>Informare in tempo di emergenza. Il ruolo della comunicazione politica nello State building pontificio oltre il Giubileo del 1825</i>	105
PARTE II. CONTROLLARE, IDENTIFICARE, PUNIRE. L'ITALIA LIBERALE E FASCISTA	117
8. Simona Mori, <i>I servizi informativi dello Stato liberale: questioni di pubblicità, legalità, falsificabilità</i>	119
9. Elena Gaetana Faraci, <i>La mafia in Sicilia dopo l'unificazione. Il procuratore Diego Tajani, il ministero di Grazia e Giustizia e le autorità locali</i>	137
10. Giuseppe Astuto, <i>Verso lo scioglimento dei Fasci dei lavoratori. Le informazioni di polizia e lo stato d'assedio</i>	151

Indice

11. Federico Ricci, <i>Al servizio della giustizia. Pratiche di polizia giudiziaria nella Romagna postunitaria</i>	167
12. Thomas Beugnet, <i>Oltre i confini: pratiche ed attività di polizia internazionale nell'Italia liberale</i>	181
13. Carlo Bersani, <i>Appunti sull'introduzione della carta d'identità in Italia</i>	193
14. Lorenzo Pera, <i>Gli «occhi di Argo»: il Servizio politico investigativo della Guardia nazionale repubblicana di fronte alla guerra civile (1943-1945)</i>	207
 PARTE III. NELL'EUROPA DEL NOVECENTO	 223
15. Giovanna Tosatti, <i>Il sistema informativo del ministero dell'Interno dall'età liberale alla Repubblica</i>	225
16. Arda Akinci, <i>Frontier Intelligence: Ottoman Strategies Against the Idrisi Uprising in Yemen</i>	237
17. Giacomo Demarchi, <i>L'identificazione personale nella Spagna fra due dittature: una riflessione a partire dal progetto di cédula de identidad di Negueruela del 1932</i>	251
18. Ronald Car, <i>Il Terzo Reich tra populismo e tecnocrazia: doppio canale informativo per un doppio stato</i>	265
19. Giovanni Brunetti, <i>L'ennesimo potere. I delegati provinciali dell'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo e l'impatto sulla transizione italiana (1944-1948)</i>	277
20. Elena Vigilante, <i>Fascicoli e intercettazioni. I centri di controspionaggio nell'Italia del secondo dopoguerra</i>	289
21. Julio Ponce Alberca, <i>La información y el control del orden público en tiempos de tránsito político. España 1975-1980</i>	303
 Marco Meriggi, <i>Conclusioni</i>	 315
Indice dei nomi	319

Prefazione

Antonella Meniconi

Avviare una riflessione diacronica su quella attività, spesso celata e taciuta dai governi, che si chiama “informazione” o (cosa in parte diversa) *intelligence*, è l’obiettivo di questo volume, promosso dalle Università di Pisa e di Napoli Federico II, nonché dalla Società per gli studi di storia delle istituzioni. L’“informazione” emerge da questi saggi come una funzione talvolta priva di confini, complessa, sfaccettata e non trasparente, operata da una varietà di attori (forze di polizia, magistratura, servizi segreti, forze armate, prefetti, tra gli altri), ma anche un elemento fondamentale per leggere la realtà del potere.

Se si prova poi a identificare le parole chiave alla base di questi temi e ricerche, su cui i due curatori (Alessandro Breccia e Laura Di Fiore) si sono impegnati da tempo, spiccano, oltre a “potere”, alcuni vocaboli e concetti ricorrenti. Tra questi: cittadinanza, controllo, dissenso, eccezione, emergenza, indiscreto, istituzioni, repressione, segreto, trasparenza, sorveglianza, ma se ne potrebbero citare altri.

Ne deriva appunto un mosaico composto da tessere diverse e variegata per un arco di tempo che va dalla rivoluzione francese agli anni Ottanta del Novecento, ovvero circa duecento anni, in Italia e in Europa. Così emergono i tanti doppi binari della realtà istituzionale, tra cui mi limito a citare: lo scarto sempre presente tra norma e prassi, quello tra diritti statuiti e abusi praticati, il confine labile tra trasparenza e segreto; infine, al centro si pone lo “sguardo indiscreto” del potere che caratterizza l’età contemporanea al di là dei confini nazionali.

Un’altra caratteristica del volume – a mio avviso – è il solido ancoraggio alle fonti documentali dei saggi, secondo un’impostazione che contraddistingue gli storici delle istituzioni promotori del progetto e la stessa Società per gli studi di storia delle istituzioni, la quale riconosce nelle fonti conservate negli archivi un elemento imprescindibile del lavoro di ricerca storico-istituzionale. La documentazione archivistica non offre certo “la” verità, ma ci consente una interpretazione informata dei fatti, nonché delle prassi seguite dagli uomini (e dalle donne) e

dalle istituzioni: è quello che rimane dopo una selezione più o meno consapevole, ma anche ciò che ci può parlare del potere¹.

Nello specifico, l'ambito dell'“informazione” preso in esame da questo volume comprende le attività di *intelligence* e di prevenzione, sia all'estero che entro il territorio nazionale, ma anche quelle preliminari o successive (ovvero di ricognizione, di analisi e di studio) non solo legate alle esigenze di politica estera e di tutela dell'ordine pubblico, ad esempio riguardanti gli aspetti economico-produttivi, sociali, culturali e politici.

È un discorso anche molto attuale: proprio l'Italia è stata la prima in Europa, a quanto mi risulta, ad aver desecretato una serie di atti delle pubbliche amministrazioni (e quindi anche dei servizi di sicurezza) molto vicini nel tempo, per cui si sarebbe dovuto attendere più a lungo per la consultazione secondo le regole archivistiche in vigore (40-50 o 70 anni per i dati c.d. “sensibilissimi”). Gli atti oggetto di desecretazione hanno riguardato, dapprima, l'omicidio di Aldo Moro (direttiva Prodi del 2008), poi le stragi degli anni Settanta e Ottanta (direttiva Renzi del 2016) e, infine, l'attività di due strutture che sono state definite, sia pure nella loro diversità, rappresentanti del c.d. “doppio Stato”, ovvero Gladio e la P2 (direttiva Draghi del 2021).

Questi materiali sono stati versati – sia pure in modo che può essere talvolta insoddisfacente e oggetto di discussione pubblica – all'Archivio centrale dello Stato e sono ora liberamente consultabili, anche in forma digitale, ovviamente con dei limiti legati alla politica estera e alla sicurezza nazionale. Un comitato formato dalle associazioni delle vittime, da archivisti e storici e presieduto dal segretario generale della Presidenza del Consiglio vigila su questi versamenti².

Nella interessante relazione del 2022 del comitato emerge un elemento già noto, ma che forse vale la pena sottolineare, ovvero l'importanza nella storia “oscura” del nostro Paese dei servizi di informazione e sicurezza, ormai acclarata da sentenze passate in giudicato cui proprio la desecretazione anticipata ha contribuito. Ma in quella sede – dal punto di vista che qui interessa – si ribadisce pure come sia difficile (anche se non impossibile)³ ritrovare in un singolo

¹ A. Assmann, *Sette modi di dimenticare*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 11 ss.

² Due relazioni sono state prodotte dal Comitato nel 2022 e nel 2025: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/CommissioniComitati/Comitato_consultivo_per_la_desecretazione.html (ultimo accesso 20/2/2026).

³ C. Ginzburg, *Spie. Radici di un paradigma indiziario*, in Id., *Miti emblematici spie. Morfologia e storia*, Torino, Einaudi, 1986.

documento un indizio, una prova, ma occorra guardare al contesto in cui il documento stesso è stato prodotto. E anche per questo – si ribadisce nella relazione – occorre limitare il più possibile gli omissis (ovvero le parti cancellate in alcuni casi quasi prevalenti) che rendono impossibile “decifrare” l’oggetto del documento. Difficile per la ricerca procedere con la selezione, con lo smembramento delle serie archivistiche (come fu fatto all’inizio dei versamenti anticipati), ma, anche se si tengono insieme le serie archivistiche, occorre allargare l’analisi al contesto, alle modalità di azione degli apparati, ai loro linguaggi e pratiche: la storia è in effetti la storia del contesto⁴.

Tuttavia, il vero nodo risiede nella tenuta degli archivi correnti e di deposito “normali” da parte delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, nei versamenti ordinari che purtroppo spesso non vengono effettuati per diverse ragioni (non ultima la carenza di spazi e risorse economiche e di personale degli archivi, ma anche di una cultura archivistica nelle stesse amministrazioni); né la digitalizzazione appare in grado di risolvere, da sola, le criticità legate alla consultazione se a monte manca la corretta gestione documentale. Tutto ciò rende problematica (non solo) la ricerca storica sugli anni più recenti della Repubblica.

Un’ulteriore questione è rappresentata dalla consuetudine degli uomini politici di trasferire la documentazione pubblica in sedi private, generando nel tempo archivi “ibridi” o “archivi di persona con natura pubblica” (si pensi al caso macroscopico delle carte Crispi, ma anche a vicende più recenti come l’archivio Andreotti presso l’Istituto Luigi Sturzo). Sarebbe tuttavia utopistico pensare di ricondurre allo Stato ciò che, seppur pubblico in origine, è divenuto parte integrante di altri archivi per volontà o disattenzione dei produttori che lo conservarono in sedi improprie. Dato che queste carte si sono ormai sedimentate organicamente in nuovi contesti, acquisendo tramite annotazioni e integrazioni una natura diversa (ad es. testimoniano come colui che le deteneva le ha usate e eventualmente integrate con altri carteggi), è necessaria una duttilità inedita da parte dell’amministrazione. Occorre prendere atto dello stato di fatto e sostituire alla rigidità burocratica un dialogo collaborativo con i detentori privati/eredi, affinché siano garantiti standard di conservazione e consultabilità secondo le regole archivistiche, opportunamente integrate – seguendo il principio della massima trasparenza e dell’analogia delle fonti – dalle direttive citate. Bisogna anche, a

⁴ *Carte di piombo. Gli archivi desecretati e la ricerca storica*, a cura di S. Greco – L. Mineo, Roma, Anai, 2022, *passim*.

mio parere, evitare eccessi di prudenza (e quindi di chiusura) e riconoscere tutti (archivisti e storici) la crescente, complessa, compenetrazione tra archivi personali (che in realtà personali non sono più) e fonti istituzionali.

In questo panorama così multiforme e, inevitabilmente frammentato, appare quanto mai fondamentale lo sguardo dello storico: uno sguardo di lungo periodo che inquadri anche le vicende più vicine nel tempo in una storia del potere e delle sue manifestazioni non sempre trasparenti, nell'intento di contribuire a rendere meno oscuro il nostro passato e più democratica e consapevole la nostra partecipazione. A un compito così rilevante si dedica il lavoro qui presentato.

*Introduzione**

Alessandro Breccia, Laura Di Fiore

1.

Questo volume nasce da un convegno tenutosi presso l'Università di Pisa nel dicembre 2023, concepito congiuntamente da due gruppi di ricerca (rispettivamente, dell'Università di Pisa e dell'Università Federico II di Napoli) e dalla Società Italiana per gli studi di Storia delle Istituzioni.¹

L'idea che ne è alla base nasce dal punto d'intersezione tra i due progetti di ricerca, ovvero la nozione di “informazione”, volutamente concepita come una categoria interpretativa ampia e priva di rigidi confini, in grado di rappresentare la lente attraverso cui analizzare le molte rilevanti attività di raccolta e produzione di informazioni, di natura assai differente, che hanno storicamente caratterizzato l'azione delle autorità. Basti pensare alle operazioni di *intelligence* e di prevenzione dispiegate sia all'estero che entro il territorio nazionale, ma anche all'opera di ricognizione, di analisi e di studio non legata alle esigenze di tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, come quella dedicata ai fenomeni economico-produttivi, sociali, culturali e politici.

In questo quadro, il volume intende proporre una riflessione sulla storia istituzionale europea individuando come generale chiave di lettura la complessa e variegata congerie di attività di “informazione” compiute dai più svariati attori pubblici nel periodo compreso tra l'età napoleonica e il secondo dopoguerra.

* L'introduzione è frutto di una riflessione comune dei curatori. In particolare, Alessandro Breccia ha scritto il paragrafo 2, Laura Di Fiore ha scritto il paragrafo 3. Il paragrafo 1 è frutto di una collaborazione tra i curatori.

¹ I due gruppi di ricerca fanno capo l'uno all'Università di Pisa (Progetto PRA *Le sfide della statualità contemporanea. Governo, cittadinanza e conflitti tra poteri*) e all'Università di Napoli Federico II (Progetto FRA 2022, SECRET. *Spies in European Culture between Reality and Tales, 1815-1914*).

Il tema dell'attività informativa è senz'altro centrale nello scenario attuale, nel quadro di quella che viene definita "società algoritmica", in riferimento alla crescente possibilità offerta dalle recenti tecnologie informatiche di estrarre dati relativi ai diversi aspetti della vita umana, con ricadute significative non soltanto in un ambito strettamente economico, ma, più in generale, sul governo dei viventi².

A questo proposito, alcuni studi, rifuggendo qualsiasi tentazione di tipo teleologico, si sono soffermati sulle modalità con cui, in contesti ben più risalenti, si è fatto ricorso all'applicazione della raccolta di informazioni e del calcolo al governo degli esseri viventi. Andando a ritroso anche rispetto all'aritmetica politica seicentesca³, Thomas Berns ha proposto «un'archeologia politica della statistica», le cui tracce originarie andrebbero individuate nei lavori di Jean Bodin agli albori dell'età moderna⁴.

Questo volume non si spinge tanto lontano, concentrandosi su un arco temporale disteso tra Otto e Novecento e partendo quindi proprio dal secolo della statistica⁵ e, più in generale, dallo sviluppo di saperi di stato, che nascevano dall'esigenza degli emergenti stati moderni di conoscere il proprio territorio e la propria popolazione. Da qui la necessità di raccogliere, ordinare, organizzare informazioni sulla società e sul territorio a opera dell'autorità statale. L'elaborazione del concetto di *sicurezza nazionale* e l'attribuzione delle competenze di *intelligence* a uno specifico apparato burocratico nell'ambito del nuovo stato amministrativo rappresentarono inoltre un punto di svolta sul piano istituzionale riguardo all'attività informativa specificamente tesa al controllo politico, segnando la nascita dello spionaggio contemporaneo⁶.

In questo modo, nell'Europa otto-novecentesca, il potenziamento dell'azione statale e il conseguente rafforzarsi degli apparati burocratico-amministrativi determinarono una crescente produzione di informazioni da parte delle autorità

² Su questo tema, al centro di un ampio dibattito interdisciplinare, una riflessione feconda per gli argomenti qui sviluppati è quella offerta da P. Sebastianelli, *Dalla statistica alla società algoritmica: un contributo alla storia della governamentalità*, in T. Berns, *Governare senza governare. Un'archeologia politica della statistica*, Napoli, Guida, 2023 (2009), pp. 7-25.

³ T. McCormick, *William Petty and the ambitions of political arithmetic*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁴ T. Berns, *Governare senza governare*, cit.

⁵ N. Randeraad, *States and Statistics in the Nineteenth Century: Europe by Numbers*, Manchester, Manchester University Press, 2010.

⁶ A. Dewerpe, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1994.

pubbliche, sia a livello centrale che periferico. La messa a punto di nuovi sistemi a ciò deputati era funzionale a più pervasive prerogative di governo, ma non sempre fu in grado di decifrare e ricomporre in maniera esaustiva gli aspetti meno formalizzabili della fisiologia sociale.

Se le attività informative miravano a rendere «leggibile»⁷, visibile, tendenzialmente trasparente la società agli occhi dello stato, tale pretesa richiedeva senz'altro l'elaborazione di strumenti di identificazione, classificazione e raccolta di informazioni, sulla base di modelli il più possibile centralizzati e standardizzati. Tuttavia, ciò che venne a delinarsi fu piuttosto una tensione fra i modelli codificati e l'ineludibile discrezionalità delle informazioni ufficiali, che lasciò emergere elementi di complessità, sovrapposizione e possibile conflitto tra i diversi livelli del processo di *governance*. L'attività informativa dispiegata dallo stato fu segnata infatti, molto spesso, da una forte inclinazione a una prassi "governamentale" rispetto all'immagine granitica che talvolta si è accompagnata alla ricostruzione del profilo dello stato otto-novecentesco alle prese con le proprie esigenze di conoscenza, classificazione, sorveglianza⁸. In quest'ottica, particolarmente interessante risulta anche il ruolo che le prassi e i processi non formalizzati ebbero nel quadro più generale dello sforzo informativo delle autorità. La variegata tipologia di fonti documentali che emerge dalle pagine di questo volume testimonia tanto la progressiva sistematizzazione di dispositivi per la raccolta e la gestione di informazioni quanto l'eterogeneità e, non di rado, la scarsa sistematicità e il carattere informale degli stessi.

Un altro nodo importante in relazione alla raccolta di informazioni da parte dell'autorità riguarda il suo rapporto con la decisione politica. Se il nesso tra informazione e potere è al cuore stesso dei processi statali qui al centro dell'attenzione, non sempre immediato è il passaggio dalla raccolta dei dati, a opera degli apparati burocratici, alla loro analisi e interpretazione, con ricadute significative sul piano della decisione politica.

I saggi raccolti in questo volume affrontano diverse delle questioni menzionate, addensandosi attorno a temi e concetti che si tenterà di ricostruire in queste pagine introduttive.

Se lo scenario principale delle ricerche è rappresentato dalla penisola italiana, sovente inquadrata in una più ampia prospettiva transnazionale, gli studi incen-

⁷ J.C. Scott, *Lo sguardo dello stato*, Milano, Elèuthera, 2019 (1990).

⁸ *Ibid.*

trati su altri spazi – dalla Francia rivoluzionaria e napoleonica all'impero ottomano, dalla Germania del Terzo Reich alla Spagna della seconda repubblica nonché degli anni Settanta e Ottanta – schiudono possibili piste di analisi comparative su scala europea, che possano porre in luce differenze, analogie, ibridazioni e mutazioni.

2.

In termini generali, l'impegno delle autorità statuali nella raccolta di informazioni acquistò rilievo e intensità – lo si ribadisce – nel tornante compreso tra il Settecento riformatore, la rivoluzione francese e l'età napoleonica per poi consolidarsi nei decenni successivi, in parallelo con l'affermazione degli stati nazionali in Europa. Il nesso tra governo, amministrazione e informazione diventò così sempre più stretto, anche in virtù dell'incipiente codificazione di attività amministrative volte alla ricognizione e all'analisi di elementi tratti dall'osservazione delle comunità e dei territori sottoposti alla sovranità statale. Il progressivo imporsi del principio "conoscere per amministrare", qui evocato da Maria Rosaria Rescigno, chiamò in causa diversi nodi tematici, quali il rapporto tra stato e società, e più generalmente tra istituzioni e realtà sociale, le tensioni tra il quadro normativo e la sua effettiva applicazione e, di nuovo, la divaricazione tra norma e prassi.

La cornice politico-istituzionale nella quale le attività informative si svilupparono, definita dall'incedere del modello statale ottocentesco, mise poi in risalto ulteriori questioni, che – semplificando – possono essere ricondotte al tema generale dell'"uso politico" delle informazioni da parte delle autorità pubbliche. Simona Mori invita a considerare con attenzione la compresenza, in misura variabile, di finalità meramente «cognitive» e finalità invece «performative». Al contempo, Mori sottolinea che l'azione informativa prodotta dal soggetto statale nell'intento di perseguire obiettivi, anche legittimi, entrò spesso in conflitto con la necessità di rispettare i principi di trasparenza e legalità nel contesto dello stato di diritto e degli ordinamenti di matrice liberale. Che fossero volte al contrasto della criminalità oppure del dissenso politico, le schedature e le varie attività classificatorie compiute a fini di prevenzione, investigazione e repressione, ben presto sollevarono il problema della unilateralità dell'accesso ai dati raccolti e quello, ad esso collegato, della discrezionalità, se non arbitrarietà, della loro gestione.

Se si passa poi ad esaminare la concreta esecuzione delle attività informative, ad essere chiamata in causa è l'interazione tra il centro e le periferie dell'architettura.

tura statale, tra gli esecutivi nazionali e i funzionari periferici, responsabili della raccolta e del primo allineamento delle informazioni. L'attenzione sistematica verso lo stato dell'*esprit public* nei territori, vero e proprio paradigma amministrativo nella Francia ottocentesca, può essere considerato un motivo d'ispirazione comune ai vari casi di studio europei⁹. I responsabili a livello locale di quell'esercizio di rilevazione, a partire dai rappresentanti territoriali del governo, svolsero – nei diversi contesti – il ruolo di indispensabili esecutori ed interpreti di un progetto che era insieme amministrativo e politico¹⁰. Di conseguenza, il livello di osservazione adottato in questo volume porta spesso gli autori a soffermarsi sui profili dei singoli funzionari, riconoscendone gli eventuali spazi di autonomia rispetto all'esecuzione delle operazioni richieste e facendo affiorare i margini di discrezionalità, più volte sottolineati, nella descrizione e nella lettura del contesto sociale, economico e politico. Ancora Rescigno, trattando delle «visite» nel Mezzogiorno napoleonico, mette in evidenza questi aspetti, e segnala come l'«interazione tra uomo-apparato e società» sia una coordinata fondamentale quando si prendono in esame le attività conoscitive.

Tra i principali obiettivi perseguiti figurava – evidentemente – il tentativo di perfezionare l'esercizio del controllo dei territori da parte delle autorità statali. Nel fragile contesto dei primi decenni successivi all'unificazione italiana, Elena Gaetana Faraci ricostruisce le differenti linee di condotta tenute da alcuni esponenti dello stato, in primis i magistrati e i questori, nei confronti del «sistema» criminale e dell'illegalità che caratterizzava la società siciliana, un fenomeno esteso e radicato sia in termini storici che culturali, che secondo il procuratore Tajani sarebbe stato riduttivo ricondurre in maniera esclusiva alla presenza dell'organizzazione mafiosa. L'esigenza di irradiare e perfezionare la capacità di controllo del nascente stato nazionale, tipica di quella fase della storia del regno d'Italia, ritorna nello studio di Federico Ricci, costruito intorno ad un caso di studio diverso da quello della Sicilia, quello della Romagna. Le carte della polizia giudiziaria esaminate da Ricci mettono di nuovo in luce l'attenzione riservata alla composizione sociale, e al retroterra, del peculiare fenomeno delle

⁹ Cfr. P. Karila-Cohen, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

¹⁰ *Prefects, Governors and Commissioners. Territorial Representatives of the State in Europe*, eds. G. Tanguy – J.-M. Eymeri-Douzans, London, Palgrave Macmillan, 2021. Alcuni spunti anche in P. Karila-Cohen, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX^e siècle*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2021.

sette, in una cornice definita dalla sovrapposizione tra criminalità in senso lato e dissenso politico.

Il controllo del territorio e delle comunità, il controllo politico in senso stretto, la vigilanza e le finalità di repressione del dissenso, si evolvettero notevolmente – com'è ovvio – nel Novecento, che vide l'avvento di strumenti informativi inediti e di portata assai più estesa rispetto al passato, tendenzialmente di massa.

La stagione dei «totalitarismi», com'è noto, fu decisiva in tal senso. Ronald Car ricorda come nella Germania nazista, accanto alla dominante vocazione repressiva, permanessero spazi di agibilità, sia pur assai contestati dai vertici del nazismo, per la rilevazione sistematica delle opinioni diffuse tra la popolazione attraverso il ricorso alla scienza demoscopica. La vicenda della «sociologia empirica tedesca» di Six, Höhn e Ohlendorf rivelava la volontà di acquisire elementi di osservazione degli umori della società che fossero «oggettivi», non contaminati dal vaglio dei gerarchi, da utilizzare per correggere le criticità del regime stesso.

Con le debite proporzioni, una simile attenzione verso l'«effettiva realtà politica e sociale» può essere riscontrata anche nel caso della Repubblica Sociale Italiana. Lorenzo Pera osserva come a Salò il Servizio politico investigativo della Guardia nazionale repubblicana avesse compiti più estesi rispetto alla – pur dominante – funzione di indagine e di repressione del movimento resistenziale. La rete di «informatori», «osservatori» e «fiduciari» che innervava l'azione del Servizio, anche tramite lo strumento dei «notiziari riservati», aveva pure l'obiettivo – almeno nelle intenzioni – di realizzare una descrizione della realtà sociale e politica non contaminata dai condizionamenti della propaganda, nell'arduo tentativo di costruire una base di consenso al regime.

La peculiare dimensione della transizione dalle dittature alle democrazie del secondo Novecento arricchisce il quadro fin qui delineato, mettendo in rilievo nuove angolature politiche della riflessione sulle attività informative. Circa il processo di epurazione in Italia, le considerazioni di Giovanni Brunetti sui delegati provinciali dell'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo ripropongono con forza le chiavi di lettura del binomio centro-periferia e dell'importanza delle traiettorie biografiche individuali, che nella loro eterogeneità condizionarono la produzione e la rielaborazione degli elementi di conoscenza, in una cornice evidentemente animata dalla volontà di alcuni partiti antifascisti di costruire un nuovo assetto politico-istituzionale connotato in senso democratico. In un ulteriore scenario di transizione verso un ordinamento democratico-liberale, quello spagnolo, la gestione delle informazioni, a partire da quelle segrete, fu utilizzata – spiega Julio Ponce – anche per mettere in condizioni di sicurezza il passaggio di

regime, e quindi la nascente democrazia. Importanti interpreti di questa delicata funzione furono i *governadores civiles*, che Ponce mette al centro della propria riflessione rilanciando ancora una volta il ruolo dei funzionari in periferia, *uti singuli* e come corpo dello stato.

La storia novecentesca delle attività informative rimase comunque dominata dagli intenti di disciplinamento e di controllo, sociale e politico, a livello collettivo e individuale. Il definitivo radicamento dell'anagrafe civile lo dimostrò in maniera plastica, parallelamente al perfezionarsi dei meccanismi di identificazione personale¹¹. L'introduzione della carta d'identità in Italia, avvenuta definitivamente in età fascista, segna l'avvento di un unico strumento di identificazione, gestito dal governo e con caratteri di massa. Carlo Bersani sottolinea la pretesa del regime di mettere in discussione l'intangibilità della capacità giuridica individuale, subordinandola all'inaggirabile passaggio burocratico del riconoscimento da parte degli organi amministrativi. Il fascismo si ergeva dunque ad arbitro della capacità di ciascun individuo, almeno potenzialmente, imponendo con decisione la propria azione di controllo sulle persone e sulla società nel suo complesso. Sempre sul tema dell'identificazione personale, altri interessanti spunti di valenza generale provengono di nuovo dalla storia spagnola, come emerge dal contributo di Giacomo Demarchi. Se l'introduzione del documento di identità, avvenuta definitivamente sotto le dittature fascista e franchista, rappresentò – di fatto – un passo decisivo all'insegna della classificazione e della irreggimentazione dei cittadini, non va però sottovalutato il percorso teorico e di elaborazione – pur senza esiti immediati – compiuto negli ambienti del riformismo liberale prima della dittatura. In quella prospettiva, l'identificazione era vista come uno «strumento dello stato di diritto», funzionale al riconoscimento di prerogative della cittadinanza e alla promozione della partecipazione politica, anzitutto rendendo concretamente esigibile l'esercizio

¹¹ Diversi studi negli ultimi decenni hanno approfondito questi temi, spesso a partire dai lavori seminali di Michel Foucault. Si vedano almeno *Procedure, metodi, strumenti per l'identificazione delle persone e per il controllo del territorio*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; *Histoire des savoirs policiers in Europe (XVIII^e-XX^e siècle)*, éd. V. Denis, in «Revue d'Histoire des Sciences Humaines», 19, 2008; *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, éd. G. Noiriell, Paris, Belin, 2007; *Registration and Recognition. Documenting the Person in World History*, eds. K. Breckenridge – S. Szreter, Oxford, Oxford University Press, Proceedings of the British Academy, vol. 182, 2012; A. Buono, *Identificazione e registrazione dell'identità. Una proposta metodologica*, in «Mediterranea», 30, 2014, pp. 107-120.

del diritto di voto tramite la «cédula de identidad». Ritorna visibile, in questo caso particolare, una chiave di lettura di portata più ampia e assai importante per decifrare le attività informative pubbliche nel loro complesso: il nesso tra la raccolta e la gestione delle informazioni, da un lato, e l'esercizio più coerente e strutturato dei diritti dei cittadini, dall'altro.

3.

Nel quadro della raccolta di informazioni a opera delle autorità un ambito specifico è rappresentato dall'*intelligence*. A caratterizzare l'attività di *intelligence* rispetto ad altre forme di raccolta e gestione delle informazioni sarebbero i tratti distintivi della segretezza, del suo nesso con la sicurezza e della tendenza a suscitare resistenza¹².

In relazione al primo elemento, il segreto conobbe una profonda trasformazione all'avvio dell'epoca contemporanea, ovvero dell'arco cronologico al centro di questo volume. Sebbene il segreto possa essere considerato una costante antropologica, è necessario sottrarsi al rischio di impiegarlo come concetto astorico. È importante invece storicizzare la segretezza e le modalità in cui essa viene dispiegata e percepita in diversi contesti, ciascuno caratterizzato da una propria singolarità, come indicato da Alain Dewerpe, autore di uno studio seminale sullo spionaggio¹³. In particolare, le rivendicazioni di trasparenza del potere avanzate dall'Illuminismo e dalla Rivoluzione francese, in polemica con gli *arcana imperi* di antico regime, modificarono radicalmente il modo in cui il segreto venne impiegato in ambito politico. Lungi dallo scomparire a fronte della trasparenza del pubblico potere, il segreto venne a riconfigurarsi in forme nuove, per un verso collocandosi in uno specifico ambito burocratico nel quadro dell'apparato statale, per un altro verso, modulandosi in forme nuove nella dimensione del privato. Venne così prendendo forma una nuova dialettica tra trasparenza e segreto, in cui

¹² P. Gill – M. Phythian, *What Is Intelligence Studies?*, in «The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs», 18(1), 2016, p. 9. Sulla storia dell'*intelligence*, si vedano almeno; C. Andrew, *The Secret World. A History of Intelligence*, New Haven, Yale University Press, 2018; Centre français de recherche sur le renseignement, *Histoire mondiale du renseignement*, eds. E. Denécé – B. Léthenet, Paris, Ellipses, 5 voll., 2019-2024.

¹³ A. Dewerpe, *Espion*, cit.

l'opacità politica veniva riabilitata in maniera ambigua¹⁴. Questa nuova modalità di relazione tra trasparenza e segreto in campo politico sarebbe rimasta centrale poi nelle società liberali, nonché in quelle democratiche, in cui il ricorso al segreto chiama in causa una serie di questioni etiche e di nodi cruciali del rapporto tra governanti e governati.

Il saggio di Marco Fioravanti, che apre questo volume, affronta con particolare pregnanza il rapporto tra segretezza e trasparenza nel delicato passaggio sette-ottocentesco dall'antico regime alla politica moderna nello scenario francese, evidenziando anche la centralità attribuita alla "pubblicità", che divenne una vera e propria "ossessione" durante la fase del Terrore. Cogliendo l'ambivalenza che immediatamente caratterizzò il nascente stato moderno, Fioravanti evidenzia però come il trionfo della trasparenza al potere si accompagnò a un controllo poliziesco e a una sorveglianza sulla società ben più stringenti rispetto al passato, che avrebbero trovato nei dispositivi di sicurezza elaborati in epoca napoleonica una maggiore sistematizzazione.

Se l'epoca rivoluzionaria vide un ampio ricorso alla delazione e allo spionaggio, ciò avvenne però ancora in quadro di scarsa professionalizzazione e incertezza procedurale, come emerge anche dalla prospettiva decentrata del saggio di Domenico Maione, coincidente con la città di Bologna, nel contesto delle Repubbliche giacobine in Italia. Il meccanismo di raccolta di informazioni attivato nella città italiana per sorvegliare tanto la frangia più radicale del "partito" repubblicano quanto l'area controrivoluzionaria si basava su un volume non trascurabile di relazioni segrete giornaliere affidate a informatori delle autorità. Queste ultime si erano inoltre impegnate in complesse azioni di controspionaggio, peraltro lasciando nella legislazione – a fronte di un vuoto normativo in area francese – delle tracce relative alla punizione del reato di spionaggio, oggetto sfuggente e complesso, su cui sarebbe interessante approfondire l'analisi su scala più ampia. E, tuttavia, l'autore sottolinea come tali pratiche di controllo afferissero a una funzione non ancora realmente formalizzata, in assenza di un vero e proprio ente di riferimento.

L'emergere degli stati amministrativi ottocenteschi avrebbe corredato il neonato spionaggio contemporaneo di un nuovo inquadramento istituzionale. L'attività di *intelligence* avrebbe infatti trovato una stabile collocazione nell'ambito delle "polizie moderne" che, sviluppatesi originariamente nei contesti fran-

¹⁴ Ivi, p. 12

cese e austriaco¹⁵, conobbero nell'assetto istituzionale napoleonico un profilo centralizzato, autonomo rispetto alla sfera giudiziaria ed estremamente solido, come istituzione specificamente deputata alla conservazione dell'ordine pubblico.

Il saggio di Jeanne-Laure Le Quang ne analizza uno strumento specifico, ovvero gli schedari mobili di polizia messi a punto in Francia tra il Consolato e il Primo impero napoleonico, sottolineandone l'inedito grado di sistematicità, ma anche le innovazioni sul piano tecnico-organizzativo. Pur trattandosi di una schedatura più generale di soggetti pericolosi, il carattere di sorveglianza perlopiù preventiva e la centralità del sospetto politico – inseguito al di là della grande cospirazione, nelle sue declinazioni più minute – ne evidenzia il profilo di attività di *intelligence*, affidata in territori oltre i confini francesi a consoli e agenti segreti in missione. Il carattere capillare, sistematico e centralizzato e l'ambizione panottica di queste operazioni di schedatura non equivalgono però, secondo Le Quang, a un livello elevato di efficienza, anche alla luce della copertura estremamente disomogenea sul piano geografico della raccolta di informazioni, il che richiama la questione dell'efficacia dell'attività di *intelligence*, spesso difficilmente misurabile.

Lo scenario post-napoleonico avrebbe dischiuso una dimensione profondamente rinnovata in relazione alla difesa della sicurezza sul continente europeo, come è stato messo recentemente in luce da importanti studi sviluppati dal filone della *security history*. Quest'ultima ha avuto il merito di aver arricchito il campo dei *security studies* con una dimensione storiografica in precedenza del tutto minoritaria, potendo avvalersi dei frutti del ripensamento del concetto stesso di sicurezza, svincolato da rigide interpretazioni statiche e positivistiche attraverso orientamenti costruttivisti sviluppatisi negli anni Ottanta e Novanta dai *critical security studies* e dai *securitization studies* nati attorno alla scuola di Copenaghen¹⁶. L'interpretazione del concetto di sicurezza in termini processuali, ovvero come processo dinamico «produced and reproduced all the time»¹⁷, in cui anche

¹⁵ P. Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003.

¹⁶ B. Buzan – O. Waever – J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 2009. Per una rilettura, T. Balzacq – S. Léonard – J. Ruzicka, 'Securitization' Revisited: Theory and Cases, in «International Relations», 30(4), 2016, pp. 494-553.

¹⁷ P. Bourbeau, *A Multidisciplinary Dialogue on Security*, in *Security: Dialogue Across Disciplines*, ed. P. Bourbeau, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 1-21, p. 8.

il linguaggio gioca un ruolo fondamentale, ha dischiuso un terreno fertile per il lavoro degli storici¹⁸.

Per quel che riguarda l'Europa post-napoleonica, alcuni recenti lavori hanno individuato nel Congresso di Vienna del 1815 il momento genetico di un «sistema di sicurezza collettiva» per il continente¹⁹. Muovendo oltre l'interpretazione del Congresso in termini puramente repressivi o soltanto tesi al ripristino di sovranità legittime, tali studi vedono nell'assetto stabilito a Vienna la volontà di rispondere a un'esigenza di stabilità internazionale, condivisa anche dalla popolazione europea all'indomani della devastante stagione delle guerre napoleoniche, attraverso nuove modalità di gestione della sicurezza. Il consesso vide così la nascita di una nuova «European security culture», intesa come «a set of European institutions, practices and agents, as well as ideals, principles and perceptions»²⁰, che si sarebbe evoluta lungo la traiettoria tracciata fino alla prima guerra mondiale²¹.

Il livello pratico-operativo e quello simbolico sono dunque compresenti nel concetto di «security culture», considerata «a product of communication, discourses and practices of security regimes that focused on specific security issues»²².

¹⁸ Si vedano i numeri monografici *Sicherheit und Epochengrenzen*, in «Geschichte und Gesellschaft», 38(3), 2012; *Security and Conspiracy in History*, eds. B. de Graaf – C. Zwielerlein, in «Historical Social Research», 38(1), 2013. Pionieristico è lo studio di W. Conze, *Sicherheit, Schutz*, in O. Brunner – W. Conze – R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett-Cotta, vol. 5, 1984, pp. 831-862. Con un focus novecentesco, si vedano E. Conze, *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung-Themen-Perspektiven*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2018; B. Stuchtey – A. Wiegshoff, *(In)-securities Across European Empires and Beyond*, in «Journal of Modern European History», 16(3), 2018.

¹⁹ *Securing Europe after Napoleon. 1815 and the New European Security Culture*, eds. B. de Graaf – I. de Haan – B. Vick, Cambridge, Cambridge University Press, 2019; B. de Graaf, *Fighting Terror after Napoleon. How Europe Became Secure after 1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

²⁰ *Securing Europe after Napoleon*, cit., p. 2.

²¹ Uno studio che analizza lo spionaggio in questa prospettiva è *Spies in European Culture, 1815-1914. Representations, Networks, Practices*, eds. E. Abignente – L. Di Fiore, London, Bloomsbury Academic, 2025.

²² K. Härter, *Security and transnational policing of political subversion and international crime in the German confederation after 1815*, in *Securing Europe after Napoleon*, eds. B. de Graaf – I. de Haan – B. Vick, cit., pp. 193-213.

Questi lavori hanno offerto un quadro interpretativo originale all'interno del quale è possibile analizzare politiche e pratiche di sicurezza in un periodo precedente alla loro istituzionalizzazione in settori burocratici specifici, come prodotto dell'interazione tra diversi elementi, ovvero «una comunità di sicurezza» che condivideva desiderio ed esigenza di tranquillità e ordine, «un vocabolario condiviso», anche sul piano emozionale, e le azioni politiche e amministrative dispiegate, che godono di un certo grado di consenso e legittimazione²³.

Uno dei tratti distintivi di questa nuova cultura europea della sicurezza va identificato senz'altro in forme di cooperazione transnazionale. Per cominciare, il Congresso inaugurò una nuova epoca di incontri, conferenze, summit internazionali, che si moltiplicarono rispetto agli anni precedenti, e che videro come protagonisti capi di stato, ministri, rappresentanti diplomatici, intenti a confrontarsi periodicamente su questioni di sicurezza nazionale e internazionale²⁴.

D'altra parte, fin dalla sua prima compiuta elaborazione all'Assemblea Nazionale francese, la difesa della sicurezza nazionale venne a declinarsi nelle forme di una questione transnazionale. La crescente politicizzazione della società e la configurazione internazionale della minaccia politica liberal-democratica nell'Ottocento rivoluzionario richiedevano il dispiegamento di pratiche di sorveglianza che muovessero ben oltre i confini dei singoli stati, tanto attraverso una riarticolazione in dimensione transnazionale della funzione di controllo statale quanto con il ricorso a embrionali pratiche di cooperazione internazionale²⁵.

Una questione che emerge in maniera efficace dai casi di studio esemplificativi al centro dei saggi di Claudio Petrillo e Thomas Beugniet. Il saggio di Petrillo ricostruisce le politiche securitarie dispiegate dallo Stato Pontificio in occasione del giubileo del 1825, soffermandosi in particolare sull'attenzione riservata ai pellegrini in arrivo dal contesto spagnolo, reduce dal *Trienio liberal*. L'autore mette in rilievo le funzioni di *policing* affidate a nunzi apostolici e consoli pontifici, in linea con la tendenza, riscontrata in diversi contesti, di potenziamento del ruolo

²³ B. de Graaf, *A New Perspective on the European Security Culture After 1815*, in *National Security as a Transnational Issue. The Nineteenth-Century Origins*, a cura di L. Di Fiore, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 4, 2019, pp. 609-652.

²⁴ *Ibid.* Vedi anche G. Sluga, *The Invention of International Order: Remaking Europe after Napoleon*, Princeton, Princeton University Press, 2021.

²⁵ *National Security as a Transnational Issue*, cit.

dell'*intelligence* diplomatica²⁶ che, se ben più risalente, veniva inquadrata ora in un apparato statale e poliziesco di tipo moderno. Tuttavia, se l'informazione giocò un ruolo centrale nel processo di *state building* pontificio, la modalità di gestione del rapporto degli apparati centrali con i rappresentanti diplomatici prese forma attraverso una prassi amministrativa in contrasto con l'assetto di competenze vigente, che solo anni dopo avrebbe trovato una codificazione a livello normativo. Il carattere emergenziale legato allo straordinario evento giubilare introdusse quindi una consuetudine amministrativa destinata a sedimentarsi in tempi ordinari.

Cronologicamente più avanzato è il quadro analizzato da Beugniet, incentrato sul sistema di sorveglianza transnazionale messo in piedi dal Regno d'Italia tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento. Si trattava di una rete di controllo dei dissidenti politici – e, in particolare, degli anarchici – imperniata sulle rappresentanze diplomatiche e consolari delle diverse capitali europee, nonché dei principali centri dell'emigrazione italiana. A raccogliere informazioni per la polizia italiana erano in primo luogo i consoli, ma anche la rete di spie e confidenti inviati all'estero per operazioni sotto copertura. La vera e propria novità fu rappresentata però dall'invio permanente di agenti di polizia presso le sedi diplomatiche e consolari non soltanto in Europa, ma anche negli Stati Uniti e in America Latina, sulle tracce di anarchici, socialisti e mazziniani, nonché di colpevoli di reati comuni. Le sovrapposizioni tra funzione diplomatica e poliziesca erano così destinate a moltiplicarsi se, accanto a consoli insigniti di funzioni di controllo, in diversi casi poliziotti ressero una sede consolare in assenza del console o comunque si appropriarono di competenze consolari, in un orizzonte non scevro da conflittualità tra le due istituzioni.

Lo spettro della cospirazione internazionale, anarchica o socialista, aleggiò anche su una specifica vicenda interna all'Italia liberale, ovvero la repressione dei Fasci siciliani, al centro del saggio di Giuseppe Astuto. La novità del movimento,

²⁶ *Diplomacy and Intelligence in the Nineteenth-Century Mediterranean World*, eds. M. Suonpää – O. Wright, London, Bloomsbury Academic, 2019; *Consoli e consolati italiani dagli stati preunitari al fascismo (1802-1945)*, a cura di M. Aglietti – F. Jesné – M. Grenet, Roma, École française de Rome, 2020; C. Aliprantis, *Transnational Policing after the 1848-1849 Revolutions: The Habsburg Empire in the Mediterranean*, in «European History Quarterly», 50(3), 2020, pp. 412-437; L. Di Fiore, *Una storia globale nel Mediterraneo politico del primo Ottocento. La legazione napoletana a Costantinopoli*, in «Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento», 1, 2021, pp. 21-56.

che rivendicava principalmente maggiori diritti per i lavoratori e progetti di riforma sul piano fiscale e assistenziale, poneva alle autorità l'esigenza fondamentale di acquisire informazioni a riguardo, che consentissero di conoscerlo, comprenderlo e, di conseguenza, reprimerlo. Per questo i Fasci siciliani²⁷ furono oggetto di un'attenta schedatura politica e, in seguito, di un servizio di "segrete investigazioni". Le informazioni raccolte avrebbero portato a ipotizzare l'imminenza di una rivoluzione sociale, costruita attraverso i contatti dei leader del movimento siciliano con i più pericolosi anarchici e socialisti europei. La teoria della cospirazione politica internazionale, sostenuta dal direttore di Polizia Sensales, avrebbe costituito la base di legittimazione per la proclamazione dello stato d'assedio a opera del presidente del Consiglio Francesco Crispi, inizialmente scettico su tale teoria. L'informazione assumeva quindi un ruolo dirimente nel momento della decisione politica: poco importava che fosse falsa e costruita ad arte dalla stessa polizia.

Le esigenze di maggiore formalizzazione della polizia segreta, che erano emerse nel contesto siciliano, avrebbero trovato una risposta al passaggio tra Otto e Novecento, che vide, anche in Italia, la nascita di uno specifico servizio informativo di polizia e di un apparato burocratico specifico per i servizi segreti, al centro del saggio di Giovanna Tosatti che copre un arco temporale disteso tra l'Italia liberale e quella repubblicana. Se il servizio informativo istituito da Silvio Spaventa all'indomani dell'unificazione manteneva i tratti dei rapporti personali con una rete di spie e confidenti – che caratterizzavano anche i sistemi periferici riconducibili a questori e prefetti – sarebbe stato necessario attendere la riforma della polizia del 1876 e l'operato di Giovanni Bolis per l'istituzione di un Ufficio politico centrale, nel quadro del ministero dell'Interno, che coordinasse le informazioni sull'ordine pubblico e il dissenso politico raccolte a livello provinciale. Una struttura di polizia con specifiche funzioni di *intelligence* sarebbe nata invece nel contesto della Grande Guerra, con l'Ufficio centrale di investigazione, destinato a ispirare la polizia politica e segreta fascista. Il passaggio all'età repubblicana avrebbe visto una forte continuità con quest'ultima, nella sua attenzione peculiare alla sorveglianza politica dei cittadini, nonostante il contrasto con il dettato costituzionale. Gli elementi di continuità rilevati da Giovanna Tosatti, tanto nei metodi e nella mentalità poliziesca quanto in parte del personale am-

²⁷ Si veda adesso: V. Coco – M. Di Figlia – C. Verri, *I fasci siciliani. Movimento, istituzioni, memoria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2026

ministrativo, trovano conferma nel saggio di Elena Vigilante dedicato ai centri di controspionaggio attivi in Italia nel secondo dopoguerra. Soffermendosi sulle attività di *intelligence* del Sifar, l'autrice si concentra in particolare sulle sue attività di "fascicolazione", ovvero di schedatura di diversi protagonisti della vita politica, sindacale e culturale italiana, al centro di scandali e inchieste. Similmente, le attività condotte dai centri di intercettazione messi in piedi tra il 1956 e il 1958, gestiti ugualmente da personale del Sifar afferente all'Arma dei carabinieri, tesero a muoversi al di fuori del perimetro del controspionaggio e a lambire piuttosto questioni di politica interna. Se dunque le operazioni di controspionaggio condotte dagli appositi centri del Sifar funsero effettivamente da contromisura rispetto all'attività di spionaggio, a esse si affiancarono attività di profilazione e fascicolazione riconducibili a forme di controllo della vita politica nazionale difficilmente compatibili con i principi democratici e testimoni dei limiti delle attività informative e di *intelligence*, nonché del delicato rapporto tra segretezza e trasparenza, in società democratiche.

D'altra parte, c'è un aspetto di questo rapporto che riguarda più ampiamente tutto l'arco cronologico preso in considerazione, ovvero il ruolo giocato dall'opinione pubblica. Si trattò di un elemento fondamentale, fin dal suo apparire, per la rivendicazione di pubblicità del potere, facoltà di accesso all'informazione e, al tempo stesso, libertà di espressione, come ricorda nel suo saggio Marco Fioravanti. Essa costituì però ben presto anche una fonte di informazioni, un campo da controllare e, in alcuni casi, da sondare e provare a orientare a fini di consenso. In questo senso, lo stesso Fioravanti parla del passaggio allo "spirito pubblico", oggetto di analisi poliziesca, nel tentativo di conoscere le opinioni dominanti e suscitare adesione al potere²⁸.

I protagonisti delle attività di *intelligence* agivano però anche in un altro senso su quella che possiamo considerare una più ampia sfera pubblica²⁹, per un verso, intervenendovi e partecipando al dibattito pubblico, sia in dimensione mediatica sia in forma orale, per un altro verso, considerandola una fonte da cui trarre informazioni. È quanto emerge, ad esempio, dal saggio di Arda Akinci, dedicato alle forme di *intelligence* attivate nell'Impero ottomano di inizio Novecento a

²⁸ Si veda anche S. Mori, *Politica e statualità nell'Italia del primo Ottocento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

²⁹ F. De Vivo, *Patrizi, informatori e barbieri. Politica e comunicazione a Venezia nella prima età moderna*, Milano, Feltrinelli, 2012.

seguito della rivolta scoppiata nella provincia dello Yemen e guidata da Seyyid Idrisî. L'autore ricostruisce, in particolare, la pluralità di fonti a cui le autorità centrali ricorrevano, dalle informazioni riconducibili alla rete diplomatica europea ai rapporti delle autorità locali e dei militari alle frontiere, spazi cruciali per le attività informative. L'ingente quantità di informazioni raccolte non corrispondeva però necessariamente a una conseguente attività di analisi e traduzione delle stesse in scelte politiche, il che rappresenta un altro nodo importante nello studio delle attività informative dispiegate da apparati istituzionali. Accanto a quelle menzionate, fonti preziose per le autorità ottomane erano rappresentate però anche dalla stampa europea, nonché dalle notizie circolanti nelle comunità e tribù locali, i cui *rumors* venivano inseguiti famelicamente dagli informatori del sultano.

La sfera pubblica si profila quindi in un certo senso come l'emblema dell'ambivalenza tra trasparenza e segretezza, di quell'«opacità politica»³⁰ annidata al cuore del costituzionalismo liberale così come dei regimi democratici. Se il ricorso al segreto da parte del potere diviene residuale e rappresenta un'eccezione relegata in uno specifico ramo burocratico, un contraltare della pubblicità del potere di fronte alla sfera pubblica, quest'ultima diventa un campo cruciale di circolazione di informazioni, i cui soggetti produttori e riproduttori sono molteplici – seppur investiti di differenti gradi di potere –, in cui anche le false notizie possono essere decisive e in cui trova una delle sue principali espressioni un «vocabolario emozionale»³¹ e, più in generale, un lessico e forme discorsive che furono parte integrante della nuova cultura europea della sicurezza.

In conclusione, corre l'obbligo di ringraziare Beatrice A. De Graaf e Fernando García Sanz, che hanno fornito suggestioni assai preziose alla riflessione ospitata da questo volume. Un sentito ringraziamento va rivolto anche a Marcella Aglietti, Giacomo Demarchi, Antonella Meniconi, Marco Meriggi e Giovanna Tosatti, che hanno fornito un contributo indispensabile al concepimento e alla realizzazione del progetto scientifico di *Informare*.

³⁰ A. Dewerpe, *Espion*, cit., p. 12

³¹ B. de Graaf, *A New Perspective*, cit.

PARTE I

SOTTO LA LENTE DELLO STATO. IL PRIMO OTTOCENTO

MARCO FIORAVANTI

*La legge del silenzio.
Segretezza del potere e trasparenza dei processi
decisionali tra Rivoluzione e Restaurazione*

Il tema del rapporto tra segretezza e trasparenza, apparentemente marginale rispetto alla storia delle istituzioni e del diritto, costituisce invero un prisma fondamentale per comprendere lo sviluppo e il faticoso affermarsi del concetto di pubblicità, sia in ambito prettamente istituzionale che in quello politico, in opposizione alla segretezza, caratteristica per antonomasia dell'assolutismo. La fondazione stessa dello Stato moderno è impensabile senza il ricorso alle categorie del segreto¹.

Per tutto il Settecento, fino alle soglie della Rivoluzione francese, i parigini più curiosi di conoscere le informazioni che circolavano in Francia e nel resto d'Europa, (e in alcuni casi anche fuori dal continente), si riunivano a Palais Royal, sotto un castagno frondoso denominato l'Albero di Cracovia (il cui nome deriva secondo alcuni dal verbo *craquer*, ovvero raccontare storie di dubbia provenienza, secondo altri dal rumore delle foglie secche sotto i piedi)². In questo luogo – a metà strada tra fucina di pettegolezzi e spazio di contro-informazione – si alternavano letterati, spiantati, *nouvellistes de bouche* (quei gazzettini umani che diffondevano notizie oralmente) e soprattutto informatori (e spesso disinformatori), oltre che spie dell'occhiuta e capillare polizia libraria.

La polizia e le spie del governo, presenti in ogni luogo – dai caffè, alle piazze, alle soffitte, ai salotti – dove circolassero informazioni e si discutesse di affari pubblici, erano sempre sulle tracce di questa nuova figura così pericolosa che era l'intellettuale³. Una polizia, a onor del vero, tanto onnipresente quanto ineffica-

¹ Così O. Pfersmann, *Norme de secret, normes secrètes et État moderne*, in «Cités», 2, 2006, pp. 115-126.

² Si veda R. Darnton, *L'età dell'informazione. Una guida non convenzionale al Settecento*, Milano, Adelphi, 2007, pp. 41 ss.

³ R. Darnton, *L'intellettuale clandestino. Il mondo dei libri nella Francia dell'Illuminismo*, Milano, Garzanti, 1990.

ce nei suoi controlli e sequestri, che lasciava un margine di manovra anche agli accordi tra censori e censurati, creando quello *spielraum* dove autori, stampatori, editori, corporazioni, pirati dell'informazione *ante litteram*, mercanti e censori si muovevano, almeno in parte, dentro lo stesso spazio culturale e politico⁴.

Certo, le informazioni più attendibili circolavano in tutt'altri ambienti, in quei "salotti" individuati come i luoghi della nascente opinione pubblica. L'emergere di uno "spazio pubblico borghese", come luogo sottratto al controllo dello Stato e della Chiesa, distinto sia dalla Corte che dal popolo, per dirla *à la* Habermas⁵, che fa della lotta per l'informazione la posta in gioco negli esercizi, spesso mimetici, del potere e nelle dinamiche di contro-potere, procede poi verso la sua lenta e inesorabile metamorfosi – segnata drammaticamente dalla cesura rivoluzionaria e dal momento giacobino – in controllo *delle* informazioni e *attraverso* le informazioni.

La politica assolutistica, che per definizione era basata sui dogmi della religione, sui segreti custoditi dai sovrani – gli *arcani imperii* – e dalle corporazioni (gli *interna corporis*), in particolare quella dei magistrati, custode a sua volta degli *arcana juris*, viene messa sotto accusa dall'Illuminismo, che nelle sue varianti intellettuali e ideologiche, si fece interprete della critica verso la segretezza del potere, l'arbitrio e la *iurisdictio* dei giudici e delle loro funzioni esercitate in maniera "occulta", ed elevò l'opinione pubblica, la libertà d'espressione e più in generale l'accesso alle informazioni, a potenze da esercitare contro il dispotismo, anche in campo giudiziario con la richiesta di emarginare la segretezza del processo e di aprire i «recinti della giustizia al senso comune e alla pubblicità»⁶.

L'opinione pubblica, *in statu nascenti*, – la quale trovava il suo strumento di azione principale nella stampa oltre che nei nuovi spazi di sociabilità come i salotti, i caffè e i club – divisa tra censura e militanza dei *philosophes*, scorgeva nella libera circolazione delle informazioni la sua espressione⁷, mentre solo con la

⁴ R. Darnton, *Editori e pirati*, Milano, Adelphi, 2023.

⁵ J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2002 (1971); nella vastissima letteratura inerente la tesi habermasiana, dalla prospettiva di questo lavoro si veda L. Scuccimarra, *La trasparenza del politico. Habermas e il paradigma della sfera pubblica*, in «Giornale di Storia costituzionale», 6, II semestre 2003, *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo*, pp. 35-59; F. Benigno, *Opinione pubblica*, in Id., *Parole nel tempo. Un lessico per pensare la storia*, Roma, Viella, 2013, pp. 205-222.

⁶ In tal senso si veda ampiamente il bel libro di G. Alessi, *Il processo penale. Profilo storico*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

⁷ Nella vasta bibliografia si veda M. Ozouf, *Le concept d'opinion publique au XVIII^e siècle*, in Ead., *L'homme régénéré. Essai sur la Révolution française*, Paris, Puf, 1989, pp. 21-53; R. Chartier,

rottura rivoluzionaria la trasparenza – nella formazione della legge, nella visibilità della *res pubblica* e nel conseguente controllo del potere da parte dei cittadini – avrebbe assunto un valore istituzionale per poi contraddistinguere lo stato di diritto prima e la democrazia costituzionale poi «come il governo del potere pubblico in pubblico», ricorrendo a un linguaggio caro a Norberto Bobbio⁸.

Sebbene l'interpretazione habermasiana abbia visto nell'opinione pubblica lo strumento principe della borghesia per limitare il potere assoluto dei sovrani, le idee e le pratiche di contestazione dell'ordine non nacquero soltanto in un contesto di critica all'assolutismo, ma si svilupparono all'interno della monarchia stessa segnata vieppiù dall'opposizione parlamentare⁹. Esse inoltre non scaturirono solamente dalle élite e dalle accademie ma emersero anche nei caffè, nelle taverne, nelle file di fronte ai forni, nelle relazioni sociali degli esclusi dalla razionalità e dall'universalismo borghese – gli incolti, il popolo, la plebe – che invece contribuirono alla costruzione di un'opinione pubblica popolare¹⁰ e alla nascita di nuove forme comunicative¹¹.

Lo spazio privato, che si inoltrava fin dentro la “repubblica delle lettere”, era anch'esso organizzato da governanti e sovrani¹², al punto che, a volte, lo stesso meccanismo di repressione e di arbitrio, non assicurava solamente la volontà assoluta del governo, ma ne garantiva la distribuzione, «secondo una sorta di messa a disposizione dei meccanismi della sovranità»¹³.

Les origines culturelles de la Révolution française, Paris, Seuil, 1990; K.M. Baker, *L'opinione pubblica come invenzione politica*, in Id., *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIII^e siècle*, Paris, Payot, 1993, pp. 219 ss.; A. Farge, *Dire et mal dire. L'opinione pubblica au XVIII^e siècle*, Paris, Seuil, 1992; R. Monnier, *L'espace public démocratique. Essai sur l'opinion à Paris de la Révolution au directoire*, Paris, Kimé, 1994; E. Tortarolo, *Opinione pubblica*, in *L'Illuminismo. Dizionario storico*, a cura di V. Ferrone – D. Roche, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 283-291; F. De Vivo, *Patrizi, informatori, barbieri. Politica e comunicazione a Venezia nella prima età moderna*, Milano, Feltrinelli, 2012; A. Pettegree, *L'invenzione delle notizie. Come il mondo arrivò a conoscersi*, Torino, Einaudi, 2015.

⁸ Secondo l'efficace formula di N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista italiana di scienza politica», X, 1980, pp. 181-203, poi in Id., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, pp. 75-100 (p. 76 per la citazione).

⁹ Cfr. M. Ozouf, *Le concept d'opinion publique*, cit., p. 31; si veda anche M. Porret, *Représentations de la justice patricienne*, in *Regards sur la révolution genevoise (1792-1798)*, éd. L. Binz, Genève, Société d'histoire et d'archéologie de Genève, 1992, pp. 129 ss.

¹⁰ Questa la tesi, ampiamente documentata, di A. Farge, *Dire et mal dire*, cit.

¹¹ Si veda, tra gli altri, il brillante lavoro di F. De Vivo, *Patrizi, informatori, barbieri*, cit.

¹² Così F. Benigno, *Opinione pubblica*, cit., p. 212.

¹³ M. Foucault, *La vita degli uomini infami*, in *Archivio Foucault. Interventi, colloqui, interviste*.

Alla vigilia della Rivoluzione, nel 1781, Jacques Necker, con il suo *Compte rendu au Roi*, decise, per la prima volta, di rendere pubblica la condizione delle finanze francesi, con lo scopo di sollevare il velo di segretezza che copriva il debito pubblico, uno dei “misteri” dello Stato, a favore del diritto alla conoscenza¹⁴. Le tenebre, secondo il Direttore generale delle finanze – che avrebbe fornito un contributo fondamentale alla concettualizzazione dell’idea di opinione pubblica¹⁵ – favorivano l’intrigo mentre la pubblicità avrebbe permesso a tutti, a partire dai membri del Consiglio privato del re, di conoscere la situazione economica francese, come avveniva in quegli stessi anni in Inghilterra¹⁶. Solo la fiducia pubblica avrebbe evitato i sospetti e le ingannevoli paure che accompagnavano l’oscurità dell’amministrazione. Lo “sguardo indiscreto dell’autorità”, per riprendere il bel sottotitolo di questo volume, Necker lo capovolgeva definendolo con l’espressione altrettanto pregnante di “fiducia cieca” dei sudditi verso le istituzioni politiche. «En France – sosteneva Necker – on a fait constamment un mystère de l’état des Finances». Di fronte a una condizione finanziaria basata su una «confiance aveugle»¹⁷ verso l’autorità, il banchiere svizzero proponeva una circolazione delle informazioni come presupposto di una corretta e giusta amministrazione. Solo lo scoppio della Rivoluzione, al quale come è noto Necker diede un contributo decisivo per lo meno nella prima fase, avrebbe condotto alla costituzionalizzazione di questo principio: il diritto pubblico, a partire dalla Dichiarazione del 1789 (art. 14)¹⁸, non avrebbe più messo in discussione questa conquista¹⁹.

Lo sforzo degli occhiuti apparati di controllo di antico regime, per mancanza di mezzi e per un’idea in fondo diversa dell’esercizio del potere sulle idee, risultò in grande misura inefficace: l’intervento repressivo delle monarchie assolute – sebbene ideologicamente consacrate al segreto del re (*le secret du roi*) e dei suoi arcana imperi, ai quali si affiancavano come si è visto i segreti della sua giustizia,

2. 1971-1977, *Poteri, saperi, strategie*, a cura di A. Dal Lago, Milano, Feltrinelli, 1997, pp. 245-261 (p. 255 per la citazione).

¹⁴ J. Necker, *Compte rendu au Roi*, Paris, Imprimerie Royale, 1781.

¹⁵ Cfr. L. Burnand, *Necker et l’opinion publique*, Paris, Honoré Champion, 2004.

¹⁶ J. Necker, *Compte rendu au Roi*, cit., p. 2.

¹⁷ Ivi, p. 3.

¹⁸ Art. 14. Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, e di approvarla liberamente, di controllarne l’impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione e la riscossione e la durata.

¹⁹ Cfr. M. Pertué, *Publicité*, in A. Soboul, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Puf, 1989, pp. 874-875.

fu largamente (e forse volutamente) improduttivo. Mentre in epoca rivoluzionaria e, a fortiori ratione, napoleonica, alla segretezza di antico regime si sostituì il controllo, in questa fase progressivamente sempre più efficace, degli organi dello Stato. Malgrado il trionfo dell'idea rousseauiana di trasparenza, tra i *philosophes* e non solo, a partire dall'epoca rivoluzionaria e napoleonica, si assiste a un costante inasprirsi del controllo sull'informazione e degli apparati repressivi basati su un'organizzazione capillare di spie e di polizia segreta.

Con la Rivoluzione francese i principi di sovranità della Nazione e libertà d'espressione trovarono una loro consacrazione giuridica negli artt. 3 e 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789²⁰. La sovranità nazionale e la libera comunicazione delle opinioni avevano acquisito un'importanza tale che i diritti dell'uomo stessi erano pensati all'interno delle nozioni di pubblicità e di opinione pubblica, le quali, non ancora definite nel corso del Settecento, si sarebbero affermate all'interno dello "spazio comunicativo rivoluzionario", dove tutti i cittadini avevano il diritto di parola²¹. Il nuovo lessico dei diritti, tuttavia, avrebbe superato il concetto di opinione pubblica – in quanto troppo legato a un modello individualistico – a vantaggio di idee più unificanti come *esprit* e *conscience publique*²², e il suo ruolo di mediazione venne vanificato privilegiando una concezione unanimistica di cittadinanza che identificava il popolo con la costituzione²³.

Gli ideali rivoluzionari e repubblicani furono caratterizzati, oltre che dalla centralità dell'opinione pubblica e dal rigetto della segretezza, dalla realizzazione di un patto sociale basato sulla pubblicità (anche nel campo giudiziario), sulla libertà nella diffusione delle informazioni, sulle discussioni pubbliche per l'adozione delle leggi, sul controllo dell'esecutivo da istanze rappresentative e popolari, sul giuramento pubblico e sulla trasparenza²⁴. Quest'ultima, che si affermò progressivamente dal 1789 nel procedimento legislativo e nelle procedure parlamen-

²⁰ Art. 3. Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non ne derivi espressamente. Art. 11. La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge.

²¹ Così J. Guilhaumou, *La langue politique et la Révolution française. De l'événement à la raison linguistique*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1989, pp. 27 ss.

²² Sul punto si veda M. Ozouf, *Le concept d'opinion publique*, cit., p. 53.

²³ Mi permetto di rinviare a M. Fioravanti, *Rivoluzione e Costituzione. Saggi di storia costituzionale*, Prefazione di Pietro Costa, Torino, Giappichelli, 2022.

²⁴ Cfr. P. Serna, *Pistes de recherches: Du secret de la monarchie à la république des secrets*, in *Secret*

tari, non si limitava a investire gli aspetti giuridici e istituzionali, ma riguardava tutti gli ambiti della vita sociale e politica: le letture erano pubbliche, le assemblee popolari e gli organi amministrativi deliberavano pubblicamente, le elezioni avvenivano a voce alta (come nell'agosto del 1792 e nell'autunno del 1793), gli scrutini si effettuavano per acclamazione, mentre coloro che agivano in segreto erano considerati antipatriottici e controrivoluzionari e la loro denuncia, ritenuta un dovere civico²⁵, costituì il campo dominante nella letteratura pamphlettistica a partire dal 1789²⁶.

La denuncia attraverso i giornali rivoluzionari – uno dei quali aveva per titolo proprio *Dénonciateur national*²⁷ – rappresentava la garanzia della libertà al punto che fu proposto di inserirla tra i diritti fondamentali del cittadino o addirittura tra i diritti naturali²⁸. Si affermò, soprattutto durante la fase del Terrore, un'ossessione della trasparenza²⁹ che portò i rivoluzionari a esaltare la delazione pubblica e a evocare la necessità della nitidezza dei “corpi” al punto da ricordare sia il significato “fisico” incontrato nei Dizionari settecenteschi, come la luce che passava attraverso la materia, sia, in particolare, la rousseauiana metafora del cuore limpido come il cristallo³⁰.

L'antitesi fra il “nuovo” e il “vecchio” può essere osservata attraverso la contrapposizione fra gli impenetrabili *arcana imperii* del potere monarchico e il principio della “trasparenza”, che, soprattutto a partire dalla cesura rivoluzionaria, doveva permeare un potere fondato sulla volontà del popolo. In contrapposizione

et République (1795-1840), éd. B. Gainot – P. Serna, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2004, pp. 13-37.

²⁵ Cfr. A. Soboul, *Les sans-culottes parisiens en l'an II. Mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire (2 juin 1793-9 thermidor an II)*, Paris, Seuil, 1958, pp. 249 ss.

²⁶ Sulle denunce in epoca rivoluzionaria si veda L. Jaume, *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, pp. 195-215; A. de Baecque, *Le corps de l'histoire. Métaphores et politique (1770-1800)*, Paris, Calmann-Lévy, 1993, pp. 257 ss.; J. Guilhaumou, *Fragments of a Discours of Denunciation (1789-1794)*, in *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, Vol. 4, *The Terror*, ed. K.M. Baker, Oxford, Pergamon Press, 1994, pp. 139-155; C. Lucas, *The Theory and Practice of Denunciation in the French Revolution*, in «Journal of Modern History», 68(4), 1996, pp. 768-785; P. Münch, *Révolution française, opinion publique et transparence: les fondements de la démocratie moderne*, in «Appareil», 7, 2011.

²⁷ Si veda C. Labrousse – P. Rétat, *Naissance du journal révolutionnaire, 1789*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1989.

²⁸ A. de Baecque, *Le corps de l'histoire*, cit., pp. 273-274.

²⁹ Ivi, p. 265.

³⁰ Cfr. J. Starobinski, *Jean-Jacques Rousseau. La transparence et l'obstacle*, Paris, Gallimard, 1976.

alla segretezza del potere, alla «legge del silenzio» imposta dalla monarchia assoluta, si assiste negli anni della rivoluzione a un impressionante crescendo della “pubblicità”, che, dalle istituzioni di governo, prendeva a investire tutti gli ambiti della vita sociale e politica: le letture erano pubbliche, le assemblee popolari e gli organi amministrativi deliberavano pubblicamente, le elezioni avvenivano a voce alta. Questa “pubblicità”, però, si sarebbe rapidamente convertita, nel periodo del Terrore, nell’obbligo della denuncia civica, nella drastica riduzione degli spazi individuali e delle autonomie “private”, nella sperimentazione di una sorta di Panopticon democratico.

Rimase dunque una tensione latente nel pensiero democratico, tra la difesa di una libertà assoluta di espressione di carattere illuministico-rivoluzionario, proclamata a più riprese dai protagonisti e recepita dai testi costituzionali, e l’esaltazione della sfiducia unita al sostegno alla denuncia, che vedevano in ogni opinione diversa l’espressione di un possibile complotto.

Fu proprio Robespierre, che a più riprese si era espresso sulla necessità della trasparenza e sul ricorso all’opinione popolare, ad incarnare questa tensione tra libertà di espressione e controllo sociale. Nell’anniversario della presa della Bastiglia del 1794, il 26 messidoro anno II, egli prese la parola presso la Società dei Giacobini per confermare le accuse e la sfiducia verso Joseph Fouché, il padre della polizia politica moderna, il quale, in una lettera, chiedeva di sospendere il giudizio contro di lui, in quanto già sottoposto a quelli del Comitato di salute pubblica e di sicurezza generale³¹. Rifiutarsi di essere giudicato dai propri concittadini e di rispondere di fronte una Società popolare, di cui si era membri – sostenne l’Incorruttibile in uno dei suoi ultimi interventi – significava non avere fiducia verso il potere di controllo del popolo e avrebbe comportato l’inizio della tirannia. Robespierre che già dal noto discorso del 1791 aveva difeso la libertà di stampa come limite da opporre al dispotismo³², in conclusione del suo discorso, sostenne che gli occhi e le orecchie del popolo avrebbero sorvegliato e giudicato la condotta dei sospetti e lapidariamente aggiunse che «l’homme qui craint les regards de ses concitoyens est coupable»³³.

³¹ *La Société des Jacobins, Recueil de documents pour l’histoire du club des Jacobins de Paris*, tome VI, Mars à novembre 1794, éd. F.-A. Aulard, Paris, Jouaust, 1897, *Séance du 26 Messidor an II (14 Juillet 1794)*, pp. 219-222.

³² Cfr. M. Robespierre, *Discours sur la liberté de la presse, Prononcé à la Société des Amis de la Constitution, le 11 Mai 1791*, Paris, De L’Imprimerie Nationale, 1791.

³³ *La Société des Jacobins*, cit., p. 220; cfr. A. Jourdan, *Les discours de Robespierre. La parole au*

Ed è il grande camaleonte Fouché (che Honoré de Balzac addirittura definisce il fondatore non solo della moderna polizia ma della moderna arte di governo), che ci traghetta dalla Rivoluzione al lungo Ottocento: *trait-d'union* tra antico e moderno, tra sorveglianza come massima forma di trasparenza, a tratti con derive distopiche, e controllo sulla società non più attraverso una logica e una pratica della delazione e della sfiducia, ma tramite una capillare ed efficace rete di agenti, spie e informatori. Antesignano del moderno sistema di sicurezza, Fouché, ministro di polizia da Napoleone a Luigi XVIII, coerentemente con il suo ruolo bruciò e fece bruciare tutte le sue carte private prima di morire. Al di là dell'emblematico (ed enigmatico) personaggio, il passaggio dall'età dell'informazione a quella del controllo è segnato da cesure e continuità.

Con la circolare del 28 messidoro X (17 luglio 1802), il ministro della Polizia Fouché aveva ordinato ai prefetti in Italia di redigere dei rapporti trimestrali, coadiuvati dai sottoprefetti, seguendo un preciso elenco di categorie riguardanti le informazioni di interesse governativo da indirizzare a Parigi: 1° *Sûreté publique*; 2° *Substances*; 3° *Commerce*; 4° *Culte*; 5° *Police personnelle*; 6° *Esprit public*. Significativa risulta essere la successiva riorganizzazione della struttura interna dei rapporti prefettizi, voluta nel 1809, dallo stesso ministro della Polizia. Oltre alla categoria dell'*esprit public*, che assunse una posizione di primo piano tra le voci contemplate nella nuova organizzazione dei resoconti prefettoriali, Fouché predispose anche una raccolta di informazioni puntuali sulle *Dispositions des habitants envers le gouvernement*, "sdoppiando" in un certo senso la categoria dello spirito pubblico³⁴.

Fouché fu un eccezionale ministro di polizia, depositario di tutti i segreti del regime, infallibile scopritore e orditore di congiure e complotti, che mette in piedi una macchina informativa e spionistica straordinaria: l'informazione diviene esplicitamente se non compiutamente uno strumento del controllo sociale e politico. L'apparato di spie e informatori controlla ogni livello del potere e si inserisce in ogni classe sociale. Ma vi è di più, l'informazione diviene uno strumento di estorsione del consenso, *una fabbrica del consenso*, per dirla con Noam Chomsky, dove lo spazio pubblico borghese da cui abbiamo preso le mosse si trasforma in

pouvoir, in «Yearbook of European Studies», 9, 1996, *Robespierre – Figure-Réputation*, ed. A. Jourdan, pp. 73-110.

³⁴ Cfr. ampiamente *Pratiche e tecniche di controllo sociale nell'Italia napoleonica: cantieri di ricerca*, a cura di E. Baccini – M. Le Roy – S. Levati – C. Lucrezio Monticelli – S. Poggi – F. Saggiorato, in «Historia Magistra», XIII, 34, 2020.

spirito pubblico, ovvero nel tentativo di garantire, attraverso una struttura statale già matura, l'adesione del popolo al governo.

Fenomeno e dialettica presenti, come abbiamo seppur fugacemente osservato, sia nell'Europa di antico regime e rivoluzionaria che in quella ottocentesca. Nella Francia di antico regime, nell'Ottocento europeo e coloniale così come, ovviamente in un mutato contesto, nella Ddr comunista, i censori stessi controllano e al contempo partecipano al "mercato" dell'informazione³⁵. La legge del silenzio che proiettava il suo sguardo in tutti i meandri della società trova il suo antinomo in quella della trasparenza che nondimeno proietta la sua luce, obliquamente, in un palazzo di cristallo.

Da un lato quindi «la trasparenza o visibilità del potere è un connotato indefettibile degli Stati costituzionali, tanto da essere espressamente prevista con riferimento sia alla funzione legislativa, laddove si prevede la pubblicità nelle attività del Parlamento, sia alla funzione giurisdizionale, laddove si riconosce la pubblicità delle udienze ed è conoscibile l'iter logico-argomentativo posto alla base della decisione giurisdizionale, sia alla funzione di governo, per quanto concerne l'attività amministrativa»³⁶, dall'altro lo Stato ottocentesco che, *ab initio*, si munisce di strumenti e poteri che perseguono nel mantenimento e a tratti rafforzamento degli apparati di polizia segreta e di controllo dell'informazione. Un modello di Stato che si munisce di un'organizzazione sempre più complessa e definita, impiegata tanto per l'offesa esterna quanto per la difesa dai nemici interni, attraverso ciò che potremmo chiamare spionaggio e contro spionaggio.

E sarà proprio la letteratura a fornirci l'immagine limpida del nuovo ordine del controllo ottocentesco, attraverso la figura dell'ispettore Javert, tratteggiata limpidamente e indelebilmente, da Victor Hugo, nei *Miserabili*: poliziotto, figlio di miserabili, Javert è riuscito a elevarsi dal magma della povertà, trovando nella legge e nell'ordine la chiave di volta della sua vita. Il suo aspetto animalesco, il naso schiacciato, dalle enormi narici sembra indicare figurativamente «la funzione principale di questo personaggio, quella di fiutare, di dare la caccia». Javert era un uomo tutto d'un pezzo, senza incrinature, esitazioni, eccezioni: era «la statua del castigo fusa in un sol pezzo nello stampo della legge»³⁷.

³⁵ Esemplare il lavoro di R. Darnton, *I censori all'opera*, Milano, Adelphi, 2017.

³⁶ G. Mecca, *Per un "governo trasparente". Principio della pubblicità e consenso pubblico nell'esperienza del Piemonte Subalpino*, in «Giornale di Storia costituzionale», 31(1), 2016, p. 63.

³⁷ Sul punto, dalla nostra prospettiva, si veda il raffinato saggio di M. Vogliotti, «Una lacrima

Rappresenta, in ultima istanza il duplice volto dello Stato: da un lato garantisce, tutela e difende, dall'altro controlla, disciplina e reprime, spesso confondendo in maniera indistinguibile le due funzioni apparentemente antitetiche. «Come sarebbe indubbiamente facile smantellare il potere – ci insegna un'intuizione di Michel Foucault – se esso si limitasse a sorvegliare, spiare, sorprendere, proibire e punire; ma esso incita, suscita, produce; non è semplicemente occhio e orecchio, ma fa agire e parlare».

nell'occhio della legge». Sul dubbio del giurista tra diritto e letteratura, in «Quaderno di storia del penale e della giustizia», 2, 2020, pp. 53-78.

DOMENICO MAIONE

*Gli occhi della Repubblica:
spionaggio e controspionaggio a Bologna
tra Cispadana e Cisalpina (1796-1802)*

1. *Introduzione*

In una lettera del gennaio 1803 il delegato di polizia del dipartimento del Reno, Antonio Mulazzani, definì la raccolta delle informazioni uno dei compiti più rilevanti del suo nuovo ufficio, distinguendo due tipologie di «spionaggio»:

Il primo più importante, e più delicato perché gratuito, dipende dall'opera di conoscenti e degli amici. Col mezzo di questi si conosce lo spirito pubblico, l'opinione che si ha del governo e de' suoi agenti. Esso non dimentica gli oggetti religiosi e di pubblica morale, e presenta insomma i difficili materiali all'alta polizia finora un poco trascurata in questo dipartimento. Il secondo riguardante la bassa polizia, gli affari criminali, è venale¹.

La percezione di un difettoso disbrigo di queste mansioni era collegata alla rivolta scoppiata a Bologna nell'estate dell'anno appena trascorso, alla quale l'ex-prefetto Alessandro Carlotti, per ciò stesso destituito, non aveva saputo opporre un argine, mettendo a repentaglio il fragile equilibrio della neonata Repubblica italiana. Al di là delle responsabilità personali, i moti del 1802 avevano dato esemplare riprova dell'inefficienza di un sistema di pubblica vigilanza che scontava la conservazione di alcuni modelli operativi di antico regime².

Il presente contributo mira a gettare luce su di una parte dei dispositivi adottati a garanzia dell'ordine all'interno della circoscrizione renana, creata nel 1797 e avente per capoluogo Bologna, ove già nel giugno dell'anno precedente era

¹ Riprendiamo da A. Varni, *Bologna napoleonica: potere e società dalla Repubblica cisalpina al Regno d'Italia*, Bologna, M. Boni, 1973, p. 169.

² Sui fatti di giugno-luglio 1802 cfr. almeno L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica: Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 103-155.

sorta una municipalità rivoluzionaria sull'onda dei successi militari conseguiti dall'*Armée d'Italie*. Si tratterà di verificare in quali forme il dibattito che qualche tempo prima aveva avuto luogo nella Francia rivoluzionaria circa l'opportunità di attivare una polizia contro i crimini di ordine politico influenzò l'organizzazione delle cosiddette Repubbliche sorelle, e in specifico modo l'impalcatura istituzionale della Cispadana e della Cisalpina³.

Nelle pagine che seguono l'attenzione si poserà dunque sugli sforzi intrapresi in area bolognese per controllare l'ala più estremista della fazione repubblicana, la quale era impegnata nella promozione della causa unitarista e nella democratizzazione del nuovo ordinamento attraverso il coinvolgimento dei ceti popolari. Come vedremo, al pari della minaccia di un deragliamento «anarchista»⁴, lo spettro dell'attivismo anti-rivoluzionario fu un importante catalizzatore di azioni di *intelligence* e provvedimenti preventivi.

2. Sorvegliare e spiare

Nella legazione di Bologna, prima dell'arrivo dell'armata francese, non esisteva un'istituzione specifica che assolvesse alle funzioni di polizia, le quali erano confusamente distribuite tra le varie assunterie coordinate dal Senato e i tribunali sottoposti al controllo dell'arcivescovo o del cardinale legato⁵. Quest'ultimo poteva avvalersi di un contingente di guardie svizzere oltretutto di un reparto di soldati pontifici, mentre il Reggimento aveva facoltà di radunare una milizia cittadina per fronteggiare i disordini e le famiglie nobiliari più in vista erano solite assoldare bande di sgherri a tutela delle proprie fortune. In un contesto caratterizzato

³ Per una ricostruzione della discussione relativa al progetto che nell'agosto del 1792 Armand Gensonné sottopose con successo all'approvazione dell'Assemblea nazionale si vedano P. Colombo, *Governo e costituzione: la trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 71-76; P. Napoli, *Naissance de la police moderne: pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003, pp. 217-224.

⁴ Ci limitiamo a rinviare a L. Addante, *Le Colonne della Democrazia: giacobinismo e società segrete alle radici del Risorgimento*, Bari-Roma, Laterza, 2024, che fornisce una visione su scala peninsulare dei piani cospirativi coevi.

⁵ S.C. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento: the Politics of Policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 11-14. Riguardo l'apparato impegnato nella direzione di spie ed *exploratores* in età bassomedievale cfr. E. Loss, *Officium Spiarum: spionaggio e gestione delle informazioni a Bologna (secoli XIII-XIV)*, Roma, Viella, 2020.

dalla compresenza di più poteri sistematicamente in disaccordo sull'estensione delle rispettive prerogative, i birri, un gruppo di circa quaranta uomini armati agli ordini del bargello e al servizio dei tribunali penali, personificavano la forza pubblica e, con i loro limiti, costituivano l'organismo più prossimo a corrispondere a un moderno corpo di polizia. Negli ambiti periferici, invece, capipopolo e massari assumevano sia il ruolo di referenti dei tribunali cittadini sia la direzione locale delle attività volte alla preservazione della pubblica sicurezza.

Tanto durante l'effimera Repubblica bolognese quanto sotto la Repubblica cispadana che la inglobò il 30 dicembre 1796, gli sbirri conservarono la propria funzione di agenti dell'ordine non senza che essa venisse posta in seria discussione dalla popolazione urbana, presso la quale l'intero corpo godeva storicamente di pessima fama per l'estrazione sociale e lo spirito di sopraffazione dei suoi componenti⁶. L'avversione popolare trovò una straordinaria occasione di sfogo il 18 ottobre 1796, a margine dell'innalzamento dell'albero della libertà. La cerimonia allestita da Giuseppe Gioannetti⁷, Giacomo Greppi e i fratelli Ceschi, alla testa di un gruppo repubblicano che si batteva per mobilitare politicamente larghi strati della plebe e difenderne gli interessi dalle pretese delle classi privilegiate, richiamò una grande folla schiamazzante. Il cancelliere della piazza – riferisce il cronista Guidicini – intervenne per quietare gli animi «secondo il costume dei birri», ovvero «dando uno schiaffo a un popolano»⁸. Il gesto rievocò un'esecrata tradizione di prepotenze suscitando l'indignazione degli organizzatori e dei comandanti francesi presenti e mettendo il popolo minuto in stato di agitazione. Ne derivò un parapiglia che culminò nell'incendio della caserma dei birri, simbolo del potere e delle ingiustizie di antico regime. La reazione di Bonaparte,

⁶ M. Leonardi, *Democratici e masse popolari a Bologna dal 1796 al 1802*, in «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», XXIII-XXIV, 1971-1972, pp. 295-307, in particolare pp. 298-299; V. Evangelisti, *Gli sbirri alla lanterna: la plebe giacobina bolognese (1792-1797)*, Roma, DeriveApprodi, 2005 (1991), pp. 34-36, 97-98, 124, 137-138. Più in generale, relativamente alla cattiva reputazione degli sbirri, rimandiamo a S. Levati, *Storia del tabacco nell'Italia moderna: secoli XVII-XIX*, Roma, Viella, 2017, pp. 178-179, e alla bibliografia raccolta nella nota 90.

⁷ Su questa figura cfr. U. Marcelli, *L'evoluzione politica del giacobino Giuseppe Gioannetti*, in «Atti e memorie della Deputazione di storia patria per le province di Romagna», n.s., XXI, 1970, pp. 87-201; M. Cattaneo, *Gioannetti, Giuseppe (Gioseffo) Natale*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, d'ora in poi *DBI*, vol. LV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2001, *ad vocem*.

⁸ G. Guidicini, *Diario bolognese dall'anno 1796 al 1818*, 4 voll., vol. I, Bologna, Forni, 1976 (1886-1887), pp. 40-41.

giunto a Bologna proprio in quelle ore, non si fece attendere: i disordini furono condannati con un proclama, mentre un'ondata di arresti si abbatté sui principali protagonisti del tumulto.

La crisi di legittimazione degli antichi servizi di polizia e l'urgenza di tenere a freno l'attivismo politico delle masse aprirono la strada all'istituzione di una guardia civica. Il bando di arruolamento generico consentì a Gioannetti e al suo stato maggiore di farne parte e perfino di assumerne la direzione. Nelle mani dei democratici, a quel punto abilitati all'uso delle armi e a reclutare uomini, venne così a concentrarsi un potere legalmente definito, alieno dal controllo del bargello e del Senato, in rapporto ai quali fungeva anzi da contrappeso istituzionale⁹. Provvisti di un inquadramento formale e forti dell'appoggio dei comandanti militari francesi, i rivoluzionari più esaltati non temevano di sfidare a viso aperto gli sbirri, ma finirono per passare il segno. In seguito a una schermaglia con i rivali, il 26 febbraio 1797 Gioannetti e i suoi seguaci furono incarcerati e deportati a Milano per volontà di Bonaparte. Il rientro a Bologna, avvenuto nel maggio dello stesso anno, inaugurò una nuova fase di impegno politico per gli agitatori. Essi rilanciarono infatti la propria azione non esitando a porsi al fianco dei lavoratori danneggiati dall'editto sulle monete erose del 10 giugno 1797. Tratti nuovamente in arresto, il 22 luglio furono condannati come cospiratori e controrivoluzionari.

Dalla difesa di Gioannetti a firma dell'avvocato Giuseppe Gambari apprendiamo che Pietro Ferri, già birro e bargello e successivamente luogotenente del tribunale criminale¹⁰, aveva ricevuto dal Senato il compito di vigilare sulla condotta dell'accusato, incarico poi rinnovato dal Comitato cispadano. A detta del diretto interessato, per la propria missione l'inquisitore si era avvalso della col-

⁹ Cfr. ordinanze del Senato del 23 dicembre 1796, in *Raccolta de' bandi, notificazioni, editti &c. pubblicati in Bologna dopo l'unione della Cispadana alla Repubblica cisalpina*, 24 voll., vol. XII, Bologna, Sassi, s.d., pp. 40-46; e *Piano della guardia nazionale di Bologna*, Bologna, Sassi, 1797.

¹⁰ Inviso agli ambienti repubblicani, il 10 maggio 1797 Ferri venne accusato a mezzo stampa di essere implicato in un episodio di corruzione che diede occasione di contestarne l'integrazione nello scacchiere amministrativo cispadano (*Termometro politico della Lombardia*, a cura di V. Criscuolo, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 5 voll., vol. II, 1989-2023, p. 334). In seguito, egli fu arrestato per false accuse (aprile 1798) e preso a bastonate durante i torbidi del 1802. Cfr. G. Natali, *Il dipartimento del Reno nella Repubblica italiana (1802-1805)*, in «Atti e memorie della Deputazione di storia patria per l'Emilia e la Romagna», VIII, 1943, pp. 193-230, in part. pp. 202-203; T. De' Buoi, *Diario delle cose principali accadute nella città di Bologna dall'anno 1796 fino all'anno 1821*, a cura di S. Benati – M. Gavelli – F. Tarozzi, Bologna, Bonomia University Press, 2005, pp. 73, 159.

laborazione del parrucchiere Gaspare Barbieri, il quale figurava tra i più assidui frequentatori della sua abitazione:

Eccolo pertanto – racconta Gioannetti – e giorno e notte al mio fianco, testimonio di tutte le mie azioni, ascoltatore di tutti i miei pubblici e privati discorsi. Tutto è a lui palese, applaude alle mie intenzioni, fanatizza la turba a mio favore, mi proclama per il padre de' poveri, per l'amico del popolo. Ragionando meco su i più pronti ed efficaci mezzi di promuovere e compiere la rivoluzione, si dà un carattere ed un aspetto di terrorista insieme con altri, e seconda i progetti dei più fanatici repubblicani che frequentavano allora la mia casa. Si unisce con loro a cercare di persuadermi che bisognava assolutamente ricorrere ad un colpo di mano per liberarsi di tutti i nemici interni della nuova causa¹¹.

In realtà, il sistema di sorveglianza predisposto dalle autorità non si basava sull'opera di un singolo delatore, risultando ben più esteso di quanto il democratico avesse immaginato. Il rinvenimento di un prezioso *corpus* di circa sessanta relazioni giornaliera segrete, concernenti per lo più i mesi di gennaio-maggio del 1797, ci consente di penetrarne almeno in parte i meccanismi di funzionamento¹². La mano ignota che redige i resoconti è quasi sempre la stessa, al punto da spingerci a pensare di essere al cospetto di una serie di sintesi delle informazioni fornite da più osservatori. Corrobora questa ipotesi il fatto che alcuni degli eventi su cui si riferisce fossero più o meno concomitanti: è il caso, ad esempio, di spettacoli teatrali in programma la stessa sera.

Che l'ispettore di polizia Ferri avesse architettato il piano di spionaggio su mandato del governo cispadano può essere supposto sulla base di tre note manoscritte a lui indirizzate¹³. È ragionevole ritenere che queste carte passarono per le sue mani ed è indubbio che furono prodotte dal corpo dei birri. A tal proposito, significativamente, emerge un forte dualismo tra la guardia civica e i soggetti produttori. Dalle descrizioni si desume che i segugi governativi non avessero legami di conoscenza con i loro bersagli, i quali venivano seguiti in lontananza e avvicinati furtivamente, nel tentativo di definire cerchie di frequentazione e carpire frammenti di discorsi.

¹¹ *Difesa prima del cittadino Giuseppe Gioannetti*, in U. Marcelli, *L'evoluzione politica*, cit., pp. 165-201, in part. p. 174.

¹² Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio di Bologna, *Relazioni segrete*, b. 1.

¹³ Ivi, nn. 21, 24, 38, relazioni del 21 gennaio 1797, 24 gennaio 1797 e 16 maggio 1797. In più, una nota s.d. (n. 68) elenca alcuni oggetti mancanti nel cassetto di Ferri.

Proprio la distanza imposta dalla necessità di passare inosservati rende in molte occasioni impossibile per gli informatori precisare la natura degli incontri a cui hanno assistito. Il bisogno di stendere rapporto a prescindere dall'utilità di quanto appreso e la cadenza quasi quotidiana del relazionare denotano che tale attività rientrava in un ufficio dai contorni quantomeno abbozzati.

Le notizie riportate sono talora ottenute interrogando dei testimoni oculari, ma il più delle volte risultano essere frutto di un'acquisizione diretta, ovvero di appostamenti sul campo, svolti nei principali centri della sociabilità democratica. Nel mirino delle spie erano infatti le guardie civiche e i loro capi, Giuseppe Gioannetti e il suo seguito, il di lui fratello Rodolfo, Luigi e Giuseppe Ceschi, Giacomo Greppi, ma anche personalità poco o per niente note agli storici come gli abati Landi e Coletti, Mauro Gandolfi, Bernardino Lelli, il notaio Manfredi e – ancora – Baglioni, Davia, Michelini, Munarini, Covelli e Samoggia. Nel novero figura inoltre quel Gaspare Barbieri in cui Gioannetti ebbe a riconoscere una talpa in sede processuale, ma tra tutti i resoconti analizzati non ve n'è alcuno che rechi la sua firma o sia a lui attribuibile, né sussistono tracce di un'operazione sotto copertura condotta tra le file repubblicane. Alcuni dei segnalati vengono esplicitamente indicati come persone «sospette», *status* confermato dalla ricorrenza del loro nome nelle note di polizia in esame; per gli altri l'interesse appare invece limitato alle occasioni di contatto con i soggetti attenzionati.

Gli agenti segreti stazionavano stabilmente all'interno dei luoghi di intrattenimento, come i teatri Nuovo, Zagnoni e Marsigli, e nei pressi dei ritrovi prediletti dei democratici, soprattutto il caffè degli Stelloni, già frequentato da Luigi Zamboni, celebre promotore della congiura del 1794, il caffè Zucchi, il caffè degli Orefici, il caffè degli Spagnoli e la bottega dell'orologiaio Droz, un protestante che dava scandalo per i discorsi rivolti ai giovani cattolici¹⁴. Sul caffè Casali l'attenzione si spense allorché, il 27 maggio 1797, il proprietario mise alla porta la comitiva repubblicana che a forza di canti e strepiti aveva allontanato la clientela abituale del locale¹⁵.

Al contrario, all'indomani dell'arresto di Gioannetti la sua casa continuò ad attirare lo sguardo delle autorità, molto interessate a identificare chi si ostinasse a farvi visita e a capire come la notizia della deportazione a Milano del cantante fosse

¹⁴ Sulla rete di frequentazioni sviluppata intorno a quest'ultimo cfr. *ivi*, nn. 19, 26, 42, rapporti del 18-19 gennaio 1797, 9 febbraio 1797, 22-23 maggio 1797.

¹⁵ *Ivi*, n. 51, s.d.

stata accolta dalla cittadinanza bolognese. Più in generale, la raccolta informativa sembra diretta a restituire il giudizio maturato dalla popolazione sull'operato quotidiano del governo, puntando a fotografare in tempo reale quello che era – per usare il lessico del tempo – lo spirito pubblico¹⁶. Il malcontento per il rincaro dei prezzi dei beni di prima necessità e per la mancanza di provvedimenti a sostegno dei ceti meno abbienti furono oggetto di puntuali annotazioni, così come le manifestazioni di simpatia verso le pattuglie civiche e di ostilità verso aristocratici, Senato e papa, un fenomeno che in quei mesi investì la vita pubblica fino a rendere necessario emanare delle leggi che vietassero gli inni patriottici e le grida di morte e allegrezza tanto nei teatri quanto nelle strade¹⁷. A finalità securitarie e logistico-strategiche paiono rispondere sia gli aggiornamenti sulla guerra in corso con la prima coalizione anti-francese e sui movimenti dei reparti militari, ottenuti origliando le conversazioni di soldati e viaggiatori di passaggio in città, sia i ragguagli sull'organizzazione interna delle truppe civiche e sui disordini provocati dai suoi membri, infarciti di notizie talora di prima e talaltra di seconda mano.

Purtroppo, il filo narrativo dei rapporti ritrovati s'interrompe bruscamente prima del secondo arresto di Gioannetti, impedendoci di lumeggiare un momento chiave. Non sappiamo dire se le voci critiche sorte intorno alle chiasse iniziative del suo gruppo, nel tempo sempre più insistenti, crebbero al punto da sovrastare consensi ed entusiasmi e da convincere gli uomini del tribunale criminale a dichiarare le condizioni propizie a un colpo di mano.

Quel che è certo è che nemmeno il governo cisalpino riuscì a sbarazzarsi delle unità armate di giurisdizione municipale, né fu capace di dipanare l'intreccio di competenze poliziesche e giudiziarie loro demandate, limitandosi a sua volta a mettere in piedi una formazione parallela di guardie nazionali. Diversamente, la Repubblica italiana venne dotata di apposite strutture centralizzate per la gestione degli affari di polizia, responsabili di ogni attività a livello dipartimentale e, al contempo, operative nei singoli capoluoghi¹⁸. A lungo private della collaborazione della gendarmeria, queste prefetture alla francese disponevano tuttavia di

¹⁶ Sui risvolti amministrativi di questa nozione attualmente sta investigando M. Le Roy, *Décrire «l'esprit public» entre Révolution et Empire: les usages plastiques d'une catégorie administrative en construction*, in *Il mondo in subbuglio: ricerche sull'età delle rivoluzioni (1789-1849)*, Atti del convegno di Napoli del 28-30 giugno 2021, a cura di M. Dinacci – D. Maione, Napoli, FedOA-Press, 2022, pp. 81-94.

¹⁷ *Raccolta de' bandi, notificazioni, editti*, vol. XVIII, cit., pp. 23-25, editto del 16 maggio 1798.

¹⁸ L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, cit., pp. 212-216. Cfr. inoltre E. Pagano, *Enti*

un esile braccio armato, composto da un modesto numero di sbirri, commessi di finanza e informatori prezzolati, nel loro complesso appena sufficienti a garantire l'ordine nel comune d'insediamento.

Contestualmente, sulla scia del comandante Kilmaine e del suo sottoposto Landrieux, che avevano allestito un servizio di *intelligence* informale a seguito della conquista della Lombardia austriaca¹⁹, i generali Solignac e Murat si avvalsero di una polizia segreta coordinata dal genovese Paleari, con il quale collaboravano non solo ex-dipendenti dell'amministrazione italiana e corrispondenti sparsi ai quattro angoli della Repubblica ma pure degli agenti infiltrati in terra austro-veneta²⁰. Economicamente dispendioso, quest'organo partecipò alla montatura del celebre *affaire* Ceroni e venne smantellato nell'ambito del regolamento di conti in atto tra poteri civili italiani e poteri militari francesi²¹.

3. Un ufficio in via di definizione: il controspionaggio

Oltre a dover fronteggiare l'effervescenza politica di gruppi capaci di intercettare discreti consensi, le autorità repubblicane furono chiamate a organizzare le difese contro lo spionaggio condotto dagli emissari delle forze antagoniste. Nel corso degli anni è su questi ultimi e sulle loro macchinazioni che ha finito per appuntarsi l'interesse degli storici dell'età rivoluzionaria²², i quali hanno per

locali e Stato in Italia sotto Napoleone: Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814), Roma, Carocci, 2007, pp. 66-103.

¹⁹ L. Addante, *Le Colonne della Democrazia*, cit., p. 183n.

²⁰ *I carteggi di Francesco Melzi d'Eril duca di Lodi*, a cura di C. Zaghi, Milano, Museo del Risorgimento e Raccolte storiche del Comune di Milano, 9 voll., 1958-1966, vol. IV, 1960, *La vice-presidenza della Repubblica italiana: dal 10 febbraio al 27 giugno 1803*, pp. 133, 341n.

²¹ S. Levati, *La resa dei conti: qualche considerazione sulla rilevanza dell'affaire Ceroni nella vita politico-culturale della Repubblica italiana*, in *L'affaire Ceroni: ordine militare e cospirazione politica nella Milano di Bonaparte*, Atti della giornata di studio di Milano del 10 dicembre 2003, a cura di S. Levati, Milano, Guerini e Associati, 2005, pp. 9-28, in particolare p. 22.

²² A. Cobban, *British Secret Service in France (1784-1792)*, in «The English Historical Review», LXIX, 271, 1954, pp. 226-261; T.M. Lockett, *Hunting for Spies and Whores: A Parisian Riot on the Eve of the French Revolution*, in «Past & Present», 156, 1997, pp. 116-143; E. Sparrow, *Secret Service: British Agents in France (1792-1815)*, Woodbridge, Boydell Press, 1999; M. Durey, *William Wickham, Master Spy: The Secret War Against the French Revolution*, London, Pickering & Chatto, 2009; H. Marquis, *Agents de l'ennemi: les espions à la solde de l'Angleterre dans une France en Révolution*, Paris, Vendémiaire, 2014.

converso lasciato in secondo piano i temi della prevenzione e della repressione del fenomeno spionistico occupandosene, fatte salve rare eccezioni²³, solo tangenzialmente. In mancanza di una definizione formale del concetto di controspionaggio e di una dottrina ben delineata, l'individuazione e la neutralizzazione delle reti di *intelligence* nemiche, come pure la protezione dei segreti nazionali, costituirono per i rivoluzionari francesi un ambito operativo piuttosto nebuloso. Allo stato attuale delle ricerche, sappiamo che a una prima fase ispirata all'arbitrarietà di Ancien Régime e contrassegnata da procedimenti giudiziari sommari fece seguito l'elaborazione di vaghi riferimenti normativi relativi allo spionaggio militare²⁴. Il 16 giugno 1793 la Convenzione nazionale istituì la pena di morte per chi fosse giudicato colpevole di tale reato, ma a livello giuridico la distinzione tra spia, traditore e cospiratore non venne chiaramente precisata. Del resto il codice penale del 1791 sorvolava sulla questione della classificazione di queste figure criminali, né avrebbe posto ordine in materia la cosiddetta legge dei sospetti del 17 settembre 1793. Centinaia di esecuzioni poggiarono dunque su un basamento legislativo aspecifico, al quale diedero applicazione le commissioni militari, i tribunali rivoluzionari e – per un breve periodo, sia pure emettendo verdetti non definitivi – le commissioni popolari. In considerazione del non trascurabile numero di assoluzioni pronunciate, è stato osservato che in Francia, malgrado forzature procedurali ed errori giudiziari, la funzione giudicante venne esercitata tra il 1791 e il 1794 senza precludere del tutto agli imputati la possibilità di dimostrare la propria estraneità all'accusa di spionaggio²⁵.

A loro volta le classi dirigenti peninsulari si adoperarono contro le insidie tese dagli occulti antagonisti dello Stato mettendo a punto una legislazione e delle pratiche di contrasto. Facendo leva su ragioni securitarie, il «Giornale de' patrioti d'Italia» rivendicò agli amministratori rivoluzionari la facoltà di punire severamente gli «spioni»²⁶. Nel *Codice militare provvisorio* depositato il 17 ottobre 1797 presso il Direttorio esecutivo della Cisalpina e successivamente diramato in

²³ Cfr. il lacunoso lavoro di J. Bruhat, *Le châtiement des espions et des traîtres sous la Révolution française*, Paris, Bureau d'éditions, 1937; e la ricerca di C. Garcia de la Huerta, *Securing the Revolutionary State: The Development of French Counter-Espionage (1791-1794)*, PhD thesis, London, Kingston University, 2020.

²⁴ Ivi, pp. 108-110.

²⁵ Ivi, pp. 148-153.

²⁶ *Giornale de' patrioti d'Italia*, a cura di P. Zanolì, 3 voll., vol. II, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1988-1990, pp. 415-416 (27 agosto 1797, n. 98).

tutta la Repubblica per ordine del ministro di Giustizia e polizia Luosi, la segreta intelligenza per il nemico venne in effetti sanzionata con l'arresto e la condanna a morte²⁷. Il testo in questione si soffermava specialmente sulla casistica dei forestieri sorpresi ad accumulare e trasmettere dati sulla conformazione geografica dei luoghi e sulla posizione di accampamenti, fortificazioni, arsenali e magazzini.

