

La polizia
in Italia e in Europa:
punto sugli studi
e prospettive
di ricerca

a cura di
Livio Antonielli

Rubbettino

STATO, ESERCITO E CONTROLLO DEL TERRITORIO
Studi a cura di Livio Antonielli

La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca

a cura di
Livio Antonielli

[SEMINARIO DI STUDI, SOMMA LOMBARDO, 29-30 NOVEMBRE 2002]



Rubbettino

*La pubblicazione del presente volume è resa possibile da un cofinanziamento
Miur relativo al programma di ricerca dal titolo
"Forme del dissenso e forme della repressione in Lombardia tra Sette e Ottocento"
(unità di ricerca coordinata da Livio Antonielli)
e da un finanziamento dell'Università degli studi di Milano
(Dipartimento di Scienze della storia e della documentazione storica)*

Livio Antonielli

Introduzione

Nel quadro dei seminari che ormai con regolare cadenza annuale vado organizzando su tematiche all'incrocio tra polizia, militare e ordine pubblico¹ si presentano in questo volume gli atti del quinto incontro, svoltosi il 29 e 30 novembre 2002 nello splendido castello dei Visconti di San Vito in Somma Lombardo, gentilmente concesso dall'omonima fondazione e dal suo presidente, avvocato Gaetano Galeone. Questo è certamente il più libero, quanto a traccia proposta, tra gli incontri svolti. Infatti si voleva, ponendo sul tappeto l'oggetto di studio «polizia», individuare quali indirizzi di ricerca si stessero imponendo tra gli studiosi di tale tema, quali idee stessero circolando e quali percorsi si stessero aprendo, senza che la riflessione fosse condizionata a priori dall'imposizione di un forte indirizzo tematico.

Da una prima valutazione dei risultati che qui si offrono va rilevato come l'attenzione degli studiosi, relativamente alla polizia, continui in prevalenza a portarsi sul Settecento e sull'Ottocento, cioè sui secoli nei quali si delinea e si struttura il modello di polizia pubblica quale lo intendiamo noi oggi. Mi viene in mente al proposito, relativamente alla discussione che si era avuta nel primo dei seminari da me organizzati, *La polizia in Italia nell'età moderna*², l'intensità con la quale si era dibattuto sulla contrapposizione tra continuità e discontinuità o tra modernizzazione e modernità, trovando proprio a cavallo dei due secoli il momento più intenso di svolta. Riflettendo su «La comparsa di una polizia moderna», Giorgia Alessi aveva finito per concentrare anch'essa l'attenzione

¹ Due di questi sono stati organizzati in collaborazione con Claudio Donati. Sono stati tutti pubblicati dall'editore Rubbettino (Soveria Mannelli) nella collana «Stato, esercito e controllo del territorio», con questa successione: *La polizia in Italia nell'età moderna* (2002), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)* (2003), *Al di là della storia militare: una ricognizione sulle fonti* (2004), *Carceri, carcerieri, carcerati: dall'antico regime all'Ottocento* (2006).

² Si fa riferimento in particolare al capitolo 2, *La comparsa di una polizia «moderna»*, la cui discussione è introdotta da Giorgia Alessi (pp. 33 sgg.).

prevalentemente su questi secoli, e nella successiva discussione Luca Mannori aveva confermato questa tendenza ribadendo che «il panorama, in definitiva, cambia solo con la grande crisi di fine Settecento, che archivia una volta per tutte l'idea elementare del potere come giurisdizione, come arbitrato tra interessi contrapposti, come strumento finalizzato alla conservazione di un ordine dato e degli equilibri pluralistici che su di esso si incardinano, per indicare in esso l'espressione di una volontà collettiva e perciò stesso totalizzante. È qui e solo qui che "polizia" si sgancia davvero – finalmente – dall'ambito referenziale della giustizia; ma è anche qui che il concetto perde quella posizione di spicco che aveva mantenuto nell'albero dei saperi per tutto il corso dell'età moderna a favore di un altro lessema – "amministrazione" – a cui l'età successiva assegnerà il compito di veicolare l'espressione di quel bisogno di "pubblica direzione" che l'antico regime aveva sentito ancora collegato alla radice della *politèia* e che ora invece può essere tranquillamente riscritto nei termini di una semplice attività tecnico-esecutiva del dettato legale»³.

Naturalmente non si vuole con ciò dire che la maggior parte dei contributi che qui si presentano insista su questo problema d'ordine generale, nell'ambito del quale alla polizia tocca un ruolo tutto sommato di «comparsa», partecipe come tutto l'impianto istituzionale di un generale rivolgimento che trascende la sua specificità. Quello che si vuole dire è che le differenti prospettive dalle quali gli autori hanno esaminato l'oggetto polizia, indipendente dal periodo specificamente preso in esame, abbiano inevitabilmente finito per trovare un'inerzia che quasi fatalmente conduceva a questo nodo epocale.

Vediamo quanto detto attraverso qualche esempio concreto. Un angolo d'osservazione del tema tuttora di forte attrattiva si è rivelato quello relativo all'analisi di specifici corpi di polizia, o comunque di corpi chiamati a funzioni assimilabili a quelle di polizia. In particolare, in più di un saggio l'attenzione è stata portata alla delicatissima fase della definizione degli spazi tra esercito, esecutori di giustizia e corpi propri di polizia. Non è tanto la questione del diretto uso dei militari per compiti di ordine pubblico, questione che è attuale sia in antico regime sia nell'Ottocento, ma che viene sempre a scontrarsi con una forte resistenza da parte governativa e da parte degli stessi ambienti militari: l'esercito è poco adatto a un lavoro sistematico sul territorio, costa molto, rischia nel diretto contatto con la popolazione di vedere crescere la diserzione e altro ancora. Piuttosto ciò che viene osservato è lo specializzarsi, nell'ambito dell'esercito, di appositi corpi preposti al mantenimento dell'ordine pubblico. In genere è proprio nel Settecento che si osserva con frequenza l'organizzazione di reparti di truppe leggere, prevalentemente a

³ *La polizia in Italia nell'età moderna*, cit., pp. 53-54.

cavallo ma non solo, agili nei movimenti, specializzate in compiti di ordine pubblico e sempre più professionalizzate. Su questi, nel seminario su *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, ha centrato la sua attenzione, relativamente al Piemonte, Paola Bianchi⁴. In questa sede il tema del definirsi, nell'ambito militare, di reparti con assetto e compiti specificamente volti al mantenimento dell'ordine e al perseguimento del crimine, e come tali progressivamente autonomizzati dallo stesso esercito, viene sviluppato sia da Simon che da Lorgnier, rispettivamente con riferimento all'area tedesca e francese. Nel caso tedesco la trasformazione di cui questi corpi sono espressione viene inquadrata come realizzazione sul campo di una nuova concezione di «sicurezza pubblica» nella dottrina di governo e dell'amministrazione, che trova piena attuazione dal secondo Settecento. Il caso francese, nel momento in cui si fa qui riferimento a un corpo quale la *Maréchaussée*, muove necessariamente su un arco temporale esteso; tuttavia anche per la *Maréchaussée* il Settecento rappresenta il momento della svolta fondamentale, in cui si superano situazioni quali la venalità degli uffici e lo stretto legame funzionale con l'apparato giudiziario per una più stretta militarizzazione e dipendenza dallo Stato. In entrambi i casi questa evoluzione settecentesca si accompagna a una politica d'intervento più nitidamente volta a una funzione preventiva, per eccellenza segno dello svincolarsi dall'amministrazione della giustizia, che chiedeva invece in primo luogo mansioni esecutive e di raccolta di elementi funzionali all'istruzione dei processi, e segno altresì dell'obbedienza a dettami d'ordine generale indicati dall'amministrazione statale.

Sempre attraverso l'esame dei corpi di polizia viene poi a più riprese sottolineato il carattere – si perdoni il bisticcio di parole – corporativo di questi, con tutto quello che ne segue in termini di chiusura agli scambi con l'esterno e di difesa rigida dei propri privilegi. Anche questo elemento trova un momento di significativa verifica nel passaggio tra Sette e Ottocento, quando appunto il sistema corporativo d'antico regime da molti punti di vista entra in crisi. Se il caso romano descritto da Elvira Grantaliano può essere esteso ad altri contesti – e lo si può legittimamente supporre almeno per quanto riguarda la penisola italiana – la forza e la coesione delle famiglie degli esecutori di giustizia era tale da lasciar temere, quando negli anni della Restaurazione si progettò di scioglierli come corpo, derive tali di violenza da obbligare le autorità a cercare soluzioni di compromesso, tali da pregiudicare, almeno in parte, lo sforzo indubbio di rinnovamento della polizia e della sua presenza che le autorità di governo volevano realizzare.

⁴ P. Bianchi, *Verso un esercito-polizia. Il controllo dell'ordine pubblico nel Piemonte del Settecento*, in L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 213-239.

Un'altra prospettiva d'analisi che trova attenzione è quella relativa alle modalità di pagamento degli uomini della polizia e in genere ai costi di questo apparato. Per l'antico regime il denominatore comune è certo quello della giustizia che non solo deve arrivare a pagare se stessa, ma deve essere fonte di reddito per un numero considerevoli di operatori, dai livelli più alti ai più bassi, e quando possibile per la stessa struttura erogatrice del servizio. In particolare nell'età moderna, come si sa, «quello del denaro ... è un problema ossessivo»⁵, catalizzatore di scelte anche avventurose e fantasiose pur di raccogliere quanto più possibile dal territorio sul quale si è in grado di esercitare una giurisdizione. È la stagione in cui il potere statale, immerso in una logica rigidamente corporativa, sfrutta le proprie capacità di concedere prerogative ed esclusive per accrescere le entrate, e usa dei propri diritti, a partire dal demanio, per introdurre e imporre diritti d'uso e costosi monopoli, la cui osservanza su una società naturalmente recalcitrante viene conseguita col ricorso a strumenti di forza.

Di questo sistema l'apparato che svolge funzioni di polizia per conto della giustizia occupa una posizione insieme sussidiaria, in quanto si tratta degli uomini posti al livello più basso nella scala degli operatori, ma al tempo stesso insostituibile, perché le entrate della giustizia provenivano in larga parte dalla loro attività. Questi aspetti sono analizzati nel volume in modo specifico da Di Sivo, ma ritornano con insistenza in molti contributi. Viene osservata l'articolata tipologia delle entrate e se ne tentano quantificazioni, con la conferma dell'importanza che aveva nella composizione di queste quanto proveniente da forme di prelievo diretto, secondo forme di esazione in buona parte affidate all'azione di questi esecutori, spesso purtroppo accompagnate da gravi arbitri commessi da costoro al momento dell'azione, conseguenza inevitabile della labilità dei controlli che si riusciva a esercitare sui loro comportamenti, pur costantemente biasimati dalle autorità.

Il peso delle entrate cosiddette incerte, in quanto provenienti dalle esazioni effettuate dagli uomini di polizia e quindi proporzionalmente commisurate alla quantità di queste, rispetto alle entrate certe provenienti dallo stipendio, era tale da legare profondamente la sussistenza di questi uomini all'attività, più o meno intensa, dei tribunali da cui dipendevano, dunque all'ampiezza stessa della giurisdizione di questi. Laddove tali elementi venivano meno la crisi del sistema era inevitabile, come dimostra la precarietà e l'incerta sussistenza di quei corpi di «para-polizia» che operavano non come esecutori di giustizia, dove una certa quantità di interventi e dunque di entrate era sicura, ma alle dipendenze di

⁵ Rubo l'efficace espressione a Mario Sbriccoli, *Crimen lesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Giuffrè, Milano 1974, p. 60.

istituzioni che per diverse ragioni non consentivano l'accesso a solide fonti di reddito, come è qui il caso degli scapoli sulle galere veneziane descritti da Lo Basso, in molti casi addirittura costretti dalle scarse entrate a offrirsi come «galeotti di libertà», dunque a servire nella controparte che come scapoli avrebbero dovuto sorvegliare, dal momento che l'arruolamento tra costoro era compensato con un appetibile premio d'ingaggio.

Il momento in cui entra in crisi il delicato equilibrio che permetteva il funzionamento di questi sistemi compositi di pagamento, che consentiva a tanti corpi di ritagliarsi spazi esclusivi e prerogative tali da permettere la vita dei suoi membri o di offrire comunque a costoro un accettabile equilibrio tra entrate e tempo di lavoro effettivamente richiesto (cioè consentendo di svolgere un'altra attività), viene collocato ancora tra Sette e Ottocento. È in questo arco temporale che si assiste da una parte al venire meno della frantumazione delle giurisdizioni, dietro la quale venivano ritagliati tanti micro-spazi economici, dall'altra all'assunzione in proprio da parte dello Stato di compiti, ideologicamente formati e stabiliti, di difesa dell'ordine pubblico e di gestione della sicurezza a vantaggio della popolazione. Da questa svolta si innesta il percorso che porta alla costruzione di polizie pubbliche pagate direttamente dall'autorità superiore, le cui entrate non possono più essere direttamente rapportate all'immediata e per certi versi misurabile utilità delle operazioni loro commesse.

Un altro tema sul quale si dirige l'attenzione degli studiosi è quello degli uomini che compongono le polizie. Proprio la scansione temporale cui si continua a fare riferimento consente di individuare una cesura dietro la quale le nuove esigenze funzionali connesse al ruolo di difensori della pubblica sicurezza assunto dalla polizia di Stato impongono alle autorità il non facile compito di scegliere gli uomini, in modo tale che il loro comportamento, ma anche il loro aspetto (si pensi all'attenzione ossessiva per le divise), si accompagnino a una funzione che si pretende ora «alta». Da qui, in età liberale, l'ansia con la quale la classe dirigente sondava le possibilità offerte da diversi modelli di polizia, al fine di rompere una volta per tutte con l'immagine negativa che proveniva dal passato e che si voleva esorcizzare: da qui, dunque, le molte soluzioni cercate e adottate su cui si diffondono Hughes, Francia e Dunnage, con scelte che vanno dal richiamare il mito mai scomparso del cittadino in armi che difende il suo territorio e i suoi beni, ai tentativi di reclutare professionisti, possibilmente militari, capaci di fornire un'immagine non più desolante dei poliziotti, per arrivare al costante, mitico richiamo alla polizia inglese, tanto decantata quanto mai veramente compresa nella logica istituzionale che le stava dietro. Il tutto con la conseguenza, in questa ricerca di strumenti «diversi» per rompere col passato, di perdere la linearità del

modello polizia quale era nitidamente emersa negli anni napoleonici, e immettersi così in una realtà ancora una volta di diverse polizie e di differenti tipi di polizie.

Queste brevi note non hanno naturalmente alcuna pretesa di esaurire le molte sollecitazioni e i molti temi che si offrono al lettore nelle pagine che seguono. Lo scopo di questa introduzione è solo quello di indicare alcune chiavi di lettura nella prospettiva necessariamente di parte di chi, avendo organizzato questo incontro di studi, si era posto alcuni interrogativi e nel corso di queste due giornate di lavori ha cercato di darsi delle risposte.

In chiusura tengo a ringraziare Silvia Bobbi per il prezioso lavoro di coordinamento e di assistenza redazionale.

In bozze è pervenuta la terribile notizia della scomparsa di Sandra Contini, che di questi incontri di studio era stata una delle più attive, intelligenti e instancabili collaboratrici. Studiosa finissima e di grande spessore, Sandra affascinava anche per la sua simpatia e carica umana. Purtroppo con lei se ne va non solo una insostituibile cultrice di questi studi, ma anche una grande amica.

Apertura dei lavori

L'iniziativa di questi agili incontri di studio, che ha preso le mosse dal seminario organizzato a Messina nell'ormai lontano 1998¹, ha consentito la creazione di un solido gruppo di collaboratori, per la maggior parte assai fedeli e costanti nella partecipazione. Dopo l'*excursus* dell'anno scorso sull'argomento delle carceri² – forse un tassello un po' atipico nell'ambito del progetto, tuttavia capace di far luce su alcuni aspetti dell'universo penalistico coi quali ha intensamente dialogato e dialoga tutt'ora la realtà degli studi polizieschi –, col tema odierno torniamo pienamente ad occuparci di polizia. Polizia non solo in età moderna ma, pur con qualche prudenza, anche in età contemporanea. Dico con prudenza perché è evidente che se ci proiettassimo pienamente in ambito contemporaneo l'ordine stesso dei problemi da affrontare si modificherebbe in maniera sostanziale. Quello che ci si propone è di sondare qualche potenzialità d'indagine forse ancora poco espressa dagli studi sulla polizia.

Infatti la polizia è diventata ormai da anni oggetto autonomo di ricerca. Si è dunque abbandonato lo studio della polizia intesa come strumento accessorio di ricerche che avevano come principale oggetto d'indagine la criminalità o le dinamiche politico-sociali. Come oggetto autonomo di studi, la polizia è stata recentemente inquadrata in alcuni grandi filoni di indagine, sorta di contenitori all'interno dei quali gli studi hanno seguito diverse declinazioni che, semplificando al massimo, possiamo così individuare. Un primo approccio, concettualmente complesso e di difficile accesso attraverso le fonti, è quello del disciplinamento sociale, fenomeno che accompagna lungo i secoli dell'età moderna il lento costruirsi dell'apparato statale. Il secondo filone, forse il più seguito sinora, è quello semantico-concettuale, che da una parte ricostruisce lo sviluppo storico del lemma, partendo dall'antica sovrapposizione tra i concetti di

¹ L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.

² Si tratta dell'incontro di studi tenutosi a Somma Lombardo il 14 e 15 dicembre 2001, i cui atti sono in L. Antonielli (a cura di), *Carceri, carcerieri, carcerati. Dall'antico regime all'Ottocento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

polizia e politica fino all'accezione odierna, e dall'altra studia le vicende di una polizia «a largo spettro», coincidente colle varie forme dell'amministrazione, con particolare attenzione alle elaborazioni riscontrabili nella Cameralistica tedesca settecentesca. Un terzo filone, quello forse meno approfondito, guarda invece alla polizia come sistema di corpi, di apparati. Tale chiave di lettura ha nitidamente individuato nell'età ottocentesca e contemporanea uno dei suoi campi privilegiati di applicazione, mentre trova ancora oggi qualche difficoltà ad essere adottata per l'antico regime: si tratta infatti di un'età in cui l'oggetto «polizia» sembra quasi dissolversi tra le mani dello studioso, oggetto indistinto e sfuggente, quando non addirittura sovrapposto e confuso con un altro oggetto d'indagine, l'esercito. In parallelo a quest'ultimo filone vi è un'altra prospettiva d'analisi, che si concentra sulle modalità operative della polizia e che ha trovato particolare applicazione negli studi dall'Ottocento in avanti, quando la pratica di polizia si è dovuta confrontare con una serie di nuove realtà: le ansie classificatorie e razionalizzanti dello Stato nei confronti del territorio e della popolazione, durante la prima metà del secolo; o, nella seconda metà del secolo, l'avvento di mutamenti tecnologici che hanno determinato un cambiamento della criminalità e la necessità di nuovi strumenti per fronteggiarla, ad esempio e in primo luogo la mobilità delle forze di polizia. Infine, per completare questo sintetico panorama sugli studi e sui metodi, ricorderò un settore un po' appartato, ma che ha conservato una grande coerenza interna indipendentemente dal periodo e dall'oggetto di cui si occupa: quello concernente l'alta polizia, ovvero la polizia eminentemente politica che spia i grandi complotti a danno del potere.

Al di là di questo inquadramento, certo grossolano ma forse utile per avviare i lavori, la sensazione che nutro ormai da qualche anno è tuttavia quella di trovarci di fronte ad una certa qual rigidità degli approcci e, soprattutto, ad una grande incomunicabilità tra i vari comparti; quasi che si fossero ormai fissate delle specializzazioni all'interno degli studi sulla polizia. Sebbene il nostro breve incontro di studi non abbia particolari pretese, potrebbe tuttavia sollecitare proposte di approccio tematico «trasversali», che rimescolino un po' le carte, creando le condizioni per rivitalizzare l'oggetto di studio.

L.A.

Michele Di Sivo

«Rinnoviamo l'ordine già dato»:
il controllo sui birri a Roma in antico regime

Il limite della documentazione sull'attività dei birri romani tra Cinque e Seicento non sta nell'irreperibilità o nella disorganicità delle fonti, ma è legato alla natura e alle modalità di quella stessa attività: l'assenza di registrazioni, e del controllo di cui quelle registrazioni sarebbero state lo strumento, non è solo un problema per la ricerca, ma un oggetto di ricerca.

Nei registri delle *Relazioni dei birri* dei due principali tribunali criminali romani, quello del Governatore e quello capitolino, si descrivono gli arresti eseguiti nella città, ai quali poteva immediatamente seguire l'*inquisitio* con il primo interrogatorio, e talvolta quella deposizione è trascritta nel registro dei birri per eventualmente passare poi a quello dei *Costituti* o ai fascicoli processuali; tuttavia quelle *Relazioni* non offrono indicazioni sul modo in cui i birri erano organizzati. La documentazione della Camera apostolica, o a quella collegata, è invece il fulcro su cui può essere retta una tale ricerca, ma con due insopprimibili limiti strutturali, il primo dei quali è il ruolo dei bargelli. Essi erano i mediatori con i birri e i referenti per la Camera, che solo a loro erogava il denaro per mantenere le squadre: la distribuzione degli stipendi, nonché l'effettiva organizzazione delle squadre stesse, demandata al bargello, non originava documentazione. Il secondo limite sta nella dimensione del guadagno cosiddetto «incerto», che si aggiungeva alla remunerazione fissa, e che era parzialmente legale e in parte completamente illecito¹. Queste peculiarità sono difficilmente palesate nella documentazione perché erano proprie del rapporto tra il bargello e i birri e dell'azione dei birri sul territorio: affondano quindi in una «cifra nera» sulla quale si possono recuperare prevalentemente informazioni sporadiche o indirette.

¹ L. Londei, *Apparati di polizia e ordine pubblico a Roma nella seconda metà del Settecento: una crisi e una svolta*, in «Archivi e cultura», XXX, 1997, numero dedicato a *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, a cura di L. Cajani, pp. 7-65, in particolare alle pp. 10-13.

Il dibattito sulla riforma delle magistrature giudiziarie durante i pontificati di Innocenzo XI (1676-1689) e di Innocenzo XII (1691-1700) fu occasione per riflessioni e proposte anche sullo stato dei comparti dei birri: si tratta di fonti preziose in grado di dire qualcosa anche sul periodo precedente. E tuttavia non si tratta ancora di documentazione prodotta nell'ambito di una politica di controllo dell'organizzazione dei birri. Fu solo con la riforma della Computisteria generale del 1744, con Benedetto XIV, che si iniziarono a produrre i *Ruoli*, gli elenchi dei birri con l'indicazione dei loro nomi e dell'età²: il segnale di un controllo diretto da parte della Camera apostolica sulle squadre con l'obiettivo di una più sana gestione della spesa. Anche le successive riforme, nel 1793 e dopo il 1799, imposero, inoltre, analisi e inchieste sui birri nel passato, che possono essere fonti utili in merito ai costi e al funzionamento delle squadre anche all'epoca «dell'antico Stato»³.

I reparti dei birri erano legati ciascuno al suo tribunale, per il quale compivano le azioni tipiche degli esecutori, come il controllo della sede della magistratura e la protezione del bargello (le «lance spezzate»), l'esecuzione dei mandati, gli arresti, le ronde nella città e, quanto ai birri di campagna, nel territorio del distretto di Roma⁴. Ai reparti del Tribunale del Senatore di Roma e, soprattutto, del Governatore, si aggiungevano le squadre, più piccole, dei molti tribunali romani tra i quali quelli del Camerlengo, del Vicariato e dell'*Auditor Camerae*⁵. Il bargello non teneva registri, né faceva scrivere quei *Libri receptorum criminalium* di cui nella Costituzione di Benedetto XIV *Justitiae gladium*, del 1749⁶, ancora si ordinava la compilazione secondo le disposizioni emanate da Paolo V nel 1612⁷. In queste due bolle pontificie e nella normativa intercorsa tra l'u-

² Archivio di Stato. Roma [ASR], *Camerale II, Birri*, bb. 2-3.

³ *Ibidem*, b. 1.

⁴ Sulle compagnie di birri a Roma e i loro tribunali cfr. Londei, *Apparati di polizia e ordine pubblico a Roma*, cit.

⁵ Sulle competenze dei tribunali romani cfr. L. Londei, *La funzione giudiziaria nello Stato pontificio di antico regime*, in «Archivi per la storia», IV, 1991, n. 1-2, pp. 13-30; N. Del Re, *La Curia capitolina e tre altri antichi organi giudiziari romani*, Fondazione Marco Besso, Roma 1993; M. Di Sivo, *Il Tribunale criminale capitolino nei secoli XVI-XVII. Note da un lavoro in corso*, in «Roma moderna e contemporanea», III, 1995, n. 1, pp. 201-216; Id. *Roman Criminal Justice between State and City: the Reform of Paul V*, in P. van Kessel, E. Schulte (a cura di), *Rome-Amsterdam. Two Growing Cities in Seventeenth-Century Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997; I. Fosi (a cura di), *Tribunali giustizia e società nella Roma del Cinque e Seicento*, in «Roma moderna e contemporanea», V, 1997, n. 1, pp. 7-184.

⁶ *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti papae XIX Bullarium...*, Venetiis, B. Occhi, 1768, vol. III, pp. 31-37.

⁷ *Bullarum privilegiorum ac diplomatum Romanorum Pontificum Amplissima Collectio...*, V, 4, Romae, Typis et Sumptibus de Mainardis, 1744, pp. 23-87, in particolare p. 50 §XXI e, nel *motu proprio* successivo alla Costituzione, p. 86 §XIII.

na e l'altra si prescriveva la registrazione dei beni pignorati e si obbligava al rispetto delle «tasse» stabilite, ovvero dei compensi per gli arresti e per i mandati e, in generale, delle entrate. L'applicazione di quest'ordine doveva essere stata certamente difficoltosa se ancora a metà Settecento si disponeva che

ad effetto che la menzionata tassa paolina sia da tutti puntualmente osservata, rinnoviamo l'ordine già dato nel suddetto Moto proprio di Paolo V § 3, cioè che negli uffizi di tutti e singoli notari debba quella tenersi pubblicamente affissa, stampata e tradotta in lingua italiana⁸.

La Costituzione del 1612, «che aveva per la prima volta intrapreso una riforma sistematica dei tribunali di Roma»⁹, aveva posto al centro della riorganizzazione delle magistrature giudiziarie proprio la questione degli emolumenti e delle propine: quello era un punto focale dell'azione delle magistrature, degli esecutori e dei più importanti tra questi ultimi, i bargelli e i birri. Come si è accennato, la loro organizzazione ruotava attorno alla gestione di tre diverse forme di remunerazione: le *taxae maleficiorum* pagate al bargello, l'«incerto» legale costituito dal pagamento per arresti e mandati e infine l'attività illegale degli stessi birri, che difficilmente era perseguita dalla giustizia.

I birri erano un corpo da sempre considerato «vile», l'infamia era una loro caratteristica impressa anche nel senso comune¹⁰ e la loro gestione non tangeva neppure le competenze della Camera apostolica. Tuttavia la loro attività non era soltanto di supporto ma essenziale al funzionamento dei tribunali, anche quanto al loro sostegno economico e quindi alle entrate di giudici e notai, indirettamente condizionate dalle composizioni pecuniarie, con le quali si chiudevano molti procedimenti criminali. Gli emolumenti calcolati sul numero degli arresti in aggiunta allo stipendio – un autentico incentivo alla cattura – costituivano un elemento essenziale all'attività dei tribunali, perché i contrasti derivanti dalla tela di giurisdizioni e dalle sovrapposizioni tra le diverse magistrature romane si risolvevano spesso con la «prevenzione», ossia la rapidità e la precedenza nella cattura: in caso di incertezza giurisdizionale processava il tribunale che aveva arrestato per primo¹¹. Il tribunale, dunque, favori-

⁸ *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti*, cit., vol. III, p. 35.

⁹ C. Donati, «Ad radicibus submovendum»: materiali per una storia dei progetti di riforma giudiziaria durante il pontificato di Innocenzo XII, in B. Pellegrino (a cura di), *Riforme, religione e politica durante il pontificato di Innocenzo XII (1691-1700)*, Congedo, Galatina 1994, p. 169.

¹⁰ A. Pertile, *Storia del diritto italiano*, Forni, Bologna 1966 (rist. anast.), vol. III, p. 231; cfr. Londei, *Apparati di polizia*, cit., p. 10.

¹¹ Cfr. M. Di Sivo, *Per via di giustizia. Sul processo penale a Roma tra XVI e XIX secolo*, in «Rivista storica del Lazio», IX, quaderno n. 4, 2001, dedicato a *Giustizia e crimina-*

va quel tipo di «incerto», stabilito nel 1612 e nel 1749 confermato tra i 5 giuli (pari a mezzo scudo) e uno scudo.

Nonostante la riduzione delle giudicature particolari e le limitazioni agli abusi e alle giurisdizioni dei tribunali minori, previste dalla normativa innocenziana e da quella di Benedetto XIV, le propine calcolate sugli arresti rimasero nelle bolle di metà Settecento probabilmente per la necessità di organizzare controlli efficaci per l'anno santo 1750. Tuttavia tale continuità doveva trovare la sua ragione anche nella difficoltà di controllare altrimenti gli «incerti» illegali: si trattava ancora – come nella Costituzione paolina – del riconoscimento di un diritto di prelievo dall'arrestato, al fine di evitare o di limitare le vessazioni e per cercare di tenere il controllo dei reparti che circolavano nella città legittimamente armati.

Conseguenza notevole della normativa sistematizzata a partire dalla Costituzione del 1612 non fu tanto la riduzione dell'uso delle propine, che le continue reiterazioni della norma segnalano essere ancora consuetudinarie fino alla Restaurazione, ma la crescita delle denunce per il mancato rispetto della legge e dunque l'esibizione di soprusi che invece precedentemente erano raramente perseguiti. La documentazione giudiziaria si rivela anche in questo caso come l'espressione dell'attività della magistratura più che diretta rivelazione della presenza del reato¹². Intorno al 1612 compaiono, infatti, querele contro birri, cosa che denota una certa attenzione al merito della norma anche in casi di piccole dimensioni, come quello di un birro del Tribunale dell'Annona non più autorizzato, secondo la legislazione paolina, ad eseguire mandati per altri tribunali e che invece compie le sue abituali prepotenze:

Detto sbirro mi trovò nell'ufficio del di Crudis sotto Campidoglio et condotto mandato mi levò il ferraiolo, benché io gli volessi dare li detti sette giulij overo la sigurtà in forma di deposito. Niente di meno detto querelato non volse niente, ma più tosto volse farmi detto incontro o scorno et non essendo anco sbirro che possa eseguire conforme alla Riforma di N.S.re ... perché non sta con nessuno delli sei barigelli contenuti in detta Riforma, del che ne do querela e fo' istanza che detto sbirro sia carcerato e castigato conforme al giusto si potrà esaminare¹³.

lità nello Stato pontificio. Ne delicta remaneant impunita, a cura di M. Calzolari, M. Di Sivo, E. Grantaliano, pp. 13-35.

¹² Sull'esegesi della documentazione giudiziaria voglio qui ricordare un articolo di un indimenticabile studioso, che è stato protagonista dei convegni sull'ordine pubblico di cui anche questa pubblicazione è espressione: 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, 1988, pp. 491-501, in particolare p. 494 («bisogna sapere, e non dimenticare, che i processi *trattano* il crimine, ma *rivelano* la giustizia»).

¹³ ASR, *Tribunale criminale del Senatore*, vol. 47, c. 1620 (11 novembre 1615); la norma della Costituzione paolina, che autorizzava l'esecuzione dei mandati civili ai soli birri del Governatore, del Senatore (civile e criminale), dell'*Auditor Camerae*, del Vicario e del Tribunale di Borgo, è nel § XXII.15, in *Bullarum*, cit., p. 51.

La querela rivela la consuetudine del sopruso e la difficoltà di denunciarlo. Il mancato rispetto della norma paolina veicola infatti l'accusa per il reato di furto: l'accusatore è disposto a pagare al birro dell'Annona il deposito richiesto dal Tribunale capitolino («benché io gli volessi dare li detti sette giulij»), ma è quando il birro compie l'angheria abituale («mi levò il ferraiolo») che viene denunciato il mancato rispetto della legge, perché il birro non era tra quelli autorizzati a eseguire mandati civili. Allo stesso modo, la vischiosità dei rapporti tra birri e giudici, spesso connotati da grande disinvoltura, emerge solo grazie alla contravvenzione verso le nuove norme sul pagamento dei mandati:

In questi giorni passati io fui citato ad instantia di Gaspare di Bernardino senzale a pagarli quindici giulij per l'atti de Pasquino de Crudis, et ottenne il mandato contro di me in contumacia. Et havendone io havuto notizia, ottenni un *non gravetur* dal Sig. Primo Collaterale, et dicto querelato venne a farmi l'esecuzione per vigore di dicto mandato et entrato in casa mia assieme con un suo compagno per pigliare l'esecuzione, io gli mostrai dicto *non gravetur*, et dicto querelato prese in mano dicto *non gravetur* et mello strappò et poi gli mostrai anco la causa dotale et ne anco mella volse menar bona et mi levò per esecuzione un ferraiolo et una casacca. Et così io ricorsi dal signor Primo Collaterale, quale mi fece un mandato *de restituendo* li dicti pegni gratis; et havendolo io portato al dicto querelato, doppo che ebbe visto che nel mandato ci stava gratis me disse che lui mi havea fatto questo mandato gratis, et dicendoli io che era stato il giudice me rispose che il giudice era un gran coglione, meglio che facci grazia della sua roba et non della mia et non mi volse restituire altrimenti il pegno¹⁴.

Alla fine del Cinquecento gli ordini di pagamento al depositario generale in favore del bargello del Governatore indicano cifre che vanno dai circa 200 scudi mensili per 40 birri ai 500 circa per 100 birri: ne derivava uno stipendio che, detratti gli emolumenti fissi per il bargello stesso e le altre spese, si aggirava per i birri a circa quattro scudi mensili¹⁵. Per contestualizzare questa cifra può essere utile riferirsi al prezzo di un semplice pranzo in un'osteria, che alla fine del Cinquecento poteva costare intorno ad un giulio (un decimo di scudo)¹⁶ o allo stipendio previsto per i giudici, che nella stessa epoca erano pagati circa 30-40 scudi al mese¹⁷. Nel 1670 la

¹⁴ ASR, *Tribunale criminale del Senatore*, vol. 47, c. 1630 (18 dicembre 1615); la norma sui mandati è nel §XXII, in *Bullarum*, cit, p. 50.

¹⁵ ASR, *Camerale I, Chirografi*, regg. 404 (30 settembre 1583), 427 (6 dicembre 1583), 485 (7 aprile 1584), 486 (aprile 1584).

¹⁶ Vedi per esempio, ASR, *Tribunale criminale del Senatore*, vol. 8, c. 354, dove si descrive un semplice pranzo all'osteria pagato 7-8 baiocchi (il baiocco era pari ad un centesimo di scudo).

¹⁷ Questo dato è il risultato di ricerche in corso sui movimenti di denaro registrati in *Camerale I, Taxae maleficiorum* ed è confermato nel *Sommario d'entrate e uscite dell'inclito popolo romano*, ASR, *Bandi*, 9, n. 109 (anno 1604).

situazione non era molto diversa: secondo una nota della Camera apostolica sulle due compagnie di campagna, che dipendevano dal bargello del Governatore, i birri erano pagati 5 scudi mensili¹⁸, cifra con cui dovevano pagare le spese per il loro cavallo, necessario per quel tipo di compagnia, che si muoveva su un territorio esteso per 40 miglia al di fuori delle mura.

Quanto la dimensione del guadagno «incerto» – anche quello illegale e tollerato – fosse connaturata al ruolo e all'identità del birro, si comprende dai carteggi della Congregazione economica istituita nel 1746 da Benedetto XIV per le riforme delle finanze e della Computisteria. In quell'anno la Congregazione elaborò la riorganizzazione degli emolumenti della giustizia e introdusse cambiamenti strutturali¹⁹: l'abolizione degli «incerti», la fissazione di stipendi per il personale dei tribunali – quelli dei giudici del Governatore furono stabiliti in 50 e 40 scudi mensili, con una «mancia» annuale della stessa cifra²⁰ – e il divieto per giudici ed esecutori di pretendere cibo e oggetti dagli arrestati, un tipo d'«incerto» aggiuntivo alla quota lucrabile per ogni arresto che ora veniva chiaramente considerato illegale. Alla Congregazione giungevano pareri di diversa natura; accanto a relazioni sulla corruzione e i costi eccessivi dei bargelli e degli esecutori pervenivano anche opinioni contrarie al nuovo sistema, che demoliva un costume consolidatosi nei secoli:

Siccome s'è deliberato dalla Congregazione economica sopra il particolare di non potersi esigere dalli rei di qualunque delitto, sieno carcerati o siano anchora contumaci, li viatici e cibbarie solite ad esigersi per lo passato dalli ministri che vanno a fabbricare i processi per li delitti che da medesimi vengono commessi, ridonda non solo in grave pregiudizio della giustizia e de poveri ministri, a quali per altro gli compete tale azione *de jure*, ma di più in sommo vantaggio de delinquenti medesimi, quali non sentendosi toccati nelle proprie sostanze, rendendosi contumaci, come il più delle volte succede, se ne staranno in altro dominio baldanzosi e sicuri dopo aver commesso qualunque benché atroce e grave delitto. Però si sottopone tutto ciò al savio e purgato intendimento di codesta suprema Congregazione affinché si degnino almeno d'ordinare che tutto quello si potrà esigere da i ministri di giustizia dalli beni delli delinquenti quando saranno legittimamente indiziati ... ed in quanto agli esecutori di campagna, i quali vivono colla sola miserabil paga e non si ingeriscono nell'esecuzioni civili o manoreggie o altre cose simili, ma vanno sempre in traccia de banditi, malviventi e facinorosi, se li conceda il solito di prima secondo anchor essi le giornate che consumeranno, mentre da tale giusta risoluzione ne verranno notabilissimi vantaggi alla giustizia ed alli sudditi di Nostro Signore non solamente perché in tal forma s'asterrano gli uomini dal commetter li delitti, ma anchora

¹⁸ ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 1.

¹⁹ *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti*, cit., vol. I, pp. 166-170.

²⁰ *Ibidem*, p. 167.

perché si darà del coraggio alli ministri d'interessarsi per il discoprimiento de delitti per la pubblica e privata quiete e specialmente alli nominati esegutori d'invigilare per avere le catture de medesimi, mentre in caso contrario non si porranno anche al rischio della propria vita, come il più delle volte succede, ad effetto d'averne e procurare con la dovuta efficacia le catture oltre al grave dispendio all'amici della corte. E se gli si toglie anche questa poca speranza di vantaggio, quale benché remota, pure sarà bastevole a darle animo a ben esercitare il proprio officio, che in altro caso sono costretti ad esercitare colla miserabile provizione di soli tredici baiocchi il giorno, quanto è la di loro paga mensile²¹.

È implicita in questo commento l'idea che l'«incerto», legale o fuori della legalità, fosse sempre stato una consuetudine connaturata al lavoro dei birri. Del resto fino al 1767 solo i birri del Governatore erano in numero fissato e stipendiati; quelli degli altri tribunali erano in numero variabile, gestiti ancor più autonomamente dal bargello e con emolumenti basati esclusivamente sugli «incerti» legali e, sostanzialmente, su quelli illegali.

Tra la fine del XVII e i primi del XIX secolo la posizione espressa dalla lettera alla Congregazione economica era stata e continuò a essere solidamente rappresentata, quanto quella contraria, ogni volta che si discusse della riforma dei birri o, come nel 1793 e all'inizio dell'Ottocento, della loro abolizione e sostituzione con l'organizzazione militare; quella posizione giungerà fino ai giudizi del procuratore fiscale Giovanni Barberi, che il 6 aprile 1801 scriveva parole critiche nei confronti della riforma del 1793, sostenendo che «l'esperienza ha dimostrato che all'insecurazione [sic] e cattura de' malviventi in tutta l'Italia il soldato non sarà mai tanto fruttuoso quanto lo sbirro»²².

La riforma del 1793 aveva grandemente ridotto il numero dei birri e i costi ufficiali, affidando all'esercito e alla guardia civica la funzione della vigilanza nella città²³. Nel 1790 la squadra di città del Governatore era costituita da 96 uomini, di cui 70 birri pagati 4,5 scudi e comportava una spesa mensile complessiva di 689,25 scudi. Nel 1794 i birri di città erano invece 17 e pagati 5,5 scudi, con due primi birri²⁴ pagati 7,5 scudi ciascuno, per un totale di 273,30 mensili. Nel 1790 le due squadre di campa-

²¹ ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 1. La lettera non è firmata né datata, ma riferibile al 1746-47; 13 baiocchi al giorno corrispondono a circa 4 scudi al mese.

²² *Ibidem*, n. 9.

²³ Le risoluzioni della Congregazione di Stato, istituita nel 1792, sono in Archivio segreto Vaticano, *Epoca napoleonica, Italia*, b. 6, n. 4; cfr. Londei, *Apparati di polizia*, cit., pp. 31-59.