All'atto pratico la difficoltà di dimostrare la connivenza con lo schieramento avverso e una qualche forma di collaborazione mal si conciliava con l'esigenza di rimediare tempestivamente a un potenziale pericolo per la pubblica sicurezza. Pertanto, è lecito ipotizzare che l'arresto e l'espulsione forzata fossero in linea di massima preferiti alla pena capitale, coerentemente con il più generale orientamento giudiziario del tempo indirizzato a «svellere blandendo»²⁸. In attesa di ulteriori approfondimenti di natura quantitativa, alla luce del sondaggio che abbiamo condotto il caso del dottor Antonio Boria (o Bosia) può essere inquadrato quale paradigmatico di un *modus operandi* tutt'altro che anomalo: egli si era dichiarato siciliano al cospetto degli ufficiali di polizia, eppure in «molti» a Bologna sostenevano che avesse origini pavesi e che si trattasse di un «prezzolato satellite degli austriaci»²⁹. Se, in assenza di riscontri dirimenti, l'eliminazione fisica dell'accusato era da escludersi, sussistevano tuttavia i margini discrezionali sufficienti per intimare all'uomo – tramite un provvedimento assunto in funzione preventiva – di togliere subito il disturbo semplicemente sulla base di una «pubblica opinione».

Dinanzi al rischio non acclarato di una fuga di informazioni riservate, il bando dei possibili responsabili rappresentava un valido compromesso tra la soluzione estrema e l'inazione, mitigando l'eventuale ingiustizia derivante dalla scelta della prima opzione senza esporre l'ordinamento repubblicano alle minacce insite nella seconda. Non sorprende, quindi, che in un registro degli esiliati dal dipartimento del Reno risalente ai primi dell'Ottocento figurino diversi profili sospettati di spionaggio³⁰. Secondo quanto riportato, la maggior parte delle persone menzionate si era vista interdire la permanenza a causa della mancata esibizione

²⁷ *Raccolta de' bandi, notificazioni, editti*, vol. VII, cit., pp. 16-53, in particolare pp. 35-36.

²⁸ M. Simonetto, *Giustizia e «rigenerazione»: politiche e pratiche del Diritto Penale in Italia nel triennio repubblicano (1796-1799)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 265-267, 272.

²⁹ *Atti della commissione di polizia*, lettera n. 250, 31 agosto 1800, in Archivio di Stato di Bologna, *Ufficio di polizia del dipartimento del Reno (1800-1814)*, *Altri registri*, n. di corda 1.

³⁰ *Esigliati e loro connotati*, ivi, n. di corda 10. Posto che non tutte le annotazioni risultano chiaramente datate, gli estremi *a quo* e *ad quem* della compilazione sono fissabili rispettivamente

di licenze di viaggio e soggiorno in regola, ma cinque fra esse, di varia estrazione sociale, erano state allontanate proprio per il manifesto timore che operassero per conto di potenze nemiche in maniera clandestina: la misura espulsiva colpì specificamente il legnamaro di Milano Giovanni Battista Gianola, il portalettere di Ponte di Lago Scuro Domenico Martinelli, il cuoco di Fiorenzuola Pietro Zanini, il possidente Gaspare Ponzi e il corriere Agostino Piva, entrambi ferraresi.

La gravità delle compromissioni veniva valutata distinguendo caso per caso e non negando *a priori* l'evenienza della discolpa e quella della riparazione³¹. Ne danno riprova le alterne vicende politiche di Bartolomeo Benincasa, il quale macchiò il suo curriculum di pubblicista, arricchito dalla collaborazione al «Monitore cisalpino», traducendo un opuscolo sulle *Atrocità rivoluzionarie in Francia*. Il misfatto fu giudicato emendabile dalla commissione di polizia a cui il modenese domandò il permesso di residenza nell'estate del 1800, a patto però che l'autore consegnasse alle autorità tutte le copie in suo possesso del volume sgradito e si impegnasse a comporre una ritrattazione di ciò che in quelle pagine era risultato «equivoco» o «contrario all'attuale sistema»³². Benincasa accettò entrambe le condizioni e la contrattazione si concluse con reciproca soddisfazione delle parti, almeno finché agli uffici di polizia felsinei non giunse voce che in passato l'ospitato era stato scacciato dal territorio repubblicano per volontà del governo centrale, al quale furono quindi richiesti ragguagli sulla faccenda³³. Dopo Marengo, sullo scrittore era calata l'ombra della diffidenza: si temeva che fosse diventato un informatore al soldo degli austriaci. L'accusa, sostenuta e alimentata da personalità eccellenti³⁴, gli costò l'arresto ma – significativamente – non gli avrebbe impedito di entrare a far parte dell'*entourage* del vicepresidente Melzi al tempo della Repubblica italiana³⁵.

in corrispondenza del 5 novembre 1800 e dell'11 giugno 1802. Un esteso intervallo temporale collegato tuttavia ad appena 56 profili di proscritti.

³¹ M. Simonetto, *Giustizia e «rigenerazione»*, cit., p. 256.

³² *Atti della commissione di polizia*, cit., seduta del 31 agosto 1800.

³³ Ivi, lettera n. 271, 2 settembre 1800.

³⁴ Allarmato dai legami di Benincasa con gli ambienti culturali inglesi e tedeschi e dai suoi rapporti con i patrioti italiani più esaltati, il generale Gioacchino Murat si spese affinché fosse cacciato da Milano o, quantomeno, venisse tenuto sotto stretto controllo (*I carteggi di Francesco Melzi d'Eril*, vol. IV, cit., p. 326n).

³⁵ G.F. Torcellan, *Benincasa, Bartolomeo*, in *DBI*, vol. VIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1966, *ad vocem*.

4. Conclusioni

L'associazione spionaggio-tirannia costituiva uno schema retorico ricorrente sulla stampa peninsulare filo-rivoluzionaria veicolando una connotazione dispregiativa del primo termine. Secondo i redattori del «Monitore fiorentino», le attività condotte in antico regime per ricavare e trasmettere informazioni riservate erano «quasi sempre dirett[e] contro i buoni» e «tutt[e] intes[e] a mantenere fra gli uomini la schiavitù». Sotto il velo della segretezza posato dai governi monarchici si annidava la corruzione dei delatori, che agivano per mero tornaconto personale; la dimensione pubblica propria alla dialettica accusatoria repubblicana era per contro percepita e presentata quale garanzia di impegno civile per la «salute della patria»³⁶. Tali idee erano largamente condivise tra i patrioti italiani, dai più noti Pietro Custodi e Melchiorre Gioia a Andrea Giuseppe Giuliani, Marco Piazza, Giovanni Andrea Spada e Luigi Piccoli³⁷.

A dispetto della circolazione di simili stereotipi, abbiamo avuto modo di constatare come le autorità cispadane, per assicurare la stabilità delle nascenti istituzioni rivoluzionarie, non esitarono ad affidarsi a una rete di spie caratterizzata da un rapporto di compenetrazione con l'organico dei birri, già responsabili della salvaguardia della pubblica quiete durante l'amministrazione del legato apostolico. Di fatto, la comunanza di collaboratori, competenze tecniche e modelli organizzativi impedì il determinarsi di una netta cesura tra la gestione pontificia e quella repubblicana, per quanto con il passare dei mesi affiorarono notevoli elementi di novità nel campo della vigilanza statale.

Molteplici impulsi non sempre riducibili a proiezioni complottistiche prive di fondamento produssero in effetti uno sviluppo della cultura della sicurezza a cavaliere tra la fine del XVIII secolo e gli esordi del secolo successivo. Le pratiche segrete di *policing* che abbiamo preso in esame rientravano tuttavia in un ufficio ancora non professionalizzato e privo di uno specifico ente di riferimento e di un dettagliato quadro prescrittivo e procedurale. In definitiva, la nostra lettura del caso bolognese aderisce perfettamente alle conclusioni delle più recenti indagini sul tema della polizia politica di ambito peninsulare, offrendo ulteriori conferme alla linea storiografica che ha individuato un vero e proprio *turning point* istitu-

³⁶ «Monitore fiorentino», 27 aprile 1799, n. 29, p. 117.

³⁷ P. Preto, *I servizi segreti di Venezia: spionaggio e controspionaggio ai tempi della Serenissima*, Milano, il Saggiatore, 2016 (1994), pp. 591-593.

zionale soltanto nel corso del pieno Ottocento, sia per l'«inedita centralizzazione del potere e della funzione poliziesca» sia per l'affermazione di innovativi organismi deputati alla preservazione dell'ordine costituito³⁸.

³⁸ L. Di Fiore, *Gli Invisibili: polizia politica e agenti segreti nell'Ottocento borbonico*, Napoli, FedOAPress, 2018, p. 87, da cui è tratta la citazione; S. Mori, *Polizia e statualità nel primo Ottocento: l'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, in particolare pp. 171-200.

MARIA ROSARIA RESCIGNO

*Tra norma e realtà.
Le Visite nel Mezzogiorno napoleonico:
storia di un sistema informativo*

Premessa

Attorno al binomio norma/realtà si addensa il presente contributo, che propone una peculiare attività di produzione e raccolta di informazioni: la visita che nello spazio meridionale preunitario l'intendente svolgeva nella provincia¹.

L'istituto della visita è tutt'altro che nuovo, risalendo all'età viceregnale². Tra i tratti precipui dell'ispezione di antico regime, l'occasionalità, l'istanza amministrativa e/o giudiziaria e i poteri larghi attribuiti ai funzionari che svolgevano la ricognizione³. Condotta non più da un funzionario, ma da un personaggio dall'alto profilo intellettuale – Galanti incarna bene questo tipo di visitatore⁴ –

¹ Concepito, nel confronto con il preside di antico regime, come «l'unico magistrato responsabile, nelle cui mani si trova riposta l'autorità amministrativa», all'intendente la legge 8 agosto 1806 aveva affidato ora l'amministrazione civile, finanziaria e dell'alta polizia, facendone in concreto il massimo rappresentante governativo nelle province. Su tale figura, tra gli altri, A. De Martino, *La nascita delle intendenze. Problemi dell'Amministrazione periferica nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Napoli, Jovene, 1984. Per quanto riguarda la legge richiamata, cfr. Archivio di Stato di Napoli (ASN), *Leggi e Decreti*, 1806, n. 132, pp. 269-280.

² Nel 1531, con un privilegio di Carlo V, venne istituita la figura del *visitatore generale*. Su tali funzionari, tra gli altri, cfr. E. Gentile, *I Visitatori generali nel Regno di Napoli*, Casalbordino, Casa tipogr. editr. Nicola De Arcangelis, 1914; R. Pilati, *La dialettica politica a Napoli durante la visita di Lopez de Guzman*, in «Archivio storico per le province napoletane», CV, 1978, pp. 145-221.

³ L'autorità dei visitatori generali si estendeva su tutti i ministri del regno, con l'esclusione del viceré. Sette furono i visitatori generali che tra il 1531 ed il 1681 percorsero il paese.

⁴ *La descrizione dello stato antico e attuale del contado del Molise* del 1781 valse al Galanti la nomina, dieci anni più tardi, a visitatore del regno. Il riformatore avrebbe dovuto ripetere per tutte le province quanto aveva già fatto in Molise. Dopo la pubblicazione della parte generale della *Descrizione delle due Sicilie*, nel maggio 1790 al Galanti venne dato l'incarico di procedere alla visita delle province. Tale esplorazione durò fino al 1797. Per le notizie su questo personaggio cfr. A. Placanica, *Galanti e la Calabria*, in *Giuseppe Maria Galanti nella cultura del Settecento*

quella settecentesca è tesa piuttosto a conoscere la situazione nelle diverse zone del paese⁵.

A scompaginare le carte il tornante del 1799. A questa altezza cronologica è l'impegno repressivo e/o amministrativo contabile a prevalere, con un ritorno all'antica figura del visitatore, in cui l'aspetto indagatorio si fonde con quello giudiziario⁶; un intervento conoscitivo che passa in ogni caso attraverso la burocrazia. Ad immettere, qualificandola, in una dimensione tutta ottocentesca, è una volontà di conoscenza, secondo il principio del conoscere per amministrare⁷, che, combinandosi con quella legata al controllo del territorio, improntano tale strumento amministrativo, facendone una cosa nuova⁸. Molto meno ampi i poteri attribuiti ora al visitatore, che è di nuovo un funzionario, l'intendente, secondo il disposto normativo; costante il suo riferirsi al centro del sistema; ancora, si tratta di ispezioni che si prescrivono capillari e periodiche⁹.

Ma, cosa si guarda, o meglio, cosa si vuole guardare? Evidentemente «l'oculare ispezione» che la normativa prevede¹⁰ si carica di significati diversi a seconda

meridionale, Atti del convegno di Santa Croce del Sannio del 23-24 aprile 1982, Napoli, Guida, 1984, pp. 47-66.

⁵ Rispetto al carattere amministrativo e giudiziario dell'antica visita, queste, che, occorre ricordare, furono sempre occasionali, si configurarono piuttosto come ispezioni volte a conoscere la situazione delle diverse zone del paese per riferire poi ai sovrani ed alle segreterie di Giustizia, Finanza e Marina.

⁶ Nominati il 16 luglio 1799, i *Visitatori generali* si videro affidare «funzioni giudiziarie di carattere eccezionale per i delitti politici e per i reati comuni», mentre i *Visitatori economici* ebbero l'incarico di ristabilire il vecchio sistema di esazione delle imposte. Per le notizie su questi funzionari, tra gli altri, si guardi in A. De Martino, *Antico regime e rivoluzione nel Regno di Napoli*, Napoli, Jovene, 1971, pp. 5-16; P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 280 ss.; R. De Lorenzo, *Strategie del territorio e indagini statistiche nel Mezzogiorno fra Settecento e Ottocento*, in *L'organizzazione dello stato al tramonto dell'Antico Regime*, a cura di R. De Lorenzo, Napoli, Morano, 1990, pp. 168-170.

⁷ Su tale principio, tra gli altri, si guardi in D. Ciccolella, *Conoscere per amministrare. L'introduzione delle indagini statistiche nel Regno di Napoli*, in «Rivista Italiana di Studi Napoleonici», XXXIII, 2, 2000, pp. 113-128.

⁸ A regolamentare la nuova visita, ponendola in capo al maggior rappresentante governativo nelle province, è la già richiamata legge sull'amministrazione civile. ASN, *Leggi e Decreti*, 1806, n. 132, p. 273.

⁹ Il disposto normativo stabiliva che ciascun intendente avrebbe dovuto compiere una ricognizione di tutti i comuni appartenenti alla provincia di competenza; ancora, tale ricognizione avrebbe dovuto essere biennale.

¹⁰ ASN, *Leggi e Decreti*, 1806, n. 132, p. 273.

di chi la pratica. Tre gli sguardi che, nel caso che si propone, intervengono a leggere un segmento peculiare dello spazio meridionale ottocentesco, la provincia di Abruzzo Citeriore; quello di un francese, Pierre Joseph Briot, di un regnicolo, Carlo Ungaro duca di Montejasi, quello infine di un “autoctono”, Giuseppe Nicola Durini. Un combinarsi delle osservazioni che, oltre a scandire i diversi momenti dell’esperienza francese nel Mezzogiorno, porta in primo piano l’incontro tra il nuovo sistema e la realtà chietina, le cui peculiarità contribuiscono a farne in più di un senso un osservatorio privilegiato.

Uno spazio provinciale, quello di Abruzzo Citeriore, che restituisce i contorni di una storia mobile¹¹; a scandirlo intervengono infatti flussi di uomini, di merci, di idee. A dare conto dei primi, la circostanza che lungo l’arco del Seicento un gruppo di operatori commerciali prenda le mosse dai territori lombardo-veneti in direzione di quella realtà¹². Anche per effetto di tali presenze, sullo sfondo della più generale espansione settecentesca, viene emergendo un’*élite* che si segnala per la forza economica non meno che per una spiccata attitudine commerciale. In grado di esprimere iniziative sulle più importanti piazze del Mezzogiorno e d’Europa, a comporla accanto a grossi operatori – è il caso, tra gli altri, di Francesco Farina, tra i maggiori commercianti e negozianti della seconda metà del XVIII secolo¹³ – si collocano figure di media grandezza, che restituiscono un quadro di insieme mosso, aprendo alla presenza di flussi di merci.

Così, a partire dalla seconda metà del ’700, il prodotto che aveva costituito il principale mezzo di inserimento dell’Abruzzo nel mercato internazionale, il grano cioè, registra una crescita della commercializzazione, che interessa volumi tutt’altro che trascurabili¹⁴; si va dai 150.000 ai 250.000 tomoli di grano all’anno,

¹¹ Per tale definizione si guardi in C. Brice – D. Diaz, *Introduction*, in «Revue d’histoire du XIX^e siècle», 53, 2016, pp. 9-18.

¹² Su tali flussi, cfr. M.R. Rescigno, *L’Abruzzo citeriore: un caso di storia regionale. Amministrazione, élite e società (1806-1815)*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 21; Ead., *Uno spazio moderno? Il Mezzogiorno di primo Ottocento attraverso il Catasto murattiano. Spunti di riflessione*, in *Ecos modernos. Fuentes geohistóricas de los siglos XIX y XX*, eds. C. Camarero Bullón – M.A. Bringas Gutiérrez – A. Luna San Eugenio, Santander, Editorial Universidad de Cantabria, 2025, pp. 407-424.

¹³ Per un profilo di questo personaggio, si guardi in M.R. Rescigno, *L’Abruzzo citeriore*, cit., pp. 27 ss.; *Nei Banchi pubblici napoletani. Repertorio dei titolari dei conti con maggiore movimentazione tra il 1734 e il 1804*, a cura di D. Ciccolella – L. De Matteo, Roma, CNR Edizioni, 2021, p. 96.

¹⁴ A riferire di tali valori, tra gli altri, Galanti. G.M. Galanti, *Della Descrizione geografica e politica delle Sicilie*, a cura di F. Assante – D. Demarco, vol. II, Napoli, ESI, 1969, p. 509. Ancora,

che, non voler considerare la quota veicolata attraverso i circuiti del contrabbando, prendono le mosse dall'Abruzzo marittimo. Ancora, tra XVIII e XIX secolo l'espansione dell'olivicoltura, che vede la primazia della fascia litoranea chietina, alimenta scambi, anch'essi di una certa consistenza, che superano l'ambito regnicolo¹⁵; a quella stessa altezza cronologica, anche la crescita e la diffusione significative che l'uva conosce sostengono circuiti extraregnicoli¹⁶. Se tale produzione aumentata mostra in controluce un'agricoltura che sembra stare superando una dimensione *vetero*, una parte, in tale superamento, la gioca l'atmosfera culturale della provincia, riannodando il discorso ai flussi di idee.

Ad interpretarli, da un lato, un ambiente in sintonia con il miglior Illuminismo europeo e napoletano. La presenza all'interno di quello spazio del circolo de Sterlich¹⁷ – al suo promotore, Romualdo de Sterlich, la cui biblioteca nel 1776 constava di 12.000 volumi¹⁸, viene dedicata la *Storia del Commercio* di Genovesi¹⁹ – veicola la recezione e, segnatamente, la diffusione coerente della lezione

N. Iubatti – P. Di Lullo, *Prove di fortuna, ovvero attività mercantile e naufragi nel '700 ortonese*, in «Bollettino della deputazione abruzzese di Storia Patria», LXXVII, 1987, pp. 176-179.

¹⁵ Su tale espansione e sui circuiti che essa veicolava cfr. M. Delfico, *Relazione geografica economica del tratto di paese marittimo dal Fortore al Tronto (1784)*, in *Rinascenza teramana e riformismo napoletano (1777-1798). L'attività di Melchiorre Delfico presso il Consiglio delle Finanze*, a cura di V. Clemente, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1981; G.F. Nardi, *Saggi su l'agricoltura arti e commercio della provincia di Teramo in seguito della erezione delle società padriotiche negli Apruzzi*, Teramo, Silvio Consorti e Girolamo Morelli, 1789, p. 42; P. Nardone, *Portualità e navigazione in Abruzzo nella prima metà del XIX secolo*, Bari, Cacucci Editore, 2008, p. 223.

¹⁶ Per quanto riguarda tale prodotto, tra gli altri, si guardi in A. Bulgarelli Lukacs, *Commercio e distribuzione (1861-1914)*, in *Storia d'Italia Einaudi, Le regioni dall'Unità ad oggi. Abruzzo*, a cura di M. Costantini – C. Felice, Torino, Einaudi, 2000, p. 516.

¹⁷ Su questo personaggio e, più specificatamente, sull'attività di promozione culturale che venne svolgendo all'interno dello spazio abruzzese, cfr. M.R. Rescigno, *L'Abruzzo citeriore*, cit., pp. 30 ss.

¹⁸ Sulla biblioteca de Sterlich, cfr. G. Ravizza, *Notizie biografiche che riguardano gli uomini illustri della città di Chieti e domiciliati in essa distinti in Santità, Dottrina e Dignità, tratte da diversi autori*, Napoli, Forni, 1830, p. 114; U. Russo, *Figure e aspetti della vita culturale a Chieti nell'età illuministica*, Roma, Ed. dell'Ateneo e Bizzarri, 1978; D. Dell'Osa, *Amministrazione della proprietà fondiaria ed esercizio del credito nelle grandi famiglie del Teramano tra XVI e XIX secolo*, in *Congiunture e dinamiche di una regione periferica. L'Abruzzo in età moderna e contemporanea*, a cura di P. Pierucci, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 72.

¹⁹ Il testo in questione è, com'è noto, la *Storia del Commercio* di John Cary, di cui Genovesi, valendosi dell'opera di traduzione del fratello Pietro, curò l'edizione critica. Cfr. G. De Tiberiis, *Un genovesiano di provincia: Romualdo de Sterlich*, in «Il Risorgimento», XLV, 3, 1993, p. 482.

genovesiana²⁰. Dall'altro, l'adesione larga all'esperienza del '99, che pur esprimendosi a livelli diversi, impegna il notabilato provinciale.

Rimanendo in tema di attraversamenti, a qualificare quell'ambiente contribuiscono anche fenomeni di mobilità sociale, come i processi di ristrutturazione municipale intervenuti nella seconda metà del XVIII secolo suggeriscono²¹. Uno spazio dunque che, proprio per effetto di tali dinamismi, appare particolarmente adatto per indagare l'interazione tra istituzioni e società.

La lente francese

Il primo a confrontarsi con tale contesto è, tra l'aprile e il giugno 1807, il francese Pierre Joseph Briot²². All'interno di una rete di relazioni in cui figurano tra gli altri Giuseppe Bonaparte, Miot ed il corso Saliceti, questo funzionario, che vanta un passato da amministratore e la condivisione delle idealità del nuovo regime, sembra soddisfare i requisiti che, per lo svolgimento di una carica dalla chiara valenza politica, soprattutto durante la riorganizzazione delle basi del potere periferico, i nuovi governanti ricercarono²³.

A suggerire quello che appare un primo scostamento dalla norma, tanto più impreveduto perché arriva da chi conosce e si riconosce nel nuovo modello statale, la richiesta avanzata da Briot al ministro dell'Interno; la "sponsorizzazione", operata dal funzionario, del segretario di intendenza Giuseppe Ravizza, che

²⁰ Per quanto riguarda le coordinate di tale contesto, mi permetto di rinviare al mio M.R. Rescigno, *L'Abruzzo citeriore*, cit., pp. 30-33.

²¹ A questo riguardo, tra gli altri, si guardi in A. Truini, *Il governo locale nel Mezzogiorno moderno: la vicenda delle città abruzzesi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1976, pp. 1699 ss.; E. Di Ciommo, *Piccole e medie città meridionali tra antico regime e periodo napoleonico*, in *Villes et territoires pendant la période napoléonienne (France et Italie)*, actes du colloque organisé par l'École française de Rome et l'Assessorato alla cultura de la ville de Rome avec la participation de la Maison des sciences de l'homme (Paris), Roma, École Française de Rome, 1987, p. 377; F.F. Gallo, *Dai gigli alle coccarde. Il conflitto politico in Abruzzo (1770-1815)*, Roma, Carocci, 2002, pp. 116-125.

²² Su questo personaggio, cfr. J. Rambaud, *Naples sous Joseph Bonaparte*, Paris, Plon Nourrit et Cie, 1911, pp. 393-394; A. Valente, *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, Einaudi, 1965; A. De Martino, *La nascita delle intendenze*, cit.; F. Mastroberti, *Pierre Joseph Briot. Un giacobino tra amministrazione e politica (1771-1827)*, Napoli, Jovene, 1998; M.R. Rescigno, *L'Abruzzo citeriore*, cit., pp. 42-43.

²³ A questo proposito si guardi in A. De Martino, *La nascita delle intendenze*, cit., p. 121.

Briot indica come il soggetto più idoneo a reggere l'organismo al momento del suo giro di ispezione²⁴, sembra mostrare come il francese si muova travalicando lo spazio di intervento che il disposto normativo attribuiva agli intendenti; la legge 8 agosto 1806 aveva previsto infatti, tra le funzioni ordinarie del segretario di intendenza, quella di fare le veci dell'intendente assente. Uno scostamento che in ogni caso non fa venire meno un approccio di marca tutta francese.

Significativamente a catalizzare l'attenzione del funzionario è quella che viene riconosciuta come la cellula fondamentale del tessuto sociale e tributario dello stato, il comune, al centro ora di mutamenti profondi che ne hanno ridisegnato fisionomia e ruolo²⁵. I ritardi e le irregolarità nella formazione di quei decurionati che, nonostante la rapidità e la scarsa preparazione di questa prima tournée amministrativa, Briot comincia però in qualche modo a sperimentare, restituisce un primo livello di inerzia di quella società²⁶.

Ma a remare contro l'attuazione della norma, accanto a un'inerzia in parte ancora da verificare, contribuisce pure la turbolenza, di segno diverso, di quell'ambiente. Un carattere, questo, connotativo dell'intero spazio meridionale²⁷, a cui però, nelle province abruzzesi, è la dimensione del confine a dare spessore. La presenza di truppe e/o i problemi legati alla loro permanenza da un lato e la circolazione larga di armi dall'altro non giocano evidentemente a favore di un ordine pubblico pacificato. Ancora una volta non sembra senza significato che le misure assunte da Briot in materia di rimborsi all'esercito o per aver ragione della conflittualità cresciuta tra autorità civili e militari come degli esiti, anch'essi aumentati, legati ad una società via via più armata assumano la forma dell'ordinanza di polizia; seguano cioè un modulo che, contenendo accanto a disposizioni rivolte agli amministratori anche precise prescrizioni per le popolazioni, appare come maggiormente coattivo.

Il disordine e l'instabilità di quell'ambiente vengono accresciuti dall'emergenza brigantesca. La violenza e l'incoercibilità con cui tale fenomeno si esprime propongono da una nuova angolatura le difficoltà incontrate dal Chietino in direzione della modernità. Le iniziative che, nel corso dell'ispezione, Briot adotta

²⁴ Tale giudizio è contenuto all'interno di una corrispondenza, intercorsa tra Briot e il segretario di intendenza, conservata presso l'archivio privato della marchesa Majo Della Valle a Chieti. Archivio della Valle, *Briot a Miot*, 28 febbraio 1807.

²⁵ A ridefinirne il profilo, le leggi 18 ottobre 1806 e 20 maggio 1808.

²⁶ Archivio di Stato di Chieti (ASC), *Giornale d'Intendenza di Abruzzo Citra*, n. 30, p. 151.

²⁷ Su tale carattere, tra gli altri, cfr. M. Meriggi, *La nazione populista, Il Mezzogiorno e i Borboni dal 1848 all'Unità*, Bologna, il Mulino, 2021.

in questo campo appaiono ispirate però a un registro meno duro, tradendo una minore incisività; il funzionario che di lì a poco, nell'azione di contrasto alle bande brigantesche, si distinguerà per aver reso operativo il principio della responsabilità civile dei comuni, in questo momento si muove facendo leva sulla *bonne réputation* di quelle comunità, non andando cioè oltre la fissazione di quella che appare una generica, quanto incerta, graduatoria dell'impegno²⁸.

Ma a restituire un primo livello di ambivalenza di quella società, accanto ad una realtà per tanti versi distante, insofferente che sfugge alla norma, l'ispezione condotta da Briot ne lascia emergere anche un'altra, variamente adesiva ad essa, al modello più generale cioè. A interpretarla i quadri dell'intendenza chietina, costituita da quell'elemento indigeno che, per effetto tra l'altro di una peculiare formazione sembra in grado di esprimere un'attività politico amministrativa che, stando al giudizio di Briot, appare omologa a quel modello.

La lente regnicola

Tra il maggio e il luglio 1808 a visitare la provincia è il salentino Carlo Ungaro, duca di Montejasi²⁹, che dall'estate precedente è succeduto a Briot alla guida dell'intendenza chietina. Rispetto a quella condotta da Briot, una tournée amministrativa rapida e sicuramente poco preparata, il giro di ricognizione che attraversando 76 dei 123 comuni Montejasi effettua³⁰, restituisce il livello di formalizzazione raggiunto dalla visita. All'arrivo del visitatore, ora, era fatto obbligo ai sindaci di riunire il decurionato, in modo da fornire le informazioni necessarie.

²⁸ E quanto accade a Manoppello. Cfr. Archivio Della Valle, *Encore à Lanciano lunedì juin (1807)*.

²⁹ Per un profilo di questo personaggio, mi permetto di rinviare al mio M.R. Rescigno, *L'Abruzzo citeriore*, cit., pp. 75-78.

³⁰ I comuni visitati furono, nell'ordine: San Silvestro e Ville, Pescara, Francavilla, Tollo, Miglianico, Frisa di Lanciano, Giugliano, Canosa, Ortona, Arielli, Villa Arielli, Scorciosa, Fossaceca, Rocca di San Giovanni, Lanciano e Stanazzo, Mezzagragna e Ville, Paglieta, Pollutri, Villalfonsina, Casalbordino, Torino, Tornareccio, Villa Petrana, Monteodorisio, Archi e Perano, Carpineto e Policorno, Atesa, Colle di Mezzo, Villacupello, San Salvo, Vasto, Scerni, Liscia, Lentella, Guilmi, Furci, Casalanguida, Gissi, Dogliola, San Buono, Tufillo, Carunchio, Palmoli, San Giovanni Lipioni, Torrebruna, Celenza, Belmonte, Castiglione, Agnone, Civita Luparella, Pietrabbondante, Borrello, Roio, Rosello, Giulispoli, Fraine, Roccaspinalveti, Schiavi, Roccascalegna, Pietraferrazana, Buonanotte, Montelapiano, Bomba, Pizzoferrato, Gamberale, Taranta, Monteferrante, Palena, Lettopalena, Torricella, Gesso Palena, Civitella Messer Raimondo, Lama, Altino, ed infine Casoli.

Il funzionario avrebbe proceduto a stilare una relazione sullo stato di ciascun comune, sulla scorta della quale, a visita conclusa, avrebbe diretto ai sindaci indicazioni sulle iniziative da assumere.

Quale il senso della nomina del nuovo intendente? Nell'ottica di un più veloce radicamento nella realtà meridionale, le autorità governative d'oltralpe guardano alla nobiltà di servizio – Montejasi appartiene al novero delle famiglie salentine favorevoli al nuovo regime – offrendole prospettive di carriera che la partecipazione concreta al nuovo organismo statale consente di realizzare.

Ora, la permanenza lunga nella provincia – l'Ungaro dirigerà quell'intendenza sino all'ottobre 1814 – restituisce tra l'altro i contorni di un ambiente che gli è per più di un verso congeniale, confermando il giudizio espresso da Briot su quell'*entourage* amministrativo. Un ambiente dunque che gli si confà e in cui Montejasi vuole fare; proprio tale attivismo finisce in qualche modo con il portarlo fuori dalla norma.

Così suona la richiesta, rivolta al ministro dell'Interno prima di iniziare il giro di ricognizione, di poteri più ampi di quelli normalmente accordati agli intendenti. Il richiamo rivoltogli da Miot, che prevedibilmente la respinge, ripropone il nesso fortemente gerarchico che impronta le relazioni centro-periferia. Il ministro ricorda a Montejasi come nel caso di questioni «eccezionali», quelle cioè per le quali non esisteva un richiamo diretto alla normativa, l'intendente avrebbe dovuto limitarsi «a riferirne ed attendere ulteriori autorizzazioni»³¹. Al netto di questo sconfinamento iniziale, Montejasi si muove, ottemperando sostanzialmente alle prescrizioni delle autorità franco-napoletane, aderendo cioè alla norma di cui non sembra in grado di cogliere limiti e contraddizioni. Ma a questa altezza cronologica, a due anni cioè dall'introduzione del nuovo sistema statuale, a che punto è l'attuazione del programma?

Sul fronte di quello che si conferma il luogo privilegiato per verificare il rapporto tra la norma e i suoi referenti sociali, il comune cioè, l'obbligo, che Montejasi rivolge a quelle comunità, di tenere un libro delle sedute decurionali, oltre che il tentativo di razionalizzare uno dei momenti della vita delle amministrazioni locali, appare anche un modo, conservando traccia scritta delle riunioni delle assemblee decurionali, di scoraggiare abusi e malversazioni che, allo sguardo del funzionario, continuavano a pregiudicarne il funzionamento.

³¹ ASC, *Intendenza, Affari vari*, b. 1, f. 2.

Un'ordinata amministrazione passa d'altronde anche attraverso la raccolta e la conservazione ordinata delle carte. La realizzazione degli archivi comunali appare un ulteriore passo in tale direzione. Il funzionario, che ne verifica la presenza in poco più della metà dei comuni visitati – 41 su 76 – obbliga quelle comunità a dotarsene, prescrivendo anche, per la loro collocazione, l'utilizzo di una ben precisa tipologia di stabili, gli edifici religiosi; la secolarizzazione dei beni ecclesiastici costituisce, com'è noto, uno dei tratti distintivi della trasformazione urbana in senso moderno³². Rimanendo in tema di carte, le difficoltà incontrate nell'azione di recupero della documentazione nella disponibilità degli antichi amministratori, in cima a tutti gli ex baroni e che sono tali da richiedere l'intervento congiunto, si sarebbe tentati di dire sinergico, di intendente e comunità locali, interpretano un nuovo livello di inerzia³³.

Ma accanto a resistenze più generali che arrivano da un assetto "vecchio" a riproporre, neanche troppo in controluce, il carattere ambivalente di quella società è un "nuovo" che resiste variamente. È quanto emerge quando Montejasi si confronta con una questione che rappresenta una sorta di filo rosso nella vicenda del Mezzogiorno d'Italia, quella legata alla terra demaniale; qui, a ricevere nuovo spessore, tra l'altro, è l'assunto del conoscere per amministrare. La conoscenza e, segnatamente, l'accertamento della consistenza dei terreni demaniali della provincia costituisce per il funzionario, che si richiama in maniera diretta alla norma³⁴, il prerequisito per fissare le linee dell'intervento da dirigere a questa materia. «L'oscitanza»³⁵, mostrata dagli amministratori locali, che è appena il caso di ricordare le nuove norme avevano reso titolari delle terre comuni³⁶, nel fornire le informazioni richieste propone un incrocio di questioni, restituendo l'attitudine di vero e proprio caleidoscopio interpretativo della visita. Accanto a un'inerzia di segno diverso – la resistenza che al progetto governativo in direzione della formazione di una piccola proprietà contadina le nuove élite locali variamente

³² Su questo aspetto, tra gli altri, A. Buccaro, *L'architettura di Stato nella capitale e nelle città del meridione: premesse ed esiti del Decennio*, in *Il Mezzogiorno e il decennio. Architettura, città, territorio*, Atti del quarto seminario di studi sul decennio francese, a cura di A. Buccaro – C. Lenza – P. Mascilli Migliorini, Napoli, Giannini, 2012. Nei locali della chiesa vennero inizialmente installati gli archivi di Villarielli, di Risa e di Villa Cupello.

³³ ASC, *Intendenza, Affari vari*, b. 1, f. 2, cfr. Tollo.

³⁴ ASC, *Giornale di Intendenza di Abruzzo Citra*, n. 50, pp. 129-135.

³⁵ Ivi, n. 33, p. 211.

³⁶ ASN, *Leggi e Decreti*, 1808, s. II, n. 223, pp. 669-692.

opponevano – tale oscitanza rimanda al significato più generale che ha essere nelle fila dell'amministrazione locale. Ancora, il richiamo a una maggiore incisività dell'azione che, per averne ragione, Miot rivolge all'intendente, suggerisce infine il carattere performante della visita, che fornisce in concreto un ulteriore spazio per l'esercizio del controllo dal centro.

La lente provinciale

Tra l'aprile e il luglio 1810, la circostanza che ad affiancare l'intendente nel giro di ispezione, visitando i comuni del distretto di Lanciano³⁷, in luogo di quello che istituzionalmente e per competenza territoriale appariva come il coadiutore naturale del funzionario, il sottointendente di quel distretto Antonio Siciliani, sia invece il consigliere di intendenza Giuseppe Nicola Durini³⁸, pone subito se non uno scostamento, un'interpretazione certo più slargata della norma.

Appartenente al novero di famiglie mercantili di area lombarda, impegnato a coniugare l'intrapresa commerciale con il fronte culturale, Durini, che incarna bene il tipo del nuovo notabile chietino, è un esponente di spicco di quella *élite* provinciale. L'intervento che il consigliere esprime nel corso del suo giro di ispezione qualifica in qualche modo l'emersione di una linea locale, in direzione cioè di una legislazione effettivamente operante e non inutilmente in contrasto con le esigenze e le consuetudini della popolazione della provincia; paradigmaticamente, la cornice governativa che fa da sfondo a tale linea rivela netto l'ascolto del partito *napoletano*³⁹.

³⁷ Questi, nell'ordine, i comuni visitati: Arielli, Villa Arielli, Frisa di Lanciano, San Vito, Rocca di San Giovanni, Fossaceca, Scorciosa, Paglieta, Torino, Casalbordino, Villalfonsina, Pollutri, Atesa, Tornareccio, Carpineto e Policorno, Casalanguida, Scerni, Monteodorisio, Vasto, Villacupello, San Salvo, Furci, Lentella, Liscia, Guilmi, Gissi, Fresa Grandinaria, San Buono, Dogliola, Palmoli, Tufillo, Celenza, Torrebruna, San Giovanni Lipioni, Carunchio, Fraine, Castiglione, Schiavi, Roccaspinalveti, Agnone, Belmonte, Pietrabbondante, Borrello, Roío, Rosello, Fallo, Giulispoli, Pizzoferrato, Quadri, Gamberale, Montelapiano, Villa Santa Maria, Pietraferrazana, Monteferrante, Colle di Mezzo, Bomba, Archi e Perano, Pennadomo, Buonanotte, Roccasalegna, Gesso Palena, Civita Luparella, Fallascoso, Torricella, Montenerodomo, Colle di Macine, Palena, Taranta, Lettopalena, Altino, Lama, Casoli ed infine Civitella Messer Raimondo.

³⁸ Per un profilo di questo personaggio, tra gli altri, M.R. Rescigno, *L'Abruzzo citeriore*, cit., p. 40.

³⁹ Si pensi al ruolo svolto in quello che è lo spazio istituzionale di rappresentanza principe di tale partito, il Consiglio di Stato, da personalità eminenti, quali, tra gli altri, Francesco Ricciar-

Vicino e conoscitore della realtà che amministra e che in qualche modo racconta, il consigliere interpreta la visita sforzandosi in concreto di piegare il modello alle esigenze di quella realtà, non imponendo cioè meccanicamente la norma, di cui non manca di cogliere le contraddizioni, ma tentando piuttosto di operare una mediazione tra quella e la realtà chietina; viene emergendo in questo modo la questione del rapporto tra norma e prassi.

A dare un contenuto operativo alla linea di intervento appena richiamata, le proposte che, in materia ancora una volta di decurionati, Durini avanza. Per garantirne il funzionamento concreto occorre, stando al giudizio del consigliere, non considerare inderogabile, «nei piccioli comuni»⁴⁰, la quota fissata di dieci decurioni, lasciando piuttosto che fosse «l'idoneità dei soggetti»⁴¹ a definirne il numero. Ancora, prevedere un compenso per i sindaci ed eletti; superare infine le criticità legate alla durata annuale del sindacato, al frequente avvicendamento cioè di quei funzionari, affiancando a essi un cancelliere, in modo che «la perpetuità di questa carica riparerrebbe ai disordini dell'istruzione, che invano si desidera in un sindaco annuale»⁴². Se tali proposte sembrano suggerire un primo incontro tra norma e realtà, pure va richiamata la suggestione di uno dei percorsi interpretativi offerti dalle carte amministrative, quello lessicale.

Rimanendo in tema di funzionamento concreto di quelle amministrazioni, era però la capacità finanziaria di quelle comunità a costituire uno dei prerequisiti per garantirlo. La razionalizzazione che aveva interessato anche la finanza locale aveva fatto dei bilanci comunali una cosa nuova, fissando i contorni di quella che appare una modernità costosa. A carico delle comunità locali erano stati posti ora interi settori di rilevanza pubblica; dall'ordine pubblico alla scuola, dall'assistenza al sistema viario e, più in generale, all'edilizia urbana⁴³.

I ritardi e le inesattezze nelle compilazioni degli stati discussi, che Durini verifica, ripropongono con efficacia la distanza tra i caratteri i formali del nuovo

di, Giuseppe Capecelatro, Giuseppe Zurlo, e ai riflessi che sul fronte della linea dell'esecutivo ebbe il loro passaggio alla responsabilità di ministri. Su tali aspetti, tra gli altri, R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1984.

⁴⁰ Queste osservazioni sono contenute nella relazione che, a conclusione del suo giro, Durini indirizza all'intendente. ASC, *Intendenza, Affari vari*, b. 1, f. 5, p. 1.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ivi*, p. 3.

⁴³ Su tale processo, mi permetto di rimandare al mio M.R. Rescigno, *Oltre le cifre. Il Mezzogiorno preunitario attraverso la finanza locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

impianto amministrativo e la realtà di buona parte di quelle comunità, lo scarto una volta di più tra norma e realtà. Indubbiamente non dovè essere facile per quegli amministratori aderire alle nuove procedure di redazione dei bilanci, ma il dato che emerge è l'estrema povertà di quei comuni, le cui entrate in molti casi non riuscivano neppure a coprire le uscite.

Rispetto allo schematismo mostrato da Montejasi, che con un anticipo largo sulla stessa scelta governativa assunta nell'ottobre 1809⁴⁴, indica nell'imposizione indiretta la soluzione da praticare in quei casi⁴⁵, a dare conto di una norma che in qualche modo finalmente incontra la realtà la linea prospettata dal funzionario. Durini parte sottoponendo la questione ai decurionati. Registrati «i sentimenti di orrore»⁴⁶ prodotti dalla gabella sul Macinato, il consigliere non manca di osservare come il ricorso ai dazi di consumo mal si attagli ai piccoli comuni, «ne' quali la vita contadina trova nel suo campo ogni provista, e nella sua miseria ogni difficoltà di consumare»⁴⁷. Se la tassazione indiretta qualifica normalmente la dimensione urbana, particolarmente dirompenti i termini della proposta avanzata dal funzionario che, nel caso di comunità «in cui ogni altro mezzo mancasse», arriva a rivendicare sul fronte delle misure da adottare «una qualche Libertà al Decurionato»⁴⁸.

Tentando di arrivare a delle conclusioni, a riempire di contenuto tale strumento amministrativo, permettendogli di andare oltre le finalità per cui era stato pensato, si sarebbe quasi tentati di dire per superare la norma, gli uomini che lo praticano. Il confronto con il territorio che l'attività ispettiva inevitabilmente richiede restituisce modi diversi di interpretare la visita. In questo senso, l'interazione tra uomo-apparato e società, che in qualche modo si viene realizzando, qualifica la dimensione di uomini che si muovono, appaiono variamente tra norma e realtà.

⁴⁴ È la legge 16 ottobre 1809, che introduce il nuovo schema di bilancio, a prevedere il ricorso all'imposizione indiretta per supplire al deficit delle rendite comunali. ASN, *Leggi e Decreti*, 1809, s. II, n. 489, pp. 979-980.

⁴⁵ È quanto l'intendente propone nel comune di Canosa. ASC, *Intendenza, Affari vari*, b. 1, f. 2, cfr. Canosa.

⁴⁶ Ivi, f. 5, p. 4.

⁴⁷ Ivi, f. 5, p. 5.

⁴⁸ *Ibid.*

JEANNE-LAURE LE QUANG

*Uno strumento efficace per gestire le popolazioni sospette?
Gli schedari mobili di polizia sotto il Consolato
e il Primo Impero francese (1799-1815)*

In Francia, la seconda metà del XIX secolo è spesso considerata come il periodo in cui sono stati creati i documenti di polizia contemporanei. Fu soprattutto l'opera di Alphonse Bertillon, direttore del Dipartimento dell'Identità Giudiziaria della Prefettura di Polizia di Parigi, ad accelerare il repertorio delle azioni di polizia¹. Il cosiddetto "bertillonage" rappresentò una svolta, in quanto ogni individuo era caratterizzato da 14 caratteristiche fisiche, meticolosamente registrate negli archivi della polizia, accompagnate da fotografie antropometriche.

Tuttavia, i registri di polizia non sono stati inventati alla fine del diciannovesimo secolo. Sotto l'Ancien Régime, con il consolidamento della monarchia francese e l'aumento della necessità di controllare la popolazione, le autorità svilupparono un desiderio crescente di sorvegliare alcune categorie di individui considerati pericolosi o dannosi². Le forze di polizia monarchiche fecero progressi nel campo dell'identificazione³, con il miglioramento delle tecniche di segnalazione che permisero di autenticare l'identità di ogni individuo, grazie ai documenti che tutti dovevano portare con sé⁴. All'epoca, tuttavia, la

¹ *Aux origines de la police scientifique: Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime*, éd. P. Piazza, Paris, Karthala, 2011; I. About, *Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914)*, in «Genèses», 54(1), 2004, pp. 28-52.

² G. Noiriel, *Introduction*, in *L'identification: genèse d'un travail d'État*, éd. G. Noiriel, Paris, Belin, 2007, pp. 3-26.

³ I. About – V. Denis, *Histoire de l'identification des personnes*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 4-6; B. Fraenkel, *Preuves et épreuves de l'identification*, in *Gens de passage en Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne: procédures de contrôle et d'identification*, eds. C. Moatti – W. Kaiser, Paris, Maisonneuve & Larose, 2007, pp. 279-293.

⁴ V. Denis, *Comment le savoir vient aux policiers: l'exemple des techniques d'identification en France, des Lumières à la Restauration*, in «Revue d'Histoire des Sciences Humaines», 19, 2009, pp. 91-105; Id., *Les pauvres et leurs «papiers» dans la France du XVIII^e siècle*, in *L'identification*, cit., pp. 79-96, in particolare p. 80.

registrazione dei dati non era né completa né sistematica⁵. Nel XVIII secolo, assume la forma di una proliferazione di registri incentrati su gruppi specifici percepiti come potenziali agenti di disordine sociale, come le liste dei disertori dell'esercito o i registri dei mendicanti e dei vagabondi imprigionati, utilizzati per prevenire la loro recidiva⁶. In primo luogo, era geograficamente limitato: il più delle volte riguardava Parigi, a causa della mancanza di una forza di polizia nazionale. In secondo luogo, i dati sono conservati in registri pesanti, difficili da usare e, soprattutto, da aggiornare.

La Rivoluzione ha rappresentato un importante momento di accelerazione, con l'introduzione del libretto operaio, dei "registri civici" per gestire l'afflusso di mendicanti e vagabondi nelle città, e la sistematizzazione dei passaporti, che diventano obbligatori⁷. Il governo rivoluzionario (1793-1794), in particolare, vide una proliferazione di schedari di polizia prodotti da diversi organi – il Comitato di Pubblica Sicurezza, il Comitato di Sicurezza Generale, i comitati di sorveglianza locali – sotto forma, ad esempio, di liste di "sospetti"⁸.

Tuttavia, l'ipotesi di questo contributo è che il Primo Impero napoleonico fu un momento cruciale in questo processo, essendo il primo tentativo di creare uno schedario di polizia nazionale e centralizzato, fornendo un potente strumento alla polizia. Secondo le parole di Gérard Noiriel, la schedatura di polizia può essere definita come un processo che ha come obiettivo "l'accumulo di una grande quantità di dati omogenei sull'identità degli individui"⁹. Per spiegarne la nascita, bisogna capire che il regime di Napoleone basava la sua legittimità, e la

⁵ J.-L. Le Quang, *Le fichage policier sous Napoléon I^{er}. Une étape dans la construction du fichier de police à l'époque moderne*, in *Les fichiers de police*, eds. É. Debaets – A. Duranthon – M. Sztulman, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2019, pp. 45-62; V. Denis – V. Milliot, *De l'idéal de transparence à la réalité de la fraude: la police et l'identification des personnes en France, de l'Ancien Régime à l'époque napoléonienne*, in *Gens de passage*, cit., pp. 471-479.

⁶ V. Denis – V. Milliot, *Police et identification dans la France des Lumières*, in «Genèses», 54(1), 2004, pp. 42-47; J.-F. Dubost, *Les étrangers à Paris au siècle des Lumières*, in *La ville promise: mobilité et accueil à Paris, fin XVII^e-début XIX^e siècle*, éd. D. Roche, Paris, Fayard, 2000, pp. 220-288; V. Milliot, *L'œil et la mémoire: réflexions sur les compétences et les savoirs policiers à la fin du XVIII^e siècle, d'après les «papiers» du lieutenant général Lenoir*, in «Revue d'Histoire des Sciences Humaines», 19, 2009, pp. 51-73.

⁷ V. Martin, *La Révolution française ou l'ère du soupçon*, in «Hypothèses», 12(1), 2012, pp. 131-140.

⁸ A. Boulant, *Le suspect parisien en l'an II*, in «Annales historiques de la Révolution française», 280(1), 1990, pp. 187-197.

⁹ G. Noiriel, *Introduction*, cit., p. 19.

sua accettazione da parte della popolazione francese, sulla rappresentazione di un regime costantemente minacciato da nemici esterni e interni. In questo contesto, la sopravvivenza dello Stato era una questione centrale, che spettava alla polizia, con la creazione di un Ministero della Polizia Generale e di una specifica Prefettura di Polizia per Parigi. La sorveglianza preventiva assunse quindi una nuova e maggiore importanza e, soprattutto, una dimensione non solo nazionale ma imperiale. I fascicoli di polizia sono stati uno strumento innovativo e moderno, ma la loro reale efficacia nel mantenimento dell'ordine pubblico sul territorio deve essere messa in discussione, e la loro importanza non deve essere esagerata.

1. *Un schedario di polizia moderno e innovativo*

Più di 2000 fascicoli, organizzati e classificati, sono conservati presso gli Archives Nationales di Parigi e costituiscono una documentazione eccezionale della sorveglianza effettuata dalla polizia napoleonica¹⁰. Questo schedario di polizia contiene diverse innovazioni rispetto all'Ancien Régime. In primo luogo, si tratta di uno schedario a scopo preventivo, visto che la maggior parte degli individui veniva registrata semplicemente sulla base di sospetti della polizia. Questo schedario napoleonico è quindi molto più vicino alle liste di sospetti rivoluzionari che agli schedari dei criminali dell'Ancien Régime, già arrestati o condannati dai tribunali.

La seconda innovazione consiste nel fatto che è costituito da schede a fogli mobili anziché da un registro, il che rappresenta un importante progresso tecnico, poiché le schede possono essere ordinate, estratte per un altro uso o aggiornate molto più facilmente. Le informazioni erano conservate presso la divisione di polizia segreta del Ministero della Polizia, e più precisamente in un ufficio speciale, la cui "terza sezione" aveva il compito specifico di «analizzare le carte e i documenti degli imputati, nonché tutte le scatole e i fascicoli dell'ufficio speciale, al fine di compilarli in registri generali contenenti i nomi e i fatti di ogni individuo»¹¹.

¹⁰ Archives Nationales de Paris (AN), F7, 4260. Le schede corrispondono a 1931 persone diverse. Non è possibile valutare l'eshaustività di questo fascicolo, poiché diversi archivi sono stati distrutti all'epoca e successivamente.

¹¹ AN, F7, 3007, Relazione di Pierre-Marie Desmarest, citata da M. Parenteau, *Pierre-Marie Desmarest, Chef de la police secrète de Napoléon*, Paris, Guénégau, 2009, p. 75.

Questi fascicoli sono il risultato di un lavoro molto organizzato. Sono archiviati in ordine alfabetico e organizzati secondo lo stesso schema: il nome del sospetto in caratteri grandi è seguito da un breve sottotitolo che riassume l'occupazione, la nazionalità, la città di origine e il motivo del sospetto. Infine, almeno mezza pagina sviluppa le ragioni del sospetto, talvolta fornendo informazioni sul passato dell'individuo, o addirittura citando direttamente i suoi commenti o la sua corrispondenza, che rivelano la sorveglianza approfondita a cui l'individuo è stato sottoposto. La sistematicità di questi fascicoli ne facilita l'aggiornamento, che avviene per il 15% di essi, con un massimo di otto aggiornamenti successivi. Si possono trovare fino a quattro persone diverse che scrivono nella stessa scheda. Questi aggiornamenti, che avvengono malgrado i cambiamenti di personale, sono la prova degli sforzi del Ministero per raccogliere informazioni da fonti diverse. Il fascicolo di polizia è stato concepito come un mezzo per concentrare queste informazioni in un unico supporto. I fascicoli menzionano spesso l'uso di vari liste redatte dal Ministero della Polizia Generale: liste di Chouans, liste di emigrati amnistiati, e così via. Ad esempio, un elenco di uomini che avevano servito nell'esercito di Condé da l'anno III a l'anno V è stato riutilizzato per redigere schede per gli stessi uomini, il che dimostra la volontà della polizia di tenere traccia degli ex sospetti.

La terza innovazione è stata l'ambizione di centralizzazione: questi fascicoli rivelano che le autorità di polizia avevano l'ambizione di effettuare un controllo veramente centralizzato della società imperiale. Questo dossier, composto da 1931 persone, conteneva informazioni su individui sospetti non solo a Parigi o nella "vecchia Francia", ma in tutto l'Impero, provengono da diverse fonti. In primo luogo, i prefetti (creati nel 1800) erano tenuti a inviare molto spesso rapporti statistici sui loro dipartimenti, al fine di tracciare un "ritratto morale della nazione"¹². Essi svolgevano un ruolo essenziale nel controllo del loro dipartimento e nella prevenzione di qualsiasi disturbo dell'ordine pubblico, oltre a trasmettere gli ordini del ministro della Polizia. Anche i commissari di polizia generali o speciali, presenti nelle maggiori città e nei porti dell'Impero, alimentavano le informazioni che giungevano al Ministero della Polizia¹³. Inoltre, l'uso di spie o informatori era

¹² Circolare inviata il 18 luglio 1810 dal ministro della Polizia Savary a tutti i prefetti dell'Impero, citata da L. Deries, *Le régime des fiches sous le Premier Empire*, in «Revue des études historiques», 1926, p. 160. Vedere anche M.-N. Bourguet, *Déchiffrer la France: la statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, Éd. des Archives contemporaines, 1989.

¹³ P. Horn, *Commissariat général et commissariats spéciaux de police dans le département annexé de la Roër-Wesel et Cologne, 1809-1813*, in *Police et gendarmerie dans l'Empire napoléonien*, éd.

uno strumento essenziale per la sorveglianza preventiva. Infine, i fascicoli potevano essere il risultato di una denuncia ricevuta dalla polizia, ma nessun fascicolo viene creato senza un'indagine preliminare da parte di un responsabile per verificarne la veridicità. Il fascicolo di polizia si basa quindi su uno stretto intreccio di identificazione personale, verifica dei documenti e capacità di incrociare le informazioni, il tutto svolto da personale di polizia in via di burocratizzazione.

I fascicoli riproducono spesso estratti di lettere dei prefetti, incaricati dal ministro di indagare su persone sospette. Il fascicolo sull'emigrato René Taffin mostra ad esempio un'elevata richiesta di precisione: nel 1810 il fratello, sindaco di Tilgues, comune del nord di Francia, chiede il permesso di rientrare, ma il fascicolo riporta la risposta del prefetto di questo dipartimento alle richieste di informazioni del Ministero della Polizia:

La famiglia di questo individuo, dice il prefetto, presenta una garanzia sufficiente per il suo affetto al governo, per la considerazione di cui gode e per le sue proprietà. Ma non ha fatto in tempo la dichiarazione prescritta dal senatus consulte del 6 febbraio dell'anno 10; è quindi incorso nella decadenza che, secondo il rigore della legge, lo escluderebbe per sempre dal territorio francese, se Sua Eccellenza, sollevandolo da questa decadenza, non lo autorizzasse a fare la sua dichiarazione per ottenere l'amnistia e quindi ad entrare nell'interno¹⁴.

Inoltre, i fascicoli contengono informazioni provenienti da diversi luoghi e attori del territorio imperiale. La scheda di Jean-Baptiste Tschudi, ex emigrante entrato al servizio di Napoli e residente a Metz nel 1808, raccoglie ad esempio le informazioni del Prefetto della Mosella, della Gendarmeria e del ministro della Polizia del Regno di Napoli¹⁵. I fascicoli riportano anche i nomi di alcuni responsabili locali che ebbero un importante ruolo di polizia, soprattutto nei dipartimenti periferici, come Elisa Bonaparte, granduchessa di Toscana per la regione di Firenze, o diversi comandanti militari, come il generale Morand per la Corsica e il generale Menou per Torino, che segnalavano al Ministero della Polizia gli agitatori locali.

J.-O. Boudon, Paris, Éd. SPM, 2013, pp. 91-110; E. Ebel, *Les commissaires généraux, gardiens de la cité?*, ivi, pp. 57-74.

¹⁴ AN, F7, 4260.

¹⁵ Ivi.

Questi fascicoli testimoniano quindi il gran numero di attori che hanno svolto un ruolo attivo nella sorveglianza della polizia locale, ma anche il ruolo chiave svolto dal Ministero della Polizia Generale nel raccogliere e centralizzare le informazioni raccolte da questi diversi agenti dello Stato, ma anche, nel fatto che fu l'unica autorità a prendere le decisioni finali su queste persone.

Infine, in alcuni rari casi, la ricerca o la sorveglianza si estese a livello internazionale, grazie all'azione di consoli francesi o emissari vari. Dei 730 luoghi citati nei fascicoli studiati, 98 fascicoli (cioè il 13,4%) riguardavano persone presenti in Paesi diversi dalla Francia, in particolare Stati satelliti dell'Impero francese: membri della Confederazione del Reno (24 fascicoli), o del Regno d'Italia o di Napoli (8 fascicoli in entrambi i casi). Infine, alcune schede menzionano l'esistenza di agenti speciali inviati in missione per svolgere attività di spionaggio o per rintracciare ex individui considerati sospetti e ottenere informazioni sulla loro attuale condotta. È il caso della Svizzera in Vendémiaire anno XIV (ottobre 1805), dove un agente viene inviato a indagare su una ventina di uomini che erano stati agenti dell'Inghilterra diversi anni prima. L'agente tornò con poche informazioni, stabilendo che la maggior parte di loro non era più in Svizzera, dove «non ricordavano nemmeno più i [loro] nomi»¹⁶.

2. Profili dei sospetti

L'azione preventiva della polizia napoleonica si basava sul sospetto, secondo una scala di pericolosità che intendeva «classificare gli uomini nell'ombra»¹⁷, distinguendo i pericoli. Le persone schedate sono percepite come potenzialmente pericolose per la sopravvivenza dello Stato, a vari livelli. Una prospettiva del processo di categorizzazione della polizia emerge dallo studio quantitativo di questi 2000 fascicoli di polizia.

Innanzitutto, i fascicoli riguardano una percentuale elevatissima di uomini. Solo il 4% delle donne è stato oggetto di fascicoli di polizia (cioè 68 donne per 1675 uomini). Come nel periodo dell'Ancien Régime, le donne erano considerate inoffensive perché più sottomesse, meno ribelli e più inclini a giurare fedeltà al regime. Le poche donne citate in questi fascicoli erano mogli o complici (di

¹⁶ Ivi.

¹⁷ D. Kalifa, *Les bas-fonds: histoire d'un imaginaire*, Paris, Seuil, 2013, p. 153.

briganti in particolare), e alcune donne che riunivano una società di malcontenti nelle loro case. Nell'immaginario della polizia, quindi, le donne non potevano agire da sole. Un rapporto del ministro Joseph Fouché affermava che le donne emigrate non erano realmente colpevoli, perché "una donna obbedisce all'impulso del marito, lascia la patria con lui senza calcolare i passi che egli la conduce a compiere e senza conoscere le leggi che la minacciano"¹⁸.

A parte questo, tutti gli strati sociali sono stati inclusi negli schedari della polizia. I fascicoli includono membri del clero e della nobiltà, ma anche uomini di estrazione borghese (tra cui 36 mercanti, 12 avvocati, 12 banchieri, 8 chirurghi, 7 medici e 6 notai). Infine, vengono citate numerose professioni "popolari" (17 contadini, 12 domestici, 6 marinai, 5 calzolai, 4 fabbri, ecc.). Nessun individuo può quindi essere protetto dai sospetti della polizia perché il suo status sociale lo proteggerebbe. Ciò è tanto più vero se si considera che i fascicoli studiati includono un numero significativo di funzionari governativi: giudici, sottoprefetti, consoli, direttori delle poste, sindaci, commissari di polizia, ecc. rappresentano l'11% delle professioni elencate nei fascicoli (cioè 108 persone su 931 per le quali è indicata la professione). Questi fascicoli rivelano il profondo desiderio di controllo di Napoleone Bonaparte, che voleva assicurarsi che i suoi collaboratori fossero sottomessi e fedeli.

Inoltre, se osserviamo i motivi per cui le persone vengono registrate dalla polizia nel fascicolo, un dato può sembrare sorprendente: sono pochissime le persone registrate per motivi realmente politici. Solo l'1,7% dei motivi di sospetto citati (35 persone su 2001) si riferisce a un complotto o a una cospirazione contro il regime o l'Imperatore. Nessuno di loro, inoltre, era un oppositore molto noto. I fascicoli di polizia non sembrano essere stati tenuti per elencare i principali cospiratori, che erano noti sotto altri aspetti e che erano oggetto di interi dossier. Al contrario, sembrano essere stati redatti per registrare i sospetti "minori", quelli la cui opposizione politica non era sufficientemente manifesta per essere portati in tribunale. Riflettono quindi una fitta rete di sorveglianza poliziesca su individui anonimi, rivelando che il timore di un rovesciamento dello Stato si estendeva a tutta la società consolare e imperiale, e non solo alla ristretta cerchia di oppositori noti.

Le due categorie che rappresentavano il "nemico" sotto la Rivoluzione, il clero e la nobiltà, erano ancora sovrarappresentate in relazione alla loro importanza numerica nella società (rispettivamente il 10% (168 schedati) e il 9% (162 sche-

¹⁸ AN, *AF IV, 1314*, Rapporto del ministro della Polizia Generale, senza data [floréal anno X].

dati), ma non erano l'unico oggetto dell'attenzione della polizia. Anche se i sacerdoti dovevano essere soggetti all'Impero, la polizia continuò a tenere d'occhio il clero, soprattutto dopo la crisi religiosa del 1808¹⁹. Numerosi fascicoli dimostrano che la polizia temeva la loro influenza sulle menti delle persone, in particolare attraverso ciò che avrebbero potuto dire dal pulpito o per scritto. Tuttavia, pochi di loro manifestarono apertamente la loro opposizione al regime. Per quanto riguarda la nobiltà, solo 35 delle persone schedate sono descritte come chouan o ex chouan (2% dei fascicoli), il che riflette il forte indebolimento dell'opposizione realista nell'ovest (risultato di una politica di pacificazione attuata a partire dal Consolato).

Il 5% delle persone schedate (107 persone) erano sospettate di aver fatto commenti ritenuti inappropriati, come Pierre Dusio, arrestato nel giugno 1809 e definito «allarmista», perché annunciava «che l'Imperatore era stato fatto prigioniero e che gli austriaci sarebbero arrivati in 15 giorni», o Jacques Vitale, colpevole di «discorsi indecenti su SAI madame la grande duchesse de Toscane e di diffondere notizie allarmanti»²⁰. Anche se tra loro c'erano alcuni realisti e alcuni sacerdoti che avevano predicato la disobbedienza, la stragrande maggioranza aveva chiaramente idee repubblicane. Anche in questo caso, il loro posto nei fascicoli rimane tenue, a riprova di un'opposizione che resta discreta, anche se non scompare del tutto.

Tra gli individui che continuarono a mantenere le convinzioni repubblicane, i militari erano una classe a parte²¹. Composto da molti repubblicani, l'esercito continuò (come sotto la Rivoluzione) a essere soggetto a una notevole sorveglianza da parte del Consolato e dell'Impero. 289 uomini schedati erano militari o ex militari, il che rappresenta il 31% del numero totale di coloro per i quali la polizia menzionava la funzione o la professione.

Infine, il 7,8% dei fascicoli di polizia (156 persone) riguardava «atti sediziosi» o «comportamenti sediziosi». Questa categoria ambigua copre una gamma molto

¹⁹ J.-O. Boudon, *Ordre et désordre dans la France napoléonienne*, Saint-Cloud, Napoléon 1^{er} éditions, 2008, pp. 194-198.

²⁰ AN, F7, 4260.

²¹ W. Bruyère-Ostells, *Les officiers républicains sous l'Empire: entre tradition républicaine, ralliement et tournant libéral*, in «Annales historiques de la Révolution française», 346, 2006, pp. 31-44; B. Gainot, *Réflexions sur une forme politique de transition: les conspirations militaires sous l'Empire*, in *La plume et le sabre: volume d'hommages offerts à Jean-Paul Bertaud*, eds. M. Biard – A. Crépin – B. Gainot, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 513-524; G. Bodinier, *Que veut l'armée? Soutien et résistance à Bonaparte*, in *Terminer la Révolution?*, Paris, Musée de l'Armée Economica, 2003, pp. 65-87.

ampia di situazioni, tutte comunque percepite dalla polizia come potenzialmente pericolose per la sopravvivenza del regime. Sembra estremamente difficile stabilire se tali atti siano politici o no. Anche se la loro percentuale è rimasta bassa, l'esistenza di questi malcontenti rivela le difficoltà del regime nel radunare l'intera opinione pubblica alla sua causa. In totale, ad eccezione del personale militare, solo il 20,7% delle persone schedate ha motivazioni «politiche»²².

In realtà, più della metà (56,4%) dei dossier riguarda persone sospettate di avere legami con l'estero. Sono soprattutto gli stranieri presenti sul territorio francese a essere oggetto di sospetti da parte della polizia²³. Delle 1931 persone schedate, 834 erano di origine straniera (40%). Di queste, 437 (52%) erano "italiani" provenienti dai nuovi dipartimenti annessi dall'Impero, per i quali Fouché richiedeva spesso livelli di vigilanza particolarmente elevati²⁴. Oltre agli italiani, vi erano stranieri provenienti dai paesi limitrofi dell'Europa orientale (svizzeri, russi, stranieri dei vari Stati dell'area tedesca, olandesi, polacchi e austriaci). Questi fascicoli riflettono quindi la fortissima diffidenza dello Stato napoleonico nei confronti degli stranieri, visti come fonte di "nemici interni" che minacciavano la sopravvivenza dello Stato, e contro i quali le misure di alta polizia avevano il compito di combattere, in un contesto straordinario di guerra straniera.

Inoltre, la polizia estende la sua sorveglianza a chiunque possa avere un legame diretto o indiretto, reale o presunto, con un Paese straniero. Il 30,5% delle persone schedate (610 persone nel 2001) è percepito come una minaccia per questo motivo²⁵: sospetto di spionaggio, corrispondenza con l'estero o ricezione di una pensione dall'estero. Tra questi, troviamo profili tipici, come mercanti o marinai. Di tutti questi individui, quasi il 15% era sospettato di avere legami con l'Inghilterra, mentre solo il 3% degli individui schedati aveva legami con l'Austria (62 fascicoli) e il 2% con la Russia (42 fascicoli), a testimonianza delle fluttuanti amicizie e inimicizie tra l'Impero e queste due monarchie. Inoltre, i fascicoli più corposi in termini di numero di pagine, ma anche di aggiornamenti successivi, riguardavano sempre individui con legami con l'estero, la maggior

²² Le seguenti categorie sono state raggruppate qui: clero refrattario, Chouannerie, cospirazione, azione/condotta sediziosa.

²³ J.-L. Le Quang, *De l'ennemi au nouveau Français: la gestion des étrangers par la police napoléonienne (1799-1814)*, in «La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française», 22, 2022.

²⁴ A.-M. Rao, *Esuli: l'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, Napoli, Guida, 1992.

²⁵ AN, F7, 4260.

parte dei quali erano sospettati di essere agenti dell'Inghilterra. Infine, il 14,7% dei fascicoli cita l'emigrazione come motivo principale di sospetto da parte della polizia, ovvero 295 persone. Tutto questo riflette quindi l'"intranquillità" dello Stato napoleonico e del suo Imperatore, che si vedeva aggredito da potenze straniere.

Infine, il 15-20% degli individui era sospettato di delinquenza comune. Anche il brigantaggio, il furto, il vagabondaggio, la mendicizia, l'imbroglio al servizio di leva – tutti reati apparentemente banali – danno luogo alla creazione di un fascicolo²⁶. L'obiettivo della polizia sembrava essere quello di epurare la società da tutti coloro che rappresentavano una minaccia per l'ordine pubblico, evitando così la recidiva e garantendo la stabilità del regime.

Tuttavia, la distinzione tra queste tre categorie è complessa: molto spesso i motivi di sospetto si mescolavano o si sommarono. Per la polizia napoleonica, l'accattonaggio e il vagabondaggio erano oggetto di maggiori sospetti se associati allo status di straniero.

3. Le schede di polizia, testimonianza di una geografia poliziesca contrastata

Nel 1800, Fouché loda l'efficacia delle sue forze di polizia in termini di sorveglianza preventiva presso i Consoli:

È possibile, è persino vero, che alcuni nemici della nostra libertà e delle nostre leggi si nascondano ancora in Francia, che non avrebbero dovuto rivedere; ma non è detto che agiscano in molti luoghi con audacia e impunità. I loro movimenti, le loro parole, le loro azioni, i loro piani più segreti, tutto è circondato da occhi che li penetrano e da armi che li fermano; la polizia non manca di mezzi di sorveglianza, e il suo amore per il Paese la rende più numerosa, più rapida e più infallibile²⁷.

Tuttavia, l'immagine di un controllo di polizia uniformemente efficace in tutto il Paese, che aumentò notevolmente sotto il Consolato e l'Impero, deve essere corretta.

²⁶ AN, F7, 4260.

²⁷ AN, AFIV, 1043, *Compte rendu de l'administration de la Police générale pendant l'an VIII par le ministre de ce département*.

I fascicoli di polizia rivelano i contrasti spaziali nella sorveglianza della polizia. Una registrazione precisa delle città o dei villaggi di origine degli individui schedati (quando questa informazione è menzionata nel fascicolo di polizia²⁸) ci permette di mappare le aree “sensibili” del territorio imperiale, dove si concentra il maggior numero di individui schedati.

Sono citati 124 dipartimenti, sui 130 che costituivano l’Impero al suo apice. Tuttavia, la distribuzione non è uniforme. Oltre a Parigi e al dipartimento della Senna, i dipartimenti dell’Ovest emergono come tradizionali riserve di sospetti dopo le guerre civili rivoluzionarie. Tuttavia, essi erano probabilmente percepiti come pericolosi soprattutto per la loro vicinanza all’Inghilterra, il principale nemico della Francia. Con 76 schede, rappresentano il 10% dei luoghi di residenza dei sospetti negli archivi di polizia studiati. A questi si aggiungono i dipartimenti del Sud della Francia, che secondo questi dossier sono soggetti a una notevole sorveglianza a causa del loro passato controrivoluzionario.

Tuttavia, il peso statistico di questi dipartimenti nell’ovest e nel sud della Francia è relativamente poco significativo, rispetto ad altre località che emergono da questo studio statistico. Oltre al dipartimento della Senna, gli altri quattordici dipartimenti più frequentemente citati (questi quindici dipartimenti rappresentano il 54% delle località citate in queste schede) sono i dipartimenti della Corsica e i nuovi dipartimenti italiani. La pericolosità della Corsica era data dai suoi stretti legami con l’Inghilterra (l’isola fu conquistata dagli inglesi tra il 1794 e il 1796), dalla sua posizione geopolitica nel Mediterraneo, dalla sua endemica insubordinazione, sostenuta dagli stranieri, e dalla presenza sull’isola di molti emigranti filo-inglesi. Inoltre, 205 individui schedati risiedono in dipartimenti italiani, cioè il 28% dei luoghi citati in questi fascicoli, rivelando una vera diffidenza nei loro confronti da parte della polizia. I dipartimenti più vicini all’ex confine francese concentrano il maggior numero di individui considerati sospetti. Questa percentuale molto elevata solleva la questione di quanto fosse difficile per lo Stato napoleonico controllare una periferia a cui venivano imposte regole e leggi francesi²⁹. I fascicoli furono tenuti con particolare attenzione tra il 1806 e il 1809, periodo in cui questi nuovi dipartimenti furono annessi e costituirono

²⁸ Più di 600 località sono elencate in 2000 schede.

²⁹ A. Lignereux, *L’Empire des Français, 1799-1815*, Paris, Seuil, 2012, pp. 231-258; M. Broers, *Policing the Empire: Napoléon and the Pacification of Europe*, in *Napoleon and Europe*, ed. P.G. Dwyer, Harlow/New York, Longman, 2001, pp. 153-168.

quindi un «fronte ribelle caldo», come dice Aurélien Lignereux³⁰. Gli italiani schedati venivano spesso accusati di delinquenza comune, vagabondaggio o disturbo della quiete pubblica.

A parte queste aree “sensibili”, la sorveglianza sembra essere molto meno intensa altrove. Su un totale di 130 dipartimenti, 55 hanno solo uno o due individui schedati e 25 non ne hanno nessuno³¹. Anziché indicare una totale assenza di proteste o l’assoluta adesione di questi dipartimenti all’Impero, questa mappa rivela in realtà un minore interesse da parte della polizia per zone non considerate molto sensibili in termini di sicurezza dello Stato. Michael Broers, ad esempio, ha mostrato quanto i margini montuosi rappresentino aree «sottomesse in superficie, ma che in pratica coltivando una quasi-indipendenza»³².

Infine, c’è un ultimo aspetto da considerare. Solo 604 registrazioni menzionano il luogo di origine dell’individuo schedato. L’informazione “mancante” è senza dubbio rivelatrice: l’agente di polizia che redige il fascicolo annoterebbe i luoghi di residenza degli individui schedati solo se ritenesse questa informazione importante, cioè quando l’individuo proviene da un luogo considerato a sua volta pericoloso per la sicurezza dello Stato? In questa ipotesi, l’agente di polizia non si preoccuperebbe di annotare questa informazione quando il luogo di origine del sospetto gli sembra poco pericoloso. Anche in questo caso, questo schedario di polizia è una chiara indicazione dell’interesse diseguale mostrato dalla polizia per alcune aree, e non della realtà dell’adesione o della resistenza al regime in questi territori.

Per concludere, questo studio ci permette di incrociare le intenzioni della polizia napoleonica con le pratiche di sorveglianza effettive. In primo luogo, l’ambizione della polizia fu davvero quella di praticare una sorveglianza panottica. Fu fatto il massimo sforzo per rafforzare la centralizzazione della polizia, al fine di concentrare a Parigi un’informazione che doveva essere la più completa possibile, coprendo l’intero Impero in continua espansione. L’obiettivo era quello di monitorare a livello nazionale gli individui che erano stati identificati con preci-

³⁰ A. Lignereux, *L’Empire des Français*, cit., p. 161; Id., *Servir Napoléon: policiers et gendarmes dans les départements annexés, 1796-1814*, Seyssel, Champ Vallon, 2012, pp. 275-293.

³¹ AN, F7, 4260. Tuttavia, occorre ricordare che il schedario di polizia studiato non può essere considerato esaustivo, ma semplicemente rappresentativo della realtà della sorveglianza della polizia su scala nazionale.

³² M. Broers, *Europe after Napoleon: Revolution, reaction and romanticism, 1814-1848*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 181.

sione come sospetti a livello locale, centralizzando le informazioni sui loro conti in un vero e proprio schedario di polizia moderno. Uno dei maggiori successi della centralizzazione operata dal ministro della Polizia risiedeva nella capacità di diffondere lo stesso concetto di pericolosità di particolari categorie di sospetti, riscontrabile qualunque sia l'area o la scala considerata. Questa intenzionalità panottica deve, tuttavia, essere messa in relazione con la realtà della sorveglianza di polizia radicata nel territorio nazionale. Il territorio imperiale era tutt'altro che uniforme, e tutt'altro che controllato uniformemente. Anche il numero di fascicoli – appena 2000 – dovrebbe essere messo in discussione, se si considerano i 40 milioni di abitanti dell'Impero al suo apogeo. Ciò suggerisce che il potere di polizia di Napoleone non deve essere esagerato³³.

Lo schedario di polizia studiato fu conservato e frequentemente aggiornato tra il 1800 e il 1813, però sembra essere stato gradualmente abbandonato a partire dal 1811, in un momento in cui l'Impero era sempre più indebolito e minacciato. Questo archivio non dice quindi nulla sugli ultimi anni del regime, né sull'attività della polizia durante il suo crollo.

³³ Diversi studi recenti mettono in prospettiva la centralizzazione della polizia, in particolare per quanto riguarda i dipartimenti annessi. Si veda in particolare A. Renglet, *Polices, villes et sécurité sous la Révolution et l'Empire: l'ordre public urbain dans l'espace belge, 1780-1814*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2021.

ANGELO RINALDI

*«Per il bene del Real Servizio occorre sapere...».
La pratica dello scrutinio tra studio
e sorveglianza (1815-1825)*

Premessa

Nel Mezzogiorno borbonico dei primi decenni dell'Ottocento, lo scrutinio rappresentava una pratica fondamentale nel rapporto tra governanti e governati. In quanto procedura di verifica delle suppliche indirizzate all'autorità sovrana, affondava le sue radici nell'età moderna¹, quando rivolgersi al centro del potere costituiva un diritto formalizzato per comunità, categorie professionali o aggregazioni di individui riuniti intorno a una specifica istanza.

Ogni organismo statale disponeva di un proprio repertorio di prassi e procedure per accertare l'identità dei supplici e valutare il contenuto di petizioni, esposti, denunce e richieste. Questo processo era essenziale per la concessione di grazie, favori, privilegi, ma anche per dirimere controversie legate a ingiustizie e abusi, o per avviare un procedimento giudiziario o amministrativo presso uffici, tribunali, magistrature o cancellerie.

Per lungo tempo, anche il rapporto tra il potere centrale e i suoi funzionari locali si articolò attraverso le suppliche. Ancora nei primi decenni dell'Ottocento, un pubblico ufficiale doveva ricorrere a questo strumento per molteplici aspetti della sua vita professionale: dall'assunzione alla richiesta di avanzamenti, premi o trasferimenti, fino alla conferma del proprio incarico. Scrutinare un servitore dello stato significava allora consultare le autorità locali per ottenere informazioni sull'affidabilità amministrativa e sulla fedeltà politica, elementi considerati inscindibili secondo l'ottica dell'epoca. È in questo contesto che si svilupparono i primi sistemi di sorveglianza e disciplinamento dei funzionari pubblici, fondati proprio su questa forma di comunicazione tra centri e periferie.

¹ *Suppliche e "gravamina": politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, a cura di C. Nubola – A. Würigler, Bologna, il Mulino, 2002.

Durante il Decennio francese, le riforme amministrative e l'accentramento introdotto portarono a un notevole incremento degli appelli rivolti al governo. La gestione di tali richieste si articolava attraverso il rapporto asimmetrico tra le burocrazie ministeriali e le ramificazioni locali degli apparati statali. Il reclutamento delle élite locali nelle nuove strutture e la selezione delle nuove leve avvenivano spesso mediante lo scrutinio delle suppliche individuali.

Intorno alla figura degli intendenti – cardine dell'organizzazione murattiana nelle province – si consolidò una prassi basata sulla consultazione delle autorità più prossime ai contesti locali, come giudici, sindaci e parroci. A questi era demandato il rilascio delle carte di passo e dei certificati di buona condotta politica. In questa fase, lo scrutinio assunse la funzione di strumento di identificazione e controllo politico del singolo, funzione che avrebbe poi mantenuto invariata nel tempo.

Cruciali furono gli sviluppi nella Restaurazione borbonica. Le necessità di colmare i vuoti nell'organico e di ricompensare la fedeltà alla dinastia reinsediata sul trono portarono a una centralizzazione delle suppliche in un unico organismo: la «Commissione classificativa de' Benemeriti Sudditi di Sua Maestà» (spesso definita "Giunta di scrutinio").

Le procedure sviluppate in questa sede confluirono nel 1819 nel ministero di Polizia Generale e, anche dopo la fine dell'esperienza della commissione, restarono la via obbligata per l'accesso agli incarichi pubblici. L'assunzione per supplica continuò a costituire una costante fino all'Unità d'Italia. La forte disparità tra l'elevata domanda di posti e la limitata offerta da parte dello stato determinò l'emergere di una selezione fondata sulla fedeltà politica e sulla capacità di accreditarsi. Si trattava di un sistema, specie per i gradini più bassi dell'amministrazione, apparentemente povero di criteri normativi organici, ma in realtà sostenuto da un insieme articolato di prassi, regolamenti, rescritti e indicazioni operative che, pur senza comporre un quadro unitario, contribuivano a una formalizzazione interna elevata e a una certa standardizzazione delle procedure.

Se la «Commissione classificativa de' Benemeriti Sudditi di Sua Maestà» costituì il precedente per l'elaborazione delle prassi con cui lo scrutinio fu impiegato come strumento di selezione e reclutamento, la censura dei giudici di pace del 1817-1818 rappresentò invece la forma attraverso cui esso venne utilizzato su vasta scala come strumento di sorveglianza e disciplinamento.

Dopo il ritorno dei Borbone, risultò impossibile seguire una strada diversa dal mantenimento delle modifiche introdotte nel sistema giudiziario durante il Decennio francese. I vuoti d'organico nella magistratura erano consistenti, e particolar-

mente gravi quelli tra i giudici di pace, primo presidio essenziale della giustizia civile sul territorio. Il governo presieduto da De Medici e Tommasi si trovò di fronte a una carenza di personale specializzato complessa da gestire. Gli “antichi impiegati” erano spesso privi di una conoscenza adeguata del nuovo assetto giudiziario, oltre che della necessaria preparazione tecnica, e risultavano quindi poco funzionali. Tuttavia, anche l’organico ereditato da Murat proveniva da percorsi simili e non si era sempre adattato ai nuovi sistemi in maniera chiara e coerente.

Il riordino era reso particolarmente complesso dalla necessità di garantire non solo l’affidabilità amministrativa e la sostenibilità del sistema, ma anche la fedeltà politica. La questione si intrecciava con l’identità socioprofessionale della magistratura in quanto ceto. Gli “antichi impiegati” erano talvolta portatori di istanze di ritorno al vecchio quadro giudiziario e all’assetto dei poteri venuto meno con la fine dell’Antico Regime. D’altra parte, l’organico proveniente dal Decennio, pur legato agli ordinamenti in cui si era formato e il cui mantenimento coincideva con gli interessi governativi, aveva sviluppato un’identità interna fortemente endogamica e osservava con sospetto l’evoluzione dei nuovi equilibri. I giudici che avevano servito sotto Murat temevano non solo di perdere la propria carica, ma anche di veder compromessa la propria posizione nei nuovi assetti politici locali in via di ridefinizione.

La censura operò un primo monitoraggio del personale, della situazione degli uffici e dei vuoti da riempire. In una prima fase furono istituite commissioni presiedute dagli intendenti e composte dai vertici della magistratura provinciale. Vi furono ricorsi presentati successivamente, così come alcune richieste di assunzione, ma le suppliche da sottoporre a verifica non costituiscono affatto il cuore della procedura. La censura si occupò infatti di giudici e magistrati in carica che non avevano presentato alcuna richiesta al governo. Tuttavia, le prassi e le procedure adottate per accertare l’identità personale e politica dei singoli furono le stesse dello scrutinio. Non a caso, l’intero procedimento era spesso indicato come tale negli atti ufficiali, e gli organismi incaricati di gestirlo venivano indifferentemente denominati anche “giunte di scrutinio”.

Sebbene manchi una documentazione altrettanto densa e puntuale, alcuni documenti del 1811 attestano l’impiego di pratiche simili di sorveglianza e monitoraggio anche nel periodo murattiano². Del resto, si trattava di una forma

² Cfr. Archivio di Stato di Napoli (ASN), *Grazia e Giustizia*, b. 2475, n.n., fascicolo sulla provincia di Abruzzo Ulteriore II (Aquila). La lacunosità della documentazione non permette di stabilire se si trattasse o meno di un’indagine centralizzata o periodica.

d'indagine consolidata, con numerosi precedenti anche nell'Antico Regime. È rilevante osservare che, come accadde per l'organismo preposto alla classificazione dei benemeriti, anche questa pratica fu destinata a lunga durata: la censura, pur con significative trasformazioni, rimase non solo lo strumento con cui furono sorvegliati giudici e magistrati fino all'Unità d'Italia, ma anche la procedura con cui si selezionò il personale borbonico che riuscì a conservarsi nella magistratura del nuovo stato unitario.

«I più leali e fedeli sudditi di Sua Maestà»

La pratica dello scrutinio era una procedura d'indagine aperta alla consultazione delle terminazioni periferiche dello stato e di un certo numero di attori sociali e politici scelti con discrezionalità. Le voci raccolte dovevano provenire, secondo una formula consolidata, dai «più Leali e Fedeli Sudditi di Sua Maestà», scelti tra coloro «forniti di tutta la buona morale, e che godano presso il Pubblico, una opinione la più vantaggiosa»³. L'*identikit* di coloro che venivano consultati poteva dunque variare sensibilmente. Nel caso delle prime indagini imbastite durante il Quinquennio, per mappare e analizzare i conflitti locali, a essere consultati furono soprattutto gli intendenti, i vescovi, le autorità di polizia e quelle giudiziarie. Le commissioni provinciali incaricate della censura del 1817-1818 coinvolsero, oltre agli intendenti chiamati a presiederle, soltanto i procuratori generali e i presidenti dei tribunali. Le giunte di scrutinio attivate nel 1821 si trovarono nella necessità di allargare la platea anche ai giudici di circondario e ai sindaci. Proprio a questi ultimi gli intendenti chiesero di collaborare all'individuazione dei più «Leali e Fedeli Sudditi» scegliendo «due decurioni, tre de' primi benefattori, e due ecclesiastici»⁴. Chiamati a identificare lo scrutinato all'interno delle piccole comunità, tali soggetti dovevano anche verificare la versione fornita dall'indagato e attestare le voci pubbliche. Così furono chiamate in gioco le autorità di maggiore prossimità ai contesti locali, le stesse incaricate di rilasciare le carte di passo, i certificati di battesimo o di buona condotta politica.

³ La formula era di uso comune. A titolo d'esempio, la presente citazione è stata tratta da: Archivio di Stato di Foggia (ASFG), *Atti di Polizia*, s. III, b. 13, f. 195.

⁴ *Ibid.* Vale la stessa considerazione fatta nella nota precedente.

Per indagare sulla condotta del magistrato Vito Tramaglia, giudice istruttore promosso a membro giudicante della Gran corte criminale di Lucera durante il periodo costituzionale, il procuratore generale Francesco Petrilli scelse di fare affidamento su «persone intiere, a che confà pubblicamente di non aver fatto parte di alcuna società segreta»⁵. Scelse dunque «il sindaco D'Onofrio Bonghi, il sacerdote Filippo Lombardi, i decurioni Antonio Granara, Gaetano Monchi, Antonio Scopa, Raffaele Giordano e Giuseppe Fandoja». I “probiviri” interpellati asserirono di avere informazioni equivocate e soltanto il sindaco riferì che la promozione fosse stata guadagnata con «tristi figure». Altri tre sacerdoti confermarono la versione. Secondo il consigliere distrettuale Lapicciola le cattive voci erano dovute soltanto «all'invidia de' detrattori» e Tramaglia

non fu mai Carbonaro, e sul mio carattere di onore Ella può assicurarne i superiori. Egli guardava le politiche vicende dell'ottimestre coll'interna indignazione, che ogni uomo onesto risentiva [...] abborrì sempre il nome di unioni criminose, e se per qualche giorno ne comparve insignito, lo fece a solo oggetto di evitare gli insulti della turba tumultuosa [...]. Si tenne saldo nel sentimento di onore e se diede un giuramento di fedeltà a Sua Maestà⁶.

Il 1° gennaio 1822 l'Intendente scrisse al presidente Vincenzo Marrano quanto risultava dalla sola deposizione di Lapicciola, di fatto scagionando il magistrato. Le vicende di Tramaglia restituiscono bene il reticolo di fonti impiegato dalle commissioni provinciali e il modo in cui l'ascolto degli equilibri locali, mediati da reti e relazioni, influisse sensibilmente sul processo di raccolta delle informazioni. Il valore attribuito alle fonti riflette in maniera chiara la gerarchia politica e sociale del contesto provinciale: un consigliere distrettuale, per la sua vicinanza all'intendente, aveva più peso di quanto fosse riconosciuto a una fazione locale di «buoni e fedeli sudditi». Lo svolgimento delle indagini comportava l'entrata in campo di un numero vasto di attori, in grado di declinare lo scrutinio secondo le necessità e le dinamiche dei territori. Si trattava di una platea troppo ampia perché fosse realmente possibile un controllo capillare della veridicità delle dichiarazioni rilasciate da tutti gli attori coinvolti. Ancora più difficile era appurarne l'affidabilità e le reali intenzioni. In una certa misura, la logica dello scrutinio

⁵ ASFG, *Atti di Polizia*, s. I, b. 30, f. 631.

⁶ *Ibid.*

non si poneva nemmeno una simile pretesa. A ponderare il valore e il peso delle singole deposizioni era l'autorità incaricata di raccoglierle in un rapporto conclusivo dell'indagine, o in una classificazione coerente con le griglie predisposte dalle burocrazie ministeriali. Con un singolare intreccio di dinamiche istituzionali e privatistiche, spesso la sintesi dei dati raccolti poteva avvalersi di informatori riservati o confidenziali, scelti volta per volta sulla base di valutazioni individuali da chi era chiamato a operare in quella fase.

«I più leali e fedeli sudditi» erano dunque un insieme aperto e attraversato da un vasto ventaglio di *agencies*. Al contempo, i meccanismi di autoregolazione di tale spazio sottoponevano chi vi veniva cooptato a vari livelli di inclusione differenziata, stabiliti attraverso un delicato equilibrio di discrezionalità e consuetudine.

Un elemento di grande interesse è la circolazione di linguaggi e immagini legati alla descrizione della fedeltà dei pubblici ufficiali. Vi era chiaramente una diffusione dall'alto verso il basso: si dava allo scrutinio una chiara direzione politico-culturale attraverso le circolari ministeriali, la corrispondenza con gli intendenti e le direttive da questi trasmesse alle autorità provinciali e locali addette alla sorveglianza. Così come una forma di propagazione era costituita dal monopolio del discorso nello spazio pubblico posseduto dal governo ed esercitato tramite cerimonie, giuramenti, proclami e altre forme di comunicazione.

Immagini e linguaggi, una volta giunti agli attori locali coinvolti all'interno della procedura, venivano usati per descrivere la realtà degli apparati statali e dei territori. Nel momento stesso in cui le visioni e le categorie imposte dall'autorità divenivano chiavi di lettura del discrimine tra fedeltà e infedeltà, si apriva la partita del loro utilizzo per mappare l'intricata rete di conflitti e solidarietà all'interno del corpo vivo della società. Tale processo comportava una trasformazione del linguaggio con cui descrivere i fatti politici, sociali e culturali come segni di fedeltà o infedeltà. Si apriva così un processo *bottom-up* in cui l'indirizzo politico-culturale fatto precipitare dai vertici ministeriali nei territori tornava verso Napoli rielaborato e modificato. Il risultato di questo affrontamento di forze doveva essere tradotto in una cornice unitaria, una classificazione dotata di una legittimità coerente e riconoscibile. In buona sostanza, il linguaggio e le categorie usate per classificare i fatti sociali e politici, a contatto con questi, ne venivano modificati e finivano per imporre talvolta un ripensamento dei presupposti da cui il processo era partito.

Un esempio può essere trovato nel sostanziale fallimento della Commissione dei benemeriti: di fronte all'esigenza di mappare la marea di richieste avanzate e di selezionarle in maniera da poter affrontare la situazione con gli esigui fondi di-

sponibili, fu semplicemente impossibile raggiungere una classificazione efficace e condivisa, finendo per mettere De Medici nella condizione di porre fine all'intera procedura, dopo tre anni di infruttuosi esperimenti e tentativi⁷.

Lo dimostrano i numerosi tentativi delle giunte di scrutinio del 1821-1822 di produrre classificazioni definitive e complete, puntualmente messi in crisi dalla complessità dell'operazione stessa, dalle numerose *agencies* da ingabbiare nella procedura e dalle resistenze opposte da numerosi attori del quadro politico e diplomatico. Da quella partita l'impostazione che il principe di Canosa provò a imprimere allo scrutinio non solo uscì sconfitta e dovette essere ridiscussa, ma finì per compromettere rovinosamente anche la posizione della guida dei legitimisti.

Essere tra «i più leali e fedeli sudditi» voleva dunque dire partecipare, in una certa misura, non solo a un processo di produzione di classificazioni con cui rispondere alla ridefinizione del concetto di fedeltà/infedeltà, ma anche agli equilibri interni al sistema stesso dello scrutinio. In tal senso, l'intera procedura diveniva uno spazio politico da provare a presidiare e influenzare, perché in grado di produrre molteplici implicazioni vantaggiose. Avere voce in capitolo significava garantire successo alle proprie reti di *patronage*. Voleva dire difendere le posizioni di preminenza raggiunte dalla propria cerchia all'interno dell'amministrazione e, di conseguenza, aprire la strada a un loro allargamento verso il basso, con il reclutamento di nuove leve, o verso l'alto, con la fruttuosa prosecuzione della propria carriera o di quella dei propri sodali. Al contempo, guadagnare peso negli apparati dello stato, specie a livello periferico, permetteva di tutelare un'ampia gamma di interessi privati e di acquistare o mantenere il proprio prestigio all'interno

⁷ Ignazio Ferrante, intendente della provincia di Principato Citra, in un rapporto sullo spirito pubblico del 29 settembre 1816, citava la promessa di concessione di sussidi da parte della Commissione dei benemeriti come uno degli strumenti grazie ai quali era riuscito a pacificare la provincia nei primi mesi dopo il suo arrivo. Tuttavia, lamentava l'eccessiva complessità delle istruzioni ricevute, che imponevano la realizzazione di una «mappatura generale» apparentemente interminabile: «alla giornata vengono stuoli di ricorsi, l'esame de' quali secondo le istruzioni, allontana sempre» di più il momento dell'erogazione delle «Sovrane largizioni verso quelli, che molto soffrirono per il passato». Cfr. ASN, *Grazia e Giustizia*, b. 2078, f. 26. Le sue lamentele trovano riscontro nelle carte dell'Archivio di Stato di Bari (ASBA), *Intendenza di Terra di Bari*, dove sono conservati tre fascicoli contenenti suppliche e ricorsi databili tra il 1817 e il 1819. Le richieste venivano vagliate con indagini locali, producendo stati da inviare a Napoli. Quando però l'intera procedura fu abolita, nell'ottobre del 1819, il processo di classificazione era ancora ben lontano dal completamento. Cfr. ASBA, *Intendenza di Terra di Bari*, *Affari generali di polizia*, b. 54, ff. 1655-1657.

delle comunità locali. Attraverso le reti familiari e le relazioni di solidarietà, un notevole con adeguate risorse economiche e una buona carriera nei pubblici uffici poteva raggiungere uno *status* considerevole, potendo legittimamente ambire a una posizione di spicco nelle reti fazionarie locali.

«I più leali e fedeli sudditi» erano dunque una modalità aggregativa fondata sul reciproco riconoscimento e sulla gestione delle dinamiche di legittimazione/delegittimazione. Si trattava di un processo essenziale all'interno della monarchia amministrativa borbonica, perché gestiva concretamente i margini all'interno dei quali i pubblici ufficiali potevano aderire al legame di fedeltà con la corona e, di conseguenza, partecipare alla condivisione di una quota di potere, seppur con vari gradi di inclusione. Collocandosi in tale prospettiva, lo scrutinio costituiva una prassi strutturante dello spazio politico nel Regno delle Due Sicilie, grazie alla sua capacità di tracciare e sorvegliare un confine in realtà piuttosto mobile ed elastico, capace di adattarsi alle contingenze e alle circostanze con estrema dinamicità.

«Il sacro legame verso di Sua Maestà, e l'augusto suo Trono»

Nel corso del Settecento la concezione del pubblico ufficio come “regalia” concessa della sovranità regia, compatibile con la venalità, era progressivamente entrata in crisi. A partire dal rifiuto del sistema della vendita delle lauree e degli uffici, sempre più avvertito come una reliquia del passato gravida di inefficienze e ingiustizie, si era sviluppata una nuova sensibilità fondata sulla richiesta che il potere sovrano garantisse l'identificazione tra la virtù del principe e del suo funzionario, entrambi tenuti a conseguire per la nazione il “pubblico bene”. La contrapposizione tra le due opposte visioni della sovranità e del suo rapporto con i propri servitori non si risolse con il definitivo prevalere di una concezione della dignità sull'altra. L'abolizione della venalità non corrispose al definitivo tramonto della concezione contrattualistica e patrimoniale del pubblico ufficio, né il disciplinamento delle funzioni statali segnò l'affermazione di una dimensione impersonale della burocrazia. In molte realtà europee il profilo del burocrate moderno si costruì piuttosto nell'intreccio e nella convivenza tra modi diversi di concepire la sovranità e il rapporto del principe con i suoi servitori⁸.

⁸ A titolo d'esempio, si consideri la lunga persistenza dell'idea secondo cui rivendicare il merito significava fare riferimento ai servizi resi e all'obbligo di ricompensa che ne derivava, all'interno

Nel Meridione la ricezione di simili tendenze andò in buona parte a coincidere con le riforme bonapartiste e si andò consolidando durante la Restaurazione borbonica⁹. L'implementazione dello scrutinio fu dunque strettamente collegata all'identificazione e alla definizione stessa della figura del pubblico ufficiale. Un'ulteriore dimostrazione di quanto lo sviluppo dei sistemi di sorveglianza obbedisse non solo a una logica repressiva, ma anche all'esigenza di costruire paradigmi di indagine e governo della realtà.

L'adesione agli apparati della monarchia amministrativa aveva un'importantissima funzione politica. In primo luogo, offriva significative possibilità di carriera e di promozione sociale e, con esse, di accrescimento della propria influenza nelle comunità locali. In seconda battuta, ricoprire posizioni di rilievo nella vita pubblica delle province, come dei maggiori centri, permetteva di tutelare una vasta serie di interessi di natura privatistica legati al proprio tornaconto personale o a quello della propria rete di contatti. Singoli individui, gruppi familiari, cerchie di relazioni e reti fazionarie erano dunque disposti a utilizzare tutte le loro risorse e le loro forze per garantirsi la presenza negli snodi fondamentali dell'amministrazione e del sistema giudiziario. Tra le strategie più disparate, un posto sicuramente importante era detenuto dalla capacità d'influenzare le procedure di reclutamento e di sorveglianza. Legittimare i propri sodali e delegittimare gli attori ostili era la via maestra per non essere scalzati dalle posizioni che si volevano mantenere e per poter ambire a incarichi più alti e influenti. Decidere chi potesse presentarsi come amministrativamente affidabile e politicamente fedele era dunque una questione di importanza vitale e fondamentale. Soltanto chi deteneva tale potere nei territori e negli apparati statali poteva realmente garantire alle proprie reti di *patronage* la necessaria forza. Il mantenimento di un adeguato regime disciplinare sull'organico dell'intera macchina amministrativa e giudiziaria non era dunque soltanto un'esigenza imposta dall'alto dai vertici ministeriali, quanto un'istanza posta dai territori e una partita di forte interesse per i notabili provinciali.

di un sistema di reciprocità che si estendeva anche tra generazioni. Si veda: J.M. Smith, *The Culture of Merit. Nobility, Royal Service and the Making of Absolute Monarchy in France*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996, pp. 20-27.

⁹ Sulla costruzione della macchina napoleonica si vedano: S. Levati, *Notabili ed élites nell'Italia napoleonica: acquisizioni storiografiche e prospettive di ricerca*, in «Società e storia», 100-101, 2003, p. 400. Sugli sviluppi nella Restaurazione borbonica: M. Meriggi, *State and Society in Post-Napoleonic Italy*, in *Napoleon's Legacy. Problems of government in Restoration Europe*, eds. D. Laven – L. Riall, Oxford-New York, Berg, 2000, pp. 51-56.

Tanto il disciplinamento dei pubblici ufficiali che la selezione degli aspiranti avvenivano sulla base di una serie di valori volti non solo a garantire il corretto svolgimento delle funzioni, ma anche l'immagine dei corpi dello stato e la manifestazione delle virtù alla base della legittimità della monarchia amministrativa borbonica. Disinteresse, incorruttibilità, correttezza, preparazione ed efficienza nella concreta gestione degli atti. Imparzialità, equilibrio e prudenza nella gestione dei conflitti e delle contese locali. Rispettabilità, religiosità, decoro e una buona reputazione tanto nella sfera pubblica che in quella privata. Il possesso di precedenti esperienze nella pubblica amministrazione, o l'appartenenza a una famiglia in vista che vi avesse servito con successo e apprezzamento (sinonimi molto spesso di potere e prestigio). Aver sostenuto o collaborato al mantenimento dell'ordine pubblico (spesso anche con iniziative di tipo privatistico) ed essersi mostrati fedeli alla dinastia borbonica. Il lungo elenco di virtù costituiva a tutti gli effetti una lista di requisiti da verificare e da valutare secondo un sistema di prassi e consuetudini dotato di un'elevatissima formalizzazione interna. L'insieme di prescrizioni a carico dei pubblici ufficiali, più che derivare da un'astratta volontà del legislatore, era infatti il frutto di un sistema di relazioni socioprofessionali e culturali.

La concezione di disciplina all'interno della nuova macchina burocratica non poté essere costruita che attingendo al vecchio sistema politico e religioso di obbedienza al sovrano. Di tale continuità ideologica resta traccia nel mantenimento, pur nel mutato contesto, dell'antica espressione che faceva discendere ogni autorità dalla sacra persona del monarca: «il sacro legame verso di Sua Maestà, e l'augusto suo Trono». In buona parte ereditati dall'Antico regime erano anche i meccanismi di endogamia sociale e di autoregolazione cetuale che definivano l'identità del pubblico ufficiale, le sue condotte e il suo ruolo all'interno della società. Le burocrazie ministeriali provenivano da quei percorsi e si erano formate all'interno di quella mentalità: anche quando si fecero interpreti di istanze riformatrici, non cercarono tanto di cancellare l'eredità del passato quanto di rielaborarne i dispositivi e negoziarne nuovi significati.

La continuità con il passato doveva però fare i conti con il radicale cambiamento del contesto in cui era chiamata a muoversi. Il superamento della concezione patrimoniale e privatistica della carica e la richiesta di sottoporre tutti i rappresentanti del potere statale nei territori a una più severa e uniforme disciplina trovava infatti forte sostegno nella società.

La denuncia degli abusi e della corruzione, così come l'attenzione rivolta al conflitto tra l'imparzialità richiesta alla burocrazia e il forte potere d'influenza

che molti pubblici ufficiali esercitavano all'interno dei notabilati locali, rappresentava un richiamo pressante a censurare pratiche ormai percepite come un anacronistico e amaro retaggio del passato. La "voce pubblica", espressa attraverso lo scrutinio, non si limitava dunque a valutare la fedeltà politica, ma prendeva in considerazione anche l'affidabilità amministrativa del singolo funzionario, secondo i giudizi formulati sia dalle autorità locali, sia – in una certa misura – dalle comunità stesse.

In tal cornice, il giuramento, più volte rinnovato nel corso della carriera, rappresentava non solo un atto di fedeltà personale al sovrano, ma anche un vincolo simbolico nei confronti dell'istituzione, dei superiori gerarchici e del corpo civico locale. In diversi momenti, fu imposto per cancellare retroattivamente l'adesione a legami politici considerati illeciti – come le società segrete o il costituzionalismo del 1820-21 – ma il suo significato andava oltre. Il giuramento conteneva infatti l'impegno a esercitare correttamente la funzione, secondo le norme esplicite e le attese implicite che la nuova concezione dell'incarico pubblico progressivamente imponeva. Aderire alla sacralità del legame di fedeltà verso il sovrano significava, in definitiva, accettare e condividere la formulazione che la dignità del pubblico ufficiale assumeva nella scena pubblica. Per un funzionario, giurare significava legare sé stesso, la propria identità, il proprio percorso e la propria carriera all'unica rappresentazione condivisa del proprio ruolo all'interno della monarchia amministrativa. Tale figura standardizzata finiva per sostituire le vecchie concezioni condivise attraverso il riconoscimento della consuetudine, e affermava come immutabile e intoccabile ciò che veniva cristallizzato nella forma giurata imposta dall'autorità. Il pubblico ufficiale giurava per riconoscere il diritto dei vertici ministeriali e dei propri superiori di imporre su di lui la sorveglianza e la disciplina, presentate come garanzia dell'ordinamento sociale. Si trattava, invece, di una rappresentazione che andava a legittimare ciò che in realtà era una formulazione derivata da un insieme di rapporti di forza e di una complessa interazione socioprofessionale e culturale. In buona sostanza, bisognava giurare per collocarsi all'interno della classificazione collettivamente costruita del concetto di fedeltà. Era inoltre necessario ripetere tale rito nel tempo per aderire alle forme che tale ripartizione assumeva, volta per volta, nel discorso pubblico.

Viceversa, venire accusati di tradimento del proprio giuramento significava essere collocati al di fuori della narrazione collettiva. Equivalenza a essere posti al di fuori della comunità della monarchia amministrativa, correndo il rischio di esserne espulsi perché considerati una minaccia all'ordinamento sociale e politico. Concretamente voleva dire essere privati del proprio incarico e del proprio peso

politico e, con essi, di una parte dei propri diritti. Quella del traditore è un'immagine negativa, speculare rispetto al processo descritto nel giuramento: si viene definiti traditori, e non ci si identifica attivamente in tale ruolo. Pertanto, essere additati come tali voleva dire, sostanzialmente, non rientrare nella classificazione elaborata per raggruppare i sudditi fedeli.

Non stupisce, quindi, che in molti paesi europei della Restaurazione il tema del tradimento del giuramento da parte dei pubblici ufficiali riemergesse con forte insistenza. L'utilizzo della stessa accusa in contesti anche fra loro molto differenti rivela quanto l'ambigua definizione del concetto di fedeltà/infedeltà, pur potendo essere affrontata con strumenti e approcci differenti, abbia caratterizzato la scena europea in scala transnazionale.¹⁰ L'immagine del pubblico ufficiale che tradisce il proprio giuramento appare come il contenitore in cui le società continentali hanno catalogato una vasta gamma di comportamenti percepiti come devianti rispetto alla concezione condivisa del servitore dello stato, affermatasi attraverso la costruzione di modelli di sorveglianza e disciplinamento.

Tale dinamica andrebbe poi accostata ai grandi processi di trasformazione innescati nei primi decenni dell'Ottocento. La prima metà del diciannovesimo secolo fu segnata da fratture rivoluzionarie e strette repressive. In quel contesto, cresceva la pericolosa crisi delle categorie di fedeltà e infedeltà, e, con essa, lo sfor-

¹⁰ Nel contesto spagnolo della Restaurazione post-napoleonica, la figura degli *afrancesados* – coloro che avevano giurato fedeltà al regime francese di Giuseppe Bonaparte – venne duramente stigmatizzata come simbolo di tradimento politico e morale. Il processo di epurazione, organizzato tramite le *Juntas de Purificación*, non fu solo una vendetta, ma un tentativo sistematico di rigenerare lo stato liberando l'amministrazione da elementi percepiti come infedeli o corrotti. Come analizza Jean-Pierre Luis, tale epurazione si inseriva in una tensione tra conservatorismo e modernizzazione, in cui la restaurazione del vecchio regime implicava anche un progetto di moralizzazione e riforma dello Stato. Parallelamente, José Luis Tabar sottolinea come la figura dell'*afrancesado* sia stata costruita culturalmente come "il traditore" per definire i confini dell'identità nazionale e consolidare il potere della nuova classe dirigente restaurata. Si vedano: J.-P. Luis, *L'utopie réactionnaire: épuration et modernisation de l'état dans l'Espagne de la fin de l'ancien régime (1823-1834)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2002; J.L. Tabar, *Los famosos traidores: los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001. Parallelamente a quanto avveniva nelle penisole confinanti, anche in Francia Luigi XVIII attuò una politica di epurazione nei confronti degli ufficiali che avevano manifestato sostegno all'impresa dei Cento giorni di Napoleone. Cfr. P. Gerbod, *Les épurations administratives: XIX^e et XX^e siècles*, Genève, Librairie Droz, 1977. Pur non presentando forme di corrispondenza altrettanto plateali, processi simili furono attivi anche in ambito tedesco e mitteleuropeo, nonché nella repressione dei decabristi russi.

zo classificatorio con cui i sistemi di sorveglianza e disciplinamento tentavano di ricondurre tale ambiguità a ordine. All'interno di tali turbolenze, la capacità dello stato ottocentesco di indagare, sorvegliare e disciplinare i propri pubblici ufficiali crebbe in stretta relazione alla costruzione stessa dell'oggetto da osservare, modellato attraverso i dispositivi di visibilità e controllo. Ben lungi dall'essere soltanto uno strumento repressivo e poliziesco, lo scrutinio divenne uno spazio di contesa simbolica, all'interno del quale una vasta platea di attori tentò di imporre la propria concezione del ruolo di pubblico ufficiale, legandola strettamente alla capacità di incarnare tale figura e di imporsi sulla scena politica.

BENEDETTA PETROSELLI

*La fase informativa nei processi per stupro.
Sorveglianti della pubblica morale nello Stato pontificio
ottocentesco: parroci o polizia?*

La riflessione scaturisce dall'analisi delle vicende umane e giudiziarie che, nel particolare contesto storico-giuridico dello Stato pontificio tra la Restaurazione e l'Unità, rientrano nei cosiddetti "delitti contro il buon costume". Alcuni degli oltre duecento fascicoli processuali per stupro, unitamente ad altri casi riguardanti l'illecita sessualità femminile, redatti tra il 1815 e il 1860 dal Tribunale criminale di prima istanza di Macerata, consentono di riflettere sul ruolo informativo rivestito dal parroco, considerando il raddoppiamento dei soggetti preposti al mantenimento dell'ordine pubblico e l'emergere di un'inedita razionalità amministrativa, incarnata dalla nascente Polizia. Un materiale ricco e variegato che permette di osservare come le parti agiscano e interagiscano in una società impegnata a rivedere i propri valori fondanti.

Premessa. Il «danno politico» dello stupro nei «Codici» gregoriani

Se la natura vuole che l'unione dell'uomo colla donna sia permanente e perpetua, se la religione vuole dippiù che questa unione sia giurata all'altare e santificata dalla benedizione del Nume, non possono né l'una né l'altra comportare che segua l'accoppiamento dell'uomo colla donna fuori di questa unione. [...] L'effetto politico dell'uno e dell'altro accoppiamento è quello di render più rari i matrimoni e alterare l'ordine stabilito dalla natura per la prosperità e la felicità del genere umano. Siffatto accoppiamento presenta un vero danno politico, e come tale è un vero delitto contro l'ordine delle famiglie. Fu poi detto *stupro*, perché questo vocabolo esprime turpitudine¹.

¹ G. Giuliani, *Istituzioni di Diritto Criminale col commento della legislazione gregoriana*, Macerata, Co' Tipi di Luigi Viarchi, 1841, tomo II, p. 302.

Con queste parole Giuseppe Giuliani argomentava la Legislazione Penale Gregoriana² che negli anni Trenta dell'Ottocento rivendicava la perseguibilità dello stupro *sine vi*, in esplicita opposizione alle ragioni poste a fondamento della sua depenalizzazione³. Al centro dell'attenzione non la valutazione del volere dei singoli, bensì il riferimento a un "bene giuridico" oggettivo: l'ordine delle famiglie e il matrimonio, che del primo «forma l'essenza, il fondamento»⁴. Alterare l'ordine stabilito dalla natura per la prosperità del genere umano costituiva il «danno politico» dello stupro, termine con il quale – passando per Medioevo ed Età moderna – ci si riferiva a quel coito illecito, perché al di fuori del vincolo matrimoniale, commesso «con le donzelle vergini o veramente con le vedove per la prima volta dopo morto il marito», indipendentemente dalla violenza insita nell'atto e dall'accertamento dell'effettiva volontà femminile⁵. Così, nell'ambito di una definizione che presumeva l'onestà femminile⁶ in quanto valore di interesse familiare e sociale, si distingueva tra uno stupro caratterizzato da una violenza «vera ed espressa»⁷ e quello totalmente volontario per parte della vittima. A livello

² Si fa riferimento al *Regolamento organico e sulla procedura criminale* del 1831 e al *Regolamento sui delitti e sulle pene* del 1832.

³ L'invettiva di Gaetano Filangieri in tema di consenso femminile "colpevole" ben sintetizza le istanze di razionalizzazione del sistema penale avanzate dagli intellettuali illuministi del XVIII secolo, in contrapposizione alle "benevolenze" giuridiche del passato: «La fanciulla che vedeva il vantaggio che trar poteva dal richiesto favore, aveva una ragione in più per concederlo; e qualche volta per suggerirne la richiesta»; ne consegue che «lo stupro si supponga sempre volontario per tutte e due le parti»; G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, vol. III, Filadelfia, Stamperia delle province unite, 1799, pp. 387-389. Sul processo di depenalizzazione dello stupro semplice, G. Cazzetta, «Colpevole col consentire. Dallo stupro alla violenza sessuale nella penalistica dell'Ottocento», in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 79, 1997, pp. 424-462.

⁴ G. Giuliani, *Istituzioni*, cit., p. 301.

⁵ G.B. De Luca, *Il dottor volgare, ovvero il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale e municipale nelle cose più ricevute in pratica*, vol. IV, Firenze, 1843 (1673), p. 441. Per ulteriori definizioni, si vedano almeno: D. Lombardi, *Il reato di stupro fra foro ecclesiastico e foro secolare, in Trasgressioni. Seduzione, concubinato, adulterio, bigamia (XIV-XVIII secolo)*, a cura di S.S. Menchi – D. Quaglion, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 351-382; G. Arrivo, *Seduzioni, promesse, matrimoni. Il processo per stupro nella Toscana del Settecento*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2006. Per un'ampia storia della violenza sessuale, J. Bourke, *Stupro. Storia della violenza sessuale*, trad. di M.G. Cavallo – L. Fantoni – P. Falcone, Roma-Bari, Laterza, 2009.

⁶ Rimando a G. Cazzetta, *Praesumitur seducta. Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna*, Milano, Giuffrè, 1999.

⁷ Così la definisce la *Prammatica Napoletana* del 1779 che per prima, nel contesto italiano preunitario, depenalizza lo stupro semplice; ivi, p. 165.

intermedio, quello qualificato da inganni e seduzione, *in primis* la promessa di matrimonio⁸.

Ed è ancora in riferimento a un consenso femminile considerato sempre come apparente, frutto di una naturale *fragilitas*⁹ e di una volontà interiore *praesumitur seducta*, che nella codificazione gregoriana si contrasta l'obiezione degli innovatori sul "comune consenso"¹⁰, collocando l'ampia fattispecie dello stupro tra i cosiddetti «delitti contro i buoni costumi»¹¹.

1. Nuovi assetti istituzionali

All'indomani della conquista napoleonica, la capacità di riorganizzazione amministrativa e di controllo dell'ordine pubblico costituiscono i nodi cruciali di ogni singola compagine statale; tanto più nello Stato pontificio¹², e in quelle zone – comprese le Marche¹³ – che più delle altre risultavano assuefatte all'ordinamento francese¹⁴.

⁸ Di seduzione e maternità illegittima nelle fonti giudiziarie marchigiane d'età moderna, si è occupata Augusta Palombarini; rinvio qui al suo più recente lavoro: *Ree. Memorie sepolte di donne: illeciti amori, gravidanze illegittime e infanticidi nelle Marche nell'Ottocento*, Macerata, Eum, 2011.

⁹ Fondamentale il saggio di M. Graziosi, "*Fragilitas sexus*". *Alle origini della costruzione giuridica dell'inferiorità delle donne*, in *Corpi e storia: donne e uomini dal mondo antico all'età contemporanea*, a cura di N.M. Filippini – T. Plebani – A. Scattigno, Roma, Viella, 2011, pp. 19-38.

¹⁰ G. Giuliani, *Istituzioni*, cit., p. 309: «Dunque non è vero ciò su cui tanto declamano il Filangieri ed altri suoi seguaci; cioè che il delitto di stupro si verifica in ambi i coagenti dell'accoppiamento [...]».

¹¹ *Regolamento sui delitti e sulle pene del 29 settembre 1832 già in vigore nelle province delle Romagne, delle Marche e dell'Umbria*, Bologna, Tipi di Giuseppe Vitali alle scienze, 1862, Titolo X. Tra questi reati erano contemplate varie fattispecie: stupro, adulterio, incesto, «delitto consumato contro natura», ratto violento, lenocinio; oltre alle offese propriamente connesse al buon costume come «l'oltraggio al pudore con discorsi osceni, con atti e gesti contrari alla decenza pubblica, con iscritti in prosa o in versi affissi o distribuiti».

¹² Per il quadro amministrativo-giudiziario rimando a: D. Cecchi, *L'amministrazione pontificia nella 2ª Restaurazione (1814-23)*, Macerata, Tipografia Biemmegraf, 1978; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'unità*, Torino, Giappichelli, 1999; M. Calzolari – E. Grantaliano, *Lo Stato pontificio tra rivoluzione e restaurazione: istituzioni e archivi, 1798-1870*, Roma, Archivio di Stato, 2003.

¹³ Sulle Marche pontificie durante la Restaurazione, D. Fioretti, *Persistenze e mutamenti dal periodo giacobino all'Unità*, in *Le Marche*, a cura di S. Anselmi, Torino, Einaudi, 1987.

¹⁴ Così Consalvi al Cardinal Pacca da Vienna il 12 giugno 1815: «bisogna persuadersi, che in quelli paesi, comprese le Marche, il modo di pensare è cambiato affatto. Le abitudini, gli usi,

Esponente di spicco degli ecclesiastici meno intransigenti¹⁵, il Consalvi indirizza ogni sforzo ad allinearsi alla prevalente cultura politico-amministrativa volta a ridurre ogni particolarismo giurisdizionale. «Il tifone venuto dalla Francia non passò invano»¹⁶ e, pur senza sopravvalutare la portata del *Motuproprio* del 1816¹⁷, si segue la via dell'Aquarone nel riconoscere che esso rappresentò il primo serio tentativo di riformare la struttura dello Stato, «in modo da renderla più consona alle esigenze dei tempi»¹⁸.

Indispensabile alla completezza di un disegno di fondo rivolto alla centralizzazione del controllo da parte dello Stato fu la riforma della Polizia¹⁹. «Ogni colta nazione riconosce i regolamenti di polizia come basi primordiali dell'ordine pubblico»: così il Consalvi nella *Notificazione* del 23 ottobre 1816²⁰ con la quale – in attuazione dell'art. 242 del *M.P.*²¹ e in virtù del consolidamento del modello francese – veniva istituita una polizia modernamente intesa²². Nei diversi contesti statuali, con caratteristiche e tempi variabili, si venne definendo una trama istituzionale fondata sulla complementarietà di due corpi tesi a «reprimere ma soprattutto a

le idee, tutto è cambiato in quei luoghi. I giovani quasi non hanno idea del Governo del Papa, o se l'hanno, l'hanno corrottissima, o pessima»; I. Rinieri, *Corrispondenza inedita dei cardinali Consalvi e Pacca nel tempo del Congresso di Vienna (1814-1815)*, Torino, UTET, 1903, p. 731.

¹⁵ Sul rapporto tra zelanti e novatori, G. Santoncini, *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori preparatori del Motu Proprio del 1816*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 20-38.

¹⁶ N. Contigiani, *Il processo penale pontificio tra ancoraggi inquisitori e spettro riformista*, in «Rivista di Storia del Diritto», 80, 2007, pp. 189-314, p. 195.

¹⁷ *Motu proprio della Santità di nostro signore papa Pio VII in data de' 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Roma, Poggioli stampatore della Reverenda Camera Apostolica, 1816; per un'esautiva descrizione del testo di legge, E. Lodolini, *L'ordinamento giudiziario civile e penale nello Stato Pontificio (sec. XIX)*, in «Ferrara viva», I, 2, 1959, pp. 43-73.

¹⁸ A. Aquarone, *La restaurazione nello Stato pontificio e i suoi indirizzi legislativi*, in «Archivio della Società romana di storia patria», LXXVIII, 1955, p. 141.

¹⁹ Nell'impossibilità di dar conto in modo esaustivo della messe di studi sulla nuova polizia pontificia, rinvio al lavoro di C. Lucrezio Monticelli, *La polizia del papa. Istituzioni di controllo sociale a Roma nella prima metà dell'Ottocento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

²⁰ *Collezione di pubbliche disposizioni emanate in seguito del Moto Proprio di N. S. Papa Pio Settimo in data de' 6 luglio 1816 sull'organizzazione della amministrazione pubblica*, I, Roma, Poggioli Stampatore della Reverenda Camera Apostolica, 1816, pp. 104-107.

²¹ *Motu proprio*, cit., p. 60: «242. Tutto ciò che riguarda la maggior sicurezza pubblica e la più esatta disciplina de' costumi, formerà l'oggetto di particolari regolamenti, ed istruzioni di polizia».

²² G. Alessi, *La comparsa di una polizia moderna*, in *La polizia in Italia nell'età moderna*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, p. 33.

prevenire»²³: quello della Polizia, «occhio segreto del principe», e quello altamente professionalizzato dei Carabinieri²⁴, «occhio ufficiale di rappresentanza»²⁵.

L'aspirazione ad accrescere la capillarità del controllo sociale stabilì un nesso forte tra la tutela del buon costume e il mantenimento dell'ordine pubblico. Così, al momento della sua istituzione la polizia prese ad occuparsi di materie legate alla sfera morale, oggetto precipuo dell'azione dei tribunali ecclesiastici coadiuvati dalle strutture parrocchiali²⁶. Il versante degli intrecci tra dispositivi ecclesiastici e il nuovo apparato di polizia statale è stato ampiamente messo in luce dalla disamina della Lucrezio Monticelli sul contesto romano del XIX secolo: circoscrizioni amministrative, registrazioni anagrafiche, rilascio di documenti, vigilanza su forestieri, vagabondi e prostitute, ideazione di un sistema di passaporti, disciplinamento di povertà e lavoro, costituiscono un vero e proprio motivo del contendere²⁷.

2. *La difesa del buon costume a partire dalle fonti giudiziarie maceratesi*

Specifico oggetto di questa riflessione è la rete di controllo tessuta da una pluralità di addetti alla sorveglianza dell'onorabilità individuale e comunitaria, «cardine di una fondamentale circolarità tra ordine morale e ordine pubblico»²⁸.

²³ M. Sbriccoli, *Polizia: b) Diritto intermedio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 118.

²⁴ *Notificazione del 31 luglio 1816: Regolamento sull'istituzione del corpo dei carabinieri Pontifici*, in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato Pontificio*, vol. VII, Roma, Stamperia della Reverenda Camera Apostolica, 1835, pp. 263-273.

²⁵ S.C. Hughes, *Crime, Disorder, and the Risorgimento. The politics of policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 60-61.

²⁶ Si concentrano su questi aspetti: E. Brambilla, *La giustizia intollerante. Inquisizione e tribunali confessionali in Europa (secoli IV-XVIII)*, Roma, Carocci, 2006, pp. 235-238; A. Contini, *Corpo, genere e punibilità negli ordinamenti di polizia della Firenze di fine Settecento*, in *Corpi e storia*, cit., pp. 39-67.

²⁷ Questa interazione era già stata segnalata da: T. Sardelli, *I processi sul buon costume istruiti dal Tribunale del Vicariato di Roma nell'Ottocento*, in «Ricerche per la storia religiosa di Roma», 1, 1977, pp. 113-188; S. Puglia, *Conflittualità, controllo, mediazione in un quartiere di Roma intorno al 1848*, in *Subalterni in tempo di modernità. Nove studi sulla società romana dell'Ottocento*, Milano, FrancoAngeli, 1985, pp. 225-244; M. Pelaja, *Matrimonio e sessualità a Roma nell'Ottocento*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

²⁸ G. Bonacchi – A. Groppi – M. Pelaja, *I conflitti domestici. Strategie di controllo tra Stato pontificio e Stato unitario*, in *Le modèle familial européen. Normes, déviations, contrôle du pouvoir*, Roma, École Française de Rome, 1986, pp. 185-205, p. 187.

Tenuto conto dei rapporti informali che si sviluppavano sul versante delle pratiche sociali, e di cui non rimane traccia scritta, si intende riflettere sul ruolo esercitato dalle autorità, laiche ed ecclesiastiche, per il mantenimento del «buon costume» in una zona periferica dello Stato. Per esaminare la circolarità tra famiglia e istituzioni, pubblico e privato, rispetto al problema della conservazione e del recupero dell'onore individuale e sociale, si è scelto come osservatorio privilegiato quello dei processi penali che trattano la sessualità femminile nella sua dimensione disfunzionale e illecita, così come percepita e definita dalle autorità laiche e religiose nel corso dei secoli.

La sorveglianza poliziesca²⁹, volta a confinare la pericolosità delle condotte immorali femminili, si riflette nei procedimenti penali per lenocinio, meretricio, adulterio e atti osceni in genere. Come è emerso da un'indagine sulla prostituzione a Macerata nel XIX secolo³⁰, la donna “disonesta” veniva sottoposta a precetto di polizia fin dalla prima trasgressione, rimanendo talvolta impigliata nella rete di controllo per tutta la vita. È il caso di Marianna³¹, residente a Borgo San Michele, nei dintorni di Macerata. Orfana di madre, esercitava l'attività di fare calzettini e filare. Già condannata nel 1831 a un anno di carcere per vita disonesta e “spreto” di precetto, è nuovamente condannata nel 1833 a tre anni di carcere e all'ingiunzione di altro precetto per essersi prostituita nella bettola del padrone.

Donne la cui condizione di vita miserabile era spesso indice di cattive qualità e scarsa tutela. È il caso di Maria, la cui condizione di miseria pesò note-

²⁹ Recentemente si è tentato di consultare il fondo *Polizia Pontificia* (1827-1860), i cui documenti sono raccolti ordinatamente per anni e oggetto. Per consultare l'inventario digitalizzato del fondo: https://archiviodistatomacerata.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2020/05/Polizia_pontificia_wm.pdf (ultimo accesso 24/7/2024). Data la consistente mole del fondo, una ricerca completa e minuziosa richiederebbe un tempo considerevole, non sostenibile per il carattere sussidiario che intendevamo dare al materiale già raccolto. La documentazione relativa alla *Direzione di Polizia della Delegazione Apostolica di Macerata* – responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico tramite informazioni riservate, vigilanza, prevenzione dei delitti, ordini di arresto, sequestri della stampa e gestione dell'immigrazione politica – fu rinvenuta casualmente negli archivi della questura di Macerata nel 1928; P. Cartechini, *Fonti archivistiche per la storia della provincia di Macerata*, in *Fonti documentarie per la storia della provincia di Macerata*, Camerino, 1966, p. 39.

³⁰ F. Paccamiccio, *La prostituzione a Macerata nella prima metà dell'Ottocento*, in «Proposte e ricerche», 22, 1989, pp. 134-165.

³¹ Archivio di Stato di Macerata (ASMC), *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 636, f. 7947, a. 1833, Processo contro Marianna Taffetani e Raffaele Boni.

volmente sull'esito del processo contro il suo presunto stupratore³². Il fascicolo si apre con una querela registrata in data 11 luglio 1817 dalla Polizia Provinciale, promossa da un tal Bartolomeo contro ignoti per un incendio nel suo granaio. Poco dopo, l'Ufficio della Direzione di Polizia rimette all'Ufficio del Procuratore Fiscale il verbale della Brigata dei Carabinieri di Sant'Elpidio attestante l'arresto di tre accattoni sospetti: Filippo, Giuseppe e Maria; quest'ultima dichiara di essere nativa del Porto di Fermo, di avere circa dieci anni e di essersi trovata senza dimora a causa della prematura morte dei genitori, aggirandosi per le campagne chiedendo l'elemosina. Dalle interrogazioni condotte su Maria dai Carabinieri emerge che Filippo e Valerio fossero gli autori dell'incendio, ma anche che la giovane fosse stata più volte stuprata dal sunnominato Filippo. Il tribunale criminale di Macerata, incaricato di decidere sul caso, propose per la scarcerazione di Filippo, ritenuto non sufficientemente colpevole del reato di stupro. Come si evince dalle motivazioni della sentenza, influenzate dalla difesa scritta visibilmente tesa a degradare³³ l'integrità morale della giovane, a pesare su Maria le qualità di mendicante e vagabonda, oltre che il sospetto di *socia criminis* nel reato di incendio.

2.1. *Ammonire, mediare, informare: il ruolo del parroco*

Nell'ambito dello stupro, illecito esercizio della sessualità commesso «nella solitudine e nel mistero», che non giungeva mai a cognizione del magistrato se non per querela di parte³⁴, le carte giudiziarie lasciano trasparire una vigilanza ancor più penetrante di quella poliziesca. Quale «anello intermedio di una catena di controllori-controllati»³⁵, al parroco spettava ancora il compito di ammonire, mediare, indagare e, per l'appunto, informare.

³² ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 1362, f. 14373, a. 1817, Stupro immaturo: Filippo Castorano del porto di Fermo.

³³ Scelgo di utilizzare questo termine con riferimento alla categoria sociologica «cerimonie di degradazione» coniata dallo statunitense Harold Garfinkel in *Conditions of Successful Degradation Ceremonies*, in «American Journal of Sociology», 61(5), 1956, pp. 420-424.

³⁴ La norma è stabilita dal *Regolamento organico e di procedura criminale* all'art. 143: «Non si ammettono denunce per i delitti per i quali non può procedersi che a querela della parte offesa, o danneggiata».

³⁵ G. Cappelletto, *Infanzia abbandonata e ruoli di mediazione sociale nella Verona del Settecento*, in «Quaderni storici», XVIII, 53(2), 1983, pp. 421-443, p. 425; si ricordi anche, L. Allegra, *Il parroco: un mediatore fra alta e bassa e cultura*, in *Storia d'Italia. Annali 4. Intellettuali e potere*, a cura di C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1981, pp. 895-947; sull'immagine del buon parroco

Nella strada che conduceva alla soluzione di una promessa di matrimonio infranta – analogamente a quanto emerso per la Toscana di fine Settecento³⁶ – il parroco continuava a rappresentare il primo interlocutore istituzionale al quale molte donne abbandonate si rivolgevano per tentare di risolvere il problema di una frequente gravidanza illecita, al fine di evitare la pubblicità connessa all'avvio di un procedimento giudiziario. È questo il caso di Palma³⁷, vittima di “stupro qualificato da promessa di matrimonio” e conseguente gravidanza per opera di un tal Alberigo. Il querelante, nonché padre della vittima, dichiara di essere venuto a conoscenza dello stupro «per organo dei Signori Don Giacomo Angelelli, ex Priore dei Carmelitani, Biondi attuale rettore in questo orfanotrofio e Luigi Andreani»³⁸. Nella stessa querela il padre ammette che, «per coprire alla meglio l'onore tolto alla di lui figlia», «si offersero i signori sunnominati sacerdoti di parlare al Monsignor Vescovo per avere le facoltà di far eseguire il contratto di matrimonio». Varie furono le trattative «benché tutte inutili»³⁹.

Il sacerdote Pietro⁴⁰, nell'espore querela contro il censore comunale Raffaele per lo stupro violento e qualificato da promessa di matrimonio commesso ai danni della sorella minore Anna, sostiene di aver tentato di stipulare un accordo con l'imputato. Anche in questo caso, fallito il tentato accordo extragiudiziale, passò la cosa alle vie legali: «deluso nella mia aspettativa ad onta delle promesse fatte praticare col querelato, la di cui risposta fu di non volerne più sapere, sono venuto a darvi la presente querela»⁴¹.

Il caso di Giuditta⁴², che «per lo spazio di circa sei anni aveva amicizia e pratica» col giovane Mariano Cecchini, costituisce un esempio del rigido controllo che l'autorità clericale rivestiva nella società. Nonostante questa «comune corrispondenza» fosse ben voluta dai genitori della ragazza che intesero il Cecchini

elaborata nel Settecento, D. Julia, *Il prete*, in *L'uomo dell'illuminismo*, a cura di M. Vovelle, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 399-443.

³⁶ G. Arrivo, *Seduzioni*, cit., pp. 140-144.

³⁷ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 184, f. 2301, a. 1816, Stupro con gravidanza: Alberico Marchetti di Montemilone.

³⁸ Ivi, 1v.

³⁹ Ivi, 2r.

⁴⁰ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 191, f. 2458, a. 1818, Stupro violento con gravidanza: Raffaele Petroselli di Macerata.

⁴¹ Ivi, 2r.

⁴² ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 125, f. 1704, a. 1818, Stupro con gravidanza: Mariano Cecchini di Macerata.

ben propenso al matrimonio della loro figlia, il Parroco più volte «ammonì la giovane ad abbandonarlo»⁴³. Ciò tuttavia non fu giovevole: Giuditta si riconobbe gravida per opera del Cecchini e, nonostante le «premure» fatte dai genitori della giovane per far elargire il matrimonio, «anche con la mezzanità della direzione provinciale di polizia», tutto si rese inutile⁴⁴.

Analogo il caso di Maria, accusata nel 1825 di adulterio: il marito in sede di querela afferma di non aver potuto ricondurre al «buon sentiero» la moglie, né con le «maritali ammonizioni», né con quelle «fattele praticare da autorevoli e zelanti sacerdoti»⁴⁵. Al di là delle singole storie, i casi sono rappresentativi dei reclami che i curati rivolgevano a quante non si conformassero al modello di onestà prestabilito, ma soprattutto di una certa progressione consequenziale nel ricorso alle autorità: l'insuccesso dell'iniziativa familiare innescava quella religiosa, il cui insuccesso, a sua volta, provocava il ricorso agli strumenti giudiziari, ultima tappa di un *iter* extragiudiziale in cui – come per il caso di Giuditta – capita di rintracciare, seppur raramente, l'intervento della polizia.

A loro volta i curati potevano farsi portavoce delle dicerie scandalose che circolavano nella piccola comunità o attivarsi per verificare le lagnanze di famiglie preoccupate. Secondo il suo dovere, il parroco di Macerata crede necessario accertarsi della veridicità della voce circolante per il paese, secondo cui una giovanissima parrocchiana, Annunziata,⁴⁶ risultava vittima di violenza carnale per opera dello zio. In confessione esorta la madre a «ben badare la detta piccola ragazza» poiché si era potuto scoprire che il fratello del padre, tramite delle «lusinghe faceva accedere in sua casa la medesima, colla quale lo stesso sfogava

⁴³ È questa una di quelle storie che Cesarina Casanova ricondurrebbe tra gli esempi di «seduzione», nonché di un «amoreggiamento» condotto privatamente, sviluppatosi in una *escalation* di lusinghe e promesse tali da condurre la donna a cedere alle «di lui voglie carnali»; C. Casanova, *Per forza o per amore*, Roma, Salerno Editrice, 2016, pp. 80-90.

⁴⁴ Dal ristretto del processo informativo, allegato al fascicolo: cc. s.n.

⁴⁵ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 269, f. 3396, a. 1825, Adulterio: Maria Calabresi e Antonio Peruzzi. Maria sarà coinvolta in un altro processo nel 1833, accusata di lenocinio da Innocenza presunta vittima di stupro per opera di un tal Pietro. Rinvio ancora a F. Paccamiccio, *La prostituzione*, cit., p. 142: «verosimilmente la donna che in gioventù era stata prostituta, o comunque disonesta, coll'avanzare degli anni traeva profitto da questa attività di favoreggiamento e intermediazione».

⁴⁶ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 275, f. 3435, a. 1828, Tentato stupro immaturo con Incesto: Antonio Vallesi di Macerata, cc. s.n.

poi le sue disoneste voglie». Ancora, se guardiamo al caso di Rosa⁴⁷ di 8 anni, a richiedere la perizia medica sulla giovane per attestare il presunto stupro fu proprio il curato del paese, come si evince dalla relazione del chirurgo allegata all'incarto: «per ordine del Sign. Canonico Don Agostino Pennacchietti, curato della parrocchia suburbana di S. Giovanni Battista, ho visitato io sottoscritto la fanciulla Rosa, figlia di Pasquale, nelle parti genitali esterne [...]».

Veniamo ora al ruolo del parroco nel coadiuvare la procedura giudiziaria. All'interno di quello che Tiziana Noce definisce un vero e proprio «teatro della violenza carnale»⁴⁸, in nome di una generalizzata partecipazione alla gestione dell'accaduto e del rigido controllo della comunità sui costumi sessuali dei suoi componenti, il parroco, che raramente compariva in tribunale, svolgeva un ruolo importante come consigliere e intermediario, sottoscrivendo suppliche, ricorsi o attestati. Più specificatamente, egli rappresentava la fonte più autorevole di informazione riguardante la condizione sociale, economica e familiare della donna. Allegata nei procedimenti giudiziari per «stupro immaturo», la fede parrocchiale attesta la tenera età della vittima, dunque l'impossibile consenso prestato dalla stessa: «faccio fede io sottoscritto Parroco di aver rivelato dal libro dei Battesimi alla pagina 106 che Maria [...] è nata sotto il giorno 8 maggio 1806»⁴⁹. Più fedi parrocchiali compaiono nell'incarto processuale relativo allo stupro con gravidanza e promessa di matrimonio per opera di un certo Tobia, di 23 anni, impiegato ai beni ecclesiastici, ai danni di una tal Caterina⁵⁰, 19 anni, di condizione cucitrice. La prima comprovante l'età: «certifico io infra canonico vicario curato in questa cattedrale che Catarina è nata il 25 ottobre 1833»; la seconda la sua buona condotta: «questa è stata da me sempre ritenuta una zitella di buoni costumi, non essendoci stata in questa parrocchia a carico di lei altro reclamo che la lunga amicizia col giovane Tobia»; infine, quella comprovante l'avvenuto matrimonio tra la vittima e l'imputato, necessario ai fini processuali per far cadere ogni accusa. Quale fonte autorevole di informazione, l'intervento del parroco sul

⁴⁷ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 439, f. 5831, a. 1826, Stupro Immaturo: Pacifico M., Antonio V., Giuseppe M., Vincenzo D.: tutti di Macerata, cc. s.n.

⁴⁸ T. Noce, *Il corpo e il reato. Diritto e violenza sessuale nell'Italia dell'Ottocento*, San Cesario di Lecce, Manni Editori, 2009, p. 163.

⁴⁹ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 1196, f. 12720, a. 1816, Stupro violento immaturo; rissa: Filippo Menghini e Vincenzo Longarini di Macerata, cc. s.n.

⁵⁰ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 196, f. 2507, a. 1822, Stupro con gravidanza e promessa di matrimonio: Tobia Rastelli di Macerata, cc. s.n.

fatto concreto ha un effetto moltiplicatore sulla creazione di un'opinione pubblica a favore o a sfavore della vittima; contestualmente, trascende il fatto concreto trasformandosi in un mezzo di disciplinamento morale su tutte le altre donne. Peculiare, tornando al caso di Giuditta, il certificato dell'arciprete di San Giorgio teso alla "riabilitazione morale" della donna: «quantunque sia stata da me parecchie volte ammonita ad abbandonare l'amicizia di detto giovane, non essere a mia notizia che la giovane abbia trattati altri uomini»⁵¹.

Riflessioni conclusive

Costantemente a contatto con gli abitanti del territorio, il parroco si riconferma un efficace punto di riferimento sociale e un valido intermediario nei conflitti afferenti alla sfera delle relazioni private. In questo senso, rispetto al più studiato contesto romano, non sembra riscontrarsi quella sovrapposizione di funzioni, spesso causa di contrasti, tra le autorità ecclesiastiche e la nascente polizia. Nonostante gli sconvolgimenti degli anni francesi, il parroco si ricostituisce come micro-autorità incaricata della vigilanza capillare sulla concordia familiare e sociale, nell'applicazione di una morale che è pedissequamente ripresa, quindi stabilizzata e ancora di più rafforzata, proprio con la normativa gregoriana.

D'altro canto, il corpo di polizia strutturato secondo il modello francese cooperava con le autorità giudiziarie nel disbrigo delle mansioni concernenti le indagini, l'arresto dei colpevoli e il loro trasferimento nei luoghi di detenzione. Sarebbe, tuttavia, auspicabile condurre una più attenta e minuziosa indagine del fondo *Delegazione Apostolica di Macerata. Polizia Pontificia (1827-1860)*, al fine di verificare se esista una corrispondenza tra la periferia maceratese e i risultati emersi per contesti territoriali politicamente più rilevanti, come quello romano o quello bolognese del XIX secolo⁵². Se quindi la polizia ricoprì – oltre alle man-

⁵¹ ASMC, *Tribunale di I istanza civile e criminale di Macerata*, b. 125, f. 1704, a. 1818, Stupro con gravidanza: Mariano Cecchini di Macerata, cc. s.n.

⁵² Penso a M. Pierfederici, *"Tentare ogni mezzo onde riunirli". Polizia e conflitti familiari a Bologna nel XIX secolo*, Bologna, Bologna University Press, 2016. L'autrice analizza i fascicoli prodotti dalla Direzione provinciale di polizia di Bologna (1814-1859), evidenziandone un certo ruolo nella gestione della conflittualità privata: combinando la razionalità amministrativa francese e il paternalismo ecclesiastico della seconda età moderna, la polizia interveniva in casi di adulterio, stupri, gravidanze illegittime e separazioni. Il ruolo di intermediazione che gli agenti

sioni legate al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione del crimine e al controllo del dissenso politico – un costante ruolo di intermediazione nella gestione di quella microconflittualità sociale, connotata da una forte componente “privatistica”, capace di mettere a rischio l'ordine familiare, ma anche – secondo la logica dell'epoca – il più generale assetto politico-sociale.

operanti sul territorio ricoprivano derivavano non tanto da specifiche previsioni normative – che si presentano per tutto l'Ottocento particolarmente elusive riguardo alla definizione di compiti e prerogative della polizia pontificia relativamente alla gestione dei conflitti privati – quanto da consuetudini di lungo periodo che si fondavano sulla volontà di garantire la pace sociale, collocando in una dimensione alternativa a quella pubblica delle aule giudiziarie tutto ciò che concerneva la delicata sfera dell'onore sessuale e familiare.

CLAUDIO PETRILLO

*Informare in tempo di emergenza.
Il ruolo della comunicazione politica nello
State building pontificio oltre il Giubileo del 1825*

Universale era una crociata contro le opinioni liberali: [...] tutte le polizie si travagliavano in opere di vigilanza e repressione dei novatori. La romana temeva, che quelli traessero all'eterna città in abito di pellegrini in occasioni del giubileo, a fine di cospirazione e sedizione; ma nonostante il coraggioso Leone volle che fosse aperto a' 24 dicembre del 1824¹.

Luigi Carlo Farini, medico, politico e patriota di Russi (Ravenna), così raccontava, nel 1853, il clima di incertezza che serpeggiava alle soglie del Giubileo del 1825 e le attività di polizia messe in atto, con spirito di crociata, per divellere i cospiratori liberali. Nella sua opera più celebre, *Lo Stato romano dall'anno 1815 al 1850*, egli denunciava la scure preventiva e repressiva internazionale pensata per evitare che l'Anno Santo potesse degenerare in una recrudescenza rivoluzionaria. Infatti, il fragore dei moti del 1820-21 e l'esperienza liberale vissuta in Spagna per un triennio (1820-23) suscitavano diverse perplessità tra i sovrani d'Europa, i quali con insistenza si agitavano affinché Leone XII della Genga desistesse dal suo intento realizzativo. Soprattutto le compagini statali italiane, limitrofe allo Stato Pontificio, percepivano il pericolo destabilizzante che una cospicua circolazione di persone poteva generare sugli equilibri geopolitici della Penisola².

Il Giubileo, però, *doveva* essere celebrato³. Nel 1800, Pio VII aveva rinunciato a indire l'Anno Santo a causa della precaria stabilità politica romana, fortemente insidiata dal biennio repubblicano (1798-99). Già nel 1775, la ricorrenza fissata

¹ L.C. Farini, *Lo Stato romano dall'anno 1815 al 1850*, vol. I, Firenze, Le Monnier, 1853, p. 21.

² Per il dibattito con i sovrani europei cattolici sulla necessità di bandire o meno il Giubileo consultare R. Lavarini, *Il pellegrinaggio cristiano: dalle sue origini al turismo religioso del XX secolo*, Genova, Marietti, 1997, pp. 205-206.

³ M. Formica, *Roma, Romae. Una capitale in Età Moderna*, Bari-Roma, Laterza, 2019, pp. 206-214.

da Clemente XIV, ma inaugurata con ritardo dal successore Pio VI, era servita a rispondere a una grave crisi che minava la fermezza spirituale e temporale della Chiesa di Roma⁴. La celebrazione del 1825 perciò risultava fondamentale per rinsaldare, dopo un vuoto di cinquant'anni, un'autorità sempre più invisa dall'avanzata secolarizzante. D'altronde, della Genga aveva piena contezza dell'emergenza politica e religiosa del Continente. Durante la sua lunga nunziatura nella Germania renana⁵, egli era stato testimone delle esperienze massoniche e religiose tardo-settecentesche che avevano condotto a una delegittimazione del ruolo temporale e spirituale dell'episcopato germanico e degli elettori arcivescovi⁶.

Come detto, rispetto a questo scenario, l'istituzione dell'Anno Santo rappresentava la reazione del cattolicesimo alle trame nemiche, per far sì che «Roma intera» paresse «un monastero»⁷. Dunque, l'obiettivo inderogabile di Annibale della Genga era di riaffermare l'etica e la morale della *societas christiana* del Medioevo, al fine di ripristinare un rigore gerarchico smarrito a seguito delle transizioni rivoluzionaria e imperiale⁸. Per ottenere un riordino del modello di cristianità medievale, in primo luogo, bisognava focalizzarsi sul contenimento e sulla estirpazione dei settari detrattori. Questi incarnavano l'eredità ideologica delle «perverse dottrine»⁹ libertarie che allarmavano i regimi controrivoluzionari, consapevoli del fatto che il Congresso non avesse divelto il male modernizzante, ma lo avesse soltanto relegato alla sfera segreta dell'eversione e del complotto¹⁰.

⁴ Sui Giubilei si veda: *La Roma dei Giubilei. Memorie, cronache e guide dei pellegrini*, a cura di A. Brilli, Torino, UTET, 2016; *Storia d'Italia. Annali 16. Roma, la città del papa. Vita civile e religiosa dal giubileo di Bonifacio VIII al giubileo di papa Wojtyła*, a cura di L. Fiorani – A. Prosperi, Torino, Einaudi, 2000; *La storia dei giubilei*, vol. III, Roma-Firenze, BNL-Giunti, 1999.

⁵ R. Colapietra, *Una riflessione sul giubileo di Leone XII*, in «Si dirà quel che si dirà: si ha da fare il Giubileo». *Leone XII, la città di Roma e il giubileo del 1825*, a cura di R. Colapietra – I. Fiumi Sermattei, Ancona, Consiglio Regionale Assemblea legislativa delle Marche, 2014, p. 15.

⁶ G. Giarrizzo, *Massoneria e Illuminismo nell'Europa del Settecento*, Venezia, Marsilio, 1994.

⁷ D. Silvagni, *La corte e la società romana nei secoli 18 e 19*, vol. III, Firenze, Tip. Della Gazzetta d'Italia, 1885, p. 121.

⁸ D. Menozzi, *La Chiesa cattolica e la secolarizzazione*, Torino, Einaudi, 1993; R. Colapietra, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich. Il pontificato di Leone XII*, Brescia, Morcelliana, 1963.

⁹ Archivio Apostolico Vaticano (AAV), *Archivio della Nunziatura di Madrid*, b. 243, corrispondenza 1° luglio 1819. Più in generale sugli immaginari controrivoluzionari L. Guerci, *Uno spettacolo non mai più veduto nel mondo. La Rivoluzione francese come unicità e rovesciamento negli scrittori controrivoluzionari italiani (1789-1799)*, Torino, UTET, 2008.

¹⁰ I. de Haan – J. van Zanten, *Constructing an International Conspiracy: Revolutionary Conceration and Police Networks in the European Restoration*, in *Securing Europe After Napoleon. 1815*

Affinché la tranquillità collettiva non fosse sconvolta dalla sollecitazione sovralocale del pellegrinaggio, la Santa Sede avrebbe dovuto instaurare reti di vigilanza preventiva facenti perno sulla nozione di informazione. L'informazione come oggetto della cultura securitaria e l'azione informativa come elemento di analisi del fenomeno di *State building* costituiscono le chiavi interpretative delle presenti riflessioni. La prima indagine riguarderà gli apparati di diplomazia estera che, in questo lasso temporale, avrebbero accelerato la politicizzazione delle proprie funzioni¹¹, entrando a far parte della rete di *intelligence*.

Sempre attraverso la medesima prospettiva, nella seconda parte del saggio si correlerà l'idea di informazione alle pratiche costruttive della monarchia amministrativa pontificia. Si evidenzierà l'uso della notizia come strumento giustificativo per affermare la centralizzazione della impalcatura statale, consolidatasi non solo tramite un processo riformistico più o meno lineare, ma anche, e forse soprattutto, per mezzo di istanze prodotte empiricamente in opposizione all'emergenza¹². Esaminando questi due aspetti si cercherà di gettare luce, in modo certo non esaustivo, sull'elemento "informazione" quale pilastro della cultura securitaria dello Stato Pontificio nel secolo Decimonono. La tesi di fondo è che il Giubileo del 1825 abbia rappresentato un momento nodale all'interno delle dinamiche pontificie di *State building*: la crisi eversiva scoppiata all'alba del 1820 poteva riproporsi nuovamente nell'ambito di un evento predisposto ad accogliere l'universo cattolico. Perciò, questo frangente straordinario si sarebbe rivelato un catalizzatore della politicizzazione degli organi statali, confermando e intensificando l'ampliamento del bacino degli attori coinvolti nella sicurezza: una dinamica che avrebbe raggiunto l'apice a seguito del *turning point* dei moti tra il 1848 e il 1849.

Infine, la dimensione spaziale di analisi è circoscritta alla Spagna. Le instabilità politiche vissute nel Triennio liberale, terminato nel 1823, e l'identificazione della penisola iberica quale terra privilegiata del fuoriuscitismo¹³ rendono

and the New European Security Culture, eds. B. de Graaf – I. de Haan – B. Vick, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 171-192; N. Del Corno, *La setta e i complotti: un'ossessione reazionaria nell'Italia del Risorgimento*, in «Belfagor», LVII, 2002, pp. 157-176.

¹¹ L. Di Fiore, *Gli Invisibili. Polizia politica e agenti segreti nell'Ottocento borbonico*, Napoli, FedOAPress, 2018. Cfr. in particolare cap. I e IV.

¹² B. de Graaf, *Fighting Terror after Napoleon: How Europe Became Secure after 1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020; A. Zamoyski, *Phantom Terror. Political Paranoia and the Creation of the Modern State, 1789-1848*, New York, Basic Books, 2015.

¹³ A. Bistarelli, *Gli esuli del Risorgimento*, Bologna, il Mulino, 2011; M. Isabella, *Risorgimento in esilio. L'internazionale liberale e l'età delle rivoluzioni*, Bari-Roma, Laterza, 2011.

quest'area un osservatorio primario per inserire il discorso dell'informazione in un contesto in piena crisi politico-identitaria.

1. *L'informazione raccolta: gli attori diplomatici all'interno delle reti d'intelligence europee*

La celebrazione del prossimo Anno Santo richiamando in Roma il concorso dei Fedeli divoti, è d'uopo praticare ogni diligenza, affinché non abbia tra essi a confondersi l'occulto agitatore della pubblica quiete, il nemico dell'Altare, e del Trono senza essere scoperto alla vigilanza del Governo¹⁴.

Il 21 novembre 1824, il nunzio di Madrid, Giacomo Giustiniani, riceveva la circolare n. 40230 dal Segretario di Stato Pontificio, Giulio Maria Cavazzi della Somaglia, successore di Ercole Consalvi. L'oggetto della missiva riguardava il *Regolamento di polizia* da applicare dentro e fuori i domini pontifici per controllare i movimenti dei pellegrini e, quindi, la codificazione di un alfabeto criptato che potesse uniformare la comunicazione degli agenti di sicurezza in vista dell'apertura imminente dell'Anno Santo. D'altronde, argomenta Monica Calzolari, la gestione del *forastiero* costituiva una delle branche di Polizia trattate a più riprese nel riformismo pontificio: nel 1801, a seguito della prima Restaurazione; nel 1816, con la fondazione della Direzione Generale di Polizia; nel 1820, con l'Editto in cui si affrontava il soggiorno dello straniero nell'*Urbe*¹⁵. La natura incerta del movimento del viaggiatore aveva stimolato il coinvolgimento di attori sociali predisposti alla sorveglianza dei flussi anche oltre i confini nazionali. In aggiunta, il controllo sullo straniero, e di conseguenza persino sul nazionale esule, aveva assunto una connotazione politica a seguito dell'affermazione dei precetti di alta polizia emersi nel Congresso di Vienna¹⁶. La consapevolezza dell'esistenza di logiche settarie, che identificavano nella religione cattolica e nella temporalità

¹⁴ AAV, *Archivio della Nunziatura di Madrid*, b. 269, pp. 287-288.

¹⁵ M. Calzolari, *Malintenzionati e proclivi al delitto o veri devoti? Ordine pubblico e sicurezza nell'Anno Santo del 1825*, in "Si dirà quel che si dirà: si ha da fare il Giubileo", cit., pp. 45-53.

¹⁶ D. Laven, *The Papacy, Reform and Intervention: International Collective Security in Restoration Italy*, in *Securing Europe After Napoleon. 1815 and the New European Security Culture*, cit., pp. 214-230; G. Sluga, *The Invention of International Order: Remaking Europe After Napoleon*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2021; M. Abbenhuis, *Neutrality, Restoration and the*

tà papalina i principali obiettivi da soverchiare, conduceva lo Stato Pontificio a munirsi di una rete d'*intelligence* in vista del Giubileo, intensificando i legami tra sfera diplomatica e sfera di polizia¹⁷. Emblematico a tal proposito risulta essere il quarto punto della circolare:

questo segnale d'intelligenza sarà tenuto segretissimo, onde non abbia a mancare l'effetto e perciò non si commette, che ai Nunzi Apostolici, ed a pochi tra i principali Consoli Pontifici; né si partecipa, che agli Emi Sig.ri Cardinali Legati, ed ai Prelati Delegati delle Provincie, e con istruzioni riservate soltanto ad essi¹⁸.

Per proteggere preventivamente la tranquillità pubblica del trono e dell'altare, i nunzi apostolici e i principali consoli – le cui prerogative di rappresentanza dei sudditi e di gestione degli spostamenti delle persone in entrata nei territori pontifici erano appurate – dovevano occuparsi di raccogliere e di condividere informazioni di natura politica e morale. Si era venuta a istituire una cerchia esclusiva (legati, delegati, nunzi, pochi consoli e segretario di Stato), il cui scopo era gestire il contenuto segreto per prevenire l'esplosione di stati pericolosi. La sicurezza seguiva l'emergenza¹⁹, assumendo un raggio di azione sovranazionale, in linea con quello delle minacce da controllare e con l'evento da tutelare²⁰. Il movimento del dialogo securitario si era così esteso a nuove figure ed era stato notificato dalla Segreteria di Stato per mezzo di una circolare, al fine di assegnare ai rappresentanti pontifici le pratiche di sorveglianza da attuare immediatamente nell'ambito territoriale di propria pertinenza. Tale emanazione era contraddistinta da una limitatezza temporale legata alla contingenza straordinaria della celebrazione:

Restraint: The Congress System at Work after 1815, in *A History of the European Restorations*, eds. M. Broers – A.A. Caiani, vol. I, London-New York, Bloomsbury, 2020, pp. 17-28.

¹⁷ Il rapporto tra questi due ambiti è ben affrontato in *Diplomacy and Intelligence in the Nineteenth-Century Mediterranean World*, eds. M. Suonpää – O. Wright, London-New York-Oxford-New Delhi-Sydney, Bloomsbury, 2019.

¹⁸ AAV, *Archivio della Nunziatura di Madrid*, b. 269, pp. 287-288.

¹⁹ J.A. Davis, *Conflict and Control. Law and Order in Nineteenth-Century Italy*, London, Macmillan, 1988.

²⁰ K. Härter, *Security and Cross-border Political Crime: the Formation of Transnational Security Regimes in 18th and 19th Century Europe*, in «Historical Social Research/Historische Sozialforschung», XXXVIII, 2013, pp. 96-106; C. Zwierlein – B. de Graaf, *Security and Conspiracy in Modern History*, ivi, pp. 7-45.

Varie, ed efficaci disposizioni per espresso comando di Nostro Signore sono state già date ai Governi delle Provincie e particolari misure si sono adottate per la Capitale; ma per conseguire appieno l'intento si è riconosciuto necessario, che da ora in appresso fino al termine dell'Anno Santo venga da VS Illma e Rma adottato il metodo esposto nei seguenti articoli²¹.

L'informazione si poneva dunque come protagonista del sistema e come fonte di raccordo tra le due dimensioni poste in contatto: quella extra-statale della diplomazia e quella intestina di polizia.

2. Informare per costruire lo Stato

Eppure, questa fluidità tra differenti apparati si sarebbe dimostrata foriera di sovrapposizioni e di incomprensioni tra i vertici della Curia negli anni successivi al Venticinque. Tra le maggiori cause di attrito vi erano le competenze dei consoli pontifici. Se nelle più importanti compagini continentali, sin dalla seconda metà del XVIII secolo, l'ufficio consolare viveva una integrazione nei circuiti diplomatico e poliziesco, rappresentando una possibilità concreta per salire sull'ascensore sociale²², nello Stato Pontificio ancora nei primi decenni dell'Ottocento tale carriera non godeva né di prestigio né di professionalizzazione²³. Si pensi che, allo stato attuale della ricerca, le prime istruzioni consolari sembrerebbero risalire solamente al *tournant réformateur* del 1825, segnando un importante ritardo promulgativo rispetto allo scenario europeo, e non solo.²⁴ Per tale ragione, proba-

²¹ AAV, *Archivio della Nunziatura di Madrid*, b. 269, pp. 287-288.

²² *Les Consuls en Méditerranée, agents d'information. XVI^e-XX^e siècle*, éd. S. Marzagalli, Paris, Classiques Garnier, 2015; J. Ulbert – L. Praijac, *Consuls et services consulaires au XIX^e siècle. Consulship in the 19th Century. Die Welt der Konsulate im 19. Jahrhundert*, Hamburg, DOBU Verlag, 2010.

²³ P.P. Piergentili, *I consolati pontifici e le nunziature apostoliche in Italia dalla pace di Zurigo alla presa di Roma (1859-1870). Nota di storia degli archivi, acquisizioni, dispersioni archivistiche*, in *Dall'Archivio Segreto Vaticano. Miscellanea di testi, saggi e inventari*, Città del Vaticano, Archivio Segreto Vaticano, 2006, pp. 519-636.

²⁴ M. Aglietti, *L'istituto consolare tra Sette e Ottocento. Funzioni istituzionali, profilo giuridico e percorsi professionali nella Toscana granducale*, Pisa, ETS, 2012, pp. 17-22; M. Calzolari – E. Grantaliano, *Lo Stato pontificio tra rivoluzione e restaurazione: istituzioni e archivi 1798-1870*, Roma, Archivio di Stato, 2003, pp. 78 ss.

bilmente, nell'avviso n. 40230 del '24 erano incluse solamente le principali sedi consolari. Nello Stato Pontificio non si era ancora concretizzata una totale fiducia professionale, tantomeno di spirito nazionale, tra vertici e consoli, che permettesse a questi ultimi di accedere indiscriminatamente a informazioni così riservate.

Tuttavia, la prassi avviata attraverso il documento redatto nel novembre 1824 poteva entrare in conflitto con le *Istruzioni circolari sui doveri ed incombenze dei Consoli, Vice-Consoli, ed Agenti Consolari Pontificj residenti nei Porti Esteri*, emanate il 28 settembre 1825 dal cardinal Galeffi, in cui si esplicitavano le prerogative del Camerlengo sulle agenzie consolari. Le direzioni divergenti dei due atti altro non erano che la cartina di tornasole dello scontro di più lungo periodo tra Segretario di Stato e Camerlengo – i due dicasteri contendenti il controllo dei consoli per esercitare un'influenza maggiore nelle logiche governative pontificie –, il quale conflitto inglobava inevitabilmente tanto i consoli quanto i nunzi.²⁵ Perciò, la leva dell'emergenza era utilizzata dalla Segreteria per sconvolgere le ordinarie gerarchie comunicative, immettendo nel circuito informativo una nuova pratica che, da transitoria, si sarebbe trasformata negli anni in una costante comportamentale, non circoscritta ai soli ambiti politico-morali, ma dilatata a questioni di natura ordinaria e pertanto di esclusivo appannaggio del Camerlengo.

Si prenda ad esempio *l'affaire* del 1826, in cui il pomo della discordia riguardava la successione al viceconsolato di Cadice. Galeffi si rivolgeva nei seguenti termini al nunzio Giustiniani:

mi rincresce molto che V.ra Em.za rivolgendosi in affari consolari piuttosto alla Segreteria di Stato che a me, dai quali esclusivamente dipendono i consoli pontifici [...]. Questo che già altre volte, è pure ora avvenuto, quanto alla nomina da lei fatta del sig. Marco Macchiavelli all'impiego di vice-console pontificio di Cadice vacato per la morte dell'antico console d. Giuseppe Maria Giove, comunicatami con lettera di segreteria di stato datata il 1mo corrente. Perciocché non sapendo io nulla di quanto era stato disposto, ho già antecedentemente provveduto a tale vacanza, nominando vice-console, fino a che sia stato eletto il nuovo, il cancelliere di quel consolato, siccome è la pratica e richiede la convenzione²⁶.

²⁵ Cfr. M. Grenet, *Servir le pape, protéger ses sujets: les consuls pontificaux au temps de Léon XII*, in *Roma e lo Stato Pontificio negli anni Venti dell'Ottocento*, a cura di I. Fiumi Sermattei – R. Piccioni – R. Regoli, Ancona, Consiglio Regionale – Assemblea legislativa delle Marche, 2022, pp. 185-205;

²⁶ AAV, *Archivio della Nunziatura di Madrid*, b. 269, pp. 339-340.

Sembrerebbe che regola e prassi fossero divise da una forbice sempre più ampia anche in affari non legati alla diretta evoluzione politica della rappresentanza pontificia. Un'impressione oltremodo confermata dalle parole di risposta di Giustiniani, datate 28 dicembre 1826:

non deve recar sorpresa all'E. V. che per simili oggetti abbia scritto all'Emo Segretario di Stato, poiché abituato a rivolgermi a lui per tutti gli affari, che dipendono anche da altri Porporati, o Congregazioni, feci lo stesso in addietro anche nelle materie riguardanti i Consolati Pontifici²⁷.

Da un lato, dunque, Galeffi rivendicava la legittimità della legge, di recente emanazione, che rendeva il Camerlengo l'esclusivo responsabile degli affari consolari; d'altro canto, però, Giustiniani si appellava all'azione abitudinaria, che in modo concreto regolava il flusso delle attività dei dispositivi amministrativi²⁸.

Questo scambio di corrispondenza sicuramente permette di riflettere sulle trasformazioni in atto nella teocrazia pontificia, che orbitano attorno al concetto di informazione. La «politicizzazione della vita sociale»²⁹ aveva richiesto un ripensamento pratico di tutte le procedure comunicative dello Stato Pontificio per agevolare la velocità e la linearità del *transfer* di contenuti tra periferia e centro. Sembrerebbe possibile ipotizzare come gli atti emanati provvisoriamente per il Giubileo – frutto delle elaborazioni già abbozzate in reazione alle crisi precedenti – avessero di fatto prodotto una nuova consuetudine comunicativa. Il Segretario di Stato si era consolidato come prima figura di riferimento per gli apparati esteri, nonostante le sue funzioni di corrispondente fossero legate primariamente alla sfera securitaria e l'arco legislativo ordinario indicasse il Camerlengo quale terminale di orientamento per l'istituzione consolare. Questa sensazione di spostamento del baricentro è confermata dalle successive traiettorie intraprese dal riformismo pontificio. Gregorio XVI, nel 1833, divideva la Segreteria di Stato in due sezioni: Interni ed Esteri. A quest'ultima erano affidate le prerogative di alta polizia, rendendo il Segretario il centro nevralgico degli affari internazionali di sicurezza pubblica e legittimando così la prassi innescata dalla comunicazione del

²⁷ Ivi, pp. 335-336.

²⁸ M. Schulz, *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815-1860*, Munich, Oldenbourg, 2009.

²⁹ J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2020 (I ed. in tedesco, 1962), p. X.

1824, che però nel tempo non si sarebbe limitata al solo ambito di alta polizia, ma spontaneamente sarebbe trascinata in questioni di altrui competenze³⁰. Infine, Pio IX sancì, con l'emanazione del *motu proprio* del 1847, la conclusione di tale diatriba conferendo alla Segreteria di Stato le responsabilità sull'istituto consolare³¹.

Da ciò è possibile dedurre come lo schema di costruzione dello Stato si fosse concentrato prioritariamente sulla dialettica paura-sicurezza, e che gli assi portanti della comunicazione avessero riguardato proprio tale binomio, rendendo subalterna qualsiasi altra tipologia contenutistica. A questo punto, è possibile collocare la genesi di tale processo negli anni Venti. La successione dei moti rivoluzionari e di eventi potenzialmente critici come il Giubileo aveva richiesto la produzione di efficaci risposte nella circoscrizione della minaccia. Un *iter* che fluidamente si era esteso anche a campi di applicazione altri, modificando fattivamente le gerarchie governative e amministrative della Santa Sede. L'emergenza di costruire un sistema d'*intelligence* adatto ad affievolire le cariche pericolose aveva stabilito una cultura dell'agire pratico in grado di trascendere i dettami legislativi in vigore, in favore di un efficientamento lineare e gerarchico della trasmissione di informazioni.

3. *Diacronie dell'emergenza: dal Giubileo del 1825 alla primavera dei popoli del 1848*

Il *case study* analizzato non sembrerebbe essere un *unicum* durante il corso dell'Ottocento. Gli studi di Lucrezio Monticelli hanno già gettato luce sulla difformità tra aspetto legislativo e consuetudine nel corso della transizione *post* quarantottesca. Prendendo ad esempio le *Istruzioni* consolari emanate nel 1852, è stata esaminata la discrasia tra il contenuto del testo normato e le prerogative consolari: le attività di *policing* e il fitto e continuativo scambio di corrispondenze con il Segretario di Stato costituivano i principali elementi di cortocircuito³².

³⁰ C. Lucrezio Monticelli, *Sorvegliare e amministrare: l'organizzazione della polizia a Roma nella prima metà dell'Ottocento*, in «Le Carte e la Storia», XVI, 2, 2010, pp. 151-152.

³¹ Cfr. M. Grenet, *Servir le pape, protéger ses sujets: les consuls pontificaux au temps de Léon XII*, in *Roma e lo Stato Pontificio*, cit., pp. 185-205.

³² L. Di Fiore – C. Lucrezio Monticelli, *Il controllo politico transnazionale dei consoli nel tornante del 1848: un confronto tra Stato Pontificio e Regno delle due Sicilie*, in *Consoli e consolati italiani*

Una casistica che ho personalmente riscontrato nelle Isole Ionie, dove il dialogo tra consolato generale e segreteria romana era incentrato in gran parte sulle attività di *intelligence*: una corrispondenza incentivata proprio dalla condizione attribuita a Corfù di sede consolare dalla specifica utilità politica³³. Il clima incerto percepito dall'amministrazione romana aveva generato condizioni propedeutiche all'affermazione di un *modus operandi* improntato, come per gli anni Venti, più sulla contingenza che non sulla osservanza della norma. La «crisi di polizia» attraversata nel Quarantotto aveva stimolato nuove risposte in campo di sicurezza a livello transnazionale³⁴. La manifestazione violenta della *primavera dei popoli* avrebbe rappresentato l'apice dei flussi del settarismo – la cui organizzazione sovranazionale si era ulteriormente consolidata rispetto alle esperienze dei moti degli anni Venti e Trenta – e scatenato un viscerale ripensamento delle cooperazioni di polizia sul fronte controrivoluzionario³⁵. Le metodologie e i saperi di sorveglianza del pericolo dovevano essere guidati da un rinnovato spirito in grado di pervadere in profondità il muro della cospirazione³⁶. Come accaduto negli anni Venti, si richiedeva una semplificazione e una maggiore qualità nella raccolta e nella divulgazione delle informazioni. Come negli anni Venti, dunque, la priorità della salute pubblica aveva soverchiato l'ordinarietà della legge, implementando lo spessore delle comunicazioni politiche tra consoli e Segretario di Stato, senza che queste venissero iscritte nei codici in essere.

In conclusione, la categoria informazione³⁷ permette di approfondire due aspetti legati ai processi di costruzione dello Stato pontificio nel secolo Deci-

dagli stati preunitari al fascismo (1802-1945), a cura di M. Aglietti – M. Grenet – F. Jesné, Roma, École Française de Rome, 2020, pp. 95-115.

³³ Mi permetto di citare il mio contributo, C. Petrillo, *Oltre il segreto. Consoli e spie pontifici nelle Isole Ionie di metà Ottocento*, in «Il Risorgimento», LXXI, 1, 2024, pp. 41-65.

³⁴ V. Denis – C. Lucrezio Monticelli – V. Milliot, *Introduction: urban crises, policing crises: mirror images (c. 1700-1900): cities in flux and changes to policing*, in «Urban History», XLIII, 2, 2016, pp. 200-214; Q. Deluermoz, *Police forces and political crises: revolutions, policing alternatives and institutional resilience in Paris, 1848-1871*, ivi, pp. 232-248.

³⁵ C. Aliprantis, *Transnational Policing after the 1848-1849 Revolutions: The Habsburg Empire in the Mediterranean*, in «European History Quarterly», L, 2020, pp. 412-437; C. Clark, *After 1848: The European Revolution in Government*, in «Transactions of the RHS», XXII, 2012, pp. 171-197.

³⁶ Cfr. C. Castellano, *Spazi pubblici, discorsi segreti. Istituzioni e settarismo nel Risorgimento italiano*, Trento, Tangram, 2013.

³⁷ Su tale concetto si veda almeno T. Berns, *Governare senza governare. Un'archeologia politica della statistica*, Napoli, Guida, 2023.

monono. Il primo riguarda il progressivo ingrandimento del *network* securitario della Santa Sede, il quale dal secondo decennio dell'Ottocento in poi avrebbe incluso in modo sempre più estensivo gli agenti diplomatici e soprattutto quelli consolari. Questa innovazione, sicuramente accelerata dal contesto straordinario del Giubileo, si sarebbe trasformata in una pratica non normata, ma condivisa in diverse dimensioni estere dello Stato Pontificio. I riscontri bibliografici hanno permesso di verificare come, nonostante gli apparati codificati omettessero la relazione poliziesca tra consoli e Segretario di Stato, il volume della corrispondenza di *intelligence* crescesse sempre più nel corso dei decenni, divenendo persino l'attività primaria in alcune dimensioni particolarmente critiche dopo la svolta del Quarantotto. Perciò, sebbene in ampio ritardo rispetto alle Potenze italiane ed europee, anche per lo Stato Pontificio era iniziata l'evoluzione professionale della figura consolare che, da rappresentante commerciale, si sarebbe consacrata quale agente d'informazione politica di prim'ordine³⁸.

La seconda chiave interpretativa, fortemente connessa al primo aspetto, ha permesso di indagare il processo di *State building* pontificio da una prospettiva inedita. L'incertezza creava tensioni tra regola e prassi, molto spesso avviando consuetudini che proprio sulla percezione di uno stato di pericolo prolungato legittimavano l'autorità, scavalcando l'impianto delle leggi emanate. La questione consolare aveva esasperato attriti già esistenti tra Camerlengo e Segretario di Stato: il primo depositario della normativa in vigore; il secondo propugnatore della straordinaria ordinarietà del pericolo e delle misure da attuare per disinnescarne la potenzialità eversiva. Tali contrasti producevano pratiche apparentemente distorte rispetto agli itinerari tracciati dalla legge. Nonostante le principali prerogative sulle competenze consolari fossero di responsabilità del Camerlengo, ancora nel 1826 il Nunzio di Madrid informava in prima istanza il Segretario di Stato per questioni di varia natura. Un'abitudine che, come visto, avrebbe trovato una propria logica istituzionale nel riformismo successivo.

Allo stato attuale, le considerazioni si soffermano solamente sulla dimensione spagnola. Tuttavia, sarebbe di grande interesse avviare una comparazione con le nunziature e i consolati di altre realtà per comprendere come determinati comportamenti fossero condivisi e replicati in modo organico nelle diverse realtà nazionali. L'informazione, quindi, si pone quale categoria portante di una riflessione più sistematica che potrebbe permettere di afferrare a pieno le dinamiche

³⁸ *Les Consuls en Méditerranée, agents d'information*, cit., pp. 7-12.

di costruzione della monarchia amministrativa e dell'edificazione di una cultura securitaria controrivoluzionaria che, nel corso del XIX secolo, avrebbe assunto un respiro sempre più transnazionale.³⁹

³⁹ *El desafío de la revolución. Reaccionarios, antiliberales y contrarrevolucionarios (siglos XVIII y XIX)*, eds. P. Rújula – J.R. Solans, Granada, Comares, 2017.

PARTE II

CONTROLLARE, IDENTIFICARE, PUNIRE. L'ITALIA LIBERALE E FASCISTA

SIMONA MORI

*I servizi informativi dello Stato liberale:
questioni di pubblicità, legalità, falsificabilità*

L'Ottocento maturo e il primo Novecento registrano un notevole sviluppo dei servizi informativi: l'informazione diventa più strategica per l'attività di governo e perciò destinataria di investimenti crescenti. Al contempo si complica il contesto giuridico della sua produzione e del suo impiego. L'attore principale infatti è ora un soggetto pubblico che pretende di modellarsi sui principi minimi dello Stato di diritto, in virtù dei quali si obbliga ad alcune garanzie verso i governati e verso la loro rappresentanza politica, che dovrebbero valere anche per la produzione e la gestione dell'informazione¹. Pensiamo al superamento degli *arcana imperii* grazie alla previsione del controllo parlamentare. O d'altra parte, al principio di uguaglianza, che impone imparzialità, all'inviolabilità della persona e del domicilio, al segreto epistolare e a quello del voto, già presenti nelle costituzioni ottocentesche e derogabili soltanto su mandato del giudice.

Le due posture, da un lato l'investimento sul capitale informativo a beneficio della sovranità e dei suoi scopi, dall'altro il rispetto dovuto alle sfere individuali e al principio rappresentativo, entrano in tensione. Si genera così una linea

¹ Sul complesso rapporto fra documentazione pubblica, diritto all'informazione, segretezza securitaria e garanzie di riservatezza per le persone, sia pure nelle democrazie contemporanee, cfr. le interessanti considerazioni di L. Giuva, *Archivi e diritti dei cittadini*, in L. Giuva – S. Vitali – I. Zanni Rosiello, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, pp. 135-201. «Il pericolo che si è reso palese in questi anni è che mentre da una parte, attraverso meccanismi di controllo, si è violata la sfera privata dei cittadini, dall'altra parte si è avvolto nel segreto ciò che invece, essendo azione dello Stato e delle istituzioni, doveva essere pubblico, infrangendo in questo modo il principio che dovrebbe guidare comportamenti e normative pubbliche, secondo il quale "l'apparato della democrazia ha per regola la trasparenza, e il segreto costituisce un'eccezione. I diritti costituzionalmente garantiti al soggetto privato in democrazia hanno per regola la *privacy* e per eccezione la pubblicità"» (ivi, p. 160; la citazione viene da P. Barile, *Democrazia e segreto*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1987, p. 29).

oscillante fra organizzazione monistica o pluralista del comparto, con maggiore o minore protagonismo delle polizie, fra finalizzazione al progresso oppure al consenso e alla sicurezza, fra condizioni di segretezza e di trasparenza, fra legalità e discrezionalità.

Nel caso italiano, lo Stato liberale parte con molte promesse in risposta alle attese destinate dal risorgimento nazionale, ma approda rapidamente a una linea connotata in senso prevalentemente autoritario, a causa di emergenze che tendono a perpetuarsi con agende via via più fitte². Tuttavia, con riferimento a quello che può essere considerato il principale organo epistemico dello Stato, la polizia, «gli effetti della rivoluzione liberale [...] non possono essere considerati sminuiti a causa della labilità del margine di difesa delle libertà individuali»: il principio di legalità e il controllo parlamentare, per quanto insufficienti, marciano comunque una distanza dalle condizioni in cui operavano le polizie sotto il neo-assolutismo preunitario³.

Il regime fascista abbandonerà addirittura gli scrupoli garantisti, a favore di uno spiccato uso propagandistico dell'informazione di Stato e di un opprimente controllo censorio e poliziesco, a cui l'attività informativa verrà più strettamente subordinata. Tali scelte saranno legittimate in nome dell'unità e della potenza della nazione, della sicurezza dello Stato, nonché della salvaguardia del capo del governo che quei valori pretende di impersonare. La transizione democratica che si realizza formalmente nel triennio post-bellico richiederà infine tempi lunghi affinché ordinamenti e prassi di governo assorbano in profondità i nuovi principi,

² M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, pp. 487-551, p. 487. Cfr. inoltre, a titolo esemplificativo, i saggi raccolti in *Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. La tutela del cittadino*, vol. II, *La pubblica sicurezza*, a cura di P. Barile, Vicenza, Neri Pozza, 1967, e l'aggiornamento storiografico S. Mori, *Sicurezza pubblica, diritti (all. B)*, in «Storia, amministrazione, costituzione», 23, 2015, *150° dell'unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248)*, pp. 131-178. Il rapporto fra emergenza e trasformazioni amministrative è indagato con ampia casistica in *Per una ricognizione degli "stati d'eccezione". Emergenze, ordine pubblico e apparati di polizia in Europa: le esperienze nazionali (secc. XVII-XIX)*, a cura di E. Pelleriti, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

³ A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, in «Enciclopedia del diritto», 34, 1985, pp. 120-158, pp. 126, 128. Non sono mancate posizioni più critiche, che hanno rilevato la «latente illegittimità della polizia» rispetto al paradigma dello Stato di diritto: cfr. L. Ferrajoli, *Il sotto-sistema penale di polizia*, in Id., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 1996³, pp. 795-843, p. 798.

adottando efficaci misure di espulsione del virus autoritario anche sul versante dell'informazione, non senza linee di continuità ardue da superare.

I contributi dedicati in questo volume all'età liberale esaminano la tematica dell'informare da varie angolature, consentendo di mettere a fuoco la relazione fra pubblici poteri, informazione e cittadini a partire dalle attività concrete in cui essa si esplica, ciascuna con specifici fini, metodi, attori, quadro giuridico. Questo variegato scenario sollecita alcune riflessioni sui modi in cui l'informazione viene prodotta e fruita, tenendo presenti come termini orientativi del discorso i due criteri dell'efficacia rispetto ai fini che l'istituzione di volta in volta si propone nell'esercitare la sua funzione epistemica e della correttezza delle sue operazioni rispetto ai requisiti generali di pubblicità, legalità e affidabilità⁴.

In generale è lecito assumere che l'informazione al servizio dello Stato possa inclinare tanto verso la funzione cognitiva, intesa a massimizzare l'obiettività delle proprie decisioni, quanto verso la performativa, orientata a incidere sull'opinione pubblica. Le due funzioni hanno ovviamente statuti differenti, essendo la prima regolata nel quadro del metodo scientifico, la seconda improntata dalle priorità che presiedono alla comunicazione politica. Ma non sarà possibile considerare la prima completamente libera dall'ideologia e la seconda priva di vincoli di realtà. Ciò considerato, è inopportuno distinguere rigidamente fra funzione cognitiva e performativa, e realistico invece ammettere una commistione delle due a dosaggio variabile. La storiografia di matrice culturalista ha da parte sua reimpostato la questione, rivendicando alle stesse categorie scientifiche, in quanto portatrici di forme mentali, la capacità di costruire rappresentazioni della realtà, destinate a loro volta a condizionare le scelte politiche⁵. Come che sia, l'informazione non potrà esaurirsi nella dimensione tecnica e burocratica interna, ma avrà a che fare con le manifestazioni del potere.

Le vie per le quali questo patrimonio di conoscenza viene costruito dallo Stato pongono, come si diceva, rilevanti problemi costituzionali in relazione alle garanzie di trasparenza e di legalità che questi processi devono dare all'intera comunità politica, minoranze e fasce marginali incluse, come a ogni suo singolo componente.

⁴ Sui parametri di efficacia e correttezza prendo spunto da R. Cornelli, *Polizia e democrazie. Argomenti per un'agenda di ricerca*, in «Criminalia. Annuario di scienze penalistiche», 2015, pp. 139-163, che tiene proficuamente insieme profili giuridici, condotte operative e orizzonti culturali.

⁵ La tesi è sviluppata da S. Patriarca, *Numbers and nationhood. Writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 4 ss.

Ciò significa che il quadro istituzionale entro il quale si svolgono i servizi informativi sarà fondamentale per la correttezza, oltre che per l'efficacia. Un'ultima questione riguarda la pubblicità dell'informazione, da cui consegue la sua fruibilità da parte del pubblico e la possibilità di verificarla (o meglio di falsificarla). Al polo opposto sta la segretezza, che può caratterizzare sia l'opacità dei processi di produzione, sia la riserva della risorsa a una cerchia limitata di attori, e che esalterà unilateralmente il potere di chi ne dispone a scapito di chi ne è escluso. Un tema che in ultima analisi si lega a quello dei fini politici dell'attività informativa.

L'esercizio dei pubblici poteri presuppone sempre l'accertamento di situazioni di fatto: l'attività conoscitiva è pertanto del tutto pervasiva e solleva problemi complessi⁶. Qui selezioneremo solo alcuni ambiti, a partire dall'elenco proposto dai saggi sull'età liberale.

L'informazione che si attesta più precocemente come tratto distintivo della statualità del XIX secolo è la statistica. Essa è deputata a produrre dati sui fenomeni sociali misurabili, che possano essere di interesse per lo Stato perché funzionali alla definizione delle politiche. Questa disciplina, che si impone dopo la rivoluzione in Francia, può essere considerata come la versione moderna dell'antica scienza di polizia, intesa come «omnicomprensiva disciplina dei fini sociali», ma convertita da «scienza dell'amministrazione» a «scienza per l'amministrazione»⁷. Nel contesto rivoluzionario e napoleonico la statistica compensava i profili sostanzialmente autoritari del governo, oggettivando, grazie al metodo scientifico, bisogni e interessi sociali e così rendendo l'azione statuale sindacabile rispetto al raggiungimento dei suoi fini. L'informazione statistica era la premessa epistemica necessaria alla progettazione amministrativa, ma anche uno strumento di legittimazione dell'intervento unilaterale del potere sulla società. Essa infatti surrogava l'*agency* democratica in un contesto di fragilità delle istituzioni rappresentative, insufficienti a mobilitare politicamente gli interessi sociali⁸.

Con la Restaurazione la statistica, sia pure in via di ulteriore sviluppo, perde slancio politico rispetto all'età francese, accantonando la progettualità per fornire piuttosto un supporto cognitivo alle scelte difensive dei governi e per certifica-

⁶ F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, Università di Torino, 1967, pp. 7-9.

⁷ F. Sofia, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma, Carucci, 1988, pp. 9-10.

⁸ Lo spunto viene dalla riflessione di Melchiorre Gioia richiamata ivi, p. 318.

re l'esistente allo scopo di guadagnare consenso⁹. Se ne pretende la neutralità: l'esposizione dei risultati dovrà contenersi «nei limiti propri della statistica, ossia presentando i semplici dati quali attualmente risultano senza aggiungere alcun ragionamento»¹⁰. In reazione le indagini si privatizzano e, pur attenendosi formalmente all'approccio descrittivo, di fatto mirano criticamente a rilanciare uno stile amministrativo orientato al progresso, a partire da una base informativa razionalizzata¹¹. Dopo la crisi del '48 la disciplina prenderà effettivamente quota come strumento di mediazione tecnocratica fra volontà assolutistica e istanze delle élites sociali¹².

Nello Stato liberale, ovvero con istituzioni rappresentative certamente non «larghe e forti» come promesso dallo Statuto, ma senz'altro più incisive che in tutte le esperienze precedenti, la statistica perde quel peso specifico e diventa ausiliaria¹³. Se essa si tecnicizza, non abbandona però la sua natura partigiana. I servizi statistici infatti vengono affidati a un'articolazione del Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio (Maic), il più vocato alla trasformazione, sotto «l'alta direzione e il controllo supremo» di una Giunta centrale, poi di un Consiglio superiore di statistica¹⁴. Nominato su proposta governativa, esso integrava la componente esperta di estrazione accademica, la componente politica, data dal ministro dell'agricoltura e dai delegati degli altri ministeri, e

⁹ M. Berengo, *Antonio Quadri e le statistiche venete della Restaurazione*, in *Studi veneti offerti a Gaetano Cozzi*, Venezia, Il Cardo, 1992, pp. 391-408; inoltre, sebbene con evoluzione più accentuata, S. Montaldo, *La statistica nel Regno di Sardegna (1814-1860)*, in «Rivista storica italiana», 2, 2013, pp. 353-396. Di diverso avviso S. Patriarca, *Numbers and nationhood*, cit., p. 86.

¹⁰ Parole del capo dell'ufficio di polizia e censura imperiale Joseph von Sedlnitzky, in M. Berengo, *Antonio Quadri*, cit., p. 406.

¹¹ Cfr. G.D. Romagnosi, *Questioni sull'ordinamento delle statistiche*, in «Annali Universali di Statistica», XIV, 42, 1827, pp. 281 ss. Un esempio è C. Correnti, *Indicazioni storiche e statistiche sulla provincia di Bergamo*, ivi, 1844 (serie 2, vol. I, ff. 241 e 242). Ma tutta la rivista esprimeva questa linea. Sulla «statistica di opposizione» nel contesto risorgimentale, S. Patriarca, *Numbers and nationhood*, cit., p. 3, pp. 122 ss.

¹² G. Favero, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in *Storia d'Italia. Annali 26. Scienze e cultura dell'Italia unita*, a cura di F. Cassata – C. Pogliano, Torino, Einaudi, 2011, pp. 705 ss.

¹³ Cfr. il principale studio di riferimento: D. Marucco, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 59. Inoltre, M. Soresina, *Conoscere per amministrare: Luigi Bodio. Statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2001.

¹⁴ Relazione del ministro dell'Interno Crispi (10 febbraio 1878), che propone l'istituzione della Direzione generale di statistica, dopo il temporaneo scioglimento del Maic, in «Annali di statistica», II, 1, 1878, pp. 1 ss., p. 7.

quella amministrativa rappresentata dal direttore del servizio. Così organizzato, dava «il suo parere circa gli oggetti delle inchieste statistiche da intraprendersi dalle amministrazione dello Stato e circa i metodi più opportuni per eseguirle»¹⁵. Sotto questa supervisione la Divisione o Direzione generale di statistica restava pur sempre incardinata nel Ministero, per cui in ultima analisi il supporto informativo dell'azione di governo, chiamato altresì a soddisfare i bisogni informativi della collettività nazionale, era nel complesso interno al governo e omogeneo alla maggioranza politica. La «statistica ufficiale», locuzione ricorrente nelle fonti, era in altre parole una statistica ministeriale, funzionale all'indirizzo politico di legislatura. Cosicché molto dipendeva dall'orientamento prevalente.

Gli studi concordano sul fatto che il periodo d'oro dei servizi statistici del Regno sia da individuare negli anni Ottanta, quando il Maic divenne il centro di elaborazione di un progetto di sviluppo industriale e infrastrutturale sostenuto dall'intervento pubblico¹⁶. Le indagini conoscitive conobbero allora una significativa espansione dei campi studiati, non più limitati alla demografia, ma estesi all'economia e alla fenomenologia della questione sociale. La chiave dell'impresa, peraltro fallita nel breve periodo, stava nella saldatura fra la componente tecnica, cui spettava la produzione di un adeguato quadro informativo, e quella politica. Con Crispi alla presidenza del Consiglio il direttore di statistica Bodio si giovò di un accesso immediato al vertice del governo, in quanto ritenuto portatore di «un sapere funzionale all'esecutivo» in vista del cambiamento¹⁷.

In generale la parzialità, ovvero la natura prospettica, non necessariamente faziosa, del flusso informativo emerge con evidenza dalle fonti¹⁸. Ne sono un esempio interessante gli aggiornamenti di statistica elettorale pubblicati dal solito Ministero dell'agricoltura. La prima monografia azzardava considerazioni che entravano nel vivo dei criteri adottati dal sistema elettorale (dimensioni dei collegi, estensione del suffragio), evidenziando come essi influenzassero l'esercizio del voto e in ultima analisi la rappresentatività della Camera elettiva. L'anonimo redattore era consapevole del proprio «eccesso» interpretativo e in conclusione, pur schermendosi, rilanciava:

¹⁵ R. decreto 19 febbraio 1882, n. 655.

¹⁶ D. Marucco, *L'amministrazione della statistica*, cit., pp. 39 ss.; M. Soresina, *Conoscere per amministrare*, cit., p. 30.

¹⁷ Ivi, p. 41. Un esempio di questa «funzionalizzazione» dei dati a pp. 92-93.

¹⁸ Prendo questi qualificativi a prestito da F. Festuccia, *L'oggettività dell'informazione. Tra mito professionale e ideale regolativo*, Roma, Armando, 2010, p. 10 della prefazione di D. Antiseri.

non si addice in questo luogo introdurre discussioni teoretiche o politici apprezzamenti, circa i metodi raccomandati o già sperimentati per una più sincera rappresentanza delle minoranze (1); noi siamo paghi di avere con queste tavole di statistica elettorale fornito non ispregevole documento per la futura storia costituzionale italiana¹⁹.

La nota rinviava alla bibliografia fornita sullo scottante tema della rappresentanza delle minoranze nientemeno che dal «Bollettino dell'Associazione per lo studio della Rappresentanza proporzionale». Ebbene, questa curvatura politica piuttosto esplicita scomparve nell'aggiornamento successivo, che si limitò a un commento descrittivo²⁰. Fra le due puntate stava, si direbbe non per caso, la svolta elettorale del 1876 e il cambio di governo.

È noto che la maggiore riforma del servizio in parola si dovette al governo Mussolini, che nel 1926 sopprime la Divisione generale di Statistica, dipendente all'epoca dal Ministero dell'economia nazionale, e creò l'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, l'Istat, organismo autonomo con personalità giuridica, sganciato dai ministeri, ma non certo caratterizzato all'epoca da terzietà, visto che era posto «alle dirette dipendenze del Capo del Governo, Primo Ministro»²¹. I componenti del Consiglio superiore di statistica erano nominati dal re per un triennio, su proposta del capo del governo e del direttore dell'ente. Rispetto all'omologo precedente risultava ridimensionata la quota degli esperti, a favore di una nuova categoria, rappresentativa delle «maggiori organizzazioni sindacali». Un'operazione abile, che nella fase critica di costruzione del regime utilizzava la soluzione dell'amministrazione parallela per disimpegnare la principale attività informativa dello Stato dal partito, eliminando le mediazioni politiche più temibili e iniettando invece un fattore sociale e produttivo addomesticato nell'organo di controllo a far da contrappeso agli esperti²².

¹⁹ S.n., *Prefazione*, in Maic, Ufficio centrale di statistica, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali degli anni 1861, 1865-66, 1867, 1870 e 1874*, Roma, Tip. Cenniniana, 1876, pp. III-XXVIII, p. XXVIII. L'autore era probabilmente Orazio Focardi, segretario della Giunta centrale di statistica.

²⁰ Maic, Divisione di statistica, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali degli anni 1861, 1865-66, 1867, 1870, 1874 e 1876*, Roma, Tip. Cenniniana, 1877.

²¹ L. 9 luglio 1926, n. 1162: *Riordinamento del servizio statistico*, art. 1.

²² Sull'amministrazione per enti pubblici nel fascismo, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 357 ss.; sul rapporto di Mussolini con l'Istat, *ivi*, p. 337.

Per chiudere su questo punto prendo spunto da alcune osservazioni ormai risalenti dello studioso di demografia storica Andrea Schiaffino²³. Avendone esperienza diretta per via della sua attività di ricerca, egli sottolineava il carattere sempre interpretativo delle classificazioni statistiche e si sorprendevo dell'ingenuità con cui i colleghi accademici assumevano i dati Istat come fedele riproduzione della realtà. Perché a lui viceversa pareva chiaro che «sul piano politico è certo che oggi come “centro di potere” è più importante l'Istat che un ministero!». E notava come lo stesso Istituto, dal dopoguerra, non avesse più reso noti i propri criteri tramite la pubblicazione dei verbali dell'organo supervisore. «Non è casuale il fatto che sul piano istituzionale tale organo sia sempre stato espressione dell'esecutivo senza alcun controllo del parlamento!». Una linea che, come si è visto, risaliva all'età liberale e che era sfociata nel riordinamento voluto da Mussolini al servizio del suo potere personale.

Negli anni Settanta la ricostruzione della storia dei servizi statistici dello Stato italiano era ancora da fare, a differenza di oggi. Resta comunque confermata l'evidenza del ruolo strategico dell'informazione e del suo insopprimibile spessore politico, anche con riferimento all'attività apparentemente più neutra, la produzione dei dati ufficiali sulla comunità nazionale. Bisognosa di ulteriori convalide sembra invece l'ipotesi, pur brillante, che siano le categorie statistiche stesse con il loro linguaggio a plasmare le visioni politiche.

Una seconda manifestazione pubblica dell'attività informativa era l'inchiesta, iniziativa straordinaria dettata dalla necessità di acquisire approfondita conoscenza di un contesto o di un problema meritevole di speciale attenzione. Per circoscrivere questo cenno alla sfera amministrativa, nella quale ci stiamo muovendo, escluderemo il campo delle inchieste parlamentari, che in età liberale rivestirono, oltre allo stretto scopo conoscitivo, la cruciale missione di testimoniare a un tempo la funzione di controllo parlamentare sul governo e di coinvolgere nei processi istituzionali l'opinione pubblica, che grazie alla pubblicazione degli esiti era ufficialmente informata, quale soggetto meritevole della massima considerazione in sede politica²⁴.

²³ Destinate allo storico Mario Mirri, esse sono state pubblicate, con introduzione, da A. Doveri, *Una lettera di Andrea Schiaffino: riflessioni su demografia, demografia storica, problemi e fonti del demografo*, in «Società e storia», 87, 2000, pp. 107-138, p. 129. A favore delle tesi di Schiaffino è poi intervenuto G. Levi, *Fra democrazia e antropologia: una lettera di Andrea Schiaffino*, in «Società e storia», 91, 2001, pp. 165-169.

²⁴ I. Stolzi, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia, 1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 39-55.

Nel campo del governo l'inchiesta poteva facilmente sollevare vibrante proteste che, eludendo le questioni di merito, si appigliavano a profili giuridici rilevanti in generale per il tema dell'attività informativa statale. Per ragioni di brevità mi limito a un esempio che considero illuminante: l'inchiesta sull'amministrazione comunale e provinciale di Napoli affidata dal governo Saracco a una commissione diretta da Giuseppe Saredo, all'epoca senatore e presidente del Consiglio di Stato²⁵. Il governo aveva agito dopo che era stato archiviato dalle Camere il progetto di un'inchiesta parlamentare. L'indagine, che evidenziò collusioni profonde fra settori del governo locale e criminalità organizzata, provocò già durante i lavori durissime critiche e denunce:

Da un lato i colpiti protestano, inveiscono, insultano nel modo più violento la Commissione, il suo presidente e l'opera sua, che dicono illegale, scorretta, maligna, ispirata a basse vendette; dall'altro quelli che si compiacciono della relazione [...] trovano tutto legittimo, tutto corretto, tutto vero, tutto buono, e danno addosso ai napoletani, ed elevano al cielo l'opera della Commissione [...]²⁶.

Questo il quadro che apriva l'intervento a caldo di Oreste Ranelletti, il quale offriva un parere giuridico *Sulla legalità dell'inchiesta di Napoli*. Il giurista respingeva le accuse di illegalità e in particolare quelle di violazione del principio di separazione dei poteri da parte del governo per invasione del campo di competenza legislativa o giudiziaria. Al contrario, egli riconosceva all'esecutivo piena facoltà di aprire inchieste in ambiti di propria competenza, qual era il controllo sui comuni. Inoltre rimarcava come i lavori avessero escluso l'impiego di strumenti coercitivi per acquisire le testimonianze, avvalendosi al contrario di oltre un migliaio di interviste rilasciate volontariamente dai cittadini. Ribadiva infine la natura esclusivamente informativa dell'iniziativa, priva degli intenti giudiziari che le venivano attribuiti dalle voci ostili. Queste premesse destinavano a suo dire all'insuccesso un'eventuale impugnazione degli atti per illegalità. Ranelletti avanzava invece una significativa critica di metodo, poiché riteneva scorretta la scelta di pubblicare le testimonianze senza che fossero state sottoposte al con-

²⁵ R. decreto 8 novembre 1900. Cfr. brevemente G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 158.

²⁶ O. Ranelletti, *Sulla legalità dell'inchiesta di Napoli*, in «La riforma sociale. Rassegna di scienze sociali e politiche», 11, 1901, pp. 1211-1221, citazione a p. 1211.

traddittorio di quanti fossero stati chiamati in causa. Anzi, in chiusura lasciava cadere un'allusione all'inopportunità della stessa pubblicazione degli esiti.

Una vicenda che esemplifica in modo lampante le implicazioni costituzionali dell'inchiesta amministrativa, attività che pure si qualificava come meramente informativa. Essa segnala altresì la delicatezza delle questioni di metodo, l'ambivalenza sul tema della pubblicità e in ultima analisi lo spessore politico di operazioni di questo tipo, soprattutto se promosse dall'angolatura parziale del governo.

In quali altri settori dell'attività statale l'informazione gioca un ruolo cruciale? Per richiamare quelli catalogati dai saggi qui dedicati all'età liberale, possiamo elencare la pubblica sicurezza in quanto finalizzata alla tutela dell'ordine politico e alla prevenzione del crimine, l'indagine giudiziaria, l'*intelligence* rivolta ad assicurare dai nemici politici interni ed esterni, lo spionaggio militare²⁷. Attività differenziate che già verso la fine del XIX secolo tendevano a specializzarsi, ma comunque accomunate dal controverso posizionamento fra le due polarità di pubblicità e segretezza, di legalità e discrezionalità.

Lungo questi assi infatti mutano sensibilmente sia i metodi dell'informazione, sia la sua ricaduta sui rapporti fra governo e cittadini. In un ipotetico quadrante cartesiano, si collocava verso il massimo di visibilità e di legalità il ramo divenuto basilare dell'identificazione, che predisponeva un insieme di strumenti ormai necessari alla polizia di prevenzione. I sistemi di identificazione, per i quali la ricerca recente ha sviluppato molto interesse²⁸, hanno carattere tipicamente informativo. Per meglio dire, essi sono i più prossimi al significato etimologico del

²⁷ Lo spazio occupato dall'attività cognitiva in questi rami è ben evidenziato dalla ricognizione *Histoire des savoirs policiers in Europe (XVIII-XX^e siècle)*, éd. V. Denis, in «Revue d'Histoire des Sciences Humaines», 19, 2008. Sui protocolli operativi applicati nei contesti italiani pre e postunitari si possono vedere, specificamente sull'attività informativa, S. Mori, *Polizia e statualità nel primo Ottocento. L'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 171 ss.; L. Di Fiore, *Gli Invisibili. Polizia politica e agenti segreti nell'Ottocento borbonico*, Napoli, FedOAPress, 2018; P. Brunello, *Storie di anarchici e di spie: polizia e politica nell'Italia liberale*, Roma, Donzelli, 2009. Sullo spionaggio internazionale v. ora *Spies in European Culture (1815-1914). Representations, Networks, Practices*, eds. E. Abignente – L. Di Fiore, London, Bloomsbury, 2025.

²⁸ Alcuni titoli orientativi: G. Noiriel, *Introduction*, in *L'identification: genèse d'un travail d'État*, éd. G. Noiriel, Paris, Belin, 2007, pp. 3-26; I. About – V. Denis, *Histoire de l'identification des personnes*, Paris, La Découverte, 2010; L. Di Fiore, *Alla frontiera. Confini e documenti di identità nel Mezzogiorno continentale preunitario*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; *Procedure, metodi, strumenti per l'identificazione delle persone e per il controllo del territorio*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

lemma “informare” per la loro vocazione a “dare forma” ai soggetti individuali di una platea sociale che evolve verso caratteri di massa. Al potere non interessa conoscere tali soggetti in modo sostanziale, bensì renderli riconoscibili in base a una selezione di tratti ed eventualmente rintracciabili – oggi si direbbe “geo-localizzabili” – e se opportuno riclassificabili secondo categorie più specifiche.

In questa veste l’attività informativa si svolge alla luce, affidata in prima istanza ai poteri locali, i più manifesti ai cittadini e i meno severi. Essa obbliga ciascuno a uscire allo scoperto, indossando i tratti distintivi che interessano allo sguardo pubblico. Il documento, che deve accompagnare chiunque esca dalla propria zona di residenza, rende questa serie di informazioni sempre, e tassativamente, disponibile. Collocarsi nella legalità significa dunque cooperare, per quanto compete, a generare questo flusso di informazione finalizzato all’ordine sociale e alla sicurezza dello Stato. Sottrarsi al flusso, essere non-identificabili, situa al contrario nell’illegalità²⁹.

Collegato a questo dispositivo universale è il ramo, altrettanto fiorente, della registrazione, che produce schedari, cataloghi, registri e archivi di ogni genere. Se escludiamo il catasto nazionale dei beni fondiari, ancora in cantiere alla fine dell’età liberale, l’impresa più importante fu senz’altro l’anagrafe civile, avviata in alcune città fin dall’età napoleonica ed estesa sul piano nazionale nel corso dei decenni³⁰. Essa coordinava dati essenziali, individuando nominativamente le persone, la nascita, i vincoli familiari, la residenza. Questo schedario generale, per quanto parcellizzato, creava una base di conoscenza fondamentale per disciplinare l’esistenza giuridica di tutte le persone presenti sul territorio, giacché anche gli stranieri e i semplici domiciliati avevano i loro registri complementari.

Su tale terreno si radicavano le più varie classificazioni settoriali, fra cui rilevavano quelle indirizzate alla repressione del crimine e in misura crescente alla prevenzione e al controllo sociale³¹. La raccolta e l’organizzazione dei dati era

²⁹ I. About – V. Denis, *Histoire de l’identification*, cit., p. 53.

³⁰ A. Schiaffino, *Il “ruolo generale della popolazione” nell’esperienza storica del Regno Italiano*, in *Le fonti della demografia storica in Italia*, vol. I, Roma, Comitato italiano per lo studio dei problemi della popolazione, 1971, pp. 519-541; C. Lucrezio Monticelli, *La rivoluzione dello stato civile nella Roma napoleonica: dal sistema anagrafico religioso alla formazione di una burocrazia delle identificazioni personali*, in *Tra polizie e controllo del territorio: alla ricerca delle discontinuità*, a cura di L. Antonielli – S. Levati, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 291-305.

³¹ Cfr. qui il contributo di Carlo Bersani, che mostra come nei tardi anni Venti il regime fascista iniziasse a considerare l’ipotesi di sviluppare il sistema informativo di polizia politica sulla base stessa dell’anagrafe civile, ravvisando in ogni cittadino maggiorenne un potenziale sospetto.

indispensabile per la pubblica sicurezza, i cui operatori la aggiornavano costantemente con le informazioni ricavate direttamente dal proprio lavoro quotidiano. Come dichiarava un esperto, «mezzo potente, ausilio continuo e bussola del funzionario è l'archivio»³².

Pensiamo in primo luogo al casellario giudiziale e poi al progressivo allestimento di sistemi di schedatura delle persone sospette, la cui ideazione avrebbe fatto tutt'uno con la nascita dello Stato italiano³³. Un percorso che culminò negli ambiziosi progetti crispini: prima un Servizio di anagrafe statistica decentrato che avrebbe dovuto raccogliere addirittura le biografie di tutti i residenti, con possibilità di apporre cartellini distintivi per le categorie sospette, poi un Casellario antropometrico anagrafico, infine, dismessi i precedenti per la mole del lavoro, lo Schedario dei sovversivi³⁴. Il quale centralizzava la gestione delle schede biografiche dei sospetti, compilate con l'apporto degli uffici periferici. Avviato nel 1894, esso si trasformò nel ben più longevo Casellario politico centrale. Ebbene, gli studi hanno rimarcato sia il livello di riservatezza che circondò la costruzione di quella banca dati, sia la prassi di occultamento e di distruzione dei fascicoli personali più antichi e dello stesso carteggio d'ufficio in materia³⁵. In particolare è degno di nota che l'istituzione del Casellario, nel 1896, avvenisse in forza di una circolare interna.

Questi strumenti, utilizzati a scopo preventivo, repressivo e statistico, avevano carattere riservato e ciò implicava una custodia affidabile e un'accessibilità molto limitata. È questo un tema che meriterebbe un esame più puntuale. Qui possiamo solo richiamare l'attenzione sul carattere tendenzialmente "proprietaario" di buona parte dell'informazione prodotta dal soggetto statale, in potenziale tensione con la sua missione pubblica. In altre parole, si può ipotizzare un circuito per cui lo Stato, legittimato dal consenso, si costituisce in agenzia informativa ad alta efficienza per la sicurezza della collettività e propria, produce un'informazione sempre più strutturata che fa luce su attività illegali e tendenzialmente clandestine, riservando all'esecutivo un controllo del tutto unilaterale

³² G. Alongi, *Polizia e delinquenza in Italia*, Roma, Cecchini, 1887², p. 47.