²⁴ Nel 1793 la scelta della milizia come strumento d'ordine pubblico comportò il cambiamento del lessico: i nomi *caporale* e *tenente*, fino ad allora in uso per i birri, furono sostituiti dai nomi *primo birro* e *sotto bargello* per non confonderli con i gradi militari, vedi ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 22.

gna erano costituite da 50 uomini (2 bargelli, 8 caporali e 40 birri) e pagate in tutto 514 scudi mensili; quattro anni dopo quelle squadre erano ridotte a una, composta di 22 uomini (1 bargello, 3 primi birri e 18 birri pagati 11 scudi di cui 5 per il cavallo) per 277 scudi mensili complessivi. Considerando anche le squadre degli altri tribunali romani, i 168 uomini e i 15.867 scudi per l'anno 1790 furono ridotti, nel 1794, a 80 uomini per 10.373 scudi. Come si vede dal confronto con i dati cinquecenteschi, nel corso di due secoli i singoli emolumenti certi non erano nominalmente molto cambiati²⁵.

A quella rilevante riduzione dei birri si era giunti dopo un lungo percorso iniziato alla fine del Seicento. Nel dibattito per le riforme di Innocenzo XI e di Innocenzo XII²⁶ forte era stato anche l'altro punto di vista: la convinzione che fosse necessario abolire le squadre di birri. Non a caso quella discussione s'inseriva nell'ambito dell'analisi, di cui furono protagonisti Giovan Battista De Luca prima e Ansaldo Ansaldo poi, sulla semplificazione delle competenze delle magistrature giudiziarie: evidentemente il legame tra la sovrapposizione di quelle magistrature e l'organizzazione degli esecutori si avvertiva come un nodo ineludibile. Scarsa o nulla è stata ritenuta l'efficacia di quelle costituzioni²⁷, che però sotto il pontificato di Innocenzo XII giunsero alla soppressione delle giudicature particolari, al rafforzamento delle magistrature principali, all'uso di una sede centralizzata per le diverse magistrature (la Curia innocenziana in Montecitorio), e all'affermazione di principi come l'abolizione della facoltà di ricasazione dell'intero tribunale, prerogativa utilizzata per trasferire le cause su tribunali compiacenti facilmente individuabili nel groviglio giurisdizionale²⁸.

Le relazioni, spesso anonime, e i progetti inviati alle commissioni istituite per l'elaborazione delle riforme o in Camera apostolica rivelano la

²⁵ *Stato antico, medio ed attuale delle paghe e numero de' bargelli e Birri della Città di Roma formato nell'anno 1806*, ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 7, cc. 1-3. In un altro confronto tra i due sistemi, la spesa del 1790 risulta di 15.621 scudi e quella del nuovo sistema di 9.918; per l'anno 1790 la spesa complessiva per lo Stato pontificio è calcolata in scudi 51.546; *ibidem*, n. 25, *Ristretto non meno delle paghe de' Bargelli e Birri solite pagarsi dalla reverenda Camera...*; cfr. anche *ibidem*, cc. 4-5.

²⁶ La costituzione di Innocenzo XI *Decet Romanum Pontificem* (28 giugno 1689), in *Bullarum romanum...*, Romae, 1734, Typis H. Mainardi, vol. VIII, pp. 528-535; quelle di Innocenzo XII *Ad radicatus submovendum* (31 agosto 1692), *ibidem*, vol. IX, pp. 264-265 e *Romanus Pontifex* (17 settembre 1692), *ibidem*, pp. 271-273.

²⁷ «Certo è che le sovrapposizioni e le confusioni già denunciate continuano a crescere e ad aggrovigliarsi nelle competenze dei tribunali e delle congregazioni e a nulla valgono le commissioni e i progetti per la riforma dei tribunali romani che continueranno a susseguirsi nella seconda metà del Seicento e nel Settecento»; P. Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 160.

²⁸ Per un giudizio complessivo sulle riforme di Innocenzo XII, cfr. C. Donati, «*Ad radicatus submovendum*», cit., pp. 176-178.

consapevolezza del problema e ben rappresentano il clima dal quale uscirono le costituzioni riformatrici. Un testo particolarmente indicativo è la memoria scritta da Giuseppe Retti all'epoca del pontificato di Innocenzo XI, inviata al cardinale Pietro Ottoboni, il futuro Alessandro VIII, e intitolata *Riflessioni sopra gl'abusi e sconcerti cagionati dalla sbirraglia con insinuazione di metodo proporzionato per estirparle*²⁹. Si tratta di un'accusa radicale contro i birri e la loro corruzione, il loro modo di controllare il territorio ben oltre la legalità, e in particolare contro le estorsioni degli «incerti».

Retti esordisce con un'improbabile storia dell'infamia dei birri («sono stati comunemente tenuti e reputati infami d'infamia di fatto»³⁰), narrando della loro origine romana come *lictiores*, coloro che portavano davanti ai magistrati il fascio di verghe e la scure: verghe da sciogliere per la fustigazione dei rei e scure per ferirli. Molte altre sue affermazioni sono però verificabili, sia pure con le cautele metodologiche accennate sopra:

S'interrogchino l'infelicesime meretrici, et udirossi che ognun de' sbirri et in specie tenenti e caporali prendono a proprio conto per esigua piggione più stanze ... per subaffittarsi poi da medesimi sbirri per quadruplicato affitto ... si osservino e delinquenti e precettori e contumaci vivere, passeggiare e continuare francamente l'intrapresa carriera e toccarossi con mani che la protezione comprata da uno di cotesti infami è il salvacondotto d'un vivere libertino e scelerato³¹.

Il riferimento all'uso del subaffitto non è un'esagerazione generata da *vis* polemica: nel 1665 le 24 case di via Giulia, accanto alle Carceri Nuove, di proprietà della famiglia Planca Incoronati, erano infatti state affittate come abitazioni dei birri. La discussione sulla storia di quelle case si acuì all'epoca della riforma del 1793, perché si decise di abbandonarle in seguito alla riduzione del ruolo delle squadre e all'istituzione della guardia militare. La famiglia Incoronati pretendeva il diritto a mantenere quell'affitto, considerato una rendita derivante da un'acquisizione dello *jus* o un risarcimento per il degrado subito dalla presenza delle prigioni che svalutava il prezzo delle case: il diritto era preteso «per ragion del danno che dovrebbe soffrire per la minor somma che presentemente rendono le suddette case, *habito respectu* a quello si affittavano prima dell'edificazione delle carceri»³². Quella rendita era stata di 24 scudi al

²⁹ Biblioteca apostolica Vaticana, *Ottob. Lat.*, 2349; sulla memoria scrisse G. Pisano, *I «birri» a Roma nel '600 ed un progetto di riforma del loro ordinamento sotto il pontificato di Innocenzo XI*, in «Roma», X, 1932, n. 11-12, pp. 543-556.

³⁰ Biblioteca apostolica Vaticana, *Ottob. Lat.*, 2349, c. 118r.

³¹ *Ibidem*, c. 120r.

³² Il marchese Wolfgango Planca Incoronati sosteneva che non lo si poteva costringere a rinunciare ad uno *jus* derivante da una «precisa mente» del sovrano, perché la deci-

mese pagati dalla Camera apostolica ai proprietari (in media uno scudo per casa, le 10 dei birri di città e le 14 dei birri di campagna)³³. La verifica dell'uso che di quei locali si era fatto aveva generato nell'archivio della Camera apostolica un nutrito fascicolo, da cui emerge il lucro proveniente dal subaffitto di quelle case, nelle quali abitavano persone d'ogni genere ma assai pochi birri. Da tale operazione derivava al bargello e alle squadre un «incerto» che si aggirava intorno ai 130 scudi annuali³⁴.

Retti, dunque, descriveva realisticamente la situazione, anche quanto ai guadagni ufficiali dei birri, che giustamente calcolava nei circa 4,5 scudi al mese, cifre congruenti con quelle provenienti dalla documentazione contabile e dalle relazioni sette-ottocentesche. Raccontava però che la condizione del birro era di molto superiore alle sue entrate:

Degnamoci ... d'entrare in casa d'ogn'uno di questi e la troveremo addobbata con suppellettili distinti, se passeremo alla cucina sembrerà la voragine di Cariddi ... se osserveremo la moglie pretenderà con abiti e gioie fare a gara con le dame, e se moglie non ha vi troverete ben pasciuta una mandra de meretrici³⁵.

Un quadro singolare, che proveniva dai lauti «incerti» su cui Retti si sofferma con indicazioni circostanziate sugli emolumenti legali dei bargelli, anch'essi congruenti con quanto si evince dalla documentazione della Camera apostolica, e aggiungendo notizie che possono fare un po' di luce su quella «cifra nera» determinata dalle illegalità. Considerava, infatti, di 677 scudi la disponibilità mensile del bargello, il quale detraeva 511 scudi per 100 birri. Il suo stipendio era quindi – secondo Retti – di 166 scudi al mese, ovvero 1.992 scudi l'anno ai quali aggiungeva ben 2.000 scudi annuali di «incerti» complessivi. Questi dati, anche se quello relativo agli «incerti» complessivi fosse da correggere per difetto, sono tali da condizionare la descrizione del funzionamento della giustizia se si associano agli emolumenti dei giudici. Lo stipendio di un giudice del Tribunale del Senatore nel 1604 era di 420 scudi l'anno e gli emolumenti previsti per lo stesso Senatore, il capo della municipalità, erano, in quello stesso anno, di 2.160 scudi. Dello stesso ordine appaiono gli appannaggi previsti dalla bolla di Benedetto XIV del 1749. Il funzionamento della giustizia non poteva non essere condizionato dal fatto che un lavoro con-

sione del 1665 fu presa dal papa, con una decisione della Camera apostolica; la risposta della Camera fu che «cessa ora affatto questo motivo per la nuova militar custodia per fatto di principe fissata»; ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 7.

³³ Risulta però anche che i birri di campagna furono trasferiti in via Giulia da Tor di Nona nel 1792; *ibidem*, n. 8; cfr. Londei, *Apparati di polizia*, cit., pp. 23, 31.

³⁴ *Descrizione delle casette poste nel vicolo delle carceri ... affittate dai Bargelli di Roma e Campagna all'infrascritti inquilini*, ASR, *Camerale II, Birri*, n. 8.

³⁵ Biblioteca apostolica Vaticana, *Ottob. Lat.*, 2349, 121v.

siderato «vile» come quello dei birri e dei bargelli comportava un movimento di denaro superiore ai guadagni ufficiali di giudici e notai o dello stesso titolare del tribunale. Ciò porta alla necessità di verificare la dimensione degli «incerti» anche nelle funzioni superiori delle magistrature giudiziarie e il rapporto tra questi emolumenti e l'attività di quelle magistrature.

Retti concludeva le sue riflessioni sostenendo che si sarebbe potuta conferire la carica di bargello a un nobile «con minore stipendio» e suggeriva dunque di

recidere e sopprimere con Bolla speciale primieramente le teste selvaggie di tutte e singole cariche di bargelli sì di qualunque tribunale di Roma che di Campagna, tenenti, caporali, lance spezzate, cancellierati e tutt' altre simili solite conferirsi a' sbirri et indi innestare a tal tronco per principale insito la carica prelatizia ... da conferirsi ad un nobile a guisa del Fiscalato e commissariato della cammera con denominazione di mons. Presidente di giustizia e che fosse persona saggia, materna e politica³⁶.

Dalla scelta di un nobile come presidente discendeva la necessità di un totale mutamento della composizione delle squadre, a causa dell'impraticabilità di un rapporto tra il nobile presidente e i birri. Quindi «non solo rendesi convenevole, ma necessario il conferire tutte le cariche subalterne a persone nobili, mature e prudenti quali al presente vengono occupate da Bargelli di campagna e di tutti gl'altri tribunali di Roma». Un passaggio, quest'ultimo, che portava con naturalezza il Retti alla proposta della militarizzazione, almeno per i gradi più alti: bargelli, caporali e lance spezzate. La centralizzazione delle compagnie avrebbe inoltre consentito un migliore e più economico uso delle stesse da parte di tutti i tribunali e infine l'istituzione di uno stipendio fisso avrebbe, nel quadro di questa generale riforma, reso possibile la fine della gestione illegale degli «incerti», che sarebbero dovuti andare alla Camera apostolica e da questa tradotti in emolumenti fissi per gli esecutori. Retti concludeva scrivendo

essere inconveniente un numero eccessivo di simile gentaglia lautamente pasciuta parendo più proprio crescere numero de' soldati, a' quali come gente d'onore è più spedito dare il vitto che a simile canaglia, la maggior parte di cui è composta di uomini banditi da loro paesi per mille misfatti d'ogni sorte³⁷.

Ancora all'inizio dell'Ottocento, un altro dibattito, che stavolta portò alla conclusiva dismissione dei birri, faceva emergere le spese abnormi e fuori controllo della gestione dell'ordine pubblico ritornato in mano ai bargelli e ai birri. Il *Piano, ossia dimostrazione di una enorme quantità di*

³⁶ *Ibidem*, c. 126v.

³⁷ *Ibidem*, c. 127r.

*furti e d'inutili spese a danno della Rev. Camera Apostolica presso tutti li tribunali dello Stato pontificio nelle materie criminali*³⁸ calcolava in 200.000 scudi per tutto lo Stato pontificio gli sprechi e l'ammontare delle vere e proprie truffe dei bargelli, che aumentavano in modo artefatto le loro entrate attraverso calcoli artificiosi delle giornate lavorative (le «giornate legali»), cosa che avveniva anche nell'attività di giudici, commissari e notai. Le contestazioni degli introiti del bargello di Roma comportarono la pubblicazione di un bilancio, che rivela un'entrata annua di 10.028,44 scudi e un'uscita di 10.038,48 scudi. Ne uscirono delle «note impresse», che «a tenore della costituzione emanata dalla S.M. di Benedetto XIV si affiggono al portone di questo Palazzo Apostolico ed in altri siti di questa città».

Il rispetto dell'«ordine già dato» nel 1612 e nel 1749 fu tra gli ultimi atti del bargello, di lì a poco definitivamente sostituito con l'istituzione della Polizia pontificia³⁹.

³⁸ ASR, *Camerale II, Birri*, b. 1, n. 1. Il *Piano* non è datato, ma riferibile forse al 1803-1807 o, più probabilmente, al 1815-1816.

³⁹ Cfr. M. Calzolari, *Il cardinale Ercole Consalvi e la riorganizzazione delle forze di polizia nello Stato pontificio durante la restaurazione*, in «Archivi e cultura», XXX, 1997, numero dedicato a *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, cit., pp. 133-168.

Luca Lo Basso

*Un corpo di polizia militare di antico regime:
gli scapoli delle galere veneziane*

Conoscere il significato e l'uso delle parole del passato è per lo storico un sacrificio intellettuale necessario. In più occasioni un noto storico dell'età moderna ha insistito su questo tema¹, incentivando in questo modo i suoi colleghi a fare altrettanto. Raccolto il suggerimento per una mia voluminosa pubblicazione sul mondo dei galeotti², mi accingo a ripetermi in breve sul caso degli *scapoli* delle galee veneziane.

Chi erano questi uomini e perché si chiamavano così? Nelle marinerie ponentine il termine era usato per indicare tutti i membri imbarcati su una galera, non vincolati dalla catena. Tutti gli uomini liberi erano perciò denominati scapoli. Lo stesso termine, nella flotta veneziana, indicava, invece, una categoria particolare di imbarcati: la polizia di bordo. Mentre sulle galee di Ponente il servizio di guardia era a cura dei soldati, che di volta in volta prestavano servizio sulle diverse unità, sulle galee della Serenissima era previsto un certo numero di uomini armati, incaricati di sorvegliare le ciurme, sia libere, sia forzate. A guidare questo corpo armato vi era il *capo dei provisionati*. L'uso del termine scapolo, perciò, sia in un caso che nell'altro indicava gli uomini liberi da soggezione. Curiosamente però a Venezia veniva utilizzato specificatamente per indicare gli uomini incaricati dalla sorveglianza, in molti casi provenienti dalle stesse fila dei galeotti³.

¹ Cfr. P. Preto, *I servizi segreti di Venezia*, Il Saggiatore, Milano 1999, pp. 41-49; Id., *Il significato del lemma «polizia»*, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna*, Rubettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 13-21.

² Cfr. L. Lo Basso, *Uomini da remo. Galee e galeotti del Mediterraneo in età moderna*, Selene Edizioni, Milano 2003, pp. 24-31.

³ «Scapoli ovvero soldati o balestreri come già si chiamavano, che con li capi delle guardie ascendono alla summa de 40 sono obbligati star alle loro balestriere, e far le loro guardie, secondo dal capitano gli verrà ordinato: et le galere ponentine uson scapoli numero 50 computa essi capi». Capo dei provisionati: «Cioè il capitano degli scapoli da spada, o ver soldati è obbligato a crear quattro capi, sotto li quali esso assegna le guardie

A partire dall'inizio del Seicento, accanto al problema del reclutamento dei galeotti, ne sorse uno analogo nel caso degli scapoli. In effetti «il nome di scapolo era odiato, il suo servizio era penoso, il vivere miserabile». Inoltre, mentre per chi si «faceva galeotto di libertà» era previsto un sostanzioso premio d'ingaggio⁴, per gli scapoli il reclutamento avveniva senza nessun tipo di incentivo. Spesso accadeva perciò che lo scapolo nella sua triste esistenza «altro non attendeva che di morir d'inedia o divenir galeotto». Proprio questo è il punto. Per la maggioranza degli uomini era preferibile il mestiere di galeotto, rispetto a quello del poliziotto, del controllore. Questi era odiato a bordo, era visto come una spia, sempre pronto a vendersi una presunta fuga dei rematori, liberi o condannati, con l'incubo di dover sostituire al remo un forzato fuggitivo, prendendone non solo il posto, ma anche la condanna⁵.

Il 18 marzo 1615, nella sua relazione di fine mandato, il capitano del golfo Antonio Civran descriveva la figura di scapolo e le problematiche che ruotavano attorno ad essa.

I scapoli o soldati nelle galere sono pur anch'essi necessari, perché servono al combattere nelle occasioni, fanno le guardie, et assicurano i legni da qualche trista risoluzione de galeotti.

Ad haver questa gente si trova una grandissima fatica nelle galere private; poiché non havendo essi di paga, se non £ 20 al mese a mesi undeci all'anno, et il biscotto et provando la fatica et il patimento col pericolo della fuga dei galiotti, così quando fanno le guardie, come quando, mandandosi le ciurme in terra a qualche necessario servitio, vengono loro consignati in custodia, non havendo dico altro utile, e sentendo questi patimenti e pericoli, ogn'uno si schiffa di condursi a così fatta professione, di maniera che si come è pochissimo, rispetto al bisogno, il numero dei 36 che paga Vostra Serenità per ogni galera, così per causa di questo accidente rimangono tal volta in qualche galira in molto minor quantità. Ordinano l'Eccellenze Vostre come in una occasione di combattere sarebbe difeso e mantenuto il decoro e dignità loro. Mio senso adunque sarebbe, che per haversi almeno buoni huomini per il servitio delle galere sforzate, si accrescesse lire quattro al mese a 24 di essi che basterebbono al far le guardie, acciocché tratti da questo maggior utile, si ritrovassero et huomini sufficienti et che con più prontezza venissero a servire: perché poi quanto al resto fino al nu-

del giorno, e della notte: et deve riveder ogni guardia et dar castigo a quelli, che non facessero il debito loro: nelle galere sforzate sono obbligati essi scapoli, quando fugge un forzato sotto la sua guardia ad entrar lui in ferri, et starvi quanto era obbligato il fuggito et anche il capo de guardia quando in ciò fusse consentiente». Biblioteca Nazionale di Firenze, *Manoscritti Magliabecchiani*, cl. XIX, cod. 12, c. 15.

⁴ Mi permetto di rinviare ai numerosi riferimenti contenuti nel mio *Lo Basso, Uomini da remo*, cit., pp. 120-140.

⁵ M. Nani Mocenigo, *Storia della Marina veneziana da Lepanto alla caduta della Repubblica*, Marina Militare, Roma 1935 (ristampa anastatica Filippi Editore, Venezia 1995), pp. 33-38.

mero di 36 scapoli per galera et a quelli tutti che servono sopra galere di capi da Mare, non essendo essi sottoposti alla fuga di sforzati, non ne mancano mai, ma se ne trovano sempre abbastanza, onde non occorrerà di accrescerli altra paga⁶.

Sul basso numero degli scapoli presenti su ciascuna unità si era anche espresso nel 1606 il capitano del golfo Bernardo Venier, il quale aveva suggerito di aumentarne la quantità da 36 a 50 uomini «acciocché in ogni sorta di occasione potessero resistere valorosamente» alla difesa della galea.

Negli stessi anni anche il provveditore d'armata Agostino Canal indicava con certezza gli stessi problemi inerenti gli scapoli. Il primo di questi riguardava la fuga dei condannati. Secondo il capo da mar le evasioni dei forzati costringevano alla fuga anche gli scapoli, che «per paura di subintrar in luoco loro al remo» fuggivano anch'essi. L'altro grande problema era che molti scapoli preferivano, sognando il premio d'ingaggio, servire tra le fila dei galeotti di libertà⁷. Già qualche anno prima il Commissario Antonio Cavalli si era lamentato proprio della continua intercambiabilità tra i galeotti e gli scapoli, il tutto a danno della contabilità della flotta⁸.

I primi interventi in materia di scapoli si ebbero con le regolazioni d'armata del 1620. Il numero dei poliziotti di bordo fu portato a 48 unità per ogni galea e, in linea con tutto l'equipaggio, fu aumentato il salario a £ 26 più il biscotto al mese. Ma il salario maggiorato non portò i benefici sperati dall'amministrazione navale veneziana. Anzi, l'aumento del numero degli uomini imbarcati evidenziò ancor di più i limiti del «ritrovar gli scapoli». Nel 1617, su 30 galee e 6 galeazze armate, erano in servizio 1.492 scapoli invece dei 2.126 previsti. All'inizio della guerra di Candia, sulle 29 galee operative mancavano addirittura, ciurme escluse, 2.868 uomini, di cui 602 scapoli (pari al 21%)⁹.

Con lo scoppio della guerra di Morea le difficoltà nel reclutare tal sorta di uomini armati si palesarono in maniera evidente. Il 18 marzo 1688 il commissario d'armata Polo Nani confermava al Senato che il vero problema della flotta non risiedeva nella mancanza di rematori, il cui reclutamento era difficoltoso ma ben curato; stava invece nella cronica mancanza di scapoli. In quel periodo, durante le campagne levantine, mancavano all'appello circa 860 poliziotti di bordo, difficili da reclutare in Egeo, secondo le indicazioni del commissario. Negli stessi anni anche Francesco Morosini, capitano generale da mar, poneva la propria attenzione sul problema degli scapoli:

⁶ Archivio di Stato di Venezia (da ora in poi A.S.V.), *Collegio Relazioni*, b. 73.

⁷ A.S.V., *Collegio Relazioni*, b. 55.

⁸ A.S.V., *Provveditori all'Armar*, b. 208.

⁹ A.S.V., *Provveditori da Terra e da Mar*, f. 1245, dispaccio da Suda del commissario Alvise Mocenigo II.

Fra le galeazze e le galere ch'ora servono in Levante, s'impiegano 1.200 scapoli e vengono raccolti, per dir il vero, dalla feccia più vile del popolo, e sono così meschini, che riescono di pochissimo frutto. Né può dirsi, che non si arruolino huomini di maggior sufficienza e dell'ordinaria condition militare, per l'obbligo, che tien questo ordine di far la guardia a condannati, che porta il pericolo di condanna al remo, in caso di fuga; perché non sono così facili le fughe, ne si vuol gran pena a divertirlo, quando vi sovrintendono huomeni sperimentati e d'onore: ma nasce questo, perché quando vengono al disarmo, non han nessun trattenimento, sospendendosegli paga e biscotto, onde non sapendo come sussistere, si sbandano e si danno ad altri esercizi per vivere. Et così ne nuovi armamenti vengono poi arruolati altri nuovi dell'accennata miseria conditione, che se acquistano qualche esperienza nel corso delle cariche all'ora, che potriano prestar alcun buon servizio, si riducono in questa città al disarmo, e si sbandano, come è predetto, di modo che sempre sono nuovi, e per conseguenza insufficienti al bisogno. Direi però, che dovesse riuscir molto conferente all'interesse di Eccellenze Vostre, che li scapoli, che venissero al disarmo, e che avessero disposizione di continuar nell'impiego, fossero tratti con metà della paga, e col solito biscotto, per il tempo che suol correre dal disarmo alli nuovi armamenti, che sarebbe spesa di nessun riflesso, in riguardo al grand'utile, che risulterebbe dal mantenersi più tosto buona gente, che huomeni della conditione più infelice¹⁰.

Nel breve giro di qualche anno le problematiche, esplicitate dal Morosini nella sua relazione, si verificarono, tanto che nel 1693 su 1.008 scapoli previsti, ne mancavano 547 (pari al 54,3%)¹¹. Nel luglio 1695 – dopo la disfatta di Scio – il nuovo capitano generale da mar Alessandro Molin fissava, in un suo lungo dispaccio relativo allo stato dell'armata, i problemi relativi agli scapoli. Il Molin lamentava, come i suoi predecessori facevano da circa un secolo, il basso numero dei poliziotti di bordo, ridotti in quel momento a poco più di 10 per ogni unità. Inoltre la scarsa presenza degli scapoli alimentava e favoriva le fughe dei condannati e aumentava in generale il problema della sicurezza interna, delicata in quegli anni a causa della folta presenza di turchi al remo (circa 800). Il risultato di questo deplorabile stato, già più volte denunciato, era che molti individui preferivano «vendersi» come galeotti, piuttosto che servire da scapoli¹².

Terminata la guerra e firmata la pace a Karlowitz, il governo veneziano pose mano ad un riordino dell'armata navale. Esaminando lo stato dell'armata sottile, si scoprì che la situazione del corpo degli scapoli era disastrosa: su 1.168 uomini previsti, a ragione di 104 su ogni ga-

¹⁰ Biblioteca del Museo Correr di Venezia, *Morosini-Grimaldi*, n. 515.

¹¹ A.S.V., *Provveditori da Terra e da Mar*, f. 1253, dispaccio del 1° agosto 1693 del commissario Andrea Pisani.

¹² A.S.V., *Provveditori da Terra e da Mar*, f. 1130, dispaccio del 15 luglio 1695.

leazza e 48 su ogni galea, erano in servizio soltanto 374 scapoli, pari al 32%¹³. Come spesso accadeva alla fine di ogni conflitto, la pace dava luogo ad un generale riordino degli apparati bellici. Nel caso specifico degli scapoli, non solo bisognava reclutarne rapidamente di nuovi, ma urgeva una risistemazione della figura professionale, mal pagata e denigrata, e un nuovo sistema di reclutamento. Tra il 1702 e il 1709 vi furono in tal senso numerose proposte. La prima, del luglio 1702, prevedeva l'impiego dei fanti oltremarini (perlopiù croati), già utilizzati a bordo delle galeotte in Adriatico. Ma l'impiego dei fanti croati, ottimi soldati e acerrimi nemici dei musulmani, preoccupava un poco le autorità veneziane, poiché notoriamente gli oltremarini erano sempre pronti allo scontro e all'uso delle armi: la loro inquietudine avrebbe potuto alterare i già delicati equilibri sociali presenti a bordo delle unità della marina veneziana¹⁴. Abbandonata con rapidità la pista oltremarina, il governo veneziano si orientò verso un sistema di reclutamento degli scapoli simile a quello tradizionale dei galeotti di libertà. L'idea era di incentivare l'ingaggio con un sostanzioso contributo in denaro, vincolando la gestione della polizia di bordo ai sopracomiti¹⁵. L'innovazione, però, veniva suggerita proprio quando il sistema di gestione delle ciurme libere presentava ormai sintomi di invecchiamento, corrotto dalla perversione dello stesso sistema e dalla rapacità dei patrizi chiamati al servizio alla patria. I dibattiti attorno a questa materia proseguirono per alcuni anni fino a che si decise di incentivare il reclutamento degli scapoli fornendo agli stessi, al momento della presentazione al magistrato all'armar, la divisa – che di solito si pagava – e quattro paghe anticipate. Il salario mensile sarebbe stato di lire 26, più la razione di biscotto e la minestra. Inoltre si vietava ai sopracomiti di ingaggiare scapoli nelle fila dei galeotti di libertà e si prometteva ai volontari il ritorno a casa alla fine del mandato del sopracomito. Tutto ciò venne pubblicato e affisso in tutto il territorio della Repubblica di Venezia il 25 maggio 1707¹⁶:

Proclama Pubblicato

D'Ordine degli Illustrissimi, e Eccellentissimi Signori Provveditori all'Armar.

In esecuzione de Decreti dell'Eccellentissimo Senato.

Acciò passi a notizia di cadauno la Publica premurosa attenzione per il buon trattamento, e migliore conservazione di quei Serventi, che in qualità di Scapoli vorranno prendere il pubblico Servizio sopra le Galere, in esecuzione di repli-

¹³ A.S.V., *Senato Mar*, f. 749.

¹⁴ A.S.V., *Senato Mar*, f. 766, 1° luglio 1702.

¹⁵ A.S.V., *Senato Mar*, f. 772.

¹⁶ A.S.V., *Senato Mar*, f. 794.

cati Decreti dell'Eccellentissimo Senato, fanno gli Illustrissimi, e Eccellentissimi Signori Provveditori all'Armar infrascritti Publicamente intendere.

Che tutti quelli si presenteranno in avvenire al Magistrato di Sue Eccellenze per esser rimessi in qualità di Scapoli sopra le Galere, o Galeazze haveranno immediate il Donativo di un Habito, e gli saranno fatte contribuire quattro Paghe anticipate.

Che oltre la solita Paga di Scapolo, ch'è di Lire Vinti sei al Mese, e solito Biscotto, sarà in avvenire somministrata la Minestra.

Che in avvenire tutti li Scapoli delle Galere, e Galeazze saranno prontamente pagati, come si pagano le altre Militie, e quando si farà la Paga à Soldati sarà fatta anco alli Scapoli, li quali quanto alla pontualità delle Paghe doveranno intendersi alla conditione de Soldati.

Che sotto qual si voglia pretesto non doveranno esser fatti Galeotti di libertà da Sopra Comiti, onde potranno esser certi di non incorrere in questo pericolo di perdere la propria libertà.

Et acciò vi sia un certo termine dopo il quale possano esser sicuri di ritornare alle loro Case, ogni volta seguirà il Disarmo di quel Sopra Comito, al quale haveranno servito, gli sarà concessa la loro Licenza, se da essi verrà ricercata, e volendo continuare il servitio ne nuovi Armamenti, goderanno tutti li Privilegi sudetti.

Il che come assicura questo genere di Serventi della Publica distinta predilectione, così deve anco animare i Sudditi ad intraprendere questo servitio, ben certi, che con le attestazioni del suo fedel ministerio proveranno gl'effetti della pietà Publica, e della Publica caritatevole assistenza.

Et il presente Proclama doverà esser stampato, e Publicato à San Marco, Rialto, Castello, Canareggio, ai Bari, e esser affisso in tutti i Magazeni, e Hostarie, e mandato alli Rettori delle Città, Terre, e Luochi della Terra Ferma, e nell'Istria, e Dalmatia, per dover esser Publicato, e ne siano pur mandate diverse Copie in Armata, da esser dispensate, e tenute affisse nelle Galere, à chiara intelligenza di tutta l'Armata.

Data dal Magistrato Eccellentissimo dell'Armar li 23 maggio 1707.

Lorenzo Soranzo Kavaliere Procuratore Provveditore

Sebastian Foscarini Kavaliere Procuratore Provveditore

Gabriel Zorzi Procuratore Provveditore

Francesco Girardi Segretario

Adi 25 maggio 1707 Publicato sopra le scale di San Marco, e di Rialto, e altri luochi.

Stampato per Pietro Pinelli, Stampador Ducale¹⁷.

Negli stessi anni si tentarono altre vie per attrarre nuovi scapoli. La prima seguiva la tradizione del reclutamento dei galeotti, secondo cui il metodo migliore per arruolare uomini era mediante l'incentivo monetario. Si provò così ad allettare gli uomini con un premio di ingaggio di 10 ducati, più i benefici già espressi nella legge del maggio 1707. Tale pre-

¹⁷ A.S.V., *Provveditori all'Armar*, b. 208.

mio venne valutato negativamente e non servì allo sviluppo del sistema di reclutamento. Inoltre il confronto con gli elevati ingaggi dei galeotti – anche sopra i 100 ducati – non lasciava scampo a quanti erano chiamati alla scelta. Nel 1703 si era provato a condonare le diserzioni dall'armata in cambio di un arruolamento come scapolo:

che tutti li falliti d'armata di qualunque sorte, così delle galere, come delle navi, che volontariamente si presenteranno al Magistrato di loro Eccellenze Illustrissimi per andar a servire sopra le galere in qualità di scapoli con l'intera sua paga, li sarà condonata la pena.

A tutti quelli, presentatisi volontariamente, sarebbero toccate le quattro paghe anticipate e la divisa. Si lasciava inoltre l'alternativa di inviare un sostituto in cambio del condono¹⁸.

Nel 1708 si tentò infine una via collaudata, ma difficile da percorrere in quegli anni. Si decise di vincolare il reclutamento, di almeno 24 scapoli per cadauna galera, al sopracomito, così come avveniva da secoli per i galeotti di libertà. In caso di inadempimento i sopracomiti avrebbero perso una parte del donativo previsto al momento dell'armamento. La strada del vincolo personale, antica e funzionale nel caso dei galeotti, giungeva però tardiva e anacronistica. In quegli anni, infatti, il sistema di gestione delle ciurme era giunto al punto di rottura, per gli elevati costi di acquisto e per l'ingordigia dei sopracomiti che disarmavano. Caricare, dunque, al momento dell'armo anche il costo degli scapoli, risultò inutile e inefficace. In contemporanea si seguì anche un'altra antica strada già sperimentata nel campo dei forzati: si pensò di introdurre un donativo di 200 ducati per tutti quei sopracomiti che al disarmo avrebbero riconsegnato l'intero numero di scapoli¹⁹.

Nonostante i limiti palesati fin dagli esordi, il sistema della gestione «privata» degli scapoli entrò in vigore, ma viste le reiterazioni continue della legge in materia, ne concludiamo che gli effetti furono mediocri. Nel 1714, alla vigilia di una nuova guerra col Turco, i sopracomiti avrebbero dovuto fornire, non 24, ma 32 scapoli, altrimenti non avrebbero potuto usufruire del solito «spazzo» di 5.500 ducati²⁰.

A sostegno del cambiamento in materia di reclutamento di scapoli, i provveditori all'armar presentarono nel corso del 1709 una statistica sulle presenze dei poliziotti di bordo tra il 1704 e il 1708. Si trattava dell'elenco degli ultimi 15 sopracomiti che avevano armato. Si era rilevato che in media ogni galera aveva poco più di 25 scapoli ciascuna.

¹⁸ A.S.V., *Compilazione delle Leggi*, b. 25, 18 agosto 1703.

¹⁹ A.S.V., *Senato Mar*, f. 799, 11 ottobre 1708.

²⁰ A.S.V., *Senato Mar*, f. 832.

Nome sopracomito	Numero scapoli
Andrea Balbi	34
Marin A. Capello	37
Prospero Donà	25
Piero Barozzi	21
Zorzi Bembo	19
Antonio Marini	28
Giulio Donà	23
Ludovico Badoer	27
Giacomo Foscarini	17
Domenico Gritti	19
Marin A. Pasqualigo	25
Anzolo Foscarini	17
Giacomo Minotto	24
Marin A. Cavalli	30
Silvestro Zane	36

Fonte: A.S.V., *Senato Mar*, f. 802, 6 giugno 1709.

Terminata la seconda guerra di Morea, nel 1718 i provveditori all'armar suggerirono una riduzione del numero di scapoli per ogni unità a 24 individui. Il Senato della Repubblica, preso atto delle difficoltà nel reclutare quel genere di uomini e considerata la pace appena sopraggiunta con il Turco, ratificò il suggerimento dei provveditori all'armar. Tale atto, però, non risolse definitivamente il problema del reperimento degli scapoli²¹. Il capitano del golfo Giovanni Battista Vitturi propose di utilizzare al posto degli scapoli i fanti italiani che normalmente si imbarcavano sulle galee durante le operazioni belliche, così come peraltro avveniva nelle altre armate *ponentine*²².

Con le regolazioni d'armata del 22 marzo 1727 si procedette all'ultima sistemazione in materia di scapoli prima della riforma complessiva dell'armata sottile del 1774:

Passando al punto degli scapoli, gente tanto necessaria alla custodia delle ciurme, per incoraggiarli al servizio si concorre, che alla metà dell'armo siano provveduti di un nuovo vestito; e al fine del disarmo a quelli, che avessero intieramente servito un donativo di quattro ducati, restando a cura del Provveditor Generale assicurarsi del numero, e qualità loro colla frequenza delle rassegne²³.

L'altro problema delicato, da secoli, era il continuo reclutamento di galeotti di libertà dalle fila degli scapoli:

²¹ A.S.V., *Senato Rettori*, f. 184.

²² A.S.V., *Provveditori da Terra e da Mar*, f. 1286, 11 aprile 1718.

²³ A.S.V., *Provveditori all'Armar*, b. 208.

Assai opportuno riuscendo, che li scapoli non abbiano a rimettersi galeotti, restano riconfermate le leggi nel proposito e doverà estendersi proclama per pubblicarsi di due mesi in due mesi, col quale si faccia noto, che li galeotti scoperti di tal condizione s'intenderanno per conto pubblico e perduto il loro debito da chi gli averà rimessi anzi a rinforzo di questa pubblica volontà, resterà libero quel galeotto che confesserà dopo la sua rimessa d'esser stato scapolo e il sopracomito averà a soccombere all'importar del suo credito²⁴.

Le regolazioni d'armata in merito agli scapoli concludevano con l'esortazione ai provveditori all'armar di procedere ad un nuovo reclutamento, segno intangibile della cronica carenza di tali uomini a bordo delle unità veneziane.

A questo punto, dopo aver tracciato le linee generali sulla questione del reclutamento degli scapoli, è d'uopo chiedersi: perché tale servizio di polizia era tanto odiato? Lo scapolo era, a bordo delle galee, una specie di poliziotto penitenziario; aveva il compito di sorvegliare le ciurme con un occhio di riguardo per i condannati e, oltre al ruolo canonico di controllore, aveva anche compiti bellici in caso di scontro con i nemici. Perciò, già dai compiti prestabiliti, comprendiamo il motivo di tanta riluttanza da parte degli uomini dell'epoca di assumere tale incarico. Oltre alla visione negativa, che la figura del poliziotto ha sempre suscitato negli uomini, nel caso degli scapoli si deve aggiungere la scarsa paga (ma anche questa credo sia comune a tutti gli organi di polizia passati e presenti) e l'incubo di finire al remo in caso di fuga dei forzati.

Nella storia dell'armata sottile veneziana i casi di fuga dalle galere sono innumerevoli e possono essere ben documentati grazie soprattutto ai documenti conservati nel fondo *Cariche da mar-Processi* all'interno dell'Archivio di Stato di Venezia. Scorrendo il libro delle sentenze («raspe») del capitano generale da mar Zorzi Morosini del 1661-1664, si incontrano numerosi casi di violenze commesse ai danni degli scapoli: troviamo il caso dei forzati Pietro da Candia e Manlio Gianusso, rei di aver tentato la fuga dopo aver sottratto le spade agli scapoli di guardia; quello di Dimitri Spagnulo, condannato a 3 anni di galea per aver aggredito uno scapolo mentre la ciurma si trovava a terra; e ancora il caso del «portolatto» (galeotto del primo banco di poppa) Zuanne Maria Benti, condannato al bando perpetuo per aver ucciso uno scapolo, accusato di cattiva condotta nei confronti dei galeotti²⁵.

In molte circostanze il forzato fuggitivo costringeva lo scapolo di guardia ad abbandonare il servizio. Così avvenne nel 1639 al condannato Teodoro Malachi e allo scapolo Nicolò Xenio. Per tale fuga vennero posti sotto processo, dal capitano della guardia di Candia Pietro Badoer, il

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ A.S.V., *Cariche da Mar-Processi*, b. 56.

capo dei provisionati della galea Marin Balbi Angelo da Venezia e l'aguzzino Paolo da Spalato. Secondo le testimonianze raccolte nel corso del mese di marzo, il condannato Teodoro Malachi serviva da aiuto-scrivano già da alcuni mesi e per tale ragione godeva spesso del premio di poter scendere a terra accompagnato da uno scapolo. Talvolta, secondo molti testimoni, il Malachi scendeva a terra da solo, grazie alla buona volontà dell'aguzzino Paolo da Spalato. Questi, a causa della fuga, aveva già scontato 15 giorni di servizio al remo al posto del galeotto fuggito. L'aguzzino, condannato per tale fuga al remo per il tempo che restava da scontare al fuggitivo, ci ha lasciato nei verbali anche la descrizione del Malachi: statura ordinaria, baffi e barba incolta, di anni 40, vestito con abiti di panno color turchese e gabbano «peloso»²⁶.

A bordo delle galee all'ordine del giorno non vi erano solo le fughe, ma con una certa frequenza accadevano furti, risse e omicidi. In ogni caso venivano coinvolti, nel bene e nel male, gli scapoli e il capo dei provisionati. Il 18 febbraio 1567 a Lesina il barbiere della galea Cattarin Malipiero denunciò un fatto increscioso avvenuto a bordo durante l'ora del rancio. Venne ferito il condannato Costantin da Cipro. Questi, chiamato a testimoniare per il suo ferimento davanti al capitano del golfo, rispose che il giorno incriminato «giuocava alli pugni col mio terzicchio, et esso mi ha ferito». L'altro «giocatore» si chiamava Anzollotto da Venezia. Costui, assieme al collega cipriota, mentre si avviavano per andare a prendere la minestra quotidiana, litigarono su chi dovesse portare il «vermicel» (gamella di legno). L'Anzollotto lo rubò dalle mani del collega e, spaccatolo in due, cominciò a colpire violentemente Costantin. A quel punto intervenne l'aguzzino che, invece di sedare la rissa, contribuì ad aizzarla, tanto che l'Anzollotto estrasse dalle tasche il coltello che usava per tagliare il formaggio, e colpì il malcapitato galeotto di Cipro. Secondo altre testimonianze si trattò di un regolamento di conti fra i due, a cui avevano accondisceso gli scapoli di guardia²⁷.