³³ F. Benigno, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra 1859-1878*, Torino, Einaudi, 2015, a proposito di un «Dizionario dei sospetti» introdotto a Napoli dopo la caduta del governo borbonico.

³⁴ G. Tosatti, *Il Ministero degli Interni: le origini del casellario politico centrale*, in *Le riforme crispine*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 447-485, pp. 454 ss. su questi punti.

³⁵ Ivi, pp. 462, 465.

su quella massa di dati. È inoltre degno di nota che all'interno degli stessi apparati di polizia, organizzati secondo criteri fortemente gerarchici, i flussi informativi avessero, e abbiano ancora oggi, una prevalente direzione *bottom-up*, per cui gli uffici periferici, che ne producono i maggiori volumi, sono viceversa destinatari di quote assai ristrette di dati provenienti dall'alto, poiché la completa accessibilità viene circoscritta alle fasce alte della gerarchia³⁶. Cosicché il controllo sull'informazione risulta molto limitato anche all'interno dei corpi.

Alimentare questi sistemi informativi riservati richiedeva di attivare strutture investigative non estemporanee, come avveniva ancora per lo più nella prima metà dell'Ottocento, ma organizzate in via permanente e affidate anche a personale interno specializzato³⁷. Esse dovevano non solo coordinare l'azione dei poliziotti stipendiati impegnati nelle indagini e le schiere degli informatori mercenari, ma mettere in campo investigatori professionali. I progressi in questo senso furono tuttavia piuttosto timidi, per la difficoltà di individuare personale adatto, di formarlo e forse anche di retribuirlo, nonché per una visione generalista e polivalente dell'attività poliziesca che prevalse a lungo nella cultura di questo ramo amministrativo.

Le attività investigative di ogni genere producevano almeno parte dell'informazione operando sotto copertura, per vincere la renitenza del soggetto passivo a farsi conoscere: «la polizia, specialmente in fatto di scoperta di reati, ha d'uopo di ricorrere a stratagemmi, a ripieghi, a travestimenti»³⁸. Tanto la sfera della prevenzione, quanto quella della repressione o dell'emergenza securitaria e bellica ponevano infatti un problema di irreperibilità o di opacità dell'oggetto, che tanto si accentuava quanto persecutorio diventava l'approccio praticato dall'autorità, come nel caso della dissidenza politica. Un esempio sono le procedure allestite per fronteggiare il terrorismo anarchico a fine secolo, improntate a una vigilanza

³⁶ F. Carrer – G. Dionisi, *La valutazione dell'attività di polizia*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 13.

³⁷ Cfr. gli auspici insoddisfatti di G. Alongi, *Polizia e delinquenza*, cit., p. 191. Si era partiti con la formazione di un certo numero di agenti ausiliari in borghese nel 1883 e con l'istituzione di un Ufficio riservato di pubblica sicurezza all'interno della Direzione generale di p.s. nel 1887 (G. Tosatti, *Storia della polizia. L'ordine pubblico in Italia dal 1861 a oggi*, Bologna, il Mulino, 2024, pp. 78, 82, per gli sviluppi p. 111).

³⁸ G. Alongi, *Polizia e delinquenza*, cit., p. 37. Cfr. anche P. Celli, *Della Polizia*, Milano, Pirola, 1880, p. 175.

maniacale e fuori misura: «Niente omicidi, niente bombe. Sorveglianza piuttosto: una sorveglianza muta e per lo più inavvertita, che produce segnalazioni, fotografie, rapporti, prospetti, schede, bollettini, registri, fascicoli, archivi; una raccolta di dati tanto più scrupolosa quanto più il loro significato sfugge»³⁹.

Questo tipo di informazione penetrante e minuziosa su individui o gruppi determinati viveva dunque di segretezza e ciò la rendeva un terreno particolarmente fertile per l'agire discrezionale. L'attivazione delle reti di informazione, che era ed è uno dei compiti focali dell'agente di polizia, richiede potere e mestiere, mentre tende a minimizzare la preoccupazione per la legalità a favore dell'efficacia⁴⁰. La discrezionalità è senza dubbio una condizione che appartiene per statuto alla polizia, che lavora in situazioni limite, di immediatezza e di emergenza, con notevoli margini di imprevedibilità⁴¹. Tanto che tali tratti persistono nelle democrazie mature: una misura di «legal lawlessness sembra essere, in effetti, parte costitutiva del lavoro di polizia e molto distante dagli standard democratici dell'*accountability* e della trasparenza amministrativa»⁴².

Nella tarda età liberale, ormai lontana dagli ideali risorgimentali e assillata dalle urgenze della questione sociale e dell'eversione internazionale, la dottrina giuridica italiana non aveva problemi ad ammettere quell'ampiezza di manovra in ragione dell'«interesse pubblico», fine che sovrastava i diritti soggettivi, tanto più che questi ultimi non erano altro che un effetto della volontà dello Stato⁴³. In nome dell'utilità collettiva, alla polizia di sicurezza doveva essere consentito «un certo apprezzamento, cioè un potere discrezionale» nello svolgimento delle sue attività di prevenzione, comprese quelle di «osservazione». Le esigenze di tutela di quanti fossero sottoposti alle indagini conoscitive della polizia non erano assenti dal discorso, ma si consideravano soddisfatte dalla presenza di un «controllo parlamentare», che poteva mobilitarsi contro eventuali arbitri dell'autorità di polizia, e in secondo luogo dalla responsabilizzazione etica del personale tramite gli strumenti della selezione e

³⁹ P. Brunello, *Storie di anarchici e di spie*, cit., p. XI. Più pacata la lettura di G. Tosatti, *Storia della polizia*, cit., p. 106.

⁴⁰ Cfr. per esempio le testimonianze raccolte, sia pure con riferimento a contesti contemporanei, da S. Palidda, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000, pp. 103-111.

⁴¹ P. Virga, *La potestà di polizia*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 41 ss.

⁴² R. Cornelli, *Polizia e democrazie*, cit., pp. 142, 153.

⁴³ O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 205-252, 257 *passim*.

della formazione⁴⁴. Soltanto la terza e ultima strada può però essere considerata, e a fatica, alla portata del cittadino: l'impugnazione davanti all'autorità giudiziaria dell'atto che avesse varcato un confine tracciato dalla legge. Solo questo poteva segnare il limite dell'attività di polizia quale che fosse, compresa quella di carattere informativo. Tale interpretazione bastava a convalidare l'ipotesi alternativa: l'assenza di vincoli legislativi non avrebbe potuto privare lo Stato del proprio diritto di difendere «nel modo che riterrà conveniente, nei limiti suddetti, la propria esistenza e funzione, la pace, la sicurezza, i beni dei cittadini».

Questi assunti teorici, nella loro disarmante circolarità, aiutano a chiarire perché la legislazione in materia di pubblica sicurezza rimanesse assai contenuta, mentre ancora, con pochi passi avanti, si preferiva regolare l'azione poliziesca tramite norme di secondo livello, circolari interne e ordini *ad hoc*, che consentivano maggiore flessibilità nelle pratiche e circoscrivevano la responsabilità penale⁴⁵. L'attività informativa di carattere investigativo si collocava pertanto nel quadrante cartesiano occupato dai valori massimi di opacità e di indeterminatezza della condotta. Il che non significava necessariamente illegalità, ma conferiva all'informazione stessa, quanto alla sua produzione e al suo utilizzo, un carattere più unilaterale, meno controllabile e ancor meno fruibile. Conoscenze ottenute illegalmente o comunque in modi non pubblicizzabili, per esempio, producevano saperi informali che non potevano essere fatti valere direttamente in giudizio⁴⁶. Il parametro di valutazione in quel caso stava tutto dalla parte dell'efficacia⁴⁷.

Le attività investigative e di spionaggio ponevano senz'altro problemi importanti sotto il profilo epistemologico. Alcune difficoltà erano condivise con la statistica, ma qui il tema si presentava in scala maggiore perché buona parte dei processi cognitivi era regolata del tutto empiricamente. Era solo ad alti livelli infatti che all'interno degli apparati in discorso si realizzava una contaminazione fra discipline scientifiche e prassi, per affinare le tecniche e renderle più rigorose, oltre che più efficaci. Verso la fine del secolo il metodo scientifico iniziava senz'altro a penetrare nelle attività informative di polizia, tramite l'esposizione

⁴⁴ Ivi, p. 360.

⁴⁵ A. Chiappetti, *L'attività di polizia: aspetti storici e dogmatici*, Padova, CEDAM, 1973, p. 146.

⁴⁶ S. Palidda, *Polizia postmoderna*, cit., p. 104.

⁴⁷ Cfr. quanto dichiarava l'agente Cappa in *Trentadue anni di servizio nella polizia italiana. Memorie del maggiore cav. Domenico Cappa, ex-comandante delle Guardie di P.S. di Milano*, a cura di G. Arrighi, Milano, Dumolard, 1892, pp. 193-207.

del personale direttivo alla psichiatria, alla medicina legale, alle scienze sociali, all'impiego di tecniche di precisione⁴⁸. C'era tuttavia una frattura all'interno del corpo, essendo questo bagaglio culturale riservato a una piccola cerchia, mentre la gran parte del personale era guidata da saperi esclusivamente pratici, il cui carattere esperienziale era anzi orgogliosamente rivendicato⁴⁹.

Ciò enfatizzava il problema più generale che investe l'informare, inteso come la messa in forma di un oggetto o di un fatto reale in vista della sua acquisizione alla sfera della conoscenza. Stiamo parlando sostanzialmente di atti classificatori che ancora una volta si muovevano fra realtà e l'ideologia e che come tali avevano esiti in parte predeterminati. I criteri di interpretazione della realtà in termini di ordine e di sicurezza sarebbero dovuti derivare dalle norme codificate, ma nel concreto poliziotti e gli altri attori preposti alla raccolta di informazioni si regolavano diversamente. «La “cultura dello sguardo”, come si dice in Germania, corrisponde innanzitutto alle categorizzazioni professionali e anche sociali che l'operatore di polizia ha adottato»⁵⁰. In presenza di norme plurime, generiche, mutevoli e di incerta lettura, in sede investigativa «l'operatività sarà piuttosto sulle categorizzazioni dominanti e legittimata a posteriori attraverso l'individuazione della norma corrispondente».

Le domande che guidano le inchieste, veicolando accenti, inclusioni ed esclusioni, orientano la raccolta dei dati e la loro formulazione anche a livello linguistico, cosicché la ricerca tenderà in qualche misura a soddisfare le aspettative iniziali, con il doppio effetto del consolidamento dei presupposti e del rischio di un'eccessiva povertà delle acquisizioni in termini di conoscenza⁵¹. Questo circuito poco virtuoso potrà peraltro interrompersi per l'intervento di vari fattori: innanzitutto una valutazione sostanziale, realmente riferita all'interesse pubblico, e non solo formale dell'efficacia della propria azione conoscitiva; poi l'applicazione di metodi di falsificazione delle informazioni, orientati a saggiarne maggiormente l'affidabilità; inoltre, sul piano organizzativo, l'attivazione di forme di collegialità, di contesti plurali

⁴⁸ G. Alongi, *Polizia e delinquenza*, cit., p. 39.

⁴⁹ A. Bondi, *Memorie di un Questore (25 anni nella polizia italiana)*, Milano, Mondaini, 1913² (1910), pp. 312-313. V. anche l'approccio ingenuo dei funzionari di polizia giudiziaria documentato in questo volume da F. Ricci.

⁵⁰ S. Palidda, *Polizia postmoderna*, cit., p. 104.

⁵¹ Sulla forza dei modelli che strutturano l'organizzazione delle informazioni cfr. A. Dilemmi, *Schedare gli italiani. Polizia e sorveglianza del dissenso politico: Verona 1894-1963*, Verona, Cierre, 2013.

adatti al controllo reciproco, con responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti; infine sistemi efficienti di coordinamento delle notizie. A questo proposito, va considerata la difficoltà di gestire grandi basi di dati a livello centralizzato in un secolo che conquistò solo tardivamente il telegrafo, il telefono e la macchina da scrivere e che si avvaleva di molto personale debolmente alfabetizzato. Il carente funzionamento o l'assenza di tali sistemi potevano comportare un insufficiente metabolismo dell'informazione che veniva prodotta⁵². Ciò si verificava talvolta anche quando lo scenario da studiare era particolarmente complesso: la massa delle informazioni e la molteplicità dei nodi accentuava la difficoltà degli operatori a formulare sintesi interpretative efficaci, capaci di tenere insieme i vari piani.

Gli studi, inclusi gli approfondimenti dedicati in questo volume all'età liberale, segnalano altresì l'impatto di fattori di natura istituzionale, che influenzavano i processi di costruzione dell'informazione. Per richiamarli velocemente, essi riguardavano in primo luogo l'impostazione gerarchica, che incideva talora sollecitando più informazione, talaltra frapponendo filtri selettivi interni, che andavano dalla ottusità accidentale agli occultamenti intenzionali, alla compiacenza verso il governo, alla produzione di false notizie per depistare l'opinione pubblica⁵³. Per cui poteva accadere che un sistema di *intelligence* fallisse clamorosamente nel valutare i contesti, come accadde nel '48 un po' in tutta l'Europa continentale⁵⁴, o che in situazioni di emergenza naturale l'informazione, pur esistente, non fosse adeguatamente recepita⁵⁵. In secondo luogo, l'esistenza di conflitti fra istituzioni condizionava fortemente la circolazione dei dati, con effetti frenanti⁵⁶. Altrettanto cruciali erano gli intoppi lungo le filiere centro-periferia, per le quali in condizioni normali avrebbero dovuto scorrere copiosi flussi informativi⁵⁷.

⁵² Cfr. F. Carrer – G. Dionisi, *La valutazione*, cit., p. 13.

⁵³ Indicative le evidenze portate in questo volume da E.G. Faraci sulla repressione del fenomeno mafioso nella Sicilia post-unitaria.

⁵⁴ C. Emsley, *La polizia politica e gli stati nazionali in Europa nel XIX secolo*, in *Criminalità, giustizia penale e ordine pubblico nell'Europa moderna*, a cura di L. Cajani, Milano, Unicopli, 1997, pp. 199-229, p. 215.

⁵⁵ La gestione istituzionale dell'informazione in situazioni storiche di emergenza è ancora da approfondire. Il tema è assente dal recente B. van Bavel – D.R. Curtis – J. Dijkman – M. Hannaford – M. de Keyser – E. van Onacker – T. Soens, *Disasters and History. The Vulnerability and Resilience of Past Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

⁵⁶ Lo dimostra ancora il contributo di E. Faraci che vede confliggere le viste garantiste della magistratura con quelle più orientate alla repressione della polizia.

⁵⁷ Il punto è sollevato ivi e nel lavoro di F. Ricci.

Un ulteriore fattore di complicazione dei percorsi cognitivi, ma certamente di non minore importanza, era la condotta dei soggetti studiati, mai solo passivi e piuttosto propensi a rendersi attori dei processi⁵⁸. Operando per propri fini, essi si impossessavano del linguaggio degli investigatori, dissimulavano, contrastavano o manipolavano l'informazione che li riguardava, con effetti distorsivi che non sempre erano correttamente valutati dalle autorità. Ciò valeva ovviamente per il mondo criminale e quello della dissidenza politica, ma anche per la società di maggioranza, i cui individui interagivano con le operazioni conoscitive delle istituzioni prestandosi a gradi molto variabili di cooperazione.

Da ultimo mi preme riprendere la questione del ruolo dell'informazione nelle decisioni: a prescindere dalla sua aderenza ai fenomeni, l'informazione, producendo rappresentazioni della realtà che portano già in sé un'interpretazione, può giocare un ruolo determinante, indirizzando le deliberazioni verso approdi non previsti e talora sganciati dall'orientamento individuale del decisore⁵⁹. Questo accade tuttavia non per effetto di una singola informazione, ma per l'instaurarsi di nuove tendenze interpretative generali, che rimodellano le categorie impiegate da chi articola la conoscenza e la veicola ai decisori. Se non vogliamo parlare di ideologia, dobbiamo accettare che una componente politica legata alla contingenza, possiamo chiamarla opinione pubblica, non sia mai assente dai processi informativi.

⁵⁸ V. ancora la vicenda dell'inchiesta Saracco su Napoli.

⁵⁹ Lo mostra bene in queste pagine il contributo di G. Astuto sullo scioglimento dei Fasci siciliani da parte di Crispi.

ELENA GAETANA FARACI

*La mafia in Sicilia dopo l'unificazione.
Il procuratore Diego Tajani,
il ministero di Grazia e Giustizia e le autorità locali*

1. *Politica e magistratura in Sicilia dopo l'unificazione*

Gli studi sulla magistratura e sulla mafia hanno conosciuto nel secondo dopoguerra un notevole balzo in avanti. Ai contributi degli storici della Sicilia postunitaria (Paolo Alatri, Giuseppe Giarrizzo, Salvatore Lupo, Paolo Pezzino), che hanno indagato sul rapporto tra politica e mafia, si sommano le ricerche di storia della magistratura (in particolare Pietro Saraceno e Antonella Meniconi)¹. In precedenti lavori ho ricostruito l'attività della magistratura in Sicilia e i suoi rapporti con la politica nei primi decenni post-unitari. Da questi emergono alcuni elementi utili per le considerazioni che svolgo in questo saggio².

Sin dall'unificazione, la Sicilia, per la sua riottosità nei confronti del governo, costituì una spina nel fianco delle autorità politiche. Emarginati i democratici, che pure avevano svolto un ruolo fondamentale durante l'impresa garibaldina, i moderati si trovarono a operare in una realtà poco conosciuta e ostile. A raffor-

Abbreviazioni: ACS = Archivio Centrale dello Stato, Roma; ASP = Archivio Provinciale di Stato, Palermo; AP = Atti parlamentari; CD = Camera dei deputati; MIG = Ministero dell'Interno Gabinetto; MGG = Ministero di Grazia e Giustizia; MAP = Miscellanea Affari Penali; PG = Prefettura Gabinetto; PS = Pubblica Sicurezza; b. = busta.

¹ P. Alatri, *Lotte politiche in Sicilia sotto il governo della Destra storica (1866-1874)*, Torino, Einaudi, 1954; G. Giarrizzo, *Introduzione*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia*, a cura di M. Aymard – G. Giarrizzo, Torino, Einaudi, 1987, pp. XIX ss.; S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai nostri giorni*, Roma, Donzelli, 1993; P. Pezzino, *La congiura dei pugnalatori. Un caso politico-giudiziario alle origini della mafia*, Venezia, Marsilio, 1992; P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1970; A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, il Mulino, 2013.

² Cfr. E.G. Faraci, *Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 19, 2011, pp. 67-121.

zare il loro isolamento contribuirono le tensioni sociali, presenti in una realtà in trasformazione, e le difficili condizioni dell'ordine pubblico, che traevano origine dalla renitenza alla leva, dopo l'introduzione della coscrizione obbligatoria, e dalla presenza diffusa di un potere violento e criminale.

Di fronte a questa situazione, i governi della Destra storica non tennero una coerente linea di condotta, oscillando tra tentazioni autoritarie e rispetto del principio di legalità, per la cui difesa, in determinati momenti, un contributo decisivo venne dalla magistratura. Proprio sulla gestione dell'ordine pubblico si manifestarono i primi contrasti tra magistrati e funzionari politici. I primi denunciavano le pratiche illecite dei secondi come il fermo e il mantenimento di individui in carcere senza l'autorizzazione dei giudici, mentre i secondi accusavano la magistratura di comportamenti eccessivamente garantisti³.

Frequenti furono anche gli accordi tra autorità politiche e magistratura nell'applicazione delle scelte repressive. Durante l'istruttoria sull'accoltellamento di dodici persone, che aveva avuto luogo a Palermo la sera fra il 2 e il 3 ottobre 1862, la procura e la questura coinvolsero nella repressione tutte le opposizioni politiche. Il procedimento giudiziario, sgonfiato le accuse nei confronti dei democratici, arrivò in Parlamento a seguito dell'incriminazione del capo dei moderati palermitani, il senatore Romualdo Trigona, principe di Sant'Elia. A questo punto l'inchiesta fu accantonata con il consenso della magistratura, che, seppure incerta, aveva fino ad allora approvato i metodi, repressivi e discutibili, del questore Giovanni Bolis⁴.

Trasferiti nel Settentrione i magistrati coinvolti nella vicenda giudiziaria, il governo nominò alla guida della Corte di appello due siciliani: il procuratore Giovanni Maurigi, per un breve periodo, e poi il procuratore Giovanni Interdonato. Erano chiamati ad amministrare e a controllare la gestione militare dell'ordine pubblico, inaugurata prima con la dichiarazione dello stato d'assedio dopo la tragica spedizione garibaldina del 1862 e poi con le campagne condotte dal generale Giuseppe Govone contro la renitenza. Il procuratore Interdonato, in particolare, ricercò l'accordo tra magistratura e autorità politiche e militari, perché, a suo avviso, in un regime liberale, un conflitto tra questi

³ L. Riall, *La Sicilia e l'unificazione italiana. Politica liberale e potere locale (1815-1866)*, Torino, Einaudi, 2004; E.G. Faraci, *I prefetti della Destra storica. Le politiche dell'ordine pubblico in provincia di Palermo (1862-1874)*, Acireale-Roma, Bonanno, 2013.

⁴ Si vedano le ricostruzioni di L. Sciascia, *I pugnatori*, Torino, Einaudi, 1976 e P. Pezzino, *La congiura dei pugnatori*, cit.

poteri sarebbe stato «sinonimo di anarchia governativa, colpa e delitto, non indipendenza e dignità»⁵.

Agli inizi del 1865, peggiorate le condizioni dell'ordine pubblico, il governo inviò a Palermo il prefetto Filippo Gualterio, futuro ministro dell'Interno. Interdonato approvò prima le operazioni militari, organizzate dal nuovo funzionario e dal generale Giacomo Medici, e poi, dopo la rivolta del 1866, la dichiarazione dello stato d'assedio e l'istituzione dei Tribunali militari. Durante questi eventi, il governo di Bettino Ricasoli oscillò tra repressione e ricerca del consenso. Un contributo nella direzione della legalità venne dalla magistratura e, soprattutto, dal procuratore generale, Giuseppe Borsani, che, subentrato a Interdonato dopo la sua morte, non aveva condiviso l'istituzione dei Tribunali militari, consigliando il governo a ripristinare la giustizia ordinaria⁶.

La Commissione parlamentare di inchiesta, nominata per capire le ragioni del moto, non formulò proposte precise sulla gestione dell'ordine pubblico. Durante le audizioni, la classe politica e la magistratura si erano divise sull'applicazione delle misure eccezionali, con la prima favorevole e la seconda schierata su posizioni diversificate. Alcuni magistrati (il vicepresidente e l'avvocato generale della Corte di cassazione di Palermo, Francesco Calcagno e Giovanni Maurigi) erano favorevoli all'adozione di qualche misura eccezionale, da costoro chiamata «legge speciale». Il presidente e il procuratore della Corte di appello, Salvatore De Luca e Borsani, sostenevano che solo le misure ordinarie avrebbero potuto assicurare la pacificazione del Paese. Borsani, in particolare, riteneva pericoloso il sistema della sicurezza pubblica «non essendovi a fidarsi troppo delle guardie campestri e dei militi a cavallo adoperati, gente corrotta»⁷.

Proprio il procuratore Borsani, durante la sua permanenza a Palermo, si differenziò dagli altri funzionari per la sua ferma convinzione nella difesa del principio di legalità contro la tendenza delle autorità politiche a calpestarlo con la giustificazione di mantenere l'ordine pubblico. Prima di lasciare Palermo, in una delle ultime relazioni al suo superiore, si domandava «se l'arbitrio che ottiene scusa e plauso alla podestà governativa in vista della salutare e benefica sua effi-

⁵ *Discorso per l'inaugurazione dell'anno giuridico 1865-66 letto dal procuratore generale del Re cav. Giovanni Interdonato*, Palermo, Stabilimento Lao, 1865, pp. 6-7.

⁶ Cfr. E.G. Faraci, *Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866*, cit.; D. Scarabelli, *Il sistema: la prima cooperazione tra Stato e mafia 1866-1875*, Roma, Aracne, 2016.

⁷ CD, *I moti di Palermo del 1866. Verbali della Commissione parlamentare di inchiesta*, a cura e con introduzione di M. Da Passano, Roma, CD Archivio storico, 1981, p. 166: Borsani.

cienza, non diventa delitto nelle stesse condizioni se parte dal potere giudiziario, organo com'è della legge»⁸.

2. Il procuratore Tajani contro le collusioni tra mafia e politica

Era inevitabile che sui temi della legalità esplodesse il conflitto tra magistrati e funzionari statali che raggiunse il punto più alto con la nomina del successore di Borsani, Diego Tajani. Il nuovo magistrato, secondo la definizione di Pietro Saraceno, rientrava nel «modello meridionale», caratterizzato dall'iniziale esercizio della professione forense, dalla persecuzione politica a opera dei borbonici e dall'immissione nella carriera giudiziaria fra il 1860 e il 1862 per l'apporto dato alla causa nazionale⁹.

Sin dal suo arrivo a Palermo nel 1868, Tajani avviò la famosa inchiesta sulle collusioni tra il questore Giuseppe Albanese e alcuni settori della criminalità. Dalle scrupolose indagini emergeva che il questore si serviva della mafia per il controllo dell'ordine pubblico, ordinando a tal fine degli omicidi con l'intento di eliminare i «tristi soggetti». Questa pratica risaliva al momento in cui, in provincia di Palermo, il prefetto Giacomo Medici fu chiamato a ristabilire l'ordine dopo la rivolta del 1866. Interrogato dai membri della Commissione parlamentare sulle condizioni dell'ordine pubblico, Albanese aveva esaltato i metodi di Salvatore Maniscalco, il famigerato ministro della polizia borbonica: «Sotto l'aspetto di pubblica sicurezza, [questi] amministrò con felici risultati – adoperando specialmente la minaccia della deportazione che faceva eseguire in Ustica; e interessando i Capi della *Mafia* a tutelare la sicurezza»¹⁰.

Il prefetto Medici e il questore Albanese, sin dal loro insediamento, utilizzavano le detenzioni arbitrarie di individui, anche se assolti dall'autorità giudiziaria. Di fronte alle resistenze di Tajani ad avallare queste procedure, Medici cominciò a denunciare, come scandalo, la scarcerazione di pericolosi delinquenti da parte della magistratura. Il 27 aprile 1869, il funzionario scrisse al ministro dell'Interno che la revoca da parte della magistratura del mandato di cattura nei confronti

⁸ ACS, MIG, Borsani al ministro di Grazia e Giustizia, Palermo, 23 gennaio 1868.

⁹ P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica*, cit., pp. 73 ss.

¹⁰ CD, *I moti di Palermo del 1866*, cit., p. 143: Albanese.

di alcuni noti fautori dei disordini del maggio 1865 e della rivolta del settembre 1866 aveva prodotto un danno grave alla tranquillità e alla moralità pubblica¹¹.

Medici, insomma, riteneva che il rispetto della legge, nelle particolari condizioni della provincia, avrebbe paralizzato il funzionamento della PS. Tajani, viceversa, non solo resistette alle illecite pressioni dell'autorità politica, ma cominciò a denunciare gli abusi al ministero di Grazia e Giustizia. In un rapporto del 25 ottobre 1869, letto nel famoso discorso parlamentare del 12 giugno 1875, il procuratore dava notizia sul salvacondotto illegalmente concesso dalla prefettura di Girgenti a una Guardia nazionale, rea di aver ucciso un soldato e ferite due persone imputate di omicidio volontario. «Il ministro intanto – scriveva il procuratore al Guardasigilli – converrà con me che il silenzio non può serbarsi di fronte a questi scandali, e che tanto l'interesse della giustizia, quanto il prestigio e il decoro dell'autorità giudiziaria esigono una riparazione, forse anche un'inchiesta»¹².

Il Guardasigilli (da poco si era insediato Paolo Onorato Vigliani) rispose che avrebbe informato il ministro dell'Interno, riconoscendo l'importanza della vicenda. Frattanto, un analogo incidente si registrò a Termini Imerese. Due malfattori accusati di stupro e di mancato omicidio, forniti di salvacondotto, si erano recati dinanzi alla casa degli offesi, dove si trovavano la stuprata e il padre ferito. I Carabinieri, avvertiti dal sindaco, procedettero all'arresto degli autori, ma dovettero recedere alla vista del salvacondotto, firmato dal sottoprefetto di Termini Imerese. Nel rapporto del 25 novembre 1869 al Guardasigilli, Tajani scrisse che quei fatti non erano isolati, «ma conseguenza di un *sistema* [corsivo mio], nel quale la morale e la giustizia non entravano in grandi dosi, un sistema che un giorno poté sembrare opportuno, e del quale oggi persona d'animo retto deve desiderare la modificazione»¹³.

Il procuratore parlava già, dopo il primo anno di permanenza a Palermo, dell'esistenza di un *sistema*. Il 27 dicembre 1869, però, il Guardasigilli chiuse la vicenda con la seguente risposta al procuratore: il ministro dell'Interno era del parere di non adottare un provvedimento di punizione, assicurando che sarebbero state fatte serie rimostranze al prefetto al fine di evitare che si ripetessero simili irregolarità¹⁴.

¹¹ ASP, PG, b. 16, Medici al ministro dell'Interno, Palermo, 27 aprile 1869.

¹² AP, CD, *Discussioni*, 12 giugno 1875, Tajani al Guardasigilli, Palermo, 25 ottobre 1869, p. 4140.

¹³ Ivi, Tajani al Guardasigilli, Palermo, 25 novembre 1869, p. 4141.

¹⁴ *Ibid.*

3. Il conflitto fra politica e magistratura

Le carte conservate presso il ministero di Grazia e Giustizia, e in particolare *Il Sunto delle principali note sulla vertenza Tajani-Albanese*, documentano il conflitto tra la procura e le autorità politiche. I primi segnali si evidenziarono con l'apparizione nella città di Palermo di uno scritto anonimo sull'operato del questore Albanese in materia di gestione dell'ordine pubblico. Tra i maggiori abusi spiccavano l'impiego della taglia, l'inserimento tra le guardie di PS di agenti borbonici e mafiosi, la detenzione arbitraria e il domicilio coatto senza le autorizzazioni previste dalla legge. L'anonimo auspicava la fine di tale sistema e l'inizio di una fase di stretta legalità con l'allontanamento del questore¹⁵. Frattanto l'avvocato Vincenzo Macaluso di Girgenti inviò alla Camera dei deputati e al Guardasigilli un reclamo a stampa in cui si narravano, in modo particolareggiato, gli abusi commessi dagli agenti di PS in Sicilia. Il senatore Giovanni De Falco, che allora era alla guida del ministero di Grazia e Giustizia, lo spedì subito al procuratore generale in Palermo per verificare e riferire sopra quei fatti e, trovati veri, per procedere secondo la legge¹⁶.

Tajani, ricevuto il memoriale dal suo superiore, rispose con due lunghi rapporti del 23 aprile e del 4 maggio 1871, nei quali sosteneva che alcuni di quei fatti erano veri e già soggetti a giudizio; altri erano dubbi e avrebbero formato oggetto di indagini e istruzioni; altri erano affatto falsi o esagerati¹⁷. Il 6 maggio, il Guardasigilli, acquisiti i rapporti del procuratore generale, li trasmise al collega dell'Interno, sostenendo che la condotta delle autorità politiche, «in mancanza di una legge che accordasse poteri eccezionali, era necessario fosse strettamente legale, anche per non creare conflitti con la magistratura»¹⁸. Il 13 maggio, il ministro dell'Interno segnalò al Medici gli addebiti mossi al questore Albanese e ad alcuni agenti di PS che avevano commesso abusi e illegalità¹⁹.

Il questore, di fronte a queste accuse, nel maggio 1871 presentò le dimissioni. Medici pensava di affidare la questura di Palermo a un magistrato che, per il suo ufficio e per la sua posizione, avrebbe potuto dare ai suoi atti maggiori garanzie

¹⁵ Anonimo, *La Sicurezza Pubblica nella città e circondario di Palermo*, Palermo, 1871 (5 aprile).

¹⁶ E.G. Faraci, *Il caso Tajani. Storie di magistrati nell'Italia liberale*, Acireale-Roma, Bonanno, 2013.

¹⁷ ACS, MGG, MAP, b. 25, Sunto delle principali note sulla vertenza Tajani-Albanese.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ ASP, PG, b. 25, Lanza a Medici, Firenze, 13 maggio 1871.

di legalità. Il Guardasigilli pensò di inviare Giovanni Ferro Luzzi, procuratore a Girgenti, il quale, conosciuta la situazione dell'ordine pubblico a Palermo, declinò l'invito, dopo aver avuto degli incontri con Tajani e con Medici. Quest'ultimo durante il colloquio – secondo il lungo rapporto inviato al ministero il 15 giugno 1871 – affermò che i mezzi adoperati dalla questura, fatta ragione dell'eccezionalità degli eventi avvenuti durante i moti anarchici del 1866, non differivano da quelli esistenti in altre province. Sostenne poi che era infondata e calunniosa l'accusa secondo la quale la questura avesse dei rapporti con i malfattori²⁰. Con una lettera inviata a Tajani e, per conoscenza, a Medici, il nuovo incaricato sostenne che «lo svolgimento delle conseguenze del sistema tenuto fin oggi dalla questura rendeva assai ardua la posizione di chi sarebbe destinato a cangiarlo»²¹.

Era evidente che il conflitto tra politica e magistratura ormai aveva raggiunto punte elevate. Non trovandosi un successore alla questura, Albanese chiese di restare in carica, almeno fino allo svolgimento delle indagini condotte dalla procura sulle irregolarità e sugli abusi degli agenti di PS.

4. *Il controllo del ministero di Grazia e Giustizia sulle indagini*

A questo punto, il ministro di Grazia e Giustizia chiese agli uffici della magistratura puntuali informazioni su Tajani e sulla conduzione delle indagini. L'11 agosto 1871, il Guardasigilli spedì una lettera riservata a Salvatore Schiavo, primo presidente della Corte di appello, manifestando il desiderio di avere il suo parere sulla natura e sull'andamento delle istruttorie²². Ottenuto l'incarico da De Falco, il primo presidente della Corte di appello chiese al giudice istruttore Tajani gli incartamenti. Nonostante questo procedimento fosse avvenuto con molta riserva, la notizia arrivò alla stampa²³.

Immediata fu la reazione di Tajani, il quale, lamentando un'ingerenza «illegale e umiliante», domandava al ministero spiegazioni. Il Guardasigilli rispose che la richiesta degli atti da parte del primo presidente non costituiva un'ingerenza, ma un esercizio della sorveglianza prevista dalla legge. Infine, auspicò che l'istruzione

²⁰ Ivi, Medici a Lanza, Palermo, 15 giugno 1871.

²¹ Ivi, Ferro Luzzi a Tajani, Palermo, 14 giugno 1871.

²² ACS, MGG, MAP, b. 25, Dispacci relativi ai processi di Palermo, De Falco al presidente della Corte di appello, Firenze, 11 agosto 1871.

²³ *I famosi processi*, in «Il Precursore», 24 agosto 1871.

dovesse procedere con celerità e che fosse fatta giustizia contro gli eventuali colpevoli. Con una nota del 26 agosto, De Falco, riassumendo la sua posizione, scrisse a Tajani che non poteva ammettere il biasimo insinuato «contro tutta la passata amministrazione della giustizia», mentre oggi tutte le autorità erano sollecite alla scoperta dei colpevoli. «Il tutto – secondo De Falco – avveniva in grazia di un controsistema, che ha rialzato la giustizia e la legge, e scrollata la dittatura del delitto»²⁴.

Nel clima di tensione, che caratterizzava la vicenda giudiziaria, De Falco ricevette il rapporto chiesto a Schiavo. Esaminati gli atti processuali, quest'ultimo trasse le seguenti impressioni: gravi le prove raccolte contro le Guardie campestri di Monreale; insufficienti quelle contro Salvatore Lo Biundo e Albanese. Sul processo dell'assassinio dei fratelli Bruno, il procuratore giudicava insufficienti le prove sulle Guardie campestri e riteneva infondate quelle raccolte su Albanese. Doveva, però, ammettere che nel passato le condizioni del paese avevano giustificato il ricorso ai provvedimenti eccezionali. «Non di meno – scriveva Schiavo – l'ammettere tra quegli agenti uomini di fama e di vita non lodevole aveva generato i gravi mali di cui ora si risentivano gli effetti»²⁵.

In base alle informazioni ricevute dal presidente della Corte di appello, De Falco sollecitò Tajani a procedere, su questa delicata materia, con cautela. Tajani, viceversa, pubblicò la requisitoria, inviando il mandato di cattura nei confronti del questore Albanese. La Sezione di accusa, avvocati gli atti processuali, il 26 ottobre 1871 si pronunciò per il non luogo a procedere. Quello intentato da Tajani contro il questore Albanese era un processo indiziario strettamente legato allo scontro tra le autorità politiche e giudiziarie di Palermo.

In assenza di un chiaro indirizzo dell'esecutivo, volto a evitare degli scandali, Tajani si trovò contro le autorità politiche, una parte della magistratura e tutta la stampa²⁶. Questo isolamento lo portò a lasciare Palermo il 21 ottobre e a partire per Napoli, cinque giorni prima della sentenza. Contemporaneamente, il testo della requisitoria fu pubblicato dai quotidiani «Il Pungolo» di Napoli e «Roma» della capitale²⁷. Non tutta la magistratura, però, si schierò contro Tajani.

²⁴ ACS, MGG, MAP, b. 25, Dispacci relativi ai processi di Palermo, De Falco a Tajani, Roma, 26 agosto 1871.

²⁵ Ivi, Schiavo a De Falco, Palermo, 15 settembre 1871.

²⁶ P. Alatri, *Lotte politiche in Sicilia*, cit., pp. 390-394.

²⁷ Cfr. *Requisitoria del procuratore generale contro Albanese*, in «Il Pungolo», 20 e 22 ottobre 1871; *Processo contro il questore Albanese ed altri. Requisitoria del procuratore generale del Re*, in «Roma», 19 ottobre 1871.

5. *La relazione di Pietro Castiglia, procuratore generale della Corte di cassazione*

A processo chiuso, infatti, il Guardasigilli affidò a Pietro Castiglia, procuratore generale della Corte di cassazione di Palermo e senatore del Regno, il delicato compito di compiere «tutte quelle induzioni e investigazioni necessarie per giungere ad un esatto e completo giudizio sui fatti avvenuti nei processi istruiti contro il questore Albanese e sopra i funzionari che sfiguravano nei medesimi» al fine di adottare «i convenevoli provvedimenti»²⁸. Castiglia rientrava tra i più alti magistrati del Regno d'Italia di origine meridionale. Non proveniva dall'impegno politico, ma al pari di altri era entrato in magistratura attraverso il famoso concorso per l'alunnato di Giurisprudenza, percorrendo una carriera brillante per poi passare alla magistratura italiana²⁹.

La relazione di Castiglia cercava di chiarire il clamoroso caso giudiziario, cogliendo la debolezza dell'istruttoria del procuratore Tajani, ma evidenziando, al tempo stesso, l'ambiente sociale del potere mafioso e il sistema di polizia inaugurato dalla questura di Palermo. Sin dalle prime battute emergeva che il sistema adottato dal questore Albanese per la tutela dell'ordine pubblico «era, non solo sconveniente e illegale, ma sovvertitore di ogni principio di morale, di civiltà, germe fecondo di più gravi danni sociali». «Una vergognosa alleanza – scriveva – di reciproca fiducia e garanzia si era formata tra le autorità di PS e la cosiddetta mafia. La giustizia rimaneva non di rado prostrata: i malfattori lusingati dall'impunità, e fiduciosi nella protezione di chi avrebbe dovuto perseguitarli, non si arrestavano dalle più atroci delinquenze»³⁰.

Dalla relazione emergeva un quadro di violenza diffusa e una catena di omicidi. Castiglia riferiva che, cresciuta la baldanza dei malfattori, i reati si moltiplicavano, la giustizia rimaneva paralizzata, «il senso morale pervertito, la coscienza pubblica giustamente commossa, la sicurezza alterata, universale lo scandalo, e l'indignazione». Si trattava di una convinzione che, perdurata durante il corso delle istruzioni e riconfermata nella sentenza della Sezione di accusa, circolava tra gli imparziali funzionari e gli onesti cittadini anche prima dei processi³¹.

²⁸ ACS, MGG, MAP, b. 25, De Falco a Castiglia, Palermo, 18 novembre 1871.

²⁹ P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica*, cit., p. 52.

³⁰ ACS, MGG, MAP, b. 25, Castiglia a De Falco, Palermo, 9 dicembre 1871.

³¹ *Sentenza della Corte di appello Sezione di Accusa nella causa del P.M. contro il commendatore Avv.to Giuseppe Albanese*, Palermo, s.d. [1871], p. 68.

Castiglia riconosceva che da questo innegabile sistema alla prova giuridica di una diretta istigazione di Albanese a uccidere Termini e i fratelli Bruno correva un forte divario. L'accusa di Tajani si fondava su indizi non esenti da contraddizioni che «non potevano certamente condurre ad una prova sincera del mandato o della determinata istigazione ad uccidere». «L'unico elemento degno di considerazione – scriveva – sarebbe la stragiudiziaria confessione che il Barraco attribuiva al questore»³². Riteneva, però, che questa dichiarazione non meritasse «il suffragio di una piena fede», perché un uomo accorto e sagace come Albanese non avrebbe dichiarato all'istruttore di un processo di aver disposto gli assassinii.

Dall'istruttoria, non contraddetta dalla sentenza, si poteva al massimo dedurre che il questore Albanese, per la sua influenza, fosse riuscito ad arrestare il corso dell'istruzione contro gli esecutori degli assassinii. Di ciò, però, Tajani non si occupò, sosteneva Castiglia, «forse per non sottoporre a procedimento il Regio procuratore Bartolomeo Floris e il pretore Salvatore Barraco, cardine quest'ultimo dell'istruttoria contro il questore Albanese». Com'è documentato dagli atti processuali, ambedue mancarono al loro dovere «trascurando e troncando, per debolezza d'animo e indebiti riguardi, un'istruzione per atroce reato di sangue, malgrado ch'era già riuscita alla giustizia di raccogliere validi indizi e non spregevoli prove contro i delinquenti»³³.

Evidenziate le cautele, le precauzioni e le omissioni di cui erano responsabili i due funzionari, Castiglia reputava che, in presenza di una situazione segnata «dalla concitazione degli animi ancora fervente», una punizione avrebbe potuto servire da pretesto a nuove recriminazioni. Il magistrato, pertanto, era propenso nell'accordare a Barraco e a Floris «una benignità maggiore di quella che forse potrebbero meritarsi». Sul contegno del procuratore Tajani, Castiglia riteneva che, dopo la denuncia di Barraco, egli non poteva non avviare il procedimento giudiziario. Una sola responsabilità gli attribuiva durante il corso delle istruzioni: la spedizione del mandato di cattura contro il questore, senza farla precedere da un mandato di comparizione.

Secondo il procuratore della Corte di cassazione, Tajani era caduto in questo errore per l'impegno assunto di abbattere il sistema adottato da Albanese. Non essendo contravvenuto alla legge, che pur lo abilitava alla spedizione del mandato di cattura, Castiglia sosteneva che, lungi dal sottoporre Tajani a misure disci-

³² ACS, MGG, MAP, b. 25, Castiglia a De Falco, Palermo, 9 dicembre 1871.

³³ *Ibid.*

plinari, «sarebbe piuttosto il caso di ponderare se sia conveniente di affidargli il delicato importantissimo Ufficio di procuratore generale, una volta che nell'esercizio di sì augusto ministero lasciò un momento trasportarsi dall'impeto di una passione, sebbene onesta e nata da nobili sentimenti»³⁴.

Non sappiamo quali provvedimenti il Guardasigilli avesse adottato. È certo che la relazione, richiesta dalla successiva Giunta per l'inchiesta parlamentare sulle condizioni dell'ordine pubblico in Sicilia, non sarà consegnata dal ministro di Grazia e Giustizia, Vigliani, poiché essa era «di natura così riservata e confidenziale che non ammetterebbe alcuna comunicazione senza mancare ai più delicati riguardi e senza scuotere dalle sue basi quella sicura fiducia che è l'anima dell'azione governativa». Il Guardasigilli così chiudeva la lettera: «Qualora però le continuate indagini riescano a trovare nuovi elementi, mi riservo di esaminarli e di vedere se la loro comunicazione possa effettuarsi senza alcun inconveniente»³⁵.

Era chiaro che la relazione confermava le considerazioni di Tajani sulla catena di omicidi intorno ai quali si stendeva una rete di protezioni e di complicità, che interessava non solo le classi dirigenti locali, ma anche le stesse istituzioni dello Stato. Non conosciamo, sulla base della stessa relazione, la decisione del Guardasigilli sui magistrati Barraco e Floris. Per quel che riguardava Tajani, De Falco nominò una Commissione, composta di tre alti magistrati, la quale ritenne che il procuratore generale non poteva più continuare nella stessa carriera³⁶. Gli fu offerto un posto di consigliere di cassazione a Napoli, rifiutato nel mese di maggio del 1872 dal magistrato, il quale decise di tornare alla professione di avvocato. Entrato apertamente nelle file dell'opposizione democratica, Tajani sarà eletto deputato nel 1874.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ ACS, *L'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, a cura di S. Carbone – R. Grispo, con introduzione di L. Sandri, vol. II, Bologna, Cappelli, 1969, pp. 1021-1022.

³⁶ Della Commissione facevano parte Vigliani, Sebastiano Tecchio e Lorenzo Eula, ma il primo non accettò l'incarico, essendosi già espresso in senso contrario a Tajani (AP, CD, *Discussioni*, 12 giugno 1872, p. 4159: Lanza).

6. Il procuratore della Corte di appello, Vincenzo Calenda, approva l'operato del suo predecessore

Il “caso Tajani” si riaprì alla Camera dei deputati nel giugno 1875, al momento della discussione del progetto di legge presentato dall'ultimo governo della Destra sui provvedimenti eccezionali di ordine pubblico per la Sicilia. La vicenda occupò la scena nazionale per almeno un mese. Durante la discussione, quasi tutti i deputati siciliani intervennero per difendere la reputazione dell'isola. Il discorso di Tajani fece da detonatore di una controversia, che sarà ricordata come la più tempestosa dalla fondazione del Parlamento italiano. In un primo momento, l'ex procuratore decise di non parlare di questioni attinenti alle cariche ricoperte. Pungolato dai commenti che arrivavano dai banchi della Sinistra e dai tentativi del governo di attribuirsi una superiorità morale, ricostruì le vicende che lo avevano portato a incriminare il questore Albanese.

Immediata e dura fu la reazione di Giovanni Lanza, presidente del Consiglio e ministro dell'Interno durante il periodo degli eventi, che chiese un'inchiesta sulle accuse. Nella seduta del 16 giugno 1875, il Parlamento approvò l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia (la famosa inchiesta Borsani-Bonfadini, parzialmente pubblicata dall'Archivio Centrale dello Stato, a cura di Leopoldo Sandri). Su richiesta di alcuni deputati moderati, fu approvata una mozione che, escludendo la responsabilità ministeriale, invitava il Guardasigilli a sottoporre i fatti denunciati dall'ex procuratore Tajani all'autorità giudiziaria.

In base a questa delibera parlamentare, il Consiglio dei ministri nella seduta del 30 giugno affidò al procuratore Vincenzo Calenda l'incarico di svolgere il difficile e faticoso compito. Per tutta l'estate, il procuratore generale lavorò a raccogliere la documentazione esistente negli archivi, a richiedere quella conservata presso il ministero di Grazia e Giustizia e a sollecitare Tajani per la presentazione dei rapporti in suo possesso. Soltanto il 24 ottobre trasmise al Guardasigilli la relazione e l'appendice, nelle quali si mettevano a confronto i fatti denunciati dall'ex procuratore Tajani con le istruttorie compiute dalla magistratura.

Il lungo rapporto di Calenda spicca per la sua tecnica processuale e per la ricostruzione puntuale dell'inchiesta giudiziaria condotta dal suo predecessore. Si può definire una “istruttoria parallela”, dalla quale emergeva la correttezza delle indagini di Tajani. La parte più impegnativa era costituita dalla questione Tajani-Albanese. Dopo l'intervento di De Falco al Senato, che aveva ricostruito i rapporti tra l'esecutivo e Tajani, Calenda non voleva aggiungere altro. D'altra parte, i documenti in suo possesso non gli fornivano nuovo e diverso materiale

rispetto a quello già esaminato dai magistrati di accusa in occasione della sentenza del 26 ottobre 1871.

Non avendo avuto da Tajani alcun altro elemento, che potesse modificare il deliberato della sentenza, Calenda riteneva impossibile riaprire un altro procedimento. Restava la verifica degli accenni fatti da Tajani, nel suo ultimo intervento alla Camera dei deputati, sull'eventuale corruzione del magistrato inviato per l'esame del procedimento presso la Sezione di accusa. Questo sospetto si poteva tradurre in elemento di prova per avviare una regolare istruzione? Era stata davvero pronunciata la parola «sentenza concordata»? Bisognava accertare se quella voce fosse l'eco di un fatto reale o la supposizione di chi volesse togliere autorevolezza alla sentenza. Secondo Calenda, le uniche persone in grado di chiarire l'origine di quella voce erano il sindaco Domenico Peranni e il generale Luigi Masi, che nel frattempo erano deceduti. Il procuratore allora aveva interrogato il cavaliere Giovan Battista Guccione, il quale sosteneva di aver appreso dal Peranni il ritorno a Palermo del questore Albanese.

Nelle conclusioni, il procuratore Calenda sostenne che i magistrati avevano perseguito i reati e che ormai nulla si poteva fare «fino a che o dall'onorevole Tajani, o da altri, o da eventi insperati non venga novella luce intorno ai fatti medesimi». Con sguardo discreto, confessò che egli stesso aveva vissuto la medesima esperienza nei processi penali iniziati contro pubblici funzionari o agenti della polizia: «dichiarazioni cioè d'inesistenza di reato, assoluzioni, condanne». Per il procuratore Calenda, quindi, i magistrati potevano «non cogliere il vero per difetto d'intelletto, o di aiuti sufficienti da parte di coloro che devono confortarne l'opera, ma non per desidia o malvolere»³⁷. Calenda, riconoscendo la correttezza delle indagini, assolveva Tajani, ma nello stesso tempo non individuava alcuna responsabilità a carico dell'esecutivo. Calenda e Tajani, uno favorevole ai provvedimenti eccezionali e l'altro contrario, si trovavano però d'accordo nella difesa dell'autonomia della magistratura.

Sulla relazione calerà il silenzio. Essa fu inviata ai membri della Giunta per l'inchiesta parlamentare, che, non inserendola tra la documentazione raccolta, non la farà conoscere al Parlamento, promotore dell'indagine, e non la citerà nella relazione finale³⁸. Si realizzava così la previsione di Crispi che, motivando

³⁷ ACS, MGG, MAP, b. 38, Relazione dell'operato dell'Autorità giudiziaria per i fatti esposti dall'onorevole Tajani alla Camera dei deputati nelle tornate del 11 e 12 giugno 1875, Palermo, 24 ottobre 1875.

³⁸ Ivi, Vigliani a Borsani, presidente della Giunta per l'inchiesta in Sicilia, Roma, 16 marzo 1876.

il voto contrario alla proposta, aveva detto che «se invece di un'inchiesta parlamentare farete un'inchiesta giudiziaria, nel pubblico potrà sorgere il sospetto che volete coprire con un velo i fatti denunciati in questa Camera»³⁹.

È molto probabile che Tajani, divenuto, ministro di Grazia e Giustizia, abbia letto la relazione del suo collega (anche Calenda occuperà lo stesso ministero nel secondo governo Crispi). Ormai, la Sicilia e l'emergenza mafiosa erano lontane dai radar della politica nazionale e dall'agenda della classe dirigente locale e nazionale. Secondo Antonella Meniconi, Tajani, impegnato nell'opera di riordino e di «epurazione» della magistratura, respinse le richieste di Calenda, che si trovava a Trani come procuratore generale, per ottenere una sede migliore. Lo riteneva, fondamentalmente, compromesso con il governo della Destra. Calenda dovette allora subire «un piccolo giro d'Italia», mentre altri furono costretti a lasciare l'ordine giudiziario⁴⁰.

³⁹ AP, CD, *Discussioni*, 16 giugno 1875, pp. 4373-4374: Crispi.

⁴⁰ A. Meniconi, *Tajani, Diego Antonio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XCIV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2019, *ad vocem*; Cfr. anche *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, a cura di P. Saraceno, Roma, Carucci, 1988, pp. 83-84. Sull'epurazione della magistratura operata dalla Sinistra cfr. M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 229 ss.

GIUSEPPE ASTUTO

*Verso lo scioglimento dei Fasci dei lavoratori.
Le informazioni di polizia e lo stato d'assedio*

Secondo una *vulgata*, accettata dalla storiografia, il responsabile della repressione dei Fasci, un movimento nato in Sicilia agli inizi degli anni Novanta dell'Ottocento con il programma di migliorare le condizioni dei lavoratori, è Francesco Crispi, chiamato alla guida del governo dopo le dimissioni di Giovanni Giolitti il 15 dicembre 1893. In realtà, lo statista siciliano, nel gennaio dell'anno successivo, dichiarerà lo stato d'assedio, ma per tutto l'anno precedente si era svolto, tra il centro e la periferia, un lavoro di informazione sul movimento e sulla possibilità del suo scioglimento.

In questo contributo analizzo i seguenti punti: la nascita del movimento dei Fasci; le proposte provenienti dalla polizia e dalle prefetture per lo scioglimento; la politica di Giolitti, incerta tra la repressione e l'apertura di un confronto; la svolta del governo con la richiesta di informazioni sulla presenza di "pregiudicati" all'interno del movimento; la nomina di Michele Lucchesi, un siciliano molto esperto sull'ordine pubblico in Sicilia, e di Giuseppe Sensales alla guida della Direzione generale della PS, un siciliano anche questo, da poco nominato senatore e voluto in questa carica dalla Corona, per l'avvio della repressione dei Fasci; la linea della cospirazione politica internazionale, proposta da Sensales e poi fatta propria da Crispi per giustificare l'adozione dello stato d'assedio in Parlamento.

Abbreviazioni: ACS = Archivio Centrale dello Stato, Roma; ASP = Archivio Provinciale di Stato, Palermo; GP = Gabinetto Prefettura; GQ = Gabinetto Questura; Crispi-Ro = Carte Crispi, Roma; Crispi-DSPP = Carte Crispi, Deputazione Storia Patria Palermo; AP = Atti parlamentari; CD = Camera dei deputati; PG = Prefettura Gabinetto; PS = Pubblica Sicurezza; b. = busta.

1. *La Sicilia e la nascita del movimento dei Fasci*

La nascita del movimento dei Fasci è la novità degli anni Novanta dell'Ottocento. La Sicilia, colpita particolarmente dalla crisi agraria e dalla rottura dei trattati commerciali che si erano manifestate con la caduta dei prezzi dei principali prodotti (vino, agrumi e zolfo), sconta ad un tempo le tare dell'arretratezza e gli effetti devastanti del moderno capitalismo (l'anello si spezza nella parte più debole). Il movimento dei Fasci, rispondendo al peggioramento delle condizioni economiche e sociali, ha una rapidissima diffusione nei centri urbani e rurali tramite l'organizzazione di vasti strati di lavoratori (operai e contadini, ma anche studenti, piccoli proprietari, artigiani e commercianti). Sulla politicizzazione del mondo contadino la Sicilia vanta antiche tradizioni. Nel corso dell'Ottocento, essa aveva tratto alimento dalla rivendica del demanio, destinato a proprietà comune, ma usurpato da borghesi o aristocratici. Così il tradizionale mutualismo aveva subito un'accelerazione, dopo l'allargamento elettorale degli anni Ottanta, con l'avanzata della Sinistra liberale e poi con la nascita dei Fasci¹.

La politicizzazione delle masse non è un fenomeno periferico, ma si collega ai nuovi processi di modernizzazione maturati in Europa. I dirigenti conoscono la strategia elaborata dalla socialdemocrazia tedesca sulla questione agraria (piccola proprietà contadina, contratti agrari). Avevano studiato i moduli organizzativi del sindacalismo francese. Rosario Garibaldi Bosco spiegava al giornalista Adolfo Rossi, che conduceva un'inchiesta in Sicilia, di essere stato attratto dall'organizzazione della *Bourse du travail* (un misto tra sindacato e partito). Il modello catalano del Fascio di Giuseppe De Felice Giuffrida si fondava su sezioni, prevedendo un'assemblea per la decisione degli scioperi e assicurando il mutuo soccorso². Sotto questo aspetto, esisteva uno stretto rapporto fra la Sicilia e l'Europa.

L'ultima questione, ma non meno importante, posta dal movimento dei Fasci, riguarda la riforma e la conquista del potere locale. La questione fiscale, con

¹ S.F. Romano, *Storia dei Fasci siciliani*, Bari, Laterza, 1959; S.M. Ganci, *Genesi e sviluppo dei Fasci dei lavoratori (Dalla fondazione alla reazione crispina)*, in «Nuove prospettive meridionali», 3(5-7), 1993, pp. 11-33.

² Cfr. F. Renda, *I Fasci siciliani 1892-94*, Torino, Einaudi, 1977; G. Giarrizzo, *I Fasci siciliani, in I Fasci dei Lavoratori e la crisi italiana di fine secolo (1892-1894)*, a cura di P. Manali, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1995, pp. 27-38. Fra le iniziative svolte in occasione del centenario dei Fasci segnaliamo il volume già citato e *I Fasci siciliani dei lavoratori*, a cura di S. Fedele, Catanzaro, Rubbettino, 1994.

la denuncia dei metodi impositivi e delle modalità di riscossione delle imposte, diventerà l'obiettivo di molte agitazioni nei mesi convulsi che precedono lo stato d'assedio. Dentro la protesta matura l'esigenza di un mutamento radicale del sistema fiscale. Riforma e conquista del potere locale, gestione dei lavori pubblici, riforma delle opere pie e introduzione di un sistema assistenziale sono i principali elementi di modernità elaborati dal movimento siciliano³.

Ufficialmente il movimento acquista visibilità con la nascita del Fascio di Palermo del giugno 1892. Molti dirigenti dei Fasci partecipano al congresso socialista di Genova (14-15 agosto 1892), terminato con la fondazione del Partito dei lavoratori italiani. Quali sono i punti principali del programma che avranno delle conseguenze sull'organizzazione del movimento siciliano? Prevale la linea bracciantile con l'esclusione degli anarchici e la separazione dai partiti "affini", che in Sicilia vantano una forte presenza tramite il contributo di Napoleone Colajanni. Nel maggio del 1893 si tiene a Palermo il primo congresso di tutte le organizzazioni siciliane.

Nonostante la "linea padana", saranno le vicende dell'isola a dettare l'agenda politica del movimento operaio italiano. Nella primavera del 1893, al congresso di Corleone si elabora una strategia fondata sulla revisione dei patti agrari, con l'introduzione della mezzadria classica, e sulla distribuzione delle terre demaniali. Dopo lunghi scioperi si arriva alla composizione delle vertenze, spesso in forma ufficiale, con l'intervento delle autorità. Mentre si svolgono le agitazioni agrarie, cominciano quelle municipali, con le quali si rivendica un'equa distribuzione delle imposte locali. Per il carattere socialmente composito dei partecipanti non sempre i disordini si svolgeranno sotto la direzione dei Fasci. Molte manifestazioni avranno e, spesso, tenderanno ad assumere forme spontanee, sfociando in tumulti.

2. *Il governo Giolitti, i Fasci e gli apparati statali*

Di fronte a un forte movimento di massa, che rappresenta una novità per l'allargamento dei diritti politici e sociali, il governo chiede alle autorità locali delle informazioni, puntuali e riservate, sulle sue caratteristiche e sull'operato. Il flusso di notizie si intensifica agli inizi del 1893, in coincidenza con le prime iniziative per la modifica dei patti agrari e per l'abbassamento delle imposte comunali. Il

³ Cfr. G. Giarrizzo, *I Fasci siciliani*, cit., p. 30; P. Favilli, *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e «questione tributaria» nell'Italia liberale*, Milano, FrancoAngeli, 1990.

primo rapporto è del questore di Palermo, Eugenio Balabio, il quale insiste sulla pericolosità del movimento. Il funzionario, pur riconoscendo l'iniziale programma per il miglioramento delle condizioni di vita dei contadini, sostiene che, dopo il congresso dei Fasci tenuto a maggio, ormai si parla dell'imminente rivoluzione. Sottolinea che nelle pubbliche riunioni i dirigenti «inneggiano alla rivoluzione, gridano ai quattro venti che la proprietà è un furto»⁴.

Nel suo lungo rapporto, che ricostruisce le vicende del movimento fin dalla nascita, il funzionario ammette che, a partire dal mese di maggio del 1893, le condizioni dell'ordine pubblico, essendo peggiorate, versano in una condizione allarmante, dal momento in cui l'organizzazione dei Fasci si era diffusa nelle campagne. Di fronte all'agitazione sempre crescente fra i contadini, il funzionario non crede «che coll'attuale forza militare in Palermo si possa sopperire a tutti i bisogni in momenti eccezionali». Il prefetto di Palermo, Vincenzo Colmayer, trasmettendo subito al governo le informazioni della questura, aggiunge: «E però mi credo in dovere di rassegnare tale stato di cose alla E.V. affinché nella sua alta saviezza possa determinare se sia il caso di adottare il provvedimento straordinario dello scioglimento dei Fasci»⁵.

Per la prima volta le autorità locali sollevano il problema dello scioglimento dei Fasci. Nel mese successivo, il prefetto Colmayer fornisce al ministero particolareggiate notizie intorno alle nuove organizzazioni della provincia e spiega che, dopo l'organizzazione da costoro assunta nel congresso socialista siculo e la nomina del comitato di propaganda, «tendente apertamente alla lotta di classe da attuarsi colla violenza», i Fasci rientrano nelle ipotesi previste dagli articoli 247 e 248 del codice penale e, quindi, «non si dovrebbe permettere la loro esistenza»⁶.

In questa situazione, dominata dalle spinte repressive provenienti dagli apparati pubblici, il governo Giolitti, abbandonando la precedente cautela, raccomanda la più rigida sorveglianza sull'attività degli agitatori per denunciarli alle autorità giudiziarie con l'accusa di associazione a delinquere e di incitamento all'odio di classe⁷. L'operazione fallisce per la resistenza della magistratura e per l'eccitazione del movimento a seguito dell'arresto dei dirigenti. Il governo allora sposta l'offensiva, puntando sulla presenza di «pregiudicati», nel tentativo di tro-

⁴ ASP, GQ, b. 16, Balabio a Colmayer, Palermo, 26 maggio 1893.

⁵ Ivi, GP, b. 137, Colmayer a Giolitti, Palermo, 30 maggio 1893.

⁶ ACS, Crispi-DSPP, f. 555, Colmayer a Giolitti, Palermo, 15 giugno 1893.

⁷ ASP, GP, b. 130, Giolitti a Colmayer, Roma, 10 maggio 1893.

vare i mezzi legali per lo scioglimento del movimento. A tal proposito si avvia la mobilitazione degli apparati pubblici chiamato a svolgere il lavoro di schedatura, che spesso provoca arbitri e vendette personali. L'operazione si può definire «la prima schedatura politica di massa attuata in Italia»⁸.

Dalla ricognizione compiuta dagli apparati periferici emerge che la presenza di «pregiudicati» è irrilevante. Il questore di Palermo precisa che il numero dei pregiudicati è molto esiguo, «perché il consiglio direttivo [del Fascio di Palermo] non ammette pregiudicati noti ed ha una commissione chiamata ad informarsi per ogni iscrizione di socio»⁹. Ritenuta non agibile la questione dei pregiudicati per sciogliere il movimento, il prefetto Colmayer punta sulla minaccia di un imminente moto rivoluzionario, di accordo «coi capi del partito rivoluzionario anarchico del continente, allo scopo in un dato momento di spingere le masse operaie alla rivolta, insomma per preparare la guerra civile, la sommossa popolare, la più terribile, sanguinaria e feroce contro i possidenti»¹⁰.

Nell'arco di pochi mesi le autorità forniscono al ministero diverse e contrastanti interpretazioni sull'azione dei Fasci: dalla lotta per ottenere miglioramenti economici alle posizioni rivoluzionarie. Queste interpretazioni hanno riscontro nella realtà, o, viceversa, testimoniano il giudizio strumentale delle autorità? Per la comprensione della nuova linea bisogna spostare l'attenzione sui rami alti della politica.

3. *Lucchesi, questore di Palermo, e Sensales, direttore della Pubblica Sicurezza*

La novità politica è rappresentata dal clima di paura per l'imminente rivoluzione, alimentato dalla stampa e da alcuni settori politici. Dopo i tumulti per i fatti di Aigues-Mortes, nei primi di settembre del 1893, dove erano morti alcuni operai italiani aggrediti dai loro colleghi francesi, le condizioni dell'ordine pubblico si aggravano in tutto il Paese. Si ipotizzano collegamenti, in realtà inesistenti, tra le manifestazioni contro la Francia e il movimento siciliano. La campagna di stampa, i voti di società monarchiche, che insistono sul turbamento dell'ordine pubblico e sul pericolo di una rivoluzione, trovano eco a Corte.

⁸ F. Renda, *I Fasci siciliani*, cit., p. 141.

⁹ ASP, GP, b. 137, Balabio a Colmayer, Palermo, 23 agosto 1893.

¹⁰ Ivi, Colmayer a Giolitti, Palermo, 17 settembre 1893.

Il Sovrano, che ha seguito con attenzione le vicende siciliane, alla fine di settembre si incontra con Giuseppe Sensales, il nuovo direttore di polizia. «Come prevedevo, – scrive Rattazzi a Giolitti – S.M. ha parlato al comm. Sensales delle tristi condizioni della pubblica sicurezza in Sicilia, esprimendo il suo rincrescimento perché il governo non abbia finora preso qualche energico provvedimento di fronte all'audacia provocatrice dei Fasci dei lavoratori. Veda se può sul grave argomento prendere *la radicale decisione* di cui Ella ha parlato pure a S.M.»¹¹. Si tratta dell'invito esplicito allo scioglimento dei Fasci. A favore di una politica forte e di reazione aperta sono la Corte, alcuni settori della Camera, l'esercito e gli alti funzionari della polizia. Giolitti è riluttante: potrebbe giustificare il provvedimento con ragioni di ordine pubblico, ma sconfesserebbe il più volte difeso diritto di associazione. Nella difficile e non invidiabile condizione in cui si trova, il presidente del Consiglio sceglie la via indicata dagli amici piemontesi (il deputato Luigi Roux) che sconsigliano provvedimenti eccezionali¹².

Giolitti procede, intanto, al riordino degli apparati di polizia, sostituendo Ferdinando Ramognini con Sensales alla direzione della PS (il vecchio e il nuovo direttore erano stati nominati senatori, alla vigilia delle elezioni politiche del 1892, ma il secondo su indicazioni della Corte) e inviando Michele Lucchesi alla questura di Palermo¹³. I due funzionari sono siciliani, conoscono bene le condizioni dell'ordine pubblico nell'isola e sono noti per i metodi duri ed energici nei confronti delle organizzazioni operaie. È l'estremo tentativo di porre sotto controllo la situazione siciliana, in attesa della chiarificazione politica generale e della relazione del comitato dei sette che deve informare il Parlamento sugli scandali bancari.

Durante la sua carriera, Lucchesi aveva lavorato più volte in Sicilia, dove peraltro era nato (ad Augusta, in provincia di Siracusa). Nel 1877, in qualità di ispettore, aveva collaborato con il prefetto Antonio Malusardi per la repressione del malandrinaggio. E, sin da questa occasione, erano emersi i suoi metodi in-

¹¹ *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, vol. I, *L'Italia di fine secolo 1885-1900*, a cura di P. D'Angiolini, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 184, Rattazzi a Giolitti, Monza, 22 settembre 1893.

¹² «Una legge eccezionale, e un regime speciale sarebbero una misura da deboli, illiberale: cadresti su essa, e, scusami, cadresti male [...]. Cadere su un'imposta progressiva, può essere e sarà un onore; ma la Camera non ti consentirà l'aggravio finanziario e la legge illiberale; e gli avversari ti faranno cadere su questa non già su quello», *Dalle carte di Giovanni Giolitti*, cit., pp. 179-180: Roux a Giolitti, [Torino], 13 settembre 1893.

¹³ G. Astuto, *Il prefetto Sensales*, in «Giornale di storia costituzionale», 5, 2003, pp. 235-260.

vestigativi e i rapporti ambigui mantenuti con la criminalità locale¹⁴. Il questore Lucchesi sarà il tenace sostenitore della «cospirazione politica» organizzata dai Fasci, una tesi alla quale, all'inizio, persino Crispi non crederà. In materia di repressione della violenza politica, il questore non coglie, o non vuole cogliere, le differenze fra anarchismo e movimento dei Fasci. Assimilando il secondo alle forze sovversive, egli può montare la teoria della cospirazione per giustificare lo scioglimento dei Fasci.

Sin dal suo arrivo a Palermo, Lucchesi trasmette agli ispettori e ai delegati di polizia le istruzioni necessarie con le quali intende dare «un altro indirizzo» al servizio di PS. Le direttive sono chiare: i Fasci dei lavoratori agiscono d'accordo coi capi del partito rivoluzionario anarchico socialista del continente e mirano a controllare le masse, «per spingerle poi, in un dato momento, alla rivolta, insomma per preparare la guerra civile, la rivoluzione più terribile, sanguinaria e feroce dei nullatenenti contro gli abbienti». Bisogna spiegare che è pericoloso appartenere a un sodalizio criminoso, «che non tarderà ad essere colpito dalla legge», e adoperare mezzi persuasivi «e tutta la possibile influenza perché non solo i Fasci non abbiano espansione nelle masse, ma che si ritirino tutti coloro che vi si associarono in buona fede»¹⁵.

Ricevute le istruzioni, la polizia procede alle perquisizioni domiciliari, alle contravvenzioni continuate, ai ritiri di licenze di minuta vendita, al diniego arbitrario del permesso di portare armi. Convoca molti cittadini insospettabili in questura e negli uffici di PS per dare consigli non richiesti. Si sollecita la consegna degli elenchi dei soci dei Fasci e ha inizio il lavoro di disgregazione delle organizzazioni attraverso le lusinghe, le promesse, le minacce, tra le quali quella dell'ammonizione.

Più importante è il ruolo svolto da Sensales alla guida della Direzione generale di PS, che, subito dopo l'insediamento, compie un viaggio in Sicilia per incontrare i prefetti, i comandanti dei Carabinieri e i delegati. Non sappiamo quali direttive abbia ricevuto da Giolitti. Rientrato il funzionario a Roma, il governo adotta un provvedimento sul riordino delle zone e sottozone militari con l'intento di far fronte al malandrinaggio. Secondo le informazioni raccolte da

¹⁴ S. Lupo, *Storia della mafia. Dalle origini ai nostri giorni*, Roma, Donzelli, 1993, pp. 38-43, 69-76.

¹⁵ ASP, GP, b. 137, Lucchesi agli ispettori e delegati del circondario di Palermo, Palermo, 11 settembre 1893.

Colajanni e confermate da fonti archivistiche, il Sensales ha sollecitato i prefetti e i delegati di polizia a svolgere un'azione assidua, attraverso fidati confidenti, per raccogliere gli elementi che possano condurre all'arresto dei dirigenti locali o allo scioglimento spontaneo dei Fasci, risparmiando al governo l'odiosa illegalità del provvedimento¹⁶.

Proprio in quel periodo, si passa a una repressione più dura ed energica del movimento siciliano: alla fine di ottobre del 1893 non meno di 800 tra capi e gregari vengono tratti in arresto in forme, a volte, spettacolari. Tuttavia, Giolitti non vuole andare più in là della repressione poliziesca, che resta contenuta entro certi limiti: viene, ad esempio, vietato ai soldati l'impiego delle armi durante il servizio per il mantenimento dell'ordine pubblico. Per il momento, Lucchesi esclude che «i moti insurrezionali siano preparati o che si vogliano suscitare subito dopo le feste del prossimo Natale, ammenoché il divamparsi della scintilla rivoluzionaria debba scaturire da un accidente finora imprevedibile»¹⁷.

Al ministero non bastano le assicurazioni di Lucchesi. Il direttore della PS Sensales sollecita l'organizzazione di un servizio di «segrete investigazioni» per avere informazioni, con mezzi opportuni, sulle agitazioni dei partiti sovversivi. In particolare, chiede di verificare se gli anarchici e i socialisti di Sicilia «sono in relazione ed in corrispondenza con i più noti anarchici e socialisti del continente, nonché con Cipriani Amilcare, con Malatesta Enrico, con Merlino Francesco Saverio e con altri rifugiati all'estero». La stessa direzione di PS osserva che il servizio di polizia segreta «reclama lungo studio e non poca sagacia», e dovrebbe essere organizzato in modo da non essere dipendente dalla persona del funzionario, «ma possa avere continuità rimettendosi da funzionario a funzionario»¹⁸.

Le sollecitazioni ministeriali danno al questore l'occasione per ribadire l'impegno del suo ufficio. Lucchesi non solo è in grado di confermare l'esistenza di rapporti fra le organizzazioni della Sicilia con quelle del continente e con i partiti sovversivi stranieri, ma addirittura scrive al prefetto che Garibaldi Bosco riceve fondi dal partito socialista della Germania e dalla Francia: «La insurrezione –

¹⁶ N. Colajanni, *Gli avvenimenti di Sicilia e le loro cause*, Palermo, Sandron, 1894, pp. 240-242.

¹⁷ ASP, GP, b. 130, Lucchesi a Colmayer, Palermo, 19 ottobre 1893.

¹⁸ Ivi, b. 18, Colmayer a Lucchesi, Palermo, 12 novembre 1893. Le direttive del ministero vengono comunicate da Sensales, il quale raccomanda la massima vigilanza e invita le autorità siciliane «a reprimere in sul nascere ogni illegale e delittuosa azione» (ASP, GP, b. 130, Sensales a Colmayer, Roma, 3 novembre 1893).

aggiunge – in senso socialista o anarchica, che si sta preparando, non sarà locale ma europea, e il centro direttivo principale esiste nella Francia, dopo la quale un altro centro anche importante trovasi in Germania, ed è da quei Comitati che si influisce, perché giunto che sarà il momento opportuno, il movimento in Italia concorra con quello delle altre nazioni»¹⁹.

Si prepara, così, il terreno per provvedimenti più energici, man mano che il questore dà corpo alle preoccupazioni del ministero sui sospetti di cospirazione politica? Non sappiamo quale sia il disegno di Giolitti e del nuovo direttore della PS. Trascorsa qualche settimana dalla visita di Sensales in Sicilia, il governo deve dimettersi per la presentazione della relazione del comitato dei sette, che conferma le principali accuse mosse dagli avversari a Giolitti.

4. Crispi, i Fasci e la dichiarazione dello stato d'assedio

Arriva il momento di Crispi, dato che Umberto I vuole un governo forte. «Il Crispi, o nessuno, è adatto – riferisce il presidente del Senato, Domenico Farini, al Sovrano – a rattenere o comprimere i Fasci di Sicilia che paiono pericolosi; il Crispi da nessuno potrà essere gridato liberticida; a lui la forza militare e l'ordine saranno bene confidati»²⁰. L'8 dicembre, Umberto I riceve lo statista siciliano al Quirinale. Le parole del Sovrano sono chiare: «Ho bisogno di Lei; e siamo ancora in tempo». Di fronte a una situazione complessa, gli chiede di aiutare la monarchia in gravi difficoltà per gli errori politici commessi. Il desiderio di ritornare al potere, al quale da tempo si è preparato, e l'impulso a interpretare il ruolo del salvatore della patria nei momenti difficili, lo spingono a superare il suo risentimento verso Umberto I che lo aveva liquidato nel 1891 e posto ai margini durante le due successive crisi ministeriali. «Io sono agli ordini di V.M. – risponde Crispi – e non oserei rifiutare l'opera mia in questi momenti difficili»²¹.

Il 15 dicembre Crispi, finalmente, costituisce il nuovo governo. Scontata l'opposizione di Giolitti e di Giuseppe Zanardelli, attinge ai settori di centro-destra, con una «puntarella» verso la Sinistra radicaleggiante (Maggiorino Ferraris). Sul

¹⁹ ASP, GQ, b. 18, Lucchesi a Colmayer, Palermo, 16 novembre 1893.

²⁰ D. Farini, *Diario di fine secolo*, a cura di E. Morelli, vol. I, Roma, Bardi editore, 1961, p. 357: 7 dicembre 1893.

²¹ F. Crispi, *Politica interna. Diari e documenti raccolti e ordinati da T. Palamenghi Crispi*, Milano, Fratelli Treves, 1924, p. 267.

piano regionale, il nuovo esecutivo, sostenuto dai crispini e dai rudiniani, può contare su un ampio consenso. Tuttavia, Crispi ricerca una copertura a sinistra tra le forze repubblicane e radicali. Colajanni può offrire un contributo con l'inserimento nel programma governativo di alcune riforme. Questo progetto si concretizza durante l'incontro dei due siciliani, svoltosi a Roma il 9 dicembre. Crispi ottiene l'appoggio dell'interlocutore per la soluzione dei problemi siciliani (rifiuta però il ministero di Agricoltura). Il sostegno di Colajanni al governo produce degli effetti fuori e dentro l'area dei simpatizzanti del movimento dei Fasci. Da qui prende avvio il processo di rottura tra il deputato repubblicano-socialista e il movimento dei Fasci²².

Ottenuta la fiducia, si tiene il Consiglio dei ministri, che autorizza, il 23 dicembre, Crispi a proclamare lo stato d'assedio a Palermo (lo statista dirà in seguito di avere avuto dal Sovrano la firma del decreto in bianco) e nelle province in cui si rende necessario. Si procede al richiamo della classe 1869 che consentirebbe la mobilitazione di 30.000 uomini per il controllo dell'ordine pubblico. Si vuole far sapere che l'intenzione del governo è quella di operare con mano dura. L'attenzione principale di Crispi è rivolta alla Sicilia. Le notizie più preoccupanti vengono dalla prefettura di Palermo. Il prefetto Vincenzo Colmayer informa il ministero dell'Interno sulle peggiorate condizioni della pubblica sicurezza, chiedendo carabinieri e soldati.

In nome di chi e con quale programma e sotto quali ordini insorgono o accennano a insorgere i dimostranti? A chi obbediscono, muovendo contro i municipi, contro le cancellerie delle preture e le caserme dei Carabinieri? Venuto a conoscenza del rapporto Lucchesi, il presidente del Consiglio chiede al prefetto Colmayer notizie precise e dettagliate sui progetti rivoluzionari. «Occorre che tali notizie – scrive – siano riscontrate con quelle che Ella avrà ricevuto direttamente e sapermi dire che fondamento abbiano rapporti questore. Sopra voci che corrono in piazza ministero non può formarsi criterio esatto situazione»²³. Neanche Crispi crede al progetto rivoluzionario. Con molta probabilità, la mobilitazione dei Fasci rientra nel piano volto a contrastare la linea crispina sulla ricerca di

²² Cfr. G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 50 ss.; E.G. Faraci, *Napoleone Colajanni. Un intellettuale europeo. La Politica e le Istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp. 101-104.

²³ ACS, *Crispi-Ro*, f. 699, Crispi a Colmayer, Roma, 21 dicembre 1893.

consenso nei confronti del governo e sull'isolamento del movimento. Ma non esistono prove sul progetto insurrezionale dei dirigenti dei Fasci²⁴.

Il 29 dicembre, il governo nomina il generale Roberto Morra di Lavriano Regio commissario, il quale concentra nelle sue mani i poteri civili e militari. Si badi che il generale, in quel momento, è aiutante di campo di Umberto I. Si può ipotizzare che il Sovrano abbia spinto il presidente del Consiglio a scegliere un uomo del cosiddetto "partito di Corte", favorevole alla repressione. Con l'invio di Morra in Sicilia, arriva il momento della svolta. Tempi e modalità della repressione dipenderebbero dall'evoluzione degli avvenimenti. Crispi, però, non ha ancora deciso. Il 30 dicembre 1893, egli incontra a Roma Colajanni, al quale illustra i provvedimenti politico-amministrativi per la soluzione dei problemi siciliani. Lo invita poi a recarsi nell'isola per ricondurre gli animi alla calma, assicurando che il ministero non farebbe ricorso allo stato d'assedio²⁵.

La situazione ormai si aggrava. In ventotto Comuni, dal 30 dicembre al 3 gennaio, le manifestazioni raggiungono forme violente, seguite da numerosi arresti. La protesta, assumendo ampie proporzioni, non facilita l'opera di mediazione. Si sa, negli ambienti politici, della convocazione del Comitato regionale dei Fasci. La sera del 2 gennaio, Crispi ordina «di arrestare tutti i membri del comitato, nessuno escluso, sequestrando carte e quanto possa assicurare prova della loro reità». Il 3 gennaio, Morra invia a Crispi un telegramma allarmante sull'ordine pubblico: in tutta la provincia di Trapani si registrano sollevazioni, mentre è difficile la situazione nel nisseno e nel palermitano²⁶.

Il presidente del Consiglio, profondamente colpito, non crede che il comitato dei Fasci voglia (o possa) contribuire al mantenimento dell'ordine. A Morra di Lavriano prima ordina di agire con rigore e poi, sulla base di notizie non conosciute, di sospendere la dichiarazione dello stato d'assedio. Apprende da Morra (non sappiamo se con dispetto o con sollievo) che il dado è tratto: «Autorizzazione – telegrafa il generale – di sospendere arresto membri Comitato e pubblicazione decreto reale stato di assedio essendomi giunta dopo che tutte le disposizioni

²⁴ Di questo parere è il senatore Cannizzaro: «Non si crede a sobillamenti forestieri perché mancano le armi e pochi sono i danari; questi sovvenuti da ricchi, ad esempio dal principe di Baucina(!) (il figlio primogenito del defunto senatore), dal principe Tasca di Cutò ed altri ricchi» (D. Farini, *Diario di fine secolo*, vol. I, cit., pp. 378-379: 31 dicembre 1893).

²⁵ Cfr. N. Colajanni, *Gli avvenimenti in Sicilia*, cit., pp. 222-223; E.G. Faraci, *Napoleone Colajanni*, cit., pp. 104-107.

²⁶ ACS, *Crispi-DSPP*, f. 555, Morra a Crispi, Palermo, 3 gennaio 1894.

erano state date, non ho creduto di dover rimandare i provvedimenti, perciò decreto fu pubblicato questa sera. La riunione dei presidenti dei Fasci, indetta per questa sera, non ha però avuto luogo, quindi arresti non si sono potuti finora operare»²⁷.

In realtà, la riunione del comitato centrale dei Fasci si è svolta e conclusa indisturbata. Nel documento approvato e pubblicato il 4 gennaio, si sollecita il popolo siciliano a mantenere la calma e a rispettare la legalità. Contemporaneamente, sotto forma di appello al governo, si chiedono interventi urgenti per attenuare le drammatiche condizioni della Sicilia.

5. *Il dibattito in Parlamento e “la cospirazione politica”*

La Camera sarà investita della dichiarazione dello stato d'assedio in Sicilia solo due mesi dopo. Mentre il generale Morra procede allo scioglimento dei Fasci e all'istituzione dei tribunali militari, Crispi acquisisce gli elementi per organizzare la difesa in Parlamento. Il documento più importante è costituito dalla lunga relazione del direttore della PS Sensales, custodita, a differenza di altri carteggi, fra le *Carte legali* dello statista siciliano, che si trovano presso l'Archivio provinciale di Stato di Palermo²⁸. A farcela conoscere è stato, qualche decennio fa, lo storico Salvatore Massimo Ganci, il quale ha colto solo parzialmente la sua importanza. Il punto centrale è costituito dal teorema della “cospirazione politica”, alla quale lo stesso Crispi prima della dichiarazione dello stato d'assedio non aveva creduto.

Nella lunga relazione si trova un elenco dettagliato di tutti i Fasci dei Lavoratori dell'isola per provincia e comune, con il numero degli iscritti, la data di fondazione, le biografie di alcuni dirigenti e la cronaca degli avvenimenti fino al novembre del 1893 (si può ipotizzare che essa fosse stata preparata per il governo Giolitti). Nella prima parte (scritta per Crispi), Sensales compie una ricostruzione minuziosa dell'orientamento politico dei Fasci, della struttura del movimento, delle rivendicazioni e dei «moti insurrezionali siciliani» della fine del 1893.

Il funzionario è interessato a dimostrare che i dirigenti dei Fasci, approfittando del disagio economico e conoscendo i tradizionali odi tra le plebi «angariate e sfruttate» e i cosiddetti *galantuomini* (cappeddi) che gestivano le amministra-

²⁷ Ivi, *Crispi-Ro*, f. 708, Morra a Crispi, Palermo, 4 gennaio 1894.

²⁸ S.M. Ganci, *I Fasci dei lavoratori*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1977.

zioni locali, avevano trovato terreno facile per predicare «la lotta di classe», «anzi sembra certo che vi facessero positivo assegnamento per compiere una vera rivoluzione in Sicilia». Da qui derivano le sue convinzioni sull'esistenza di un progetto rivoluzionario che, partendo dalle campagne, avrebbe dovuto coinvolgere la città di Palermo. Il direttore della PS individua il principale protagonista in Giuseppe De Felice Giuffrida che «si era recato a Marsiglia per concertare con Cipriani la rivolta in Sicilia».

Nelle conclusioni, l'alto funzionario scrive che esisteva un piano ben preciso per suscitare turbolenze nei vari Comuni, con lo scopo di richiamare e sparpagliare le poche forze militari, allora esistenti nell'isola, e quindi tentare un colpo di mano nelle città. Il principale obiettivo era Palermo, «ove dovevano convergere numerose squadre armate dai più vicini comuni». A favorire la sollevazione contribuiva il disagio economico degli operai e dei contadini, e più specialmente le loro recriminazioni per la gravanza dei tributi comunali. In questo quadro va inserita «l'opera nefasta dei caporioni del movimento, i quali se ne valsero abilmente per non dare alla sommossa un carattere apertamente politico, mascherandola invece come una manifestazione di malcontento contro i balzelli e le amministrazioni comunali»²⁹.

Il dibattito ha inizio il 23 febbraio, con lo svolgimento delle interpellanze. La «questione siciliana» occupa per diversi giorni la scena parlamentare, ricreando lo stesso clima registratosi alla metà degli anni Settanta, quando si erano discussi i provvedimenti eccezionali di PS per la Sicilia³⁰. Intervengono quasi tutti i deputati siciliani e i più autorevoli esponenti nazionali dei diversi schieramenti politici. Si ricostruiscono gli avvenimenti siciliani e le loro cause; si discute sull'azione del governo, sulla convenienza della dichiarazione dello stato d'assedio e sulla responsabilità dei dirigenti dei Fasci. I due principali protagonisti, come si evince dal recente contributo di Elena Gaetana Faraci, sono Crispi e Colajanni³¹.

Con un discorso di largo respiro, il deputato siciliano compie una ricostruzione puntigliosa e cronologica dei fatti avvenuti nel 1893. Difende la sua coerenza politica, che lo ha portato a prendere le distanze dai Fasci, nel momento in cui si erano evidenziate all'interno del movimento carenze di strategia politica. Ricor-

²⁹ Ivi, pp. 318-319.

³⁰ ACS, *L'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, a cura di S. Carbone – R. Grispo, con introduzione di L. Sandri, Bologna, Cappelli, 1969.

³¹ E.G. Faraci, *Napoleone Colajanni*, cit., pp. 110-112.

da di aver ammonito governo e classi dirigenti sui pericoli di una «insurrezione» in Sicilia, rivendicando di aver profetizzato avvenimenti «dolorosissimi»³². Analizza in modo circostanziato la situazione siciliana: dalla depressione economica, che si inserisce nella congiuntura negativa che ha colpito l'isola dopo anni di relativo benessere, alla gestione faziosa e clientelare delle amministrazioni locali.

Alla circostanziata analisi fa seguire la condanna, dura e risoluta, dello stato d'assedio, ritenuto uno strumento eccezionale per il mantenimento dell'ordine pubblico, ma inutile, poiché la calma, dopo i sussulti di dicembre, è tornata in Sicilia. La parte più importante dell'intervento riguarda la difesa dei Fasci dall'accusa infondata di sovversione. Colajanni, pertanto, invita il presidente del Consiglio a riprendere la via delle riforme, sulla quale i due leader avevano concordato nel colloquio della fine di dicembre. L'ultima parte del discorso è un ammonimento a Crispi «democratico giacobino», sotto il cui nome avanza la reazione: «Allora molti di quelli che hanno lavorato per ristabilire la quiete in Sicilia, quando si troveranno di fronte al bivio di stare col popolo o contro il popolo, in quel giorno, ed io per primo, lo dico francamente, staranno col popolo, non contro il popolo»³³.

Immediata è la replica di Crispi, che ritiene legittimo lo stato d'assedio, e con esso l'operato dei funzionari e l'imparzialità dei tribunali militari. Nel suo intervento il presidente del Consiglio, difendendo la validità della politica energica, punta sulla «cospirazione politica», ordita dai socialisti, che dell'isola hanno voluto fare un laboratorio sperimentale per spezzare l'unità della patria, in collusione con associazioni clericali del continente, con la Russia e con la Francia. Allo stato di guerra latente, il governo ha risposto con provvedimenti eccezionali, ispirati al bene supremo del paese e alla sua minacciata esistenza³⁴.

Sebbene la tesi della cospirazione appaia debole e non consenta di dare una spiegazione esauriente degli avvenimenti siciliani, Crispi deve accettare i falsi grossolani che gli arrivano dalla Sicilia. Sarà Colajanni a dimostrare, in modo esauriente, che i manifesti incendiari e il «trattato di Bisacquino», che prevede un intervento della Francia a fianco dei rivoltosi, erano stati costruiti dalla polizia e

³² AP, CD, XVIII Leg., Discussioni, 23 febbraio 1894, p. 6628.

³³ Ivi, p. 6636.

³⁴ Ivi, 28 febbraio 1894, pp. 6783-6790. A Farini Crispi dichiara: «Per poco si fosse tardato od esitato, la Sicilia si staccava, sarebbe occorso riconquistarla. E non sapevamo che diavolo volessero: non un regno... non una repubblica – staccarsi» (D. Farini, *Diario di fine secolo*, vol. I, cit., p. 416: 18 febbraio 1894).

non avevano alcun fondamento. Il presidente del Consiglio, però, ha bisogno di credere la repressione giustificata perché, nella sua concezione, reprimere significa ristabilire l'ordine per salvare l'unità della Patria. Nello stesso tempo, il teorema della "cospirazione politica" gli ha consentito di unire tutta la classe dirigente liberale e di accogliere le pressioni del "partito di Corte" per l'instaurazione di un governo forte e autoritario, che qualche mese dopo provvederà allo scioglimento del Partito socialista. Per il momento, lo statista siciliano ha creato una frattura con il movimento popolare e con una parte delle classi dirigenti dell'isola. Chiusa la fase dello stato d'assedio, egli riprenderà il dialogo con queste forze con l'avvio della legislazione speciale per la Sicilia. Ma questa è un'altra storia.

FEDERICO RICCI

*Al servizio della giustizia.
Pratiche di polizia giudiziaria
nella Romagna postunitaria*

1. *Le carte di polizia giudiziaria*

Nel gennaio 1867, il ministro dell'Interno Bettino Ricasoli, in una circolare indirizzata ai prefetti del Regno, affermava che il «giorno in cui l'Autorità pubblica avrà dimostrato che essa sa sperperare i malfattori nelle loro conventicole, per associarli invece al cospetto del Magistrato, essa vincerà pure la renitenza de' cittadini ad illuminare la Giustizia con le loro testimonianze, e ne otterrà quel favorevole concorso che si è indarno aspettato finora». L'intento di Ricasoli era quello di sollecitare un'azione più incisiva da parte delle forze dell'ordine, in particolare degli agenti della polizia giudiziaria, «nell'indagare se nei delitti commessi nella sfera di loro giurisdizione, v'abbia il segnale caratteristico di una trama collettiva, e se nei presenti od accertati colpevoli v'abbiano indizi di affiliazione o di alleanza con società di facinorosi»¹.

Più in generale, questa nota permette di comprendere e ricollocare storicamente l'operato della polizia giudiziaria nella gestione dei reati commessi dalle associazioni di malfattori nel contesto romagnolo negli anni immediatamente successivi all'Unità. L'obiettivo della ricerca è stato infatti ricostruire un quadro storico-giudiziario ancora poco esplorato, che non si limitasse ad analizzare le esperienze associative delle bande criminali, ma si concentrasse soprattutto sulle modalità d'indagine e di raccolta delle informazioni da parte dell'autorità giudiziaria².

L'indagine condotta – svolta principalmente presso l'Archivio di Stato di Forlì-Cesena – si è incentrata sull'analisi dei documenti di polizia giudiziaria conservati

¹ *Lettere e documenti del barone Bettino Ricasoli*, a cura di M. Tabarrini – A. Gotti, vol. IX, Firenze, Le Monnier, 1894, p. 165.

² Quanto all'attività delle associazioni di malfattori nel contesto romagnolo si rimanda a F. Ricci, *L'associazione di malfattori. Tra categoria giuridica e prassi criminale nell'Italia alle soglie dell'Unità*, in «Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna», 23, 2023.

nei fascicoli processuali del fondo della Corte d'Assise forlivese³. Il campione esaminato, relativo al periodo compreso tra il 1863 e il 1899, offre una panoramica significativa sull'attività e sull'evoluzione delle associazioni criminali locali; i fascicoli presentano infatti alcune costanti ricorrenti. Poiché i reati erano di natura associativa, gli imputati erano generalmente più di uno – di norma tra cinque e dieci soggetti – quasi tutti uomini di età compresa tra i venti e i quarant'anni; solo in un caso, risalente al 1869, furono imputate anche due donne. I capi d'imputazione, che spesso si sommarono all'accusa di *associazione di malfattori* (art. 426 c.p.), comprendevano la grassazione semplice o con ferimento, il saccheggio e reati di carattere politico; quest'ultimi, in particolare, conferivano ai casi un marcato profilo politico-partitico, differenziandoli nettamente dalla criminalità comune.

La tipologia dei documenti di polizia giudiziaria contenuti nei fascicoli risulta piuttosto omogenea, riflettendo le disposizioni previste dal codice di rito per i funzionari di polizia: si tratta prevalentemente di querele, verbali di arresto, interrogatori, perquisizioni e comunicazioni di notizie di reato indirizzate all'autorità giudiziaria. Prevalgono, in particolare, le carte prodotte dall'Arma dei Carabinieri, la cui presenza era più capillare nei territori rurali e collinari; mentre l'operato delle forze di Pubblica Sicurezza si concentrava quasi esclusivamente nei centri urbani più popolosi, come Forlì, Cesena e Rimini. Questo quadro mette in evidenza non solo un'asimmetria nella gestione della sicurezza pubblica tra i due corpi di polizia, ma anche una marcata frammentazione e una limitata efficacia nell'attività istruttoria.

2. Malfattori e polizia giudiziaria: le procedure

Dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria e di pubblica sicurezza, il territorio della provincia di Forlì si articolava in tre circondari (Forlì, Cesena e Rimini), ognuno dei quali era ulteriormente suddiviso in quattro mandamenti ciascuno. Analogamente, questa struttura tripartita era replicata anche per il potere amministrativo: l'ufficio di prefettura risiedeva nel capoluogo di Forlì, mentre a Cesena e a Rimini erano attive due sottoprefetture⁴.

³ G. Ciani – E. Moretti, *Corte di Assise di Forlì, 1860-1901. Inventario*, 1977.

⁴ Sull'azione delle Sottoprefetture si veda S. Mori, *Funzionari e attività nelle sottoprefetture italiane d'età liberale*, in «Amministrare», 1, 2018 suppl., pp. 105-147, in particolare pp. 111-112. Per l'organizzazione amministrativa si veda la *Monografia statistica, economica, amministrativa della Provincia di Forlì*, vol. III, Forlì, 1867, p. 105.

Ci si trova dinnanzi ad un territorio che in virtù della propria conformazione geografica favoriva una elevata presenza di sette criminali: il territorio collinare, infatti, distaccato rispetto ai centri urbani dove risiedevano le forze di polizia, si prestava ad essere terreno fertile per il radicarsi di queste organizzazioni. Nella maggior parte dei casi, i comuni montani e le relative campagne erano i teatri principali per il prosperare di reati campestri come grassazioni, abigeati, contravvenzioni annonarie ma anche talvolta crimini come assassini e ferimenti. Questo stato di cose era il risultato di una scarsa presenza degli organi di pubblica sicurezza che, concentrati principalmente nei siti urbani dei tre circondari, dislocavano nelle realtà collinari esigui distaccamenti di agenti oppure si affidavano all'articolazione delle stazioni della Benemerita⁵. Tuttavia, vi sono esempi di comuni che per via del numero di abitanti e di isolamento geografico non possedevano alcun funzionario di PS nel proprio territorio, costringendo ad affidare tale mansione direttamente al Sindaco, in virtù dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248⁶.

Di fronte a un simile scenario, l'attività di indagine affidata alla polizia giudiziaria, vale a dire quella di «ricercare i reati d'ogni genere, di raccoglierne le prove, e fornire all'autorità giudiziaria tutte le indicazioni che possano condurre allo scoprimento degli autori, degli agenti principali e dei complici» (art. 56 c.p.p.), era particolarmente difficile da realizzarsi con celerità in un territorio come quello romagnolo; soprattutto considerando anche gli scarsi mezzi a disposizione delle forze di polizia⁷ e la farraginosità delle comunicazioni con l'autorità giudiziaria⁸.

⁵ F. Giovine, *Manuale di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza ossia precetti legali e pratici per l'ufficiale di polizia giudiziaria e per l'agente di pubblica sicurezza nell'esercizio delle loro funzioni*, Napoli, Pietrocola, 1890. Sulla presenza dei Carabinieri sul territorio si veda F. Carbone, *Le circoscrizioni dei Reali Carabinieri*, in *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, a cura di F. Bonini – L. Blanco – S. Mori – F. Galluccio, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 87-103.

⁶ Attorno all'applicazione della Legge Ricasoli si veda A. Berselli, *Amministrazione e ordine pubblico dopo l'Unità*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di storia del Risorgimento italiano (Pescara, 7-10 dicembre 1984), Roma, 1986, pp. 167-213. Limitatamente all'organizzazione della PS ovvero l'allegato B si vedano i contributi di Giovanna Tosatti e Simona Mori rispettivamente pubblicati in «Amministrare. Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», 1, 2015, suppl.), pp. 91-130 e pp. 131-178.

⁷ Cfr. F. Bancheri, *Considerazioni pratiche sull'Amministrazione di pubblica sicurezza*, in «Manuale del funzionario di sicurezza pubblica e polizia giudiziaria», IX, 1871, pp. 57-60.

⁸ P. Rondini, *Polizia giudiziaria e magistratura nell'Italia liberale*, in «Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna», 11, 2017.

Ne consegue che, nel momento in cui gli organi di polizia si mettevano alla ricerca di una associazione di malfattori a seguito di una notizia di reato, risultava estremamente complesso riuscire a raggiungere i presunti autori: spesso si doveva ricorrere alla rete degli informatori o alla voce pubblica ed accontentandosi di un segnalamento descrittivo generale ancora lontano dall'utilizzo della fotografia segnaletica, nonché talvolta da una banale descrizione fisica dei malfattori.

Gli atti di polizia analizzati sembrano mostrare uno scarso interesse da parte degli organi di polizia nella descrizione scientifica delle fattezze dei malfattori: si preferiva, piuttosto, ripiegare verso una semplice annotazione dei tratti fisici come il modo di portare la barba e i capelli, la statura (spesso non in metri) oppure il modo di vestire. Elementi, quest'ultimi, che poco potevano far sperare di scoprire i presunti malfattori e, più in generale, di creare un sistema di schedatura e raccolta di dati a cui poter attingere per ricostruire le ramificazioni di queste bande.

Ad esempio, un caso interessante è quello relativo ad una serie di grassazioni commesse da una banda di malfattori nella notte tra l'11 e il 12 marzo 1863, poco fuori dal comune di Montecolombo in provincia di Rimini. I furti, che hanno colpito diversi soggetti, si sono replicati con le medesime modalità nel corso della notte: il gruppo assaltava le ignare vittime lungo la strada buia, immobilizzandole e minacciandole con armi da taglio e da fuoco; infine, queste erano derubate di tutti gli averi personali, in particolare dei valori e delle monete. A contraddistinguere questi diversi furti è l'elaborata progettazione: non si trattava, infatti, di una notte qualunque, poiché proprio in quella giornata si era svolta a pochi chilometri di distanza la nota fiera di San Gregorio a Morciano⁹, cruciale punto di attrazione per lo scambio e la vendita di animali e prodotti agricoli; così, tutte le persone che furono derubate al momento di rincasare dalla fiera, portavano con sé oggetti e monete per l'occasione.

Dal verbale dei Carabinieri di Rimini, indirizzato al Procuratore del Re di Forlì, si legge che uno dei malfattori era di «statura alta e tarchiato, barba castagna tenuta molto corta alla mandibola e folta al mento ed ai mustacchi; colorito roseo; occhi castagni; sopracciglia castagne»; mentre il secondo era di «statura quasi grande come il suddetto; pelo biondo; carnagione vermiglia; con porro marcato alla guancia sinistra; mustacchi; occhi grigi; dentatura rada, grossa e sporgente; capello nero morbido». Entrambi vestivano, uno, un «giacchetto corto

⁹ Sulla storia della fiera patronale si veda la ricostruzione di O. Delucca, *Mille anni di mercato a Morciano*, Rimini, Panozzo, 2014.

di panno; cappello nero; calzoni di taglio castagno sostenuti da una cinta d'elastico con fibbia d'acciaio; capparella di panno verdone»; l'altro, «una capparella di panno verdone; calzoni di panno castagni rivoltati fino a mezza gamba»¹⁰.

Da questa descrizione è chiaro che i dati descrittivi forniti restano piuttosto generici e che difficilmente sarebbero stati utili a far arrestare i ladri con quei connotati. Infatti, fu proprio la stessa autorità di polizia a dimostrare di non poter fare troppo affidamento su questo tipo di informazioni. Il delegato di PS di Rimini, in una nota al Pretore di Coriano, doveva ammettere che il presunto sospetto, un certo Luigi Cappelli, che era stato fermato, non somigliava a quanto descritto:

Costui per vero dire è un tristissimo soggetto conosciuto e segnalato, [...] sia per non essergli trovato nulla d'interessante nella perquisizione alla di lui abitazione, e sia finalmente perché il di lui connotati non corrispondono quanto con alcuna di quelli descritti dalla S.V. nella summenzionata nota, pur tutto ciò lo scrivente crede di potere affermare che il Cappelli questa volta non abbia parte nelle grassazioni che nel giovedì passato si perpetrarono nelle vicinanze del Comune di Montescudo.

Secondo il giudizio di molti addetti ai lavori¹¹, il modo di procedere della polizia giudiziaria si basava su un metodo di tipo empirico piuttosto che scientifico nel condurre le indagini, lontano cioè dai primissimi insegnamenti circa il segnalamento scientifico propugnato da Salvatore Ottolenghi¹²; a cui andava sommandosi la scarsa formazione degli agenti, ma soprattutto all'assenza di mezzi atti a provvedere ad un segnalamento fattivo¹³.

Tornando però alle carte di polizia, un altro elemento che tende a ripetersi con una certa frequenza riguardava il ruolo di ufficiali di polizia giudiziaria affi-

¹⁰ Archivio di Stato di Forlì (ASFC), *Corte d'Assise di Forlì*, b. 33, fasc. 166, f. 51.

¹¹ Cfr. G. Alongi, *Polizia e delinquenza in Italia*, Roma, Tip. Cecchini, 1887; L. Anfosso, *Il casellario giudiziale centrale. Studio sulla identificazione dei delinquenti e designazione dei loro contrassegni personali*, Torino, Bocca, 1895; Id., *Il segnalamento dei delinquenti e il nuovo antropometro popolare*, in «Archivio di Psichiatria», 4, 1888.

¹² G. Tosatti, *Dal «segnalamento empirico» alla polizia scientifica*, in *Tra polizie e controllo del territorio: alla ricerca delle discontinuità*, a cura di L. Antonielli – S. Levati, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017. Riguardo all'insegnamento di Ottolenghi si veda S. Ottolenghi, *Il segnalamento del delinquente in servizio della polizia giudiziaria*, Palermo, Tip. Lao, 1898.

¹³ M. Di Giorgio, *Alle origini delle tecniche di controllo. Identificazione e sorveglianza nell'Italia liberale dall'Unità alla Grande guerra*, in *Fingerprints. Tecniche di identificazione e diritti delle persone*, a cura di S. Berhe – E. Gargiulo, Verona, QuiEdit, 2020, pp. 95-125.

dato ai sindaci¹⁴. Si è già accennato alla disposizione della cosiddetta Legge Lanza sull'unificazione amministrativa, limitatamente all'attività di polizia; tuttavia, anche il Codice di procedura penale all'art. 57 investiva quali ufficiali di polizia giudiziaria, oltre gli «ufficiali e bassi-ufficiali dei carabinieri reali, delegati ed applicati di pubblica sicurezza», anche i «sindaci o chi ne fa le veci». Pertanto, il sindaco esercitava un ruolo di primaria importanza nel campo delle acquisizione di informazioni, soprattutto laddove – ed è il caso dei comuni più isolati come quelli romagnoli – non vi erano altri ufficiali di polizia giudiziaria¹⁵.

Nei casi presi in esame, si può osservare che l'azione dei sindaci fosse indispensabile quale presidio più prossimo a cui la popolazione poteva affidarsi per comunicare una notizia di reato. Ad esempio, tornando al procedimento dei malfattori della Fiera di Morciano, la prima denuncia per grassazione fu proprio quella presentata al sindaco del comune di Montecolombo, il quale, una volta stilato il processo verbale, ne diede notizia all'autorità giudiziaria:

Verso sera vicino all'ave Maria si presentarono in questo ufficio nel massimo disordine Andrea Semprini e Luigi Fantini da Montescudo, dando rapporto di essere stati assaliti da una mano di assassini in n° di 4 armati di pistole e coltelli, e questi spogliarono i sopra detti di tutto il poco denaro che avevano addosso. Sebbene poi questi due soli individui abbiano denunciato il fatto, l'audacia di quegli scellerati non si limitò a questa sola grassazione che anzi, si ha morale contezza che moltissimi altri hanno avuto la stessa sorte¹⁶.

Analogamente, anche in un altro caso per furto, avvenuto nell'agosto del 1868, fuori al comune di Predappio a danno di un prete, a riceverne la denuncia fu sempre il sindaco: «In questo momento (ore 4 pom.) ricevo una denuncia di furto partecipatami dal sig. Arciprete di Tontola di questo comune. Sul momento non posso dare maggiori schiarimenti, ma userò della massima attività, onde potere fornire alla giustizia quelle notizie che potrò maggiori»¹⁷.

Parallelamente all'attività di polizia giudiziaria svolta dal sindaco, nei casi presi in esame, emerge in maniera preponderante anche l'azione svolta dal pre-

¹⁴ P. Aimò, *Il sindaco 'regio' nell'Italia dell'Ottocento*, in «Amministrare», 1, 2012 suppl., pp. 169-186, in particolare pp. 181-183.

¹⁵ G. Borsani – L. Casorati, *Codice di procedura penale italiano commentato*, libro I, vol. II, Milano, Tip. Pirola, 1876, pp. 96-97.

¹⁶ ASFC, *Corte d'Assise di Forlì*, b. 33, fasc. 166, f. 1.

¹⁷ ASFC, *Corte d'Assise di Forlì*, b. 60, fasc. 339, f. 1.

tore. Come già messo in luce da Simona Mori, infatti, con la nuova procedura penale del 1865, si fece sì che «il pretore sarebbe stato protagonista dell'informazione preliminare, nonché dell'istruttoria dei processi penali, in quanto ufficiale di polizia giudiziaria e al contempo giudice competente degli atti d'istruzione in luogo del magistrato apposito». Questa disarticolata competenza a capo della magistratura inferiore prendeva le mosse a partire dall'organizzazione giudiziaria del Regno che, in assenza del giudice istruttore che era posto nel capoluogo del circondario giudiziario, faceva sì che il lavoro d'indagine nei territori limitrofi fosse svolto principalmente dal pretore¹⁸. Non stupisce, dunque, che anche il territorio romagnolo non sfuggisse a questa articolazione che faceva gravare attorno al giudice di mandamento prima, al pretore poi, i principali atti d'indagine: non a caso si è giustamente parlato di «convergenza degli atti di polizia giudiziaria sul pretore», mostrando il profilo ancora marcatamente inquisitoriale della procedura penale italiana¹⁹.

3. *Malfattori e polizia giudiziaria: i profili*

Finora si sono analizzati principalmente la procedura e i cosiddetti *saperi* messi in campo dalla polizia giudiziaria nei confronti dei malfattori romagnoli; tuttavia, non si è detto nulla sui profili di questi soggetti, ed in particolare attorno all'attività di controllo e di sorveglianza svolta nei loro confronti dalle forze di polizia. Si tratta di un tipo di indagine che, andando oltre l'aspetto meramente procedurale, si promette di cogliere alcuni tratti comuni relativamente a queste organizzazioni; più in particolare, si intende verificare se l'autorità di pubblica sicurezza avesse consapevolezza del sistema settario esistente, così da poterlo tenere sotto controllo.

Lo studio delle carte ha fatto emergere un'importante distinzione tra associazioni di malfattori che agivano senza alcuna rivendicazione politica esplicita – come i casi poco sopra esposti – e associazioni che, al contrario, si connotavano

¹⁸ S. Mori, «*La parte più nobile e più utile*». Note sulla polizia giudiziaria nell'Italia dell'Ottocento, in *Dagli esecutori alla polizia giudiziaria: un lungo percorso*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, p. 170.

¹⁹ P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura. Profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 188-189. Attorno all'aspetto inquisitoriale si veda anche P. Nocito, *Polizia giudiziaria. Studi di riforma legislativa*, Torino, Bocca, 1899, pp. 13-16.

per questo aspetto²⁰. Tale qualifica fungeva quale discrimine qualitativo nell'indirizzare l'attività di sorveglianza da parte delle autorità: se riguardo alla prima categoria non sembrano emergere elementi che facciano ipotizzare forme di sorveglianza specifiche da parte delle autorità; nel secondo caso, quello di gruppi con finalità politiche, bollati come lo «spettro nero della Questura»²¹, le forme di controllo si fecero via via sempre più rigorose.

In questo quadro, le sette politiche, chiamate a giudizio presso l'Assise forlivese con l'accusa di *associazione di malfattori*, sono oggetto di una attenta e prolungata sorveglianza da parte della polizia, a testimonianza di un allarme generale che serpeggiava negli ambienti della prefettura²². Il carteggio riservato del Procuratore del Re di Forlì tiene ancora traccia delle logiche securitarie volte al controllo e allo scioglimento dei circoli repubblicani sul territorio. Lo testimonia una nota confidenziale inviata dal Procuratore Generale di Bologna relativa alla *vigilanza sui partiti sovversivi* all'interno della quale egli invitava il collega forlivese a «porre un freno con una più vigile, più attiva, e più severa repressione», nonché «a provvedere di concerto co' i capi degli uffici del pubblico ministero, ed a comunicar loro tutto ciò che può interessare la giustizia punitiva». Inoltre, si ribadiva che spettasse alla Procura «dare aiuto di consiglio e direzione, in quanto da loro dipende, agli ufficiali di polizia giudiziaria» in modo da «essere solleciti a promuovere con pronta energia e particolare cura quei provvedimenti che dalle denunce ed informazioni dell'autorità politica e dalle notizie loro pervenute fossero richiesti, tenendo informato questo generale ufficio»²³.

Pertanto, il quadro brevemente abbozzato a partire dal carteggio della procura è introduttivo ad un discorso più specifico attorno all'azione della polizia giudiziaria sul territorio. Ad essere oggetto d'attenzione per ragioni securitarie furono soprattutto le sette che, in manifestazioni e forme di partecipazione spesso eterogenee, contavano tra le proprie fila soggetti pregiudicati o soliti a darsi al

²⁰ Una raccolta delle associazioni politiche è offerta da A. Rava, *Storia delle associazioni di mutuo soccorso e cooperative nella provincia dell'Emilia*, Bologna, Zanichelli, 1873.

²¹ F. Giorio, *Ricordi di Questura*, a cura di M. Soresina, Milano, Biblion, 2021 (1882). Si considerino le rivelazioni scandalose da parte dell'autore attorno alla *Polizia politica* nell'attività di sorveglianza delle sette sovversive.

²² Si veda il carteggio risalente al 1872 tra il ministro Lanza e i prefetti di Bologna e Forlì attorno alle sette dei mazziniani riportato da A. Berselli, *Il governo della Destra*, cit., pp. 491-494.

²³ Nota confidenziale del Procuratore Generale di Bologna n. 197 del 29 ottobre 1873, *Vigilanza sui partiti sovversivi*, in ASFC, *Regia Procura presso il Tribunale di Forlì*, Carteggio (1868-1964), b. 517.

malaffare. I casi che si sono scelti concernono due associazioni cesenate che, nonostante la diversa cronologia, presentano elementi affini quanto al modo di agire e rispetto all'interpretazione che di esse fu sviluppata dalla polizia giudiziaria.

Il primo caso riguarda una banda di dodici soggetti della città di Cesena. Si tratta di una vicenda di ferimento, avvenuta nel 1865, che cagionò la morte di Giacomo Poggi, da parte di una setta di mazziniani nei pressi di un'osteria in zona Porta Trova²⁴. In questa vicenda, di particolare rilevanza è il profilo stesso degli assalitori: si tratta di ragazzi non più che ventenni, tutti e dodici pregiudicati e appartenenti ad una presunta fazione democratica che era solita compiere assassini e ferimenti, i quali rivendicavano peraltro fieramente la propria appartenenza politica, attraverso atti pubblici di illazione contro il governo. Lo stesso delegato di PS che dà notizia dell'accaduto al Procuratore del Re di Forlì specificava che

verso le ore 4 pomeridiane di ieri il Lucchi Luigi menzionato complice del ferimento cui è caso insieme a Francesco Sanna ed altri 7 o 8 finora non conosciuti individui, noleggiarono una vettura condotta dal nominato Gaio Fantini fu Giuseppe di anni 35 ed uscirono di città non ritornando che verso l'ora di notte nel qual tempo percorrendo sempre in vettura la città di tratto in tratto emettevano grida sediziose di abbasso i boia: «Viva Mazzini, morte a Vittorio Emanuele!».

La polizia non incontrò particolari difficoltà nell'individuare i dodici presunti membri della setta, dal momento che, come sottolineava il delegato di Pubblica Sicurezza, «tutti gli imputati [...] sono giovani di pessima qualità morali, e se l'autorità giudiziaria riassume le risultanze di alcuni procedimenti per omicidio già compiuto li troverebbe nominati come autori o complici il che prova che i medesimi sono uniti in associazione». Di conseguenza, risultava necessario procedere al loro arresto.

Dalle poche note disponibili, emerge con chiarezza come le autorità fossero già in possesso di informazioni dettagliate sui dodici pregiudicati, avendo individuato i rituali e le modalità con cui questi erano soliti agire. A conferma di ciò, si legge nella documentazione²⁵:

Ciò è provato da ciò che prima di commettere un delitto di sangue quella masnada per solito va a gozzovigliare in campagna. Tratta in città, si porta in qualunque di quelle

²⁴ ASFC, *Corte d'Assise di Forlì*, b. 49, fasc. 265.

²⁵ Ivi, f. 20.

osterie fuori dell'uno o dell'altra porta ove suole praticare la vittima designata. Entro all'esercizio gridano viva Mazzini nel mentre che uno della comitiva grida «silenzio che vi è una spia» tale ingiurio esitato viene poi seguito da una sequela d'oltraggi mediante i quali la parte offesa reagisce con qualche termine offensivo. Ciò basta perché quelle iene circondino la vittima designata per dare campo all'assassinio, già destinato di eseguire il suo colpo²⁶.

Il secondo caso preso in esame riguarda invece un'altra setta politica cesenate, meglio nota come la squadra di Porta Romana. Quest'ultima fu condannata per avere ucciso il Conte Filippo Neri, nella serata del 20 marzo 1889, nei pressi della sua villa posta lungo la via che conduceva al santuario della Madonna del Monte di Cesena²⁷. L'omicidio sconvolse la cittadinanza, anche in considerazione della figura illustre della vittima, ma soprattutto per l'efferatezza dei membri della nota squadra. In questo caso, l'istruttoria fu lunga e complessa, tanto da portare gli accusati alla sbarra soltanto tredici anni dopo²⁸.

Anche per questo caso, la polizia si trovò a raccogliere e gestire una quantità di testimonianze e di prove non indifferenti, soprattutto di fronte l'omertà di molti soggetti che, venuti a sapere degli autori del delitto e temendo la violenza della setta, si rifiutarono di fornire informazioni all'autorità. Un problema, quello della reticenza della popolazione a collaborare con la giustizia, alquanto comune nei territori delle Romagne, come denunciato anche dal Procuratore Generale di Bologna Giuseppe Manfredi: egli notava che, nonostante l'instancabile lavoro delle forze di PS, «niuna cooperazione troviamo ne' cittadini», mentre «l'uffiziale della polizia giudiziaria e l'agente della forza abbisognano del concorso del cittadino per il compimento della loro missione»²⁹.

Similmente, anche il Sottoprefetto di Cesena, scrivendo al Procuratore del Re di Forlì, lo informava che, nonostante il clamore del caso e il circolare della voce pubblica, «non si è trovato alcuno che avesse fornito alla giustizia indizi e prove,

²⁶ Ivi, f. 28.

²⁷ Per una ricostruzione storica dell'omicidio si veda D. Pieri, *La squadra di porta romana. La Romagna del coltello e del revolver*, Imola, Mandragola, 1989.

²⁸ Sul processo del Conte Neri svoltosi presso la Corte d'Assise di Forlì nel 1899 si veda il resoconto uscito in puntate dal titolo *Per l'omicidio del Conte Neri*, i cui fascicoli sono conservati presso la Biblioteca Malatestiana di Cesena.

²⁹ *Relazione sulla amministrazione della giustizia nell'anno 1870 letta all'assemblea generale della Corte d'Appello di Bologna il 5 gennaio 1871*, Bologna, Regia Tipografia, 1871, pp. 15-16.

che attestassero la grave responsabilità». Mentre, invece, si conobbero sin da subito gli autori dell'assassinio, «i quali per appartenere al partito repubblicano e per aver fatto parte del gruppo di Porta Romana, furono in quei tempi il terrore della Città»³⁰.

Questo riferimento evidenzia un aspetto tutt'altro che marginale riguardo all'attività politica dei repubblicani, ovvero il fatto che il partito tendeva spesso a raccogliere tra le proprie fila individui dalla moralità discutibile e, in alcuni casi, veri e propri criminali. È certo, tuttavia, che il partito si adoperò per prendere le distanze da tali elementi e condannarli pubblicamente, come ricordava lo stesso Aurelio Saffi nelle sue lettere. Analogamente, nel caso della banda cesenate, è noto – come ribadì il giudice istruttore – che «lo scioglimento della loro squadra [fu] imposto dal Comitato della Consociazione Repubblicana, pel sospetto o quasi certezza che, nel seno della medesima si trovassero gli assassini del conte Neri»³¹.

Nonostante ciò, l'episodio conferma i dubbi sulla condotta dei membri del partito mazziniano³²: come osservava Antonio Camerani in un carteggio indirizzato a Domenico Farini nel 1872, egli sottolineava come, sebbene i repubblicani dichiarassero pubblicamente di «detestare il delitto e i delinquenti [...] purtroppo però gli assassini escono tutti dalle loro file, e per questo non sono allontanati come si dovrebbe, se vuolsi realmente bandire da sé ogni solidarietà colla gente triste»³³.

Tuttavia, se si osservano le biografie dei soci, si constata quello che Maurizio Ridolfi ha definito il «carattere artigianale dei militanti mazziniani»³⁴, ossia l'associazione di uomini che praticavano un mestiere a livello cittadino o in taluni casi impiegavano la propria manodopera nei lavori agricoli. Ad esempio, gli imputati per l'omicidio Neri erano in gran parte braccianti, muratori o facchini; mentre, per il caso degli accoltellatori di Porta Trova, si ritrova una prevalenza di artigiani, tra cui un panettiere, un sarto, un ortolano, due carrettieri e diver-

³⁰ ASFC, *Corte d'Assise di Forlì*, bb. 285-286-287, ff. 1495, B, C.

³¹ M. Ridolfi, *Dalla setta al partito. Il caso dei repubblicani cesenati dagli anni risorgimentali alla crisi di fine secolo*, Rimini, Maggioli, 1988, p. 45.

³² Ivi si veda il *Compendio* redatto dal giudice istruttore, f. 17.

³³ La lettera del 13 settembre 1872 è riportata da L. Forlani, *Alle origini del movimento socialista in Romagna. Andrea Costa e la Romagna*, in *Storia dell'Emilia-Romagna*, a cura di A. Berselli, Bologna, il Mulino, 1980, p. 395.

³⁴ M. Ridolfi, *Dalla setta al partito*, cit., p. 46.

si muratori. La provenienza popolare dei membri di queste associazioni veniva inoltre rilevata dal Sottoprefetto di Cesena che, in una nota dell'ottobre del 1863 diretta al Prefetto, elencava tra i diversi sospetti mazziniani un gruppo di giovani – spesso giovanissimi – tra i venti e i quarant'anni, tutti impiegati come artigiani o operai³⁵.

Partendo dai due episodi presi in esame, si è osservato che le carte di polizia consultate testimoniano una intensa attività istruttoria: dimostrando una sufficiente capacità degli organi di PS di raccogliere informazioni, ma primariamente il fatto di trovarsi dinnanzi a pregiudicati rispetto ai quali le forze di polizia stavano già conducendo indagini, in quanto precedentemente attenzionati quali soggetti sovversivi.

4. *Riflessioni conclusive*

A conclusione di questa ricerca, appare doveroso cercare di rispondere, sulla base del materiale rinvenuto nei fascicoli processuali, ai quesiti iniziali, evidenziando al contempo gli aspetti per i quali le fonti disponibili non hanno consentito di giungere a risposte definitive.

Il primo elemento da sottolineare riguarda la specificità dell'*oggetto* di studio: scrivere una storia della polizia giudiziaria nel contesto romagnolo della seconda metà dell'Ottocento costituisce un importante contributo innovativo nel panorama storiografico, affiancandosi alle indagini già consolidate sul sistema delle associazioni criminali locali. Tuttavia, tale sforzo si scontra con l'assenza, nella storiografia generale, di un'elaborazione organica sulla polizia giudiziaria come istituzione, sulla sua organizzazione interna e sulle pratiche operative a livello nazionale. Al di fuori del saggio di Paolo Tonini del 1979³⁶, incentrato principalmente sul rapporto tra magistratura e polizia giudiziaria, e della ricostruzione pionieristica di Simona Mori³⁷, manca ancora oggi uno studio complessivo che colmi questa lacuna. Questo vuoto storiografico, che riflette un ritardo più ampio negli studi sulla polizia nell'Italia liberale, limita la comprensione non solo

³⁵ Nota del Sottoprefetto di Cesena al Prefetto di Forlì del 10 ottobre 1863, in ASFC, *Gabinetto riservato di Prefettura*, b. 12, fasc. 270.

³⁶ P. Tonini, *Polizia giudiziaria e magistratura*, cit.

³⁷ S. Mori, «*La parte più nobile e più utile*», cit.

delle singole esperienze locali – come quella romagnola qui esaminata o il caso napoletano studiato da Antonella Migliaccio e Iolanda Napolitano³⁸ – ma anche del rapporto dialettico tra centro e periferia, ovvero tra le aspettative delle autorità centrali e le pratiche concrete di indagini condotte dagli uffici di pubblica sicurezza sul territorio.

Il secondo nodo critico riguarda la *qualità* e la *quantità* delle fonti. La scarsità della documentazione, già evidenziata in apertura, non deve essere intesa come un ostacolo insormontabile per lo storico delle istituzioni, ma piuttosto come uno stimolo a estendere la ricerca a fondi archivistici “paralleli” a quelli strettamente polizieschi³⁹. Nel caso specifico della presente indagine, le difficoltà nel ricostruire in modo esaustivo l’attività concreta della polizia giudiziaria risultano evidenti: al di là di notizie di reato, verbali di perquisizione o di arresto, non sono emerse carte che documentino aspetti cruciali come l’organizzazione interna degli uffici, le procedure di schedatura dei pregiudicati o le modalità di gestione degli ammoniti sul territorio. Di conseguenza, le fonti consultate restituiscono principalmente l’immagine di una polizia giudiziaria operante come braccio esecutivo della magistratura, mentre restano quasi del tutto oscuri i profili dell’attività autonoma di sorveglianza e controllo esercitata da questo corpo al di fuori dell’intervento dell’autorità giudiziaria.

In questo quadro, il caso romagnolo analizzato consente di cogliere le numerose criticità che, già tra la fine dell’Ottocento e i primi anni del Novecento, venivano sollevate dagli stessi operatori e dai giuristi dell’epoca – come attestato dal proliferare di manuali tecnico-operativi⁴⁰ – nei confronti delle procedure della polizia giudiziaria⁴¹, ritenute ormai largamente inadeguate e arretrate rispetto alle esperienze più avanzate sviluppate nei paesi europei vicini, soprattutto in

³⁸ A. Migliaccio – I. Napolitano, *Donne violente e donne criminali a Napoli nelle fonti di polizia giudiziaria (1888-94)*, in «Meridiana», 67, 2010, pp. 95-112.

³⁹ M. Sbriccoli, *Fonti giudiziarie e fonti giuridiche. Riflessioni sulla fase attuale degli studi di storia del crimine e della giustizia criminale*, in «Studi Storici», XXIX, 2, 1988, pp. 491-501.

⁴⁰ Cfr. G. Alongi, *Manuale di polizia scientifica ad uso dei medici, periti, avvocati, magistrati, funzionari della pubblica sicurezza, studenti, scrittori, giornalisti*, Milano, Sonzogno, 1898; L. Tomellini, *Manuale di polizia giudiziaria ad uso dei periti medico-legali, magistrati e funzionari di P.S.*, Milano, Hoepli, 1912.

⁴¹ Si vedano i commenti di P. Tuozi, *Riforma della polizia giudiziaria*, Padova, Tip. Randi, 1902; U. Conti, *Della polizia giudiziaria*, in «Giustizia Penale», VI, 5, 1900.

relazione al contrasto del crimine politico⁴². Tale consapevolezza, emersa dalle fonti e dal carteggio esaminato, conferma la necessità di ulteriori ricerche che, partendo da casi locali, possano contribuire a una più completa ricostruzione delle dinamiche della polizia giudiziaria nell'Italia liberale.

⁴² S. Ottolenghi, *Il primo Congresso di polizia giudiziaria internazionale di Monaco*, in «Bollettino della Scuola di polizia scientifica», 4, luglio 1914, p. 210.

THOMAS BEUGNIET

Oltre i confini: pratiche ed attività di polizia internazionale nell'Italia liberale

Nel settembre 2022, l'ONG Safeguard Defenders pubblicava un rapporto accusando la Cina di possedere uffici di polizia clandestini in più di 53 Paesi. Questi commissariati, installati da uffici di sicurezza locali cinesi, sarebbero destinati a rintracciare i dissidenti e i funzionari corrotti fuggiti all'estero, nonché a sorvegliare la diaspora cinese e a condurre operazioni di rimpatrio forzato. Alcuni paesi sembrano cooperare con questi commissariati di polizia cinesi all'estero, le autorità della Repubblica popolare cinese affermano che una parte di essi è stabilita con l'esplicito consenso del paese ospitante. Ad esempio, l'Italia ha firmato un accordo bilaterale nel 2015 sulle pattuglie di polizia tra il ministero dell'Interno cinese e il governo italiano, contribuendo così alla creazione di commissariati pilota in Europa. Ottenere informazioni in territorio straniero è un'impresa particolarmente rischiosa, ma la Cina eccelle in questo esercizio.

L'estensione geografica del sistema di sorveglianza cinese all'estero ricorda l'extraterritorializzazione del servizio di sorveglianza politica italiano al tornante del secolo scorso. In effetti, alla fine degli anni Settanta dell'Ottocento, il Regno d'Italia crea un vasto servizio esterno capace di sorvegliare e rintracciare i dissidenti politici. Questo servizio, inizialmente chiamato «servizio segreto di investigazione e di vigilanza sugli anarchici» è incorporato, sotto l'egida del ministero dell'Interno, in seno al ministero degli Affari Esteri. Concepito in una prospettiva reticolare e transnazionale, questa rete di sorveglianza è attiva attraverso le prefetture e le rappresentanze diplomatiche e consolari delle principali capitali

Archivi/abbreviazioni: ACS = Archivio Centrale dello Stato; ADAM = Archives départementales des Alpes-Maritimes; AGR = Archivio Generale del Regno; AN = Archives nationales; ASDMAE = Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri; b. = busta; D. = Dispaccio; DGPS = Direzione Generale della Pubblica Sicurezza; DP = Divisione Personale; f. = fascicolo; L. = Lettera; MAE = Ministero degli Affari Esteri; MI = Ministero dell'Interno; PI = Polizia Internazionale; PS = Pubblica Sicurezza; r. = rapporto; s.d. = senza data; s.l. = senza luogo; s.n. = senza numero; sf. = sottofascicolo; v. = versamento.

europee nonché delle grandi città dell'emigrazione italiana. Si dispiega in modo da coprire i maggiori centri di emigrazione anarchica, cioè in tutte le grandi capitali dell'Europa occidentale, il bacino del Mediterraneo e le Americhe. Il lavoro di base di questo servizio poggia su un trittico ben definito: sorveglianza degli spostamenti, raccolta di informazioni e comunicazioni con le autorità straniere. La regola d'oro è che ogni elemento è a priori interessante. La punta di diamante dell'attività degli agenti della polizia internazionale si riassume in una parola: spostamento. La loro missione consiste nel conoscere e controllare la mobilità dei militanti e in definitiva degli italiani.

Che si tratti della Francia rivoluzionaria e post-rivoluzionaria, dell'Italia pre-unitaria o delle grandi monarchie conservatrici d'Europa, a partire dalla fine del Settecento e per tutto il XIX secolo si assiste a un fenomeno generale: il segreto si dota di un'organizzazione sociale e amministrativa, si istituzionalizza e si «burocratizza», seguendo il processo di professionalizzazione che segna il vero avvento dello Stato-nazione¹. Secondo Alain Dewerpe, è alla fine del XIX secolo, periodo contrassegnato dal rafforzamento e dall'internazionalizzazione della lotta contro il «pericolo anarchico», che si stabiliscono «l'idea e la pratica di un segreto permanente e istituzionalizzato»². All'indomani dell'attentato di Giovanni Passannante perpetrato a Napoli contro il re d'Italia Umberto I il 17 novembre 1878, a Firenze esplode una bomba durante una manifestazione di sostegno alla famiglia reale. Due giorni dopo, una seconda bomba viene lanciata a Pisa contro un corteo monarchico. Queste due bombe, che provocano morti e feriti, vengono immediatamente attribuite all'Internazionale anti-autoritaria. La polizia italiana, sostenuta dalla stampa governativa e conservatrice, denuncia subito una cospirazione dell'Internazionale, scatenando una repressione su tutti i fronti nei confronti dei militanti³. Questi due attentati, perpetrati e orchestrati dalle autorità italiane con l'obiettivo di suscitare un'emozione collettiva nei confronti dell'Internazionale, spingono un numero considerevole di militanti ad allontanarsi dalla penisola per sfuggire alla repressione. Lo Stato italiano organizza così la partenza degli anar-

¹ Per il caso francese, si veda S. Laurent, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009.

² A. Dewerpe, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1994.

³ G. Galzerano, *Giovanni Passannante. La vita, l'attentato, il processo, la condanna a morte, la grazia 'regale' e gli anni di galera del cuoco lucano che nel 1878 rompe l'incantesimo monarchico*, Casalvelino Scalo, Galzerano, 2004.

chici dai quali cerca di liberarsi spingendoli ad emigrare, volontariamente o con la forza⁴. Con la formazione della diaspora dell'anarchismo italiano agli albori degli anni '70 dell'Ottocento⁵, gli anarchici rappresentano una sfida per i servizi di polizia italiani⁶. Più che sapere dove loro risiedono, è importante per la polizia conoscere la direzione verso cui si muovono e con quale scopo. Così, un individuo segnalato a Parigi starebbe per lasciare la città con l'intento di recarsi segretamente a Pisa per compiere un attentato o un assassinio? Qui è tutta la difficoltà di una sorveglianza preventiva applicata a un mondo anarchico in continua evoluzione. Questa mobilità aumenta il timore di una minaccia proveniente dall'estero e/o di una cospirazione preparata all'estero. L'incubo delle autorità italiane è il ritorno clandestino del sovversivo sul territorio nazionale.

Questo «*servizio segreto di investigazione e di vigilanza sugli anarchici*», avviato all'inizio degli anni '80 dai governi Cairoli-Depretis per sorvegliare e controllare gli anarchici italiani in esilio, funziona come un'estensione del sistema di sorveglianza istituito nella penisola⁷. Pensato in una prospettiva reticolare e transnazionale, questo network di sorveglianza è attivo attraverso le questure e le prefetture del Regno, oltre che presso le rappresentanze diplomatiche e consolari delle principali capitali europee e delle grandi città dell'emigrazione italiana. La rete di sorveglianza, mettendo in costante comunicazione queste diverse strutture, dovrebbe quindi consentire di sapere chi parte e chi rientra nella penisola. A tal fine, l'Italia dispone di una rete consolare estremamente vasta per una potenza non coloniale, in parte ereditata dal secolare prestigio dei vecchi regni. Nel 1866, essa comprende 23 consolati, 5 vice-consolati e 146 agenzie consolari, distribuiti in tutti e cinque i continenti. Nei vent'anni successivi, la rete si espande notevolmente, poiché nel 1886 si contano 162 consolati, 24 vice-consolati e 455 agenzie consolari⁸.

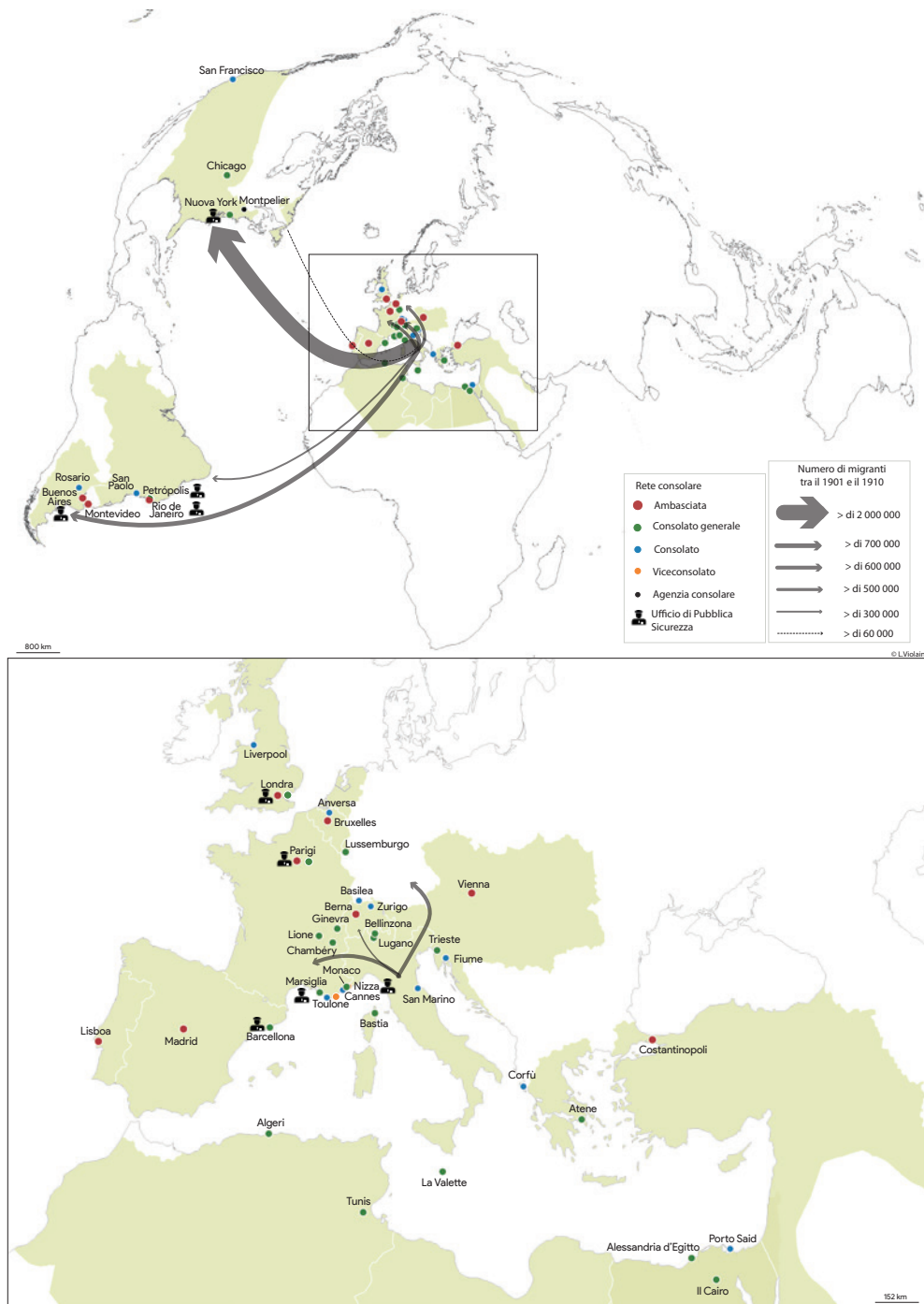
⁴ *Les réprouvés. Sur les routes de l'exil dans l'Europe du XIX^e siècle*, eds. D. Diaz – S. Aprile, Paris, Publications de la Sorbonne, 2021.

⁵ *L'anarchismo italiano. Storia e storiografia*, a cura di G. Berti – C. De Maria, Milano, Biblion Edizioni, 2016.

⁶ E. Diemoz, *A morte il tiranno. Anarchia e violenza da Crispi a Mussolini*, Torino, Einaudi, 2011; C. Bantman, *Terrorism and Its Policing. Anarchists and the Era of Propaganda by the Deed, 1870s-1914*, in *The Oxford Handbook of the History of Crime and Criminal Justice*, eds. P. Knepfer – A. Johansen, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 192-207.

⁷ P. Brunello, *Storie di anarchici e di spie: polizia e politica nell'Italia liberale*, Roma, Donzelli, 2009.

⁸ M. Cacioli, *La rete consolare nel periodo crispino (1886-1891)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, p. 3; F. Grassi, *Il primo governo Crispi e l'emigrazione come fattore di*



Mappa 1. La rete consolare della «Polizia Internazionale» all'inizio del Novecento (realizzazione grafica di Louise Violain)

Ecco un esempio di mappatura statica dei servizi diplomatici e consolari. Si tratta della rappresentazione in un dato momento di questi servizi, ovvero della rete consolare del Regno d'Italia all'inizio del XX secolo. La mappa che forniamo qui elenca in particolare la rete consolare della «Polizia Internazionale». L'esame di quest'ultima offre alcune informazioni significative. In primo luogo, essa rende visibili le rotte migratorie seguite dagli italiani e dai militanti anarchici italiani, così come la geografia dell'esilio anarchico alla fine del XIX secolo⁹. I militanti anarchici percorrono le stesse vie di emigrazione della maggioranza degli altri immigrati italiani. È in gran parte per questo motivo che alla fine del XIX secolo si trovano comunità anarchiche italiane disseminate in quasi tutto il mondo, da dove i militanti mantengono un'animata attività politica, rivolta più spesso verso l'Italia attraverso giornali e associazioni. Si distinguono chiaramente i principali luoghi di transito e le città rifugio del mondo libertario al tornante del secolo¹⁰.

I consoli sono attori a tutti gli effetti nella lotta contro l'anarchismo. Certo, questi svolgono il loro ruolo di agenti di informazione, funzione principale che consente all'amministrazione centrale di valutare le situazioni commerciali e diplomatiche. L'istituzione di un servizio di sorveglianza presso i consolati e le ambasciate non fa che sancire una nuova funzione: monitorare l'attivismo dei dissidenti politici. Essi creano e gestiscono all'interno delle rispettive strutture questo servizio di informazioni. I consoli, e talvolta gli ambasciatori insieme al personale diplomatico, svolgono questa sorveglianza per conto della PS¹¹. Inoltre,

una politica di Potenza, in *Gli Italiani fuori d'Italia: gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione*, a cura di B. Bezza, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 45-100.

⁹ Capitolo IV, *L'esilio e le comunità italiane all'estero*, in *L'anarchismo italiano*, cit., pp. 291-368.

¹⁰ D. Turcato, *Italian Anarchism as a Transnational Movement, 1885-1915*, in «International Review of Social History», 52(3), 2007, pp. 407-444; A. Çorlu, *Anarchists and Anarchism in the Ottoman Empire, 1850-1917*, in *History from Below. A Tribute Memory of Donal Quataert*, ed. S. Karahasanoglu, Istanbul, Istanbul Bilgi University Press, 2016, pp. 553-583; I. Felici – C. Paolessa, *Anarchisme en Méditerranée orientale et occidentale*, Paris, Atelier de création libertaire, 2024.

¹¹ L'istituzione di un servizio di sorveglianza presso i consolati e le ambasciate non fa che sancire una funzione apparsa durante la metà del XIX secolo: sorvegliare l'attivismo dei dissidenti politici. Riguardo alle funzioni «poliziesche» di controllo sociale e politico attribuite ai consoli, si veda L. Di Fiore, *Polizia politica e agenti segreti nell'Ottocento borbonico*, Napoli, FedOAPress, 2018; L. Di Fiore – C. Lucrezio Monticelli, *Il controllo politico transnazionale dei consoli al tornante del 1848: un confronto comparato tra Stato pontificio e Regno delle Due Sicilie*, in *Consoli e consolati italiani dagli stati preunitari al fascismo (1802-1945)*, a cura di M. Aglietti – M. Grenet – F. Jesné, Roma, École française de Rome, 2020, pp. 95-115.

può capitare che ai consoli vengano affidate missioni di polizia. Alcuni di essi, infatti, dispongono di un potere che possiamo definire discrezionale, concentrando nelle loro mani due funzioni: quella propriamente consolare e quella di polizia. Ciò è particolarmente evidente nel caso dell'Egitto attraverso il regime delle capitolazioni o di Ginevra, con il console d'Italia Giuseppe Basso¹². Su questo personaggio è opportuno soffermarsi un po' visto che, per circa trent'anni, la maggior parte dell'attività di spionaggio rivolta agli anarchici italiani attraverso lui, come tenne a sottolineare egli stesso al presidente del Consiglio Francesco Crispi in una lettera datata febbraio 1894:

Incaricato personalmente dal R. Governo di organizzare in Svizzera un servizio di attività sorveglianza, estendendolo anche ad altri Stati, richiedendolo il caso, potei riuscire nella missione affidatami nel gennaio 1876, mentre ero ancora vice console. A quell'epoca, in Italia, il servizio politico di PS era allo stato d'infanzia e, pel bene e nell'interesse del mio paese, mi compiacio a dirle che se in Italia oggidi il servizio contro gli anarchici è, dirò, orizzontato, è grazie anche alla quantità strabocchevole di rapporti che feci perchè appunto seguii passo a passo il movimento in tutti i suoi piccoli dettagli ed in tutti i paesi. Dai diciassette protocolli confidenziali di 500 fogli che posseggo si potrebbe ritrarre la storia esattissima dello sviluppo della rivoluzione anarchica¹³.

Benché Giuseppe Basso tenda a esagerare l'importanza del proprio ruolo e il valore delle informazioni trasmesse, non è lontano dalla verità. Però è da notare che egli è un console di seconda categoria, ossia un console onorario che non viene reclutato attraverso un concorso e quindi non è un funzionario: non gode né di uno stipendio né di una pensione¹⁴. E non è l'unico. A Londra, ad esempio, il viceconsole onorario Giuseppe Buzzegoli sovrintende il servizio di *intelligence* per l'intero decennio degli anni '80. Sappiamo che i consoli onorari occupano più di

¹² C. Paonessa, *Sicurezza di Stato, «italianità» e politica coloniale. Le pratiche dei consolati pre e post-unitari nel controllo e repressione dei migranti e degli esuli in Egitto (1868-1925)*, in *Consoli e consolati italiani*, cit., pp. 267-286.

¹³ ASDMAE, PI, b. 46, r. n. 308/27, del console d'Italia a Ginevra (Basso) al MAE, Ginevra, 11 febbraio 1894.

¹⁴ T. Beugniet, *Giuseppe Basso (1848-1917) ou la figure du consul honoraire*, in «MEFRIM», 135(2), 2023, pp. 365-378.

un terzo dei 211 consolati e viceconsolati italiani all'inizio del XX secolo¹⁵. Lo Stato italiano ha affidato un ruolo centrale in una questione di sicurezza nazionale a persone che non sono funzionari e che si trovano ai margini della pubblica amministrazione. Questo è indicativo della permeabilità dei confini dello Stato nell'Italia del XIX secolo.

«La police de l'exil est faite en majeure partie par les exilés»¹⁶: confidenti, spie e agenti segreti sotto il cielo dell'esilio

Per sorvegliare le mobilità degli anarchici, una delle sfide della polizia italiana è quella di essere in grado di mappare le loro reti e circolazioni. In queste circostanze, le autorità italiane inviano un certo numero di agenti presso le rappresentanze diplomatiche e consolari per sorvegliare i gruppi sovversivi. La categoria più significativa è quella di confidenti e spie¹⁷. È ovviamente impossibile quantificare il loro numero o ricostruire l'intera catena degli informatori occasionali. Tuttavia, la documentazione a nostra disposizione fa supporre che siano molto numerosi. Senza le spie, "agenti non dichiarati", per riprendere la formula di René Bianco¹⁸, il servizio di Polizia Internazionale sarebbe niente di più di uno strumento monco, anche se disponesse di capacità di intercettazione e decrittazione avanzate come avviene oggi. La presenza sul campo, è lì che le informazioni possono essere confrontate con la realtà delle persone, delle strutture e dei luoghi¹⁹. La spia svolge un ruolo centrale nel sistema di controllo dell'anarchismo.

¹⁵ D. Grange, *L'Italie et la Méditerranée (1896-1911)*, Roma, École française de Rome, 1994, p. 1157.

¹⁶ «La polizia dell'esilio è fatta in gran parte dagli esiliati», in E. Coeurderoy, *Jours d'exil*, Editions Canevas, 1991, p. 246. Citato da S. Aprile, *L'espion, frère du proscrit. Regards croisés sur la surveillance politique des exilés sous le second Empire*, in «Cultures & Conflits», 53, 2004, pp. 9-23

¹⁷ P. Brunello, *Storie di anarchici e di spie*, cit.; P.O.R. van der Mark, *Revolutie en reactie: de repressie van de Italiaanse anarchisten, 1870-1900*, PhD, Rijksuniversiteit Groningen; R.B. Jensen, *The Battle Against Anarchist Terrorism: An International History, 1878-1934*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; E. Tuccinardi – S. Mazzariello, *Architettura di una chimera. Rivoluzione e complotti in una lettera dell'anarchico Malatesta reinterpretata alla luce di inediti documenti d'archivio*, Mantova, Studiorum, 2014.

¹⁸ R. Bianco, *Le mouvement anarchiste à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône, 1880-1914*, Marseille, CIRA, 1978, p. 146.

¹⁹ Ciò che il commissario speciale francese di Bellegarde, città di confine col cantone di Ginevra, sottolinea in un rapporto sull'organizzazione anarchica: «In sintesi, l'anarchia ha una

Fornisce informazioni destinate a consentire alla polizia italiana di monitorare la mobilità dei militanti al fine di intercettarli in caso di ritorno nella penisola. Inoltre, trasmette informazioni affidabili, voci e pettegolezzi riguardanti i «complotti» preparati all'estero o gli spostamenti di determinate persone. Però essendo «*generalmente persone perverse, non prive di un certo talento*», come ammette l'ex Questore Federico Giorio²⁰, la qualità delle informazioni che forniscono è spesso oggetto di dubbi²¹. Infatti, l'occhio dell'informatore, che guarda attraverso la lente dell'ordine costituito, lo spinge inevitabilmente a denigrare ogni movimento dell'oppositore politico. Accanto a queste spie si trovano anche agenti ausiliari delle Guardie di Città, cioè agenti in borghese specializzati nelle indagini, con la capacità di svolgere missioni di polizia segreta, in particolare nel campo politico. Questa polizia segreta ufficiale ha lo scopo di consentire di sostituire gli informatori anonimi. L'agente ausiliario non ha alcuna copertura ufficiosa, e ciò che lo distingue dagli ufficiali di *intelligence* che operano sotto copertura, specialmente in ambito diplomatico. Egli è un agente che si immerge effettivamente nell'ambiente e nella società del paese in cui viene inviato, senza godere di immunità. È davvero qualcuno che vive come se fosse un espatriato, addirittura uno straniero in alcuni casi. Ma di fronte a individui «che viaggiano da un paese all'altro senza passaporto, che possono cambiare nome senza ostacoli e che trovano sempre amici e correligionari politici pronti ad accoglierli e a coprirli» come scrive il console generale di Nizza nel 1880, il modo più efficace per non perderli di vista è seguirli all'estero²². A tal fine, è necessario che «Il servizio di frontiera come ogni ben ordinato corpo combattente» abbia «la sua avanguardia e la sua retroguardia».

struttura notevole e l'unico mezzo di sorveglianza efficace è l'impiego di agenti segreti ben inseriti tra i loro compagni e che godano della fiducia dei leader; altrimenti, è impossibile ottenere informazioni utili poiché i gruppi si riuniscono liberamente, senza statuti, senza comitati, spesso senza una sede specifica, talvolta in un caffè, talvolta in una stanza; i loro membri distruggono la loro corrispondenza, scrivono sotto indirizzi falsi spesso immaginari e utilizzano una scrittura cifrata per comunicarsi questi indirizzi. Spesso si attribuiscono nomi falsi», AN, F7, 12504, r. s.n., del commissario speciale di Bellegarde al prefetto dell'Ain, Bellegarde, 17 gennaio 1886.

²⁰ F. Giorio, *Ricordi di Questura*, Milano, Tip. Artistica, 1882, pp. 45-54.

²¹ Sul mondo degli informatori di polizia in Italia e per una riflessione critica su queste importanti fonti documentarie, si veda *Voci di compagni, schede di questura: considerazioni sull'uso delle fonti orali e delle fonti di polizia per la storia dell'anarchismo*, a cura di C. Bermanni, Milano, Centro studi libertari, 2002; per quanto riguarda la Francia, si veda J.-P. Brunet, *La police de l'ombre: indicateurs et provocateurs dans la France contemporaine*, Paris, Seuil, 1990.

²² ASDMAE, PI, b. 1, r. s.n., del console generale d'Italia a Nizza (L. Cerruti) al MAE, Nizza, 17 novembre 1880.

dia. L'avanguardia deve essere costituita da abili funzionari di polizia assegnati ai Consolati Reali dei centri più pericolosi»²³. Questo è quello che la Pubblica Sicurezza italiana ha fatto in modo precoce.

Il console o la spia raccoglie qualunque informazione anche quando non la capisce, contando sul fatto che il senso possa emergere col tempo, dall'accumulo delle informazioni e dei dettagli: un buon ispettore di polizia, in sintesi, è innanzitutto un buon archivista. Però come sottolinea il prefetto di polizia di Parigi, Louis Andrieux, nelle sue memorie pubblicate nel 1885, «è molto delicato per un ministro degli Affari esteri esercitare una sorveglianza segreta attraverso intermediari non accreditati; rischia di urtare sensibilità, creare difficoltà e dar luogo a reclami»²⁴. Nello stesso anno, il direttore dei servizi di Pubblica Sicurezza, Lovera Di Maria, ritiene inopportuno istituire un Ufficio di PS in territorio estero, prevedendo d'altra parte che gli agenti di PS «lasciati colà in balia di se stessi esorbiterebbero facilmente e potrebbero essere causa di spiacevoli inconvenienti e di imbarazzi»²⁵. A partire dai primi anni '80, Palazzo Braschi decide di assegnare in modo permanente funzionari di PS ad alcune delle sue rappresentanze diplomatiche e consolari in Europa. In un periodo contraddistinto da un'importante emigrazione oltreoceano, della cui realtà l'omicidio di Bresci del re Umberto segna una presa di coscienza, il governo di Giolitti rafforza la sorveglianza degli anarchici italiani all'estero²⁶. Questo rafforzamento della sorveglianza si concretizza con l'invio di agenti di polizia e agenti speciali nelle principali capitali europee e, per la prima volta, nel Nuovo Continente, negli Stati Uniti, in Brasile e in Argentina²⁷. La loro missione consiste nel sorvegliare i numerosi italiani – socialisti, mazziniani, e condannati o accusati di reati o crimini di diritto comune – presenti nella loro rispettiva circoscrizione e riferire sulle loro attività.

²³ ACS, MI, DGPS, AGR, b. 15, f. 1, sf. 6, «Servizio di sorveglianza alla frontiera nord-ovest del Regno», s.d.s.l.

²⁴ L. Andrieux, *Souvenirs d'un préfet de police*, Paris, J. Rouff, 1885, p. 173.

²⁵ ASDMAE, PI, b. 16, L. riservata n. 739, del direttore generale dei servizi di PS (Lovera) al MAE, Roma, 10 febbraio 1885.

²⁶ G. Galzerano, *Gaetano Bresci: vita, attentato, processo, carcere e morte dell'anarchico che giustiziò Umberto I*, Casalvelino Scalo, Galzerano, 2001.

²⁷ ASDMAE, PI, b. 28, L. riservata n. 12320, del ministero dell'Interno (Giolitti) al MAE (Prinetti), Roma, 3 giugno 1901.

Un'interpenetrazione delle funzioni poliziesche e consolari

L'attività dei poliziotti italiani è quindi strettamente regolamentata dalle autorità italiane all'estero, a cui essi inviano una copia di tutti i loro rapporti, che vengono successivamente trasmessi al ministero degli Affari Esteri a scopo informativo. Questa subordinazione gerarchica è stabilita allo scopo di prevenire possibili tensioni con le autorità locali; inoltre conferisce agli agenti di PS l'immunità diplomatica e consolare, cioè una protezione e una sicurezza per svolgere la loro missione. Gli agenti di polizia che operano nelle ambasciate e nei consolati diventano quindi intoccabili, il che a volte può irritare le autorità straniere²⁸. In certi casi, l'amministrazione centrale cerca di nascondere la vera identità dei suoi agenti assegnando loro ruoli e funzioni diverse. Questo approccio mira a preservare l'anonimato della loro missione e a evitare qualsiasi diffidenza da parte delle autorità e delle popolazioni locali. Ci sono diversi esempi che lo illustrano. Nel 1881, il vice ispettore Giovanni Maisis è "ufficialmente" accreditato presso il consolato di Lugano per svolgere compiti straordinari come il censimento della popolazione e la tenuta dei registri dello stato civile²⁹. Allo stesso modo, quando il commissario Dante Carreri arriva a Berna nel 1884, il ministro italiano in Svizzera sceglie di accreditarlo come sotto archivista della Legazione per nascondere il suo status di funzionario di polizia ed evitare possibili rimostanze dalle autorità svizzere³⁰. Infine, nel settembre 1901, quando il commissario di PS

²⁸ Solo pochi mesi dopo l'inizio della missione del delegato di PS Federico Eula a Nizza nel 1886, il commissario centrale della città nizzarda sospetta che stia approfittando del suo incarico ufficiale per condurre «indagini o ricerche occulte» sulle questioni francesi nel dipartimento delle Alpi Marittime. Tuttavia, il poliziotto nizzardo è costretto ad ammettere che qualsiasi azione contro il suo collega italiano è impossibile «a causa dell'immunità di cui gode in quanto membro del personale consolare». Una constatazione che si ripete trent'anni dopo nel 1909 con il commissario Francesco Rughini: «Non facciamo altro che mantenere in persona in una città di frontiera come Nizza un nemico tanto più pericoloso quanto è esperto in tutte le astuzie del mestiere e gode dell'immunità di cui beneficiano i membri del corpo consolare» come scrive il commissario speciale di Nizza al prefetto delle Alpi Marittime. ADAM, *IM* 358, r. del commissario centrale della polizia (Vidal) al prefetto delle Alpi-Marittime, Nizza, 26 dicembre 1885; ivi, 4M 1357, r. n. 793, del commissario speciale di Nizza al prefetto delle Alpi-Marittime, Nizza, 26 novembre 1909.

²⁹ ASDMAE, *PI*, b. 10, D. s.n., del MAE (Malvano) al console d'Italia a Lugano (Grecchi), Roma, 3 aprile 1881.

³⁰ Ivi, b. 31, r. confidenziale n. 131, del ministero d'Italia a Berna (Fè d'Ostiani) al MAE, Berna, 4 aprile 1884.

Francesco Rughini sbarca in Brasile, l'ambasciatore lo presenta come un ispettore dell'emigrazione. In questo senso, la presenza della polizia italiana in territorio straniero consente allo Stato italiano di sorvegliare tutti gli emigrati sospettati di pratiche dissidenti, ma soprattutto gli conferisce la capacità di esercitare un vero controllo sugli italiani all'estero³¹. Ciò è tanto più vero dal momento che alcuni funzionari di PS hanno svolto compiti riservati ai consoli. Nel 1904, Francesco Leonardi, il direttore della PS, dice, a proposito del delegato Umberto Molossi, allora in missione presso il consolato italiano di Nuova York:

Infatti l'incarico affidato al Molossi esorbitava, come si è già avuto modo di accennare dalle attribuzioni dei funzionari di PS per rientrare piuttosto in quelle dell'agente diplomatico³².

L'anno precedente, nel maggio 1903, in una lettera indirizzata a Leonardi, il delegato Luigi Poli riassume le diverse attività che ha dovuto svolgere durante i suoi nove anni al consolato di Nizza:

Dovetti quasi sempre provvedere a molteplici servizi del consolato, sia ricevendo il pubblico per reclami rimpatri, sussidi, consigli ecc. sia sbrigando la corrispondenza a cominciare delle relazioni sulle colonie, sull'emigrazione, sul commercio, sulle condizioni sanitarie ecc³³

Ciò che è rivelatore e più importante e rivelatore da sottolineare è che alcuni di essi hanno diretto una rappresentanza consolare, in assenza del console. È il caso del commissario di PS Guido De Clementi, in missione presso il consolato generale a Lione dal 1908 al 1915³⁴. È interessante evidenziare che semplici delegati di Pubblica Sicurezza, ossia funzionari di basso rango, non avendo né

³¹ E. Franzina, *L'emigrazione schedata. Lavoratori sovversivi all'estero e meccanismi di controllo poliziesco in Italia tra fine secolo e fascismo*, in *Gli Italiani fuori d'Italia*, cit., pp. 773-830.

³² ACS, MI, DGPS, DP, v. 1910, b. 252, f. Rughini Francesco, «Proposta di promozione per merito straordinario del delegato di 3° classe Umberto Molossi», Roma, 21 maggio 1904.

³³ Ivi, v. 1949, b. 317, f. Poli Luigi, L. particolare, del delegato (Poli) al direttore della PS (Leonardi), Roma, 11 maggio 1903.

³⁴ L'articolo 15 della legge consolare del 28 gennaio 1866 stabilisce che i candidati devono essere laureati in giurisprudenza per poter aspirare a una posizione di applicato volontario. Ciò è reso possibile dal fatto che i commissari di PS sono in possesso di una laurea in legge.

competenze né i diplomi necessari, hanno potuto dirigere una rappresentanza consolare in assenza di alternative. In ogni caso, la subordinazione gerarchica dei consoli rispetto agli agenti di PS talvolta provoca significative discordie tra l'istituzione consolare e quella poliziesca, fino a causare scandali tra le due istituzioni e le autorità locali. Documenti provenienti dagli agenti diplomatici e consolari d'Italia a Parigi, Nizza, Monaco, Marsiglia, Petrópolis o San Paolo non mancano di riportare situazioni conflittuali tra i consoli e gli agenti di polizia assegnati ai consolati. Lontano dalle considerazioni politiche, le rivalità si situano spesso su un piano più pragmatico, conseguenza di questioni di potere e di influenze locali. La qual cosa configura, beninteso, un ruolo abbastanza anomalo degli apparati diplomatici e dei funzionari che ne componevano l'organico³⁵. Lo sviluppo della rete consolare da parte dell'Italia fascista a partire dalla seconda metà degli anni '20, con l'obiettivo di condurre attività di spionaggio politico e sorveglianza degli emigrati, avrebbe ulteriormente rafforzato il carattere politico e poliziesco dell'amministrazione consolare³⁶.

³⁵ E. Franzina, *Stranieri d'Italia. Studi sull'emigrazione italiana del Risorgimento al fascismo*, Vicenza, Odeon, 1994

³⁶ Questo cambiamento di paradigma si incarna nella legge del febbraio 1928 che imprime una nuova direzione alla polizia del PNF nel senso della fascistizzazione della sua diplomazia. Sul processo di fascistizzazione dell'istituzione consolare, si rimanda ai contributi di C. Pane, *Il mondo lirico dei consolati. Le Case d'Italia e l'amministrazione di un'italianità fascista*, e di H. Vermeren, *Fare opera di propaganda nazionale. Il personale consolare italiano e l'esportazione del fascismo in Algeria negli anni 1920 e 1930*, in *Consoli e consolati italiani*, cit., pp. 287-306, pp. 307-334; Sui sistemi informativi e repressivi del regime fascista, tanto in patria che all'estero, si veda M. Franzinelli, *I tentacoli dell'OVRA. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Torino, Bollati Boringhieri, 2020; M. Canali, *Le spie del regime*, Bologna, il Mulino, 2004.

CARLO BERSANI

Appunti sull'introduzione della carta d'identità in Italia

1. Per l'art. 3 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (da qui TULPS) del 1926, approvato con R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, «l'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non siano in grado o si rifiutino di provare la loro identità siano sottoposte a rilievi segnaletici. L'autorità stessa ha facoltà di ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi, entro un dato termine, di carta di identità e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza».

Tuttavia, nel successivo art. 159, si legge che «Il podestà è tenuto a rilasciare alle persone di età superiore ai 15 anni, aventi nel Comune la loro residenza abituale o, in mancanza, la loro dimora, quando ne facciano richiesta, una carta di identità conforme al modello che sarà stabilito dal Ministro per l'interno. La carta di identità ha la durata di tre anni e deve essere munita della fotografia del titolare».

Dunque il nuovo documento riguarda in primo luogo le «persone pericolose o sospette», e può essere rilasciato in seguito a una decisione dell'autorità di pubblica sicurezza. Ma questo stesso documento deve essere rilasciato, dall'autorità comunale, a chiunque ne faccia richiesta.

È un segnale della natura complessa del nuovo documento: l'art. 159, infatti, è collocato nel titolo VI, che contiene «Disposizioni relative alle persone pericolose per la società», e all'interno di esso è nel capo II, «Delle persone sospette, dei liberati dal carcere o dagli stabilimenti per misure di sicurezza, del rimpatrio e degli espatri abusivi»¹. Questa è anche uno degli elementi che avvicinano la nuova «carta» al passaporto interno ben noto alla legislazione liberale della pubblica sicurezza: infatti è a quest'ultimo che, fra i diversi documenti personali in

¹ Ed è preceduto dall'articolo relativo a chiunque desti sospetti fuori dal proprio Comune: «Chi, fuori del proprio Comune, desta sospetti con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuol dare contezza di sé mediante l'esibizione della carta d'identità o con altro mezzo degno di fede, è condotto dinanzi all'autorità locale di pubblica sicurezza [...]».

uso, viene più di una volta associata². Ma il passaporto per l'interno, nel quadro del precedente TULPS del 1889, aveva fondamento nell'art. 85, collocato fra le «disposizioni relative alle classi pericolose della società», al Capo «dei viandanti, dei liberati dal carcere e degli stranieri da espellere dal Regno»³, e si riferiva a chi si trovasse «fuori dal proprio comune» destando con la propria condotta «ragionevoli sospetti»⁴. Mentre al contrario la nuova carta si propone da subito anche come mezzo di identificazione incondizionato e generale.

La funzione del nuovo documento chiarisce i motivi per cui una persona non necessariamente «sospetta» possa decidere di procurarselo: il TULPS del 1926 lo prevede per lo svolgimento di molte attività, come le operazioni di pegno o il semplice alloggio in albergo, sebbene in questi, come in molti altri casi, possa essere sostituita da altri documenti forniti dalle amministrazioni dello Stato⁵.

² «Attualmente il passaporto interno viene chiamato “Carta d'identità”, la quale è rilasciata dal Podestà a tutti i cittadini che ne facciano richiesta [...]». *Passaporto*, voce anonima in *Nuovo Digesto italiano*, 9, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1939, pp. 519-521, p. 520.

³ «L'ubicazione delle norme basta a fissare il carattere della disposizione, quale regola limitata a una parte dei cittadini, e per motivi di ordine pubblico». G. Zironda, voce *Passaporto*, *Digesto italiano*, 18.1, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1906-1910, pp. 725-729, p. 726.

⁴ «Chi, fuori del proprio Comune, desta ragionevoli sospetti con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuol dare contezza di sé con qualche mezzo degno di fede, è condotto dinanzi all'autorità locale di pubblica sicurezza. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, può farlo rimpatriare con foglio di via obbligatorio o anche, secondo le circostanze, per traduzione». L'art. 83 del regolamento per l'esecuzione del TULPS del 1889 (R.D. 8 novembre 1889, n. 6517), contenuto fra le «Disposizioni relative alle classi pericolose alla società», precisa che «Il passaporto per l'interno [...] non può essere accordato, senza autorizzazione del prefetto, agli ammoniti ed ai condannati alla sorveglianza dell'autorità di pubblica sicurezza», e ne prescrive in allegato il modello. Si vedano gli artt. 68 («Chiunque transita da un Circondario ad un altro dello Stato dovrà, sulla richiesta degli Ufficiali od Agenti di pubblica Sicurezza e dei Carabinieri Reali, dar contezza di sé, o mediante la testimonianza di persona, dabbene e responsale, o mediante presentazione di passaporto per l'interno, rilasciato dal Sindaco del Comune ove è domiciliato») e ss., L. 13 novembre 1859, n. 3720; art. 65, L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B – su cui S. Mori, *Sicurezza pubblica, diritti (all. B)*, e G. Tosatti, *Sicurezza pubblica, organizzazione centrale e periferica (all. B)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 23, 2015, rispettivamente pp. 131-178; pp. 91-129. Per un'interessante ricostruzione si veda C. Astengo – G. Sandri, *La nuova legge di pubblica sicurezza*, Roma, Cecchini, 1889, pp. 508 ss. Si veda anche O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, 4, 1, 1904, pp. 205-256, pp. 321-322 (su cui ora G. Ferri – D. Di Cecca, *Il pensiero di Oreste Ranalletti a cavallo di due secoli*, Napoli, Jovene, 2026, specie pp. 123 ss.).

⁵ Come per la vendita armi ed esplodenti (artt. 34 e 54), per alloggiare in albergo (art. 107), per

Tuttavia in qualche caso appare strettamente necessaria: per l'iscrizione al registro dei portieri (art. 61), per la licenza di affissione (art. 114), per l'iscrizione al registro dei venditori ambulanti (art. 123), per la licenza di guardia particolare (art. 139), e, soprattutto (art. 131) per l'assunzione come operai⁶. Il regolamento di esecuzione del 1929 chiarisce che essa o «i titoli equipollenti» vanno esibiti «ad ogni richiesta degli ufficiali o degli agenti di P.S.» (art. 310)⁷.

2. Il processo di formazione del TULPS del 1926 si apre naturalmente con la legge 31 dicembre 1925 n. 2318, che delega al governo del Re la facoltà di arrecare emendamenti alle leggi di pubblica sicurezza, presentata alla Camera da Alfredo Rocco⁸. La discussione avviene tra gennaio e dicembre 1925, ma il solo intervento che contenga un qualche riferimento – sebbene indiretto – alla carta d'identità è di Luigi Federzoni, ministro degli interni, nella seduta del 18 dicembre 1925 in Senato. L'intervento in realtà riguarda la licenza di porto d'armi: è stato proposto, dice Federzoni, che il commerciante debba cedere l'arma solo a chi esibisce la licenza. In questo modo però la necessità della licenza si estenderebbe dal porto d'arma fuori dall'abitazione, alla semplice detenzione «nella propria casa», cosa a suo parere fuori misura. Tuttavia, continua Federzoni, in realtà non c'è motivo di preoccuparsi: infatti «è mio intendimento, negli studi per la riforma, di disciplinare meglio un documento di polizia che potrà servire come ottimo *mezzo generale di identificazione*: il passaporto per l'interno. Esso sarà disciplinato come un documento destinato ad attestare non soltanto l'identità personale del titolare; ma anche la sua buona condotta e non potrà essere rilasciato senza l'autorizzazione dell'autorità circondariale di pubblica sicurezza [cors. mio]».⁹

le operazioni di pegno (art. 120), per l'acquisto di preziosi (art. 129), per l'utilizzo di servizi di investigazione (art. 136).

⁶ Art. 131: «I direttori di stabilimenti, i capi officina, gli impresari i proprietari di cave e gli esercenti delle medesime devono trasmettere all'autorità locale di pubblica sicurezza la nota dei loro operai entro cinque giorni dall'assunzione, col nome, cognome, età e Comune di origine e, nei primi cinque giorni di ogni mese, le variazioni sopravvenute. Detti direttori, capi officina, impresari, proprietari ed esercenti non possono assumere operai sforniti della carta d'identità».

⁷ La prevede per svolgere le attività di guida, guida alpina e interprete (artt. 250, 254, 255), e per esercitare attività di questua o colletta a scopo di beneficenza (art. 302).

⁸ AP, CD, XVIII Leg., Discussioni, 12 gennaio 1925, p. 2069.

⁹ AP, Senato, XXVII Leg., Discussioni, 18 dicembre 1925, p. 4125.

Dunque nel dicembre del 1925 si sta pensando a «disciplinare meglio» il preesistente passaporto per l'interno, elaborando però su quella base un «mezzo generale di identificazione», che sia allo stesso tempo documento di polizia e attestati anche la buona condotta.

Federzoni tornerà sul nuovo documento d'identità circa un anno dopo, nel novembre 1926, praticamente all'atto di lasciare la guida del ministero degli interni. Ma la documentazione sul percorso di formazione del TULPS fra questi due momenti appare alquanto lacunosa, se non, a tratti, contraddittoria.

Secondo l'art. 2 della Legge delega 31 dicembre 1925 «il progetto del decreto che approva il nuovo testo delle leggi di pubblica sicurezza sarà sottoposto all'esame e al parere della Sottocommissione parlamentare chiamata a esaminare il Codice penale emendato».¹⁰ Dei lavori di questa Sottocommissione a proposito del TULPS resta però traccia solo nella Relazione di Federzoni, pubblicata sul Bollettino ufficiale del ministero, e datata in calce «1° novembre 1926»¹¹, sebbene in apertura risulti presentata in «Adunanza tenuta al Viminale addì 6 novembre 1926»¹²: cioè nella stessa data del Regio Decreto che approva il TULPS, e dell'avvicendamento di Mussolini a Federzoni a capo del ministero dell'interno¹³.

¹⁰ Si tratta della Sottocommissione istituita in base alla legge 24 dicembre 1925 n. 2260 (Delega al governo del Re della facoltà di emendare il Codice penale, il Codice di procedura penale, le leggi sull'ordinamento giudiziario e di apportare nove modificazioni e aggiunte al Codice civile).

¹¹ Ministero dell'Interno, Relazione di S.E. il ministro Federzoni alla Sottocommissione Parlamentare, Testo Unico delle Leggi di Pubblica sicurezza, Supplemento n. 3 al Bollettino Ufficiale, Roma, Provveditorato Generale dello Stato, 1926, p. 72.

¹² Ivi, p. 3.

¹³ M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 154. Non è il solo problema in fatto di date: se si esaminano i fascicoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il TULPS risulta esaminato non una, ma due volte: la prima durante il celebre consiglio dei ministri del 5 novembre 1926 (durante il quale le dimissioni di Federzoni vengono accolte e Mussolini lo sostituisce all'Interno: A. Vittoria, *Federzoni Luigi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XLV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1995, pp. 792-801, pp. 797-798; sulle sedute del 5 novembre v. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 98 ss.; R. De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 210 ss.), quando, all'inventario, si legge che «il Consiglio dei Ministri, preso in esame il Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza, lo approva in linea di massima, riservandone l'approvazione definitiva ad una prossima adunanza» (e il fascicolo relativo contiene solo l'estratto del verbale del Consiglio, Archivio Centrale dello Stato [ACS], *Presidenza del Consiglio dei Ministri [PCM]*, Atti all'esame del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, 5 novembre 1926, affare n.

La relazione di Federzoni consiste sostanzialmente nella semplice illustrazione del provvedimento. Si può notare però che Federzoni, dopo aver descritto il contenuto dell'art. 3 del TULPS¹⁴, nel descrivere anche l'art. 159 precisa: «l'articolo 159 stabilisce che i capi dei comuni sono tenuti a rilasciare alle persone di età superiore ai 15 anni, residenti o dimoranti nel comune, ove ne facciano richiesta, una carta d'identità, alla quale si assegna la durata di tre anni. *Nel nuovo diritto di polizia*, a questa carta di identità, che non è obbligatoria come è, per esempio, nel Belgio e nel Portogallo, ma facoltativa, sono attribuiti requisiti di carattere dimostrativo della identità subbiettiva del titolare di notevole efficacia giuridica, così che, *anche senza un obbligo formale che imponga la carta d'identità a tutti i cittadini, essa, nella pratica, finirà con l'avere una larga diffusione ed applicazione*» [cors. miei]¹⁵.

Risulta quindi una chiara strategia di politica del diritto: nessuna imposizione diretta, ma solo la predisposizione delle condizioni perché il comportamento desiderato sia conveniente, e quindi spontaneamente adottato.

Il modello della nuova carta viene ufficializzato con Decreto ministeriale 10 novembre 1926. Questa contiene le seguenti indicazioni di base: nome, cognome, padre, madre, data di nascita, luogo di nascita, stato civile, nazionalità, professione, luogo di residenza, indirizzo. Segue uno spazio libero per l'indicazione di «connotati e contrassegni salienti»; sulla seconda pagina è prevista la fotografia, ed è contenuto uno spazio per l'impronta del dito indice sinistro.

In un testo del 1934 Giuseppe Falco si intesterà la compilazione del modello: «noi stessi fummo nel 1926 incaricati della compilazione del modulo»¹⁶. Fal-

90). La seduta del Consiglio dei ministri in cui si arriva all'approvazione definitiva è però quella dell'8 novembre: data che coincide con quella di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ma che ovviamente è successiva a quella del decreto (6 novembre), e all'avvicendamento di Mussolini a Federzoni alla guida del ministro dell'Interno, che è sempre del 6: anche in questo caso, il relativo fascicolo è sostanzialmente vuoto, contenendo solo un altro estratto del verbale (ACS, PCM, Atti all'esame del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, 8 novembre 1926, affare n. 101). Il Regio Decreto di approvazione viene quindi retrodatato di qualche giorno, forse per consentire la firma di Federzoni.

¹⁴ Ministero dell'Interno, Relazione di S.E. il ministro Federzoni, cit., p. 8.

¹⁵ Ivi, p. 56.

¹⁶ G. Falco, *La "carta di identità"*, in «Bollettino della Scuola Superiore di Polizia», 12-14, 1934-1936, pp. 51-65, p. 63.

co non aggiunge molto, se non una certa insistenza sulla necessità di superare il «pregiudizio contro la assunzione della impronta digitale sul documento»¹⁷. Quello che conta è semmai la collocazione del suo intervento, sul «Bollettino della Scuola Superiore di Polizia» fondato nel 1910 da Salvatore Ottolenghi, di cui Falco nel '34 è direttore; e la sua notazione, che fa risalire al 1919 la proposta, su quella stessa rivista, dell'istituzione di una carta di identità, quando «prendemmo lo spunto dalla istituzione del “Bilhethe d'Identidade”, in Portogallo, per propugnare la istituzione in Italia di un documento che ogni cittadino potesse richiedere alla autorità, per potere dimostrare la propria identità personale»¹⁸.

3. Il regolamento di esecuzione verrà approvato circa due anni dopo il TULPS, come si è detto con il R.D. n. 62 del 21 gennaio 1929. Il suo passaggio in Consiglio di Stato offre una testimonianza dell'atteggiamento che verso di esso tenne la cultura del diritto pubblico, di cui il massimo organo consultivo era espressione istituzionale.

La discussione in Consiglio di Stato non è priva di tensioni, ma il tema della carta d'identità appare decisamente periferico. Le adunanze hanno luogo tra novembre e dicembre 1928: le adunanze generali il 14 e 27 novembre e il 10 dicembre, tutte presiedute da Carlo Schanzer. Il relatore è Giuseppe Fagiolari¹⁹. Va peraltro segnalata la costante presenza di Francesco Crispo Moncada, che con Federzoni aveva avuto un ruolo di primo piano nella stesura del TULPS del 1926²⁰, anche nelle adunanze di Sezione²¹.

Un primo problema si pone nell'adunanza del 14 novembre, circa l'art. 7 del progetto di regolamento, che corrisponde alla lettera al futuro art. 7 del regolamento: il Consiglio di Stato propone sostanzialmente di assimilare la carta prevista per le persone sospette al documento comune²²

¹⁷ Ivi, pp. 64-65.

¹⁸ Ivi, p. 51. Il riferimento dovrebbe essere G. Falco, *Il “Bilhethe d'Identidade” in Portogallo*, in «Bollettino della Scuola di polizia e dei servizi tecnici annessi», 9-11, 1919-1921, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1923, pp. 239-241.

¹⁹ M.C. Bernardini, *Fagiolari, Giuseppe*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 987-992.

²⁰ G. Tosatti, *Crispo Moncada, Francesco*, in *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 1404-1410, p. 1407.

²¹ Le relative adunanze della Prima Sezione sono del 7 e 26 novembre, e del 7 dicembre.

²² ACS, *Consiglio di Stato* (CdS), *Adunanza generale* (Ad. gen.), Deliberazioni poi verbali, 1928, 14 novembre, p. 6 v.

Non è questo il pensiero del ministero. Si legge infatti nella relazione che accompagna il Progetto, a firma Bocchini e Corso e datata 29 ottobre 1928: «il secondo comma determina l'adozione di uno stesso modello di carta per tutti i casi in cui ne è contemplato il rilascio dalla legge, compreso quello di cui è parola nell'art. 3. Rinviandosi in sede opportuna l'affermazione del principio che l'apposizione dell'impronta digitale sulla carta d'identità è in ogni caso facoltativa, si dispone che, per le persone contemplate nell'art. 3 della legge [quelle "pericolose o sospette"], tali impronte siano apposte soltanto sui cartellini da conservarsi presso l'ufficio municipale e presso l'ufficio provinciale di P. S., non già sulla carta da consegnarsi all'interessato».²³

In effetti, la differenza fra documento ordinario e documento per le persone sospette emerge più che altro dalla disciplina dei relativi cartellini, chiarita dall'art. 306 del Progetto, anch'esso identico al testo definitivo: oltre ai due cartellini ordinariamente compilati per la carta (uno per la segreteria del Comune, l'altro per il prefetto), «per le persone pericolose o sospette per l'ordine nazionale è compilato un terzo cartellino, che, pel tramite del Prefetto, è trasmesso al Ministero dell'Interno». Dunque, il problema sembra vertere sulla possibilità di adoperare il nuovo documento per arricchire le informazioni del ministero dell'interno sulle persone «pericolose o sospette», in perfetta coerenza con la politica di rafforzamento degli strumenti conoscitivi del governo, a partire dallo stesso Casellario politico centrale²⁴. Eviden-

²³ Ministero dell'Interno, Direzione Generale della Pubblica Sicurezza, Progetto di Regolamento per l'esecuzione della Legge di pubblica sicurezza (testo concordato col Ministero per la Giustizia), Roma, Tipografia del Ministero dell'Interno, 1928, p. 15, in ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 14 novembre. La relazione di Bocchini e Corso prosegue: «Sebbene la prova più assoluta della identità sia data soltanto dalle impronte digitali, non è sembrato tuttavia opportuno rendere obbligatoria la apposizione dell'impronta sulla carta d'identità, essendo nelle popolazioni largamente diffuso il pregiudizio che il rilievo dell'impronta costituisca un'operazione di polizia, che si compie solo per le persone sospette, e alla quale gli incensurati tendono istintivamente a sottrarsi. D'altra parte, il limitare l'obbligo dell'apposizione dell'impronta alle sole persone pericolose e sospette, o comunque l'apporre sulla carta dichiarazioni o segni per contraddistinguere le carte rilasciate ai sensi dell'articolo 3 della legge dalle altre richieste spontaneamente, varrebbe a snaturare il carattere e i fini della carta d'identità, che da documento di mera identificazione si tramuterebbe in attestazione di cattiva condotta e metterebbe sullo avviso tutti coloro a cui essa dev'essere esibita negli innumerevoli rapporti della vita economica e civile, con conseguenze evidentemente assai dannose pei lavoratori e quindi pericolose per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico».

²⁴ G. Tosatti, *L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, in «Le carte e la storia», 2, 1997, pp. 133-150, p. 141; in generale sul tema P. Carucci, *Arturo*

temente, a parere di Bocchini, equiparare la disciplina del documento rilasciato alle persone sospette a quella generale ne avrebbe messo in discussione l'efficacia.

L'adunanza generale del 27 novembre successivo, in cui si riprende la discussione del progetto di regolamento, è la prima adunanza generale dopo l'«uscita di carica» di Raffaele Perla, ed è presieduta ancora una volta da Carlo Schanzer²⁵. Ma per quanto riguarda il Regolamento di esecuzione del TULPS appare, dal processo verbale, insolitamente tesa: al precedente parere del 14 novembre, il ministero ha replicato con una nuova relazione, datata questa volta 22 novembre. Di questa relazione viene subito lamentato, da Alberto Pironti, «il tono spesso poco riguardoso [...] verso questo Consesso», tanto che il consigliere «vorrebbe che se ne movesse un appunto al Ministero». Leonida Ragnisco «si associa, tanto più perché la relazione pur [nella] la sua forma irriverente, contiene molte inesattezze, come quando accenna alla differenza tra “norme aventi valore di legge in senso sostanziale e norme aventi valore di legge in senso formale”». Ma a questo punto Schanzer «interrompe l'oratore, osservando che il Consiglio non può perdersi in sterile polemica. Deve esaminare lo schema di regolamento e non fare la critica della relazione ministeriale». Quindi si passa all'esame dei singoli articoli.

Diverse questioni hanno provocato frizione. Particolarmente significativa appare quella sull'art. 10 del Progetto, per il quale «Il Ministro per l'interno può, in qualunque tempo, sia sopra denuncia sia per propria iniziativa, dichiarare, con decreto, la nullità degli atti o dei provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza che contengano violazione di legge o di regolamenti generali o speciali o che ritenga non fondati sopra una causa di pubblico interesse».²⁶ Su questo punto il ministero manterrà la sua posizione, e il testo si ritrova inalterato all'art. 10 del Regolamento approvato.

Il 14 novembre era stato osservato che «trattasi non di norma regolamentare, ma di norma avente carattere legislativo»²⁷. La replica di Bocchini può essere interessante: «Con quest'articolo si conferisce facoltà al Ministro per l'interno di pronunciare, d'ufficio, l'annullamento degli atti illegittimi non solo formalmente, ma anche sostanzialmente; cioè di quegli atti che, pur essendo regolari nella forma, non siano richiesti da esigenze di interesse pubblico. Il Consiglio di Stato, mentre

Bocchini, in *Uomini e volti del fascismo*, a cura di F. Cordova, Roma, Bulzoni, 1980, pp. 65-103.

²⁵ ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 27 novembre, p. 2.

²⁶ Ministero dell'Interno, Direzione Generale della Pubblica Sicurezza, Progetto di Regolamento, cit., p. 18.

²⁷ ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 14 novembre, p. 3.

nulla obietta circa la legittimità della norma, rileva ch'essa costituisce un'innovazione, e propone che siano soppresse le parole "provvedimenti non fondati sopra una causa di pubblico interesse". Effettivamente, il concetto che questa formula racchiude non ha il conforto della tradizione giuridica. Esso, tuttavia, risponde, in modo perspicuo, alla nuova concezione dello Stato, e ai nuovi orientamenti che ha assunto il diritto pubblico con l'avvento del Fascismo. Lo Stato fascista muove dal fine della realizzazione degli scopi superiori che allo Stato sono affidati nell'interesse generale, attraverso il quale viene considerato l'interesse dei singoli. Presupposto della legittimità degli atti amministrativi in cui si concreta l'attività dello Stato, è la rispondenza degli atti stessi alle esigenze di pubblico interesse; che, nel pubblico interesse non trovino la loro ragione o la sua [sic] causa, non possono essere preordinati che a finalità esclusivamente individuali, contro, cioè, o a favore degli individui, come tali e perché tali. Sono, quindi, atti giuridicamente illeciti, perché contrari ai principii etici che informano la dottrina dello Stato fascista. Ciò non ha nulla di comune col vizio di eccesso di potere, che infirma la validità degli atti amministrativi. È un concetto nuovo, ma chiaro; che non può soffrire deviazioni o false applicazioni, perché è lo Stato stesso che, attraverso il massimo organo dell'Amministrazione centrale – il Ministro per l'Interno – è chiamato a valutare le esigenze dell'interesse pubblico nei casi concreti».²⁸

Su questo punto però il Consiglio di Stato mantiene la sua posizione²⁹. Non così sull'art. 7, relativo alla carta d'identità «da rilasciarsi alle persone pericolose o sospette», che l'organo consultivo voleva ricondurre alla disciplina generale del documento. In proposito, Bocchini, nella sua relazione del 22 novembre, replica che la «forma della tessera» si è voluta «identica alla forma della tessera comune, senza particolari rilievi od annotazioni [...]». Ma se la forma dev'essere identica, non tutte le norme che disciplinano la tessera comune si applicano alla tessera per le persone pericolose o sospette: basti dire che la prima è facoltativa, la seconda

²⁸ Relazione a S.E. Il Capo del Governo ministro per l'Interno, 22 novembre 1928, p. 5, in ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 27 novembre.

²⁹ «Non si può, a giudizio del Consiglio, fare a meno dell'opera legislativa per attuare la riforma proposta con l'art. 10 dello schema, in quanto le leggi positive hanno ancora un rigido precetto [sic] che consente la sola indagine di legittimità (compreso l'eccesso di potere) per l'annullamento di ufficio, ed esclude il riesame del merito del provvedimento. Le diverse considerazioni della Direzione Generale, conducono ad un riesame delle norme di legge che disciplinano il controllo di legittimità sugli atti amministrativi», ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 27 novembre, Parere, p. 3.

è obbligatoria; la prima riguarda ogni categoria di cittadini, la seconda soltanto le persone pericolose o sospette; per la prima, l'apposizione dell'impronta è facoltativa; per la seconda è obbligatoria e va apposta sui cartellini di riferimento, per impedire appunto che l'impronta costituisca un particolare contrassegno».³⁰

Il ministero dunque insiste affinché la carta di identità sia di un tipo solo, ma sottoposto a norme diverse. Su questo punto il Consiglio di Stato, nella sua Adunanza generale del 27 novembre, sceglie di non insistere³¹.

La frizione tra Consiglio di Stato e ministero dell'Interno prosegue ancora per poco, e sembra particolarmente, anche se non esclusivamente concentrata sull'art. 10 del progetto di regolamento: una nuova relazione di Bocchini, datata 4 dicembre 1928, ribadisce con forza il punto di vista del ministero³²; il 4 dicembre il Capo del Governo invia al presidente del Consiglio di Stato una nota di sollecito³³; alla fine il parere dell'organo consultivo si limita a suggerire un chiarimento successivo, da inserire nel nuovo Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza³⁴.

Il nuovo TULPS del 1931 relativamente alla carta d'identità non introduce innovazioni sostanziali. Modifica però, «per ragioni di sistema», la sua collocazione: porta il vecchio art. 159 dal titolo sulle «persone pericolose per la società»³⁵ fra i primi articoli del testo. In questo modo il nuovo testo unico «rovescia» la situazione precedente, così che ormai, sebbene vi siano «documenti di carattere personale, affatto diversi dalla “carta d'identità”», questa «in tutti i casi è il punto di partenza di ogni altra precisazione individuale».³⁶

³⁰ Relazione a S.E. Il Capo del Governo, 22 novembre 1928, cit., p. 4.

³¹ ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 27 novembre, p. 4.

³² «Pare, perciò, opportuno chiarire, in modo non equivoco, che la disposizione contenuta nell'art. 10 dello schema – in tutto conforme all'art. 5 della legge – costituisce un punto fermo, dal quale, per imprescindibili esigenze, non è dato di deflettere minimamente», Relazione a S.E. Il Capo del Governo ministro per l'Interno, 4 dicembre 1928, p. 4, in ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 10 dicembre.

³³ ACS, *CdS, Prima Sez.*, Pareri, 1928, 7 dicembre.

³⁴ ACS, *CdS, Ad. gen.*, Deliberazioni poi verbali, 1928, 10 dicembre, Parere, p. 8.

³⁵ «Nemmeno appariva opportuna la sede dell'art. 159 del Titolo VI, che è intitolato: “Disposizioni relative alle persone pericolose alla Società”, mentre della carta sono tenute a munirsi anche le persone dabbene, per adempiere a determinati atti che la legge di polizia vuole controllati, ad esempio: acquisto di armi e di munizioni, alloggio negli alberghi, acquisti di oggetti preziosi, ecc.», Relazione di S. E. il Capo del Governo [...] a S. M. il Re il 18 giugno 1931, sul decreto che approva il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in «Gazzetta Ufficiale», 146, 26 giugno 1931, p. 2.

³⁶ S. Longhi, *La carta d'identità*, in «Rivista penale», 1932, pp. 965-967.

4. Dalla documentazione esaminata è possibile trarre qualche conclusione, provvisoria. Una prima conclusione può essere suggerita dagli stessi personaggi che promuovono il TULPS del '26, ovvero Luigi Federzoni e Francesco Crispo Moncada: quest'ultimo, si può ricordare, oltre ad essere funzionario di valore non particolarmente legato al fascismo – si iscrisse al partito solo il 21 aprile 1926³⁷ – fu, come si è visto, anche consigliere di Stato³⁸. Di Federzoni si può ricordare quanto meno la costante prossimità alla Corona³⁹. Questi dati spingerebbero ad interpretare l'intera vicenda del TU del 1926 in continuità con la tradizione autoritaria insita nella storia del Regno. Tuttavia, allo stesso tempo proprio l'adozione di uno strumento di identificazione generale e di massa, prossimo al vecchio "passaporto interno" ma slegato dal riferimento a particolari categorie di soggetti, indica un elemento di frattura. Ancora una volta, dunque, elementi di continuità e di discontinuità convivono.

Ma l'introduzione della carta d'identità appare anche coerente con quella caratteristica dell'ordinamento fascista, ben espressa dalla definizione per cui tratto distintivo dei movimenti fascisti sarebbe stato l'inclinazione ad espellere i dissidenti dal corpo della nazione⁴⁰.

Com'è noto, già la legge 31 gennaio 1926 n. 108 prevedeva la perdita della cittadinanza per chiunque «commette o concorra a commettere all'estero un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato». Dal punto di vista del nuovo ordinamento, la condizione giuridica dell'individuo non può essere indipendente dal suo riconoscimento da parte dello Stato. Il nuovo regime aggredisce

³⁷ G. Tosatti, *Crispo Moncada, Francesco*, cit., p. 1407.

³⁸ Dall'ottobre 1925, ma rientrò in funzione solo nel settembre 1926, dopo che, il 13 di quel mese, fu sostituito da Bocchini come capo della polizia. *Ibid.*

³⁹ A. Vittoria, *Federzoni Luigi*, cit., *passim*; R. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., *passim*.

⁴⁰ «The various fascist parties [...] reserved for themselves the right to decide who was a member of the nation which they proposed to rejuvenate and whose future they promised to secure for generations to come. [...] Members of the nation had to be in agreement with their basic philosophies and myths. If they did not do this they opposed the nation will, were considered traitors and were excluded from the nation», P.F. Sugar, *Fascism and Nationalism*, in *Encyclopedia of Nationalism*, vol. I, Academic Press, San Diego-London, 2001, pp. 284-296, p. 286. Sul tema ora si veda anche R. Pergher, *I confini della comunità politica: la cittadinanza sotto il fascismo*, in *Il fascismo italiano: storia e interpretazioni*, a cura di G. Albanese, Roma, Carocci, 2021, pp. 187-209.

la capacità giuridica individuale, senz'altro attraverso la forma giuridica della cittadinanza, ma non esclusivamente attraverso di essa. Conseguentemente, cambia lo stesso ruolo dello stato civile: la sua funzione non è più di mera certificazione della condizione giuridica, a fini esclusivi di accertamento della capacità. Essa deve fornire all'esecutivo gli elementi di base per una decisione circa questa capacità.

In questo senso l'introduzione della carta d'identità, come concepita nel 1926, sembra un tassello di un quadro più generale, diretto a porre alla base della capacità giuridica individuale il riconoscimento da parte degli organi dell'amministrazione, quasi in analogia con la disciplina delle persone giuridiche. Si potrebbe dire che lo stato civile mantiene la funzione di vedere ma, nel quadro della politica del diritto fascista, vedere ha la funzione di riconoscere, e riconoscere serve ad espellere.

In base alla legislazione rivoluzionaria, si era potuto scrivere che «On appelle état civil, la place que l'ordre naturel de la naissance assigne à un individu, dans la société».⁴¹ Il passaggio dalla certificazione di diritti preesistenti alla funzione di controllo è anche passaggio dall'una all'altra istituzione amministrativa, dall'una all'altra forma di amministrazione. Un passaggio quasi immediato⁴², consolidato dalla Restaurazione⁴³, ma perfezionato nel Novecento. La politica del diritto

⁴¹ *Etat civil des citoyens, ou Analyse sommaire du décret du 20 septembre 1792, et de celui du 21 janvier dernier, avec des formules des différents actes de naissances, mariages et décès [...]*, Paris, Knapen, 1793. G. Noiriel, *L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain*, in «Genèses», 13, 1993, pp. 3-28. In materia di storia dell'identificazione personale in età moderna, si rinvia almeno a I. About – V. Denis, *Histoire de l'identification des personnes*, Paris, La Découverte, 2010; *Procedure, metodi, strumenti per l'identificazione delle persone e per il controllo del territorio*, a cura di L. Antonielli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; *Fingerprints. Tecniche di identificazione e diritti delle persone*, a cura di S. Berhe – E. Gargiulo, Verona, QuiEdit, 2020; A. Buono, *Identificazione e registrazione dell'identità. Una proposta metodologica*, in «Mediterranea. Ricerche storiche», 30, 2014, pp. 107-120; V. Denis, *Une histoire de l'identité: France 1715-1815*, Seyssel, Champ Vallon, 2008; V. Groebner, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, Bellinzona, Casagrande, 2008; M. Meriggi, *La cittadinanza di carta*, in «Storica», VI, 16, 2000, pp. 107-120; *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, éd. G. Noiriel, Paris, Belin, 2007. Sul «diritto all'opacità» si veda ora anche B.P. Davis, *Choose Your Bearing*. Édouard Glissant, Human Rights, and Decolonial Ethics, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2023.

⁴² V. Groebner, *Storia dell'identità*, cit., pp. 220 ss.

⁴³ L. Di Fiore, *Alla frontiera. Confini e documenti di identità nel Mezzogiorno continentale preunitario*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; Ead., *Documentare il dissenso. Sistema identificativo e controllo politico (1815-60)*, in «Meridiana», 78, 2013, pp. 53-74; M. Meriggi, *La cittadinanza di carta*, cit.; S. Poggi, *Conflitti d'identità. Pratiche, gestione e controllo dell'identità nell'Italia*

del fascismo non può non mettere in discussione la stessa soggettività giuridica individuale: è un'idea del diritto e dell'amministrazione che mina le basi stesse dello stato civile rivoluzionario, fondato sul fatto della nascita, indipendente da ogni appartenenza ulteriore, cetuale o confessionale; è un'idea di stato civile che si contrappone radicalmente anche a quella funzione di primaria certificazione di diritti, che aveva caratterizzato ad esempio i cosiddetti "passaporti" istituiti nel 1922 per impulso di Fridtjof Nansen⁴⁴.

Si tratta di concezioni confliggenti così dello Stato, come dell'amministrazione. In questo modo la stessa amministrazione si conferma luogo non coerente e unitario, ma luogo dei conflitti.

napoleonica, in «Società e Storia», 172, 2021, pp. 287-320. Durante la stesura di queste pagine è stato pubblicato, sempre di S. Poggi, *Cultures of Identification in Napoleonic Italy, c. 1800-1814*, New York, Routledge, 2024, che non è stato possibile considerare per tempo.

⁴⁴ Circa i quali si è parlato di passi "toward giving certain elements of a kind of supranational citizenship". J.C. Torpey, *The Invention of Passport, Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018², p. 159.

LORENZO PERA

*Gli «occhi di Argo»: il Servizio politico investigativo
della Guardia nazionale repubblicana di fronte
alla guerra civile (1943-1945)*

Sul finire di ottobre 1944, in un denso memoriale redatto a consuntivo del primo anno di attività quale ministro dell'Interno, Guido Buffarini Guidi tornava a denunciare la ridda di «osservatori», «informatori» e «fiduciari» che «infestano [...] l'attuale vita politica della Repubblica sociale», determinando «con la loro improvvisazione, con il loro diletterismo [...] una serie di deviazioni, di disorientamenti [...] di equivoci che confondono addirittura la visione della effettiva realtà politica e sociale».

In passato – rimarcava il gerarca pisano – le fonti informative ufficiali, che pur sono state circondate di diffidenza e di sospetto, hanno in definitiva sempre avuta la loro funzione principale, determinante nella vita politica del Regime [...]. Ma oggi la cosiddetta “verità ufficiale” [...] è definitivamente e totalitariamente inficiata [...] dalla cosiddetta “verità di controllo”, che ha assunto un ruolo ufficiale di definitivo e incontrastato primato. [...] Questa condizione di fatto crea [...] la sensazione del disordine e, quel che è peggio, della provvisorietà e della inconsistenza dell'ordine politico e sociale attuale¹.

Pur strumentali a difendere il proprio operato e l'azione svolta dagli organi di pubblica sicurezza, costantemente sotto attacco da parte degli ambienti più radicali del fascismo repubblicano, le parole del ministro dell'Interno ben coglievano l'importanza assunta dai servizi informativi nel contesto, quanto mai caotico e precario, della Repubblica sociale italiana (RSI). All'indomani dell'8 settembre 1943, la frantumazione politico-istituzionale e la dimensione policentrica del risorto regime si sarebbero d'altronde imposte quale «dato costituente» del nuovo stato fascista, ulteriormente aggravate dall'invadenza dell'alleato-occupante

¹ Archivio Centrale dello Stato, *Segreteria particolare del duce, Carteggio riservato-RSI* (ACS, SPD, CR-RSI), b. 79, f. 650, Rapporto di Buffarini Guidi a Mussolini, 24 ottobre 1944.

tedesco e dal conflagrare della guerra civile². Tra i connotati forse più evidenti di tale esperienza – ben colto già da Dianella Gagliani e Luigi Ganapini – era il proliferare di una molteplicità di soggetti armati diversi, più o meno regolari, pronti a contendere alle forze tradizionalmente preposte al controllo dell'ordine pubblico e al contrasto dell'antifascismo sempre più ampi margini di autonomia e protagonismo operativo³.

È il caso, in particolare, della Guardia nazionale repubblicana (GNR), istituita nel dicembre 1943 dall'accorpamento della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale (MVSN) e dell'Arma dei Carabinieri. Grazie alla capillare presenza sul territorio, la neonata Forza armata avrebbe presto rivendicato un ruolo di indubbio primato nella repressione del movimento resistenziale, costituendo il primo argine difensivo della repubblica fascista⁴. Nel campo dell'attività informativa e di polizia politica, una speciale rilevanza assumeva il Servizio politico investigativo (SPI) della Guardia, strutturato a sua volta in uffici presenti in ogni provincia amministrata dalla RSI: parallelamente all'attività prettamente operativa, la compilazione di notiziari riservati redatti per i vertici del governo fascista rappresenterà infatti la più ampia e sistematica fonte di notizie e segnalazioni fiduciarie, inoltrate dai comandi periferici della GNR. Non a caso, la pubblicazione nel 1974 di una corposa silloge dei suddetti notiziari, raccolti e conservati presso la Fondazione Luigi Micheletti di Brescia, segnerà una tappa importante nello studio delle vicende del biennio 1943-45, valorizzando una documentazione poi ampiamente utilizzata dalla storiografia successiva⁵.

² M. Legnani, *Potere, società ed economia nel territorio della RSI*, in «Italia contemporanea», 213, 1998, p. 784. Sull'occupazione tedesca della penisola rimane tuttora insuperata l'analisi di L. Klinkhammer, *L'occupazione tedesca in Italia 1943-1945*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993.

³ Di un «policentrismo anarchico di polizia» quale specchio dell'intrinseca debolezza istituzionale della RSI parla D. Gagliani, *Brigate nere. Mussolini e la militarizzazione del Partito fascista repubblicano*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, pp. 197-204. Per uno sguardo più ampio, cfr. L. Ganapini, *La repubblica delle camicie nere. I combattenti, i politici, gli amministratori, i socializzatori*, Milano, Garzanti, 1999, pp. 19-128.

⁴ Sulla GNR, in assenza di una più ampia ricostruzione storiografica, si rimanda a L. Ganapini, *La repubblica delle camicie nere*, cit., pp. 30-46, pp. 30-46.

⁵ *Riservato a Mussolini. Notiziari giornalieri della Guardia nazionale repubblicana, novembre 1943/giugno 1944*, a cura di L. Bonomini – F. Fagotto – L. Micheletti – L. Molinari Tosatti – N. Verdina, Milano, Feltrinelli, 1974. La collezione, pressoché completa, dei notiziari della GNR è ora consultabile all'indirizzo: www.notiziariignr.it (ultimo accesso 11/7/2024).

Ancora in anni recenti, l'attenzione degli studiosi si è concentrata in particolar modo sulle pratiche di violenza diffusamente messe in atto dagli uomini del Servizio politico investigativo, spesso sfruttando la ricchezza descrittiva delle fonti giudiziarie prodotte dalle corti straordinarie chiamate a punire i crimini fascisti. Lavori questi che oltre a fornire importanti indicazioni sui meccanismi repressivi e la radicalizzazione ideologica del fascismo estremo, hanno permesso di rileggere il fattivo ruolo svolto dai militi di Salò nella guerra antipartigiana⁶.

Muovendo da tali premesse, le seguenti pagine intendono piuttosto tornare a riflettere sull'organizzazione e l'attività informativa svolta del Servizio politico della Guardia, dando conto, più in generale, della riconfigurazione degli spazi repressivi intervenuta nei mesi del conflitto civile, in un momento di estrema emergenza per il paese. Attraverso l'intreccio tra fonti centrali e periferiche – oltre alle carte della Segreteria particolare del duce e del Comando generale della GNR, è stata presa in esame la documentazione superstite dell'Ufficio politico investigativo (UPI) di Alessandria, ancora in parte inesplorata⁷ – il contributo si snoda quindi su due piani distinti ma profondamente dialoganti: cercando da un lato di scandagliare l'eterogeneo profilo biografico e la cultura professionale dei responsabili degli uffici suddetti, venuti a rappresentare le più sensibili “antenne” del Comando generale della Guardia; dall'altro offrendo, grazie allo spoglio dei notiziari riservati redatti dal Servizio politico, nuovi spunti d'indagine per meglio comprendere i processi decisionali della leadership fascista nei mesi della guerra civile.

⁶ A. Osti Guerrazzi, *Un organo della repressione durante la Repubblica sociale italiana. Gli Uffici politici investigativi della Guardia nazionale repubblicana*, in «Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken», 86, 2006, pp. 465-490. Relativamente a singoli quadri locali, e limitandosi ad alcuni tra i contributi più significativi, cfr. R. Caporale, *La «Banda Carità». Storia del Reparto servizi speciali (1943-45)*, Lucca, San Marco Litotipo, 2005; M. Storch, *Il sangue dei vincitori. Saggio sui crimini fascisti e i processi del dopoguerra (1945-46)*, Reggio Emilia, Aliberti, 2008; L. Allegra, *Gli aguzzini di Mimo. Storie di ordinario collaborazionismo (1943-45)*, Torino, Silvio Zamorani, 2010 e N. Adduci, *Gli altri. Fascismo repubblicano e comunità nel Torinese (1943-1945)*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

⁷ La documentazione, unica nel suo genere, è oggi conservata presso l'Archivio dell'Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea in provincia di Alessandria (AISRAL). Per la struttura del fondo e alcune note introduttive cfr. G. Ratti, *Sul fondo UPI: note e considerazioni sulla Milizia, sui servizi informativi di partito e sul fascismo alessandrino*, in «Quaderno di storia contemporanea», 7, 1990, pp. 43-62.

In difesa della “rivoluzione”: il Servizio politico investigativo dalla Milizia alla Guardia

A fronte di un ormai corposa mole di studi sugli apparati informativi e repressivi del regime, scarsa attenzione è stata dedicata al ruolo svolto dalla Milizia fascista nella soppressione del dissenso politico e nella costruzione del consenso al regime⁸. Nello specifico, il Servizio politico investigativo della MVSN vedeva la luce sul finire del 1926, nel quadro del più generale progetto di riforma degli organi di pubblica sicurezza prospettato dal regime⁹: incardinata nell'organizzazione periferica della Milizia, la rete degli UPI avrebbe operato prevalentemente a livello locale¹⁰, svolgendo – si legge in una circolare del 1938, che aggiornava precedenti disposizioni – «unicamente» compiti di «indagine e [...] investigazione politica» e spingendosi «solo in qualche caso [...] sino all'azione esecutiva, ciò che è compito essenziale di altri organi di polizia»¹¹. Nonostante il crescente impulso alla professionalizzazione del personale addetto – datano al 1936 i primi corsi per ufficiali della MVSN organizzati presso la Scuola superiore di polizia – e la prevista espansione di organici dettata dal protrarsi del secondo conflitto mondiale¹², l'azione del SPI si sarebbe comunque rivelata scarsamente efficiente,

⁸ Anche per la Milizia si segnala l'assenza di uno studio monografico di più ampio respiro. Tra i contributi più significativi rimando a E. Valleri, *Dal partito armato al regime totalitario: la Milizia*, in «Italia contemporanea», 141, 1980, pp. 31-59 e C. Poesio, *Reprimere le idee, abusare del potere. La Milizia e l'instaurazione del regime fascista*, Roma, Aracne, 2010.