Come si evince da quest'ultimo episodio il servizio degli scapoli era spesso svolto con leggerezza dagli stessi. Invece di fungere da severi controllori dell'ordine di bordo, gli scapoli appoggiavano le pratiche illegali della ciurma, talvolta dirigendole con il benessere del capo dei provisionati. D'altra parte, come abbiamo visto, quasi sempre gli scapoli della flotta di Venezia erano ex forzati, uomini abituati a delinquere e non certo a servire onestamente la Serenissima.

²⁶ A.S.V., *Cariche da Mar-Processi*, b. 63

²⁷ A.S.V., *Cariche da Mar-Processi*, b. 60.

Esteban Conde Naranjo

*Libros de policía, policía de libros.
«Obras de policía» en la España ilustrada*

Un peculiar género de literatura jurídico-política calaba, aun sin hacerlo de forma «arrolladora»¹, en la España del último tercio del siglo XVIII, mediante iniciativas editoriales forjadas a caballo entre la traducción aparentemente fiel de obras foráneas² y la escritura más o menos original adaptada a las peculiaridades patrias. Partiendo de la práctica local un oscuro personaje, Julián Romero y Moya³, proyectaba algunas de las primeras muestras⁴, notoriamente ligadas a determinados cargos

¹ Así lo afirma B. González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español*, en *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, pp. 157-196, p. 188; el autor constata, de todos modos, «con independencia de su calidad y de su interés objetivo», la trascendencia innegable de la difusión de estos impresos.

² Es en la década de 1780 cuando, por ejemplo, se prosigue o inicia, como veremos, la recepción en castellano de las *Instituciones* de Bielfeld; asimismo, en 1784 Puig y Gelabert publicaba los *Elementos generales de Policía*, de von Justi. González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo*, cit., p. 188.

³ Constan en el Archivo Histórico Nacional de Madrid (AHN) al menos tres proyectos consecutivos y frustrados de Romero. En 1781 pretendía imprimir unos *Discursos morales y políticos sobre el derecho natural y obligaciones que de el resultan al hombre como cristiano*, cuya censura correspondió a los catedráticos de los Reales Estudios de San Isidro, quienes no vieron en la obra sino un conjunto de «lugares comunes» tratados sin estilo ni orden; aunque pudiera servir para divulgar en lengua común esos conocimientos, el Consejo denegó la licencia (AHN, Consejos, 5546-20). En 1785 presentaba unas *Lecciones de Policía, dispuestas en forma de Cartas*, que encontraron la oposición de la Academia de Jurisprudencia Práctica de la Concepción, quedando truncado el expediente (AHN, Consejos, 5550-66). Por último, en 1789 solicitaba, con similar falta de éxito, la licencia de impresión para dos tomos sobre el *Origen de las Leyes y Colección de los Elementos de Derecho natural, de gentes, del civil, publico y politico colocados segun el orden natural*; el último trámite del que queda rastro es la remisión a censura de Manuel de Lardizábal (AHN, Consejos, 5555-34).

⁴ Dejo a un lado otros escritos en los que más vagamente se venía delineando, desde mucho antes, la gestión por parte del poder de personas y cosas; la novedad residía ahora en la ambición, especificidad y coincidencia de una destacable serie de escritos similares.

por él desempeñados: en la década de 1780 era corregidor en Medinaceli y en la Puebla de Don Gonzalo, así como alcalde mayor de la Villa de Aguilar y de Zafra. A pesar de que halló en sus pretensiones literarias más oposición que apoyo, logró rozar con la punta de los dedos, y a través de la recomendación de personas «del particular cariño» del Conde de Floridablanca, las más altas instancias del poder. No dudó precisamente en presentar ante éstas su escritura como el fruto de una actividad periférica, precaria en medios e instrucción, mas fundamental en el gobierno de la Monarquía:

Mi suerte me destinó a servir varas de Alcalde Mayor en la casa del Duque de Medina Celi; y en catorce años que estoi en este exercicio no he dejado de trabajar bastante a favor del publico estableciendo fabricas, fomentando la industria, y siguiendo en quanto me ha sido posible las piadosas intenciones y maximas de los que felizmente nos gobiernan ... al mismo tiempo he procurado aplicarme al estudio del Derecho natural público⁵ ... aunque me han faltado medios y proporciones para adquirir buenos libros, é facilitado algunos mui apreciables i oportunos. Con sus luces y con las noticias que me á ofrecido una coleccion de nuestras Cortes, boi arreglando con mas seguridad y conocimiento el sistema de la legislacion unibersal ... Hé principiado a trabajar el ramo de la legislacion publica política, en el que procurare descubrir quales son los mejores medios para conserbar el orden de la sociedad con relacion a las leyes fundamentales de nuestro gobierno, al genio de la Nacion, disposicion y proporciones de su suelo. Para ello descubrire el primitibo origen de la decadencia de la agricultura, poblacion, artes, fabricas y comercio, manifestando los oportunos medios que se han tomado en este Reynado para su restablecimiento, y algunos otros que todabia se podian aplicar⁶.

Sus sucesivas solicitudes resultaron infructuosas, acaso demasiado torpes, como su heterodoxa ortografía, para acceder a la imprenta, mas son en sí representativas del calado de un impulso centrífugo, de un estímulo que, en efecto, trataba de despertar reflejos como éstos, aunque no nos sirvan, desde luego, para trazar una historia de la literatura proto-administrativa.

Sí resulta ineludible para ese relato, en cambio, la difusión en España de los escritos de Adam Smith, cuya *Investigacion de la naturaleza y cau-*

Sempere y Guarinos, cronista del saber impreso de su tiempo, no dudaba en subrayar el «descuido con que generalmente se miraba aquella ciencia» de la economía política en el siglo XVII, tan difundida en cambio, bajo diversos nombres, en el siglo ilustrado; *Ensayo de una biblioteca de los mejores escritores del reinado de Carlos III. Por D. Juan Sempere y Guarinos, Abogado de los Reales Consejos, Socio de Mérito de la Real Sociedad Económica de Madrid, y Secretario de la Casa y Estados del Excmo. Señor Marques de Villena*, I-VI, Imprenta Real, Madrid 1785-1789 (edición facsímil en Biblioteca Románica Hispánica, Madrid, Gredos 1969), II (1785), pp. 92-93.

⁵ Carta de Romero y Moya a Floridablanca, desde Zafra, a 11 de enero de 1788; AHN, Estado, 3246-28.

⁶ Carta de Romero y Moya a Floridablanca, desde Zafra, a 19 de febrero de 1788; AHN, Estado, 3246-28.

sas de la riqueza de las Naciones apareció en castellano de la mano del abogado José Alonso Ortiz⁷ en 1794. Aceptó el ministro Godoy que el impreso le fuera dedicado,

deseando que se extiendan por la Nación los mas solidos conocimientos de economia civil, para que ayuden y faciliten las beneficas intenciones del Rey acerca de la felicidad y prosperidad de sus vasallos⁸.

Parecen también relevantes las *Instituciones politicas del Baron de Bielfeld* que, en tres partes y seis tomos, dio a la luz pública entre 1768 y 1800 Domingo de la Torre y Mollinedo. La demora que experimentó la publicación no es atribuible, desde luego, a su tramitación ante el Consejo de Castilla: el alto tribunal, encargado de la censura previa de todo texto destinado a la imprenta, sometió el examen de esta traducción a Francisco de la Fuente, Capellán Mayor del convento de Carmelitas Descalzas⁹, o del Vicario Eclesiástico de Madrid, Juan Bautista Ezpeleta¹⁰, cuyos informes, breves e inmediatos, apenas se limitaron a certificar la exactitud de la versión castellana o, en términos muy genéricos, la importancia de los asuntos y la solidez de su tratamiento.

En 1801 la utilidad de las *Instituciones* ya parecía haber disminuido, pese a su «mérito universalmente conocido», por «los sucesos acaecidos en Europa» y «los muchos conocimientos que después de él se han adquirido en la política»¹¹. Arrancaba pronto la publicación, quedó luego paralizada y concluyó tal vez demasiado tarde, cuando otros títulos y sobre todo otras estrategias editoriales habían tomado el relevo.

⁷ Graduado en Granada, pasó luego a la Chancillería de Valladolid y finalmente a Madrid; en su relación de méritos no dudó en incluir los literarios, básicamente traducciones del inglés que comprendían, además del texto de Smith, parte de las obras de Ossian o los «trece tomos en quarto de la Historia de los Santos Padres, y otros escritores de la Iglesia, con curiosas notas historicas, y de erudicion sagrada y profana ... del celebre Albano Butler»; AHN, Estado, 3244. La iniciativa de Ortiz parecía más ambiciosa que la pequeña tirada que dos años antes se había efectuado de la misma obra de Smith, traducida en aquella ocasión por el Oficial de Estado Carlos Martínez de Irujo; AHN, Consejos, 11.279-87.

⁸ Minuta de respuesta, a 4 de noviembre de 1793; AHN, Estado, 3244. La expresión final es, desde luego, tan propia del lenguaje político, privado o impreso, de la ilustración española como del propio Smith y su aspiración a «the maximization of human happiness» a través de la «police» o «regulation of the inferior parts of government»; T.D. Campbell, I.S. Ross, *The Utilitarianism of Adam Smith's Policy Advice*, en «Journal of the History of Ideas», 42.1 (1981), pp. 73-92, p. 73.

⁹ Probablemente fue De la Fuente censor de los cinco primeros tomos; AHN, Consejos, 5532 (II)-22 y 5545-65.

¹⁰ Éste revisó el sexto y último tomo; AHN, 5545-65.

¹¹ Reseña (entre las «obras nuevas») referida al sexto tomo de la obra de Bielfeld, en *Memorial literario. Biblioteca periódica de ciencias y artes*, I (1801), Biblioteca Nacional de Madrid (BN), Rev. micro-132, p. 25.

En efecto, el protagonismo en el cambio de siglo parecía corresponder ya al caballero alavés Valentín Tadeo de Foronda (1751-1821)¹². Había abordado también éste la traducción de Bielfeld¹³, aunque finalmente se limitó a imprimir en Francia una versión parcial y ciertamente modificada del original¹⁴, recomendada desde el prólogo no ya «por su volumen», virtud de tiempos pasados, sino «por el juicio, erudición, y buena logica» existentes en ella, propios del «siglo filosofico» y tan necesarios, cual «antorcha», para iluminar a los lectores jóvenes y modernos. A éstos se dirige especialmente Foronda cuando ofrece «ideas y conocimientos utiles» que permitan «hablar con acierto de los intereses de los Principes, y entender á fondo las Gacetas» y «los asuntos de Estado, el obgeto favorito de las conversaciones del momento»; mas también a ellos encamina su libro plagado de notas, dice el traductor «infidel», por el «deseo ardiente que tengo de vindicar á mi Nacion en varios puntos en que le hace poco favor el Baron de Bielfeld»¹⁵.

Resulta aún más significativo el desarrollo de una literatura aparentemente menor mas dotada, al fin y al cabo, de una agilidad de la que las voluminosas *Instituciones* podían carecer. El estilo epistolar adoptado en esos años por Foronda pretendía, como las publicaciones periódicas¹⁶,

¹² J. Manuel Barrenechea, *Valentín de Foronda, reformador y economista ilustrado*, Diputación Foral de Álava, Vitoria 1984, y M. Benavides, C. Rollán, *Valentín de Foronda: los sueños de la razón*, Editora Nacional (Biblioteca de Visionarios, Heterodoxos y Marginados, segunda serie, 28), Madrid 1984. En ambos casos, y con evidente coincidencia temporal, un amplio estudio bio-bibliográfico precede al *Apéndice documental*. Cabe destacar la oscuridad que envuelve la formación inicial del personaje retratado, luego rápidamente vinculado a elementos clave en la segunda mitad del siglo XVIII: la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País, el Banco de San Carlos o la Compañía de Filipinas.

¹³ De ahí que entrara en directa colisión, en 1781, con el plan que De la Torre había iniciado años atrás; AHN, Consejos, 5546-86.

¹⁴ *Instituciones Políticas. Obra en que se trata de los Reynos de Portugal, y España, de su situación local, de sus posesiones, de sus vecinos, y límites, de su clima, y producciones, de sus manufacturas, y fábricas, de su Comercio, de los habitantes, y de su número, de la nobleza, de la forma de su gobierno, de sus Departamentos, del Soberano, y de sus Títulos, y en que se fundan: de la sucesión al Trono, de sus Exercitos, y Marina, de sus Rentas, de la política general de cada Corte, y de la política particular para con otras Potencias. Escrita en idioma francés por el Varón de Bielfeld. Y traducida al castellano aumentada de muchas notas por Don Valentín de Foronda*, Casa de Francisco Mor, Burdeos 1781. He manejado el ejemplar BN, 2/67945.

¹⁵ Las citas provienen de los paratextos que preceden al cuerpo de las *Instituciones Políticas*, cit., pp. III-VIII. Las notas «del Traductor», «necesarias» o de «puro adorno», aparecen al pie de toda expresión negativa u oscura de Bielfeld; sólo en una ocasión parece ceder Foronda, admitiendo «lleno de rubor ... la pobreza literaria en España» y «los pocos libros eruditos que salen en España á reserva de los Theológicos, Ascéticos y Juristas»; *ibidem*, pp. 69-70.

¹⁶ De hecho, sabemos de un diario proyectado por el propio Foronda que, con el título de *Humanidad*, perseguía «minorar los males que aflixen a los Españoles, suabizar

una circulación impensable para obras de mayor extensión; concretaba una cierta asimilación española de principios extranjeros que, bajo esa forma abreviada y amena, solicitaban la receptividad general. Al margen de su eventual mediocridad, constituía el vehículo de un pensamiento «extraño» que ciertos denunciadores recelosos no dudaban en asimilar al de Filangieri, también esparcido en «estilo brillante, y libre»¹⁷.

Unas *Cartas sobre los asuntos mas exquisitos de la Economía política* vieron pronto la luz: entre 1788 y 1790 aparecieron en el *Espíritu de los mejores diarios*¹⁸, digno recipiente para la difusión deseada, periódico de agitada vida¹⁹ pero que por entonces corría «con aceptación por las noticias que contiene»²⁰. Eran sus asuntos esencialmente transfronterizos, idóneos para coexistir con aquella «economía política» de valía universal mas tono hispánico; y era su forma, volátil y reiterada, la que parecía adecuarse, como en otros papeles coetáneos²¹, a novedosos ramos del saber.

sus penas, socorrer á los indigentes, destruir la mendicidad, mejorar la prisiones, perfeccionar los Hospitales ... aniquilar los germenos de los crímenes ahogando el espíritu de olgazaneria, é inspirando el amor al trabajo: en una palabra mejorar la suerte de sus vasallos, y enriquecer la Nación». La idea, presentada en noviembre de 1799 en la Secretaría de Estado, no prosperó; AHN, Estado, 3238-16.

¹⁷ Así lo hacía el abogado asturiano Pedro Canel, que en enero de 1793 se dirigía en estos términos a Godoy: «Ha tomado, y toma tanto sequito el Filangieri en España, que muy breve se verán instruidos en sus sentimientos las mas reducidas poblaciones, pues ya los escritos nacionales adoptaron un modo de pensar tan extraño, como lo demuestran las cartas de Don Valentin Foronda, y otros impresos de igual temple». AHN, Consejos, 5559-99.

¹⁸ *Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa. Dedicado a los literatos y curiosos de España. Que contiene las principales noticias que ocurren en las Ciencias, Artes, Literatura y Comercio; varias anécdotas curiosas, el anuncio de las obras que se publican, las invenciones que se hacen y los adelantamientos de las Ciencias*, Antonio Espinosa, Madrid 1787-1791. Francisco Aguilar Piñal, *La prensa española del siglo XVIII. Diarios, revistas y pronósticos*, CSIC (Cuadernos Bibliográficos, 35), Madrid 1978, p. 33.

¹⁹ Obtuvo la licencia de impresión y el privilegio de 10 años correspondiente en 1787 (AHN, Consejos, 5553-101), mas un año después ya era germen de quejas y sospechas (AHN, Consejos, 5554-56); fue como tantos otros periódicos suprimido en febrero de 1791, aunque su editor, Cristóbal Cladera, trató de obtener en 1792 el permiso del Consejo para reanudar la publicación (AHN, Consejos, 5558-102).

²⁰ Son palabras del propio fiscal del Consejo en 1789; AHN, Consejos, 5555-84.

²¹ Es el caso del periódico vallisoletano por excelencia, el *Diario Pinciano Historico, Literario, Civil [o Legal], Político y Economico* que con la licencia de Floridablanca empezó a publicar semanalmente, a partir de febrero de 1787, José Mariano Beristain, Catedrático de Teología en la Universidad de Valladolid. En el *Plan del Diario* se anunciaba la convivencia de materiales pertinentes a nuestro asunto: no sólo habría de incluir una «parte Civil», con la «noticia exacta de los Pleitos y Causas dignas de atención, que en las Salas de la Real Chancillería se relaten, vean y sentencien», sino que «en lo Político» figurarían «los acuerdos, providencias y progresos de la Real Junta de Policía de esta Ciudad, el estado de los Reales Hospitales», etc. AHN, Estado, 3235-12.

Esas primeras *Cartas* de Foronda serían impresas separadamente poco después, en dos tomos en cuarto²². Dado que las licencias para su publicación en el periódico habían sido concedidas por el Juez de Imprentas y la nueva edición exenta incorporaba «algunas pequeñas adiciones y enmiendas», también la corrección de erratas, fue necesario obtener una autorización específica, ahora concedida por el Consejo²³ tras la sucinta censura del agustino Juan Fernandez de Rojas en marzo de 1794.

Si en esos precedentes epistolares Foronda coqueteaba con una suerte de liberalismo económico que minimizaba la acción gubernativa²⁴, ésta se desplegaría sin pudor en el siguiente paso de su carrera literaria: unas *Cartas sobre la policía*, algunas de ellas todavía inéditas, otras impresas anteriormente en el *Diario de Salamanca*²⁵, que llegaban al Consejo de Castilla²⁶ en febrero de 1801. La obra fue objeto de una doble censura: la del Vicario Eclesiástico, que recomendó brevemente su utilidad mas también la omisión de ciertos pasajes tachados, y la de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid. Este segundo informe resultó bastante más extenso, pese a no apreciarse en las *Cartas* reparo alguno; por el contrario, destacaba la inclusión de «algunas ideas utiles que pueden excitar el celo de los Magistrados para la mayor comodidad, aseo, y abastecimiento de los Pueblos», y que en cierto modo venían a «aumentar algunos conocimientos a los que en sus instituciones políticas publicó el Baron de Bielfeld y que traducidas en Castellano se han impreso en estos ultimos años». Mas resultaba también digno de mención el modo en que Foronda había adquirido esos conocimientos, «prácticamente en sus viages á Ynglaterra, Francia e Ytalia»; era una visión inmediata de los saberes lejanos la que, en un tomito en octavo, por

²² *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la Economía-Política, y sobre las leyes Criminales: escritas por D. Valentín de Foronda, de la Real Academia de Ciencias y Bellas Artes de Burdeos*, I-II, Madrid, Imprenta de Manuel González, 1789-1794. Manejo los ejemplares BN, 3/58532-33.

²³ AHN, Consejos, 5560(I)-52.

²⁴ De todos modos, es presencia tímida, pues las escasas afirmaciones rotundas («puede uno hacer todo aquello que no viole estos sagrados derechos», propiedad, libertad y seguridad, evitando el dejarse «deslumbrar de las voces bien público, bien general, y otras de esta naturaleza que hacen mucho ruido», *Cartas sobre los asuntos más exquisitos*, cit., I, p. 19) quedaban diluidas por expresiones vecinas, como las referidas a «la uniformidad que debe observarse dentro de un mismo Reyno en medidas, pesos, monedas é idioma» (*ibidem.*, II, pp. 3-20) o las que, al reflexionar «sobre las leyes criminales» (*ibidem.*, II, pp. 181-206), concluían aconsejando la más atenta vigilancia para la prevención de delitos.

²⁵ Esta publicación había iniciado su andadura en 1791. Aguilar Piñal, *La prensa española*, cit., p. 47.

²⁶ AHN, Consejos, 5564-58. Obtuvo la licencia de impresión en el mes de abril, y en julio le fue concedido el privilegio exclusivo de diez años.

ocho o diez reales²⁷, había de circular ese mismo año por los pueblos de España.