⁹ Su questo tornante si veda soprattutto M. Canali, *Le spie del regime*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 33-130 e G. Tosatti, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo. L'organizzazione della polizia*, in «Studi Storici», XXXVIII, 1, 1997, pp. 217-255.

¹⁰ La struttura del SPI della Milizia veniva a definirsi tra il 1927 e il 1928, con l'approntamento in ogni capoluogo di un Ufficio politico «avente giurisdizione sull'intera provincia», in ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale pubblica sicurezza, Polizia politica, Fascicoli per materia*, b. 190, f. 2, Elenco delle legioni presso cui è stato istituito l'UPI, 10 marzo 1928.

¹¹ AISRAL, *Ufficio politico investigativo (UPI)*, b. 1, f. 2, Servizio politico, 18 ottobre 1938 [sottolineato in originale]. Dello stesso tenore una circolare diramata nel 1932 dal Comando generale della Milizia, che ribadiva, salvo casi eccezionali, la necessità di non compiere «atti caratteristici di vera polizia politica [quali] fermi, arresti, perquisizioni [...] ecc.», riservati alle forze di polizia e Carabinieri, ivi, *Attività degli UPI Legionali*, 5 ottobre 1932. Sull'organizzazione e i limiti del Servizio politico della Milizia cfr. inoltre M. Canali, *Le spie del regime*, cit., pp. 114-117.

¹² AISRAL, *UPI*, b. 1, f. 2, Corsi abilitazione per gli Ufficiali da assegnarsi agli UPI, 31 marzo 1936 e ACS, *Milizia volontaria per la sicurezza nazionale (MVSN), Servizio politico*, b. 1, f. Raccolta circolari 1942, Funzionamento degli UPI legionali, 15 febbraio 1942.

scontando una perdurante carenza di mezzi tecnici e finanziari e rivestendo, di fatto, un ruolo del tutto ancillare rispetto ai ben più attrezzati apparati del ministero dell'Interno e dei Carabinieri¹³.

La caduta del regime e la prevista devitalizzazione della Milizia imposta dal governo Badoglio segnavano infine la formale soppressione del Servizio politico, rimpiazzato da un più modesto Servizio informativo impegnato in particolare nel contrasto della «propaganda comunista e disfattista» diffusa tra i reparti dell'esercito, ritenuta capace di minare la saldezza delle Forze armate¹⁴.

L'armistizio avrebbe comunque frustrato la riorganizzazione in atto, disperdendo uomini, competenze e archivi: secondo un rapporto del Comando provinciale della GNR di Bologna, ad esempio, alla vigilia del settembre 1943 «lo schedario comprendeva circa 17.000 nominativi» di persone attenzionate dall'ufficio; documentazione andata poi dispersa, assieme a larga parte del carteggio, a seguito della distruzione dell'archivio¹⁵. Una situazione non dissimile era denunciata anche dal comandante della legione della Milizia di Casale Monferrato, che riferiva l'irreperibilità dello «schedario sovversivi» versato al Comando generale di Roma nel corso dei 45 giorni e presumibilmente andato disperso¹⁶. Nel difficile contesto determinato dalle vicende armistiziali, e di fronte all'ormai palpabile estraneità e diffidenza di larga parte della società italiana, la riattivazione della capillare struttura degli Uffici politici investigativi sarebbe dunque apparsa una delle priorità per il nuovo comandante della Milizia – e poi della GNR – Renato Ricci. «Le legioni [...] debbono riorganizzare e potenziare al massimo gli UPI provinciali», chiariva il gerarca carrararino sul finire di novembre 1943.

¹³ A tale giudizio, largamente condiviso dalla storiografia, giungono tra gli altri C. Poesio, *Reprimere le idee, abusare del potere*, cit., pp. 25-27 e G. Tosatti, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo*, cit., pp. 242-243. Per un significativo caso locale, che conferma la marginalità dell'azione svolta dagli UPI, cfr. J. Dunnage, *Surveillance and Denunciation in Fascist Siena, 1927-1943*, in «European History Quarterly», XXXVIII, 2, 2008, pp. 244-265.

¹⁴ AISRAL, UPI, b. 20, f. 67, Servizio informativo, 8 settembre 1943, che riproduce una precedente circolare inviata dal Comando generale della Milizia.

¹⁵ ACS, Guardia nazionale repubblicana (GNR), b. 4, f. Relazione attività Servizio politico, Rapporto dell'UPI di Bologna, 10 settembre 1944.

¹⁶ AISRAL, UPI, b. 20, f. 69, Carteggio e schedario sovversivi, 17 settembre 1943. La pur parziale distruzione dell'archivio del Servizio politico del Comando generale della Milizia all'indomani dell'armistizio è confermata in ACS, SPD, RSI-CR, b. 48, f. 529, Rapporto del tenente generale Ortona, 5 gennaio 1945.

Settimanalmente [...] i comandanti di Legione faranno pervenire [...] una breve relazione sulla situazione [...] della provincia; su persone, cose, enti ed istituti che comunque possano interessare la politica del Regime [...]. Tale relazione [...] servirà per la periodica compilazione dei miei notiziari al DUCE. È chiaro che i compiti di questo servizio politico sono estremamente delicati quanto importanti¹⁷.

Sullo sfondo del duro braccio di ferro suscitato dalla riorganizzazione delle Forze armate e di polizia fasciste, diretto era l'attacco portato agli organi del ministero dell'Interno, diffusamente tacciati di attendismo e di scarso mordente rivoluzionario¹⁸: nelle intenzioni di Ricci, forte ora del rinnovato sostegno di Mussolini, la GNR avrebbe dovuto assumere «il controllo assoluto sulla vita interna» del paese, garantendo la «sicurezza» e la «continuità» del regime saloino. Una speciale attenzione era non a caso riposta nel Servizio politico investigativo, destinato «ad assorbire la polizia politica»¹⁹. Pur non riuscendo mai a soppiantare del tutto gli organi della Pubblica sicurezza, gli estenuanti conflitti di competenze intervenuti tra le diverse forze di polizia della repubblica fascista e il crescente protagonismo della Guardia nella lotta antipartigiana avrebbero contribuito a marginalizzare l'azione del ministero dell'Interno, privato della propria funzione di centro motore nel contrasto delle opposizioni. Lapidario era il commento di Buffarini Guidi, che a distanza di un anno dall'armistizio era costretto a rilevare come «le questure non esercitano in genere che una modesta attività preventiva e repressiva nel campo politico».

¹⁷ AISRAL, UPI, b. 20, f. 67, Uffici politici, 29 novembre 1944.

¹⁸ Sulle estenuanti trattative che avrebbero condotto alla nascita della Guardia nazionale repubblicana si veda R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. II, *La guerra civile, 1943-1945*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 423 ss. e P.P. Battistelli, *Storia militare della Repubblica sociale italiana. Le forze armate della RSI. Nascita, sviluppo, organizzazione e la loro sorte nel dopoguerra*, Torrazza Piemonte, Amazon Italia, 2020, pp. 24-25. Sul contegno dei funzionari del ministero dell'Interno durante la RSI cfr. L. Ganapini, *La repubblica delle camicie nere*, cit., pp. 275-295 e J. Dunnage, *Mussolini's policemen. Behaviour, ideology and institutional culture in representation and practice*, Manchester, Manchester University Press, 2012, pp. 178-187.

¹⁹ È quanto si legge in un lungo promemoria presentato al duce all'indomani della decisione di dar vita alla GNR, che sconfessava i progetti di Buffarini Guidi e del ministro delle Forze armate Rodolfo Graziani, in ACS, SPD, RSI-CR, b. 3, f. 28, Organizzazione, inquadramento e compiti della Guardia nazionale repubblicana, 20 novembre 1943.

Ma si dimentica – precisava il ministro dell'Interno – che le questure sono state quasi interamente spogliate [...] delle funzioni di polizia politica dagli [...] Uffici politici investigativi già appartenenti alla Milizia ed oggi dipendenti dalla Guardia nazionale repubblicana. Tali uffici, che avrebbero dovuto essere soppressi, sono stati invece potenziati e inflazionati fino al punto di interferire nell'attività specifica delle questure rispetto alle quali affermano la loro indipendenza mentre molte volte si associano ad uffici di Polizia germanica²⁰.

L'ampiezza e la complessità dei campi d'intervento del Servizio politico della GNR sono d'altronde ben restituiti dal titolario d'archivio in uso presso gli uffici: ai preminenti compiti di indagine e repressione del movimento resistenziale, ufficiali e militi addetti agli UPI affiancavano ora il vaglio della corrispondenza postale, la sorveglianza annonaria, il contrasto del mercato nero nonché una costante opera di raccolta di informazioni riguardo i diversi aspetti della «vita politica, amministrativa, economica, miliare di tutta la provincia» di competenza, periodicamente inoltrate ai superiori comandi²¹. Tale messe di informazioni, ulteriormente arricchita dalle segnalazioni pervenute dalle migliaia di presidi della GNR, era quindi raccolta e riorganizzata dal personale del Servizio politico del Comando generale della Guardia sotto forma di un corposo notiziario riservato, quotidianamente redatto per il duce e le massime autorità fasciste a partire dal 20 novembre 1943²². A corredo dei notiziari, le segnalazioni relative all'«attività dei banditi», le «perdite» subite o inflitte dai reparti della GNR, nonché i casi di «astensioni dal lavoro» via via registrate nel corso dei mesi erano a loro volta riportate in grafici e specchi numerici suddivisi per singola regione o provincia, fornendo in tal modo puntuali e aggiornati elementi di valutazione²³.

La crescita apparentemente inarrestabile del movimento resistenziale, in particolare, era chiaramente registrata e denunciata dai funzionari del Servizio po-

²⁰ ACS, SPD, CR-RSI, b. 79, f. 650, Rapporto di Buffarini Guidi a Mussolini, cit. Le sottolineature manoscritte al testo sono con ogni evidenza opera di Mussolini.

²¹ Copia del titolario di classificazione è conservata in AISRAL, UPI, b. 1, f. 1, Titolario del Servizio politico investigativo della GNR, s.d.

²² Sull'organizzazione interna dei notiziari, spesso composti da diverse decine di pagine, vedi *Riservato a Mussolini*, cit., pp. XIII-XV. Pur in assenza di un preciso elenco di diramazione, è ragionevole ipotizzare che oltre al capo del governo i notiziari della GNR approdassero sulla scrivania del ministro dell'Interno, del ministro delle Forze armate e dei rispettivi Capi di Stato maggiore.

²³ Tale materiale è raccolto in ACS, SPD, RSI-CR, b. 5, f. 28.

litico: dalle 476 segnalazioni di «attività dei banditi» pervenute da tutto il Centro-Nord Italia nel gennaio 1944 – 200 delle quali registrate nel solo Piemonte, focolaio di una precoce attività partigiana – i mesi successivi vedevano un deciso e diffuso peggioramento della situazione, con rispettivamente 944 e 2177 episodi segnalati tra febbraio e marzo; una progressione particolarmente evidente soprattutto nelle regioni a cavallo dell'Appennino, dove la guerriglia partigiana avrebbe mostrato una violenta recrudescenza giungendo a contendere alle forze nazifasciste il controllo di sempre più ampie porzioni di territorio²⁴. L'importanza di questo materiale informativo nell'orientare le scelte e le linee d'azione del governo saloino, specie per quanto riguarda il contrasto delle bande, era d'altronde esplicitamente rimarcata dallo stesso Mussolini:

Dalle segnalazioni della GNR – esordiva il dittatore in un appunto inviato a Ricci – appare ormai chiaro che il fenomeno cosiddetto ribellistico assume nell'Italia centrale un aspetto molto più inquietante che nelle valli alpine. [...] Le masse dei “ribelli” appaiono sempre più numerose come dimostrano gli episodi [...] più recenti. È necessario predisporre un piano d'azione e le forze mobili necessarie. [...] Ogni ulteriore ritardo aggrava la situazione²⁵.

A fronte di tali evidenze, tutt'altro che secondario appare dunque interrogarsi su chi fattivamente contribuisse alla raccolta e al vaglio delle segnalazioni e dei rapporti provenienti dalle periferie della repubblica fascista. Cuore pulsante dell'attività informativa della Guardia era il Servizio politico del Comando generale, con sede a Brescia, affidato al maggior generale Tommaso Semadini. Ufficiale in servizio permanente in forza alla MVSN dal novembre 1923, membro del collegio giudicante del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, Semadini approdava ai vertici del SPI nell'estate del 1942, venendo poi riconfermato a capo dell'ufficio omonimo della GNR sino al termine del conflitto²⁶. Anche alcuni tra i suoi più stretti collaboratori, quali i maggiori Alfredo Preste e Gabriele Egidy,

²⁴ Per uno sguardo ampio sugli sviluppi del movimento resistenziale nei primi mesi del 1944 rimando a S. Peli, *La Resistenza in Italia. Storia e critica*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 55 ss.

²⁵ Ivi, b. 31, f. 238, Appunto di Mussolini a Ricci, 9 febbraio 1944. Le crescenti preoccupazioni di Mussolini nei riguardi del fenomeno partigiano sono ricordate anche da G. Dolfin, *Con Mussolini nella tragedia. Diario del capo della segreteria particolare del duce 1943-1944*, Milano, Garzanti, 1949, pp. 244-245, che si richiama peraltro al documento suddetto.

²⁶ *Annuario ufficiale delle FFAA del Regno d'Italia. Anno 1943, MVSN Ufficiali in SPE*, Roma,

erano a loro volta già in forza al Servizio politico prima dell'armistizio, potendo d'altronde contare su una solida esperienza in materia di polizia politica²⁷. Pur in assenza di più precise indicazioni circa l'organizzazione degli uffici centrali del SPI²⁸, non sfugge la continuità di uomini e apparati impegnati in compiti quanto mai delicati, anche a fronte – come nel caso di Semadini – delle accuse di doppiogiochismo e illeciti arricchimenti su questo addensatisi nel corso del 1944²⁹. Un dato che contrasta con la netta discontinuità nelle nomine dei quadri politico-militari imposta dal governo saloino all'indomani dell'armistizio e che rimarca, al di là dell'indubbia intransigenza ideologica di questi uomini, l'importanza di una professionalizzazione difficilmente sostituibile nelle difficili contingenze dell'ora.

«Dei ragazzi di buona volontà»

Ben diversa si dimostrava invece la situazione della rete periferica degli Uffici politici investigativi, dove la crisi dell'estate 1943 si riverberava in un pressoché totale turnover tra il personale e gli ufficiali addetti. Se nelle intenzioni di Ricci i militi del Servizio politico avrebbero dovuto rappresentare la punta di lancia della nuova Forza armata, coloro «su cui può farsi maggiore affidamento per fede

Comando generale MVSN, 1943, p. 19. Su Semadini si veda inoltre la documentazione raccolta in ACS, SPD, RSI-CR, b. 48, f. 529.

²⁷ *Annuario ufficiale delle FFAA del Regno d'Italia*, cit., pp. 48-49. Nel caso di Egidy, questi prendeva parte alla missione di polizia inviata in Perù tra il 1937 e il 1940, destinata alla riorganizzazione dei servizi di pubblica sicurezza del paese sudamericano ma coinvolta anche nella repressione delle forze democratiche e rivoluzionarie opposte al governo di Benavides, in M. Canali, *Le spie del regime*, cit., pp. 125-129.

²⁸ Alcuni spunti in tal senso, purtroppo privi di un'adeguata contestualizzazione, sono rintracciabili in A. Gamba, *Cenni sui servizi militari e politici di spionaggio e di informazione*, in *La Repubblica Sociale Italiana 1943-45*, a cura di P.P. Poggio, Brescia, Fondazione Luigi Micheletti, 1986, p. 281.

²⁹ Il «caso Semadini» giungeva all'attenzione di Mussolini, che ordinava un'inchiesta comunque risoltasi a favore dell'ufficiale. Tra le accuse più gravi, quella di essersi «portato male» durante i 45 giorni e all'indomani dell'armistizio, quando si sarebbe rifiutato di «aiutare i camerati germanici», in ACS, SPD, RSI-CR, b. 48, f. 529, Rapporto del tenente generale Ortona, 5 gennaio 1945, cit. Sulla vicenda cfr. anche S. Fabei, *La guardia nazionale repubblicana nella memoria del generale Niccolò Nicchiarelli 1943-1945*, Milano, Mursia, 2020, p. 183 (nota 26).

e per capacità»³⁰, lo spoglio dei profili biografici degli uomini posti al comando degli Uffici politici ci restituì un quadro quanto mai mosso e variegato. Nel tentativo di fornire un'analisi più possibile rappresentativa, pur complicata dalla frammentarietà delle fonti disponibili, l'attenzione si è quindi concentrata sul caso toscano, scandagliando sistematicamente le biografie dei 16 ufficiali alternatisi alla guida degli UPI dei comandi della Guardia nazionale repubblicana della regione³¹. A fronte di un'età media di poco superiore ai 40 anni, raccolta tra le classi di età 1893-1909, va anzitutto rilevato come soltanto tre ufficiali fossero già militari in servizio permanente nella MVSN, mentre il resto – per la quasi totalità ufficiali di complemento della Milizia stessa – proveniva invece dalla classe impiegatizia o delle professioni. Pur a fronte del progressivo assorbimento tra i ranghi della GNR di parte del personale dei Carabinieri, tecnicamente più preparato, nessun ufficiale del corpo era invece destinato alla guida di tali uffici, tradendo con ogni evidenza la scarsa affidabilità sotto il profilo politico paventata nei riguardi dei militari dell'Arma. Contrariamente al personale in forza ai servizi di sicurezza tedeschi schierati in Italia, molti tra gli ufficiali addetti al SPI non potevano dunque definirsi degli «specialisti» della lotta antipartigiana, rivelando piuttosto una diffusa improvvisazione solo in parte mitigata dall'intransigente attivismo dimostrato nella lotta contro il nemico interno³².

Tra il campione oggetto di indagine, solo il capitano Luigi Porquier dell'UPI di Livorno aveva infatti maturato una qualche esperienza nella repressione dell'antifascismo, quale responsabile dell'ufficio omonimo prima del 25 luglio 1943. Altri ufficiali avevano invece combattuto durante il conflitto in corso tra le fila della Milizia o del Regio esercito, prendendo parte attiva a operazioni di controguerriglia: è il caso, ad esempio, del capitano Remo Guerrini e del tenente Camillo Cerboneschi, rispettivamente alla guida dell'UPI di Siena e Lucca, entrambi mobilitati sul fronte balcanico in battaglioni di camicie nere impegnati in

³⁰ Archivio dell'Istituto nazionale Ferruccio Parri, *Corpo volontari della libertà (CVL)*, b. 160, f. 492, Rilievi, s.d. [ma luglio 1944].

³¹ Per una più ampia disamina, rimando a L. Pera, *La lunga RSI: violenza e repressione antipartigiana del fascismo repubblicano toscano*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Firenze, 2022, pp. 345-360.

³² Sul caso tedesco si veda in particolare C. Gentile, *I criminali di guerra tedeschi in Italia. 1943-1945*, Torino, Einaudi, 2022, pp. 431-443. Gran parte del personale di polizia e dei servizi di sicurezza delle SS aveva alle spalle un «retrotterra fatto di ideologizzazione ed esperienze maturate sul fronte orientale che li predisponneva a comportamenti radicali».

dure azioni antipartigiane. Altrettanto significativa era inoltre la quota di fascisti della prima ora, diversi dei quali insigniti del brevetto di squadrista: si pensi al maggiore Ugo Bonaso, responsabile dell'UPI del Comando provinciale della GNR di Pisa e già comandante di squadra d'azione, capace durante il Ventennio di ben integrarsi nella macchina politica-amministrativa del regime sino alla nomina, agli inizi del 1943, quale vice-segretario della federazione fascista pisana. Richiamato alle armi dopo la defenestrazione di Mussolini e fatto prigioniero dalle truppe tedesche nei giorni dell'armistizio, il nome di Bonaso compare nella lista degli ufficiali indicati dall'ambasciata italiana a Berlino quale elemento di sicura fede fascista, possibile componente della commissione incaricata di valutare la possibilità di utilizzare parte degli internati militari italiani per formare nuove unità combattenti³³.

Una lunga militanza fascista e una solida esperienza militare caratterizzavano invece il percorso biografico del capitano Roberto Lawley, a capo dell'UPI della legione fiorentina sino agli inizi del 1944. Già squadrista del fascio fiorentino, quindi commesso viaggiatore nella vita civile, a partire dalla seconda metà degli anni '30 era mobilitato tra le fila della MVSN, seguendo poi palmo a palmo il lungo impegno bellico dell'Italia fascista. «Ho preso parte alla guerra d'Africa dove restai poi fino al 1939», dichiarerà Lawley nel dopoguerra; «nell'ottobre dello stesso anno fui inviato in Albania dove mi sono trattenuto fino al 17 settembre 1943. Rimpatriato fui dopo poco nuovamente richiamato in servizio [...] ed ebbi le funzioni di ufficiale addetto all'Ufficio politico»³⁴.

Un cenno a parte merita infine la figura di Mario Carità, venuto a succedere allo stesso Lawley alla guida dell'UPI fiorentino. Figura eponima della brutale repressione scatenata dal fascismo repubblicano nel biennio 1943-45, questi non poteva in realtà vantare alcuna particolare competenza militare o di polizia, confermando il diverso metro di valutazione impiegato dalle gerarchie saloine nella scelta degli uomini da destinarti in ruoli così delicati. Il profilo di Carità rispecchia piuttosto quello di altri vecchi fascisti «sconfitti dal ventennio» e tornati ora alla ribalta con la nascita dalla RSI³⁵: alla turbolenta militanza giovanile spesa tra

³³ R. Lazzeri, *Le SS italiane*, Milano, Rizzoli, 1982, pp. 26-29.

³⁴ Archivio di Stato di Lucca, *Tribunale di Lucca, Corte d'Assise*, fascicolo processuale relativo a Mario Carità e altri, b. 1, vol. A-I, cc. 87-88, Interrogatorio di Lawley, 30 novembre 1945.

³⁵ L'espressione è di S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2000, p. 431. Sull'«impronta determinante» data dalla «componente squadristica» al fascismo repubblicano, con il suo portato intransigente e massimalista, cfr. D. Gagliani, *Il fascismo di*

le fila dello squadristo milanese e quindi a Fiume, quale volontario nell'esercito di D'Annunzio, seguiva infatti una difficile sistemazione nei ranghi del partito fascista, avviato nel corso degli anni '20 verso una sempre più rigida irreggimentazione. Vittima dell'epurazione del fascio milanese intervenuta nel 1928, negli anni a venire Carità sarebbe sempre rimasto ai margini della vita politica attiva, deluso dall'arenarsi di quella "rivoluzione" che egli stessa aveva fattivamente contribuito a far prevalere³⁶. Stabilitosi alla metà degli anni Trenta a Firenze, la vicenda armistiziale e il collasso delle autorità italiane avrebbero rappresentato, paradossalmente, un'insperata occasione di riscatto: l'attivismo dimostrato alla testa del proprio *Reparto servizi speciali*, messosi immediatamente in luce per la radicale azione di contrasto dell'antifascismo, avrebbe infatti riscosso il pieno sostegno tanto del capo della provincia di Firenze Raffaele Manganiello che dalle autorità militari tedesche presenti nel capoluogo toscano. Nonostante le aspre critiche addensatesi su Carità per i brutali metodi d'intervento, ritenuti controproducenti da alcuni settori dell'establishment fascista e tedesco, questi incassava comunque il determinante sostegno di Ricci, che oltre ad agevolarne la promozione a comandante dell'UPI del comando fiorentino della GNR si faceva garante della propria «autonomia» e «libertà di azione»³⁷.

Oltremodo significativa per soppesare le diverse sensibilità venute a collidere nel panorama poliziesco saloino era inoltre la valutazione offerta dal colonnello Italo Ingaramo, comandante della GNR fiorentina e diretto superiore di Carità. Rispondendo alle critiche mosse dall'ispettorato regionale della Guardia, che rilevava l'assenza di «alcun criterio di legalità o di prassi giuridica» nell'azione degli uomini dell'UPI, Ingaramo si richiamava piuttosto alla intransigente fedeltà al regime dimostrata da questi uomini, «che nel momento più tragico per il nostro Paese si erano buttati allo sbaraglio e quasi da soli avevano combattuto la prima battaglia in favore del Fascismo risorgente». Appena giunto a Firenze, ricordava Ingaramo,

Salò: dal Manifesto di Verona alla militarizzazione del partito, in «Storia e memoria», XXIII, 2, 2014, pp. 54-55.

³⁶ Sul caso milanese e, più in generale, sul disciplinamento dello squadristo fascista si veda in particolare M. Millan, *Squadristo e squadristi nella dittatura fascista*, Roma, Viella, 2014.

³⁷ ACS, GNR, b. 31, f. A-3-3, Lettera di Carità a Semadini, 19 marzo 1944. La vicenda è ripercorsa in R. Caporale, *La «Banda Carità»*, cit., pp. 61-63, 86-89, 117-123.

mi [venne affidato] un Ufficio politico composto da elementi che avrebbero potuto costituire [sic] esclusivamente degli ottimi impiegati al catasto ma non degli agenti quale l'eccezionale momento che attraversa la città di Firenze richiedeva. [...] Chiesi ed ottenni che a capo dell'UPI della Legione venisse posto il maggiore Carità e mi accinsi all'organizzazione dell'ufficio [...]. L'UPI ebbe immediatamente da me tutti i mezzi per incominciare a funzionare sul serio. Sull'efficienza di tale ufficio e sul suo rendimento parlano a sufficienza le brillanti operazioni da esso compiute, e il merito degli ufficiali e degli agenti non può essere infirmato da piccoli incidenti [...]³⁸.

Siamo dunque di fronte a traiettorie biografiche anche molto diverse, giunte a convergere nel contesto drammatico della guerra civile; un portato di esperienze capace a sua volta di sostanziare tanto la percezione dei fenomeni politici e sociali dipanatisi tra il 1943 e il 1945 quanto poi il processo di raccolta e selezione delle informazioni inviate ai superiori comandi.

Sulla scrivania del duce

Particolare attenzione meritano in tal senso i notiziari riservati della GNR, come ricordato collettori della miriade di segnalazioni provenienti dalle periferie della RSI e prevedibilmente oggetto di attenta analisi nel corso dei frequenti colloqui tra Mussolini e il comandante della GNR Ricci³⁹: sono queste fonti sospese tra la pretesa oggettività delle notizie riportate – «senza nulla tacere», come richiesto ai funzionari del SPI⁴⁰ – e la dimensione soggettiva dei propri estensori, offrendo in controluce ulteriori elementi di valutazione circa la cultura politica e la percezione degli avvenimenti da parte del personale degli Uffici politici della

³⁸ ACS, GNR, b. 31, f. A-1-6, Funzionamento UPI, 19 aprile 1944.

³⁹ Secondo i dati forniti da Amedeo Osti Guerrazzi, Ricci era ricevuto dal duce ben 146 volte, alle quali vanno aggiunte le 50 udienze con il generale Nicchiarelli, posto alla guida dei reparti della Guardia dopo l'allontanamento del gerarca carrarino. In almeno due occasioni, anche il capo del SPI Semadini era convocato negli uffici di Mussolini, in A. Osti Guerrazzi, *Le udienze di Mussolini durante la Repubblica Sociale Italiana (1943-1945)*, Heidelberg, Heidelberg University Publishing, 2020, p. 17.

⁴⁰ AISRAL, UPI, b. 20, f. 69, Attività informativa dei comandi della Guardia, 30 giugno 1944. La circolare si richiamava alla necessità di una «tempestiva e ampia segnalazione [...] di tutte le attività dei reparti della GNR», indispensabile per «ragguagliare [...] col notiziario giornaliero il Duce e gli organi del Governo».

Guardia. Sfolgiando le dense pagine dei notiziari, il quadro della situazione che ci viene prospettato appare via via sempre più desolante, restituendo quel pervasivo e tangibile senso di precarietà che avrebbe accompagnato le sorti della RSI. Anche nel caso toscano, tutti gli osservatori si dimostravano concordi nel rimarcare l'«atmosfera di assenteismo» e di «indifferenza», quando non di «ostilità» e di «odio» manifestati dalla popolazione nei confronti del fascismo repubblicano, ritenuto responsabile di prolungare inutilmente il conflitto⁴¹. Incapaci di ammettere e riconoscere le cause profonde del fallimento del regime, i funzionari dell'UPI non potevano al contempo non rilevare lo sviluppo apparentemente inarrestabile della guerriglia partigiana, specie a partire dalla primavera 1944: agli occhi di questi uomini, quello della Resistenza appare un fenomeno impreveduto e per molti versi incomprensibile⁴², privo di una reale dimensione politica alternativa al fascismo e ricondotto piuttosto al generale senso di disorientamento dettato dalle difficili contingenze del momento⁴³.

L'impiego ossessivo di un lessico svilente e demonizzante per caratterizzare il nemico interno, di volta in volta identificato quale «ribelle», «bandito», «traditore» – e quindi «antitaliano» per eccellenza – riflette quindi la volontà di non concedere legittimità alcuna alle forze partigiane⁴⁴, rigettando al contempo il carattere di guerra civile per tematizzare un conflitto che si combatteva ormai sulle strade e sui monti del Centro-Nord Italia: una prospettiva, questa, che avrebbe d'altronde messo in dubbio le ragioni stesse dell'esistenza della RSI quale stato, primariamente impegnato, sul fronte militare, nella messa in sicurezza dei territori a tergo del fronte meridionale⁴⁵.

⁴¹ Si vedano, tra i molti esempi possibili, «Notiziario GNR», 12 marzo 1944 (Firenze), p. 5; 21 maggio 1944 (Lucca), pp. 6-8, 18 maggio 1944 (Pistoia), p. 8.

⁴² Le difficoltà delle autorità di Salò nel «riconoscere» e interpretare il fenomeno resistenziale sono colte e ben evidenziate da C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 239-240.

⁴³ Su questa interpretazione, diffusa anche tra gli ambienti del ministero dell'Interno, cfr. F. De Felice, *I massacri di civili nelle carte di polizia dell'Archivio centrale dello Stato*, in «Studi storici», XXXVIII, 3, 1997, p. 606 e R. Mira, *Tregue d'armi. Strategie e pratiche della guerra in Italia fra nazisti, fascisti e partigiani*, Roma, Carocci, 2011, pp. 109-110.

⁴⁴ «Notiziario GNR», 25 aprile 1944 (Siena), p. 2 e 3 giugno 1944 (Grosseto), p. 4. Frequente inoltre l'accostamento dell'«attività ribellistica» a quella «di bande di delinquenti più o meno professionali», come in «Notiziario GNR», 10 maggio 1944 (Siena), p. 2.

⁴⁵ P. Corsini – P.P. Poggio, *La guerra civile nei notiziari della GNR e nella propaganda della RSI*, in *Guerra, guerra di liberazione, guerra civile*, a cura di M. Legnani – F. Vendramini, Milano, FrancoAngeli, 1990, pp. 250-266.

Nel denunciare gli effetti di sfaldamento e le pesanti ricadute interne che l'azione partigiana avrebbe prodotto sulla già precaria tenuta dell'ordinamento, le pagine dei notiziari offrono infine importanti elementi per meglio soppesare la progressiva radicalizzazione dello scontro imposta dal governo saloino. Agli occhi degli ufficiali degli UPI, uomini come abbiamo visto in molti casi già avvezzi all'uso della violenza, interiorizzata negli anni dello squadristo o sui campi di battaglia delle guerre fasciste, il fenomeno resistenziale veniva interpretato e risolto entro una dimensione dichiaratamente muscolare. A fronte all'attivismo delle bande, il diffuso «spirito di omertà» e la «passiva sottomissione» della popolazione, poco «propensa a collaborare colle autorità», erano quindi ricondotte all'incapacità di mettere in campo una «qualunque» credibile «dimostrazione di forza», unico possibile argine per rinsaldare la malferma autorità del potere fascista⁴⁶.

Ad essere valorizzato, in queste fosche rappresentazioni, era soprattutto il valore performativo della violenza, agita e subita: dinanzi al «numero ormai incontrollabile di [...] soprusi e minacce di ogni genere contro fascisti e dipendenti della GNR», si legge in un allarmato rapporto proveniente da Firenze, la mancata «attuazione di misure energiche contro i fuorilegge» costantemente minacciata dalla propaganda fascista avrebbe indotto «nella massa [la] sensazione che i poteri costituiti siano incapaci a fronteggiare la situazione»⁴⁷. Posizioni queste chiaramente recepite e condivise dallo stesso Mussolini, che nei progetti preparatori per la cosiddetta «Marcia [...] contro la Vandea» partigiana – prima e unica operazione a largo raggio diretta e condotta dalle Forze armate di Salò, scattata sul finire di luglio 1944 – sottolineava la necessità che il previsto «movimento contro il banditismo [...] colpisca la psicologia delle popolazioni e sollevi l'entusiasmo delle nostre fila», agendo contro «questa odiosissima piaga col ferro e col fuoco»⁴⁸.

⁴⁶ «Notiziario GNR», 22 aprile 1944 (Pistoia), p. 1; 12 giugno 1944 (Siena), pp. 11-12 e 13 giugno 1944 (Firenze), p. 5.

⁴⁷ «Notiziario GNR», 13 giugno 1944 (Firenze), p. 5. Dello stesso tenore «Notiziario GNR», 12 giugno 1944 (Siena), pp. 11-12, che si richiamava all'immagine di interi paesi occupati dai «banditi [che] passeggiano impunemente per le vie centrali, ostentando armi e [...] trovando tutta la comodità per svolgere indisturbati le loro azioni criminali e propagandistiche», senza che le forze fasciste riuscissero ormai a opporre un qualche opposizione.

⁴⁸ Le citazioni sono tratte rispettivamente da ACS, SPD, CR-RSI, b. 31, f. 238, Lettera di Mussolini a Graziani, 27 giugno 1944 e Lettera di Mussolini a Mischi, 29 luglio 1944, cit. in F.W. Deakin, *Storia della repubblica di Salò*, Torino, Einaudi, 1963 (1962), p. 961. Per una più ampia contestualizzazione cfr. inoltre T. Rovatti, *Leoni vegetariani. La violenza fascista durante la RSI*, Bologna, CLUEB, 2011, pp. 58 ss.

In tal senso, è lecito ipotizzare come l'intensa attività informativa del Servizio politico della Guardia abbia costituito un tassello importante nella definizione dei processi decisionali del governo di Salò, contribuendo, di fronte al dispiegarsi di una brutale guerra civile, a orientarne le scelte nei confronti della lotta antipartigiana. Una radicalizzazione evocata dagli stessi uomini degli Uffici politici non solo come strumento repressivo del nemico interno e di gestione del territorio, ma anche quale espressione tangibile – l'unica di fatto possibile – della credibilità e dell'autorità della Repubblica sociale italiana, riflettendo per certi versi la frustrante condizione di "occupanti in Patria" patita dai fascisti repubblicani.

PARTE III

NELL'EUROPA DEL NOVECENTO

GIOVANNA TOSATTI

*Il sistema informativo del ministero dell'Interno
dall'età liberale alla Repubblica*

1. *L'instabilità del sistema nei primi anni del Regno*

Molte riflessioni sull'evoluzione dei sistemi di polizia iniziano dalla distinzione classica tra la *haute* e la *basse police*, intendendo con la prima definizione la polizia politica, con la seconda la polizia criminale ordinaria. I due termini designano una chiara scala di prestigio, a vantaggio della prima, in funzione della sua vicinanza al potere. Questo perché la *haute police* ha come funzione principale la protezione della sicurezza nazionale e quindi anche dei cittadini, con l'eccezione dei regimi autoritari, nei quali è indirizzata a preservare la dittatura stessa, se non la figura del dittatore¹.

Restringendosi al territorio italiano nell'Ottocento, tutte le monarchie restaurate si servirono della *haute police* per reagire ad una minaccia eversiva che andava oltre i regimi statuali. Anche sotto questo profilo, il Regno d'Italia fin dalla sua nascita non fece altro che riferirsi ad una tradizione esistente, già allora non limitata alla Penisola, perché nei sistemi informativi preunitari erano coinvolti anche gli uffici consolari all'estero. A proposito dei metodi usati, «alle attività palesi – come sottolineava Simona Mori – si affiancavano pratiche svolte in segretezza con l'impiego di confidenti, l'infiltrazione negli ambienti politicamente sospetti tramite agenti sotto copertura, l'intercettazione della corrispondenza, un uso assai disinvolto della perquisizione domiciliare»².

¹ Sul tema cfr. H. L'Heuillet, *Basse politique, haute police. Une approche philosophique et historique*, Paris, Fayard, 2001.

² Il riferimento più recente è *Un confronto sui sistemi di polizia politica nell'Italia preunitaria*, a cura di S. Mori, in «Società e storia», 2022, n. 177, pp. 301-371, che contiene anche interventi di L. Di Fiore sul Regno delle Due Sicilie, C. Lucrezio Monticelli sullo Stato pontificio, S. Mori sul Lombardo-Veneto e M. Meriggi (*Polizia pubblica e polizia politica nell'Italia della restaurazione*). La citazione è a p. 305.

Così, senza soluzione di continuità, subito dopo la nascita dello Stato unitario alcuni ministri dell'Interno si preoccuparono di creare un sistema informativo, in grado di sopperire eventualmente anche alla mancanza di un servizio segreto nell'amministrazione militare. Il sistema si basò inizialmente su una organizzazione delegata agli uffici provinciali, con informatori scelti dai prefetti o dai questori. Le prime testimonianze in proposito riguardano il momento in cui Silvio Spaventa, già ministro di polizia nella Napoli appena liberata dai Borboni, divenne, l'8 dicembre del 1862, segretario generale del ministero dell'Interno e, di fatto, ritenne di assumere personalmente la direzione delle politiche di ordine pubblico. A Spaventa il ministro Ubaldino Peruzzi chiese «la costituzione – così Francesco Benigno – di un efficiente sistema di *intelligence*, un servizio che comprendesse attività coperte e interventi volti a orientare l'opinione pubblica in senso favorevole al governo»³; di conseguenza vennero trascurate la polizia giudiziaria e l'investigazione dei reati comuni, e Spaventa creò una sua rete di informatori e agenti segreti prezzolati, persone spesso assai discutibili.

In questo periodo comparve addirittura un primo caso di «dossieraggio» ai danni di avversari politici, il «Libro nero» ritrovato nel Gabinetto del ministero dell'Interno di cui si discusse alla Camera il 13 maggio 1876; in altri casi questo termine «inquietante» venne usato a proposito di schedature attivate presso gli uffici locali di p.s.: sotto la gestione di Silvio Spaventa, ad esempio, venne creato sotto questo nome, un dizionario dei sospetti in cui venivano annotate – sul modello dei *fichiers* francesi – le caratteristiche fisiche e le informazioni biografiche e giudiziarie essenziali su coloro che potevano costituire un pericolo per l'ordine pubblico⁴. Oltre all'osservazione diretta, le schede utilizzavano informazioni raccolte da vicini di casa e le voci sulle condizioni economiche e sulla condotta morale. Venne definito «Libro nero» anche lo strumento creato dal questore Felice Pinna con il prefetto Pietro Magenta a Bologna, in un momento particolarmente difficile per l'ordine pubblico, per schedare tutti coloro che erano stati coinvolti in processi criminali, in vista dell'assunzione di una serie cospicua di provvedimenti preventivi⁵.

Che facesse capo alle gerarchie del ministero oppure in periferia ai prefetti o ai questori, il sistema informativo continuò a lungo ad essere impostato unica-

³ F. Benigno, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra 1859-1878*, Torino, Einaudi, 2015.

⁴ Ivi, nel paragrafo 4.4.

⁵ Su questo R. Ibba, *Poteri locali, malavita, rivolte e repressione. Ascesa e declino del questore Felice Pinna*, in «Memoria e ricerca», 69(30), 2022, pp. 143-162.

mente su una serie di confidenti; spesso si trattava di un rapporto personale, per cui l'informatore rispondeva più al suo referente che all'istituzione, e di questo poteva risentire la continuità del servizio.

La polizia italiana spia, fa spiare, raccoglie voci e pettegolezzi, sistematicamente, giorno dopo giorno, pagando informatori e confidenti, e distribuendo fondi segreti. Spie al servizio di ispettori, di questori, di prefetti, di consoli, ma non solo: non c'è direttore postale in Italia che non controlli o non trattenga la corrispondenza su richiesta della polizia.

Così scriveva Piero Brunello, che ha studiato il funzionamento dei meccanismi di controllo messi in atto dagli apparati statali in età liberale⁶. Brunello sottolineava anche come il mondo degli informatori fosse «popolato da avventurieri, bugiardi, doppio o triplo giochi, millantatori e fanfaroni. Siccome vivono vendendo informazioni, quando non ne hanno le spie ne fabbricano di false, confermando e ingigantendo le paure delle autorità»⁷. In definitiva, un sistema probabilmente costoso ma del tutto irrazionale, costituito da una costellazione di tante piccole cellule quante erano le province, le cui caratteristiche principali erano la mancanza di un coordinamento dal centro e di uno scambio proficuo di informazioni e la precarietà del sistema, basato su figure spesso inaffidabili e su collaborazioni transitorie. Una situazione ben descritta da Francesco Crispi, in questi termini:

tra i confidenti di tutto il Regno manca l'unità di servizio e però l'unità che porta la cooperazione. Ma viene che al mutamento del prefetto nella provincia spesso manca la continuità, perché muta spesso il personale degli agenti. Non parliamo dei casi in cui il prefetto muta gli agenti secondo i momenti e secondo i capricci. Tacciamo anche dei casi nei quali s'insacca il denaro trimestralmente a lui dato, facendone suo lucro⁸.

La stessa improvvisazione è all'origine della nascita di un primo embrione di servizio informativo all'estero nel 1875, non determinata da una decisione

⁶ P. Brunello, *Storie di anarchici e di spie. Polizia e politica nell'Italia liberale*, Roma, Donzelli, 2009. La citazione è a p. XIV.

⁷ Ivi, p. XII.

⁸ Appunto di Crispi in Istituto per la storia del Risorgimento, Roma, *Fondo Crispi*, b. 830, f. 11.

ministeriale, ma dall'iniziativa personale di un console onorario, Giuseppe Basso⁹. Essendo particolarmente abile, Basso si rese indispensabile allo stato italiano per aver creato un servizio di polizia politica a Ginevra, sotto l'ala protettrice di Giacomo Malvano, direttore degli Affari politici presso il ministero degli Affari esteri¹⁰. Il lavoro di base di questo servizio riposava su un trittico ben definito: sorveglianza dei movimenti, raccolta di informazioni e comunicazioni con le autorità straniere, per controllare l'attività degli italiani all'estero, molti dei quali espulsi o lasciati emigrare in quanto ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica¹¹.

2. La creazione di una «polizia segreta ufficiale»

Una prima svolta coincise con la riforma della Polizia, caratterizzata da una serie di provvedimenti organici, messa in campo da Giovanni Bolis¹² prima e da Francesco Crispi con il direttore generale della Pubblica sicurezza Luigi Berti subito dopo. Bolis, nominato direttore dei Servizi della pubblica sicurezza nel 1879, rispetto al servizio informativo si mosse sul problema del coordinamento e del personale: per il primo aspetto venne istituito nella struttura ministeriale un Ufficio politico, incaricato di coordinare le attività degli uffici periferici, acquisire informazioni sulla situazione dell'ordine pubblico e sull'attività dei «sovversivi» nelle province, e di conseguenza elaborare analisi e diramare direttive¹³; quanto al personale, Bolis creò un piccolo corpo di agenti ausiliari in borghese,

⁹ Cfr. T. Beugniet, *Giuseppe Basso (1848-1917), ou la figure du consul honoraire*, in «Mélanges de l'École française de Rome», 135(2), 2023, pp. 365-378.

¹⁰ Cfr. la sua biografia, di G. Tosatti (in collaborazione con V. Pellegrini), in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 514-525.

¹¹ T. Beugniet, *Transcender les frontières. Surveillance, contrôle et administration des anarchistes italiens en exil (fin XIX^e – début XX^e siècle)*, in *Exil, asile: du droit aux pratiques, XVI^e-XIX^e siècle*, eds. B. Gilles – C. Brice – M. Infelise, Roma, École française de Rome, 2022, pp. 475-494.

¹² Sulle riforme di Bolis, cfr. G. Tosatti, *Dal «segnalamento empirico» alla polizia scientifica*, in *Tra polizie e controllo del territorio: alla ricerca delle discontinuità*, a cura di L. Antonielli – S. Levati, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 403-414.

¹³ All'Ufficio politico erano affidati la tutela dell'ordine pubblico, la prevenzione e repressione dei reati politici, il coordinamento del controllo sull'attività dei partiti, delle associazioni, della stampa, la sorveglianza sulle persone sospette e gli stranieri. Fu destinato alla direzione dell'Ufficio Francesco Leonardi, un giovane funzionario che nel 1898 sarebbe stato nominato direttore generale della PS.

destinati in modo esclusivo al servizio investigativo sul territorio¹⁴. Con questo provvedimento l'amministrazione pubblica affiancava ad un servizio instabile e scoordinato come quello prestato dagli informatori un apparato istituzionale e specializzato, sia pure di dimensioni ancora assai ridotte.

All'estero, si decise di formalizzare l'esperienza di Giuseppe Basso, creando una rete di funzionari e agenti di PS e di informatori e agenti segreti presso alcuni consolati, nelle città con la più intensa presenza di italiani; di conseguenza si sviluppò presso il ministero degli Affari esteri un archivio di fascicoli personali nel fondo «Polizia internazionale»¹⁵, in collegamento con il ministero dell'Interno. Infine, le informazioni sui delinquenti, sulle persone sospette e sugli oppositori politici andavano a confluire nei registri biografici impiantati presso le prefetture.

Si trattava di un cambiamento radicale nella organizzazione del controllo degli oppositori politici, che abbandonava ora la logica di un sistema al servizio del potere, inconoscibile, per lasciare il posto ad una organizzazione più trasparente, divenuta parte dell'amministrazione pubblica, con una struttura identificata al centro (l'Ufficio politico) e una serie di agenti di PS organizzati in «brigade di sicurezza» presso le questure¹⁶. Anche la terminologia cominciò in questo periodo a cambiare, dalla oscurità del termine «libro nero» alla maggiore formalità di un termine come «registro biografico». Ciò che non impedì che continuasse a sopravvivere il sistema degli informatori.

Francesco Crispi, una volta divenuto ministro dell'Interno e subito dopo presidente del Consiglio, nel 1887, proseguì sulla strada aperta da Bolis. La prima iniziativa riguardò la possibilità di nominare agenti ausiliari, nel numero che il

¹⁴ R.D. 11 agosto 1883, n. 1552, artt. 228-233. Nell'art. 229 era precisato che questi agenti dovevano «avere intelligenza svegliata e pronta; saper leggere, scrivere e far rapporti. Saranno preferiti gli aspiranti che abbiano prestato servizio nei corpi militari o nell'amministrazione di pubblica sicurezza, e quelli che siano celibi o vedovi senza figli».

¹⁵ Cfr. S. Ruggeri, *Fonti per la storia del movimento operaio in Italia presenti nell'Archivio storico-diplomatico del Ministero degli Affari Esteri. Il fondo «Polizia Internazionale»*, in *Il movimento socialista e popolare in Puglia dalle origini alla Costituzione (1874-1946)*, a cura di F. Grassi – G.C. Donno, Bari, Tip. Mare, 1986, pp. 153-171.

¹⁶ G. Quintavalli, *Da sbirro a investigatore. Polizia e investigazione dall'Italia liberale alla Grande guerra*, Udine, Aviani & Aviani Editori, 2017, p. 44. Nel 1891 (R.D. 5 febbraio, n. 68, artt. 68-71) in ogni questura o ufficio di capoluogo di provincia vennero istituite una brigata centrale, per i servizi meno qualificati, e una brigata mobile, alle dirette dipendenze del questore, composta di elementi scelti fra coloro che avessero dato prova di speciale attitudine e prudenza nel servizio, per i servizi di polizia in borghese e di investigazione per la scoperta degli autori dei reati, di ricerca e arresto dei malfattori colpiti da mandato di cattura (ivi, p. 50).

ministro dell'Interno ritenesse necessario per il buon andamento del servizio, «conferendo loro attribuzioni speciali da determinarsi con istruzioni ministeriali»¹⁷. Non era altro che la conferma del piccolo corpo creato da Bolis, formato da agenti che dovevano essere impegnati in attività di investigazione, sorveglianza delle persone pregiudicate e sospette, ricerca dei delinquenti e scoperta dei reati, incarnando quella «polizia segreta» di cui Crispi sottolineava con rammarico la mancanza.

A questi agenti si richiedevano doti particolari, come «mente pronta, carattere energico e circospetto, e speciale attitudine pel servizio di investigazione»¹⁸. Avrebbero dovuto rimanere sconosciuti, estranei negli uffici di Pubblica sicurezza. Crispi stesso, nella discussione alla Camera per il progetto di legge sul personale di PS, si esprimeva in questi termini:

Per le ricerche segrete, minute, pazienti, occorrono agenti abili che, non conosciuti possano insinuarsi nei luoghi ove si preparano e si deliberano i reati e se ne divide il ricavato: che possano accostarsi senza destare diffidenza, ai complici, ai parenti, agli amici dei delinquenti e ai testimoni del reato, per raccogliere cenni, indicazioni, indizi che possano mettere sulla traccia degli autori¹⁹.

Con questa «polizia segreta ufficiale», come la avrebbe definita Giuseppe Sensales²⁰, si voleva ovviare alla mancanza di un vero e stabile servizio investigativo; la questione stava molto a cuore a Crispi, che guardava ai modelli stranieri, come quello dei *detectives* inglesi oppure alla brigata di sicurezza parigina. Per

¹⁷ Così l'art. 3 della L. 19 giugno 1887, n. 4576.

¹⁸ Archivio Centrale dello Stato (ACS), *Francesco Crispi, Deputazione storia patria di Palermo (Crispi-DSPP)*, f. 233, sf. 3, *Istruzioni pel servizio degli agenti ausiliari nel Corpo delle guardie di pubblica sicurezza a piedi*, 25 febbraio 1888. Il loro organico era fissato in 454 unità.

¹⁹ APC, *Leg. XVI, sess. 1889-1890*, Discussioni, seduta del 31 gennaio 1889. Su questo concordava anche il funzionario di PS nascosto sotto lo pseudonimo di Marius, il quale sosteneva che «in Italia le funzioni della pubblica sicurezza sono *troppo apparenti*. “Piantonare”, “pedinare”, “sfoggiare” nei comizi e nelle dimostrazioni, nelle commemorazioni, ecco le più assorbenti funzioni della polizia – funzioni di parata, che si risolvono qualche volta in provocazioni. Per certi servizi, potrebbero invece bastare i Regi Carabinieri, che sono più accettati, e li fanno egregiamente. Io sono di opinione che la polizia dovrebbe essere quasi invisibile»: Marius, *La pubblica sicurezza in Italia*, Milano, Carlo Aliprandi, s.d., p. 17.

²⁰ G. Sensales, *L'anagrafe di polizia*, in «Nuova Antologia», serie IV, 16 maggio 1901, pp. 228-229.

strutturare meglio il servizio Crispi fin dal 1887 riuscì ad ottenere un cospicuo aumento della cifra destinata alle spese segrete da 1 milione a 1.525.000 lire, non senza essersi prima informato sulle somme stanziare a questo fine negli altri grandi paesi europei²¹. Contemporaneamente, e fino al 1895, la competenza sul controllo politico venne trasferita al Gabinetto – ora divenuto una struttura assai complessa – sotto la diretta sorveglianza di Crispi stesso, sempre affidata alle cure di Francesco Leonardi²². Dal 1895 venne nuovamente creato un Ufficio riservato presso la Direzione generale, con una tale mole di lavoro da richiedere l'opera di ben 14 impiegati²³.

Nelle istituzioni i cambiamenti sono stati sempre legati ai problemi nuovi da affrontare: nel caso di Bolis, all'inizio degli anni Ottanta si cominciò a manifestare una opposizione politica pericolosa, costituita dagli internazionalisti; nel caso di Crispi, le preoccupazioni venivano soprattutto dagli anarchici, autori di attentati anche mortali contro importanti uomini politici, ragion per cui occorreva conoscere questo mondo per cercare di prevenire ogni ulteriore atto violento; inoltre si erano ormai costituiti in un partito organizzato i socialisti, con le due correnti dei rivoluzionari e dei riformisti, e questo veniva percepito come un ulteriore pericolo da parte della classe dirigente conservatrice al potere.

Il successivo periodo giolittiano fu caratterizzato da un lavoro assiduo di miglioramento dei sistemi di identificazione e di investigazione (anche grazie ai progressi della polizia scientifica), e da una importante innovazione garantita dai progressi della tecnica, le intercettazioni telefoniche per fini politici: venne allora creato un Servizio speciale costituito con un primo nucleo di telefonisti addetti²⁴.

La guerra portò con sé l'esigenza di un rafforzamento dei sistemi informativi, per contrastare lo spionaggio dei paesi nemici; si deve a questo la nascita dell'Ufficio centrale di investigazione (UCI), che poco dopo dovette confrontarsi

²¹ ACS, *Crispi-DSPP*, b. 32, f. 233, sf. 6. Dai prospetti inseriti nel fascicolo si deduce che nel 1891, dopo la fine dei primi governi crispini, la cifra stanziata sarebbe tornata al milione iniziale.

²² Si trattava del Riparto IV, che aveva ereditato le funzioni dell'Ufficio politico, per occuparsi della vigilanza sui «partiti politici estremi».

²³ Le sue attribuzioni consistevano nel trattare affari di polizia politica nazionale e internazionale, vigilanza sugli anarchici e sui partiti sovversivi, questioni di ordine pubblico, movimenti sociali, scioperi ed altre manifestazioni simili, stampa sovversiva, associazioni politiche, affari riservatissimi in genere. Le notizie sono tratte dal fascicolo personale del funzionario che lo diresse dal 1898 per sette anni, Gabriele Scrocca (ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale degli affari generali e del personale, Divisione personale*, vers. 1933, b. 7, f. 46).

²⁴ G. Quintavalli, *La polizia politica in età liberale*, 10 settembre 2018, in «Tuttostoria.net».

anche con un nuovo problema, originato dalla rivoluzione russa, e dalla diffusione in Europa di quello che all'epoca veniva definito il «pericolo bolscevico». L'UCI, voluto da Vittorio Emanuele Orlando e diretto da Giovanni Gasti – uno dei migliori funzionari di cui disponesse la Polizia, tanto da essere poi preso in considerazione per la nomina a direttore generale –, fu dunque il capostipite di quei servizi informativi che da allora si sarebbero succeduti – senza soluzione di continuità – nella Pubblica sicurezza, con dimensioni via via crescenti. Cominciò a funzionare di fatto nel 1916²⁵, alla diretta dipendenza del direttore generale, con il fine di prevenire e reprimere tutti quei fenomeni che travalicavano i limiti del territorio nazionale, a fianco ovviamente del controspionaggio militare. Oltre al controllo dello spionaggio e alla vigilanza sugli stranieri, il servizio, tramite una rete molto estesa di fiduciari in Italia e all'estero, ebbe anche il compito di seguire il movimento dei partiti antigovernativi, in particolare quello socialista e quello repubblicano, che con la loro azione potevano rappresentare una minaccia per gli ordinamenti dello Stato. Fu questo il primo esempio di una struttura della polizia con funzioni squisitamente di *intelligence*, struttura che attraverso diverse trasformazioni avrebbe poi ispirato la creazione della Polizia politica fascista.

3. Il servizio informativo al centro del sistema di polizia

Con il governo di Mussolini, dopo i primi due anni di violenze diffuse, culminati con il rapimento e l'assassinio di Giacomo Matteotti, l'instaurazione della dittatura escludeva di fatto che potessero svolgersi manifestazioni e disordini, quindi non serviva accrescere la consistenza delle forze dell'ordine, bensì specializzarle. Questo fu il progetto attuato con grande determinazione da Arturo Bocchini, il capo della Polizia scelto da Mussolini nel settembre del 1926 in primo luogo per evitare di subire altri attentati, e per mettere a tacere definitivamente le opposizioni. Solo otto giorni dopo la nomina, Bocchini fu in grado di presentare

²⁵ Il provvedimento istitutivo fu il D.Lgs. 14 ottobre 1917, n. 1732, ma l'ufficio aveva iniziato a funzionare già dal mese di settembre del 1916; cfr. su questo ACS, *Ministero dell'Interno (MI), Direzione Generale della Pubblica Sicurezza (DGPS), Ufficio centrale di investigazione (UCI)*, b. 1, f. 1; cfr. in proposito A. Fiori, *Spionaggio e controspionaggio "civile" in Italia durante la grande guerra*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XCVI, 2009, pp. 237-286; Id., *Il controspionaggio "civile". Dalla neutralità alla creazione dell'Ufficio speciale di investigazione 1914-1916*, in «Italia contemporanea», 247, 2007, pp. 195-215.

al capo del Governo la sua proposta, incentrata per la prima volta proprio sulla polizia politica:

La polizia, perché possa efficacemente operare – scriveva Bocchini – deve basarsi principalmente sul servizio informativo, che deve costituire una fittissima rete in ogni campo della vita sociale. Infatti lo Stato deve avere, sempre e in ogni luogo, la precisa e rapida cognizione di tutta l'attività di ogni singolo cittadino, delle sue tendenze e del suo tenore di vita. Indispensabile si reputa pertanto l'istituzione della polizia politica. [...] L'opera dei funzionari e degli agenti dovrebbe essere ampiamente integrata con quella, oculatamente organizzata, di elementi estranei all'amministrazione, da ingaggiarsi in ogni ceto. L'assunzione degli elementi ritenuti idonei dovrebbe rimanere segreta²⁶.

Avuto l'assenso di Mussolini e del ministro delle Finanze Giuseppe Volpi al suo progetto, pur con qualche rinuncia imposta da ragioni finanziarie, Bocchini dai primi mesi del 1927 poté organizzare un sistema informativo efficacissimo, basato su due strutture: la Divisione polizia politica e gli ispettorati dell'Ovra, con competenza regionale o sovraregionale, impiantati progressivamente in tutta la Penisola, l'ultimo nel 1941. La differenza fra le due strutture, che dipendevano direttamente dal capo della Polizia, non era marginale: la Polizia politica, costituita da una fitta rete di informatori controllata dal centro, rivolgeva la sua attenzione a tutti i settori della società (ministeri, ambasciate, enti, associazioni, partiti, banche...), agli oppositori ritenuti più pericolosi ma anche a chiunque fosse solo sospettato di poter nuocere al regime²⁷. L'Ovra nacque invece con il preciso obiettivo di controllare l'attività del Partito comunista – l'unico partito di opposizione rimasto attivo sul territorio nazionale – e di Giustizia e libertà, la formazione creata da Carlo Rosselli a Parigi, con diramazioni anche in Italia: erano queste le due forze realmente pericolose per il regime²⁸.

²⁶ Il progetto di Bocchini è in ACS, MI, DGPS, *Personale di pubblica sicurezza (PPS)*, v. 1963, b. 16, f. 9074-I.

²⁷ Il caso più significativo è la schedatura, conservata nell'archivio della Polizia politica, di Benedetto Croce e di tutti i suoi corrispondenti, un caso unico che evidenzia quanto Bocchini temesse l'influenza dell'intellettuale, autore del Manifesto degli intellettuali antifascisti, pubblicato il 1° maggio 1925 su «Il Mondo» e su «Il Popolo». Cfr. ACS, MI, DGPS, *Divisione polizia politica (DPP)*, *Fascicoli personali*, bb. 348-367.

²⁸ Sull'organizzazione nel periodo fascista e in generale cfr. G. Tosatti, *Storia della polizia. L'ordine pubblico in Italia dal 1861 a oggi*, Bologna, il Mulino, 2024.

Bocchini dovette anche confrontarsi con il Partito nazionale fascista, che pretendeva di affidare il servizio informativo agli uffici politici della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, costituiti peraltro con personale del tutto im-preparato. Le due istituzioni rivali riuscirono comunque a convivere – sempre sotto l’attenta regia di Bocchini – e a ottenere il risultato voluto, ossia tenere sotto controllo tutti i settori della società, attraverso una schedatura di massa e un sistema efficace di intercettazioni telefoniche, ed evitare attentati alla vita del duce. Non fu necessario ricorrere alla violenza indiscriminata, ma vennero usate piuttosto le armi della condanna al carcere, comminata dal Tribunale speciale per la difesa dello Stato, del confino, dell’ammonizione.

4. *Le continuità dello Stato repubblicano*

Alla fine della guerra, dopo un primo periodo di complessa riorganizzazione, la Polizia del nuovo stato democratico avrebbe dovuto caratterizzarsi per la sua autonomia rispetto al potere politico. Lo auspicava anche una proposta di riorganizzazione avanzata dalla Allied Control Commission, dopo aver avuto modo di osservare direttamente il sistema amministrativo italiano durante la convivenza degli anni 1943-1945 nell’Italia meridionale e centrale con l’amministrazione italiana²⁹.

Ed invece intorno alla fine del 1946 si verificò una svolta radicale, che avrebbe provocato di fatto un ritorno al passato; il racconto più sincero ed esplicito di questo repentino cambiamento di rotta risale a Federico Umberto D’Amato, un alto funzionario della Pubblica sicurezza responsabile a lungo degli apparati informativi³⁰:

Alla fine del 1946 – riferiva D’Amato – una sera Jim [Angleton] mi invitò a cena. Era un fatto raro [...]. Prese il discorso alla larga, poi arrivò alla sostanza: fino a quel

²⁹ Il rapporto, nell’ultima versione del febbraio 1947, redatto dal colonnello Edward J. Bye della Public Safety Division, è in ACS, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto (PCMG)*, 1948-50, 1.2.1/34082, sf. 21; v. anche ivi, 1955-58, 1.1.2/9207, f. 3.3, *Ministero dell’Interno*, relazione «In tema di riorganizzazione della polizia italiana»; H. Reiter, *I progetti degli alleati per una riforma della polizia in Italia (1943-1947)*, in «Passato e presente», 15(42), 1997, pp. 37-64.

³⁰ Sul personaggio cfr. G. Tosatti, *Vita e opere di Federico Umberto D’Amato. I segreti della Repubblica*, in «Le Carte e la Storia», 2, 2020, pp. 45-61; G. Pacini, *La spia intoccabile. Federico Umberto D’Amato e l’Ufficio Affari Riservati*, Torino, Einaudi, 2021.

momento ci eravamo occupati di fascisti; ma adesso il fascismo era finito, sconfitto, mentre il vero pericolo era il comunismo. Bisognava cambiare obiettivo. Io dissi che comprendevo perfettamente la nuova strategia: si trattava di una svolta storica, di cui già avevo cominciato a rendermi conto³¹.

In breve, gli Stati Uniti e in particolare la CIA (cui Angleton apparteneva) dettarono un indirizzo preciso, e la Polizia italiana evidentemente si adeguò senza troppi problemi, cominciando a organizzarsi in funzione di un controllo capillare delle attività di questo partito.

Questa nuova politica, interpretata perfettamente dalle scelte del ministro dell'Interno Mario Scelba nei governi «centristi», incise moltissimo sia sulla gestione dell'ordine pubblico per contrastare con determinazione ogni manifestazione antigovernativa – ne è testimonianza la creazione dei reparti Celere³² – sia sui servizi informativi della Direzione generale della pubblica sicurezza. Tornò utile, in questa prospettiva, ripristinare un sistema informativo simile a quello del regime fascista, rivelatosi del tutto efficace, e riutilizzare il personale dell'Ovra, che aveva superato indenne il procedimento di epurazione e che conosceva approfonditamente la galassia comunista. La prima struttura informativa del dopoguerra, il SIS (Servizi informativi e speciali), ancora piuttosto embrionale, venne sostituita nel mese di ottobre del 1948 dalla Divisione affari riservati, rimasta in vita fino al 1974³³. Il primo a dirigerla fu Gesualdo Barletta, ex direttore della zona Ovra del Lazio, che ne impostò l'organizzazione e che per ben dieci anni rimase alla sua guida, improntandone l'attività sulla base dell'esperienza acquisita nella polizia del regime.

La gestione del sistema con il metodo della polizia politica, ossia del controllo indiscriminato – ora anticonstituzionale – di cittadini che avevano l'unica colpa di

³¹ Su questo episodio cfr. l'intervista a Federico Umberto D'Amato di M. Tedeschi, *Il favoloso Angleton*, in «Il Borghese», 12 luglio 1987, pp. 651-653. Angleton era all'epoca responsabile della sezione romana dell'Office of Strategic Service.

³² Cfr. E. Fimiani, *Occupying spaces, regulating bodies: a cultural history of the Celere and mobile police units in the Italian Republic*, in «Journal of Modern Italian Studies», 27(2), 2022, pp. 200-223.

³³ Sulla storia di questa struttura cfr. G. Pacini, *Il cuore occulto del potere. Storia dell'Ufficio affari riservati del Viminale (1919-1984)*, Roma, Nutrimenti, 2010, p. 37; A. Giannuli, *Ufficio affari riservati*, vol. I, *La guerra fredda delle spie*; vol. II, *Strategie della tensione*, a cura di V. Vasi-
le, Roma, Nuova iniziativa editoriale, 2005 (suppl. a «L'Unità»); G. Tosatti, *Storia della polizia*, cit., pp. 288 ss.

essere iscritti o simpatizzanti per il Partito comunista, proseguì fino al 1958. In quell'anno il ministro dell'Interno dell'epoca, Fernando Tambroni, dette un'impronta diversa agli Affari riservati, alterandone la natura e trasformando la struttura in una sorta di servizio segreto³⁴. Caduto Tambroni, la Divisione avrebbe continuato a muoversi in modo del tutto illegale e incontrollabile, sotto l'influenza di Federico Umberto D'Amato, divenutone direttore nel 1971 e fino al 1974, anno della sua chiusura, per decisione del ministro dell'Interno Paolo Emilio Taviani.

Da questa breve sintesi di un lungo percorso si può dedurre una certa continuità del sistema, soprattutto a partire dal 1880, in una costante evoluzione che arrivò al perfezionamento dell'apparato informativo sotto il regime fascista. Lo Stato repubblicano fece ampiamente tesoro di questa esperienza, fino a quando il sistema non venne completamente stravolto, da Tambroni e poi negli anni successivi, in funzione di un pesante dossieraggio ai danni di molti esponenti politici o anche di intellettuali e giornalisti, e contribuendo ad alimentare, con azioni gravissime di depistaggio o anche di partecipazione indiretta, la «strategia della tensione». Come avrebbe poi sottolineato un alto dirigente della Polizia, un servitore dello Stato quale fu Ansoino Andreassi, la Divisione venne meno alla sua funzione istituzionale:

Di certo, di fronte al dilagare del terrorismo gli «Affari riservati» e gli «Uffici politici» [delle questure] rivelarono significative carenze sotto il profilo informativo e di analisi del fenomeno, ma si dimostrarono ancora di più a disagio dal punto di vista investigativo ed operativo³⁵.

Per questo la Divisione affari riservati venne infine soppressa, e sostituita dall'Ispettorato antiterrorismo (affidato ad un funzionario con una solida reputazione come Emilio Santillo), che coniugava aspetti investigativi ed operatività sul campo. Poco dopo, con la riorganizzazione dei servizi segreti nel 1977 e la creazione del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE), ossia il servizio civile, competente riguardo alla sicurezza interna, gli uffici del ministero dell'Interno avrebbero definitivamente abbandonato l'attitudine impropria ad agire come un servizio informativo sciolto da qualunque controllo.

³⁴ Ivi, pp. 293 ss.

³⁵ A. Andreassi, *Dalla polizia politica alla polizia di sicurezza: un'evoluzione complessa*, in «Polizia moderna», 2, 2000, pp. 12-13.

*Frontier Intelligence: Ottoman Strategies Against the Idrisî Uprising in Yemen*¹

On July 19, 1909, the Ottoman Ministry of Interior informed the Office of Grand Vizier regarding an intelligence shared with the former on the appearance of a certain *Mahdi*, named Seyyid Muhammad b. Ali el-Idrisî, or commonly referred in the correspondences as Seyyid Idrisî, in the Ottoman province of Yemen. The Ministry's correspondence included three separate intelligence reports collected by various Ottoman administrative bodies in Yemen. According to information obtained by the *kaymakams* (prefectures) of *Ebu Arîş* (Abu Arish), *Hucur* (Al Hujr), and *Hacce* (Hajjah), Seyyid Idrisî had been increasing his influence over the local population, particularly in the Sanjak of Asir, as well as in Hodeida and Sanaa. In response to these concerning reports from local Ottoman authorities, the Ministry urged the Grand Vizier to take immediate and decisive action to prevent Seyyid Idrisî's adverse influence over the people².

The appearance of a Mahdi within Ottoman territories was not uncommon. On the contrary, in the late nineteenth century, the imperial administration had to contend with several messianic rebellions in the Empire's borderlands, including one in Sudan in 1881 and another in the Province of Halep in 1884³. Similar to previous messianic rebellions in the late Ottoman historiography, the uprising led by Seyyid Idrisî against the central authority posed a significant threat to the Empire. Furthermore, the epicenter of the rebellion, i.e., the Province of Yemen, had always been one

¹ This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 101034371.

² Presidency of the Republic of Türkiye Directorate of State Archives (BOA from now on), DH. MKT, B:2765; F:29 (6 Temmuz 1325/19 July 1909).

³ For more details on the former revolt, see P.M. Holt, *The Mahdist State in the Sudan, 1881-1898: A Study of Its Origins, Development and Overthrow*, Oxford, Clarendon Press, 1970²; and for latter one see E. Öztürk, *II. Abdülhamid Döneminde Bir Mehdilik İddiası: Halepli Bir Köylünün Sıra Dışı Hikâyesi*, İnsan ve Toplum Dizisi 92, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2019.

of the most troubled regions for the Ottoman Empire, a region where the imperial administration historically struggled in extending its complete authority since its conquest in the sixteenth century. While the Ottoman rule in Yemen had always been complicated, for the sake of clarity at least for this research, the re-establishment of the Ottoman imperial rule in 1871 with the establishment of the Province of Yemen and the emergence of Asir as its *sanjak* is regarded as the turning point.

Starting from the 1870s, the imperial administration attempted to incorporate the Arabian Peninsula in general, and the newly established Province of Yemen in particular, into the Ottoman Empire. However, the administration soon realized that Ottoman authority and rule in Yemen was not as robust as in other imperial territories, necessitating unique arrangements to govern southwest Arabia effectively. For instance, the imperial administration chose not to implement certain key features of the Tanzimât reforms, such as cadastral surveys and military conscription rules. To enhance Ottoman rule, the administration relied heavily on agreements with local contacts, including tribal leaders, lords, and prominent religious figures like Zaydi imams⁴.

Furthermore, during the reign of Abdulhamid II (r. 1876-1909), the position of the Muslim subjects of the Empire became much more prominent, considering the emphasis that the Sultan put on their unity as vital for the survival of the state. Even though the Ottoman sultans since the early sixteenth century carried the title of caliph, Abdulhamid II «[...] reinvented [the institution of caliphate] as a modern political institution of a global racialized Muslim community»⁵. On the contrary, the Young Turk opposition to the Hamidian rule also managed to attract the Arab intellectuals' support for reinstating the constitutional rule in the Ottoman Empire. Especially, those in the Arab Provinces who had been restricted to access higher religious and bureaucratic positions as a result of the Hamidian policies, particularly showed their support to the Committee of Union and Progress (CUP) government after the Young Turk Revolution of 1908, and the consequent parliamentary elections.⁶ However, the initial euphoria after the revolution replaced with disagreements, and even more, led to opposition to the

⁴ T. Kuehn, *Empire, Islam, and Politics of Difference: Ottoman Rule in Yemen, 1849-1919*, Leiden-Boston, Brill, 2011, pp. 3, 16.

⁵ M. Minawi, *Losing Istanbul: Arab-Ottoman Imperialists and the End of Empire*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2023, p. 5.

⁶ H. Kayalı, *Arabs and Young Turks: Ottomanism, Arabism, and Islamism in the Ottoman Empire, 1908-1918*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 62.

CUP in the Arab provinces and local results, as the government turned more towards “Turkification” from the initial policies of “Ottomanism”.

However, the imperial administration’s attempts to strengthen its ties and to extend its authority over the Arabian Peninsula and the Province of Yemen, most of the time, did not bring the desired results. Throughout the late nineteenth century and the early twentieth century, the region became a hotbed of local rebellions led by tribal religious leaders such as the one led by the Zaydi Imam Yahya, as well as increasingly became a target for the European colonial expansion. Starting with the British invasion of Aden in the early nineteenth century, but more radically since the second half, with the British invasion of Egypt and Sudan, the French invasion of Tunisia and Somalia, as well as the Italian colonialism in Massawa and Tripoli, transformed the Province of Yemen into a frontier region where the imperial administration faced, not only the local anti-establishment movements, but also European colonialism.⁷

Finally, the Province of Yemen occupied a crucial place for the Ottoman Empire, and the sultan’s claim as the leader of the Muslim world due to its proximity to the Islamic holy lands. Not only for Abdulhamid II, as mentioned above, but the institution of caliphate was one of the sources of the legitimacy of the Ottoman Empire – at least in the eyes of the Muslim world. To that matter, besides the threats posed by the European powers to the territorial integrity of the Ottoman Empire, the local anti-establishment movements against the imperial administration was, therefore, directly linked to the stability, survival, and future of the state.⁸ In that sense, the proclamation of Seyyid Idrisî of himself as the Mahdi and the consequent call for *jihad* against the Ottoman Empire turned out to be one of the most serious threats aimed directly at the core of the Empire’s foundations.

In this context, this article focuses on the Ottoman response to one of the most troubling uprisings in the Province of Yemen against the imperial administration in the early twentieth century, led by the self-proclaimed Mahdi, Seyyid Idrisî. This uprising necessitated significant security measures by the central government. Among the security measures taken in Yemen, including military campaigns and deployments suggested by the Ministry of the Interior, this research specifically delves into the Ottoman efforts to gather intelligence related

⁷ T. Kuehn, *Empire, Islam, and Politics of Difference*, cit., p. 8.

⁸ Ivi, pp. 8-9.

to the Seyyid Idrisî uprising. It utilizes previously unexamined Ottoman archival sources to understand and explain the types, sources, and subjects of intelligence reports sent by or to the Ottoman provincial administration in Yemen. Particularly for this reason, instead of chronologically examining the intelligence reports, this article rather will categorize the reports according to their subject matters, with an additional focus on the sources that provided the intelligence. By examining these intelligence sources, the study aims to provide a better interpretation of Ottoman intelligence activities and their characteristics from the early twentieth century until the beginning of the First World War.

Subjects and Sources: Ottoman Intelligence against the Idrisî Rebellion

Seyyid Idrisî was born in Sabia, in the Ottoman Province of Yemen. He was a descendant of the prominent Moroccan Islamic scholar Ahmad b. Idris al-Fasî and came from a long line of Sufi leaders. Although he was the leader of a relatively minor order in Yemen, his strength and appeal were not solely due to his location in a region with traditionally anti-Zaydi sentiments. His influence also stemmed from his extensive social, commercial, and political network. Seyyid Idrisî became a prominent threat to the Ottoman imperial administration by ending deeply rooted tribal feuds in Yemen and fostering economic prosperity for the local people⁹. Understandably, this is why the Ottoman Ministry of Interior emphasized Seyyid Idrisî's appeal to the people of Yemen, noting his efforts to convince them to join his side – and thus the jihad – against the Ottoman Empire. Therefore, it is reasonable to conclude that in the minds of the imperial elite and bureaucrats, Seyyid Idrisî posed a dual threat: not only to the religious legitimacy of the Ottoman Empire but also to its territorial integrity.

To counteract Seyyid Idrisî's growing influence in Yemen, the Ottoman imperial administration began to gather as much accurate intelligence as possible from the region. Consequently, one of the most frequently addressed subjects in Ottoman intelligence reports sent to the central administration in the imperial

⁹ I. Blumi, *Rethinking the Late Ottoman Empire: A Comparative Social and Political History of Albania and Yemen, 1878-1918*, Istanbul, Isis Press, 2003, pp. 52-53; and for a more detailed study of Idrisî see A. Bang, *The Idrisi State of Asir 1906-1934: Politics, Religion and Personal Prestige as State-Building Factors in Early Twentieth Century Arabia*, 1996, <http://archive.org/details/idrisidstateasir19061934>.

capital was the increasing influence of Idrisî on local tribes and communities. Repeatedly, the imperial administration received intelligence about Idrisî's attempts to incite local people against the Ottoman Empire. An early example of such reports was sent from the Province of Yemen to the Ministry of Interior, and subsequently forwarded to the Office of the Grand Vizier on September 9, 1909. The report indicated that Seyyid Idrisî had begun spreading rumors among the locals that the imperial administration planned to deploy foreign soldiers to the coasts of Yemen, disguised in Ottoman military uniforms. He urged them to prepare for battle, thereby attempting to incite and corrupt the populace¹⁰.

Obviously, this was not the only intelligence report regarding Idrisî's attempts to turn the local tribes against the Ottoman Empire. In a similar fashion, on June 11, 1910, the Ministry of Interior, through a cipher telegram, requested the Province of Hejaz and the Guardianship of Medina (Medine-i Münevvere Muhafızlığı) to investigate rumors that Seyyid Idrisî had sent a certain Muhammad Kerim to the Arabs of Hejaz, inviting them to join his cause¹¹. In his reply, the Ottoman Governor of Hejaz, Kamil Muhammad ibn Said, stated that there was no evidence of Muhammad Kerim being sent to the Arabs of Hejaz. However, he emphasized that, despite the lack of proof, this possibility could not be dismissed given that Idrisî had already been in contact with tribes in Asir and Ti-hama, extending invitations for unity against the Ottoman forces. Furthermore, the Governor mentioned that in a meeting between an Ottoman commander and Seyyid Idrisî, the latter had hinted at such cooperation. Idrisî had informed the commander that if the Ottoman government did not cooperate with him, he would turn to Hejaz and urge the Arabs to take up arms alongside him¹².

The Mutasarrıf of Medina sent a similar intelligence report to the Ministry of Interior in August 1911, declaring the increasing influence of Seyyid Idrisî over the Arabian population, particularly in the coastal zones of Yemen. According to the intelligence he received, Idrisî had not only managed to strike an alliance with the Arabian tribes around Rabigh and *seduced* all the populace in the region until Wadi es-Safra District but was also attempting to turn the locals against the Ottoman Empire in the coastal zones by sending them *malicious* documents. The intelligence received by the Mutasarrıf was subsequently delivered to the

¹⁰ BOA, *DH. MUI*, b. 1/2; f. 22 (22 Ağustos 1325/4 September 1909).

¹¹ BOA, *DH. MUI*, b. 1/11; f. 14; i. 1/1 (29 Mayıs 1326/11 June 1910).

¹² BOA, *DH. MUI*, b. 1/11; f. 14; i. 2/1 (17 Haziran 1326/30 June 1910).

Office of the Grand Vizier by the Ministry, with a request for the approval of necessary actions to be taken immediately¹³.

Ottoman Military Intelligence and Counter-Intelligence

In 1910, the Ottoman local administration began to produce an increasing number of military intelligence reports on the movements of Seyyid Idrisî's forces, similar to the one mentioned above. However, this was not the first of its kind. On the contrary, one of the earliest military intelligence reports, which indeed constituted the largest portion of overall intelligence received by the imperial ministries from the region, dates to March 1910. On March 6, the Sharifate of Mecca notified the Ministry of Interior about intelligence they had received, stating that Seyyid Idrisî and more than two thousand soldiers were about to reach the town of Rahova[?], near Kunfuda (Al-Qunfudhah). Furthermore, the Sharifate informed the Ministry that according to the intelligence, Idrisî was planning to attack Gamid, a town bordering the Province of Hejaz, while also stating that the local support for the rebellion was primarily due to the failure of the troops stationed in Kunfuda¹⁴.

As the Idrisî threat grew towards the end of 1910, the Ministry of War received an intelligence report from the Province of Yemen, specifically from the Mutasarrif of Jeddah. The report informed the Ministry that Idrisî and his followers were reaching the town of Mamûratülhamid (modern-day Al-Lith on the coast of Yemen) and inciting the people to battle the Ottoman military. Additionally, the Mutasarrif requested the deployment of two mountain artilleries and, if possible, an increase in the number of soldiers in the region. For various reasons, the Ministry was unable to meet these demands, leaving the requests of the Mutasarrif of Jeddah unanswered¹⁵.

Over the years, military intelligence reports became more frequent as Seyyid Idrisî's forces continued to pose a significant threat to the Ottoman Empire. Between 1909 and the end of 1914, the most frequent reports were military in nature, often prepared by the Commander of the Yemen General Forces Com-

¹³ BOA, *A.MKT. MHM*, b. 24, f. 737, i. 2/1 (30 Temmuz 1327/12 August 1911).

¹⁴ BOA, *DH. MUI*, b. 1/8, f. 22, i. 2/1 (21 Şubat 1325/6 March 1910).

¹⁵ BOA, *BEO*, b. 3817, f. 286261, i. 2/1 (14 Teşrinievvel 1326/27 October 1910).

mand, Ahmed Izzet Pasha. In one of his more detailed reports, sent to the Ministry of War on February 10, 1912, via cipher telegram, the Ottoman commander stated that he had received credible information indicating that Seyyid Idrisî was preparing artillery and guns to dispatch to Farasan Island in the Red Sea, near Jazan. Furthermore, the locals had confiscated and looted goods destined for Ottoman troops in Midi. Although local sheiks managed to recover the goods, Seyyid Idrisî did not allow them to be returned unless the Ottoman platoon vacated its position in the town¹⁶.

As the First World War approached, the flow of military intelligence to the imperial center intensified. Up until 1914, as the aforementioned reports demonstrate, the imperial administration's primary focus remained on Seyyid Idrisî, his allies in the Province of Yemen and neighboring regions, his attempts to turn the populace against Ottoman rule in Arabia, and his military preparations and expeditions. However, by 1914, in the early months of the First World War, the Ottoman Ministry of Interior received a cipher telegram from the Province of Hejaz, drawing attention to yet another ally of Seyyid Idrisî: Great Britain. The intelligence shared by the provincial administration with the Ministry, and subsequently sent to both the Directorate of Public Security (*Emniyet-i Umumiyye Mûdûriyeti*) and the military headquarters, stated that Idrisî had been in contact with British officials stationed in the Bay of Aden. Furthermore, they had been transporting supplies via Jazan to Farasan Island using boats belonging to the islanders¹⁷.

So far, the intelligence activities of the imperial administration in the Province of Yemen, aimed at countering the military and social engagements of Seyyid Idrisî, were not unusual. Given the threat posed by the self-proclaimed Mahdi to the Ottoman Empire and the complex social and political environment in the Arabian Peninsula, such intelligence activities by both the provincial and central administration can be considered perfectly ordinary. However, the Ottoman Empire, and more specifically the local administrators, also engaged in counter-intelligence activities in the Province of Yemen.

What makes the Ottoman counter-intelligence activities against Seyyid Idrisî peculiar and unique lies in the general characteristics of the Ottoman intelligence culture, especially in the late nineteenth and early twentieth centuries. Po-

¹⁶ BOA, *BEO*, b. 4002, f. 300127, i. 3/1 (28 Kanunusani 1327/10 February 1912).

¹⁷ BOA, *DH. EUM. 7.Şb.*, b. 2, f. 70 (17 Kanunuevvel 1330/30 December 1914).

lat Safi, in his analysis of the history of Turkish intelligence, divides it into four periods. He defines the first period, spanning from 1879 to 1918, as highly reactive rather than proactive in its engagement in intelligence gathering. According to Safi, this period was shaped by external circumstances and primarily focused on resisting rebellions and invasion attempts in various parts of the Empire¹⁸. In that sense, although by definition and character the Ottoman intelligence was reactive, its engagement in counter-intelligence activities, especially in one of the farthest borderlands of the Empire, requires special attention.

One such activity occurred in November 1910, when the Ottoman platoon in Jazan reported that more than three thousand armed rebels from Seyyid Idrisî's forces were heading towards the region of Asir. What was more striking in the report was that the officers in the platoon had also discovered that more than 50 rebels were stationed by the wells located about an hour away from Jazan from midnight until morning to gather intelligence on whether the imperial army had been deploying troops to Jazan. However, the 7th Army (the Ottoman army stationed in the Province of Yemen) dismissed this intelligence, stating that there was not enough evidence of Idrisî's espionage attempts¹⁹. In a follow-up to the previous intelligence, the Office of the Grand Vizier acknowledged the possibility that Idrisî might be employing spies around the Jazan District. Consequently, the Office requested the Ministry of Interior to act upon the intelligence immediately and investigate the matter further to prevent Idrisî from gathering intelligence on the²⁰.

In a similar manner, only a week after the Ottoman declaration of jihad and entry into the First World War, the Ottoman Minister of Interior, Talat Pasha, sent a cipher telegram to the Province of Yemen using letterheaded paper from the Directorate of Public Security. The telegram stated that spies and *secret officials*, mostly among the Muslims in Somalia but also from Egypt and Yemen, had been dispatched to the coasts of Bab-el-Mandeb, Moka, and Hodeida. Furthermore, Talat Pasha ordered the provincial administration to immediately arrest these spies and officials and to inform the Ministry of the results as soon as possible²¹.

¹⁸ P. Safi, *Millî İstihbarat Teşkilatı*, İstanbul, Kronik Kitap, 2023, pp. 29-31.

¹⁹ BOA, BEO, b. 3820, f. 286474, i. 2/1 (24 Teşrinievvel 1326/6 November 1910).

²⁰ BOA, BEO, b.3820, f.28674, i. 1/1 (26 Teşrinievvel 1326/8 November 1910).

²¹ BOA, DH. ŞFR, b. 47, f. 102 (8 Teşrinisani 1330/21 November 1914).

Diversifying the Sources: Intelligence Gathering by the Ottoman Diplomatic Missions

The archival documents utilized so far in this article reveal that the main sources of intelligence from the Province of Yemen and the neighboring regions were indeed either the local administration, its political agents, or the Ottoman military officials. While this is not unusual, there were instances when the Ottoman imperial administration also utilized distinct sources to gather intelligence about the conditions in Yemen and the movements of Seyyid Idrisî. In other words, the imperial administration did not solely rely on receiving intelligence from its own informants but also attempted to diversify its sources as much as possible to increase its knowledge regarding the events taking place in Yemen.

One such source of information was European newspapers, which published articles about Seyyid Idrisî and the conditions in Yemen, sourced from travelers or European officials in the region. For example, the Directorate of Foreign Press of the Ottoman Ministry of Foreign Affairs received a translation of an article published on July 21, 1909, by the German newspaper “Berliner Tageblatt”. This article argued that Seyyid Idrisî was marching to the Meneha District of Yemen with more than one hundred thousand people, including various tribes that had joined him. Furthermore, the article reported that Idrisî had been delivering *khutbas* in the name of the deposed Sultan Abdulhamid II at mosques around Arabia²². The imperial administration was understandably concerned with the support that Idrisî was receiving from the local tribes, and the numbers mentioned in the article must have been troubling. More importantly, the fact that Idrisî was delivering *khutbas* in the name of Abdulhamid II must have attracted even more attention. This action had the potential to cause further internal disturbances, given that it had only been a few months since the dethroning of the former sultan.

Similarly, on May 5, 1910, the Ottoman Embassy in Vienna sent a copy of the “Neue Freie Presse” dated May 3 to the Ministry of Foreign Affairs. The Austrian newspaper published a lengthy article that attracted the attention of the Ottoman Ambassador to Vienna. The article stated that there was a new insurrection in Yemen, led by Seyyid Idrisî. The newspaper received the information from travelers in Hodeida, and the most striking part was where the article claimed

²² BOA, HR. SYS, b. 107, f. 12, i. 2/1 (7 August 1909).

that Ottoman sovereignty – not only in Yemen but in Arabia as a whole – might be in grave danger. The newspaper also mentioned the increasing support Idrisî had been receiving from the tribes, stating that some of them “neither believe in Allah nor the Prophet,” but only the Mahdi, whose miracles they “blindly obey”. Interestingly, the article suggested that while the Ottoman imperial army did not hold back from sending large numbers of troops to the region to fight Idrisî’s forces, they might also consider adopting British tactics: paying high salaries and offering high offices to tribal leaders to turn them against the *Mahdi*²³.

Besides the European newspapers, there are two extremely interesting cases during the 1910s where the Ottoman imperial administration utilized alternative sources of intelligence regarding Seyyid Idrisî. The first of these sources, which can be read as an early example of intelligence liaison in the Ottoman Empire, was the Royal Italian Embassy in Istanbul. On July 31, 1909, the Italian Embassy sent a notice to the Ministry of Foreign Affairs. According to the information they had received, the Arab population in Northern Hodeida was rebelling and threatening the foreigners and Christians, particularly in as-Salif. Italians living in the town informed the Italian Consulate that their lives and properties were in danger. Consequently, the Italian Embassy requested the imperial administration to take necessary military measures without delay to prevent further disturbances²⁴. As a consequence of the intelligence shared by the Italian Embassy, the Ottoman imperial administration promptly took necessary measures despite the possibility of an attack on Italians and other foreigners appearing remote. According to the report of the Mutasarrif of Hodeida, a steamer was deployed to surveil the area from the sea, and soldiers were stationed on land to ensure security. These precautions assured that the situation remained calm in the region²⁵.

In many cases, the Ottoman administration utilized local sources, informants within the tribes, or travelers to gather intelligence. However, during the pilgrimage season of 1913, pilgrims carried particularly valuable intelligence for the Empire. According to correspondence from the Office of the Grand Vizier to the Ministry of Interior, there were rumors that pilgrims arriving in Mecca from Morocco intended to join Seyyid Idrisî, with some even carrying letters addressed to him. The correspondence indicated that more information could be

²³ BOA, *HR. SYS*, b. 107, f. 21, i. 3/1 (5 May 1910).

²⁴ BOA, *HR. SYS*, b. 107, f. 15, i. 2/1 (31 July 1909).

²⁵ BOA, *HR. SYS*, b. 107, f. 15, i. 3/1 (1 Ağustos 1325/14 August 1909).

obtained from Algerian pilgrims. Nevertheless, the Grand Vizier instructed the Ministry to keep Moroccan pilgrims who might secretly travel to Asir, as well as Sudanese pilgrims, under constant surveillance to prevent them from joining Idrisî²⁶.

Conclusions

In the early twentieth century, the appearance of yet another self-proclaimed Mahdi within the Ottoman Empire's territories posed a significant threat to the survival and the legitimacy of the imperial administration. The emergence of Seyyid Idrisî in the Province of Yemen, first as a co-conspirator of Imam Yahya as early as 1905, and later in 1909 as a major threat on its own to the Ottoman Empire required considerable amount of both administrative and military precautions on the part of the imperial administration. The rebellion's religious character and proximity to the Islamic holy lands put the sultan's legitimacy as the caliph under further pressure, resulting in an extensive engagement in intelligence activities.

The intelligence reports from the Province of Yemen and the neighboring regions provide significant insights into the subjects, sources, and general characteristics of Ottoman intelligence activities. Obviously, the primary focus of these reports was Seyyid Idrisî himself. However, as the archival sources reveal, the Ottoman imperial administration was also deeply concerned about his activities in the Province of Yemen and his network with local tribes and their leaders. From the Ottoman Empire's perspective, while Seyyid Idrisî was a significant threat, an even greater danger lay in his potential to influence larger crowds and tribes in Yemen and its vicinity. Thus, considerable effort was devoted to gathering intelligence about the tribes he managed to *deceive*. In addition to this, the imperial administration collected intelligence regarding Idrisî's military strength, including the number of people who joined him in his jihad against the Ottoman Empire and his military movements and maneuvers in Yemen. Lastly, a frequent subject of intelligence reports was Idrisî's relations with foreign countries, particularly with the British on the eve of the First World War and shortly after its beginning.

²⁶ BOA, *DH. SYS*, b. 37, f. 22, i. 5/1 (6 Teşrinievvel 1329/19 October 1913).

The analysis of these intelligence reports also helps to unearth the sources of information for the Ottoman imperial administration. Bearing in mind that these sources vary from one region or case to another, the intelligence activities against the Seyyid Idrisî threat in the Province of Yemen clearly indicate that the Ottoman Empire utilized various sources. The use of distinct sources was not only a means to gather further intelligence, but also a reflection of the multiple layers involved in collecting and sharing information within the imperial administration. While the local administrative bodies, such as the provincial and sub-provincial administrators, produced most of the reports, the Ottoman military personnel, including but not limited to the commander Ahmed Izzet Pasha, also significantly contributed to the flow of intelligence from the frontier region to the imperial center. Besides these sources, it is evident that imperial embassies, especially in Europe, the European press, as well as the local tribes and their members, served as important sources for the imperial administration to expand its knowledge on Idrisî's affairs.

Finally, the documents utilized in this research, although specific to the Yemen Province and the rebellion led by Seyyid Idrisî, provide insight into the characteristics of Ottoman intelligence activities in the early twentieth century. The primary feature of this period in terms of intelligence is the omniscient character of the imperial administration. The Empire made significant efforts to be informed of everything, even the tiniest details. In this sense, it was at times rather a hoarding of excessive information that was not necessarily turned into policymaking. The second feature was its reactive nature. As mentioned briefly above, the imperial administration seldom took a proactive role in collecting intelligence about perceived threats. Rather, its engagement in intelligence activities was a result of the emergence of a threat. A final and third characteristic of early twentieth-century Ottoman intelligence, in relation to its sources, is its multi-layered and complex nature. Instead of relying on a single source for collecting intelligence, the imperial administration utilized diverse entities and institutions, such as the civilian administration and military sources, to understand different aspects of the Idrisî rebellion in the Province of Yemen. Even though these sources were quite distinct, the sharing of reports followed more or less the same hierarchical path: from the local source to the local administration, then forwarded to the provincial administration, and finally reaching the imperial capital – either to a ministry or directly to the Office of the Grand Vizier.



GIACOMO DEMARCHI

*L'identificazione personale nella Spagna
fra due dittature: una riflessione a partire dal progetto
di cédula de identidad di Negueruela del 1932*

Nel giugno del 1932 vedeva la luce il primo numero di *Administración y Progreso*. Rivista nata nel contesto costituente della seconda repubblica spagnola su iniziativa di Rafael Salazar Alonso, rappresentò una vera e propria piattaforma su cui si incrociavano pratica amministrativa e cultura giuridica, con la dichiarata volontà di essere «además de una Revista, un programa: porque camina hacia el ideal de una buena organización local, célula de la gran organización del Estado moderno»¹. E, non a caso, sin dalle prime battute divenne un luogo d'incontro per un rilevante numero di amministratori e membri delle élite amministrative locali, facendone una fonte eccezionale per conoscere l'evoluzione del riformismo moderato e conservatore, forse il più propenso a cavalcare l'idea che le uniche riforme utili fossero quelle amministrative, specie nel campo del locale. Era in questa cornice che veniva pubblicato nell'ottobre del 1932 un articolo intitolato *La cédula de identidad. Un proyecto de Negueruela e Izquierdo*, dedicato per l'appunto a una coeva pubblicazione di Dionisio Negueruela y Caballero, segretario della *Diputación provincial* di Valladolid, al cui centro vi era il proposito di «[...] dar una solución practica a problema tan sentido como es el de refundir en la cédula personal todos los datos precisos para que esta constituya un verdadero documento de identidad que garantice la personalidad a efectos electorales, de Policia en el interior y en el exterior y mejore las condiciones de la exacción fiscal»². L'articolo proseguiva con un dettagliato esame non solo della contestualizzazione storica che Negueruela e Izquierdo davano al loro progetto, ma si concentrava soprattutto sulla necessaria sinergia che doveva esser posta in essere fra amministrazione locale e controllo statale nella costruzione dal basso di uno strumento

¹ *Nuestro saludo*, in «Administración y Progreso. Revista quincenal de Derecho administrativo y Servicios públicos» («AyP»), I, 1, 1932, p. 5.

² *La cédula de identidad. Un proyecto de Negueruela e Izquierdo*, «AyP», I, 6, 1932, p. 46.

identificativo, funzionale alla complessità della vita socio-politica della nascente repubblica. Il progetto non si limitava quindi «[...] a dar un modelo de Carnet o Cédula de identidad con las aplicaciones que acabamos de comentar, sino que se ordenan y reglamentan los servicios de cédulas personales, de Censo electoral y de identificación»³. Che d'altronde il movente primo di questo progetto fosse la volontà di costruire un documento funzionale alle molteplici e sempre più complesse esigenze che la statualità democratica imponeva, lo sottolineava lo stesso Negeruela nei primi passaggi dell'opera che stava alla base di quest'articolo, affermando come «El documento de identidad ha sido y será siempre indispensable en las relaciones de la vida civilizada, hasta el punto de que a medida que ésta se complica, aquél exige mayor garantía de la que si no se le rodea desaparece para ceder el puesto a otro que llene su finalidad más cumplidamente»⁴.

Già solo queste primissime e preliminari considerazioni sarebbero sufficienti, se non proprio a decostruire, almeno a far intravedere la necessità di superare la profondamente radicata idea che ha continuato, ancora in date recenti, a rappresentare la storia dell'identificazione nella Spagna otto-novecentesca come un percorso che, quasi necessariamente, doveva condurre alla nascita e sviluppo, secondo certe modalità e certi presupposti, del *Documento Nacional de Identidad* tutt'oggi vigente.

Si veda, ad esempio, su quali peconcezioni metodologiche nell'ottobre del 2019 la *Casa de la Moneda* inaugurava una esposizione dedicata ai 75 anni di storia del DNI, il documento di identità tutt'oggi vigente in Spagna. Il sottotitolo della pagina web dedicata all'evento, "Identidad, Seguridad y Servicio", può essere considerato un vero e proprio statuto interpretativo storiografico, applicabile senza troppi problemi alla storia del documento nato con il franchismo, ma quantomeno questionabile se esteso a strumento interpretativo di lungo periodo, come sembra essere l'intenzione degli organizzatori dell'esposizione⁵. Una lettura, quella della necessaria relazione fra identificazione, esercizio della forza e sicurezza, per nulla isolata nel contesto della autorappresentazione della genesi degli strumenti di identificazione in ambito iberico. Bastino come ulteriori esempi l'articolo del 2019 della rivista elettronica del MUFACE (*Mutualidad General de Funcionarios civiles del Estado*), che pone in stretta e necessaria relazione la sto-

³ Ivi, p. 47.

⁴ D.J. Negeruela – J.M. Izquierdo Linage, *Manual para la implantación de la cédula de identidad en España*, Valladolid, s.n., 1932, p. 3.

⁵ <https://www.museocasadelamoneda.es/exposiciones-temporales/75-aniversario-del-dni> (consultato il 29/8/2024).

ria dell'identificazione con quella della classificazione con fini di sicurezza, o la presentazione disponibile sulla pagina web della *Policía Nacional*, che limita gli antecedenti otto-novecenteschi ai passaporti interni o alle cedulae, queste ultime con fini essenzialmente fiscali⁶. Tutte ricostruzioni che, animate da una certa tensione teleologica, danno per necessario il nesso fra monopolio del controllo, garanzia della sicurezza e certificazione dell'identità, facendo del DNI e del suo modello il necessario punto di approdo di un processo costellato di intenti mal costruiti e poco fortunati⁷.

In realtà, il DNI come strumento in mano alla *Dirección General de Seguridad* è figlio di una specifica e per nulla scontata torsione dell'identificazione come mezzo, in primo luogo, di classificazione e controllo, congeniale alle finalità o ambizioni totalitarie del franchismo, ma che non rappresentò il necessario punto d'approdo della costruzione di un sistema di identificazione uniforme⁸. Semmai, la elaborazione di quello che venne definito dai suoi stessi creatori "Un número para toda la vida" si inserì come risposta coerente con la sostanziale de-politicizzazione dell'idea di cittadinanza che il centralismo amministrativo franchista pose come fondamento del proprio modello di costruzione dello stato⁹, appropriandosi di riflessioni, strumenti e progetti che nei decenni precedenti avevano provato a fondare, su basi e con fini profondamente diversi, molteplici e

⁶ https://www.muface.es/revistai252/p249/en_portada_249.html (consultato il 29/8/2024); https://www.dnielectronico.es/PDFs/Historia_de_los_documentos_de_identidad.pdf (consultato il 5/12/2023).

⁷ Come già nel 2010 sottolineava M. Marín Corbera, *La gestión del Documento Nacional de Identidad. Un proyecto de control totalitario para la España Franquista*, in *Novísima: II Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, eds. C. Navajas Zubeldia – D. Iturriaga Barco, Logroño, Editorial de la Universidad de La Rioja, 2010, pp. 323-338: «En apariencia, el nuevo Documento Nacional de Identidad era una simple modernización técnica de las ya tradicionales cédulas personales, un sistema de identificación individual más perfecto que iba a incluir fórmulas para imposibilitar la falsificación y el uso indebido. Aun hoy la página web del Ministerio del Interior invita a pensar así cuando, en la fase promocional del nuevo carné de identidad electrónico, muestra en un documento una sucesión de imágenes descontextualizadas que sugieren una historia de mejoras ininterrumpida desde las cartas de seguridad y pasaportes de la policía absolutista de principios del siglo XIX hasta el moderno» (p. 323).

⁸ Sulla nascita del DNI durante il franchismo, si rimanda sin da subito al recente e imprescindibile contributo di M. Díaz Sánchez, *Una colección de huellas. Los orígenes totalitarios del Documento Nacional de Identidad Español*, in «Ayer», 131, 2023, pp. 245-268.

⁹ Su questo tema, si veda F. Fernández-Crehuet López, *El leviathan franquista. Notas sobre la teoría del Estado bajo la dictadura*, Granada, Editorial Comares, 2017 (qui soprattutto i capitoli I e II).

costantemente abortiti tentativi di creazione di un documento unificato (o forse sarebbe meglio dire unificante).

Per comprendere tali dinamiche è dunque necessario decostruire dalle radici quel percorso che teleologicamente condurrebbe dai fallimenti del Diciannovesimo secolo alla soluzione del DNI, per quanto per sommi capi. Ma anche limitandosi a una mera analisi normativo-regolamentare, che non si limiti a vedere come elementi tra di loro sCOORDINATI la definizione del censo, della partecipazione politica e dell'identità personale, è piuttosto evidente come già nella seconda metà dell'Ottocento si delineasse in modo chiaro la distinzione fra uno strumento di mobilità interna ed esterna, il passaporto appunto, finalizzato a definire e circoscrivere l'identità di una persona estranea al contesto locale, rispetto a quello della *cédula personal* che, proprio per il suo carattere fiscal-impositivo (e dunque censitario), si sarebbe legato strettamente alla possibilità di partecipazione politica della cittadinanza¹⁰. Certo, limitando l'analisi alle disposizioni che nel 1854 abolivano «los pasaportes y demás documentos que actualmente se expiden á los viajeros y vecinos de los pueblos para transitar de un punto á otro dentro de la Península é Islas adyacentes», sostituendolo con una «cédula de vecindad», potrebbe in apparenza delinearsi un percorso che faccia della *cédula* uno dei «[...] precedentes documentales del actual "Documento Nacional de Identidad" que surgirá ya entrado el siglo XX»¹¹.

Eppure, sin dalla sua nascita, scopi, moventi e protagonisti di questo peculiare documento sembrano essere molto distanti, nella logica e nella pratica, da quel livellamento anonimizzatore che venne a rappresentare il DNI franchista. Già il modello di registro della *cédula* del 1854, elaborato il medesimo anno in aprile, sembrava porre l'accento sull'aspetto fiscal-impositivo e sul rilevamento dei nuclei familiari residenti, piuttosto che sulla certificazione dell'identità individuale in quanto tale. La graduazione della *cédula* in tre classi (*acomodados; pobres y jornaleros; dependientes del cabeza de familia*), più una quarta specificamente per i servitori; l'insistenza sulla centralità del *pater familias* nel processo di consegna e gestione della documentazione richiesta; il ricorso agli agenti comunali quali naturali incaricati delle attribuzioni di determinazione del censo dei *vecinos* sembrerebbero essere tutti elementi che si muovono in una logica sì di controllo e ve-

¹⁰ I. Pastoriza Martínez, *Construyendo la comunidad política: relaciones de pertenencia en el Derecho español del siglo XIX*, in «Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid», 36, 2017, pp. 337-362, qui pp. 353 ss.

¹¹ M. García Ruipérez, *El empadronamiento municipal en España. Evolución legislativa y tipología documental*, in «Documenta & Instrumenta», 10, 2012, pp. 45-86, qui p. 59.

rifica, ma più dell'appartenenza in senso tradizionale che della identificazione del singolo¹². Sono, d'altronde, aspetti coerenti con le peculiari ed articolate vicende che hanno caratterizzato nell'Ottocento spagnolo altri strumenti che, altrove sul continente, avevano avuto un ruolo determinante nella immediata definizione dell'orizzonte del modello individualista dello stato di diritto, quali l'anagrafe civile, la creazione di registri di proprietà e catasti particellari coordinati ed uniformi (per non parlare dell'elaborazione del Codice civile)¹³.

La tardiva applicazione del *Código civil* nel 1889, ulteriormente complicata dal mantenimento del *derecho foral* in molti territori (e su ampi campi, *in primis* quello matrimoniale) rendeva francamente difficile la chiara emersione di una concezione del cittadino come soggetto giuridico uniforme. Una complessità che ritroviamo similmente nel caso della definizione dei titoli di proprietà, uno degli elementi cardine di costruzione della cittadinanza di tipo liberale, al punto da trasformare «el Registro de la Propiedad en un Registro de la posesión», facendone «una suerte de interfaz que comunicaba dos mundos, dos mentalidades sobre las relaciones entre sujetos y bienes»¹⁴. In tale contesto, l'identificazione personale doveva in primo luogo definire la capacità economica e l'appartenenza di un soggetto a una determinata comunità di *vecinos*, prima ancora che dare contezza dell'individuo in quanto tale. Paradossalmente, proprio quando la *cédula de vecindad* venne definita nel 1874 *cédula personal*, iniziava quella definitiva erosione del suo valore come documento d'identificazione, facendone in modo chiaro ed evidente all'inizio del XX secolo essenzialmente «un impuesto personal, especie de capitación graduada, sobre la renta y el inquilinato, equivalente en cierto modo al impuesto mobiliario francés, y encubierto bajo el disfraz de un documento de identificación personal y de policía»¹⁵. Accanto, quindi, a un documento sì uffì-

¹² B. Clavero Salvador, *Código y Registros Civiles, 1791-1875*, in «Historia. Instituciones. Documentos», 14, 1987, pp. 85-102.

¹³ C. Petit, *Otros códigos. Por una historia de la codificación civil desde España*, Madrid, Dykinson, 2023 (qui soprattutto il primo capitolo, uscito originariamente nel 1995 in italiano e in spagnolo).

¹⁴ F. Martínez Pérez, *Posesión, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid, Dykinson, 2020, p. 21. Non a caso, l'autore sottolinea come fosse «[...] herramienta que tenía la doble virtud de conservar situaciones de pasado, pero al tiempo – haciendo la necesaria abstracción de las causas por las que se poseía – sentaba las condiciones de posibilidad para la fundación de la propiedad contemporánea».

¹⁵ La definizione qui riportata è, significativamente, quella data dall'Enciclopedia Espasa Calpe nell'edizione del 1911.

ziale, ma privo di basi identificative e di registrazione uniformi, vennero prodotti decine di documenti identificativi corporativi legati alle professioni e, molto spesso, alle necessità di identificazione, certificazione e spostamento che queste ultime richiedevano, riproducendo (qui in dimensione gremiale) nuovamente il modello dell'identificazione a partire dall'appartenenza¹⁶. Ma proprio di fronte a questa proliferazione, sin a partire dai primi anni del XX secolo prese corpo la coscienza della necessità di costruire una metodologia uniforme, capace di porre l'identificazione stessa come motore e fine del documento, al punto da poter far pensare «[...] que si el estado liberal no había aprovechado verdaderamente las potencialidades policiales implícitas en el documento, dentro de ese mismo estado, individuos de dudoso perfil liberal podían estar tentados de hacerlo de presentárseles la oportunidad»¹⁷. E in questo è stata, giustamente, identificata la preistoria primonovecentesca del DNI franchista, che passando dalla scientificizzazione delle metodologie di classificazione poliziesca e di costruzione di schedari e registri penitenziari organizzati, trasporta foucoltianamente la logica di controllo e schedatura del carcere nella società, attraverso l'estensione e l'applicazione di una serie di progressi tecnologici, *in primis* la dattiloscopia¹⁸.

Ma questo significa anche dare per scontato, nuovamente anche se su più solide basi, un percorso che dal fallimento del modello liberale di identificazione nella Spagna ottocentesca doveva necessariamente condurre a un sistema documentale finalizzato e costruito a partire da logiche di repressione e controllo. Si viene così a trascurare come l'emersione dell'individuo in quanto tale poteva essere anche il tassello fondamentale, in una società come quella della Spagna della tarda *Restauración*, per la definizione di un cittadino dotato di diritti e capacità individuali, sociali ed anche (e forse soprattutto) politiche. Nonostante, difatti, l'oggettiva inefficacia della *cédula de vecindad/personal* come strumento di identificazione in senso contemporaneo, la sua introduzione a metà Ottocento ne

¹⁶ Come lo stesso Negueruela sottolineava in una precedente pubblicazione del 1930, intitolata *Ligero estudio sobre lo que puede ser la cédula personal de identidad en España*, p. 10: «Estas circunstancias han hecho que España se halle sembrada de carnets para acreditar la personalidad de cada español; la más insignificante observación, presenta ante nuestros ojos un noventa por ciento de españoles que se hallan en posesión de un documento de identidad, cuando no de cuatro, que le sirve para llenar estos fines, aun cuando sea parcial o deficientemente».

¹⁷ M. Marín Corbera, *La gestación del Documento*, cit., p. 327.

¹⁸ J.R. Bertomeu Sánchez, «Proteger al bueno, perseguir al malo» Federico Olóriz (1855-1912) y la dactiloscopia en España, in «Ayer», 111, 2018, pp. 195-223.

fece l'elemento principe per la creazione del *censo municipal*, base imprescindibile tanto per la tassazione come per la partecipazione alla vita pubblica, facendone dunque lo strumento che permetteva «[...] a una persona, entre otras cosas, identificarse, desplazarse de un lugar a otro, conseguir un trabajo, desempeñar empleos públicos, ejercitar acciones judiciales y, además, eran el instrumento básico para relacionarse con la administración pública y tramitar solicitudes y gestionar procedimientos administrativos y tributos»¹⁹. Il *padrón municipal* era, d'altronde, la base su cui costruire il *censo electoral*, facendo quindi della *cédula* il primo tassello necessario per la partecipazione politica, tanto con le leggi a suffragio censitario come a partire dall'introduzione del suffragio generale maschile.

Accanto e forse meglio dell'identificare per controllare, la *cédula* diveniva uno strumento per sancire la capacità d'azione e partecipazione alla vita politico-istituzionale; ma, al contempo, la debole istituzionalizzazione ne faceva uno strumento sottoposto a una forte tensione, per i suoi oggettivi limiti di universalità e uniformità, proprio dall'ampliarsi del suffragio. Non è difatti un caso che, parallelamente alle già prima accennate proposte di riforma e sviluppo di un documento d'identità a partire dalla scientificizzazione degli strumenti di gestione della pubblica sicurezza, vedano la luce fra il crepuscolo del primoriverismo e la nascita della seconda repubblica spagnola progetti che pongono al centro, teorico e pratico, della costruzione di un documento d'identificazione uniforme l'implementazione di uno strumento capace di permettere e certificare una più ampia e semplice partecipazione elettorale, mantenendo un forte legame con le istituzioni locali (*Ayuntamientos* e *Diputaciones*), come amministrazioni civili necessariamente deputate alla realizzazione di questi documenti. D'altronde, già con il varo degli Statuti municipale e provinciale nella prima tappa del *Directorio militar*, la riforma della *cédula* era stata al centro di un dibattito che giunse a maturazione nel *Directorio civil*, mantenendo, per certi versi paradossalmente, un doppio aspetto fiscale ed elettorale. Se, infatti, «La reforma del ICP hay que abordarla dentro de un plan general de transformación del sistema tributario español, que Calvo Sotelo intentará acometer en 1926, siendo ya Ministro de Hacienda del Directorio Civil; que se hará palpable en sucesivas leyes para perseguir el fraude fiscal con medidas sancionadoras para los defraudadores»²⁰, il movente

¹⁹ M.S. García Pérez, *El padrón municipal de habitantes origen, evolución y significado*, in «Hispania Nova: Revista de historia contemporánea», 7, 2007, pp. 79-88, qui p. 84.

²⁰ R. Hidalgo Álvarez – C. Morente Muñoz – J. Pérez Serrano, *La reforma del impuesto de cédulas personales como un primer intento efectivo de impuesto sobre la renta de las personas físicas*.

primo di ridefinizione della *cédula* fu quello di superare i limiti che ne caratterizzavano «[...]su utilización como acreditación de los votantes», che radicavano «en la ausencia de elementos identificadores y diferenciadores que presentaban. La Dictadura de Primo de Rivera buscó ya desde sus comienzos remediar esto, y en su Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 se establece en el segundo párrafo de su artículo 51 que “La condición de elector se acreditará con el carnet de identidad que deberán poseer todos los españoles [...]”»²¹.

È sin quasi superfluo sottolineare il protagonismo di Calvo Sotelo nelle vicende di intento di riforma della *cédula* e l'intima connessione di questi progetti con il riformismo tecnocratico-conservatore che caratterizzò il suo operato prima come *Director General de Administración*, poi come ministro de *Hacienda*²². Una progettualità che ben si inseriva negli obiettivi di un regime che ambiva a fare del momento locale uno strumento di costruzione in senso organico e centralista dello stato, come unico e necessario detentore del momento politico, ma con il paradosso di spostare sempre più in avanti l'orizzonte temporale e strutturale del progetto riformatore, senza dunque mai mettere in atto quei processi di partecipazione elettorale locali che avrebbero reso necessaria la messa in marcia dei meccanismi atti a dotare tutta la cittadinanza di questo nuovo *carnet de identidad*²³.

Fu, invece, proprio la caduta del “Dictador con el Rey”, di fronte all'impossibilità di portare a compimento il processo pseudo-costituente dell'*Asamblea nacional consultiva*, a porre la questione, nei mesi della *Dictablanda* di Berenguer e del governo dell'ammiraglio Aznar, di come rimettere in marcia meccanismi atti a «[...] garantizar la pureza de la emisión del sufragio proveyendo al elector de un documento que acredite su verdadera personalidad y que evite posibles suplantaciones, y a este efecto, considera indispensable la implantación del carnet oficial

El caso de Granada 1925-1926, in «Revista del Centro de Estudios Históricos de Granada y su Reino», 35, 2023, pp. 203-223, qui p. 205.

²¹ C. Martín Moreno, *Pieza del mes. Proyectos fallidos de la historia. Carnet de Identidad de 1930*, pubblicazione digitale dell'Archivo Histórico Nacional, Madrid, aprile 2014, <https://www.cultura.gob.es/dam/jcr:229b5edf-7eda-4b94-aa73-f58cde75e016/folleto-carnet-de-identidad-1930.pdf> (verificato il 10/7/2024).

²² E. Orduña Rebollo, *La reforma de la Administración local: de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo*, in *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 143-176.

²³ Sul tema dell'autonomia territoriale come strumento autoritario-conservatore, rimando a G. Demarchi, *Il Fascismo e le molte vite del corporativismo spagnolo nell'esperienza autoritaria di Primo de Rivera (1923-1930)*, in «Rivista storica italiana», 131, 1, 2019, pp. 256-279.

de identidad, que a la vez sea carnet electoral, de carácter obligatorio, mediante una disposición especial en el formato que permita justificar fácilmente que se ha ejercido el deber de ciudadano de votar en cada elección que se verifique»²⁴.

Per quanto con difficoltà oggettive, il processo andò avanti, raccogliendo l'eredità di alcuni precedenti carnet settoriali (specialmente in ambito militare e medico)²⁵, ma con la dichiarata volontà di giungere a una armonizzazione degli strumenti di raccolta fiscale a livello locale della *cédula personal* con quelli di certificazione dell'identità a fini elettorali e di sicurezza²⁶. Ma, paradossalmente, lo stesso decreto di convocazione delle elezioni amministrative per il 12 aprile del 1931, al ripristinare *in toto* la precedente legislazione maurista, faceva già venir meno l'obbligo di un documento di identità per partecipare alle elezioni, derogando quanto previsto dall'*Estatuto municipal* e reintroducendo la verifica "per chiamata" da parte della *Mesa electoral*²⁷. Con la caduta della Monarchia e la proclamazione della Repubblica i progetti elaborati nel 1930 si arenarono, muovendosi in continuità, ed anzi rafforzando quanto accaduto sotto il governo Aznar: la deroga praticamente completa degli statuti locali primoriveristi e la modifica mirata e selettiva della legge elettorale del 1907 (cambiamenti, com'è noto, volti a introdurre il suffragio universale almeno nell'elettorato passivo e la provincia come circoscrizione elettorale di base) fecero nuovamente retrocedere la definizione sistematica di una soluzione al problema dell'identificazione, che tenesse insieme dimensione politica, fiscale e di sicurezza. D'altro canto, l'intento dichiarato del Decreto dell'8 maggio del 1931 era quello di offrire una legge elettorale che fungesse da strumento rapidamente disponibile in vista delle elezioni della Costituente, "...dejando a las Cortes la redacción y aprobación de una nueva"²⁸.

²⁴ GM, n. 204, 23 luglio 1930, p. 542.

²⁵ Fra i molti esempi possibili, si veda quello implementato con R.O. n. 936, 2 agosto 1927 (GM, n. 216, 4 agosto 1927) per gli ispettori municipali di sanità, dotato di foto e controfirma del *Gobernador civil*.

²⁶ GM, n. 284, 11 ottobre 1930, p. 260. Lo stesso breve decreto, al riconoscere le difficoltà nel costruire a tempo un documento elettorale per le prossime future elezioni, cercava di trasformare quella battuta d'arresto nell'occasione per «llegar a la implantación de un carnet de identidad oficial, no sólo con propósitos electorales, sino con finalidades más amplias y completas».

²⁷ GM, n. 75, 16 marzo 1931, pp. 1441-1442.

²⁸ GM, n. 130, 10 maggio 1931, p. 640. Per un approfondimento sistematico della legislazione elettorale repubblicana, rimando a L.A. Gálvez Muñoz, *La legislación electoral*, in *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, eds. J.O. Araujo – A.R. Robledo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021, pp. 357-373.

Sul fronte della legislazione elettorale, già nel 1932, a costituzione varata, sembrò essere in dirittura d'arrivo la norma quadro capace di dare una nuova base giuridica al suffragio universale costituzionalmente riconosciuto, elaborata nel seno della *Comisión Jurídica Asesora* (CJA) del ministero di Giustizia. L'*Anteproyecto*, nell'evidenziare la necessità d'introdurre un suffragio proporzionale come «[...] procedimiento que remedie vicios añejos, y sin perderse en la aventura de métodos perfectos», facendo così del voto «[...] un derecho, y no entraña deber más que en el orden moral», sottolineava la necessità dell'«[...] identificación del elector mediante un documento que resuelva enojosas cuestiones en el momento de la votación», per quanto i suoi estensori fossero consci che «aun aceptando todos de buen grado la conveniencia de semejante documento, cabe explicable temor de que el mismo se adultere o no se facilite correctamente si sólo ha de servir para identificar a la persona en menester tan político como el de la elección»²⁹. Proprio per ciò, la strada prescelta non fu quella di un vero e proprio documento d'identità uniforme, ma di una sorta di sperimentazione, con l'introduzione di una *cédula electoral* per i centri con più di 10.000 abitanti. A questa si sarebbe affiancata la *tarjeta de voto*, come strumento capace di garantire ed identificare il votante al di fuori del proprio distretto elettorale, permettendo quindi l'esercizio del diritto di voto al di là dei confini della propria circoscrizione³⁰. Se l'universalizzazione del voto, insieme alle necessità connesse a garantirne il suo esercizio di fronte a una crescente mobilità territoriale della popolazione, ponevano l'identificazione al centro degli strumenti atti a garantire un corretto e universale esercizio di un diritto politico, la prudenza adottata dalla CJA sottolineava come per la realizzazione di uno strumento identificativo realmente efficace fosse necessario un intervento normativo di ampio respiro, capace di inglobare il momento locale e quello fiscale come due aspetti convergenti e necessari.

Ma proprio sul tema della legislazione locale le *Cortes Constituyentes* non riuscirono, com'è noto, a superare la semplice derogazione della legislazione primoriverista, trovandosi anzi nella necessità, in diversi aspetti, di mantenerla, se non addirittura riattivarla³¹. Se, difatti, le autonomie locali previste dall'*Estado inte-*

²⁹ *Anteproyectos de Ley electoral, Ley especial de confesiones y congregaciones religiosas, Ley sobre elección de Presidente del Tribunal Supremo y Ley de Bases sobre nueva organización del Tribunal Tutelar de Menores*, Madrid, Comisión Jurídica Asesora, 1932, pp. 3-4.

³⁰ F. de Carreras Serra, *Los intentos de reforma electoral durante la II República*, in «Revista de estudios políticos», 31-32, 1983, pp. 165-198, qui pp. 170-171.

³¹ J. Vadillo Muñoz, *El ordenamiento local y regional y los nacionalismos en la Segunda República*:

gral mossero alcuni primi decisivi passi con i processi di elaborazione statutaria regionale (*in primis* quello catalano), sul fronte dell'amministrazione municipale e provinciale l'impossibilità di giungere a una rapida approvazione di una normativa a riguardo, capace di porre in marcia la prevista autonomia politico-amministrativa, obbligò, specie sul piano fiscale, a recuperare strumenti regolamentari degli anni del *Directorio*, ibridandoli con la ormai vetusta legislazione della *Restauración*³². Da qui che, a fine marzo del 1932, per permettere la riattivazione dell'esazione dell'ICP, Il *Ministerio de Gobernación* riautorizzò il ricorso ad alcuni articoli della *Instrucción para la administración y Cobranza del impuesto de cédulas personales* del 4 novembre del 1925, al punto da permettere alle *Diputaciones provinciales* e ai *Cabildos insulares* di emettere *cédulas personales* secondo il modello previsto dall'*Instrucción* primoriverista³³.

Si veniva così a incappare in un quantomeno paradossale cortocircuito normativo ed istituzionale. La deroga della parte strutturale più rilevante dell'*Estatuto municipal* obbligava, nella contingenza, a recuperare una norma attuativa elaborata da Calvo Sotelo, quella del 1925, che faceva della *cédula* poco più di un certificato di pagamento; ma la medesima deroga comportava necessariamente l'accantonamento del progetto del 1930 che, pur dando attuazione a una norma elaborata durante il *Directorio militar*, era stata costruito in una fase volta al superamento dell'esperienza primoriverista e che, seppur con limiti evidenti, cercava di introdurre un documento identificativo dotato di foto e capace di fungere, al contempo, da strumento elettorale.

Si arrivò alla fine del biennio costituente senza risolvere né sul piano amministrativo, né su quello fiscale, né tantomeno su quello elettorale il problema dell'individuazione di un univoco strumento identificativo: com'è noto, anche l'*Anteproyecto de ley electoral* del 1932 rimase lettera morta, obbligando per i comizi del 1933 a un ulteriore aggiornamento della legge del 1907, con diverse modifiche, ma volto essenzialmente a introdurre il costituzionalmente riconosciuto suffragio universale; per una riforma della normativa municipale si dovette

el debate historiográfico, in *Luces y sombras del 14 de abril. La historiografía de la Segunda República española*, eds. E. González Calleja – Á. Ribagorda, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017, pp. 75-98, qui pp. 81-85.

³² G. Demarchi, *La segunda república y su(s) territorio(s) los múltiples actores del Estado integral*, in *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano*, eds. S. Martín Martín – L.I. Gordillo Pérez – V.J. Vázquez Alonso, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 183-206.

³³ GM, n. 84, 24 marzo 1932, p. 2678.

aspettare il varo della *ley municipal* del 1935 nel mutato contesto del biennio *radical-cedista*, senza che si giungesse mai alla promulgazione di una contestuale norma provinciale³⁴.

In questo contesto di transizione, posto fra i tentativi di riforma dell'immediato post-primoriverismo e la complessità del riformismo costituente repubblicano, si inseriva il *Manual* di Negueruela come punto di approdo di una riflessione iniziata, non a caso, dal segretario vallisoletano nel periodo della *Dictablanda* con la pubblicazione del primo *Ligero estudio* poc'anzi citato, nato nel quadro del concorso pubblico bandito dal governo Berenguer per l'elaborazione di un nuovo documento unificato.

Le riflessioni del *Manual* riprendono nei loro tratti principali gli elementi distintivi che già erano stati enucleati nel piccolo studio del 1930, ovvero la presenza di un elemento fotografico di riconoscimento, l'utilizzo delle impronte digitali, l'integrazione fra strumenti identificativi, fiscali ed elettorali, portando il tutto a una maggior maturità e complessità. Ma, soprattutto, ha intenzione di portare a compimento quella necessaria e centrale relazione fra questi elementi e la amministrazione locale già enucleata con chiarezza nel *Ligero estudio*, in cui si sottolineava quanto «[...] la cédula personal, a más de ser documento de identidad, es un impuesto, mejor dicho, reviste un aspecto económico del que no puede desposeérsela si ha de ser un documento exacto, reflejo fiel de la personalidad de su titular. Para ello, no sólo ha de reflejar la parte física y la jurídica del individuo, sino también la económica, y ésta se refleja en la cédula por su importe; por esto digo que no es ni puede ser un impuesto solo. Pero como hoy se la ha reducido únicamente a este último aspecto, resulta que el contribuyente ha lanzado contra ella todas sus censuras y críticas, combatiéndola tan descaradamente que es frecuente oír que la cédula no se obtiene “por no servir para nada”, lo que redunde en el perjuicio económico consiguiente, que amenaza con abolir este ingreso público e indispensable para las Diputaciones»³⁵.

³⁴ *Legislación municipal de 31 de octubre de 1935: precedida de una introducción histórica y de la Ley de bases de 10 de julio anterior, anotada y concordada con formularios y referencias legales y prácticas; y un prólogo del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, Madrid, Góngora, 1936. Sul tema della mancata legislazione provinciale, si veda M.T. Carballeira Rivera – L. Míguez Macho, *A provincia a través da historia*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 254 ss.

³⁵ D.J. Negueruela, *Ligero estudio*, cit., pp. 10-11.

Il *Manual* del 1932 aveva l'ambizione di inserirsi sulla linea che l'*Anteproyecto de ley electoral* della CJA stava tracciando, facendo di identificazione ed esazione fiscale gli elementi per costruire il documento per la partecipazione elettorale. Il progetto proposto da Negueruela e Izquierdo ambiva ad includere in un unico *carnet* anchei meccanismi di mobilità del voto, previsti per la *tarjeta electoral*, per fare di questo il primo ingranaggio di un meccanismo con il quale costruire gli strumenti attraverso cui «[...] se ordenan y reglamentan los servicios de cédulas personales, de Censo electoral y de identificación. Esto se lleva a cabo mediante las dos fichas que acompañan a la Cédula de identidad y que juntamente con ella constituyen un tríptico. Las fichas referidas que componen el tríptico son: una que queda formando el fichero del servicio de Cédulas personales y otra que pasa a formar el fichero por secciones del Censo electoral»³⁶. Di questa complessa e fondamentale opera gli attori principali ed imprescindibili avrebbero dovuto essere *Ayuntamientos* e *Diputaciones*, che d'altronde già nella fase costituente «[...] por las Comisiones gestoras, en la Asamblea de Diputaciones celebrada en Madrid en Septiembre de 1931, presentaron ponencias a la misma las de Madrid, Albacete, Badajoz, Cádiz, Castellón, Córdoba, Murcia, Palencia, Salamanca y Zamora, y de ellas las de Madrid, Cádiz, Córdoba y Palencia propugnaron y defendieron la transformación de la cédula en documento de identidad»³⁷. Del progetto propugnato da Negueruela e Izquierdo non rimase quasi nulla nella pratica, per quanto in quel quasi ci sia non poco. Anche se con sviluppo parallelo, troviamo ancora nel contesto della seconda Repubblica, nella cornice della *Generalitat*, il mai applicato progetto di *cédula de identidad de la Generalitat* elaborato nel febbraio del 1932, che funse da base per i lavori della commissione del *Departamento de Gobernación*, portati avanti fra 1933 e 1934³⁸. Con finalità ormai diverse, le competenze e le riflessioni di Negueruela trovarono applicazione diretta, ma circoscritta agli aspetti di registrazione e attuazione amministrativa, nella fase prodromica di costruzione del DNI, vedendo un suo coinvolgimento diretto, per lo meno, sino al 1941, quando le irriducibili divergenze fra la volontà di costruzione di uno strumento centralistico di controllo e il mantenimento di uno strumento impositivo in mano alle *Diputaciones* portarono alle sue dimis-

³⁶ *La cédula de identidad. Un proyecto*, cit., p. 47.

³⁷ D.J. Negueruela – J.M. Izquierdo Linage, *Manual para*, cit., p. 9.

³⁸ J. Arias Velasco, *La Hacienda de la Generalidad, 1931-1938*, Barcelona, Editorial Ariel, 1977, pp. 135-143.

sioni. Dal 1942 iniziò il percorso che con chiarezza portò a «la implantación del documento de identidad» che «se estableció bajo patrones vinculados al orden público durante los años centrales de la década del cuarenta, y por este motivo su gestión estuvo estrechamente vinculada a personas e instituciones adscritas a esta cuestión»³⁹.

Il *Documento Nacional de Identidad*, con la sua stretta relazione con la *Dirección General de Seguridad*, sarebbe così divenuto in una decina d'anni uno strumento essenzialmente di controllo verticistico, facendone al contempo la punta di lancia di una declinazione antitetica all'idea dell'identificazione come uno strumento al servizio della cittadinanza. Una scelta sicuramente coerente con le finalità del regime franchista, ma ben lontana da essere il necessario e scontato punto di approdo dell'identificazione come strumento dello stato di diritto.

³⁹ M. Díaz Sánchez, *Una colección de huellas*, cit., p. 265.

RONALD CAR

*Il Terzo Reich tra populismo e tecnocrazia:
doppio canale informativo per un doppio stato*

Nel 1937 Ernst Fraenkel aveva elaborato il concetto di “doppio stato” quale chiave di lettura indispensabile per comprendere le ambigue modalità di dominio del Terzo Reich¹. Difatti, la dittatura riusciva sovente a sorprendere le sue vittime con un’inedita combinazione di schemi d’azione ispirati a due principi che tendiamo a considerare inconciliabili. Da un lato, con i metodi dello “stato discrezionale” operante per via di arbitrii estemporanei del capo plebiscitario; dall’altro lato con la sistematicità dell’approccio legale positivistico dello “stato normativo”. La medesima dualità nella modalità d’azione si può riscontrare anche nelle attività di ricognizione dell’opinione pubblica. L’intento del presente contributo consiste per l’appunto nel rilevare la presenza parallela sia di produzioni di informazioni elaborate scientificamente da agenzie specializzate, sia di valutazioni discrezionali da parte dei capipopolo.

Come si cercherà di dimostrare in conclusione dell’articolo, per la maggior parte della storia del Terzo Reich le due modalità si sovrapposero e incrociarono in modi a volte accidentali e altre volte opportunistici, secondo le contingenze. Ma nella fase finale va rilevato invece lo scioglimento del doppio stato, con il collasso definitivo dello stato normativo in un “dis-ordine” istituzionale frastagliato lungo le molteplici dinamiche della violenza politica. Questo momento di pieno dispiego dell’anima anti-razionalista del nazismo fu opportunamente raffigurato da Franz Neumann con la metafora del Behemoth, il mostro del caos primordiale². Di conseguenza, come nella sfera dell’azione legale, anche nella produzione

¹ E. Fraenkel, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, New York, Oxford University Press, 1941; trad. it., *Il doppio stato. Contributo alla Teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983.

² F. Neumann, *Behemoth. The structure and practice of national socialism 1933-1944*, London, Gollancz, 1944; trad. it., *Behemoth: Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano-Udine, Mimesis, 2023.

di informazioni l'attività demoscopica gestita per via di indagini campionarie e di sondaggi codificati dovette cessare: dal luglio 1944, i gerarchi non tolleravano più alcun vaglio dell'umore popolare rispondente a criteri razionali.

Data la natura populista e anti-intellettualista del movimento nazista, sin dal suo insediamento il Führer denigrava il valore delle inchieste demoscopiche. Quale "collegamento vivente" tra lo stato e la comunità popolare, Hitler si considerava un barometro dell'umore popolare molto migliore dei sondaggi d'opinione. Il consenso popolare ottenuto alle quattro tornate elettorali a livello nazionale tra il 1930 e il 1933 decretava agli occhi suoi e dei suoi seguaci il diritto del vincitore sia al dominio totale, sia al consenso totale. Hitler in questo senso rappresenta la personificazione di una scelta politica; in altre parole, la questione di *chi* dovesse guidare il popolo racchiudeva in sé anche *che cosa* dovesse pensare il popolo. In tal senso, la nota esclamazione di Rudolf Hess al congresso della NSDAP del 1934, «il partito è Hitler, Hitler però è la Germania, così come la Germania è Hitler»³ va intesa letteralmente come il principio cardine del rapporto tra il capo plebiscitario ed il suo popolo.

Oltre a diventare famosa come slogan retorico, la frase di Hess ricalca anche la regola fondamentale dell'assetto costituzionale del Terzo Reich, ossia la legge del 24 marzo 1933 che accordava al Cancelliere i pieni poteri. Data la doppia natura del partito-stato, essa si riferiva a Hitler in qualità sia di capo del governo sia di capo del movimento nazista. In virtù di questa duplice investitura, Hitler innalzava il "substrato naturale" della nazione a concetto gius-pubblicistico della volontà popolare. Secondo la dottrina dello stato le cui origini risalgono a Carl von Gerber e quindi agli albori della Germania bismarckiana, il popolo acquisisce la volontà – dunque, pensa, sente e parla – per tramite dello stato, ed in particolare per tramite del *Hoheitsträger*, ossia l'individuo eminente che ne è a capo, e che con la sua "azione creativa" regge, sostiene ma anche produce la sovranità⁴.

³ R. Hess, discorso del 10 settembre 1934 durante il *Reichsparteitag* di Norimberga, in «Völkischer Beobachter», 12 settembre 1934.

⁴ C.F. von Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, Tauchnitz, 1865, pp. 45 ss. Secondo Claus-Ekkehard Bärsch, «al concetto di Stato di Gerber e Jellinek si sono riferiti nei propri scritti i seguenti autori: Anschütz, Baumgarten, Forsthoff, Giese, Hatschek, Koellreutter, Laun, Leibholz, Nawiasky, Sauer, Richard Schmidt, Carl Schmitt, Richard Thoma e Heinrich Triepel»; C.-E. Bärsch, *Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1974. Maurizio Fioravanti aveva riassunto efficacemente la questione: «è nel momento in cui questo rapporto viene posto in termini di "naturale" identificazione, ed il Volk viene considerato esclusivamente nel suo aspetto di comunità

Giudicato alla luce di tale ben consolidata concezione dello stato-nazione e del rapporto tra governanti e governati, il *Führerprinzip* hitleriano appare, per usare un termine di Cas Mudde, come una «normalità patologica, ben collegata alle idee generali e in sintonia con gli atteggiamenti e le posizioni politiche ampiamente condivise»⁵. Laddove la normalità consiste nell'identificazione dello stato, e in particolare del capo del governo, con la volontà della comunità popolare, la patologia emerge dalla compenetrazione tra lo stato e il partito unico. Questa comporta il giuramento di fedeltà alla persona del Führer, vincolante anche nel caso della morte di Hitler poiché, per l'appunto, egli è la Germania, e quindi è immortale come la nazione.

Chiaramente, il pensiero sociologico della Repubblica di Weimar, specialmente quello che ne rappresentava il volto progressista, pluralistico e urbano, era inconciliabile con il “nuovo ordine” fondato sul *Führerprinzip*. Un sistema del genere non poteva tollerare una scienza votata ad indagare in modo autonomo e critico l'integrazione/emancipazione degli individui nella quotidianità della vita sociale, come hanno cercato di fare ad esempio, Karl Mannheim nell'ambito della “sociologia della conoscenza”, o la Scuola di ricerca sociale di Francoforte con la “teoria critica”. Difatti, dopo la presa di potere nazista, la sociologia tedesca fu rapidamente purgata da numerosi prominenti sociologi, come Norbert Elias, Siegfried Kracauer, Emil Lederer e molti altri⁶.

Vi è però anche il rovescio della medaglia, troppo spesso sottovalutato dalla storiografia. Difatti, il Terzo Reich sembrava dare un nuovo slancio ad altri indirizzi della comunità sociologica tedesca. Alcuni settori dell'élite nazista rivelarono un forte interesse per la indagine sociale intesa non come fine in sé, bensì

depositaria di valori storico-culturali, e non nella sua dimensione di soggetto pluralisticamente articolato secondo differenziati, e contrastanti, interessi socio-economici, che si creano i presupposti di un'estrema debolezza della società civile di fronte allo Stato, il quale, nella sua dimensione di Stato-persona [...] si trova ad essere inevitabilmente il centro assoluto della collettività, il suo necessario interprete»; M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 267.

⁵ C. Mudde, *On Extremism and Democracy in Europe*, London-New York, Routledge, 2016, p. 9.

⁶ Sul conflitto tra il nuovo regime e la sociologia weimariana e il conseguente esodo cfr. R. König, *Soziologie als Oppositionswissenschaft. Zur gesellschaftskritischen Rolle der Soziologie*, Wiesbaden, Springer, 2021, in particolare gli scritti *Die Situation der emigrierten deutschen Soziologen in Europa*, pp. 239-263 e *Vom vermeintlichen Ende der deutschen Soziologie vor der Machtergreifung des Nationalsozialismus*, pp. 272-322.

come mezzo per ottenere dati esclusivi e oggettivamente raccolti, al fine di ottimizzare la pervasività dell'azione governativa. In assenza di una vita democratica libera che mettesse in luce l'opinione popolare, la dittatura aveva promosso la «professionalizzazione e l'istituzionalizzazione della sociologia empirica»⁷. Ciò portò alla fondazione di diversi nuovi istituti di ricerca sociale, strettamente collegati al servizio informativo delle SS, la SD (*Sicherheitsdienst*)⁸.

Lo storico Christian Ingrao identifica la tecnocrazia nazista con un gruppo di circa ottanta cosiddetti *SS Akademiker*. La sua definizione raccoglie sociologi, economisti, giuristi, linguisti, filosofi, storici e geografi che avevano sviluppato dottrine, raccolto materiale o partecipato alla sorveglianza politica all'interno delle istituzioni repressive del Terzo Reich e, in particolare, nella SD⁹. Il presente contributo si incentrerà in particolare sui più influenti tra loro nell'ambito degli studi sull'opinione pubblica: Franz Alfred Six, Reinhard Höhn e Otto Ohlendorf.

Fu in particolare il capo del dipartimento SD "Weltanschauung", Franz Six a farsi promotore del cosiddetto "nazionalsocialismo scientifico"¹⁰. Mentre quasi l'80% degli *SS Akademiker* aveva studiato in almeno una delle quattro università di maggior prestigio – Monaco, Lipsia, Heidelberg e Gottinga¹¹ – Six ebbe l'abilitazione in scienze del giornalismo nel 1935 nel periferico ma molto politicizzato ateneo di Königsberg. Qui nello stesso anno fondò l'Istituto per le scienze del giornalismo, rendendo l'ateneo un centro di germanesimo militante (*Deutschtum*) nel contesto etnicamente misto del Baltico. Con tale spirito egli promosse la raccolta dei dati, in primo luogo sui flussi di opinione e l'eventuale dissenso, ma anche sull'auspicata preminenza dei tedeschi rispetto alle altre etnie

⁷ Cfr. A. Schauer – S. van Dyk, '...daß die offizielle Soziologie versagt hat'. *Zur Soziologie im Nationalsozialismus, der Geschichte ihrer Aufarbeitung, und der Rolle der DGS*, Wiesbaden, Springer, 2015, pp. 86-87.

⁸ Per gli istituti di ricerca empirica prestatasi al regime cfr. C. Klingemann, *Soziologie im Deutschland der Weimarer Republik, des Nationalsozialismus und der Nachkriegszeit. Der schwierige Umgang mit einer politisch-ideologisch belasteten Entwicklungsphase*, Wiesbaden, Springer, 2020.

⁹ C. Ingrao, *Believe and Destroy: Intellectuals in the SS War Machine*, Cambridge, Polity Press, 2013, p. vii.

¹⁰ Sugli "think tank" di sociologi presso la SD e il ruolo di Franz Six cfr. C. Klingemann, *Soziologie und Politik: Sozialwissenschaftliches Expertenwissen Im Dritten Reich und in Der Frühen Westdeutschen Nachkriegszeit*, Wiesbaden, VS, 2009; G. Botsch, "Politische Wissenschaft" im 2. Weltkrieg. *Die "deutschen Auslandswissenschaften" im Einsatz 1940-1945*, Paderborn, Schöningh, 2006.

¹¹ C. Ingrao, *Believe and Destroy*, cit., p. 17.

nei rapporti economici, culturali ecc.¹². L'istituto attrasse numerosi studenti che sotto la sua direzione esaminavano il contenuto ideologico della stampa tedesca, occidentale e polacca. Quando passò a Berlino nel 1939, Six portò diversi collaboratori nel reparto II della SD, confluito nel reparto VII dell'Ufficio principale della sicurezza del Reich (RSHA) dedicato a studi demoscopici (*Weltanschauliche Forschung*). Tra essi vi furono Herbert Hagen, successivamente stretto collaboratore di Eichmann e vicedirettore della Gestapo in Francia; Horst Mahnke, che oltre al ruolo nel reparto VII seguirà Six nella *Einsatzgruppe B* (Mosca); infine Rudolf Oebser-Röder, attivo nel reparto VI e nella *Einsatzgruppe A* (Baltico)¹³.

Sul versante della politica estera, Six fondò nel 1939 l'Istituto Tedesco per gli Studi Esteri (*Deutsches Auslandswissenschaftliches Institut* – DAWI) con il fine di ottimizzare lo sfruttamento dei territori occupati. Poiché sotto il nazional-socialismo il valore delle scienze non era riconosciuto in sé, ma solo alla luce delle necessità politiche della nazione, la ricerca era finalizzata all'accrescimento delle competenze utili allo sforzo bellico. Tale interpretazione del ruolo della scienza spiega il nesso tra gli “studi sul nemico” (*Gegnerforschung*), condotti da Six nel reparto II (RSHA) dal 1939 al 1942, e la politica di espansione e sterminio nell'est Europa¹⁴. Il coinvolgimento della DAWI nell'imperialismo razziale culminò con gli omicidi di massa perpetrati dalle *Einsatzgruppen* al comando di Six e di altri ricercatori nell'Unione Sovietica (tra questi diverrà particolarmente noto Otto Ohlendorf che al processo alle *Einsatzgruppen* nel 1948 confesserà l'uccisione di 90 mila persone tra il 1941 e il 1942 in qualità di capo del gruppo D – Ucraina¹⁵).

Quanto alla politica interna, l'analisi scientifica dell'opinione pubblica fu inizialmente promossa da Reinhard Höhn. Höhn fu reclutato segretamente dalle SS

¹² Per la sua produzione scientifica cfr. F.A. Six, *Pressefreiheit und internationale Zusammenarbeit*, Hamburg, Hanseatische Verlag Anstalt, 1937; Id., *Die Presse in Polen*, Berlin, Deutscher Verlag f. Politik und Wirtschaft, 1938.

¹³ Su Six e la sua rete di collaboratori si veda L. Hachmeister, *Der Gegnerforscher: die Karriere des SS-Führers Franz Alfred Six*, München, Beck, 1998.

¹⁴ Il progetto di colonizzazione dell'est europeo era accompagnato anche dall'attività di ricerca dell'Amt VI del RSHA dedicato agli studi sulle locali condizioni politiche, economiche e culturali. Cfr. M. Fahlbusch, *Wissenschaft im Dienst der nationalsozialistischen Politik? Die “Volksdeutschen Forschungsgemeinschaften” von 1931-1945*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

¹⁵ Non a caso, il nome ufficiale del processo era *The United States of America against Otto Ohlendorf, et al.*; cfr. *Trials of War Criminals Before the Nuernberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10*, vol. IV, *United States of America vs. Otto Ohlendorf, et al. (Case 9: Einsatzgruppen Case)*, District of Columbia, US Government Printing Office, 1950.

già nel 1932; nel dicembre 1933 ebbe l'incarico da Reinhard Heydrich di organizzare l'inserimento di giovani accademici nelle fila della SD. Capeggiati dallo stesso Höhn, questi formarono la cosiddetta *Geistiger SD* – servizio d'informazione spirituale¹⁶. Al contempo, sul piano accademico Höhn organizzò l'attacco alla Società dei sociologi tedeschi (DGS – *Deutsche Gesellschaft für Soziologie*) presieduta dall'anziano Ferdinand Tönnies. Quest'ultimo fu esautorato in quanto responsabile della «repressione della sociologia comunitaria»¹⁷. Nei piani di Höhn la Società dei sociologi doveva unirsi all'Accademia per il diritto tedesco (*Akademie für Deutsches Recht*), per affiancare Carl Schmitt nel compito di fornire alla nuova comunità del popolo un'adeguata definizione giuspubblicistica.

Questo piano di lavoro era stato annunciato al convegno sociologico di Jena del gennaio 1934, inteso a promuovere una “vera scienza nazionalsocialista” adatta a un impiego immediato nella prassi, in luogo del pensiero astratto e dei “vuoti accademismi”. La parola d'ordine del convegno, “popolo in divenire” (*Volk im Werden*), coglieva un'aspirazione che può valere come orizzonte utopico del nazionalsocialismo di Höhn: la possibilità di conferire alla rappresentazione del soggetto “popolo”, fin lì relegata alla sola dimensione discorsiva, una qualità concreta, vale a dire una realtà sensorialmente percepibile. O come scrisse Höhn, di trasformare lo «spirito invisibile tipico delle rappresentazioni del romanticismo», (racchiuse in concetti astratti come il *Volksgeist*), nella concretezza della «vera comunità visibile»¹⁸.

Con la celebrazione della “sociologia della comunità”, la carriera accademica di Höhn impennò radicalmente: poco dopo aver organizzato il convegno di Jena sul “popolo in divenire” ricevette l'abilitazione e una docenza presso l'università di Heidelberg. Grazie alle pressioni politiche, nel 1935 fu promosso docente

¹⁶ Sul ruolo di Höhn nella formazione della branca “intellettuale” del SD si veda G.C. Browder, *Hitler's Enforcers: The Gestapo and the SS Security Service in the Nazi Revolution*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1996, in particolare pp. 194-196.

¹⁷ Lettera del mentore di Höhn, il sociologo Franz Wilhelm Jerusalem, al vicepresidente della DGS Leopold von Wiese del 30 giugno 1933, citata in C. Klingemann, *Soziologie im Dritten Reich*, Baden-Baden, Nomos, 1996, p. 16.

¹⁸ L'espressione “comunità visibile” apparve per la prima volta nel saggio di Reinhard Höhn, *Rechtsgemeinschaft und Volksgemeinschaft*, Hamburg, Hanseatische Verlaganstalt, 1935, pp. 74 ss. Lo slogan *Volk im Werden* riprendeva invece il titolo della rivista di pedagogia fondata nel 1933 da uno dei relatori al congresso di Jena, il filosofo e pedagogista nazista Ernst Krieck. Sul suo ruolo nella costruzione dell'apparato ideologico nazista cfr. H. Sluga, *Heidegger's Crisis: Philosophy and Politics in Nazi Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, pp. 125-154.

straordinario e si trasferì all'università di Berlino dove spodestò dalla cattedra di diritto pubblico uno dei suoi padri spirituali, Rudolf Smend; qui, nel 1939, a 35 anni, ottenne la nomina di professore ordinario¹⁹.

Al contempo procedeva la carriera di Höhn nel SD, dove aveva nel 1932 fondato e diretto il reparto II/2 per gli studi sul "territorio vitale tedesco" (*deutsche Lebensgebiete*): un osservatorio che raccoglieva e catalogava le informazioni sull'opinione pubblica al fine di fornire alla dittatura le coordinate per «interventi mirati di profilassi statale»²⁰. Nel 1936 fu già direttore dell'Istituto per le ricerche sullo Stato (*Institut für Staatsforschung an der Universität Berlin*). Creato per volere di Himmler, lo scopo dell'istituto era di fornire al vertice delle SS analisi sociologiche complessive sui progressi nel radicamento dell'ordine nuovo nella società tedesca e prospettati teorici sul futuro ordine sociale del Terzo Reich²¹.

Nel 1937, nella direzione degli studi sul "territorio vitale tedesco" del reparto II/2 del SD a Höhn successe Otto Ohlendorf. Questi aveva studiato economia politica e diritto a Lipsia, Halle e Gottinga, e nel 1933 fu premiato con una borsa di studio annuale presso l'università di Pavia dove studiò il modello fascista²². Nel 1933 divenne assistente di Jens Jessen presso l'istituto per l'Economia Mondiale di Kiel e due anni più tardi, su raccomandazione di Jessen fu accolto da Höhn presso l'Istituto di Economia di Berlino con la qualifica di capodipartimento per l'economia applicata²³. Höhn lo fece entrare nel SD nel 1937; in qualità di capo del reparto II del SD, confluito nel RSHA come reparto III, Ohlendorf avrebbe curato i rapporti mensili sull'opinione pubblica nel Reich dal 1938 al luglio 1944.

Intitolati di regola *Meldungen aus dem Reich*, i rapporti erano divisi in sei punti: 1) situazione e umore generale, 2) nemici, 3) settori della cultura, 4) diritto e amministrazione, 5) economia, e 6) spirito e salute popolare. Ohlendorf intro-

¹⁹ Sull'assalto alle prestigiose cattedre dell'università di Berlino si veda A.-M. Gräfin von Lösch, *Der nackte Geist: die Juristische Fakultät der Berliner Universität im Umbruch von 1933*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999; in particolare sulla sostituzione di Smend con Höhn pp. 394-403.

²⁰ C. Klingemann, *Vergangenheitsbewältigung oder Geschichteschreibung? Unerwünschte Traditionsbestände deutscher Soziologie zwischen 1933 und 1945*, in *Ordnung und Theorie. Beiträge zur Geschichte der Soziologie in Deutschland*, Hrsg. S. Papcke, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1986, pp. 223-279, qui p. 278.

²¹ Ivi, pp. 264-265.

²² Così Ohlendorf nell'intervista allo psicologo Leon Goldensohn nella prigione di Landsberg, in R. Gellately, *The Nuremberg Interviews: Conducted by Leon Goldensohn*, New York, Alfred A. Knopf, 2004, p. 388.

²³ C. Ingrao, *Believe and Destroy*, cit., p. 18.

duceva ciascun rapporto con un sommario dei problemi trattati, la valutazione della loro importanza e le ragioni per cui riteneva necessario renderli presenti. I rapporti erano inviati ai vertici delle SS (Himmler, Heydrich e dopo la sua morte Kaltenbrunner), del governo (Göring, Goebbels, nonché ministeri delle Finanze e della Giustizia) del partito (Bormann, Rosenberg) e del Cancelleria del Reich (Lammers)²⁴. Tuttavia, ad Ohlendorf non era mai riuscito di sottoporre i rapporti direttamente al Führer, se non durante gli ultimi mesi di guerra quando gli fu chiesto di redigere rapporti specificatamente alla dissoluzione delle strutture di comando del Reich²⁵.

Una preziosa fonte interna sulla difficile convivenza tra il lavoro demoscopico di Ohlendorf e il populismo anti-razionalista che caratterizzava il vertice nazista è costituita dalle memorie di Felix Kersten, medico personale di Heinrich Himmler. Le annotazioni dei dialoghi tra i due, avvenuti in otto occasioni tra agosto e settembre 1943, e altre due volte nel giugno 1944, offrono uno spaccato sul significato che Ohlendorf attribuiva al suo lavoro, alle modalità con cui otteneva le informazioni, nonché alle reazioni dei gerarchi. Ohlendorf avrebbe spiegato a Kersten di avere «confidenti ovunque... di ogni mestiere e in ogni settore della vita, i quali non ricevono alcun compenso»²⁶. Agli informatori la squadra di esperti di Ohlendorf richiedeva di riportare le reazioni su determinate politiche o eventi, quali ad esempio l'invasione dell'Unione Sovietica o il razionamento del cibo. Le opinioni venivano raccolte tra i familiari, conoscenti e colleghi di lavoro, nonché nelle scuole, chiese, associazioni e tra la Hitler-Jugend. A suo dire,

Esaminiamo queste persone con molta attenzione e rifiutiamo qualsiasi cosa scaturisca da motivazioni non chiare, soprattutto da tutto ciò che potrebbe derivare dal desiderio di autopromozione. Rapporti isolati e nomi individuali sono di poco conto. Li consideriamo solo come sintomi e li utilizziamo per costruire un quadro generale, di modo che da un mosaico di impressioni emerga una valida panoramica dell'intero Reich. Non distinguiamo se a fare la segnalazione è un membro del partito, né se sia tedesco

²⁴ H. Boberach, *Meldungen aus dem Reich. Auswahl aus den geheimen Lageberichten des Sicherheitsdienstes der SS 1939-1944*, Neuwied u. Berlin, Hermann Luchterhand, 1965, p. XVII.

²⁵ Ivi, p. XXVIII.

²⁶ F. Kersten, *The Kersten Memoirs: 1940-1945*, London, Hutchinson, 1956, annotazione del 7 settembre 1943, p. 213.

o straniero... laddove è difficile reperire tali informazioni, infiltriamo i nostri uomini per fare un sondaggio²⁷.

Dal vaglio dei rapporti emerge l'immagine della società tedesca che sin dalla fine del 1941 e nel corso del 1942 aveva gradualmente smesso di credere nella vittoria finale e auspicava la pace. Un altro aspetto significativo riguarda i risultati del sistema di controllo sull'informazione eretto dal ministero per la propaganda di Goebbels. Alla luce delle opinioni raccolte nei rapporti, la propaganda di Goebbels risulta meno incisiva di quanto si tende sovente a raffigurare trattando delle dinamiche del totalitarismo nazista. Ad esempio, a proposito del noto discorso sulla guerra totale tenuto da Goebbels in risposta alla disfatta di Stalingrado, il rapporto di Ohlendorf afferma che «membri della nazione e del partito di tutti i settori della società lo hanno giudicato come palesemente propagandistico» (rapporto n. 361 del 22 febbraio 1943²⁸). A detta di Kersten, in reazione a tale rilievo critico, Goebbels ordinò la distruzione del rapporto; solo Lammers e Göring ebbero modo di leggerlo²⁹.

Inoltre, i tedeschi apparivano in genere consapevoli dei crimini di guerra commessi nell'est Europa (ne riferisce già il rapporto n. 83 del 29 aprile 1940³⁰ e poi di nuovo n. 377 del 19 aprile 1943³¹), così come dei dettagli del programma di eutanasia Aktion T4 (n. 251 del 15 gennaio 1942³², n. 267 del 12 marzo 1942³³). Tuttavia, l'insoddisfazione e le lamentele della popolazione riguardavano per lo più le manchevolezze nei razionamenti e il calo del potere d'acquisto (il tema sarà oggetto di numerosi rapporti a iniziare dal rapporto n. 29 del 15 dicembre 1939³⁴), e i bombardamenti degli alleati (ad iniziare dal rapporto n. 91 del 27 maggio 1940³⁵).

Ohlendorf era persuaso che la sua organizzazione fosse «l'unica in grado di offrire un rapporto oggettivo sulla situazione e sull'effetto generale prodotto dalle leggi del partito e del governo». A suo dire, «Se solo la leadership fosse disposta ad

²⁷ *Ibid.*

²⁸ H. Boberach, *Meldungen aus dem Reich*, cit., p. 360.

²⁹ F. Kersten, *Memoirs*, cit., p. 210.

³⁰ H. Boberach, *Meldungen aus dem Reich*, cit., p. 63.

³¹ Ivi, pp. 383, 386.

³² Ivi, pp. 208-211.

³³ Ivi, p. 234.

³⁴ Ivi, pp. 31-33.

³⁵ Ivi, p. 70.

utilizzare questo sistema di *intelligence* per testare tutte le sue scelte, considererei compiuto il lavoro della mia vita in questo campo»³⁶. I rapporti avrebbero dovuto rinnovare lo slancio ideale del nazismo: leggendoli, egli sperava che i gerarchi si sarebbero resi conto che la loro scarsa attenzione per i principi proclamati nel programma della NSDAP sollevava voci critiche tra la popolazione tedesca³⁷.

Con il prolungarsi della guerra aumentava la preoccupazione di Ohlendorf per i segni di cedimento del sostegno popolare. A suo avviso, il malumore popolare dipendeva dalla sensazione che non vi fosse un'equa distribuzione di diritti e doveri tra i membri della comunità nazionale e che non si punisse con dovuta severità quanti arrecavano danno al bene comune. Tuttavia, i capi del nazismo si rivelarono poco disposti a confrontarsi con i dati scientificamente elaborati sull'opinione pubblica. Himmler denigrava apertamente Ohlendorf e la sua pretesa di muovere con franchezza le obiezioni ai vertici del Reich, accusare di corruzione personalità di spicco come Göring e Robert Ley, o di suggerire interventi sulle criticità che questi continuamente individuava in quasi ogni ramo del governo³⁸. Inoltre, mentre gli ordinava di indagare tutti gli aspetti della vita nazionale, Himmler proibiva a Ohlendorf di investigare sul partito stesso. In un frammento delle memorie di Kersten dal tono grottesco, Rudolf Brandt, assistente personale di Himmler, spiegò che non vi è nulla da dire contro il lavoro di Ohlendorf, ma

egli non sa come trattare con il *Reichsführer* [Himmler]. Per entrare in contatto con lui dovrebbe di tanto in tanto portargli dei frammenti di pietra con le rune e chiacchierare degli ideali germanici. Invece è molto freddo e altezzoso e si addentra in materie di cui il *Reichsführer* capisce poco; non fa che profetizzare sciagure con un fare mortalmente serio. Il *Reichsführer* lo chiama “il prussiano ottuso”, o quando è di cattivo umore, “il disfattista” o “l'intellettuale” – tutti modi differenti per esprimere il disagio che prova nella sua presenza. Si sente come se Ohlendorf lo stesse continuamente sorvegliando, come se fosse un secondo *Reichsführer* che capisce tutto meglio di lui ed è in grado di

³⁶ F. Kersten, *Memoirs*, cit., p. 213.

³⁷ Sull'ambizione degli uomini del RSHA di “riformare il nazional-socialismo dall'interno” si veda M. Wildt, *Generation des Unbedingten: das Führungskorps des Reichssicherheitshauptamtes*, Hamburg, Hamburger Edition, 2002, in particolare pp. 23-28.

³⁸ Il rapporto conflittuale di Ohlendorf con Himmler ed altri gerarchi a causa della sua eccessiva criticità è ricostruito sulla base delle testimonianze raccolte durante il processo in H.C. Earl, *The Nuremberg SS-Einsatzgruppen Trial, 1945-1958: Atrocity, Law, and History*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 63 ss.

argomentare in dettaglio su ogni tema. È una cosa che Himmler non sopporta, per cui sono sempre ai ferri corti³⁹.

Nonostante i dissapori con il suo diretto superiore, la determinazione di Ohlendorf non mutò, causando crescenti pressioni sul suo operato, che culminarono con la critica di diffondere disfattismo⁴⁰. Come confidò a Kersten, «quando rapporti oggettivi da tutto il Reich dimostrano come il popolo critichi ad esempio un discorso del Führer, il Reichsführer si rifiuta di credere. Egli vuole i nomi degli uomini che hanno scritto il rapporto su quanti hanno fatto delle osservazioni sgradevoli per chiederne la responsabilità»⁴¹. A suo dire, «non vi è un altro servizio informativo al mondo che deve affrontare simili difficoltà, sempre in conflitto con il proprio capo e in pericolo solo perché insistiamo a fare dei rapporti oggettivi»⁴². In sintesi, il problema era che Himmler voleva «rapporti ottimistici che confermassero i suoi giudizi», laddove «il tono sempre più tetro dei rapporti» non era che «il riflesso di una situazione sempre più critica»⁴³. Inoltre, Ohlendorf non riusciva a presentare i suoi rapporti a Hitler; il 7 settembre 1943 rivelò a Kersten che «finora solo Goebbels, Göring, Lammers e Bormann avevano ricevuto i rapporti sul fronte interno. Ma Bormann li nasconde sempre dal Führer»⁴⁴. Quanto a Himmler, «il *Reichsführer* è dell'avviso che il Führer non deve essere turbato con questioni che potrebbero interferire con le sue elevate riflessioni e causargli dispiacere»⁴⁵.

Come anticipato, i rapporti di Ohlendorf cessarono nel luglio 1944. Nel colloquio con Kersten del 14 giugno egli spiegò le crescenti difficoltà: non solo Robert Ley aveva proibito a tutti i membri del Fronte Tedesco del Lavoro (DAF) di collaborare con i servizi di Ohlendorf, ma anche Martin Bormann aveva esteso il divieto a tutti i membri del partito⁴⁶. Infine, egli stesso si disse consapevole che gran parte del suo lavoro finiva nel cestino di Himmler⁴⁷. E se quest'ultimo

³⁹ F. Kersten, *Memoirs*, cit., pp. 209-210, 30 agosto 1943.

⁴⁰ Ivi, p. 215, 15 settembre 1943.

⁴¹ Ivi, p. 211, 4 settembre 1943.

⁴² Ivi, p. 212.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ivi, p. 213, 7 settembre 1943.

⁴⁵ Ivi, p. 214.

⁴⁶ Ivi, p. 218, 14 giugno 1944.

⁴⁷ Ivi, p. 219.

gli rimproverava di atteggiarsi come Sir Galahad del nazional-socialismo⁴⁸, Bormann pose fine alla ricerca demoscopica delle SS definendola «l'altoparlante del disfattismo»⁴⁹.

⁴⁸ Ivi, p. 215, 18 settembre 1943.

⁴⁹ H. Boberach, *Meldungen aus dem Reich*, cit., p. XXVII.

GIOVANNI BRUNETTI

*L'ennesimo potere. I delegati provinciali
dell'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo
e l'impatto sulla transizione italiana (1944-1948)*

1. *Decentralizzare*

In uno dei primi incontri con un referente alleato dell'Allied Control Commission (ACC), Mauro Scoccimarro, alto commissario aggiunto per l'epurazione, affermò di aver proposto al proprio superiore, Carlo Sforza, la creazione di «ispettori per l'epurazione in ogni provincia», in modo da tenere sotto controllo l'evolversi del lavoro a livello periferico. Sforza gli aveva risposto che sarebbe stato necessario prima varare una legislazione apposita, oltre a promuovere una rapida «epurazione dei prefetti», dato che erano loro i principali referenti dello Stato in periferia¹. Scoccimarro aveva intuito quale fosse un grosso limite dell'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo, l'organo sorto nel maggio del 1944 con l'intento di «defascistizzare» il Paese, facendo luce sul passato politico degli italiani².

L'Alto commissariato nasceva con una chiara caratura politica, rivolta a soddisfare l'umore popolare che chiedeva l'adozione di misure straordinarie nell'Italia liberata dai nazifascisti³. La vera questione era piuttosto chi dovesse occuparsi di questo lavoro in periferia, soprattutto dopo la scelta angloamericana di lasciare la completa gestione del problema al governo italiano ed ai suoi rappresentanti. I prefetti erano stati probabilmente lo strumento più importante per completare l'assalto fascista alle strutture statali, motivo per cui non appariva opportuno conferire loro il monopolio epurativo. È vero che l'ACC vagliava attentamente i

¹ Archivio Centrale dello Stato (ACS), *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (PCM), *Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo* (ASCF), t. I, st. 10, Note sull'incontro tra Scoccimarro e Upjohn, 7 agosto 1944.

² Sulla vicenda mi limito a rimandare a H. Woller, *I conti con il fascismo. L'epurazione in Italia 1943-1948*, Bologna, il Mulino, 1997.

³ Un esempio è in ACS, PCM, ASCF, t. II, st. 8, proposta per Sforza, 16 maggio 1944.

profili di questi funzionari prima del loro invio in una sede, ma la breve esperienza postfascista aveva fatto risaltare i loro limiti⁴.

Perché la defascistizzazione funzionasse si doveva contare su uomini nuovi in grado di guidarla, o quantomeno persone capaci di disarticolare i rapporti di potere che si erano consolidati durante il ventennio. L'avvio della macchina si dimostrò invece più difficile del previsto, attirando molte critiche sul modo in cui era stata concepita e sugli attori scelti⁵. Luigi Berlinguer, alto commissario aggiunto per i crimini fascisti e pubblico ministero dell'Alta corte di giustizia, in una lettera mise a confronto il lavoro dell'alto commissariato aggiunto che presiedeva con i gravi ritardi «dell'autorità ordinaria o militare [...] in parte motivata dalla scarsità di personale»⁶. L'idea iniziale era di lasciare che dell'intera materia – epurazione, crimini fascisti e illeciti arricchimenti – si occupasse l'apparato giudiziario. Ma come emerse fin da subito, i magistrati a disposizione erano pochi e non sempre adatti a ricoprire incarichi del genere. Se nuovi giudici non potevano essere creati dal nulla, la legislazione sull'epurazione della pubblica amministrazione prevedeva la presenza «di un membro designato dall'Alto commissariato» in ogni commissione «di primo grado» provinciale⁷. Costui avrebbe dovuto affiancare il prefetto in ogni commissione istruttoria, bilanciandone così il potere. Su questa breve formula si concentrò l'attenzione di Scoccimarro per ampliare le dimensioni della transizione italiana, fino ad allora rimasta in un limbo fatto di programmazione e realtà. Con il DLL 23 ottobre 1944, n. 285 queste figure assunsero il nome di «delegati», divenendo l'estensione dell'organo centrale in periferia.

⁴ C. Pavone, *La continuità dello Stato*, in *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 101-102; L. Caminiti, *Prefetti e classe dirigente nel "Regno del Sud" 1943-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp. 96-101; G. Tosatti, *Viminale, la rivincita della continuità. Il ministero dell'Interno tra il 1943 e il 1948*, in «Ventunesimo Secolo», II, 4, 2003, pp. 125-128.

⁵ G. Ranzato, *Il linciaggio di Carretta (Roma, 1944). Violenza politica e ordinaria violenza*, Milano, il Saggiatore, 1997, pp. 90-94.

⁶ ACS, ACC, *Headquarters Allied Commission (10000)*, *Civil Affairs (105)/829*, Defascism org., routine 11/1944-04/1945, lettera di Berlinguer per Upjohn, 14 novembre 1944.

⁷ La prima modifica che prevede l'assunzione straordinaria di magistrati venne sancita solo col DLL 30 aprile 1946, n. 352, dopo aver permesso, col DLL 22 aprile 1945, n. 142, che i pubblici ministeri delle CAS potessero essere semplici avvocati. ACS, ACC, *Headquarters Allied Commission (10000)*, *Civil Affairs (105)/829*, cit., proposte per superare la carenza di magistrati, 28 dicembre 1944. Cfr. G. Focardi, *Magistratura e fascismo. L'amministrazione della giustizia in Veneto. 1920-1945*, Venezia, Marsilio, 2012, pp. 253-254.

2. *Che tipo di funzionari?*

Il 28 settembre 1944 il «compagno» Giovanni Grilli inviò da Cagliari un telegramma all'Alto commissariato aggiunto per l'epurazione chiedendo lumi riguardo a quanto prevedeva la nuova legge per i delegati. Informalmente era stato incaricato della raccolta di candidature per le province sarde, nonché del dialogo con i prefetti e i CLN dell'isola per vagliarle. Grilli non era però un funzionario dell'Alto commissariato, bensì un componente della direzione romana del PCI⁸. La sua principale occupazione riguardava la costituzione delle Camere del Lavoro e più in generale l'attività di Partito in Sardegna. Tale aspetto non è secondario, perché influenzò l'atteggiamento degli altri protagonisti della vita locale verso di lui ed i funzionari dell'Alto commissariato che nominò. Era vero anche il contrario, cioè che l'occhio non oggettivo di militanti come Grilli difficilmente riusciva a guardare oltre i membri del suo stesso partito⁹.

Emergeva così fin da subito uno dei problemi centrali per la nomina dei delegati, e cioè la dinamica di spartizione partitica che spingeva le prime designazioni. Non normata dalla legge, l'investitura era motivata più dall'appartenenza politica dei singoli, piuttosto che dalle loro effettive capacità gestionali e relazionali. Una situazione simile fu quella che riguardò la Sicilia, dove Luciano Balsimelli, membro della direzione del PCI, su richiesta di Scoccimarro propose i nomi di ben 7 «compagni» su 8 province visitate¹⁰.

La mancata regolamentazione del procedimento fece sì che altrove si registrassero esiti differenti. Per le delegazioni della Toscana, ad esempio, furono scelte personalità in grado di dialogare in maniera diversa con le autorità locali. La questione ruotava attorno alla diversa solidità dei CLN in questa parte d'Italia, oltre alla forza assunta dal CTLN. Guardando alle figure incaricate di occuparsi delle delegazioni, sembra che l'obiettivo di Scoccimarro fosse quello di trovare supporto politico sull'utilità di queste ramificazioni dell'apparato centrale, piuttosto che imporle. Era un banco di prova non di poco conto, dato che i CLN dell'Italia centro-settentrionale si erano dotati fin dal giugno precedente di propri apparati per garantire l'applicazione delle norme relative all'arresto degli ex fascisti. Il caso più rilevante è sicuramente quello di Firenze, dove tra le varie commissioni

⁸ P. Pisu, *Partito comunista di Sardegna. Storia di un sogno interrotto*, Nuoro, Insula, 1996, p. 46.

⁹ ACS, PCM, ACSF, t. VII, st. 7, f. 64, relazione per Scoccimarro, 18 ottobre 1944.

¹⁰ Ivi, f. 55, relazione di Sellerio, 9 dicembre 1944.

che dovevano entrare in funzione al momento della liberazione c'era quella «di controllo della Pubblica Sicurezza»¹¹. Nelle stesse settimane era stata nominata anche una commissione di epurazione, sostituita dopo poche settimane da un'«Alta commissione di epurazione»¹². Il presidente di entrambe era lo stesso, il magistrato Emilio Gabrielli. Al di là della concezione dell'epurazione come di un procedimento fondamentalmente necessario per garantire l'ordine pubblico, Gabrielli fu scelto anche come delegato provinciale dell'Alto commissariato. Difatti, quando in autunno giunse a Firenze l'ordine di Scoccimarro di individuare un delegato, venne fatto subito il suo nome¹³. Non erano stati i legami politici a decidere chi dovesse occuparsi dell'epurazione a Firenze, bensì la sua confidenza con le leggi e l'esperienza nella funzione.

Esistevano quindi forme di dialogo differenti tra organi centrali e periferici, in particolare all'interno di un apparato come poteva essere quello dell'Alto commissariato, perennemente a metà tra attività politica e necessaria conoscenza tecnica. La differenza nelle forme di selezione finiva per proiettarsi sulla capacità operativa dei delegati. Fin dalla promulgazione della legge, infatti, essi divennero a tutti gli effetti dei nuovi concorrenti per la ripartizione del potere locale – anche se in piccolo – rendendo decisiva la designazione di personaggi in grado di sapersi difendere e confrontarsi.

3. *Diversità*

A segnare la prima fase di nomine di delegati fu la provenienza di buona parte di loro dall'esperienza dell'antifascismo militante e dal confino. Un tale esito sembra essere una conseguenza della scelta di affidare la ricerca dei delegati agli emissari di partito. Le reti che essi riuscivano ad intercettare li portavano a proporre nomi legati alla gerarchia che si era consolidata negli anni della clandestinità, nella quale l'appartenenza politica prevaleva su ogni altro tipo di com-

¹¹ ISRT, *CTLN, Presidenza e affari politici, Ufficio politico*, f. 6, st. 1, relazione sull'attività della commissione per il controllo di PS, 30 settembre 1944.

¹² Ivi, nomine per i componenti delle commissioni d'epurazione (2 agosto 1944) e per l'Alta commissione (6 settembre 1944); Ivi, b. 52, f. "1944", verbale della prima riunione della commissione d'epurazione (23 agosto 1944). P. Pieraccini, *Guerra, Liberazione ed epurazione a Firenze 1939-1945. Un caso esemplare: il corpo dei vigili urbani*, Firenze, Pagnini, 1997, pp. 207-212.

¹³ ACS, *PCM, ACSF*, t. VII, st. 7, f. 30, lettera privata a Scoccimarro, 4 novembre 1944.

petenza¹⁴. Tale aspetto risulta trasversale a tutte le regioni liberate in cui venne applicato il DLL 23 ottobre 1944, n. 285. Su 42 nomine, 25 appartenevano al PCI, 4 al PSIUP, 1 alla DC, 2 al Pd'A e 10 si consideravano apolitici. Di questi è possibile dire che 20 svolgevano professioni legali (5 magistrati e 15 avvocati), 9 erano impiegati, 3 facevano lavori umili, 1 era insegnante, 1 ancora studente, 1 commerciante. Inoltre, 9 erano stati al confino durante il fascismo e 5 avevano combattuto contro i nazifascisti.

Il limite di tale meccanismo di designazione era evidente. Coloro che venivano nominati potevano essere facilmente accusati di parzialità e favoritismi in nome del proprio ideale, tanto dagli altri esponenti dei partiti che componevano i CLN, quanto dai vari funzionari pubblici. Per questo motivo s'iniziò a preferire la nomina di uomini con una certa confidenza con la legislazione, ma anche con gli uffici pubblici. La giusta via di mezzo tra qualità politiche e professionali divenne presto il minimo comune denominatore da tenere in considerazione per la scelta dei delegati. Tale criterio si evidenziò soprattutto laddove i CLN, e non i singoli partiti, erano più compatti a livello locale ed avevano una maggiore organicità – ed organizzazione – interna. Spesso il giusto connubio fu raggiunto con la nomina di avvocati vicini ai CLN. Costoro erano ritenuti in grado di gestire un ufficio d'istruzione per le pratiche epurative e, al contempo, di sapersi confrontare con i funzionari pubblici e i militanti dei partiti. Questo spiega perché, dopo un'iniziale fase di assestamento, venne incentivato l'affidamento delle delegazioni a persone che fossero almeno laureate in legge. Su questo pesavano sicuramente anche gli equilibri politici e l'aumento dell'organico degli uffici, con il passaggio delle delegazioni da uno a tre delegati¹⁵. Infatti a partire dal DLL 4 gennaio 1945, n. 2, la legge che ritoccava la fisionomia delle delegazioni, magistrati e avvocati divennero oltre la metà dei delegati provinciali.

C'è poi un altro dato fondamentale rispetto alle diverse vicende delle delegazioni provinciali e all'impatto che ebbero sui contesti locali. Il riferimento è alla capacità dei loro responsabili di avviare un dialogo con gli altri centri di potere presenti nelle province. Non è casuale che maggiori difficoltà vennero segnalate da parte dei delegati "politici". Il grado di diffidenza verso le delegazioni in quanto

¹⁴ Cfr. I. Poerio, *A scuola di dissenso. Storie di resistenza al confino di polizia (1926-43)*, Roma, Carocci, 2016, pp. 180-183.

¹⁵ Cfr. F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2002; A. Meniconi, *La "maschia avvocatura". Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 37-38.

fenomeno sostanzialmente inedito era comune ad ogni latitudine della penisola liberata, ma la componente di credibilità che veniva riconosciuta ai vari delegati dagli uffici con cui dovevano collaborare (prefetture, tribunali, intendenze di finanza) era spesso legata alle loro vicende biografiche. Scorrendo le relazioni periodiche che questi uffici inviavano all'Alto commissariato emerge bene questa differenza di considerazione della loro azione, con una propensione del tutto diversa nell'asssecondare o meno le loro richieste. Tale atteggiamento, che si legava certamente anche ad una componente di minore o maggiore adesione al passato regime da parte di prefetti, questori o presidenti di tribunale, era motivato anche da una somiglianza "culturale" ed "istituzionale" con alcune tipologie di delegati¹⁶.

Un caso piuttosto esplicativo in questo senso è quello del giudice Renato Vecchione, che ottenne di occupare quello che era stato l'ufficio d'istruzione del Tribunale di Pistoia, riadattando i locali a spese del comune, quando tanti suoi colleghi – soprattutto nell'Italia meridionale – non avevano ricevuto ancora nemmeno la cancelleria¹⁷. Certo, le contingenze belliche e dell'occupazione militare imposta dagli Alleati avevano ridimensionato le capacità degli organi di governo locali, ma la loro possibilità di agevolare o meno i neoarrivati attraverso le varie forme di sostegno – assegnazioni di locali adatti, fondi iniziali e personale comandato – previste dal centro era ampia¹⁸. Dall'altra parte c'era una diversa capacità di muoversi all'interno del grande mondo delle istituzioni. La conoscenza delle leve di comando – e di chi le controllava – rendeva più o meno facile l'approccio ad un problema tanto complesso e vasto come era quello della defascistizzazione.

Vi erano poi spinte ad allargare lo sguardo delle delegazioni sugli altri rami dell'Alto commissariato – indagini sui crimini compiuti dai fascisti e sugli illeciti arricchimenti – ma tutto dipendeva dalla confidenza dei singoli non solo verso le proprie capacità, ma anche la rete di sostegno costituita dai CLN e altri uffici pubblici. Chi aveva già maturato un qualche tipo di esperienza nel settore, oppure era più lungimirante sul futuro che avrebbero potuto avere le delegazioni, poteva spingersi più in là, incalzando Scoccimarro per ampliare il proprio raggio d'azione.

¹⁶ Sul comune retroterra tra diverse categorie di impiegati pubblici cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 374-375; Id., *Gli impiegati pubblici*, in *Impiegati*, a cura di G. Melis, Torino, Rosenberg & Sellier, 2004, pp. 55-56. Vedi anche M. Salvati, *Il regime e gli impiegati*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 13-15.

¹⁷ ACS, PCM, ACSF, t. VII, st. 7, f. 63, prima relazione sull'ufficio, 27 novembre 1944.

¹⁸ Cfr. A. Cifelli, *I prefetti della Liberazione*, Roma, SSAI, 2008, pp. 265-268.

Da Livorno, ad esempio, l'avvocato di religione ebraica Ugo Bassano, comunista e nominato esperto legale dal CLN provinciale poco dopo la liberazione del capoluogo, mise in risalto come avesse già costituito «una commissione istruttoria per i delitti fascisti ed una per gli illeciti arricchimenti presso il CLN»¹⁹. L'ordine, anticipato da una vistosa glossa sulla relazione, fu di «limitare il suo compito a raccogliere le denunce e trasmetterle agli alti commissariati competenti, poiché Ella venne nominato delegato soltanto per l'epurazione»²⁰. Al contrario, il delegato palermitano Giuseppe Di Chiara, comunista ed ex confinato, chiedeva «un esplicito chiarimento» per la gestione delle denunce «tendenti a promuovere l'azione penale per delitti commessi da fascisti, di natura politica o comunque rimasti impuniti per mene [sic] di gerarchi»²¹.

La differenza dei due atteggiamenti era certamente legata a dinamiche ambientali e alla personalità dei singoli delegati, ma anche al rapporto che questi stavano instaurando con l'organo romano. D'altronde Scoccimarro era il principale referente, formalmente il loro diretto superiore e il principale punto di raccordo con le altre istituzioni. L'alto commissario aggiunto, però, era entrato in conflitto con alcuni ministri del governo, per la richiesta di approfondire la politica sanzionatoria contro il fascismo. Questo scontro interno mise in bilico l'esecutivo. Pur avendo promosso il DLL 27 luglio 1944, n. 159 Bonomi non aveva mai espresso particolare apprezzamento per l'Alto commissariato, preferendo piuttosto che fossero le singole amministrazioni a punire autonomamente i propri impiegati²². Lo stesso Sforza, che aveva accettato al suo fianco Scoccimarro, dava l'idea di non gradire fino in fondo la sua autonomia. La tensione esplose con un'intervista rilasciata dal responsabile per l'epurazione al quotidiano socialista l'«Avanti!»²³. Il 26 novembre Bonomi presentò le dimissioni, ottenendo l'incarico per la forma-

¹⁹ ACS, PCM, ACSF, t. VII, st. 7, f. 42, prima relazione sull'ufficio, 17 gennaio 1945. Per approfondire la figura di Bassano mi permetto di rimandare a G. Brunetti, *Dio non paga il sabato. La defascistizzazione della provincia di Livorno (1943-1947)*, Pistoia, ISRPT, 2023.

²⁰ Ivi, risposta dell'Alto commissariato, 5 febbraio 1945.

²¹ Ivi, f. 55, prima relazione sull'ufficio, 1° febbraio 1945.

²² G. Focardi, *Il prefetto nella transizione istituzionale*, in *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, prefetture, autonomie locali*, a cura di M. De Nicolò, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 179-180. La cosa era nota anche agli Alleati, ACS, ACC, *Headquarters Allied Commission (10000)*, *Civil Affair (105)/816*, Defascim, italian, routine 07/1944-04/1946, note sul nuovo governo, 18 dicembre 1944.

²³ Cfr. L. D'Angelo, *I socialisti e la defascistizzazione mancata*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp. 44-45.

zione di un nuovo governo il 30. Il clima di collaborazione all'interno dei CLN si era rotto. L'Alto commissariato, nonostante una paventata soppressione, rimase in piedi coordinato direttamente dalla presidenza del Consiglio dei ministri, con la sostituzione di Scoccimarro con il compagno di partito Ruggero Grieco²⁴.

Ciò che accadeva in quei mesi a Roma arrivava ovattato alle orecchie dei delegati provinciali. Ovviamente si sapeva della «crisi ministeriale», ma il lavoro che era stato loro appena affidato dagli inviati di Scoccimarro o dai CLN appariva come più importante delle diatribe politiche. La strada era stata tracciata, anche se non troppo accuratamente, e l'imperativo era di entrare in azione. La richiesta popolare sembrava andare in questa direzione. Si stava ampliando lentamente la frattura tra volontà del centro e richieste della periferia, con il primo che sembrava già guardare verso il futuro assetto politico italiano, e la seconda che invece invocava risposte sempre più rapide ed immediate. A tenere insieme queste due visioni della realtà non c'erano però solamente i delegati, ma anche gli altri rappresentanti istituzionali del governo italiano, i CLN e gli Alleati.

4. *Conflitti*

In un incontro con i responsabili alleati del marzo 1945 vennero messe in luce «le differenze circa il controllo dei delegati» esistenti tra le zone di pertinenza del governo italiano e quelle degli angloamericani, soprattutto riguardo le loro nomine. In sostanza si chiedeva che le designazioni dei delegati nelle zone ancora occupate militarmente, nonostante la legislazione italiana, fossero stabilite dai governatori angloamericani. Il segretario generale dell'Alto commissariato cercò di convincere i due interlocutori stranieri di quanto fosse importante lasciare inalterato il meccanismo di nomina per l'Alto commissariato, perché «tali insediamenti [erano] stati fatti unicamente con l'idea di tenere il popolo quieto e non per intraprendere azioni di carattere esecutivo»²⁵. L'alto funzionario cercò di spiegare come il criterio con il quale erano stati nominati i delegati provinciali aveva seguito valutazioni di vario tipo, legate non solo all'umore popolare. Come

²⁴ Cfr. H. Woller, *I conti con il fascismo*, cit., pp. 260-286. Per comprendere pienamente questo passaggio risulta fondamentale capire anche il rapporto tra CLNAI e governo A.G. Ricci, *Verbalì del Consiglio dei ministri. Bonomi 12 dicembre 1944-21 giugno 1945*, vol. IV, Roma, PCM, 1995, pp. IX-XVI.

²⁵ ACS, PCM, ACSF, t. I, st. 10, verbale dell'incontro tra Boeri ed Upjohn, 2 marzo 1945.

ho ricordato, i delegati erano chiamati a collaborare con gli altri uffici statali, per cui era fondamentale, soprattutto a ridosso della Liberazione del Paese, non creare fratture nel fronte che avrebbe dovuto supportarli.

Tra questi c'erano senz'altro i prefetti di carriera, particolarmente gelosi delle proprie prerogative anche se consapevoli che i delegati costituivano uno sgravio di incombenze, ed i CLN, non sempre d'accordo con le scelte governative sulla defascistizzazione e con la linea politica moderata del governo nazionale. L'avvento dei delegati significava la comparsa di un nuovo potere che s'incuneava di fatto negli equilibri politici provinciali, allargando lo scontro latente tra conservazione e cambiamento. Questo generava una varietà di situazioni locali nelle quali le capacità dei singoli cambiavano molto le regole del gioco, influenzando rapporti, prerogative e prassi legate a doppio nodo con una normativa sull'epurazione in costante divenire. Capire chi dovesse, o potesse, decidere su cosa non era affatto semplice. In linea teorica la prerogativa degli italiani – del governo centrale, e non certo dei CLN – rispetto agli Alleati era stata fissata già da mesi al centro, e di conseguenza anche nelle province ancora controllate dall'ACC. In termini pratici, invece, era evidente quanto la sensibilità dei singoli attori impattasse fortemente sulla messa in pratica del lavoro epurativo.

Un esempio di questa resistenza in campo alleato è dato dall'atteggiamento dei governatori militari delle province di Ascoli, Macerata e Pescara, i quali sembrarono contrari all'estensione del DLL 27 luglio 1944, n. 159. All'Alto commissariato aggiunto per l'epurazione era stato segnalato, dal delegato per la provincia di Pescara, il diniego alla sospensione di un sindaco e di un direttore del consorzio agrario con la motivazione che «l'epurazione [...] è avocata ad una commissione nominata dal comando alleato»²⁶. Si trattava di province formalmente restituite agli italiani ad ottobre, per cui totalmente soggette alla legislazione nazionale. Le indagini del locale Regional Civil affair officer sulla veridicità di queste accuse non portarono a molto, obbligando l'Alto commissariato aggiunto a presentare una formale denuncia con allegato «un elenco delle commissioni di epurazione nominate non regolarmente dai signori governatori alleati»²⁷.

²⁶ ACS, ACC, *Headquarters Allied Commission (10000)*, *Civil Affair (105)/816*, Defascim org., Abruzzi-Marche 12-1944/03-1945, lettera intestata all'Alto commissariato aggiunto, s.d. ma gennaio 1945.

²⁷ Ivi, *Civil Affairs (105)/541*, General Order n. 35 11-1944/03-1945.

Frizioni di questo tipo non erano una prerogativa delle aree vicine alla linea del fronte, né tantomeno degli angloamericani. Alcune settimane dopo la formalizzazione dell'esistenza dei delegati il neoprefetto di Palermo Francesco Battiatì, ex capo della Divisione forze armate di polizia del ministero dell'Interno, decise di annullare la nomina del delegato dell'Alto commissariato sostenendo «di non aver ricevuto alcuna conferma ufficiale»²⁸. Per Battiatì spettava solo a lui – «previa consultazione del CLN» – proporre nomi al governo, controllando di fatto il meccanismo epurativo. Il motivo dell'opposizione, oltre che alla volontà di ribadire la propria centralità, era riconducibile alla natura fortemente partitica del delegato – un politico – che si era circondato di “compagni” per l'istruzione delle varie pratiche epurative²⁹.

Sulla carta la sinergia tra delegati e CLN doveva essere massima. Non solo si trattava di creature inedite e alternative per lo scenario provinciale, ma anche di poteri che fondavano tutta la propria ragion d'essere sull'antifascismo e la volontà di rinnovare concretamente la società italiana. Dal punto di vista legale questa connessione era stata messa in rilievo nella legge, con la possibilità per i CLN di intervenire sulla scelta di ogni delegato. Ed effettivamente furono maggioritari i casi in cui le due parti dialogarono fittamente e seppero lavorare insieme, spesso con profitto, nei mesi precedenti la liberazione di tutto il territorio italiano. Ma altrettanti scontri locali o partitici, spesso nati internamente ai CLN e alla collaborazione necessaria tra elementi antitetici nelle settimane immediatamente successive al passaggio del fronte bellico, influenzarono pesantemente il lavoro delle delegazioni. Ad esempio, il presidente della deputazione provinciale di Frosinone, che rappresentava il PCI nel locale CLN, comunicò informalmente le difficoltà nell'individuare un delegato dell'Alto commissariato che mettesse d'accordo tutti i partiti. Questa «stasi dei procedimenti di epurazione» creava, come scrisse a Scoccimarro, ostilità verso «il nostro partito [...] considerato il maggiore responsabile della mancata epurazione»³⁰. La situazione parve sbloccarsi con la scelta di Medoro Pallone, commerciante ex confinato e segretario della sezione comunista del comune di Sgurgola, considerato però dagli stessi compagni di partito privo «della necessaria istruzione in questioni legali». Il risultato fu che

²⁸ Cfr. L. Caminiti, *Prefetti e classe dirigente*, cit., pp. 106-108.

²⁹ ACS, PCM, ACSF, t. VII, st. 7, f. 55, richiesta di istruzioni, 24 gennaio 1945. La richiesta venne presentata non dal delegato ma dalla federazione del PCI, a dimostrazione della vischiosità tra i due uffici.

³⁰ Ivi, t. II, st. 3, lettera per Scoccimarro, 22 dicembre 1944.

Pallone si trovò al centro di una tempesta di critiche – fu definito «borsaro nero», «rivoluzionario anarchico», «negatore della patria e di dio» e «ras» – perlopiù riconducibili alla scarsa collaborazione interna al CLN provinciale e con gli altri partiti antifascisti³¹.

5. *Un epilogo*

L'insurrezione armata del 25 aprile 1945 e la fine della guerra resero fondamentale poter contare su uffici periferici governativi in grado di convogliare il «desiderio di vendetta» della popolazione³². Nell'Italia settentrionale, ancora soggetta ai governi militari alleati, le delegazioni vennero costituite a partire dalla fine di agosto, a cavallo della promulgazione del DLL 31 agosto 1945, n. 573³³. L'arrivo di Maurizio Parri al governo aveva generato un rinnovamento anche in seno all'Alto commissariato, con la nomina ad alto commissario di Pietro Nenni. Il leader socialista aveva deciso di eliminare quelli che definì «feudi di partito» dell'organo centrale, azzerando tutte le cariche politiche e affidandosi alla consulenza di tecnici. La strada tracciata da Nenni, d'accordo con Parri e tutti i segretari dei partiti politici antifascisti, era di rendere la defascistizzazione una questione sempre più interna alle singole amministrazioni, riducendo i tempi di realizzazione e puntando su una trasformazione di questo processo in senso tecnico. Ciò andava verso una sua graduale depoliticizzazione, favorevole più agli epurandi che agli epuratori. Non è un caso se la famosa legge per l'epurazione, che prese nome dal capo socialista, lasciò perplessi gran parte dei delegati³⁴. Il loro potere veniva fortemente limitato, finendo per essere pressoché eliminato con la soppressione dell'Alto commissariato nel febbraio 1946. Ma non per tutti.

³¹ Ivi, t. VII, st. 7, f. 33, proteste del CLN di Sora, 1° marzo 1945, e lettera contro il delegato (sd).

³² T. Rovatti, *Ansia di giustizia e desiderio di vendetta. Esperienze di punizione nell'Italia del centro-nord, 1945-1946*, in *Oltre il 1945. Violenza, conflitto sociale e ordine pubblico nel dopoguerra europeo*, a cura di E. Acciai – G. Panvini – C. Poesio – T. Rovatti, Roma, Viella, 2017, pp. 73 ss.

³³ Si trattava del primo decreto che istituzionalizzava le delegazioni, fino ad allora prive di una legge apposita, rendendole totalmente somiglianti all'Alto commissariato con una ripartizione interna tra epurazione, crimini fascisti e illeciti arricchimenti.

³⁴ DLL 9 novembre 1945, n. 702. Di questa tendenza alla “tecnicizzazione” si era reso conto anche M. Flores, *L'epurazione*, in *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica*, a cura di G. Quazza, Milano, Feltrinelli, 1977, p. 451.

Le delegazioni rimasero in piedi per altri due anni, fino alla primavera del 1948, come uffici periferici dello Stato chiamate a gestire le istruttorie sui patrimoni finanziari degli ex fascisti o delle loro famiglie³⁵. Continuarono a lavorare per rimpolpare le casse della neonata Repubblica anche dopo l'amnistia Togliatti, divenendo sempre più organismi dotati di una capacità d'azione e sguardo limitati. Ne sono conferma le relazioni periodiche che vennero realizzate per la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale continuò ad essere informata sull'attività dei delegati nella loro nuova veste di ragionieri e funzionari contabili. Quest'ultimi, indipendentemente da quanto tempo erano in carica, vennero selezionati per il nuovo compito in base all'esperienza maturata in funzioni simili, familiarità con la legislazione sanzionatoria e provenienza professionale.

A tale proposito merita di essere citata la lettera di commiato scritta per il delegato di Firenze, il magistrato Gabrielli, rimasto ininterrottamente in carica dal novembre 1944 al marzo del 1948. Ringraziandolo per il servizio nella delegazione, l'ultimo capo dell'Ufficio sanzioni contro il fascismo non poté fare a meno di ricordare «lo spirito di iniziativa dimostrato in numerosi frangenti, suppiendo in più di un caso alle lacune manifestatesi [...] sì da ottenere risultati più proficui e rilevanti». Il delegato aveva dato «anche prova di un grande senso di responsabilità, di equilibrio e di preveggenza» non comuni, elencando tutta una serie di caratteristiche e doti morali che ogni delegato, soprattutto in quest'ultima fase dell'esperienza, doveva possedere³⁶. A dimostrazione che non si trattava più di un potere politico, ma di un ruolo tecnico e amministrativo che non alterava gli equilibri della vita provinciale com'era stato inizialmente concepito, e come in tanti lo avevano interpretato.

³⁵ DLL 26 marzo 1946, n. 134 poi ribadito col DLCPS 13 settembre 1946, n. 118 il quale sottolineava l'autonomia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti il ministero delle Finanze e del Tesoro, di sopprimere le delegazioni o accorparle su base regionale.

³⁶ ACS, PCM, ACSF, t. VII, st. 7, f. 30, lettera di ringraziamento per Gabrielli, 25 marzo 1948.

ELENA VIGILANTE

Fascicoli e intercettazioni. I centri di controspionaggio nell'Italia del secondo dopoguerra

1. *I fascicoli, il Piano Solo e gli scandali finanziari*

L'attenzione verso le strutture di *intelligence* che operarono in Italia nel secondo dopoguerra ha riguardato, perlopiù, fatti ed eventi di eccezionale gravità nei quali i servizi furono implicati¹. Già a metà degli anni Sessanta, indagini interne, interrogazioni parlamentari e reportage giornalistici, seguiti poi da accertamenti giudiziari e da un'inchiesta parlamentare, portarono alla luce condotte illecite perpetrate dal SIFAR (Servizio informazioni forze armate), il servizio informativo italiano, responsabile della sicurezza, esterna e militare, attivo dal marzo 1949 al 30 giugno 1966². Secondo quanto emerso da un rapporto interno stilato da un militare del servizio, l'esigenza di procedere ad accertamenti sul funzionamento del SIFAR (soprattutto in merito alle attività condotte dall'ufficio deputato al controspionaggio e alla sicurezza interna) spinse Roberto Tremelloni, all'epoca ministro della Difesa, dal cui capo di stato maggiore l'*intelligence* italiana dipendeva, a disporre prima la sostituzione del capo servizio (al generale di brigata dei carabinieri Giovanni Allavena subentrò l'ammiraglio di divisione Eugenio Henke), poi il cambio di denominazione della struttura che, nel luglio 1966,

¹ In merito ai servizi segreti italiani nel secondo dopoguerra cfr. G. De Lutiis, *Storia dei servizi segreti in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991; M.G. Pasqualini, *Intelligence italiana dal 1949 al 1977*, s.l., Agenzia informazioni e sicurezza interna, 2011; A. Giannuli, *La strategia della tensione. Servizi segreti, partiti, golpe falliti, terrore fascista, politica internazionale: un bilancio definitivo*, Vignate, Ponte alle Grazie, 2023.

² In merito alla funzione di servizio informativo unico svolta dal SIFAR, sono molto interessanti le considerazioni espresse da Giovanna Tosatti sull'attività informativa svolta dalla Divisione affari riservati del Ministero dell'interno, soprattutto dalla fine degli anni Cinquanta, cfr. G. Tosatti, *Vita e opere di Federico Umberto D'Amato. I segreti della Repubblica*, in «Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni», 2, 2020, pp. 45-62; Ead., *Storia della polizia in Italia dal 1861 a oggi*, Bologna, il Mulino, 2024.

divenne SID (Servizio informazioni difesa)³. Quello che sarebbe avvenuto nei mesi successivi e, ancor più, le implicazioni del nuovo servizio nella strategia della tensione (accertate dalla Magistratura e dalle commissioni parlamentari di inchiesta) avrebbero lasciato trapelare, però, un quadro meno lineare (e ancora tutto da ricostruire), nel quale giocarono un ruolo importante le divisioni sulla nascita di nuovi governi di centrosinistra che investivano, a vari livelli, la politica italiana e statunitense nell'ambito della guerra fredda⁴.

A metà degli anni Sessanta, gli illeciti compiuti dal Servizio, oggetto, come detto, di indagini interne, si imposero all'attenzione dell'opinione pubblica a causa di una fuga di notizie, che diede luogo a nuovi accertamenti miranti ad individuare i responsabili della divulgazione delle informazioni⁵. Plichi di documenti, recapitati in forma anonima alle redazioni dei giornali, avrebbero alimentato inchieste della stampa su nuovi episodi eversivi dei quali il servizio e il Ministero della difesa furono chiamati a rispondere dinanzi al Parlamento. Pertanto, il SIFAR, il gruppo dirigente che ne era stato a capo e, *in ultimis*, alcuni uomini delle istituzioni furono oggetto di una campagna giornalistica che, originatasi nei primi mesi del 1967, finì con l'investire almeno tre ambiti diversi⁶. Inizialmente, a suscitare scalpore fu la notizia relativa ad indagini interne inerenti alla scomparsa di dossier dagli archivi del SIFAR, per la cui sparizione, tra l'altro, la procura della Corte d'appello di Roma avrebbe aperto, nella seconda quindicina di febbraio, un'indagine preliminare; successivamente, intanto che divenivano noti i nomi delle personalità "fasciolate" (tra le quali compariva finanche l'allora presidente della Repubblica,

³ Nel rapporto è specificato che il 12 giugno 1966 Henke sostituì Allavena e dal 1° luglio dello stesso anno il SIFAR divenne SID. Cfr. Archivio Centrale dello Stato (ACS), *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, 4: Documenti acquisiti presso l'archivio SISMI (1945-2008) / 6: Nuovi documenti consegnati dal SISMI e trasmessi alla Procura il 2.1.2008 (1950-2008) / 33: Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

⁴ Sulle divisioni interne agli Usa appare di grande interesse, per quanto datato, il volume R. Faenza, *Il malaffare: dall'America di Kennedy all'Italia, a Cuba, al Vietnam*, Milano, Mondadori, 1978. Sulla storia dei servizi segreti americani, si rimanda a M. Del Pero, *La Cia. Storia dei servizi segreti americani*, Firenze, Giunti, 2001; M.C. Douglas – A.J. Stockham, *The Federal Bureau of Investigation. History, powers and Controversies of the FBI*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2022.

⁵ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

⁶ Si consideri che sebbene non avessero suscitato clamore, già negli anni precedenti erano stati pubblicati articoli sul presunto golpe. Nell'agosto del 1964, il settimanale «L'Espresso» aveva scritto che la Democrazia cristiana aveva utilizzato lo spauracchio del golpe per indebolire la spinta riformista dei socialisti. Nel gennaio del 1965 sul «New York Times» era apparso un articolo sulle compromissioni dell'Arma dei carabinieri e della Presidenza del Consiglio.

Giuseppe Saragat) e la mole di dossier esistenti, la polemica pubblica si focalizzò sulla abitudine dell'*intelligence* di schedare i protagonisti della vita sindacale, politica, culturale ed ecclesiastica per finalità tutte da chiarire e che secondo taluni avrebbero riguardato la lotta politica interna alla DC⁷. Nella primavera, poi, in seguito a un'inchiesta del settimanale «L'Espresso», l'attenzione si sarebbe spostata su un tentativo di colpo di Stato posto in essere nell'estate del 1964, durante la crisi di Governo, ordito – si sostenne – dall'Arma dei carabinieri, dal SIFAR e dal presidente della Repubblica in carica, Antonio Segni; tra le responsabilità attribuite al SIFAR vi era quella di aver fornito ai carabinieri una lista con 731 nominativi da deportare nella base militare di Capo Marrargiu, in Sardegna⁸. Infine, nel gennaio 1968 la stampa si concentrò sull'arricchimento indebito di taluni funzionari dell'*intelligence* e su presunti finanziamenti illeciti erogati dal SIFAR a vantaggio di forze politiche e organizzazioni anticomuniste⁹. In particolare, nel mirino della stampa finì il colonnello Tagliamonte, nei primi anni Sessanta capo dell'ufficio amministrativo e responsabile delle spese riservate del Sifar¹⁰, il quale, chiamato

⁷ Il 4 febbraio Renzo Trionfera su «L'Europeo» accusò Gronchi di aver utilizzato il SIFAR per la lotta politica. In merito alla fascicolazione indiscriminata, il 28 febbraio il ministro della Difesa dinanzi al Senato dichiarò di aver impartito severe disposizioni affinché gli archivi non venissero più alimentati da materiale non strettamente connesso alla salvaguardia della sicurezza del Paese. Intanto nel dicembre del 1966, per far luce sulle questioni inerenti ai fascicoli, era stata istituita dal ministro della Difesa per volontà, però, del presidente del Consiglio (e fu questa ingerenza una circostanza non isolata che merita riflessione e approfondimento), una speciale commissione d'inchiesta interna affidata al generale di corpo d'armata più anziano, Aldo Beolchini cfr. ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

⁸ Sul dossieraggio e sul piano Solo cfr. V. Ilari, *Il generale col monocolo. Giovanni de Lorenzo (1907-1973)*, Ancona, Nuove ricerche, 1994; M. Franzinelli, *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il golpe del 1964*, Milano, Mondadori, 2014; M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione 1965-1974*, Roma-Bari, Laterza, 2015, pp. 18-24; T. Baris, *Andreotti. Una biografia politica. Dall'associazionismo cattolico al potere democristiano (1919-1969)*, Bologna, il Mulino, 2021; M. Segni, *Il colpo di Stato del 1964. La madre di tutte le fake news*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021; J. Lorenzini, *I colonnelli della Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2025.

⁹ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia di prevenzione, Piazza della Loggia (1974)*; 2: Documenti acquisiti nell'archivio SISMI in esecuzione della delega (1958-1972), segreteria anno 1968, oggetto: campagna contro le alte gerarchie militari, indagini di PG, s.d. Sui presunti finanziamenti illeciti erogati dal SIFAR cfr. A. Giacone, *Postilla al viaggio americano: la polemica sul Sifar*, in «QCR. Quaderni del circolo Rosselli», 4, 2018, pp. 89-97.

¹⁰ Per gli incarichi di Tagliamonte cfr. Archivio storico della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964*, Deposizione del tenente colonnello Giovanbattista Minerva; Deposizione Giovanni De Lorenzo, 28 aprile 1970. Sui giornali finì

a riferire, davanti alla Procura generale della Repubblica in merito agli ordini di pagamento erogati dal servizio e pubblicati dalla stampa, chiari che i fondi destinati alle operazioni di *intelligence* venivano amministrati «extra-norma» e che la documentazione relativa alla contabilità veniva distrutta periodicamente, previa redazione di un verbale del quale si dava nota al ministro¹¹.

Le inchieste disposte dal Dicastero della difesa per indagare sulla fascicolazione (Commissione Beolchini, gennaio-marzo 1967) e sul piano Solo (Commissione Lombardi, gennaio-luglio 1968) misero in rilievo, con ancora maggiore incisività, la condizione di grande autonomia (sia dal capo di stato maggiore della difesa sia dal ministro) nella quale aveva operato il servizio a partire dal 1956, e tesero, di conseguenza, ad attribuire la responsabilità delle «deviazioni» unicamente al gruppo dirigente che l'aveva diretto a partire da quella data¹². Certamente, l'affidabilità di queste indagini deve essere valutata tenendo conto sia delle comprensibili e prevedibili pressioni esercitate per escludere la politica in genere e alcuni ministri in particolare dallo scandalo, sia della conflittualità estrema che si registrava nelle forze armate.

Nella relazione Beolchini, il SIFAR veniva presentato come una sorta di “grande fratello” di fatto sotto il controllo del generale Giovanni De Lorenzo, il quale ne aveva condizionato le sorti già a partire dal suo insediamento al vertice della struttura (avvenuto nel dicembre del 1955) per poi determinarne un pericoloso avvicinamento all'Arma dei carabinieri:

anche il colonnello Renzo Rocca, ideatore e capo dell'ufficio Rei (Ricerche economiche e industriali), la cui posizione però sarebbe stata oggetto di maggiore attenzione successivamente e soprattutto in seguito alla sua morte avvenuta in circostanze considerate sospette. A Rocca sarebbe stato imputato di raccogliere illegalmente fondi, soprattutto provenienti da Confindustria, per l'arruolamento indebito di ex militari cfr. Archivio Flamigni, *Fondo Flamigni, Serie 11, Sottoserie 6, Sotto sottoserie 1*, ua 15, bozza della relazione di De Lutiis.

¹¹ In merito alla dichiarazione di Tagliamonte presso la Procura generale cfr. ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno*, 4; Documenti acquisiti presso l'archivio SISMI (1945-2008), 7: Nuovi documenti SISMI sul colonnello Lorenzo Rocca (1945-2008), 29; Atti preliminari di polizia giudiziaria, Procura generale appello, verbale di istruzione sommaria, 25 gennaio 1968.