Entre la tareas propias del censor se incluía también la de extractar el contenido de los textos revisados para ofrecer así al Consejo una síntesis representativa de los mismos. En este caso el resumen daba cuenta de la amplitud del asunto tratado:

Dichas Cartas tratan en general de la policía de los Pueblos, y en particular despues de la primera que es la introduccion de la salud publica, de la provision de viveres, de las diversiones, y comodidades, de la seguridad de las propiedades, y tranquilidad de cada uno, y sobre el Comercio, a que añade una sobre la igualdad de los entendimientos.

Poco debe sorprendernos la ambición del objeto. Pese al aire fingido de la trama, en la que al Príncipe de una imaginaria ínsula llamada Barataria daba el autor «algunas reglas de buen gobierno», era éste un texto expresamente destinado a unos «magistrados» en continuo reciclaje al compás de un Estado en plena expansión.

Un censor oficioso, lector entre lectores de una esfera ya pública, lamentó la inclusión en estas *Cartas* de «menudencias que pocas veces habrán llamado la atención de los buenos escritores de policía, y que sería mejor el omitirlas», y deseaba «mas gusto y discernimiento ... mas cuidado en el estilo y language». Pero al mismo tiempo no podía dejar de constatar «el zelo ilustrado de su autor, y la constancia con que en varias obras, prosigue extendiendo conocimientos dirigidos á la prosperidad é ilustracion nacional». No dudaba tampoco en incluir al final de su reseña una «Noticia de las principales obras del Autor que se hallan de venta donde la anterior», esto es, en la librería de la viuda de Cerro, red de San Luis, así como en la de Escribano, calle de las Carretas²⁸.

En las siete cartas publicadas²⁹ había cabida para la variedad de ingredientes que componían la «policía», fruto asimismo de una notable intertextualidad³⁰. Se adelgazaba toda esa complejidad hasta construir

²⁷ Según fueran encuadernadas en rústica o en pasta, respectivamente; son datos que, como en tantas otras reseñas, daba de estas *Cartas sobre la policía, por Don Valentín de Foronda*, en una específica – aunque intermitente – sección de *Policía*, el *Memorial literario*, cit., VI (1801), pp. 194-199.

²⁸ *Memorial literario*, cit., VI (1801), p. 199.

²⁹ Sigo el ejemplar de las *Cartas sobre la policía. Por Don Valentin de Foronda*. Con licencia. Madrid: en la imprenta de Cano. Año de 1801, Biblioteca Universitaria de Sevilla, 310/230. Parece idéntico el BN, 1-935.

³⁰ Foronda señalaba ya en la dedicatoria no paginada de la obra («Al Exc.mo Señor Don Pedro Cevallos, Consejero de Estado de S.M.» y «Primer Secretario de Estado y del Despacho Universal») algunas de sus referencias textuales: «A pesar de la necesidad absoluta de las obras de policía, son éstas muy raras en toda Europa, y no han llegado a mi noticia sino la de De la Mare, que es la más voluminosa y también la más indigesta; la del

un discurso mínimo destinado efectivamente a la divulgación masiva, en pequeño formato y escaso precio: entre sus primeras afirmaciones estaba la de que «los Soberanos no deben tener otra diversion que el dulce y delicioso estudio de hacer felices á sus vasallos»³¹, observación y actuación paterna extendidas más allá de los muros domésticos, punto de partida para páginas llenas de propuestas fuertemente intervencionistas, de prohibiciones y obligaciones pero, sobre todo, de más y más «cuidados», saberes y técnicas que pasaban a formar parte de una suerte de nueva enciclopedia de Estado. Era presentada la imagen de un Monarca provisto «de tantos ojos como Argos»³², presente «en todas partes como Dios, pero sin verse»³³, al tiempo que dinámico, de actividad creciente: ni su visión ni su actuación debían conocer barreras o discrepancia³⁴.

Se clausuraba la obrita con un provocador epígrafe, enrevesado argumento para probar que «todos los entendimientos son iguales»³⁵; mas

Presidente de Vitri, que es poco interesante; la de Wielfeld [sic], que tiene algún mérito; y la Enciclopedia metódica, en la cual se encuentran cosas excelentísimas que he procurado copiar». Resulta desde luego curiosa la inclusión en el elenco de obras básicas de policía de la *Enciclopedia metódica*, publicación que Panckoucke trató de introducir en España a través de la señora Chasserot a partir de 1782 (AHN, Estado, 3245-I); la iniciativa fue sin embargo inmediatamente acaparada, con el beneplácito del Monarca y mediante traducción y selección de volúmenes, por el librero madrileño Antonio Sancha (AHN, Consejos, 5546-132). Pero es también importante destacar que a lo largo de las *Cartas* encontraban su espacio las referencias a otros textos más cercanos, desde los primeros esfuerzos «ilustradores» de Feijoo o Piquer hasta los del propio autor: la *Lógica de Condillac puesta en diálogo por D. Valentín de Foronda*, González, Madrid 1794 (con segunda edición en 1800), las *Memorias leídas en la Real Academia de las Ciencias de París sobre la edificación de hospitales, y traducidas al castellano por V. de Foronda*, González, Madrid 1793, o «un papelito que regalé al Público en el año de 1790 [sobre] el método que aconseja Morveau para la desinfección de «parajes emponzoñados».

³¹ «Carta II. Sobre la salud pública ... Bergara y julio 20 de 1793»; *ibidem*, pp. 11-51, p. 11.

³² «Carta V. Sobre la seguridad de las personas y bienes...Vitoria y Abril 24 de 1800», *ibidem*, pp. 109-158, p. 114. Debo señalar que, pese a que esta parte es la dedicada precisamente al mantenimiento del orden público, es decir, a cuanto caracterizará a la futura «policía» de dimensiones reducidas, sigue en ella primando la prevención – y la educación – sobre el castigo y persecución del daño cometido.

³³ «Carta IV. Sobre calles, paseos, cafés ... Vitoria Febrero 12 de 1800», *ibidem*, pp. 65-108, p. 81.

³⁴ Pese a la recurrente invocación de la reflexión científica y la duda, de la búsqueda colectiva de la verdad, es innegable la paradójica aceptación de la docilidad, también por parte del escritor público: el filósofo moderno es en palabras de Foronda, que una y otra vez renuncia explícitamente a rozar con sus comentarios críticos a la actualidad, el que «analiza los pensamientos» mas también y ante todo «el que respeta y obedece las leyes»; *ibidem*, p. 108.

³⁵ «Carta VII. Sobre que todos los entendimientos son iguales ... Vitoria y Agosto 20 de 1800»; *ibidem*, pp. 174-212. La propuesta obtuvo reacciones inmediatas: el abogado Simón de Viegas, prolífico escritor de la época, solicitaba al Consejo en mayo de 1801 li-

parece que no se trataba sino del enésimo pretexto para afirmar la centralidad estratégica de la «educación» («no somos realmente sino el producto de la educación»³⁶), de esa «agricultura del espíritu» confiada a los «gobiernos», supremos «factores de los grandes entendimientos». Aunque no específicamente desarrollada por Foronda, tal vez por hallarse entrecruzada con otras muchas líneas de actuación, tal vez por merecer la máxima prudencia y sigilo, la policía del libro, desarrollada sobre y a través del impreso, se encarnaba en su escritura, que era vehículo y víctima de esa misma intervención. Las propuestas referidas aparentemente sólo a alimentos³⁷ o medicinas³⁸ quedaban metafóricamente ligadas a los textos, a menudo caracterizados como enfermedad o vacuna, como veneno o antídoto.

En efecto, las obras de Foronda servían a la vulgarización y propaganda de una incisiva acción de gobierno porque precisamente eran objeto de la mirada del Rey-Argos. Es hoy rastreable el contacto que entre 1799 y 1802 mantuvo con la Secretaría de Estado, encabezada sucesivamente por los ministros Mariano Urquijo y Pedro de Cevallos³⁹. La co-

encia para imprimir una *Carta á Don Valentin Foronda con motivo de otra de este en que dice que todos los entendimientos son iguales*. Fue rápidamente autorizada la impresión, tras el informe del bibliotecario real, Pedro Silva: para éste, era útil el escrito de Viegas porque «las continuas reflexiones de los hombres doctos y profundos, y sus mismas disputas, han producido conocidísimas ventajas en las ciencias especulativas y en el modo de tratarlas». AHN, Consejos, 5564-65.

³⁶ *Ibidem*, p. 212.

³⁷ «V.M. no puede permitir se vendan venenos, ó viandas malsanas; pero ... las carnes y pescados pasados no perjudicando á la salud, sino al paladar, pueden dexarse á los pobres para que llenen su estómago por poco dinero», «Carta II. Sobre la salud pública», cit., pp. 26-27. Tales consideraciones remiten necesariamente a las que se desarrollaban frecuentemente en la intimidad de las Secretarías o del Consejo. Así, en mayo de 1788 el presbítero Antonio Torres, consultado por Floridablanca, desaconsejaba la impresión de un papel titulado *El Duende de Madrid*, inadecuado tanto en la forma como en el fondo: «Estos conocimientos que nunca pueden ser solidos y methodicos en el pueblo le harian insolente, temerario y revelde ... Sin que esto sea conservarlo en ignorancia: de lo que aparentan dolerse los superficiales politicos, pues no se le oculta al pueblo sino lo que le puede dañar, y se le instruye en las necesarias verdades que le han de aprovechar. Como no se diría que le matan de hambre al que le dan sanos y abundantes manjares, y le esconden los venenosos, ó los que le pueden hacer mal, segun su complecion»; AHN, Estado, 3248.

³⁸ Así lo exponía Foronda en su anterior obra: «de ningun modo intentaria ponerlas [las nuevas ideas] de un golpe, sino paulatinamente, imitando la conducta de aquellos juiciosos médicos, que quando tienen que curar un cuerpo corrompido, no pretenden sanarlo con remedios violentos ni repentinos, sino que empiezan su curacion purificándole la masa de la sangre, lo que no es obra de una semana: que asi comenzaria procurando mudar insensiblemente las ideas del pueblo por medio de su ilustracion, á lo que sería consiguiente el triunfo de mis proyectos»; «segundo prólogo», no paginado, a las *Cartas sobre los asuntos más exquisitos*, cit.

³⁹ AHN, Estado, 3238-16.

municación en esos años fue intensa e íntima; a las reuniones en Aranjuez se sumaba un tira y afloja epistolar en el que se infiltraban terceros a favor o en contra del compromiso del poder político en la confección del discurso público. Aunque algunas de sus pretensiones no prosperaron⁴⁰, el mismo celo demostrado a ojos del poder alentaba, en definitiva, la carrera profesional y literaria de Foronda⁴¹, ambas indisolublemente unidas, y condujo, finalmente, a un encargo específico de notorio éxito: la *Colección de maximas preceptos y consejos para los Señores Yntendentes Corregidores y Alcaldes*. No debía ser ésta sino la culminación de toda esa práctica discursiva ya ensayada y parcialmente difundida, dirigida ahora a quienes de modo más inmediato debían imbuirse de ella. El escritor se limitó a adaptar sus cartas anteriores, alterando la disposición de las materias y condensando aún más el estilo, siempre de acuerdo con las estrechísimas instrucciones que el ministro Cevallos le iba indicando oralmente. Es elocuente muestra de esa sigilosa coautoría la misiva con la que remitió finalmente los resultados, el 18 de julio de 1801 desde Vitoria:

No sé si habré llenado la hermosa idea de V.E., que cada día me parece mas justa; pues los puntos que trataba en mis cartas baliendome de la libertad, que concede el estilo epistolar estaban enredados, y no guardaban una serie metódica, como en esta obrita en que reuno baxo de cada articulo todo lo que tiene alguna relacion inmediata; asi he trastornado todo el edificio, colocando lo que estaba al pie en el remate, y lo de enmedio, parte al pie, y parte al remate. Tambien he cambiado el orden de los asuntos. En las cartas empezaba por la salud; seguian los viveres; despues entraban las diversiones, y comodidades, la seguridad personal, y propiedad, y la industria y el comercio. Ahora está trocado el quadro. En la primera seccion trato de la provision de los viveres, pues el hombre lo primero que solicita es comer: satisfecha esta necesidad quiere conservar su salud; asi coloco en la 2^a lo relativo á este objeto. Despues de asegurar su alimento y su salud aspira a la seguridad de su persona y de sus bienes; por consiguiente hablo en la 3^a de esta importante materia. Ynmediatamente se le excitan los deseos de enriquecerse, lo que se logra por medio de la agricultura, de la industria, del trafico, y por tanto toco estos puntos en la 4^a. Ultimamente anela las comodidades, las diversiones, por lo que me propongo este asunto en la 5^o. Me parece que soy bastante laconico en lo general: alguna vez me he extendido un

⁴⁰ No mereció el apoyo oficial la *Carta de Don Valentin de Foronda en que se prueba que las deudas de España son infinitamente mas pequeñas que las de la Ynglaterra, que tenemos tantos recursos para pagar nuestra deuda, y que por consiguiente la Gran Bretaña es pobre respecto de la España*, fechada en Vitoria a 24 de julio de 1801, y que se conserva manuscrita en el expediente citado; parece, de todos modos, que Foronda, además de enviar 36 ejemplares a Cevallos, 12 de ellos destinados a la familia real, ya había «repartido gratis» su «papelito».

⁴¹ Tras lamentarse por el «estado calamitoso» en que se hallaba, e insistir en que se le tuviera presente para mejorar su destino, en abril de 1802 era ya «Consul general de S.M. en Filadelfia».

poco por hermoear la idea, pero creo que no compondran quatro paginas las palabras sobrantes. Tal vez me equivocaré. V.E. será el Juez, y verá, que si divide todas las lineas entre los preceptos y consejos no resulta un quüociente de 3 lineas por cada uno de ellos. Por esta razon quando he llegado á las secciones del trafico, y de las comodidades publicas he suspendido la tabla y me he ceñido á poner las cabezas de los articulos solamente, para que V.E. vea si he llenado sus ideas. Muchas veces he dado el precepto seco, porque su claridad no necesita de otro apoyo: otras, le he pertrechado de razones: algunas, expongo mi dictamen sobre lo conveniente, que seria hacer tal, y tal cosa, pero no hablo en tono asertibo; otras aconsejo que se procure poner en execucion varias providencias, y por esto titulo *preceptos, maximas y consejos* á esta obrita no separandome en nada del plan que se sirvio indicarme V.E. en Aranjuez. Ahora solo resta Excmo. Señor, que V.E. se digne de presentar mis tareas á S.M. y si fuese tan feliz que las apruebe, inmediatamente las imprimiré a mi costa, y pondré á los pies de mi Rey y Señor mil exemplares, para que se puedan distribuir con su Real permiso entre los Corregidores, e Yntendentes, á quienes les será tan agradavle recibir la obra gratis, como doloroso gastar dinero en su compra. Lo que importa Ex.mo señor es hacer el bien. Que lean mis consejos, y que procuren ponerlos en planta. A esto se cifran mis deseos. El sacrificio que tengo que hacer á pesar de las borrascas que han sufrido mis mayorazgos de ningun modo me arredra. El Granadero que se acobarda por haber sido erido en el asalto de una plaza, puede dexar su oficio. Del mismo modo, el basallo que no sabe á pesar de sus desgracias hacer sacrificios por su Rey debe der borrado de la lista de sus buenos servidores. Que el Rey quede contento de mis tareas, que lo quede el filosofo, y justo Cevallos, y mi ambicion quedará recompensada.

Aprovechaba Foronda la ocasión para ofrendar al monarca una encuadernación en tafilete de sus *Cartas sobre la policía*. En abril de 1802 enviaba al Secretario de Estado los mil ejemplares prometidos de la *Colectión de maximas*, seiscientos de los cuales fueron remitidos al Gobernador del Consejo para que los distribuyese entre sus receptores naturales, acaso poseedores de sólo unos pocos libros, tal vez propensos a una lectura intensiva, minuciosa y devota.

Apenas un mes después, el corregidor de León, Orencio Antonio de Santolaria y Ramírez, tras haber recibido el correspondiente ejemplar, solicitaba a Cevallos la autorización para hacer reimprimir el texto y hacerlo así llegar a los «novecientos cincüenta y nueve Pueblos» que componían su distrito. La propuesta fue contemplada como un «util pensamiento» cuya ejecución, sin embargo, fue encomendada, en septiembre de 1802, a un cuerpo con el que, se decía, tenía «una estrecha analogia»: la Real Sociedad Económica de Oviedo.

Foronda es así y a un tiempo productor de libros de policía y producto de la policía del libro, protegido y vigilado por un enrevesado haz de mecanismos de fomento y prevención que, en su concreción específicamente literaria considera esencial el ejercicio de la censura previa mas

no se limita a ese momento inicial en el que el escrito pretende acceder a las prensas, ni constituye una simple actuación denegadora, meramente prohibitiva⁴². La obligada obtención de una licencia de impresión, que había nacido prácticamente con la misma imprenta y que aparecía ya en el siglo XVIII formalmente centralizada por el Consejo de Castilla, representa sólo el nudo más evidente de una red visual e interventora que se anticipa a la misma labor de escritura y se prolonga con su propagación y venta, que se dilata para atender a estilos y materias, para atrapar a corporaciones e individuos.

En enero de 1800 Carlos IV se dirigía al Consejo de Castilla a través de su primer Secretario, Mariano Luis de Urquijo. Habiéndole confiado meses antes la censura de dos delicadas obras que acaso convenía imprimir en interés de las regalías, mas con redoblada cautela, el monarca y su ministro reprochaban ahora la actuación posterior del Consejo y sus Fiscales⁴³; con tono paternal e intención correctiva les recordaban el peso de unos deberes y funciones que habían tal vez despreciado con una delegación «ciega»:

Este cuerpo que debe ser el defensor nato de las regalías y derechos de la soberanía el que como un Argos vele sobre ellas día y noche, aumentándolas

⁴² El propio término «censura» aparece revestido de una carga destructiva que resulta distorsionante, amagando acepciones que convendría desde ahora recuperar: por ejemplo, en una compleja tríada «als Kontrolle der Genese literarischer Produktion. Hier erstrecken sich die Sanktionen auf den Autor und auf die Auslöschung seines Geistesprodukts...als Kontrolle der literarischen Distribution. Hier richtet sich Zensur an die Multiplikatoren und zielt auf eine Isolation des betreffenden Gedankenguts» y, por último, «als Kontrolle der literarischen Diffusion. Sie wendet sich an die Rezipient in der Absicht, dem bereits zirkulierenden Gedankengut die Glaubwürdigkeit zu entziehen und seine weitere Verbreitung zu stoppen». M. Knoche, *Einführung in das Thema*, en P. Raabe (a cura di), *Der Zensur zum Trotz. Das gefesselte Wort und die Freiheit in Europa*, VCH, Hannover 1991, pp. 23-39, pp. 24-25.

⁴³ El Gobernador del Consejo, Gregorio de la Cuesta, había comunicado la decisión adoptada a Urquijo el 4 de enero: «Publicada en el Consejo esta Real Orden en 8 de Noviembre siguiente acordó pasase todo a los tres Fiscales, quienes han propuesto que mediante la esencia y trascendencia de la materia, y con el fin de proceder con la seguridad y conocimiento que exige el asunto, convendría se pasasen ambas traducciones al Cabil-do de Curas de esta Corte para que examinándolas atentamente expongan lo que se les ofrezca y parezca con encargo de que lo egecuten a la posible brevedad, y con su vista manifestarian su dictamen. Y habiendolo estimado así el Consejo há acordado lo ponga yo en noticia de V.E. para que se sirba trasladarlo a la de S.M. en cumplimiento de la que de su orden me comunicó en 25 de diciembre proximo». La reacción de la Secretaría de Estado fue entonces inmediata, si bien hubo tiempo para enfatizar la respuesta; el mismo 4 de enero se anotaba al margen del oficio de De la Cuesta: «Que el Rey ha preguntado al Consejo su dictamen y no a los Curas de Madrid; que así lo dé al momento, pues como que son obras facultativas, bien lo puede hacer. Pero no se diga nada. Copiese esta minuta que he hecho y va resuelta y aprovada por SS.MM.». Archivo Histórico Nacional (AHN), Estado, 3014-19.

hasta el último grado, cuidando de esparcir esta doctrina por todas partes, abrigando y protegiendo a sus promovedores, se conformó con el Dictamen de los Fiscales quienes con más obligaciones aun si cabe por razón del nombre de sus empleos, le propusieron, después de tanto tiempo, la remisión a los curas no mirando que con ella se amancillaba la notoria ilustración del Consejo, su celo, y sus deseos de acreditarlo⁴⁴.