¹² Archivio storico della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964*, Relazione della commissione di inchiesta presieduta dal generale CDA Aldo Beolchini, marzo 1967; Relazione della commissione di inchiesta presieduta dal generale CDA Luigi Lombardi, luglio 1968.

Tale stato di cose, creato poco alla volta dal 1956 ed affermatosi dal 1959 in poi, è continuato anche dopo il passaggio del Generale de Lorenzo al Comando Generale dei Carabinieri, in quanto è documentata la sua influenza diretta sui successori Generale VIGGIANI e Generale ALLAVENA; anzi il campo d'azione del gruppo di potere si era ampliato e rafforzato con la diretta partecipazione dell'Arma dei Carabinieri, docile e fedele strumento nelle abili mani del suo comandante¹³.

La premessa alle considerazioni conclusive della relazione Beolchini, all'epoca forse non pienamente colta, ma di non trascurabile valenza, precisava però che l'indagine era stata condotta esaminando l'attività del SIFAR esclusivamente «dal 1955 al giugno 1966», e che i tempi ristretti entro i quali l'inchiesta aveva dovuto svilupparsi avevano impedito di esaminare a fondo tutta l'attività svolta «sia pure nel solo ristretto ambito della sicurezza e della polizia militare»¹⁴. Il primo settennio di attività dell'amministrazione, dunque, non era stato oggetto di analisi; circostanza questa che impediva di avere un quadro di riferimento esaustivo da raffrontare ai cambiamenti intervenuti in seguito alla nomina di De Lorenzo a capo servizio. Di frequente, inoltre, il carattere di novità dei provvedimenti adottati dopo il 1960 veniva desunto dalla memoria personale degli ufficiali che avevano operato nella struttura, i quali, però, cambiando mansione a cadenza regolare (ciò accadeva soprattutto per i vertici degli uffici), potevano sminuire o ingigantire la natura innovativa di una determinata norma. Nemmeno oggi, per le modalità con le quali è avvenuto il versamento parziale delle carte dei servizi segreti, è possibile del resto tracciare un quadro esaustivo delle dinamiche di continuità e discontinuità che hanno contraddistinto l'organizzazione dello spionaggio e del controspionaggio in Italia. Per di più, ormai è appurato che l'accordo «Stay Behind» tra SIFAR e servizi americani fu firmato proprio nel 1956 (il 26 novembre). Pertanto, non è da escludere che determinate irregolarità potessero in qualche misura essere connesse al clima nel quale era maturata l'operazione Gladio¹⁵.

¹³ Relazione Beolchini, cit., p. 40

¹⁴ Ivi, p. 35.

¹⁵ Tra le fonti che lo attestano cfr. Archivio storico della Camera dei deputati, *Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*, Relazione sulla «Operazione Gladio», 4 marzo 1992, p. 1; ivi, Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, Relazione sull'inchiesta condotta sulle vicende connesse all'operazione Gladio.

2. L'organizzazione della macchina del controspionaggio

Il braccio operativo del SIFAR era costituito da una rete di centri di controspionaggio disseminati all'estero e nel territorio italiano¹⁶. Dalle carte si evince che almeno dal 1947, due anni prima, cioè, che il SIFAR fosse formalmente istituito, i centri all'estero erano già operativi¹⁷; mentre quelli presenti in Italia risultavano attivi già nel 1945. Si trattava, in effetti, di strutture preesistenti, ereditate dal servizio informativo militare in funzione in Italia, ben prima che si aprisse la stagione repubblicana¹⁸.

La rete presente all'estero sostanzialmente si componeva di uffici allocati presso le sedi diplomatiche, nei quali il personale, al pari di quanto avveniva nei centri dislocati nelle province italiane, sembrava provenire soprattutto dall'Arma dei carabinieri (che assieme all'esercito costituiva il principale bacino di militari assegnati al SIFAR)¹⁹. Anche l'affidamento a militari dell'Arma del controspionaggio (funzione deputata a garantire la sicurezza del Paese dalle ingerenze esterne e a salvaguardare la segretezza delle informazioni strategiche dalle operazioni di spionaggio messe in campo dalle altre *intelligence*) faceva parte di una tradizione che, in questo caso, affondava le proprie origini nell'organizzazione informativo-difensiva dello Stato unitario²⁰. All'estero, il controspionaggio non era l'unica funzione espletata dagli uffici informativi che si occupavano, in realtà, di compiti che andavano dal «collegamento» con i servizi di *intelligence* degli altri Paesi alle operazioni offensive, cioè di spionaggio²¹. La selezione degli uomini da assegnare agli uffici informativi presenti presso le ambasciate talvolta avveniva

¹⁶ Dall'analisi della documentazione consultata parrebbe che i centri che si trovavano in Italia dipendessero dall'ufficio D mentre quelli ubicati all'estero afferivano all'Ufficio R per l'attività spionistica e all'ufficio D per le operazioni di controspionaggio cfr. ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno*, 2: Documenti acquisiti nell'archivio del SISMI in esecuzione della delega (1955-2000), 3: Fiorani Giuseppe (1958-1969) / Colonnello dei CC in Spe Fiorani Giuseppe, 1969 apr. 24; Documenti acquisiti nell'archivio del SISMI in esecuzione della delega (1958-1972), 1: Documenti dal fascicolo 1956-1-M-302 "Collaborazione con uffici USA-SETAF-VR nel settore della sicurezza" (1958), 5: APPUNTO 1958 giu. 9.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ G. De Lutiis, *Storia dei servizi segreti in Italia*, cit., pp. 13-24.

¹⁹ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno*, 2: Documenti acquisiti nell'archivio del SISMI in esecuzione della delega (1955-2000), 5: Lettera, 1983 lug. 16; 3: Fiorani Giuseppe (1958-1969).

²⁰ Come si evince leggendo dal volume di G. De Lutiis, *Storia dei servizi segreti in Italia*, cit., pp. 3-37.

²¹ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno*, 2: Documenti acquisiti nell'ar-

coinvolgendo i diplomatici (o addirittura su loro indicazione) presso le cui strutture i militari avrebbero agito sotto copertura. Fu quanto avvenne, per esempio, nel 1959 per il funzionario da destinare all'Ambasciata italiana a Bonn per assicurare il «collegamento» con i servizi informativi tedeschi. In quell'occasione, infatti, la nomina fu sollecitata dall'ambasciatore stesso che aveva già avuto modo a Parigi di lavorare con quel militare²².

I comandanti dei centri di controspionaggio presenti sul territorio nazionale venivano scelti generalmente tra gli ufficiali superiori, quasi sempre maggiori o tenenti colonnelli dei carabinieri. Essi rivestivano una funzione delicatissima, occupandosi a largo raggio sia dell'attività contro-informativa, sia della salvaguardia della sicurezza interna in provincia²³. Spettava a queste figure (in costanti rapporti con l'ufficio D) selezionare e gestire le «fonti» (vale a dire gli informatori), disporre pedinamenti e intercettazioni, procedere alla «fascicolazione» delle personalità da sorvegliare. Inoltre, i comandanti erano coinvolti nelle interlocuzioni con i funzionari dei servizi stranieri²⁴.

Per le sue specificità, l'attività contro-informativa della capitale era gestita in maniera più articolata attraverso il Raggruppamento centri di controspionaggio di Roma, al quale facevano capo quattro centri di controspionaggio²⁵. Il Raggruppamento, inoltre, coordinava e dirigeva l'attività di tre centri di intercettazione costi-

chivio del SISMI in esecuzione della delega (1955-2000), 3: Fiorani Giuseppe (1958-1969), Colonnello dei CC in Spe Fiorani Giuseppe, lettera, 1959 ott. 10.

²² Ivi.

²³ Non è stato possibile reperire una pianta completa dei centri di controspionaggio presenti in Italia, con relativi comandanti. Pertanto, una prima mappatura è stata tracciata attraverso l'analisi della documentazione prodotta dai centri di controspionaggio presente in ACS, nel fondo *Raccolte speciali*. I centri di controspionaggio erano presenti di sicuro a Bari, Bologna, Bolzano, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Padova, Roma, Torino, Trento, Udine, Verona e Venezia. Tutti i funzionari dei quali è stato possibile comprendere la provenienza venivano dall'Arma dei carabinieri. Dagli organigrammi che con fatica si è riusciti a ricostruire, appartenevano al ruolo di maggiore dei carabinieri i comandanti dei centri di controspionaggio di Genova (1954; 1962), Napoli (1954; 1965), Verona (1958); a quello di tenente colonnello, i comandanti di Milano (1954), Padova (1964), Verona (1965).

²⁴ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell'Interno*, 2: Documenti acquisiti nell'archivio del SISMI in esecuzione della delega (1955-2000), 2 Sezione al maggiore dei carabinieri Luigi Margiotta, comandante centro c.s. VR, 1958 giu. 9.

²⁵ Il Raggruppamento, pur conservando invariata la struttura, fu declassato a centro di controspionaggio di Roma dal 10 dicembre 1956 al 10 febbraio 1962, quando riacquisì lo stato di raggruppamento cfr. *Relazione Beolchini*, p. 31. È doveroso sottolineare che nella scheda n. 2 allegata alla *Direttiva Renzi* è scritto che il Raggruppamento centri di controspionaggio di Roma

tuiti tra il 1956 e il 1958, essenzialmente con «materiale tecnico» in massima parte fornito da un organo alleato, la cui identità ancora oggi è coperta da segreto²⁶. Anche all'interno di queste strutture operavano soprattutto uomini del SIFAR provenienti dall'Arma dei carabinieri. Il primo a essere istituito era stato il centro di palazzo Baracchini (che si trovava addirittura nella sede del Ministero della difesa ed era ignoto persino ai responsabili dei quattro centri di controspionaggio della città capitolina), la cui attività, dagli obiettivi non esplicitati, era coordinata da un maggiore dei carabinieri, chiamato a eseguire intercettazioni ordinate direttamente dal capo servizio, o tutt'al più dal comandante del Raggruppamento. Nel 1958, poi, furono creati i centri Mamy (con «obiettivi di oltre cortina») e Daddy (per la sicurezza). Tuttavia, se il centro di palazzo Baracchini aveva la funzione di provvedere esclusivamente all'effettuazione delle intercettazioni e alla consegna delle relative bobine al Raggruppamento (circostanza che accresceva l'alone di mistero che lo circondava), i centri Mamy e Daddy avevano il compito di ascoltare le conversazioni e di darne nota agli uffici di controspionaggio competenti, attraverso un notiziario giornaliero²⁷.

L'oggetto effettivo delle intercettazioni, però, rimaneva segreto e sarebbe stato ignoto, in parte, anche ai militari che nel 1966 avrebbero sostituito il vecchio gruppo dirigente del SIFAR. Prima che il SIFAR divenisse SID, infatti, i centri di intercettazione sarebbero stati soppressi e strumentazione e archivio sarebbero stati trasferiti nella sede del Raggruppamento. Inoltre, tra il maggio e il giugno del 1966, Giovanni Allavena, poco prima di essere sollevato dall'incarico di capo servizio, avrebbe sottratto il «materiale di intercettazione» e avrebbe provveduto, come sarebbe emerso dalle testimonianze di alcuni militari, a far distruggere la documentazione frutto di intercettazioni e presente nei vari uffici²⁸. Secondo indiscrezioni pervenute agli uomini del SID, il materiale dato alle fiamme sarebbe stato soprattutto relativo all'OAS (Organisation armée secrète), l'organizzazione terroristica francese che aveva agito nell'ambito della guerra di Algeria²⁹. In me-

«fungeva da raccordo tra le strutture periferiche e lo Stato Maggiore della Difesa», cfr. *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2014*, p. 12.

²⁶ Nello stesso periodo, precisamente nel 1958, gli Affari riservati vennero rivoluzionati da Tambroni e fu istituito un centro di intercettazioni senza alcuna autorizzazione, fuori dal Viminale, finanziato dalla CIA cfr. G. Tosatti, *Storia della polizia in Italia dal 1861 a oggi*, cit.

²⁷ ACS, *Raccolte speciali*, *Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

²⁸ Ivi.

²⁹ È ancora da ricostruire quale fosse la dinamica che sottendeva al reperimento delle informazioni sull'OAS. In merito all'organizzazione però bisogna segnalare, come scrive Giovanna Tosatti nell'interessante articolo sulla figura di Federico Umberto D'Amato, che essa era atten-

rito alle misteriose intercettazioni di Palazzo Baracchini, però, le indagini svolte dai militari avrebbero rivelato che esse esulavano dal controspionaggio e riguardavano più in generale la sicurezza, intesa, come contestualmente stava avvenendo per la gestione dei fascicoli, in modo piuttosto “estensivo”, compiendo cioè un’intromissione invasiva e pericolosa nelle questioni di politica interna. Difatti, sarebbero state registrate le conversazioni tra il generale Viggiani e il conterraneo democristiano Emilio Colombo, all’epoca ministro del Tesoro. Inoltre – anche in questo caso, in conformità con quanto accadeva con i fascicoli – erano state poste sotto controllo eminenti figure della Chiesa e le intercettazioni avrebbero riguardato finanche conversazioni intrattenute da Paolo VI con l’arcivescovo ortodosso Atenagora I³⁰.

La questione delle intercettazioni, in realtà poneva anche il problema di quali fossero le autorizzazioni necessarie per poterle effettuare. Secondo i funzionari che si stavano allineando sulle posizioni di Henke, per il SIFAR sarebbero dovute valere le stesse regole in vigore per la polizia giudiziaria, ed era pertanto necessaria l’autorizzazione della Magistratura³¹.

Le difficoltà degli uomini di Henke a far luce sulla reale attività dei centri di intercettazione, per «l’atteggiamento ermetico» della gran parte dei militari che in essi avevano lavorato e le richieste pressanti di chiarimento che, allo stesso tempo, giungevano dai servizi alleati delineavano un quadro a tinte fosche, i cui tratti, ancora oggi, non appaiono chiaramente comprensibili. Inequivocabilmente, invece, emergevano lo scontro interno all’*intelligence* (le cui profonde ragioni però sono ancora da ricostruire) e il ruolo di pungolo svolto sul nuovo gruppo dirigente del SID da un servizio alleato, menzionato nelle carte e dall’identità ignota³². Le questioni principali, però, restano oscure e ruotano attorno ad alcuni imprescindibili interrogativi inerenti a quale fosse la reale partita che si stava giocando, a quali attori riguardasse (e se fosse realmente possibile ciò che le relazioni ministeriali affermavano circa l’estraneità dei ministri alle vicende del SIFAR). Inoltre, resta da capire quale fosse il coinvolgimento dei servizi alleati, i quali, per l’incapacità di fare chiarezza sulla documentazione sparita, mostravano una

zionata anche dalla polizia che portò a segno l’arresto di suoi diversi membri cfr. G. Tosatti, *Vita e opere di Federico Umberto D’Amato*, cit., pp. 49-56.

³⁰ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

³¹ Archivio storico della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare d’inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964*, Deposizione Fiorani.

³² ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

particolare debolezza che potrebbe essere ascrivibile sia a una minore capacità di influenza e vigilanza sul SIFAR rispetto a quanto sia stato scritto fino a ora, sia alla presenza al proprio interno di un universo altrettanto frammentato.

3. *La fascicolazione*

Nell'estate del 1966, al pari di quanto stava avvenendo per i dispositivi di registrazione e per le intercettazioni, fu riscontrata la scomparsa di alcuni fascicoli. Il nuovo capo di stato maggiore della difesa, Aldo Aloia (insediatosi nel febbraio del 1966, contestualmente alla nomina di Roberto Tremelloni a ministro e pochi mesi prima degli avvicendamenti che avrebbero riguardato il SIFAR), consapevole della presenza di un fascicolo nell'archivio del SIFAR a suo nome, chiese di poter visionare la propria scheda, constatandone la sparizione. Fu subito evidente che a mancare era anche il dossier relativo al generale di corpo d'Armata Guido Vedovato. A un primo controllo, poi, risultarono mancanti i fascicoli del colonnello Aldo Senatore, del presidente della Repubblica in carica, Giuseppe Saragat, dell'allora ministro della Difesa Roberto Tremelloni e del professore democristiano Giorgio La Pira, già sindaco di Firenze, padre costituente e più volte deputato³³. Consultati i registri emerse che a prendere – e a non restituire – i fascicoli, anche in questo caso erano stati il generale Allavena e gli uomini del suo entourage, che chiamati a risponderne fornirono versioni contraddittorie. Per questa ragione, il ministro della Difesa, a fine novembre, dispose un'indagine interna col fine specifico di «accertare le responsabilità circa la scomparsa dei fascicoli e di pratiche presso gli archivi dell'ufficio "D" e del Raggruppamento Centri C.S. di Roma» e la affidò ad Henke e al comandante della seconda divisione dei carabinieri "Podgora", Francesco Buccheri³⁴. Aveva inizio così, in maniera alquanto singolare, il primo grande scandalo che, nei mesi successivi, avrebbe travolto il SIFAR (e del quale abbiamo già fatto cenno all'inizio di questo articolo) per la ragione opposta, a causa cioè non della scomparsa dei fascicoli dall'Archivio, ma della fascicolazione disinvoltata alla quale il servizio si era dedicato. Altrettanto eloquenti appaiono le disposizioni che il capo servizio impartì a conclusione di

³³ In un secondo momento sarebbe stato appurato che all'appello mancavano anche altre pratiche e altri fascicoli.

³⁴ Relazione Beolchini, cit., p. 7.

queste prime indagini: al contrario di quanto sarebbe stato disposto in seguito, fu ordinata, infatti, la “ricostituzione” dei fascicoli, ritirando il carteggio presso i centri di controspionaggio interessati, e furono disposte norme più stringenti per la loro consultazione. I dossier, già da novembre custoditi in armadi dotati di lucchetto, da quel momento in poi sarebbero stati consultabili solo dagli ufficiali³⁵. Dall’indagine, infatti, era emerso che negli anni precedenti l’accesso ai fascicoli era stato piuttosto agevole (circostanza che anche la commissione Beolchini avrebbe confermato), in quanto chiunque operava nel SIFAR poteva consultarli, a nome dei capi ufficio, senza lasciar traccia del prelevamento³⁶.

Inizialmente, dunque, e mi pare che questo sia un aspetto fondamentale da sottolineare, per i militari non parve costituire motivo di scandalo la presenza di dossier afferenti alle alte cariche militari e politiche del Paese. E sebbene le dichiarazioni di Allavena – come quelle degli altri militari – appaiano spesso inattendibili, non sembra difficile da credere, raffrontandolo a quanto è emerso, ciò che egli dichiarò in merito dinanzi alla commissione parlamentare d’inchiesta istituita nel 1969 per indagare sulle schedature e sul piano Solo:

Nel 1961, mi pare o nel ’60 o nel 1959, non ricordo con precisione, da parte dell’ufficio D del SIFAR venne la disposizione affinché fossero impiantati fascicoli per ogni deputato e per ogni senatore. Questo fatto può certo stupire, ma a noi ufficiali dei carabinieri non sembrava abnorme, perché come loro sanno, in tutte le province le personalità più in vista hanno un loro fascicolo ed una loro scheda³⁷.

Ed in effetti, chiunque abbia confidenza con le informative stilate da polizia e carabinieri sulle personalità chiamate a svolgere incarichi pubblici, nei periodi precedenti, sa bene quanto la pratica della raccolta di quelli che oggi chiameremmo “dati sensibili” non avesse mai costituito un tabù, neppure per gli organi esecutivi di polizia civile o militare. E nonostante l’Italia dal 1945 si fosse andata

³⁵ ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi, Ministero dell’Interno, Piazza della Loggia (1974)*, Procedimento penale 91/1997 [1997-2008] / Attività di polizia giudiziaria della DCPP. Esecuzione di deleghe della Procura della Repubblica di Brescia [1998-2008], 6: Nuovi documenti consegnati dal SISMI e trasmessi alla Procura il 2.1.2008 (1950-2008) / 38: Fascicoli congelati dell’ex Sifar. Precedenti- Situazioni-Proposte, 1972 apr. 30.

³⁶ Relazione Beolchini, cit., p. 25.

³⁷ Archivio storico della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare d’inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964*, Deposizione Allavena, p. 19.

dotando di una struttura politico-istituzionale che la collocava tra le principali democrazie, permaneva nell'amministrazione la vecchia cultura, mentre l'apparato normativo a garanzia di questo nuovo assetto era ancora in costruzione³⁸.

D'altronde, l'iter di compilazione e di conservazione dei fascicoli all'interno del SIFAR avveniva seguendo una procedura chiara e, come abbiamo già documentato, in assenza di vincoli di particolare segretezza tra uffici. I dossier venivano confezionati dai centri di controspionaggio della provincia di provenienza del fascicolato e dall'Ufficio D. A seconda della categoria di appartenenza del titolare del dossier, i fascicoli venivano conservati dalla prima o dalla seconda sezione dell'Ufficio. Inoltre, copia dei fascicoli restava presso le sedi di controspionaggio che li avevano prodotti³⁹. Fondamentalmente, la prima sezione, spesso indicata nelle carte con la sigla SM (polizia militare e sicurezza), raccoglieva i fascicoli relativi a persone pericolose per la sicurezza dello Stato e a tutti coloro i quali, talvolta in virtù dell'incarico pubblico svolto, potessero entrare in contatto con elementi sospetti. Nell'archivio della seconda sezione (che si occupava di controspionaggio), invece, vi erano le rubriche delle spie accertate o sospette e di tutti coloro che a vario titolo potessero essere implicati in azioni di spionaggio o controspionaggio⁴⁰. Appare chiaro, dunque, che le prerogative della seconda sezione fossero naturalmente delimitate, mentre quelle della prima, per la natura preventiva dell'azione svolta, potessero facilmente e pericolosamente esondare⁴¹.

4. Conclusioni

Osservando le operazioni di infiltrazione condotte dai centri di controspionaggio del SIFAR tramite agenti fiduciari, se ne distinguono due principali cate-

³⁸ Basti pensare che il principio del controllo parlamentare sui servizi informativi in Italia sarebbe stato sancito solo dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, varata dopo un lungo dibattito parlamentare.

³⁹ ACS, *Raccolte speciali*, *Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

⁴⁰ La gestione di rubriche e fascicoli si evince incrociando le informazioni reperibili nella deposizione del tenente colonnello Amedeo Bianchi, 13 gennaio 1970, nella *Relazione Lombardi*, cit., pp. 22-34, nella *Relazione Beolchini*, cit., pp. 1-4 e nel documento ACS, *Raccolte speciali*, *Direttiva Renzi*, 33, Riassunto avvenimenti, 1966 giu. 1.

⁴¹ A tal proposito, bisogna ricordare che neppure la *Relazione Beolchini* reputò illecita la produzione di fascicoli relativi a personalità della vita pubblica, ma condannò la natura scandalistica delle notizie contenute nei fascicoli.

gorie: quelle finalizzate a individuare e neutralizzare azioni di spionaggio e quelle mirate alla salvaguardia della sicurezza interna; tuttavia, nel clima assai poco pacificato dell'Italia del dopoguerra, attraversata tra l'altro, come il resto dell'Occidente, dalla radicalizzazione crescente dello scontro politico e ideologico, la distinzione fra operazioni di *intelligence* non era sempre facilmente attuabile; né era sempre possibile mantenere rigidi confini tra l'attività difensiva (il controspionaggio in senso stretto) e quella offensiva (le operazioni di spionaggio). Così, in un Paese da sempre balzubiente rispetto al linguaggio democratico, impegnato attraverso accordi noti e ignoti alla salvaguardia del Patto atlantico, già nei primi anni Cinquanta informatori del SIFAR si infiltravano nelle «colonie» est-europee presenti in Italia e nelle sedi dei partiti di opposizione, *in primis* in quelle del Partito comunista e del Movimento sociale⁴². D'altronde, negli anni a venire, questo genere di operazioni, volte al controllo della vita politica, e concepite, almeno sul piano teorico, come strumento di tutela della sicurezza interna, sarebbe divenuto preponderante, come testimonia anche la questione della fascicolazione indiscriminata. Un altro particolare macroscopico che si evidenzia sin dalla nascita del SIFAR (e insito nella cultura amministrativa del controspionaggio in Italia) è la prevalenza di funzionari provenienti dal corpo dei carabinieri nelle attività contro-informative e di tutela della sicurezza interna. Come abbiamo documentato, infatti, a gestire l'ufficio D e i centri di controspionaggio erano essenzialmente uomini dell'Arma che, pertanto, erano portati a trasferire nell'attività informativa modi e mentalità del corpo di appartenenza, con cui avevano gioco forza una maggiore consuetudine. Non sarebbe stato, dunque, solo il passaggio di Giovanni De Lorenzo da capo del SIFAR (dicembre 1955-ottobre 1962) a comandante generale dell'Arma dei carabinieri (ottobre 1962-gennaio 1966) a sancire una connessione profonda tra l'organo informativo e l'organo esecutivo di polizia militare. Tuttavia, tale assetto, pur affondando le proprie origini nella tradizione dei servizi informativi dello Stato unitario, nell'Italia repubblicana avrebbe presto costituito un anacronismo dal quale emanciparsi (insieme al mancato controllo del Parlamento sull'attività informativa). Il percorso verso una gestione democratica dei servizi informativi si sarebbe rivelato, però, particolarmente tortuoso, scontrandosi, tra l'altro, con le dinamiche della Guerra fredda, nel corso della

⁴² ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, Ronga Pasquale Di Felice, 1962 nov. 15 (a seguire); per il controllo esercitato sull'MSI, ACS, *Raccolte speciali, Direttiva Renzi*, Scheda individuale Fabiano, 1967 nov. 9 (a seguire).

quale le *intelligence* occidentali si rivelarono, non raramente, pronte ad operare derogando ai principi democratici⁴³.

⁴³ D. Ganser, *Nato's Secret Armies. Operation Gladio and Terrorism in Western Europe*, Oxon-New York, Frank Cass, 2005.

JULIO PONCE ALBERCA

*La información y el control del orden público
en tiempos de tránsito político. España 1975-1980**

La herencia de la dictadura

Entender el comportamiento de las estructuras del Estado en materia de orden público durante la transición española exige explorar, siquiera brevemente, la evolución de las formas de control social durante la dictadura franquista. Aquel régimen, que perduró entre 1939 y 1975, tuvo una primera fase de intensa represión durante la posguerra, especialmente hasta 1943. Decenas de miles de personas esperaban en las cárceles su sentencia, que frecuentemente terminaba en penas de muerte y muchas veces en reclusiones de más de 10 años. Esta brutal represión es de sobra conocida, sin embargo no lo es tanto lo que ocurrió a partir de los años 50. Y, ciertamente, la situación a comienzos de esa década era sensiblemente distinta a la de 10 años antes. Si en 1941 la población reclusa superaba los 230.000 presos, en 1952 habían descendido de los 30.000 y seguiría descendiendo hasta 1975. En cuanto a la aplicación de penas de muerte, desde 1952 y hasta el final del régimen se produjeron 70 ejecuciones, mientras que son verdaderamente difíciles de calcular los miles de ejecuciones que se produjeron en los primeros años 40. Ciertamente, esas 70 ejecuciones no incluyen completamente todas las víctimas sentenciadas por la jurisdicción militar. Pero incluso multiplicando varias veces esa cifra, parece que resulta difícil de sostener que la represión se mantuvo en niveles constantes a lo largo de toda la dictadura franquista¹.

* Este trabajo ha sido realizado con el marco del proyecto I+D+i TRANSIPOL, *Policía y Democracia en la Transición Española*, PID2021-124945NB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/. Comienzo y fin del proyecto: 1 de septiembre de 2022 al 31 de agosto de 2026. Dirección: Diego Palacios Cerezales (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM).

¹ El número de presos ha sido obtenido de los anuarios del Instituto Nacional de Estadística (INE). Las ejecuciones en: A. Portal González, *Los muertos del régimen de Franco entre 1952 y 1975*, in «Aportes», 85(2), 2014, pp. 7-50.

Entender esta evolución no debe interpretarse como una dulcificación del régimen autocrático franquista que nunca dejó de ser una dictadura. Las cárceles, los malos tratos en comisaría y la aplicación de la pena capital siguieron vigentes. Sin embargo, todo ello registró una notable moderación por las circunstancias internas y externas del país. La España de los 50 había suscrito un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, había ingresado en la ONU y mantenía relaciones diplomáticas con países occidentales en un contexto de Guerra Fría donde estaba en alza el valor del anticomunismo. Para los 60, España atraía numerosos turistas, se desarrollaba económicamente y comenzó a dejar la guerra civil atrás celebrando la propaganda oficial los *25 Años de Paz* (1964). A esas alturas, la jurisdicción civil dejó de aplicar penas de muerte y la jurisdicción militar lo hacía de forma aislada y excepcional².

Pero aquella «paz» no era perfecta. Una sociedad en proceso de modernización y la aparición de nuevas generaciones demandaban un nuevo marco político, mayores libertades y derechos, además de la libre expresión del pluralismo. De hecho, en los años 60 crecieron las movilizaciones y las protestas, que se hicieron más intensas en la década siguiente y, por ello, el régimen franquista reaccionó con mayor dureza durante su último lustro de existencia. Pese a los *25 Años de Paz*, lo cierto es que la conflictividad social fue en ascenso como quedó de manifiesto en un libro publicado incluso bajo la dictadura franquista por Ruiz Ayúcar³. Que las cosas no eran tan idílicas como indicaba la propaganda oficial era algo que no admitía dudas, al igual que el carácter dictatorial del régimen. Las movilizaciones eran habitualmente tratadas como un problema de orden público y la policía fue enviada a tareas represivas cada vez más intensas. La prueba es que, mientras las penas de muerte descendieron, las muertes como consecuencia de enfrentamientos con las fuerzas del orden no hicieron otra cosa que crecer. Si durante toda la década de los 60 se produjeron 11 muertos como consecuencia de enfrentamientos con la policía, tan sólo entre 1970 y 1975 fueron 47, casi la mitad de ellos en el año 1975, el último año de la dictadura⁴. Todo ello era consecuencia de la restricción de libertades (derecho de huelga, reunión, manifestación y expresión) característica de una dictadura como la franquista y de una policía que aún recurría con frecuencia a las armas de fuego ante las manifestaciones o a los malos tratos en comisaría. Ante tal estado de cosas, un

² A. Portal González, *Los muertos del régimen*, cit., p. 45, gráfico 3.

³ A. Ruiz Ayúcar, *Crónica de ocho años agitados, 1963-1970*, Madrid, San Martín, 1974.

⁴ A. Portal González, *Los muertos del régimen*, cit., p. 47, gráfico 9.

ministro de la Gobernación (Tomás Garicano Goñi, 1969-1973) intentó mejorar la actuación de la policía para evitar víctimas.

El reto de reformar la policía

Con frecuencia se tiende a pensar que todo fue inmovilismo y represión policial durante la dictadura. En gran parte esto es cierto, pero oculta matices importantes como, por ejemplo, los ensayos de reforma del ministro Garicano para disminuir el número de víctimas en los numerosos enfrentamientos con las fuerzas de policía. Y lo intentó en tres sentidos: reformando la ley de Orden Público, dotando de mejor información a la policía para focalizar las actuaciones en individuos determinados y abandonar las redadas generales, y habilitando más plazas de policías pertrechados con medios antidisturbios eficaces⁵. Garicano comprendía que no tenía sentido seguir políticas de mano dura que lo único que hacían eran desprestigiar al régimen ante sectores que, incluso, lo habían apoyado hasta ese momento. Su éxito, no obstante, fue relativo. El número de muertes aumentó a partir de 1969 con cinco víctimas, pero jamás fueron más de siete mientras él fue ministro; sin embargo, en el año 1975 hubo una veintena. Resultaba evidente que no era aconsejable generar más víctimas mortales en un contexto de crecientes movilizaciones. El uso de las armas de fuego debía sustituirse por escudos de protección, cañones de agua, bolas de goma y otro tipo de medidas disuasorias, pero no mortales. Por sus propuestas recibió críticas de parte de la policía e, incluso, dentro del propio gobierno, lo que le hizo renunciar al cargo en 1973.

Para sus adversarios, sostener una política «blanda» era un error porque alimentaba a la oposición antifranquista, cada vez más abierta y audaz. Sin embargo, él creía que responder a manifestaciones de estudiantes con armas de fuego no traería más que problemas y desafecciones contra un régimen que resultaba incapaz de mantener el orden público sin adoptar medidas extremas. Hasta el propio Franco, durante un Consejo de Ministros en el que Garicano fue duramente atacado por compañeros de gabinete, le dio cierto apoyo al admitir que había que tener prudencia con el uso de armas de fuego⁶. Pese a la marcha

⁵ D. Palacios Cerezales, *Un blando en Gobernación: las políticas de orden público de Tomás Garicano Goñi*, in «Memoria y Civilización», 26(2), 2023, pp. 134-136.

⁶ D. Palacios Cerezales, *Un blando en Gobernación*, cit., p. 146.

del ministro Garicano, la policía comenzó a utilizar el material antidisturbios y quedaron organizadas las Compañías de Reserva General de la Policía Armada. También mejoraron los sistemas de información e inteligencia, además de la puerta en marcha del Servicio Central de Documentación (SECED) en enero de 1972. La dictadura estaba adoptando otros modos y otras formas, aunque la percepción que se tenía de ella fue empeorando en un contexto de conflictividad. La simple imagen de un policía simbolizaba la peor represión, incluso vestido de antidisturbios. Aunque las medidas de modernización de las fuerzas del orden estuvieran copiadas de otros modelos europeos, la dictadura se encontraba en un estado de descrédito irreversible para significados sectores de la población, especialmente los jóvenes.

Esa situación afectó también a una figura que era el máximo representante del Estado central en el territorio. Nos referimos a los gobernadores civiles, uno por cada una de las 50 provincias españolas. Ellos eran también responsables del orden público y tuvieron que enfrentarse a problemas crecientes durante los cinco últimos años del régimen. El número de nombramientos de gobernadores creció hasta alcanzar un máximo en 1974, reflejo de la inestabilidad en la que se debatía el país⁷. A las huelgas y manifestaciones a las que debían hacer frente se sumaba la incertidumbre por el futuro. La tarea de ser gobernador civil se había complicado mucho. Debían ser los representantes de un gobierno dirigido, en última instancia, por un jefe del Estado (Francisco Franco) claramente enfermo y próximo a su muerte. Por otra parte, tenían que mantener el orden público en sus provincias y canalizar las demandas de éstas en un contexto de crisis económica. El posible éxito de sus actuaciones estaba más que comprometido, desconociendo si podrían mantener el cargo más allá de la muerte del dictador. La reforma política que se iniciaría en 1976 confirmó sus temores.

La reforma política: del centro a la periferia

En noviembre de 1975 falleció Francisco Franco y el rey Juan Carlos I decidió mantener al mismo presidente (Carlos Arias Navarro) aunque rodeado de una serie de ministros reformistas a instancias del propio monarca. Esto hubiera sido impensable en un monarca constitucional, pero recordemos que Juan Carlos I tenía en

⁷ Nombramientos extraídos del Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE).

aquellos momentos los mismos poderes que Franco como jefe del Estado. Todos eran conscientes, en mayor o menor grado, de que había que acometer reformas porque nadie estaba en condiciones de sostener el sistema franquista sin Franco.

El proyecto de reforma más importante y completo que se puso encima de la mesa ya en enero de 1976 fue el elaborado por el ministro Manuel Fraga, el cual terminó haciendo suyo -no sin reticencias- el presidente Arias. Sin embargo, a Arias le faltaba liderazgo y capacidad para mantener un gobierno cohesionado que remase en una sola dirección. Ni todos los ministros estaban de acuerdo con aquel proyecto democratizador, ni él tenía suficiente empuje para salvar los obstáculos derivados de la oposición y de sus propias filas. Eso sí, nombró entre enero y junio de 1976 a 27 gobernadores -más de la mitad de las provincias- para hacer posible que su reforma llegase a todo el territorio. En su inmensa mayoría eran hombres formados en el Derecho, habían colaborado con el régimen franquista y un buen número eran funcionarios. Sin embargo, no todos estaban encuadrados en el *Movimiento*, la organización política única durante la dictadura. Es significativo que 13 de ellos (casi la mitad de los nombrados) sólo desempeñaron el cargo de gobernador civil en esta ocasión, lo cual da idea del sensible nivel de renovación entre las filas de este personal político.

Todo ello da idea de la importancia concedida a los gobernadores, figuras clave para propagar los principios de la reforma y conseguir que ésta fuese llevada hacia delante con éxito. Una transición política no podía hacerse sólo en Madrid y era preciso contar con la colaboración de los gobernadores para mantener el orden público, tener información local y aprovechar todo tipo de mecanismos para promover la democratización. Adolfo Suárez también fue consciente de esto porque entre julio (su llegada a la Presidencia del Gobierno) hasta diciembre de 1976 (aprobación de la Ley para la Reforma Política en referéndum) designó a casi 30 gobernadores, buena parte en el mes de agosto, unas semanas después de alcanzar el poder. Tenían unos rasgos parecidos a los gobernadores nombrados por Arias, si acaso con un perfil algo más técnico; la mitad de ellos eran de nuevo ingreso y sólo desempeñarían el cargo de gobernador en una ocasión. De hecho, Suárez reemplazó a siete de los gobernadores nombrados por Arias, pero no tuvo problema en confiar en los 12 restantes. Sabía que podría contar con ellos para llevar a cabo su reforma, más avanzada y audaz que la propuesta de Arias-Fraga.

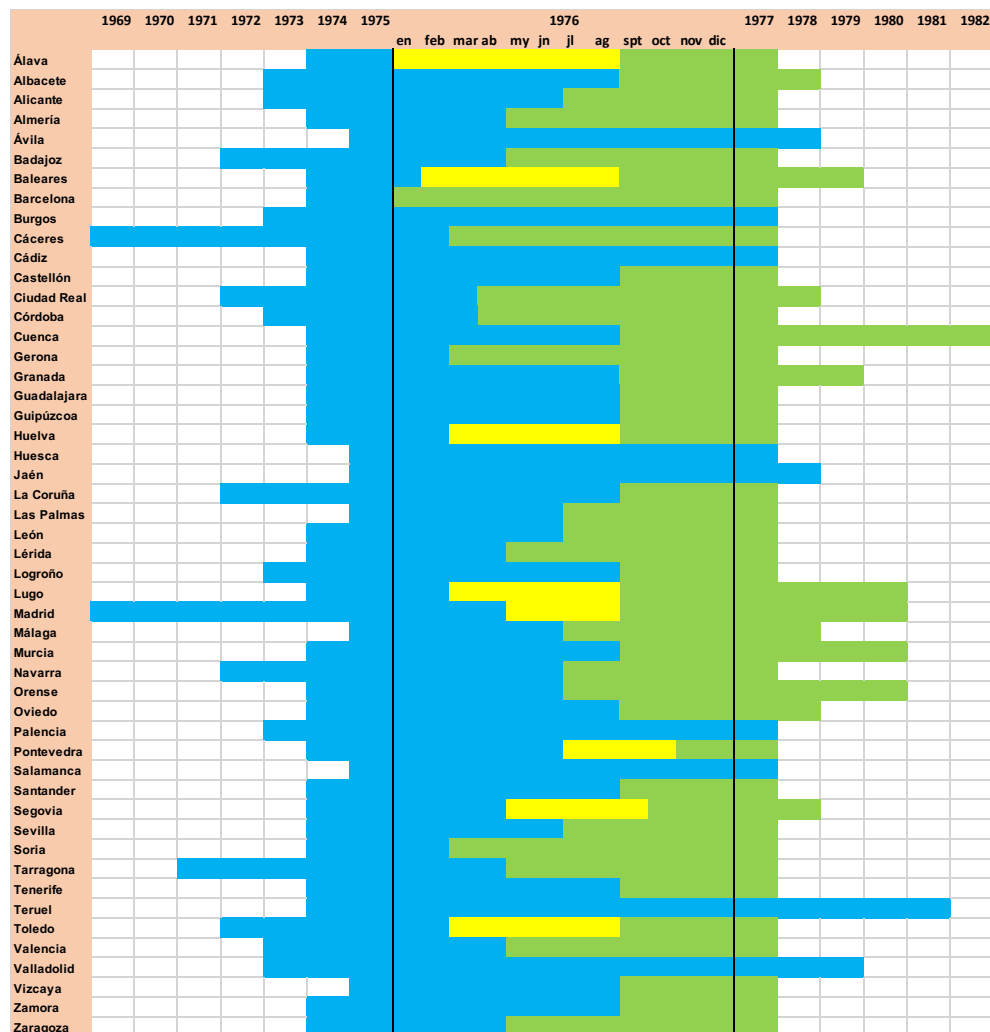
El cuadro número 1 refleja bien el tipo de gobernadores que tuvo España a lo largo de 1976. En color azul aparecen los períodos de mandato de gobernadores nombrados en los últimos años del régimen franquista. En color verde los ya nombrados después de la muerte de Franco y en color amarillo aparecen los

gobernadores designados en 1976 que concluyeron su mandato dentro de ese mismo año (hubo provincias que recibieron más de un gobernador en el mismo año). Como puede comprobarse, la reforma se llevó a cabo con gobernadores nombrados durante la dictadura, bajo la presidencia de Carlos Arias y bajo el primer gobierno de Adolfo Suárez. Entre los que llegaron hasta diciembre de 1976, se observa que nueve procedían de la dictadura, 12 de la presidencia de Arias Navarro, mientras los 29 restantes fueron nombrados por Suárez. Ello demuestra que el cambio político fue llevado a cabo por personal heredado de la dictadura junto con otras figuras relativamente más «nuevas». Eso sí, con independencia de su procedencia anterior, todos siguieron las consignas reformistas del presidente Suárez.

En aquel proceso de tránsito político resultaba imprescindible contar con información y con la prudente actuación de los gobernadores que debían ir dosificando el nuevo aire de libertades con el mantenimiento del orden público. Una tarea nada fácil pues las huelgas y las movilizaciones socio-políticas eran continuas, especialmente durante la primera mitad de 1976. Además, los gobernadores debían evitar dimisiones masivas en los ayuntamientos, pues los alcaldes y concejales -heredados del régimen anterior- no encontraban precisamente incentivos para seguir al frente de sus cargos. Las presiones venían de todas partes: sindicatos y partidos (aún ilegales), y asociaciones de vecinos. Era preciso conjugar firmeza y tolerancia con las protestas, mientras intentaban que las corporaciones locales no salieran en desbandada, a la vez que tenían que desenvolverse en un escenario de incertidumbres ante las reformas proyectadas primero por Fraga y, luego, por Suárez. No todos tenían el temple suficiente en aquellas circunstancias. La simple lectura de la prensa de la época muestra la gravedad de la situación: paro en Hunosa, manifestaciones pro-amnistía en Asturias, paro en Siemens, encierro de los trabajadores de la empresa Salvat en Pamplona, paros en la construcción naval de Vigo, etc⁸. Todo ello sólo en un día de enero. Al mes siguiente se produjeron encierros de estudiantes en las universidades de Oviedo y Santiago, además de producirse paros entre los maestros de la Enseñanza General Básica (EGB) que reclamaban mejores salarios y la desaparición del Servicio Español de Magisterio (SEM) de inspiración falangista. Hasta el jefe del SEM en

⁸ «ABC», 18 enero 1976, p. 13.

Cuadro número 1. Períodos de mandato de los gobernadores en el cargo en 1976.



Fuente: BOE (elaboración propia).

Nota: nombramientos del presidente Arias (enero-junio 1976); nombramientos del presidente Suárez (julio-diciembre 1976).

Álava, cansado de aguantar protestas, presentó su dimisión al gobernador civil Rafael Landín (que tampoco duraría mucho en el cargo)⁹.

En el verano, cuando se produjo el cambio de gobierno, aún seguía la presión sindical: huelga de transportes en Valencia, conflictos en la construcción en Cádiz, el gobernador de Sevilla se reunió con el jurado de la empresa Giralt Laporta para intentar mediar en un conflicto más por enésima vez, los huelguistas del Hiper-Málaga se entrevistaron con el gobernador Enrique Riverola para exponerle sus reclamaciones, asambleas de parados en el Seminario de Pamplona, juicios sobre trabajadores despedidos, etc¹⁰. Todo esto se les venía encima a gobernadores que casi acababan de aterrizar en la provincia y a los que se les pidió la dimisión a las primeras de cambio como le ocurrió al de Orense. Las presiones sobre el de La Coruña terminaron con su cese¹¹. Por otra parte, sería imposible hacer una relación aquí de las corporaciones que intentaron dimitir; baste señalar los casos de Leganés, Alcalá de Henares, Vélez-Rubio, La Línea (donde hasta seis concejales pidieron la dimisión de su alcalde) o la espantada de ayuntamientos en Guipúzcoa¹².

Por si todo ello no fuera suficiente, el país se enfrentó al problema del terrorismo, al igual que otros países europeos durante aquellos años, aunque con características propias. La banda terrorista ETA, entre otros grupos, llenó de sangre tanto la transición como el proceso de consolidación democrática en España. Hasta los gobiernos civiles fueron objetos de ataques; el terrorismo asesinó a policías, militares, guardias civiles y ciudadanos en general. Sólo en 1976 produjeron una veintena de víctimas; en 1978 pasaron de 90 y, en 1980, superaron el centenar de asesinados¹³. Si no se produjeron más fue por la cantidad de atentados que se frustraron gracias a la información y a la intervención de las fuerzas del orden.

No es de extrañar que hubiera descontento entre sectores de la policía y militares ante todo lo que estaba ocurriendo, pero el gobierno supo mantener un umbral de orden suficiente mientras la reforma democrática avanzaba. En ese sentido, las reuniones del presidente Suárez y del ministro del Interior (Rodolfo Martín Villa) eran frecuentes, con tal de mantener la cohesión y la unidad de criterio. Además, a los gobernadores se les reforzaron sus competencias en materia de orden público.

⁹ «ABC», 8 febrero 1976, p. 21.

¹⁰ «ABC», 12 junio 1976, p. 11 y 5 agosto 1976, p. 10.

¹¹ «ABC», 29 de agosto de 1976, p. 9.

¹² «ABC», 3 diciembre 1976, p. 12, 9 octubre 1976, p. 29 y 16 septiembre 1976, p. 11.

¹³ Datos extraídos de: Equipo «D», *La década del terror, 1973-1983*, Madrid, Dyrsa, 1984.

En el caso de Madrid, al gobernador se le transfirieron las competencias de orden público en septiembre de 1976 pues, hasta la fecha y como excepción de la capital, la encargada había sido directamente la Jefatura Superior de Policía. Era una forma de controlar mejor las manifestaciones desde una instancia “política” para poder modular el grado de tolerancia. Precisamente ya finales de junio de 1976 se produjo la primera manifestación autorizada en el centro de Madrid, entre otras capitales, de la que se hizo eco la revista *Cambio 16*¹⁴. Los gobernadores garantizaban al gobierno el control de la situación, pese a todos los problemas y la sangre derramada. Las tensiones no faltaron, pero el gobierno mantuvo la disciplina tanto de la policía como de las Fuerzas Armadas, sirviendo al orden interior imprescindible dentro de un proceso de democratización.

El éxito final del cambio político no debe hacernos olvidar las enormes dificultades del momento. Los gobernadores no siempre pudieron soportar las tensiones. Desde la izquierda se pedía con frecuencia la dimisión de los gobernadores y los de Vizcaya y Guipúzcoa terminaron por presentar sus renunciass¹⁵. Era una estrategia lógica por parte de la oposición al gobierno porque los gobernadores eran piezas esenciales. Por ellos pasaba toda la información de la provincia, siendo los encargados de adoptar las medidas más adecuadas en cada momento siguiendo las directrices de Madrid. De los gobernadores nombrados en 1976, muchos dejaron sus cargos al año siguiente y tan solo cuatro llegarían hasta 1980 y uno a 1982. Ciertamente, no todos abandonaron su carrera política. La mitad de ellos fueron trasladados a otros gobiernos civiles o fueron promocionados (director general de Seguridad, ingreso en el partido de Suárez, se presentaron a las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 como diputados o senadores, etc). Esa era la recompensa por haber sido los ojos y los oídos del gobierno en las provincias. No en vano, los gobernadores jugaron un papel importante en el triunfo del referéndum de la Ley para la Reforma Política (diciembre de 1976) y en la preparación de las primeras elecciones democráticas (junio de 1977).

¹⁴ «Cambio 16», número 239, 5 julio 1976, pp. 8-11.

¹⁵ «Mundo Obrero», 16 junio 1976, p. 10; «Combate: órgano de la Liga Comunista», 9 marzo 1977, p. 2; la dimisión de José Antonio Zarzalejos (gobernador en Vizcaya) en «Pueblo», 19 enero 1977.

Información y vigilancia para mantener la estabilidad

Una rica información para la formación de inteligencia resultaba esencial para un gobierno empeñado en iniciar un proceso democrático. Dos eran los frentes de riesgo para la estabilidad: por una parte, el empuje de unas izquierdas aún semiclandestinas en 1976; de otra, los sectores de la extrema derecha que consideraban la democracia una traición al legado de Franco (y aquí se incluían sectores de las fuerzas de seguridad y del ejército). Por tanto, una información fiable resultaba esencial para controlar a las izquierdas, atajar cualquier intento de involución y garantizar que la orientación del voto de la ciudadanía iba en la dirección adecuada.

Sin embargo, durante bastante tiempo los servicios de información arrastraron muchos rasgos de la pasada dictadura. De entre ellos podemos señalar tres: la intensa presencia de militares, la dedicación preferente a asuntos del interior del país y la pluralidad de los servicios: Dirección General de la Policía, Servicio de Información de la Guardia Civil, Alto Estado Mayor (Tercera Sección), Servicios de Información de los tres Ejércitos (segundas secciones en los cuarteles generales), etc. Sólo en 1972 se constituyó el primer servicio integrado: el ya citado SECED¹⁶. Con todo, la información seguía sin estar centralizada para generar inteligencia y se utilizaba con finalidades todavía escasamente democráticas. En el verano de 1977 se publicó que el presidente Arias pinchó los teléfonos incluso de algunos de los propios ministros de su gabinete en los cuales no confiaba¹⁷.

El presidente Suárez no dudó tampoco en utilizar los múltiples cauces de recopilación de información, pero con mayor sofisticación y eficacia dentro del objetivo de la transición política. De hecho, tuvo muy en cuenta la inteligencia suministrada por los *Boletines de Información* elaborados por el SECED que circularon entre ministros, gobernadores civiles y otras autoridades, además del presidente y el rey. Aquellos *Boletines* no sólo contenían análisis de situación y propuestas de actuación -elementos básicos en la inteligencia- sino que también ponían de manifiesto sus estrategias de acción, sobre todo el grado de infiltración en los partidos y sindicatos de la oposición. Todo ello resultaba muy útil para

¹⁶ A.M. Díaz Fernández, *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 496-497.

¹⁷ «El Correo Gallego», 6 julio 2007, <https://www.elcorreogallego.es/hemeroteca/telefonos-pinchados-transicion-DNCG185226>.

aquel gobierno que iniciaba un proceso democratizador, aunque con métodos que eran más propios de la dictadura anterior que de la futura democracia a la que se aspiraba. Y, como consecuencia, no resultaría del todo extraño que algunos métodos continuaran en el futuro, siendo calificados de «escuchas ilegales»¹⁸.

La divisoria entre la defensa del Estado y el respeto a los derechos siempre es controvertida y, más aún, en un período de tránsito político entre una dictadura y un nuevo régimen democrático. Los funcionarios y un buen número de autoridades habían colaborado con el régimen franquista dejando una huella que duraría años aún. Valga referir que el Ministerio de Información y Turismo (su propio nombre ya dice mucho) mantenía un denominado *gabinete de enlace* que recopiló mucha información. No era estrictamente inteligencia elaborada por los servicios secretos, pero sí resultaba de utilidad pues contenía informes sobre asociaciones políticas, relaciones internacionales, comunismo, orden público, la Iglesia en España, etc, además de expedientes sobre personalidades¹⁹.

También los gobernadores civiles recopilaron, dispensaron y utilizaron información reservada para facilitar el cambio democrático. A las alturas de 1976, la práctica totalidad de ellos eran conservadores o claramente nostálgicos del franquismo, pero entendían la imposibilidad de mantener el pasado en el porvenir. En otras palabras: no se podía perpetuar el franquismo sin Franco y, por tanto, había que aceptar las inevitables reformas. Tanto el rey como el gobierno Suárez concedieron gran importancia a estas figuras de conexión con las provincias y las reuniones con ellos fueron bastante frecuentes. Además, es preciso añadir que la actividad de los servicios secretos sobre la transición española no se limitó al SECED; también otros servicios estuvieron muy atentos a lo que ocurría en un país importante desde el punto de vista geoestratégico. Así, los servicios diplomáticos y secretos estadounidenses mantuvieron una estrecha mirada sobre la evolución del país, al tiempo que aportaban apoyo a las opciones más adecuadas en cada momento²⁰.

Un buen ejemplo del papel desempeñado por los gobiernos civiles durante el cambio político y la consolidación democrática en España la ha ofrecido Moreno

¹⁸ E. Villar, *Los espías de Suárez*, Barcelona, Espasa, 2016, pp. 26-27 (infiltración en el partido comunista); p. 67 (investigación sobre actividades clandestinas).

¹⁹ Archivo General de la Administración (AGA), *Ministerio de Información y Turismo*, (03) 107.001, Dosieres personales; (03) 107.002, Dosieres referidos a temas.

²⁰ Baste citar una reciente obra basada en los cables de la embajada de los Estados Unidos: J. Urdániz Ganuza, *La transición según los espías*, Madrid, Foca, 2022.

Sáez a través de su estudio del caso de Alicante. Sin duda, convendría ampliar este modelo de estudio porque es muy probable que se verifique en, al menos, la mayor parte de las restantes provincias, con sus debidas variantes locales. La panorámica que nos muestra Moreno es la de un Gobierno Civil claramente volcado a seguir las directrices del gobierno central para conseguir sus objetivos. El Gobierno Civil de Alicante hizo todo lo posible para que el referéndum de la Ley para la Reforma Política (15 de diciembre de 1976) saliera hacia delante con pleno éxito de Suárez. La oposición -socialista y comunista- propugnó la abstención y el gobernador no dudó en efectuar «muchas prohibiciones de actos, detenciones y retenciones de quienes hacían propaganda por la abstención»²¹. Y aquel no sería el último acto de servicio para la estabilidad: en las primeras elecciones democráticas (junio de 1977) sirvieron a los intereses de la *Unión del Centro Democrático* (UCD), el partido creado por el presidente Adolfo Suárez. Más allá, en fechas posteriores tampoco dudaron en servir al gobierno informándole acerca de la situación de la provincia, la correlación de fuerzas políticas, o de la percepción de la moción de censura que se presentó contra el gobierno Suárez (1980) por parte del principal partido de la oposición (por entonces, el Partido Socialista Obrero Español, PSOE).

Breve conclusión

Cualquier Estado que se precie de serlo conoce perfectamente el valor de la información y de la inteligencia para defenderse de las potenciales amenazas que lo pongan en riesgo. Eso conlleva una profesionalización de este tipo de servicios que, habitualmente, se encuentra en manos del gobierno de turno. Los gobiernos españoles, al igual que antes de la desaparición de la dictadura franquista, hicieron un uso cada vez más sofisticado de este recurso. Especialmente, el gobierno de Adolfo Suárez pudo alcanzar sus objetivos gracias a la información de la que disponía. La democratización de España fue un éxito, pero hoy sabemos, años más tarde, que aquel progreso también encerró sus costes.

²¹ F. Moreno Sáez, *La transición en Alicante, vista desde el Gobierno Civil (1973-1977)*, in «Calendura. Revista anual de Historia Contemporánea», 3, 2000, pp. 71-130, la cita en p. 119.

Conclusioni

Marco Meriggi

Cittadinanza versus sudditanza; ovvero, nel primo caso, emersione di un orizzonte di diritti per i nuovi soggetti individuali scaturiti dall'evanescenza dell'antico regime. Tra questi – centrale e fondante – quello di rapportarsi a un pubblico potere esercitato in modo trasparente, speculare alla cancellazione degli Arcana imperii che da tempo immemorabile regolavano le relazioni tra il mondo dei potenti e quello di coloro che non lo erano; tra dominanti e dominati. Per dirla con Norberto Bobbio, “ il governo del potere pubblico in pubblico”, ovvero il riconoscimento del diritto, da parte della popolazione, di fruire della piena consapevolezza degli affari di stato (Fioravanti); al punto tale da divenire anch'essa collettivamente dominante grazie al godimento di quel diritto.

La parabola disegnata dai saggi che compongono questa silloge prende le mosse, implicitamente, da questo assunto. Ma man mano che si innalza, essa viene evidenziando scostamenti, scarti, ambivalenze rispetto ai presupposti ideali. E, talvolta- a seconda delle epoche e dei contesti – conosce radicali inversioni di tendenza, sino al punto di rendersi testimone di una vera e propria metamorfosi dell'utopia rousseauiana della pubblicità – ovvero della democrazia – nella distopia di una segretezza che è sinonimo di arbitrio, oppressione, soffocamento della libertà. Dietro la figura della cittadinanza ricompare surrettiziamente quella della sudditanza.

Per un verso, infatti, è la stessa proiezione istituzionale della sovranità popolare – lo stato moderno concepito come titolare esclusivo della giurisdizione – a manifestare una volontà di sapere che è irrinunciabile per il perseguimento del benessere collettivo e che tende ad alimentarsi di una informazione in linea di principio insofferente di qualsiasi immunità tanto individuale quanto territoriale. Non solo questo, ma anche questo ci mostrano tanto i saggi dedicati al tema dei documenti di identificazione personale e ai macro-sistemi di classificazione e registrazione istituzionale che ne rendono possibile la realizzazione (Bersani, De Marchi), quanto quelli che indagano sulle attività istituzionali di osservazione

analitica del territorio (Rescigno). L'amministrazione moderna ha bisogno di conoscere in una misura molto più pervasiva di qualsiasi altro apparato di potere anteriore, pena l'ineffettualità del suo operare.

Dovrebbe farlo, però, nel rispetto delle regole di trasparenza e di garantismo che stanno alla base della stagione della cittadinanza moderna, e che erano sconosciute nel mondo della sudditanza e degli Arcana Imperii. Cosa che, invece, sin dalle prime battute dell'epoca successiva alla rivoluzione francese, manifestamente avviene solo in parte o addirittura non avviene affatto. Da questo punto di vista, è il Panopticon a legittimazione "democratica" della Francia del Terrore a emblemizzare per la prima volta nel modo più drammatico la possibile ambivalenza segnata dalla conversione del principio dell'accesso trasparente, da parte della cittadinanza, alle informazioni riguardanti l'esercizio del pubblico potere in quello della larga discrezionalità accordata a quest'ultimo, da un lato, di sapere tutto degli affari dei privati, in nome di una pretesa sovranità popolare che in questo caso si esercita attraverso strumenti quali la denuncia e la delazione (Fioravanti); dall'altro, di dotarsi di un settore opaco, governato da regole particolari che divergono da quelle ordinarie (Faraci), al quale è demandato il compito di individuare chi sorvegliare e dove farlo (Maione), e al quale è conferita la facoltà di formalizzare l'intero corpo della cittadinanza come una potenziale minaccia per lo stato e di conseguenza di sottoporla a una vigilanza latitudinaria, a prescindere dalla eventuale pericolosità conclamata di alcune sue specifiche componenti (Mori, Le Quang).

I sistemi informativi, dunque, operano facendo leva su una strutturale asimmetria tra la sfera del pubblico potere – legittimata in modo sostanzialmente costitutivo a operare, all'occorrenza, attraverso procedure antitetiche a quelle immaginate per favorire lo sviluppo della democrazia, intesa come patto politico basato sull'uguaglianza, sulla trasparenza e sulla protezione dei diritti individuali – e quella della comunità dei consociati.

Una parte di questi ultimi vengono infatti virtualmente collocati, in modo discrezionale, alla periferia del mondo delle garanzie (e dunque dello stato di diritto), dal momento che li si considera inconciliabili con l'ordine di volta in volta costituito, e per questo li si assoggetta a procedure di controllo che ne rendano possibile la neutralizzazione. Nella storia dell'Italia unita, che fa da scenario di fondo a molti dei saggi qui raccolti, è questo il caso, tipicamente – oltre che naturalmente dei raggruppamenti di tipo schiettamente criminale (Faraci) – degli anarchici, dei socialisti e dei repubblicani (Beugniet, Astuto) in età liberale; degli azionisti e dei comunisti durante il fascismo; di questi ultimi, in parte, anche dopo la sua caduta (Tosatti, Vigilante).

Essi vengono, infatti, individuati come l'oggetto delle attenzioni privilegiate di un personale che nel corso del tempo si è venuto professionalizzando – una volta constatata la possibile labilità del dilettantismo prezzolato caratteristico dell'infanzia dell'età dell'informazione segreta (Pera) – e che spesso si è trovato a transitare da un regime politico all'altro senza patire radicali soluzioni di continuità (Ponce, Vigilante). Può accadere, per altro, che l'arroganza del potere lo renda sordo rispetto ai servizi forniti dall'informazione scientifica, e che lo induca a preferire di affidarsi ai propri istinti umorali. È quanto spesso accade nei regimi a vocazione populista, come quello nazionalsocialista (Car).

Per altri versi, pare di poter osservare che lo sguardo indiscreto del potere non si irradia soltanto a partire da una prospettiva verticale, ma si sostanzia anche di piani di orizzontalità dai quali emerge con forza una dimensione di co-protagonismo della cittadinanza – o, meglio, di alcuni suoi specifici settori – nell'alimentarlo. Il che può comportare anche l'opportunità di ricavarne consistenti benefici di parte, di fazione, di partito. È quanto emerge, mi sembra, sia dal saggio di Rinaldi sia da quello di Brunetti, ma anche, attraverso un focus particolare dedicato ai modi di partecipazione all'informazione riservata da parte di una giurisdizione diversa da quella dello stato, come la ecclesiastica, da quello di Petroselli. Le articolazioni della società, in altre parole, trovano spesso il modo di avere voce in capitolo e di contribuire alla tessitura di una tela che può attingere simultaneamente a una pluralità di fonti; nel caso studiato da Akinci, per esempio, tanto quella dell'alta politica praticata dalle reti consolari, quanto quella dell'informazione per così dire *face to face* ricavabile da un contesto come quello tribale, quanto, infine, quella rappresentata dalla stampa.

Alto e basso, dunque, dialogano nel plasmare l'informazione segreta. Ma, soprattutto, quest'ultima è sollecitata a prendere forma in congiunture segnate dallo stato di eccezione. Da un lato, infatti, quest'ultimo legittima il fatto che il principio della *salus publica* tenda a soverchiare l'ordinarietà della legge, dall'altro esso è anche spesso foriero di un ripensamento sostanziale della nozione stessa di ordinarietà e dunque di una modifica permanente delle regole che l'hanno sin lì definita; una modifica che si orienta in genere nel senso delle deroghe inizialmente introdotte in via transitoria in risposta ad una situazione di emergenza, o presunta tale (Petrillo).

L'incombenza dello stato di emergenza, per altro – a prescindere dalla sua occasionale epifania in relazione a problemi di politica interna e di ordine pubblico, e dalla frequente tentazione per regimi di natura spiccatamente autoritaria di convertirlo in ordinarietà – costituisce nell'ambito delle relazioni con l'estero

una condizione sostanzialmente fisiologica. Esistono stati amici e stati nemici. Ma anche i primi possono, in seguito a un cambiamento imprevisto nel sistema di alleanze internazionali, subire una metamorfosi e diventare meritevoli delle attenzioni solitamente riservate ai secondi (Tosatti). Per questo motivo un altro dei terreni privilegiati dell'informazione segreta rientra nelle competenze dell'amministrazione degli Affari Esteri, le cui articolazioni spesso si sovrappongono a quelle facenti capo al ministero dell'Interno.

Da questa sinergia scaturisce un'ulteriore spinta all'opacizzazione del sistema amministrativo nel suo insieme, consistenti porzioni del quale vengono così sottratte al sindacato della cittadinanza e riconsegnate alla logica di una ragion di stato che da un lato pretende molte informazioni per sé, per l'altro risulta restia ad adottare una prassi di reciprocità. La rete diplomatica disseminata all'estero costituisce, in tal senso, un luogo nevralgico dell'informazione segreta; opera come una sorta di struttura delegata del ministero dell'Interno nella sorveglianza degli espatriati sospetti (Beugniet), ma fornisce anche in via continuativa materiali conoscitivi ignoti ai privati e però funzionali all'elaborazione di strategie di controllo anche di emergenze di per sé meno politicamente connotate (Petrillo).

Infine: almeno per quello che riguarda la vigilanza su veri o presunti pericoli di natura politica, che talvolta al fine di autolegittimarsi il sistema informativo tende a enfatizzare oltre misura, operando una intenzionale deformazione o falsificazione di notizie (Astuto), lo sguardo indiscreto del potere si mostra tendenzialmente poco propenso a varcare la linea che separa i generi, e raramente si indirizza su quello femminile, reputandolo politicamente meno pericoloso (Le Quang). È il rovescio della medaglia di quella asimmetria di genere che resta un dato costante nelle dinamiche istituzionali otto e novecentesche. Alla cittadinanza femminile monca corrisponde un abbassamento della guardia da parte delle autorità nell'attività di sorveglianza e prevenzione che la riguarda.

Concludendo, pare di poter dire che questa silloge riconferma, attraverso la varietà dei casi e dei temi presi in considerazione, la centralità della partita istituzionale che si gioca attorno al tema dell'informazione; condizione comunque imprescindibile anche per la costruzione dell'amministrazione democratica (Poncè), essa è tuttavia la possibile levatrice di una deroga rispetto ai principi che la ispirano (Vigilante). Le sue procedure si esercitano infatti sistematicamente in prossimità del limite che separa la normalità dallo stato di eccezione e ne restituiscono le profonde ambivalenze (Mori).

Indice dei nomi

- Abbenhuis, Maartje 108
Abdulhamid II 238, 239, 245
Abignente, Elisabetta 21, 128
About, Ilse 65, 128, 129, 204
Acciai, Enrico 287
Addante, Luca 40, 46
Adduci, Nicola 209
Aglietti, Marcella 23, 26, 110, 114, 185
Aimo, Piero 172
Akinci, Arda 25, 237, 317
Alatri, Paolo 137, 144
Albanese, Giulia 203
Albanese, Giuseppe 140, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149
Alessi, Giorgia 30, 96
Aliprantis, Chris 23, 114
Aliprantis, Christos 21
Allavena, Giovanni 289, 290, 293, 296, 298, 299
Allegra, Luciano 99, 209
Aloia, Aldo 298
Alongi, Giuseppe 130, 131, 134, 171, 179
Andreani, Luigi 100
Andreassi, Ansoino 236
Andrew, Christopher 18
Andrieux, Louis 189
Anfosso, Luigi 171
Angelelli, Giacomo 100
Angleton, James J. 234, 235
Anschütz, Gerhard 266
Anselmi, Sergio 95
Antiseri, Dario 124
Antonielli, Livio 17, 39, 45, 96, 128, 129, 171, 173, 204, 228
Antonio Zarzalejos, José 311
Aprile, Sylvie 183, 187
Aquarone, Alberto 96, 196
Araujo, Joan Oliver 259
Arias Navarro, Carlos 263, 306, 307, 308, 309, 312
Arias Velasco, José 263
Arrighi, Giovanni 133
Arrivo, Georgia 94, 100
Assante, Franca 55
Assmann, Aleida 8
Astengo, Carlo 194
Astuto, Giuseppe 23, 136, 151, 156, 160, 316, 318
Atenagora I 297
Aulard, François-Alphonse 35
Aymard, Maurice 137
Ayúcar Ruiz, Angel 304
Aznar, Juan Bautista 258, 259
Baccini, Elisa 36
Baker, Keith Michael 31, 34
Balabio, Eugenio 154, 155
Balsimelli, Luciano 279
Balzacq, Thierry 20
Bancheri, Felice 169
Bang, Anne 240
Bantman, Constance 183
Barbieri, Gaspare 43, 44
Barile, Paolo 119, 120
Baris, Tommaso 291
Barletta, Gesualdo 235
Barraco, Salvatore 146, 147
Bärsch, Claus-Ekkehard 266
Basso, Giuseppe 186, 228, 229
Battiati, Francesco 286
Battistelli, Pier Paolo 212

- Baucina Licata, Biagio 161
 Baumgarten, Alexander Gottlieb 266
 Bavel, Bas van 135
 Benati, Silvia 42
 Benavides, Óscar R. 215
 Benigno, Francesco 30, 31, 130, 226
 Benincasa, Bartolomeo 49
 Beolchini, Aldo 292, 293, 295, 298, 299, 300
 Berengo, Marino 123
 Berenguer, Dámaso 258, 262
 Berhe, Simona 171, 204
 Berlinguer, Luigi 278
 Bermani, Cesare 188
 Bernardini, Maria Chiara 198
 Berns, Thomas 12, 114
 Bersani, Carlo 17, 129, 193, 315
 Berselli, Aldo 169, 174, 177
 Berti, Giampietro 183
 Bertillon, Alphonse 65
 Berti, Luigi 228
 Bertomeu Sánchez, José Ramón 256
 Beugnet, Thomas 22, 23, 181, 186, 228, 316, 318
 Bezza, Bruno 185
 Bianchi, Amedeo 300
 Bianco, René 187
 Biard, Michel 72
 Binz, Louis 31
 Bistarelli, Agostino 107
 Blanco, Luigi 169
 Blumi, Isa 240
 Bobbio, Norberto 31, 315
 Boberach, Heinz 272, 273, 276
 Bocchini, Arturo 199, 200, 201, 202, 203, 232, 233, 234
 Bodinier, Gilbert 72
 Bodin, Jean 12
 Bodio, Luigi 123, 124
 Bolis, Giovanni 24, 138, 228, 229, 230, 231
 Bonacchi, Gabriella 97
 Bonaparte, Elisa 69
 Bonaparte, Giuseppe 57, 90
 Bonaso, Ugo 217
 Bondi, Augusto 134
 Bonini, Francesco 169
 Boni, Raffaele 98
 Bonomi, Ivano 283, 284
 Bonomini, Luigi 208
 Boria, Antonio 48
 Bormann, Martin 272, 275, 276
 Borsani, Giuseppe 139, 140, 149, 172
 Bosco, Rosario Garibaldi 152, 158
 Bosia, Antonio. *Vedere* Boria, Antonio
 Botsch, Gideon 268
 Boudon, Jacques-Olivier 69, 72
 Boulant, Antoine 66
 Bourbeau, Philippe 20
 Bourguet, Marie-Noëlle 68
 Bourke, Joanna 94
 Brambilla, Elena 97
 Brandt, Rudolf 274
 Braschi, Angelo Onofrio Melchiorre Natale Giovanni Antonio (Pio VI) 106
 Breccia, Alessandro 7, 11
 Breckenridge, K. 17
 Brice, Catherine 55, 228
 Brilli, Attilio 106
 Bringas Gutiérrez, Miguel Ángel 55
 Briot, Pierre Joseph 55, 57, 58, 59, 60
 Broers, Michael 75, 76, 109
 Browder, George C. 270
 Bruhat, Jean 47
 Brunello, Piero 128, 132, 183, 187, 227
 Brunet, Jean-Paul 188
 Brunetti, Giovanni 16, 277, 283, 317
 Brunner, Otto 21
 Bruno, fratelli 144, 146
 Bruyère-Ostells, Walter 72
 Buccaro, Alfredo 61
 Buccheri, Francesco 298
 Buffarini Guidi, Guido 207, 212, 213
 Bulgarelli Lukacs, Alessandra 56
 Buono, Alessandro 17, 204
 Burnand, Léonard 32
 Buzan, Barry 20
 Buzzegoli, Giuseppe 186
 Bye, Edward J. 234
 Cacioli, Manuela 183
 Caetani, Benedetto (Bonifacio VIII) 106
 Caiani, Ambrogio A. 109
 Cairoli, Benedetto 183
 Cajani, Luigi 135

- Calabresi, Maria 101
Calcagno, Francesco 139
Calenda, Vincenzo 148, 149, 150
Calvo Sotelo, José 257, 258, 261
Calzolari, Monica 95, 108, 110
Camarero Bullón, Concepción 55
Camerani, Antonio 177
Caminiti, Luciana 278, 286
Canali, Mauro 192, 210, 215
Cannizzaro, Stanislaw 161
Capecelatro, Giuseppe 63
Caporale, Riccardo 209, 218
Cappa, Domenico 133
Cappelletto, Giovanna 99
Cappelli, Luigi 171
Car, Ronald 16, 265, 317
Carballeira Rivera, María Teresa 262
Carbone, Flavio 169
Carbone, Salvatore 147, 163
Carità, Mario 217, 218, 219
Carlotti, Alessandro 39
Carlo V 53
Carrer, Francesco 131, 135
Carreri, Dante 190
Cartechini, Pio 98
Carucci, Paola 199
Cary, John 56
Casanova, Cesarina 101
Casorati, Luigi 172
Cassata, Francesco 123
Castellano, Carolina 114
Castiglia, Pietro 145, 146
Castorano, Filippo 99
Cattaneo, Massimo 41
Cavallo, Maria Giuseppina 94
Cavazzi della Somaglia, Giulio Maria 108
Cazzetta, Giovanni 94
Cecchi, Dante 95
Cecchini, Mariano 100, 101, 103
Celli, Pietro 131
Cerboneschi, Camillo 216
Ceschi, Giuseppe 41, 44
Ceschi, Luigi 41, 44
Chartier, Roger 30
Chiappetti, Achille 120, 133
Chiaramonti, Barnaba (Pio VII) 96, 105
Chomsky, Noam 36
Ciani, Giuseppe 168
Ciccolella, Daniela 54, 55
Cifelli, Alberto 282
Cipriani, Amilcare 158, 163
Clark, Christopher 114
Clavero Salvador, Bartolomé 255
Clemente, Vincenzo 56
Cobban, Alfred 46
Coco, V. 24
Coeurderoy, Ernest 187
Colajanni, Napoleone 153, 158, 160, 161, 163, 164
Colapietra, Raffaele 106
Coletti 44
Colmayer, Vincenzo 154, 155, 158, 159, 160
Colombo, Emilio 297
Colombo, Paolo 40
Consalvi, Ercole 95, 96, 108
Contigiani, Ninfa 96
Contini, Alessandra 97
Conti, Ugo 179
Conze, Eckart 21
Conze, Werner 21
Cordova, Ferdinando 200
Çorlu, Axel B. 185
Cornelli, Roberto 121, 132
Correnti, Cesare 123
Corsini, Paolo 220
Costantini, Massimo 56
Costa, Pietro 33
Covelli 44
Crépin, Annie 72
Criscuolo, Vittorio 42
Crispi, Francesco 9, 24, 123, 124, 136, 149, 150, 151, 154, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 183, 186, 227, 228, 229, 230, 231
Crispo Moncada, Francesco 198, 203
Croce, Benedetto 233
Curtis, Daniel R. 135
Custodi, Pietro 50
D'Addio, Mario 150
Dal Lago, Alessandro 32
D'Amato, Federico Umberto 234, 235, 236, 289, 296, 297
D'Angelo, Lucio 283

- D'Angiolini, Piero 156
D'Annunzio, Gabriele 218
Da Passano, Magda 139
Darnton, Robert 29, 30, 37
Davia 44
Davis, Benjamin P. 204
Davis, John A. 109
Deakin, Frederick W. 221
de Baecque, Antoine 34
Debaets, Emilie 66
de Balzac, Honoré 36
De' Buoi, Tommaso 42
de Carreras Serra, Francesco 260
De Clementi, Guido 191
De Falco, Giovanni 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148
De Felice, Franco 220
De Felice Giuffrida, Giuseppe 152, 163
De Felice, Renzo 196, 203, 212
de Graaf, Beatrice 21, 22, 26, 107, 109
de Haan, Ido 21, 106, 107
de Keyzer, Maïka 135
Del Corno, Nicola 107
Delfico, Melchiorre 56
della Genga, Annibale (Leone XII) 105, 106, 111, 113
Dell'Osa, Dario 56
De Lorenzo, Giovanni 291, 292, 293, 301
De Lorenzo, Renata 54
Del Pero, Mario 290
De Luca, Giambattista 94
De Luca, Salvatore 139
Delucca, Oreste 170
Deluermoz, Quentin 114
De Lutiis, Giuseppe 289, 292, 294
Demarchi, Giacomo 17, 26, 251, 258, 261
De Marchi 315
Demarco, Domenico 55
De Maria, Carlo 183
De Martino, Armando 53, 54, 57
De Matteo, Luigi 55
De Medici 81, 85
Denécé, Éric 18
De Nicolò, Marco 283
Denis, Vincent 17, 65, 66, 114, 128, 129, 204
Depretis, Agostino 183
Deries, Léon 68
der Mark, Peter Olaf Reinhard van 187
Desmarest, Pierre-Marie 67
de Sterlich, Romualdo 56
De Tiberiis, Giuseppe 56
De Vivo, Filippo 25, 31
Dewerpe, Alain 12, 18, 26, 182
de Wilde, Jaap 20
Diaz, Delphine 55, 183
Díaz Fernández, Antonio M. 312
Díaz Sánchez, Miguel 253, 264
Di Cecca, Dario 194
Di Chiara, Giuseppe 283
Di Ciommo, Enrica 57
Diemoz, Erika 183
Di Figlia, M. 24
Di Fiore, Laura 7, 11, 21, 22, 23, 51, 107, 113, 128, 185, 204, 225
Di Giorgio, Michele 171
Dijkman, Jessica 135
Dilemmi, Andrea 134
Di Lullo, Paride 56
Dinacci, Marcello 45
Dionisi, Giancarlo 131, 135
Di Simone, Maria Rosa 95
Dolfin, Giovanni 214
Dondi, Mirco 291
Donno, Gianni C. 229
D'Onofrio Bonghi 83
Douglas, M. Charles 290
Doveri, Andrea 126
Dubost, Jean-François 66
Dunnage, Jonathan 211, 212
Duranthon, Arnaud 66
Durey, Michael 46
Durini, Giuseppe Nicola 55, 62, 63, 64
Dusio, Pierre 72
Dwyer, Philip G. 75
Dyk, Silke van 268
Earl, Hilary Camille 274
Ebel, Edouard 69
Egidy, Gabriele 214, 215
Eichmann, Adolf 269
Elias, Norbert 267
Emsley, Clive 135
Eula, Federico 190

- Eula, Lorenzo 147
Evangelisti, Valerio 41
Eymeri-Douzans, Jean-Michel 15
Fabei, Stefano 215
Faenza, Roberto 290
Fagiolari, Giuseppe 198
Fagotto, Federico 208
Fahlbusch, Michael 269
Falco, Giuseppe 197, 198
Falcone, Paolo 94
Fandoja, Giuseppe 83
Fantini, Gaio 175
Fantini, Luigi 172
Fantoni, Lara 94
Faraci, Elena Gaetana 15, 135, 137, 138, 139, 142, 160, 161, 163, 316
Farge, Arlette 31
Farina, Francesco 55
Farini, Domenico 159, 161, 164, 177
Farini, Luigi Carlo 105
Favero, Giovanni 123
Favilli, Paolo 153
Fedele, Santi 152
Federzoni, Luigi 195, 196, 197, 198, 203
Felice, Costantino 56
Felici, Isabelle 185
Feola, Raffaele 63
Fernández-Crehuet López, Federico 253
Ferrajoli, Luigi 120
Ferrante, Ignazio 85
Ferraris, Maggiorino 159
Ferri, Giordano 194
Ferri, Pietro 42, 43
Ferro Luzzi, Giovanni 143
Ferrone, Vincenzo 31
Festuccia, Flaminia 124
Filangieri, Gaetano 94, 95
Filippini, Nadia Maria 95
Fimiani, Enzo 235
Fiorani, Giuseppe 294, 295, 297
Fiorani, Luigi 106
Fioravanti, Marco 19, 25, 29, 33, 315, 316
Fioravanti, Maurizio 266, 267
Fioretti, Donatella 95
Fiori, Antonio 232
Fiumi Sermattei, Ilaria 106, 111
Flores, Marcello 287
Floris, Bartolomeo 146, 147
Focardi, Giovanni 278, 283
Focardi, Orazio 125
Forlani, Luciano 177
Formica, Marina 105
Forsthoff, Ernst 266
Foucault, Michel 17, 31, 38
Fouché, Joseph 35, 36, 71, 73, 74
Fraenkel, Béatrice 65
Fraenkel, Ernst 265
Fraga, Manuel 307, 308
Franco, Francisco 303, 305, 306, 307, 312, 313
Franzina, Emilio 191, 192
Franzinelli, Mimmo 192, 291
Gabrielli, Emilio 280, 288
Gagliani, Dianella 208, 217
Gainot, Bernard 34, 72
Galanti, Giuseppe Maria 53, 55
Galeffi, Pietro Francesco 111, 112
Gallo, Francesca Fausta 57
Galluccio, Floriana 169
Gálvez Muñoz, Luis A. 259
Galzerano, Giuseppe 182, 189
Gamba, Aldo 215
Gambari, Giuseppe 42
Ganapini, Luigi 208, 212
Ganci, Salvatore Massimo 152, 162
Gandolfi, Mauro 44
Ganganelli, Giovanni Vincenzo Antonio (Clemente XIV) 106
Ganser, Daniele 302
Garcia de la Huerta, Carlos 47
García Pérez, María Sandra 257
García Ruipérez, Mariano 254
García Sanz, Fernando 26
Garfinkel, Harold 99
Gargiulo, Enrico 171, 204
Garicano Goñi, Tomás 305, 306
Gasti, Giovanni 232
Gavelli, Mirtide 42
Gellately, Robert 271
Genovesi, Antonio 56
Gensonné, Armand 40
Gentile, Carlo 216

- Gentile, Egildo 53
Gerber, Carl von 266
Gerbod, Paul 90
Giacone, Alessandro 291
Giannuli, Aldo 235, 289
Gianola, Giovanni Battista 49
Giarrizzo, Giuseppe 106, 137, 152, 153
Giese, Friedrich 266
Gilles, Bertrand 228
Gill, Peter 18
Ginzburg, Carlo 8
Gioannetti, Giuseppe 41, 42, 43, 44, 45
Gioannetti, Rodolfo 44
Gioia, Melchiorre 50, 122
Giolitti, Giovanni 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 189
Giordano, Raffaele 83
Giorio, Federico 174, 188
Giove, Giuseppe Maria 111
Giovine, Ferdinando 169
Giuliani, Andrea Giuseppe 50
Giuliani, Giuseppe 93, 94, 95
Giustiniani, Giacomo 108, 111, 112
Giuva, Linda 119
Goebbels, Joseph 272, 273, 275
Goldensohn, Leon 271
González Calleja, Eduardo 261
Gordillo Pérez, Luis Ignacio 261
Göring, Hermann 272, 273, 274, 275
Gotti, Aurelio 167
Govone, Giuseppe 138
Granara, Antonio 83
Grange, Daniel J. 187
Grantaliano, Elvira 95, 110
Grassi, Fabio 183, 229
Graziani, Rodolfo 212, 221
Graziosi, Marina 95
Grecchi 190
Greco, Simona 9
Gregorio XVI 112
Grenet, Mathieu 23, 111, 113, 114, 185
Greppi, Giacomo 41, 44
Grilli, Giovanni 279
Grispo, Renato 147, 163
Groebner, Valentin 204
Gronchi, Giovanni 291
Groppi, Angela 97
Gualterio, Filippo 139
Guccione, Giovan Battista 149
Guerci, Luciano 106
Guerrini, Remo 216
Guidicini, Giuseppe 41
Guilhaumou, Jacques 33, 34
Habermas, Jürgen 30, 112
Hachmeister, Lutz 269
Hagen, Herbert 269
Hannaford, Matthew 135
Härter, Karl 21, 109
Hatschek, Julius 266
Henke, Eugenio 289, 290, 297, 298
Hess, Rudolf 266
Heydrich, Reinhard 270, 272
Hidalgo Álvarez, Roque 257
Himmler, Heinrich 271, 272, 274, 275
Hitler, Adolf 266, 267, 270, 275
Höhn, Reinhard 16, 268, 269, 270, 271
Holt, Peter Malcolm 237
Horn, Pierre 68
Hughes, Steven C. 40, 97
Hugo, Victor 37
Ibba, Roberto 226
Idris al-Fasī, Ahmad b. 240
Idrisī, Seyyid 26, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248
Ilari, Virgilio 291
Infelise, Mario 228
Ingaramo, Italo 218
Ingrao, Christian 268, 271
Interdonato, Giovanni 138, 139
Isabella, Maurizio 107
Iturriaga Barco, Diego 253
Iubatti, Nicola 56
Izquierdo Linage, José María 251, 252, 263
Izzet Pasha, Ahmed 243, 248
Jaume, Lucien 34
Jellinek, Georg 266
Jensen, Richard Bach 187
Jerusalem, Franz Wilhelm 270
Jesné, Fabrice 23, 114, 185
Jessen, Jens 271
Johansen, Anja 183

- Jourdan, Annie 35, 36
Juan Carlos I 306
Julia, Dominique 100
Kaiser, Wolfgang 65
Kalifa, Dominique 70
Kaltenbrunner, Ernst 272
Karahasanoglu, Selim 185
Karila-Cohen, Pierre 15
Kayalı, Hasan 238
Kerim, Muhammad 241
Kersten, Felix 272, 273, 274, 275
Kilmaine, Charles Edward 46
Klingemann, Carsten 268, 270, 271
Klinkhammer, Lutz 208
Knepper, Paul 183
Koellreutter, Otto 266
König, René 267
Koselleck, Reinhart 21
Kracauer, Siegfried 267
Kriek, Ernst 270
Kuehn, Thomas 238, 239
Labrosse, Claude 34
Lammers, Hans Heinrich 272, 273, 275
Landín, Rafael 310
Landi 44
Landrieux, Jean 46
Lanza, Giovanni 142, 143, 147, 148, 174
Lapicciola 83
La Pira, Giorgio 298
Laun, Rudolf 266
Laurent, Sébastien 182
Lavarini, Roberto 105
Laven, David 87, 108
Lawley, Roberto 217
Lazzeri, Ricciotti 217
Lederer, Emil 267
Legnani, Massimo 208, 220
Leibholz, Gerhard 266
Lelli, Bernardino 44
Lenza, Cettina 61
Leonardi, Francesco 191, 228, 231
Léonard, Sarah 20
Leonardi, Mario 41
Le Quang, Jeanne-Laure 20, 65, 66, 73, 316, 318
Le Roy, Maeva 36, 45
Léthenet, Benoît 18
Levati, Stefano 36, 41, 46, 87, 129, 171, 228
Levi, Franco 122
Levi, Giovanni 126
Ley, Robert 274, 275
L'Heuillet, Hélène 225
Lignereux, Aurélien 75, 76
Lo Biundo, Salvatore 144
Lodolini, Elio 96
Lombardi, Daniela 94
Lombardi, Filippo 83
Lombardi, Luigi 292, 300
Longarini, Vincenzo 102
Longhi, Silvio 202
Lorenzini, Jacopo 291
Lösch, Anna-Maria Gräfin von 271
Loss, Edward 40
Lovera Di Maria 189
Lucas, Colin 34
Lucchesi, Michele 151, 155, 156, 157, 158, 159, 160
Lucchi, Luigi 175
Luckett, Thomas Manley 46
Lucrezio Monticelli, Chiara 36, 96, 97, 113, 114, 129, 185, 225
Luigi XVIII 36, 90
Luis, Jean-Pierre 90
Luna San Eugenio, Ana 55
Luosi, Giuseppe 48
Lupo, Salvatore 137, 157, 217
Macaluso, Vincenzo 142
Macchiavelli, Marco 111
Magenta, Pietro 226
Mahnke, Horst 269
Maione, Domenico 19, 39, 45, 316
Masis, Giovanni 190
Majo Della Valle 58
Malatesta, Enrico 158
Malusardi, Antonio 156
Malvano, Giacomo 228
Malvano 190
Manali, Pietro 152
Manfredi, Giuseppe 176
Manfredi 44
Manganiello, Raffaele 218
Maniscalco, Salvatore 140

- Mannheim, Karl 267
Marcelli, Umberto 41, 43
Marchetti, Alberico 100
Margiotta, Luigi 295
Marín Corbera, Martí 253, 256
Marius 230
Marquis, Hugues 46
Marrano, Vincenzo 83
Martinelli, Domenico 49
Martínez Pérez, Fernando 255
Martín Martín, Sebastián 261
Martín Moreno, Cecilia 258
Martín Villa, Rodolfo 310
Martin, Virginie 66
Marucco, Dora 123, 124
Marzagalli, Silvia 110
Mascilli Migliorini, Paolo 61
Masi, Luigi 149
Mastai Ferretti, Giovanni Maria (Pio IX) 113
Mastroberti, Francesco 57
Matteotti, Giacomo 232
Maurigi, Giovanni 138, 139
Mazzariello, Salvatore 187
McCormick, Ted 12
Mecca, Giuseppe 37
Medici, Giacomo 139, 140, 141, 142, 143
Melis, Guido 125, 127, 198, 228, 282
Melzi d'Eril, Francesco 46, 49
Menchi, Silvana Seidel 94
Menghini, Filippo 102
Meniconi, Antonella 7, 26, 137, 150, 281
Menou, Jacques François 69
Menozzi, Daniele 106
Meriggi, Marco 26, 58, 87, 204, 225, 315
Merlino, Francesco Saverio 158
Metternich, Klemens von 106
Micheletti, Luigi 208
Michellini 44
Migliaccio, Antonella 179
Míguez Macho, Luis 262
Millan, Matteo 218
Milliot, Vincent 66, 114
Minawi, Mostafa 238
Mineo, Leonardo 9
Minerva, Giovanbattista 291
Miot, André-François 57, 60, 62
Mira, Roberta 220
Mirri, Mario 126
Mischi, Archimede 221
Missori, Mario 196
Moatti, Claudia 65
Molinari Tosatti, Luigi 208
Molossi, Umberto 191
Monchi, Gaetano 83
Monnier, Raymonde 31
Montaldo, Silvano 123
Morand, Charles Antoine Louis Alexis 69
Morelli, Emilia 159
Moreno Sáez, Francisco 313, 314
Morente Muñoz, Carmen 257
Moretti, Elio 168
Mori, Simona 14, 25, 51, 119, 120, 128, 168, 169, 173, 178, 194, 225, 316, 318
Moro, Aldo 8
Morra, Roberto 161, 162
Mudde, Cas 267
Mulazzani, Antonio 39
Munarini 44
Münch, Philippe 34
Murat, Gioacchino 46, 49, 81
Mussolini, Benito 125, 126, 183, 196, 197, 203, 207, 208, 212, 213, 214, 215, 217, 219, 221, 232, 233
Nansen, Fridtjof 205
Napoleone 21, 22, 36, 66, 67, 71, 72, 75, 76, 77, 87, 90, 106, 107, 108
Napoli, Paolo 20, 40
Napolitano, Iolanda 179
Nardi, Gian Francesco 56
Nardone, Paola 56
Natali, Giovanni 42
Navajas Zubeldia, Carlos 253
Nawiasky, Hans 266
Necker, Jacques 32
Negueruela, Dioniso 251, 252, 256, 262, 263
Neri, Filippo 176, 177
Neumann, Franz 265
Nicchiarelli, Niccolò 215, 219
Noce, Tiziana 102
Nocito, Pietro 173
Noiriel, Gérard 17, 65, 66, 128, 204
Nubola, Cecilia 79

- Oebser-Röder, Rudolf 269
Ohlendorf, Otto 16, 268, 269, 271, 272, 273, 274, 275
Olóriz, Federico 256
Onacker, Eline van 135
Orduña Rebollo, Enrique 258
Orlando, Vittorio Emanuele 132, 194, 232
Osti Guerrazzi, Amedeo 209, 219
Ottolenghi, Salvatore 171, 180, 198
Ozouf, Mona 30, 31, 33
Öztürk, Eyüp 237
Paccamiccio, Franca 98, 101
Pacca 95, 96
Pacini, Giacomo 234, 235
Pagano, Emanuele 45
Palacios Cerezales, Diego 303, 305
Paleari 46
Palidda, Salvatore 132, 133, 134
Palombarini, Augusta 95
Pane, Caroline 192
Panvini, Guido 287
Paolo VI 297
Paonessa, Costantino 185, 186
Parenteau, Marguerite 67
Parri, Maurizio 287
Pasqualini, Maria Gabriella 289
Passannante, Giovanni 182
Pastoriza Martínez, Iván 254
Patriarca, Silvana 121, 123
Pavone, Claudio 220, 278
Pelaja, Margherita 97
Peli, Santo 214
Pellegri, Vincenzo 228
Pelleriti, Enza 120
Pennacchietti, Agostino 102
Pera, Lorenzo 16, 207, 216, 317
Peranni, Domenico 149
Pérez Serrano, Julio 257
Pergher, Roberta 203
Perla, Raffaele 200
Pertué, M. 32
Peruzzi, Antonio 101
Peruzzi, Ubaldino 226
Petit, Carlos 255
Petrilli, Francesco 83
Petrillo, Claudio 22, 105, 114, 317, 318
Petroselli, Benedetta 93, 100, 317
Pettegree, Andrew 31
Pezzino, Paolo 137, 138
Pfersmann, Otto 29
Phythian, Mark 18
Piazza, Marco 50
Piazza, Pierre 65
Piccioni, Riccardo 111
Piccoli, Luigi 50
Pieraccini, Paolo 280
Pierfederici, Martina 103
Piergentili, Pier Paolo 110
Pieri, Dino 176
Pierucci, Paola 56
Pilati, Renata 53
Pinna, Felice 226
Pironti, Alberto 200
Pisu, Paolo 279
Piva, Agostino 49
Placanica, Augusto 53
Plebani, Tiziana 95
Poerio, Ilaria 281
Poesio, Camilla 210, 211, 287
Poggi, Giacomo 175
Poggio, Pier Paolo 215, 220
Poggi, Stefano 36, 204, 205
Pogliano, Claudio 123
Poli, Luigi 191
Ponce Alberca, Julio 16, 17, 303, 317, 318
Ponzi, Gaspare 49
Porquier, Luigi 216
Porret, Michel 31
Portal González, Almudena 303, 304
Praïjac, Lukian 110
Preste, Alfredo 214
Preto, Paolo 50
Primo de Rivera, Miguel 258
Prosperi, Adriano 106
Puglia, Salvatore 97
Quaglioni, Diego 94
Quazza, Guido 287
Quintavalli, Giulio 229, 231
Ragnisco, Leonida 200
Rambaud, Jacques 57
Ramognini, Ferdinando 156
Randeraad, Nico 12

- Ranelletti, Oreste 127, 132, 194
Ranzato, Gabriele 278
Rao, Anna Maria 73
Rastelli, Tobia 102
Rattazzi, Urbano 156
Ratti, Guido 209
Rava, Aristide 174
Ravizza, Gennaro 56
Ravizza, Giuseppe 57
Regoli, Roberto 111
Reiter, Herbert 234
Renda, Francesco 152, 155
Renglet, Antoine 77
Rescigno, Maria Rosaria 14, 15, 53, 55, 56, 57, 59, 62, 63, 316
Rétat, Pierre 34
Riall, Lucy 87, 138
Ribagorda, Álvaro 261
Ricasoli, Bettino 139, 167
Ricci, Aldo Giovanni 284
Ricciardi, Francesco 62
Ricci, Federico 15, 134, 135, 167
Ricci, Renato 211, 212, 214, 215, 218, 219
Ridolfi, Maurizio 177
Rinaldi, Angelo 79, 317
Rinieri, Ilario 96
Riverola, Enrique 310
Robespierre, Maximilien 35
Robledo, Agustín Ruiz 259
Rocca, Renzo 292
Rocco, Alfredo 195
Roche, Daniel 31, 66
Romagnosi, Giovanni Domenico 123
Romano, Salvatore Francesco 152
Rondini, Paolo 169
Rosenberg, Alfred 272
Rosselli, Carlo 233
Rossi, Adolfo 152
Roux, Luigi 156
Rovatti, Toni 221, 287
Ruggeri, Stefania 229
Rughini, Francesco 190, 191
Rújula, Pedro 116
Russo, Umberto 56
Ruzicka, Jan 20
Saffi, Aurelio 177
Safi, Polat 244
Saggiorato, Francesco 36
Said, Kamil Muhammad ibn 241
Salazar Alonso, Rafael 251
Saliceti, Cristoforo 57
Salvati, Mariuccia 282
Samoggia 44
Sandri, Giorgio 194
Sandri, Leopoldo 147, 148, 163
Sanna, Francesco 175
Santillo, Emilio 236
Santoncini, Gabriella 96
Saracco, Giuseppe 127, 136
Saraceno, Pietro 137, 140, 145, 150
Saragat, Giuseppe 291, 298
Sardelli, Teresa 97
Saredo, Giuseppe 127
Sauer, Wilhelm 266
Savary, René 68
Sbriccoli, Mario 97, 120, 179
Scarabelli, Diego 139
Scattigno, Anna 95
Scelba, Mario 235
Schanzer, Carlo 198, 200
Schauer, Alexandra 268
Schiaffino, Andrea 126, 129
Schiavo, Salvatore 143, 144
Schmidt, Richard 266
Schmitt, Carl 266
Schulz, Matthias 112
Sciascia, Leonardo 138
Scoccimarro, Mauro 277, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 286
Scopa, Antonio 83
Scott, James C. 13
Scrocca, Gabriele 231
Sebastianelli, Pietro 12
Sedlnitzky, Joseph von 123
Segni, Antonio 291
Segni, Mariotto 291
Semadini, Tommaso 214, 215, 218, 219
Semprini, Andrea 172
Senatore, Aldo 298
Sensales, Giuseppe 24, 151, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 230
Serna, Pierre 33, 34

- Sforza, Carlo 277, 283
Siciliani, Antonio 62
Silvagni, David 106
Simonetto, Michele 48, 49
Six, Franz Alfred 16, 268, 269
Skłodowska-Curie, Marie 237
Sluga, Glenda 22, 108
Sluga, Hans 270
Smend, Rudolf 271
Smith, Jay M. 87
Soboul, Albert 32, 34
Soens, Tim 135
Sofia, Francesca 122
Solans, Javier Ramón 116
Solignac, Jean-Baptiste 46
Soresina, Marco 123, 124, 174
Spada, Giovanni Andrea 50
Sparrow, Elizabeth 46
Spaventa, Silvio 24, 226
Starobinski, Jean 34
Stockham, Aaron J. 290
Stolzi, Irene 126
Storchi, Massimo 209
Stuchtey, Benedikt 21
Suárez, Adolfo 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314
Sugar, Peter F. 203
Suonpää, Mika 23, 109
Szreter, Simon 17
Sztulman, Marc 66
Tabar, José Luis 90
Tabarrini, Marco 167
Tacchi, Francesca 281
Taffetani, Marianna 98
Taffin, René 69
Tagliamonte, Luigi 291, 292
Tajani, Diego 15, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150
Talat Pasha, Mehmed 244
Tambroni, Fernando 236, 296
Tanguy, Gildas 15
Tarozi, Fiorenza 42
Tasca di Cutò, Alessandro 161
Taviani, Paolo Emilio 236
Tecchio, Sebastiano 147
Tedeschi, Mario 235
Thoma, Richard 266
Tomellini, Luigi 179
Tommasi 81
Tonini, Paolo 173, 178
Tönnies, Ferdinand 270
Torcellan, Gian Franco 49
Torpey, John C. 205
Tortarolo, Edoardo 31
Tosatti, Giovanna 24, 26, 130, 131, 132, 169, 171, 194, 198, 199, 203, 208, 210, 211, 225, 228, 233, 234, 235, 278, 289, 296, 297, 316, 318
Tramaglia, Vito 83
Tremelloni, Roberto 289, 298
Triepel, Heinrich 266
Trigona, Romualdo 138
Trionfera, Renzo 291
Truini, Alessandro 57
Tschudi, Jean-Baptiste 69
Tuccinardi, Enrico 187
Tuozzi, P. 179
Turcato, Davide 185
Ulbert, Jörg 110
Umberto I 159, 161, 182, 189
Ungaro di Montejasi, Carlo 55, 59, 60, 61, 64
Urdánoz Ganuza, Jorge 313
Vadillo Muñoz, Julián 260
Valente, Angela 57
Valleri, Elvira 210
Vallesi, Antonio 101
Varni, Angelo 39
Vasile, Vincenzo 235
Vázquez Alonso, Victor Javier 261
Vecchione, Renato 282
Vedovato, Guido 298
Vendramini, Ferruccio 220
Verdina, Natale 208
Vermeren, Hugo 192
Verri, C. 24
Vick, Brian 21, 107
Viggiani, Egidio 293, 297
Vigilante, Elena 25, 289, 316, 317, 318
Vigliani, Paolo Onorato 141, 147, 149
Villani, Pasquale 54
Villar, Ernesto 313
Violante, Luciano 120

Virga, Pietro 132	Wright, Owain 23, 109
Vitale, Jacques 72	Würgler, Andreas 79
Vitali, Stefano 119	Yahya, Imam Zaydi 239, 247
Vittoria, Albertina 196, 203	Zaghi, Carlo 46
Vivanti, Corrado 99	Zamboni, Luigi 44
Vogliotti, Massimo 37	Zamoyski, Adam 107
Volpi, Giuseppe 233	Zanardelli, Giuseppe 159
Vovelle, Michel 100	Zanini, Pietro 49
Waever, Ole 20	Zanni Rosiello, Isabella 119
Wiegeshoff, Andrea 21	Zanoli, Paola 47
Wiese, Leopold von 270	Zanten, Jeroen van 106
Wildt, Michael 274	Zironda, Giovanni 194
Wojtyła, Karol (Giovanni Paolo II) 106	Zurlo, Giuseppe 63
Woller, Hans 277, 284	Zwierlein, Cornel 21, 109

Dalla nascita della statistica allo sviluppo dello spionaggio contemporaneo, passando dalla schedatura e dall'identificazione delle persone, la storia delle istituzioni europee è attraversata dall'impegno dello Stato nella raccolta e nell'organizzazione dei dati. Inserendosi nel dibattito sulla radice dei moderni apparati di governo, questo volume indaga le molteplici forme di "informazione" dispiegate dalle autorità tra Otto e Novecento: operazioni di intelligence, forme di controllo politico, ma anche ricognizioni condotte sulla realtà sociale ed economica. Spaziando dalla penisola italiana alla Spagna, dal contesto tedesco al mondo ottomano, i saggi portano alla luce un quadro multiforme, determinato da una chiave di lettura comune: la costante necessità dell'autorità statale di decifrare la società e i territori per rispondere in maniera sempre più sistematica alle sollecitazioni e ai problemi che li caratterizzano.

Alessandro Breccia è professore associato di Storia delle Istituzioni politiche presso l'Università di Pisa. Ha pubblicato studi politico-istituzionali sulla Toscana pre-unitaria (*Fedeli servitori*, 2006), sull'Italia liberale (*Bettino Ricasoli. Discorsi parlamentari*, 2013) e sul «lungo Sessantotto» (*Le istituzioni universitarie e il Sessantotto*, 2013; *I prefetti nel lungo Sessantotto*, progetto di ricerca attualmente in corso).

Laura Di Fiore è professoressa associata di Storia delle Istituzioni Politiche presso l'Università Federico II di Napoli. Ha pubblicato studi sul Mezzogiorno preunitario (*Gli Invisibili*, 2018; *Alla frontiera*, 2013), sulla storia imperiale britannica nel primo dopoguerra (*L'Islam e l'Impero*, 2015), e, con Marco Meriggi, sulla storia globale (*World History*, 2011).