Esa mirada imaginada entre dos siglos resultaba entonces distinta a la ejercida tradicionalmente por el Santo Oficio, era en ese sentido «civil» o «secular», atribuida a otros órganos, el propio Consejo de Castilla o la Secretaría de Estado, y dotada en todo caso de rasgos diferenciadores: a pesar de escrúpulos como los manifestados en el conflicto citado por los fiscales, que decían inhibirse ante «los labios del sacerdote», Argos había de elevarse sobre lo sacro y lo profano; frente a los índices y demás mecanismos con los que la Inquisición venía reaccionando a lo ya impreso, Argos convocaba a escritores, dictaba y fomentaba su labor; lejos de hacer gala del rechazo absoluto e *in totum*, lejos de la ostentación de quemas y prohibiciones públicas, prefería Argos tantear en silencio, moldear el texto en la intimidad de los gabinetes, dando entrada así a un discurso más complejo y ambicioso, negando también de este modo la condición misma de posibilidad del contrario.

Semejantes a las cualidades invocadas por el Monarca y propuestas al Consejo de Castilla con el ejemplo de aquel mítico, astuto e incorruptible guardián de cien ojos «de los cuales jamás se cerraban todos; ojos insomnes muchos *que calaban* hasta las intenciones»⁴⁵, eran las deseadas por Gaspar Melchor de Jovellanos en 1796 para el «magistrado público»: según el político ilustrado,

su vigilancia debería parecerse á la del Ser supremo: ser cierta y continua, pero invisible: ser conocida de todos, sin estar presente á ninguno: andar cerca del desorden para reprimirle, y de la libertad para protegerla⁴⁶.

⁴⁴ El borrador conservado en el expediente aparece, en efecto, fechado el 6 de enero y dirigido al Gobernador del Consejo. Se abre, como era de estilo, recordando los antecedentes, a los que seguían los párrafos transcritos. Aclaro algún pasaje oscuro por la edición que de estos documentos se hizo bajo el inexacto título de *Informe que dirigió al señor Rey Don Carlos IV el Consejo de Castilla en 22 de abril de 1810* [sic]. *Sobre las dos traducciones al castellano hechas por el presbítero Don Francisco de Caseda y Muro de la obra de Pereira, Sobre la potestad de los obispos acerca de las dispensas y absolución de los casos reservados, y de la del Abate Cestari, Del espíritu de la jurisdicción eclesiástica sobre la consagración de los obispos*, Cádiz, por D. Vicente Lema, Calle de S. Francisco, num. 47, año 1813, BN, R/60140.

⁴⁵ Publio Ovidio Nasón, *Las metamorfosis*, traducción y notas de Federico Carlos Sáinz de Robles, Madrid, Espasa-Calpe, 1963, libro primero, V, p. 31.

⁴⁶ La imagen aparece desarrollada en su «Memoria sobre las diversiones públicas ... leída en junta pública de la Real Academia de la Historia el 11 de julio de 1796» (o «Me-

Otros escritores coetáneos partían de metáforas semejantes, sin desposeer al monstruo de su carácter en definitiva temible. Los numerosos cuadernos del *Tratado de policía* de Valeriola, dedicados a la «inoculación» o «la observación de las leyes», a la «salud» o a los víveres, no hacían sino recoger prolijamente la abundancia de asuntos «contemplados» por una ciencia gubernativa exquisitamente vigilante⁴⁷ y de alcance ilimitado, por una «policía» que en cualquier descripción había de retener sus elementos sobrehumanos:

Los efectos de su administracion pueden compararse con propiedad á los movimientos de los cuerpos celestes. El hombre goza de su regularidad sin conocer la causa. [Debe el Magistrado] estar presente en todas partes sin ser visto ... [no es otra cosa la policía] que el alma de la Ciudad [«y quasi incognita»], que obra los mismos efectos que el entendimiento en el hombre; que es la que lo piensa todo; quien arregla todas las cosas⁴⁸

Esta mirada «suprema», siempre cercana mas al tiempo distante, indefinible como el espíritu o los planetas, resultaba a su vez afín al engendro paralelamente diseñado por Jeremy Bentham: con él Argos se tornó arquitectura y se denominó «panóptico». En el núcleo de un espacio idealmente circular, sólido aunque transparente, se escondía tras una celosía el observador. La ocultación de quien mira constituye así la principal novedad aportada a la creciente obsesión visualizadora por este principio de «inspección central», tecnología de vigilancia aplicable a cualquier realidad, capaz de crear en el individuo observado la conciencia de su constante accesibilidad, en todo momento y en cada uno de sus gestos, para «el ojo del poder»⁴⁹, en abstracto, o para esos mil ojos, disper-

moria para el arreglo de la policía de los espectáculos»); *Espectáculos y diversiones públicas. Informe sobre la Ley Agraria*, edición de José Lage, Cátedra, Madrid 1992 (6ª edición), p. 122.

⁴⁷ «La Policía es la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo á sus prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades ... consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los Ciudadanos, dar providencias para impedir quanto puede turbar la paz, y tranquilidad que deben seguir; observar á los que por su conducta, ú olvido de sus obligaciones, pueden perjudicar á los otros ... Exige en los Magistrados encargados en ejercerla una atencion continua; la mas exacta vigilancia; actividad infatigable...los que dependen de ella están sin cesar á la vista». *Idea general de la policía ó Tratado de policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto, dividido por quadernos, en los que se expondrán particularmente todas las materias pertenecientes á este ramo. Por Don Tomas Valeriola Riambau, Ruiz de Corella y Proxita, Caballero Profeso del Habito de Santiago, dueño de los lugares de Masalfasar y Ayacort*, I, Benito Monfort, Valencia 1798, pp. 3-5.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 6-11.

⁴⁹ M. Foucault, *El ojo del poder (L'oeil du pouvoir*, 1979), traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, en J. Bentham, *El Panóptico* (1787/1791), La Piqueta, Madrid 1989 (2ª edición), pp. 9-26.

sos y omnipresentes, que se habrían de turnar en la penetración de las mentes⁵⁰.

La utilidad del panóptico, más allá de la reforma de los presidios para la que fue inicialmente proyectado, respondía a amplísimas estrategias que los sucesivos divulgadores del diseño, también en España, no escamoteaban en absoluto, y que gozaban del beneplácito de poderosos y censores⁵¹:

Si se hallára un medio de hacerse dueño de todo lo que puede suceder á un cierto número de hombres, de disponer todo lo que les rodea, de modo que hiciese en ellos la impresion que se quiere producir, de asegurarse de sus acciones, de sus conexiones, y de todas las circunstancias de su vida, de manera que nada pudiera ignorarse, ni contrariar el efecto deseado, no se puede dudar que un instrumento de esta especie, sería un instrumento muy enérgico y muy útil que los gobiernos podrian aplicar á diferentes objetos de la mayor importancia⁵².

Parece que con el desarrollo del panoptismo y de una policía de él dependiente, todo ámbito de la Monarquía debía hacerse escenario sin telón⁵³, siempre abierto y siempre «visible»: también las imprentas y li-

⁵⁰ Tan ambicioso es, en efecto, el objetivo, que parece heredado del Argos mitológico, dotado de «mil precauciones absolutamente nuevas, que deben quitar á los presos hasta la idea misma de una sublevacion y de un proyecto de evasion, porque no se forman proyectos cuando se ve la imposibilidad de ejecutarlos: los hombres se acomodan naturalmente á su situacion, y una sumision forzada produce poco á poco una obediencia maquina». Bentham, *El Panóptico*, cit., p. 40.

⁵¹ La irrupción en España de los textos de Bentham coincidiendo con los paréntesis constitucionales del primer siglo XIX no debería llevarnos a presumir su heterodoxia. Aunque se vieran luego afectados por la prohibición genérica de todo impreso efectuado en tan «infames» períodos (en 1827, por ejemplo, serán incautados los «Consejos de Jeremias Bentham: un folleto impreso por Repulles en mil ochocientos veinte», AHN, Consejos, 5570-2), es significativa la aparición en 1834 de *Carceles y Presidios. Aplicacion de la Panoptica de Jeremias Bentham a las carceles y casas de correccion de España: ó medios de mejorarlas, y de suprimir la pena de presidio con el establecimiento de casas construidas bajo el principio de Ynspeccion central*. Esta obra, que al parecer ya había sido concebida en 1819, y favorablemente valorada entonces por la Sociedad Económica de Madrid, fue llevada ante el Consejo en 1833 por su autor, Jacobo Villanova y Jordán (o Villanueva y Jordá, como parece que ha pasado a la posteridad), con la recomendación del Secretario de Gracia y Justicia, a quien iba dedicada. El Colegio de Abogados la consideró de «grande utilidad», y obtuvo licencia de impresión el 22 de marzo.

⁵² Así lo expresaba Dumont, el editor en Francia del texto de Bentham, quien sugería asimismo algunos establecimientos mejorables con el principio panóptico: «casas de seguridad ... de correccion ... de trabajo, hospitales, manufacturas, escuelas». Bentham, *El Panóptico*, cit., pp. 33, 81.

⁵³ No es casual que entre los siglos XVIII y XIX se insistiera en redibujar las ciudades. Madrid fue objeto de dos grandes intervenciones: la primera de ellas, desarrollada entre 1750 y 1765, dividió la capital en ocho cuarteles y sesenta y cuatro barrios, demarcaciones de los Alcaldes, cuadrículándola y describiendo detalladamente sus 557 manza-

brerías. Y cabía imaginar paralelamente todo tipo de mecanismos de intervención, también los libros, vehículos para navegar por esos espacios ahora franqueados, también las mentes.

Entre el sigilo y la ostentación⁵⁴ se movía el vigilante callejero, mas siempre en un espacio ya rotulado⁵⁵ y penetrable hasta en «los secretos del hogar y de la familia»⁵⁶, en un proceso claro de absorción de lo doméstico por parte del poder político. La revelación de pensamientos, conversaciones y papeles⁵⁷ venía facilitada por la proyección de un nuevo urbanismo ortogonal y aireado, por la erección de una arquitectura congénitamente disciplinante que eliminase los ámbitos de promiscuidad social y de género, lugares de confusa producción y consumo del discurso⁵⁸.

nas, numerando las puertas y esquinas con azulejos. A partir de 1833 se precisó la nomenclatura de las calles y la numeración (par e impar) de las casas; vid. Trinidad Moreno Valcárcel, «Rotulación de calles y numeración de casas madrileñas (1750-1840)» en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, 2 (1967), pp. 439-450. En ese ordenado casillero ejercía sus funciones una Superintendencia general de Policía, instituida en marzo de 1782 y reformada por Fernando VII, a su regreso en 1823, con la incorporación de espías y “soplones” o de guardias uniformados y a caballo; A. Viqueira Hinojosa, *Historia y anecdotario de la policía española (1833-1931). Desde Fernando VII a Alfonso XIII*, I, San Martín, Madrid 1989, pp. 21-27 y M. Turrado Vidal, *Policía y delincuencia a finales del siglo XIX*, Ministerio del Interior, Madrid 2001, pp. 19-38.

⁵⁴ Cabe constatar la existencia de un cuerpo de Policía visible, regulado por el Real decreto de 8 de enero de 1824 para «desobstruir todos los manantiales de prosperidad», saliendo de la «órbita demasiado estrecha» en que se movía hasta entonces, y una organización «paralela y subterránea». Turrado, *Policía y delincuencia*, cit., pp. 31-33.

⁵⁵ Las reformas urbanísticas del Nápoles de finales del siglo XVIII contienen elementos similares que Giorgia Alessi describe: así, la numeración ordenada por el regente Luigi di Medici en febrero de 1792 «per adeguare Napoli alle “ben regulate città d’Europa”», que prevía las «forme, grandezze e misure “dei cartelloni per le strade, borghi e vicoli”»: due palmi e nove once di lunghezza, e larghi once nove e mezzo». Los rótulos no duraron mucho en su emplazamiento; huidos los reyes y ocupado el Castel S. Elmo por los jacobinos, los «lazzari» los retiraron en las revueltas de enero de 1799: «“Dicevano che con questi numeri i francesi sapevano le case dei Giacobini”». Había sido también propuesta una guardia a caballo, en octubre de 1792; mas hubo Medici de reconocer su fracaso un año después, pues era continuamente ridiculizada, además de costosísima: se optó entonces por «smontare da cavallo, e infiltrarsi non visti tra i vicoli e i casali di Napoli, utilizzare parte del bilancio ... “per mantenere salariate sei spie di ladri, le quali vadano girando il giorno per la città”». G. Alessi, *Giustizia e Polizia I. Il controllo di una capitale. Napoli. 1779-1803*, Jovene, Napoli 1992, pp. 81, 84-85.

⁵⁶ Da cuenta Modesto Lafuente en su *Historia General de España* (1865) del papel jugado por los sirvientes en la averiguación de la más íntima realidad; alude a ello Viqueira, *Historia y anecdotario de la policía española*, cit., p. 23.

⁵⁷ Alude Viqueira al bando que en mayo de 1825 hacía colgar en todos los pueblos del reino el superintendente Juan José Recacho, y en el que se velaba por el respeto a los mandatos gubernativos fomentando las delaciones, vigilando los establecimientos públicos (fondas, cafés, billares...), el correo o las reuniones, fueran éstas públicas o secretas. Viqueira, *Historia y anecdotario de la policía española*, cit., p. 22.

⁵⁸ Así, un edicto de 1787 distribuía minuciosamente el interior del café adyacente al

En ese tránsito del modelo ofrecido por el teatro al panoptismo⁵⁹ nos interesa, por su modernidad, el segundo, especialmente en esa concreción «literaria» que permitía que ante Argos desfilasen textos y escritores, que fuera redactándose con sus títulos y nombres un embrionario «censo», a través de la visibilidad de librerías e imprentas, de la policía de aduanas o, de manera continuada y fructífera, de la censura previa del discurso destinado a las prensas. Aun intuyendo su imperfección congénita, o precisamente llevados por esas mismas sospechas, órganos como el Consejo de Castilla o las Secretarías perfilaron objetivos nuevos: el primero de ellos, el más inmediato, el de identificar y absorber intenciones y capacidades, reclutar habilidades y talentos.

Una inicial y «autorizada» definición dieciochesca de censo nos dice que «antiguamente se llamó así la lista, padrón, o instrumento auténtico, hecho por los Censores, de las personas y haciendas que se registraban en cada ciudad». Al igual que los términos *ensor* y *censura*, *census* «es voz puramente latina»: todos ellos se refieren, en alguna de sus acepciones, a aquel «oficio y dignidad» romanos que, como vemos, comprendía diversas actividades⁶⁰. Aunque más tarde éstas irían disociándose, dos diccionarios ulteriores permiten todavía jugar con la polisemia: en 1791, por *censura* cabía entender, aunque en equivalencia poco usada, el «padron, asiento, registro, ó matrícula», esto es, el *census*, *catalogus* o *album* romanos⁶¹; en 1832 no sólo se repetía esta definición, sino que en una so-

teatro madrileño de Los Caños del Peral, dividiéndolo en una serie de habitaciones numeradas y asignadas separadamente a hombres y mujeres, previendo además los movimientos y actitudes de los concurrentes. Emilio Cotarelo y Mori, *Bibliografía de las controversias sobre la licitud del teatro en España*, Est. Tip. de la Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos, Madrid 1904, pp. 679-680, recogido por E. Baker, *In Moratin's Café*, en W. Godzich, N. Spadaccini (a cura di), *The Institutionalization of Literature in Spain*, The Prisma Institute, Minneapolis 1987, pp. 101-123, pp. 103-104, 110-111.

⁵⁹ Cabe señalar, en efecto, el paso de «las civilizaciones del espectáculo (civilizaciones del sacrificio y del ritual en las que se trataba de proporcionar a todos el espectáculo de un acontecimiento único y en las que la forma arquitectónica privilegiada era el teatro) a las civilizaciones de la vigilancia (en las que se trata de que unos pocos controlen de forma ininterrumpida a la mayoría, sociedades cuya forma arquitectural privilegiada es la prisión)». M. Foucault, *La sociedad punitiva* (*La société punitive*, resumen del curso 1972-1973 del Collège de France), en *La vida de los hombres infames. Ensayos sobre desviación y dominación*, edición y traducción de J. Varela y F. Álvarez-Uría, La Piqueta, Madrid 1990, pp. 47-68, p. 61.

⁶⁰ *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua dedicado al Rey Nuestro Señor Don Phelipe V (que Dios guarde) a cuyas Reales expensas se hace esta obra. Compuesto por la Real Academia española. Tomo segundo que contiene la letra C. Con privilegio*, Francisco del Hierro, Impresor de la Real academia Española, Madrid 1729.

⁶¹ *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su mas facil uso. Tercera edicion, en la qual se han colocado en los luga-*

la acepción de censor venían a confluir, bajo la figura del magistrado romano, las funciones de «formar el censo de la ciudad, velar sobre las costumbres de los ciudadanos, y castigar con la pena debida á los desordenados en vicios». Y, como seguía sin existir la forma verbal actual, «hacer registro o matrícula» no era censar sino censurar⁶².

Ya en ese propósito primero, momento inaugural de extensión de listas, se revela una estrategia dilatadora de la propia Monarquía. Resulta significativa en este sentido la transformación que venía experimentando la *oeconomia* aristotélica: de ser considerada todavía a mediados de la edad moderna como un saber ligado a la casa, a la *oikia*, en apenas un siglo había de adquirir un paradójico carácter «político», una dimensión contradictoria en los términos⁶³. La «prudencia de hacer y conservar la casa feliz»⁶⁴, presentada como virtud del padre de familia, sirvió pronto como modelo para aquéllos que debían gestionar amplias áreas de actuación privada o «subpública»: propietarios de tierras, clérigos, comerciantes... en cuyas manos recaían funciones de importancia primordial. Como es sabido, a lo largo de los siglos XVII y XVIII se abrieron diversas líneas teóricas que apuntaban a la extensión de tales funciones a los príncipes, hasta entonces dedicados a respetar y a hacer respetar el equilibrio social, a reconducir a los diversos grupos, plebe y nobleza, a la proporción y la *mediocritas* o medida⁶⁵. Obras como la del Cardenal De Luca⁶⁶ trataron de combatir un «maquiavelismo» que era alegato audaz, ilimitado, de la «razón de Estado»; habían de proliferar textos que substituyesen esa «habilidad del Príncipe para conservar su principado» por

res correspondientes todas las voces de los suplementos, que se pusieron al fin de las ediciones de los años de 1780 y 1783, y se han intercalado en las letras D. E. y F. nuevos artículos, de los cuales se dará un suplemento separado, por la Viuda de Don Joaquin Ibarra, Impresora de la Real Academia, Madrid MDCCLXXXI (1791).

⁶² *Diccionario de la lengua castellana por la Academia Española*, Imprenta Real, Madrid 1832 (7ª edición).

⁶³ D. Frigo, *La «Civile Proportione»: ceti, principe e composizione degli interessi nella letteratura politica d'Antico Regime*, en C. Mozzarelli (a cura di), *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*, Giuffrè, Milano 1988, pp. 81-108; Ead., «*Disciplina Rei Familiariae*»: a *Economia como Modelo Administrativo de Ancien Régime*, en *Penelope. Fazer e desfazer a história*, 6 (1991), pp. 47-62.

⁶⁴ *Da economica ovvero disciplina domestica, di Giovan Battista Assandri, libri quattro. Nei quali s'ha quello appartiene alla casa per renderla fornita dei beni d'animo, di corpo e di fortuna*, Cremona 1616, p. 26; citado en Frigo, «*Disciplina Rei Familiariae*», cit., p. 51.

⁶⁵ Giovan Battista Pigna, *Il principe. Nel qual si descrive come debba essere il Principe Heroico, sotto il cui governo un felice popolo, possa tranquilla & beatamente vivere*, Venecia 1561, p. 35 r.; citado en Frigo, *La «Civile Proportione»*, cit., p. 102.

⁶⁶ Giovan Battista De Luca, *Il principe cristiano pratico*, Roma, 1680, cuya importancia destaca Frigo, *La «Civile Proportione»*, cit., pp. 104 e sgg., y Ead., «*Disciplina Rei Familiariae*», cit., pp. 59 e sgg.

el arte de gobernar⁶⁷, vinculando para ello al monarca con las virtudes del *pater familias*, la bondad, la sabiduría, la prudencia... mas también, correlativamente, con sus múltiples funciones:

La abundancia de géneros, la conservación de la salud, el tráfico y el comercio y otras cosas semejantes, necesarias o oportunas para la sociedad humana y para la vida civil, cómoda y feliz de los Pueblos, que debe ser el objetivo principal del Príncipe⁶⁸.

Con semejantes invitaciones se daba inicio al progresivo desarrollo de espacios de acción y tutela confiados al Rey⁶⁹. Su papel activo y constante fue construido en expresa analogía con aquella economía originaria, que habría de recibir finalmente un adjetivo redundante, el de «doméstica», para distinguirla de la triunfante «economía política». Ésta amplió naturalmente sus horizontes e instrumentos, al quedar referida no ya a una casa sino a un Estado, al convertirse en el arte de orientar un complejo de cosas y personas hacia sus múltiples finalidades específicas. La familia seguía ofreciendo imágenes al poder, mas adoptaba esencialmente un papel instrumental respecto a la población en la que se integraba. El fin último del gobierno era ya esa población, descifrada por otro saber convenientemente adjetivado: la «aritmética política» o estadística, nueva ciencia del Estado forjada como tal entre los siglos XVII y XIX.

Así pues, determinados saberes – la medicina, la economía o la matemática – devienen «políticos» en virtud de su integración en un conjunto de técnicas de intervención real denominado ya en el setecientos «policía». Con ella concluirá, en definitiva, el Antiguo Régimen, atrapado en una alternativa no resuelta: la de una «Administración» que no llega a

⁶⁷ M. Foucault, *La gubernamentalidad* (exposición en el Collège de France, enero de 1978), en R. Castel, J. Donzelot, M. Foucault, J.-P. de Gaudemar, C. Grignon, F. Muel, *Espacios de poder*, edición y traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, La Piqueta, Madrid 1991, pp. 9-26.

⁶⁸ Traduzco de la versión portuguesa trasladada en Frigo, «*Disciplina Rei Familiariae*», cit., p. 60.

⁶⁹ Entre los escritores españoles del siglo XVII se aprecia también el giro mencionado: así, Sebastián de Ucedo habla del «templado ... gobierno de Policía», caracterizado por «ordenar las cosas presentes, antever las futuras», y en general exige que «para ser el Príncipe glorioso, deve elegirse ser paterno, para ser paterno, deve mirar a los intereses de los Subditos ... penetrando lo interno, i el progreso de los hechos ... los Príncipes avisados, no se detienen sobre lo presente ... enderece pues el Príncipe los ojos a lo venidero, i verá siempre qualquiera cifra en claro, i se hará tan familiar i cierto el conocimiento de lo por venir, que será simulacro de Dios, el qual se gloria de tener presente lo futuro ... es arte de Príncipes penetrar con el conocimiento, i saver no solo lo mas escondido del estado sino de los animos». *El Príncipe Deliberante Abstracto en Idioma Castellano. Devaxo los Auspicios del Excelentísimo Señor Don Gaspar Tellez Giron y Pacheco, Gomez de Sandoval, Henriquez de Rivera, Duque de Osuna ... Por Sevastian de Ucedo* (s.a., s.l., s.i.), BN, 3/44835, pp. 14-16, 122-126.

configurarse, sin una previa revolución constitucional, como un verdadero tercer poder, mas que, habiendo conquistado un amplio ámbito material de actividad, impide el retroceso de la Monarquía a su vieja dimensión de *iurisdictio*⁷⁰.

Será ése, en efecto, el final de la trama; mas en el setecientos español se está forjando aún la historia, recurriendo a los ensayos que, desde mucho antes, se venían realizando en el extranjero. Ofrecieron sobre todo Francia y Alemania los modelos a los que dirigió su mirada el primer Borbón hispano, ligado todavía «al paradigma de un Estado jurisdiccional “puro”»⁷¹. Resultaban oportunas entonces las diversas síntesis difundidas por Europa desde la que en 1697 acuñase el presidente del Parlamento de París, «sûreté, netteté, bon-marché», recogida luego en textos viajeros⁷² y que no empequeñecía la auténtica dimensión, casi infinita⁷³, que la policía de la monarquía ilustrada estaba llamada a ocupar. Debía venir a amparar cientos de proyectos y textos, aunque parece evidente que en España (y también, en menor medida, en Francia) ese conjunto de atribuciones no se tradujo en una ciencia o disciplina y un aparato organizativo específicos, como sí ocurría con una *policey* alemana cuyas bases quedaban ya certera y precozmente sentadas, sino en repertorios de objetivos y compilaciones normativas, en discursos y propuestas sectoriales⁷⁴. Mas,

⁷⁰ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Bari-Roma 2001, p. 154. Retoma la cuestión el propio Sordi en *Dalla scienza di polizia al diritto amministrativo. Spunti per l'interpretazione di due itinerari paralleli: Francia e Prussia*, en A. Mazzacane (a cura di), *I linguaggi delle istituzioni*, Cuen, Napoli 2001, pp. 35-57; en sentido similar, González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo*, cit., p. 168.

⁷¹ Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 128.

⁷² Mannori y Sordi mencionan a Adam Smith o el barón de Bielfeld, a los que ya hemos atendido; Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp.142-143.

⁷³ Así, la extensa descripción de *policey* que Christian Thomasius trazaba en 1717 (transcrita por G. Rosen, *A History of Public Health*, MD Publications, New York 1958, pp. 147-148, y recogida luego, sin más detalle, en J. Martínez Pérez, *La medicina legal en la enseñanza médico-quirúrgica de la España de la Ilustración*, Universidad Complutense, Madrid 1989, p. 68). En aquella se afirmaba que la «policía» tenía que ver con la composición (*Verfassung*) interna y externa del Estado: debía entonces atender, respectivamente, al íntimo vigor de la sociedad, considerada en cuerpo y alma (abundancia de medios de subsistencia, salud, comportamiento, educación), así como al buen orden y aspecto de las cosas. Naturalmente recomendaba Thomasius todo tipo de mecanismos de estímulo del bien y prevención del mal, desde la existencia de «vigilantes y detectives de confianza» hasta la realización de «visitas e investigaciones sin aviso», pasando por la intensificación de la actividad reglamentadora.

⁷⁴ Se puede estar en gran medida de acuerdo con el diagnóstico de Mannori y Sordi: subrayan éstos, por ejemplo, la incapacidad mostrada por las literaturas francesa o española para configurarse como algo más que un «semplice regesto di un fascio di dispersi e diversi “affari di polizia”», frente a una verdadera ciencia del Estado construida en Alemania, dotada incluso con una primera cátedra de policía en la Universidad de Halle ya en 1727. Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 145, 156.

al margen de los resultados finalmente obtenidos, es innegable la «importación» de acciones y modos que construyen una tecnología; no contó ésta, efectivamente, con «oficinas» ni cátedras propias, y sí, en cambio, con las trabas puestas por corporaciones y viejos poderes locales, reacciones ya diagnósticadas⁷⁵ que no deberían impedirnos, sin embargo, la visión de las fórmulas que precisamente los motivaron. De 1718 datan las primeras ordenanzas que establecían la figura del intendente con total autoridad en justicia, policía, hacienda y ejército⁷⁶; entraron en colisión con corregidores y justicias, reductos seculares de un poder autónomo y oligárquico. Este precoz intento de subordinar la acción local a la autoridad central se demostró inviable apenas dos años después, y no volvió a ser de nuevo ensayado hasta 1749. Mas en ambas ocasiones se trataba de concretar una competencia casi universal, dimanante del Consejo y de las Secretarías, en esos «agentes de la felicidad de los pueblos»⁷⁷, que habían de perseguir el bienestar general, físico y moral, de los vecinos. La consecución de tan amplio objetivo requería, como presumimos ya, una labor básica de conocimiento, de vigilancia continuada e informes periódicos⁷⁸. Debían ser ojos y oídos que colmasen los vacíos del Estado, que enfocasen los espacios de sombra.

La Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 vino a dividir ese vasto acopio de funciones entre corregidores e intendentes, precisamente por «que era imposible que un hombre, por dotado de luces que fuese, pudiera vacar á un tiempo á tan diferentes encargos»⁷⁹. Apreciada esa inabarcabilidad originaria, correspondieron las labores de policía y justicia a los corregidores; intuíamos en efecto la centralidad que éstos adquirieron entonces para reformas y textos, remedios alternativos ideados para su subordinación ante el fracaso de una policía de nueva planta. La segunda mitad del siglo presenció la persistencia de ese «ramo de policía»

⁷⁵ Mannori y Sordi destacan también en el caso español «la sistemática opposizione degli ufficiali e dei corpi tradizionali – tanto che gli intendenti, già introdotti nel 1718, furono revocati dopo solo tre anni nella maggior parte del territorio statale e dovettero aspettare il 1749 per vedersi reinsediati stabilmente»; Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 128.

⁷⁶ P. García Trobat, J. Correa Ballester, *Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España*, en «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 26 (1997), pp. 19-54, p. 24.

⁷⁷ Es expresión de F. Gallardo Fernández, *Prontuario de las facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recuadro de las rentas reales*, Madrid 1806, mencionado por García Trobat, Correa Ballester, *Centralismo y administración*, cit., p. 30.

⁷⁸ Esa labor comprendía el «informarse de la vida y costumbres de sus vecinos y moradores», la confección de mapas o las comunicaciones con el Consejo dos veces al mes; García Trobat, Correa Ballester, *Centralismo y administración*, cit., pp. 31-33.

⁷⁹ Este argumento aparece en la citada cédula como advertencia elevada por Campomanes, fiscal del Consejo; *Nueva Recopilación*, 7.11.26.

que equivalía, en sentido lato, al «gobierno», aun cuando hubiese de buscar ahora instrumentos dispersos y diversos de implantación⁸⁰.

A través de publicaciones como las de Foronda había de ser entonces objeto de una intensa propaganda, hasta convertirse en palabra-clave: el «celo» y la «vigilancia» para «estimular» el bien y «evitar» el mal constituyen elementos recurrentes en la escritura manuscrita o impresa, oficial u oficiosa. No es, desde luego, insignificante o casual el empleo de esta terminología, ni desdeñables los efectos materiales que comportó, empezando por «el incremento de la actividad estatal y por ende del intervencionismo»⁸¹, y siguiendo con la aplicación de esos saberes preventivos al propio aparato proto-administrativo:

Tómense tales medidas que hagan muy difícil y casi imposible la ejecución del mal, y hállese éste evitado en la misma organización de la dependencia, y el sabio modo en que ésta esté montada, combinadas y dispuestas las cosas. Leyes de esta clase, instrucciones de este modo, son preferibles á ciertas antiguas ordenanzas terroristas, en que parece que por no haber sabido, ó no haber querido trabajar para sondear la esencia de las cosas, se echó por el atajo de tirar solo a las personas, tropezándose á cada paso y en cada página con grillos, cadenas, galeras, presididos, horcas y cuchillos⁸².

Sabemos de una de las primeras medidas adoptadas en función de ese aumento de actuaciones y aplicadas al ámbito de la producción discursiva: la circular expedida el 16 de mayo de 1766 por la que se prohibía la existencia de imprentas en «convento ni en otro lugar privilegiado»⁸³. Eran corregidores y justicias quienes debían asegurar en sus respectivos territorios el cumplimiento de lo mandado en dicha cédula, a fin de «evitar de raíz los perjuicios ... no solo à el buen gobierno, sino es à otros importantes intereses de la policía, y à preservar las Regalías de S.M.». Lo que «conviene al Estado» es aquí la «disposición de las cosas», la neutralización de los parajes ocultos, que en la circular aparecía reconducido a una yuxtaposición de términos («regalía», «importantes intereses», «policía», «buen gobierno»), suficientemente enigmáticos por indefinidos mas estrechamente ligados en virtud de una escala de amplitud descendente, de conjuntos concéntricos.

⁸⁰ Tanto la Cédula de noviembre de 1766 como la Instrucción de corregidores de 1788 dieron cabida a gran parte de los asuntos que, como materia de policía, correspondían a los intendentes según sus Ordenanzas de 1749; González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo*, cit., p. 166.

⁸¹ *Ibidem*, p. 166.

⁸² Á.A. Henry Veira, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales* (Madrid, Imprenta de D. José del Collado, 1815), estudio preliminar de J.M. Mariluz Urquijo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, p. 43.

⁸³ AHN, Consejos, 5529-4.

Imágenes y palabras que, desde luego, no eran recientes⁸⁴, iban adquiriendo nuevas connotaciones a lo largo de esta segunda mitad del siglo XVIII. Como padre bondadoso, el soberano arrancó a la noción de felicidad su carácter fundamentalmente ultraterrenal y eterno⁸⁵ para enraizarla en una superficie temporal, formada por cuerpos y mentes, en la que remedar los vínculos y fines familiares. La consecución de éstos requería tradicionalmente, como veíamos, el ejercicio de una amplísima serie de funciones, que el Rey, en consecuencia, trató de asumir y expandir: desde el cuidado y mejora de los campos, la obtención y canalización de agua o la planificación de la casa, hasta el favorecimiento de la salubridad de ésta o los consejos sobre la educación de los hijos, la alimentación y la curación de dolencias⁸⁶. Ya de este simplificado elenco resultan especialmente significativas las últimas atribuciones señaladas; de esas antiguas caracterizaciones del gobierno doméstico obtendría legitimación, magnitud y metáforas la «policía literaria» del setecientos como dietética o medicina de libros.

A través de una fortalecida potestad normativa, instrumento de esa «incesante mejora de las condiciones de los súbditos e hijos de semejante Padre»⁸⁷, son activados nuevos instrumentos y canales de conocimiento y cohesión del reino⁸⁸ y de acción sobre las cosas y personas que lo com-

⁸⁴ El propio término de «policía», lejos de ser un neologismo importado del francés, sería rastreable en textos castellanos al menos desde mediados del siglo XV, según González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo*, cit., p. 164.

⁸⁵ J. A. Maravall, *La idea de felicidad en el programa de la Ilustración*, en H. Vidal Sephiha (a cura di), *Mèlanges offerts à Charles Vincent Aubrun*, Paris, 1975, pp. 425-462, pp. 427-428, citado por Martínez Pérez, *La medicina legal*, cit., pp. 36-37.

⁸⁶ Serían significativos en este sentido textos tempranos como el ya mencionado de Assandri, sobre la *disciplina domestica*, 1616, o el *Reggimento del padre di famiglia di Francesco Tommasi da Colle Val d'Elsa toscano, medico e filosofo*, Firenze, 1589, mencionados por Frigo, «*Disciplina Rei Familiariae*», cit., p. 56, quien asimismo insiste en que especialmente en el siglo XVIII tuvo lugar la fragmentación del universo doméstico y la consiguiente atribución al gobierno público de ámbitos de intervención más vastos.

⁸⁷ G.H. Zincke, *Camerallisten-Bibliothek*, Leipzig, 1751, citado en Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 155.

⁸⁸ Este aspecto, de tanto interés, requeriría de una atención específica; Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 156. Conviene, sin embargo, citar al menos un pasaje de esa estupenda recapitulación de los fines ilustrados que es el *Memorial presentado al Rey Carlos III y repetido á Carlos IV por el Conde de Floridablanca, renunciando al Ministerio* (10 de octubre de 1788), en A. Ferrer del Río (a cura di), *Obras Originales del Conde de Floridablanca, y escritos referentes a su persona*, Madrid, Atlas (BAE, 59), 1952, pp. 307-355; en él ofrecía el ministro un panorama entrelazado de «las cosas internas del Estado» y de las mejoras establecidas en «todos los ramos de gobierno y justicia económica y política, material y formal de la corte y del reino», *ibidem*, p. 321. Una imagen político-médica servía de nuevo para dar cuenta de los problemas y las soluciones: «estas disposiciones de vuestra majestad para el adelantamiento de la agricultura, de las ciencias y artes, van acompañadas de las que ha tomado para facilitar el tráfico inter-

ponen⁸⁹. Convergen a la perfección en la figura del Monarca las actitudes tutelantes paternas y médicas; su actuación se configura, en efecto, como punto de confluencia de las dos vertientes básicas de la policía: la vigilancia y la prevención, la visión y la previsión. Síntesis afortunada es la *Instrucción reservada para la Junta de Estado*, que no sólo insistía en la necesidad de extinguir la ociosidad y mejorar la educación «así de los nobles como de los que no lo son», principios de los que derivaba «la mejor policía formal del reino»⁹⁰, sino también en el reconocimiento de una «experiencia en el gobierno», de una sabiduría o «literatura» que había de condicionar la provisión de empleos de extrema importancia⁹¹, configurados, al parecer, en torno al modelo del corregidor ideal⁹².

Tanto el conocimiento de la fuerza total del «Estado»⁹³ como su fomento e instrumentalización se concretaban entonces en la «república literaria», ahora enmarcada en aquél, en la forma del censo aludido de solicitantes, censores, impresores... y en la propia modulación del discurso impreso. En ese ámbito delimitado se trataba, en definitiva, de constatar y maximizar el potencial productivo, no ya únicamente para el impulso

no de sus vasallos y la comunicación de sus luces, frutos é industrias. Para todo esto era absolutamente necesaria la construcción de caminos y canales, que son como las venas y arterias de circulación del cuerpo del Estado», *ibidem*, p. 330.

⁸⁹ «Para que la hacienda esté floreciente, se necesita fomentar el reino, es decir, su población, agricultura, artes, industria y comercio... recelo que se han empleado siempre más tiempo y desvelos en la exacción y cobranza de las rentas ... que en el cultivo de los territorios que las producen, y en el fomento de sus habitantes, que han de facilitar aquellos productos»; es de nuevo José Moñino quien así se expresa, ahora en la «Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada formalmente por mi Decreto de este día, 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados á su conocimiento y exámen», en Ferrer del Río (a cura di), *Obras Originales del Conde de Floridablanca*, cit., pp. 213-272, p. 243.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 222.

⁹¹ Es el caso de los presidentes y gobernadores de los Consejos: «ni el nacimiento ó grandeza, ni la carrera militar, ni otra cualidad accidental de esta especie, deben ser el motivo de estas elecciones; pues sólo deben recaer, siempre que se pueda, en los hombres más *sabios*, *morigerados* y *activos* que puedan hallarse, y que sean respetables por su edad, condecoración y *experiencia en el gobierno*». *Ibidem*, p. 220.

⁹² «El arreglar el método en la provisión de las plazas togadas, y elegir para ellas hombres de literatura y virtud, es muy necesario, así como se ha hecho para la elección de corregidores y alcaldes mayores»; *ibidem*, p. 219. Más adelante se insistía precisamente en que «si los corregidores son justos, desinteresados, hábiles, prudentes y activos, todos los ramos de justicia y policía se manejarán bien»; *ibidem*, p. 220.

⁹³ Demandado como parte esencial de la *policey* por J. Von Sonnenfels, *La scienza del Buon Governo*, Venezia, 1785, o J.H.G. von Justi, *Grundsätze der Policywissenschaft (in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policy gegründeten, Zusammenhang und zum Gebrauch akademischer Vorlesungen abgefasst)*, Göttingen 1782 (3^o ed.), títulos destacables y destacados en Mannori, Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 158.

de la educación y de la misma escritura, sino para, a través de ellas, extender y avanzar en múltiples campos de reforma. Y los mismos libros de medicina, economía o policía que contribuían a la construcción de esos saberes fueron entonces objeto de la medicina, de la economía, de la policía de libros ejercidas por el soberano.

En los expedientes de obtención de licencias de impresión se cruzaban los observadores y los observados, aquéllos encabezados por «un Monarca vigilante, benefico, protector de las Artes, promovedor de quantos establecimientos ofrecen solida utilidad, Padre, y patrocinador de las letras, y de los estudios»⁹⁴; él merece como nadie «los trabajos de sus leales vasallos»⁹⁵, de los «desvalidos»⁹⁶.

Hay que insistir en que tales expresiones no son mera reliquia de un estilo secular, en la medida en que quedan aquí referidas a originales formas de control y promoción, cuya articulación también recurrirá, como anunciaba, a símiles médicos, que encajan pulcramente en esa conjunción de lenguajes reubicados. La cura de las enfermedades es, desde luego, tópico aventajado en el discurso del setecientos; pero si la actuación posterior a la aparición del trastorno no constituye una novedad, pues emana con naturalidad de la concepción del rey-juez⁹⁷, sí son valorados la anticipación de la dolencia o el control nutricional, pilares fundamentales de la tutela ejercida por el rey en el ámbito del impreso.

Como expresa labor de «policía» figuraron durante largo tiempo la detención e incautación de libros⁹⁸; esta vertiente será la que, de hecho, perviva en el futuro como significado estricto, específico del término, el de «la vigilancia sobre los delitos y los delincuentes ..., es decir, la seguridad común del Estado y la particular de sus individuos», a medida que

⁹⁴ Así se expresaba Juan Antonio Melón, como solicitante de licencia, en AHN, Estado, 3242 (II)-39.

⁹⁵ También es un solicitante quien así se expresa, mas ya en 1830; AHN, Consejos, 5570-44.

⁹⁶ Estado, 3245(2)-23 (1794).

⁹⁷ Puede así convertirse incluso en imagen despectiva de proceder poco ambiciosos y aun malintencionados: así cabe la comparación de los abogados «que por no perecer de miseria buscan pleitos, siembran las discordias en todas partes, los fomentan y multiplican interpretando las leyes siniestramente», con «los malos Medicos que dilatan la cura para repetir las visitas, y sacar mas ganancia de su egercicio». Es símil de Luis Vives que trasladaba José de Covarrubias a su *Discurso sobre el estado actual de la abogacia*; AHN, Consejos, 5544-100 (1779).

⁹⁸ Así queda explícitamente recogido en las portadillas de algunos expedientes: «(Irún, 1824) Ynventario de los libros detenidos por el Sudelegado de Policía de dicha Villa , y eran dirigidos desde esta Corte á D. José Felix de la Tasa con carta porte para que los remitiera á Bayona», AHN, Consejos, 5569-84; o «(Algeciras, 1825) (Policia) Expediente formado sobre averiguar la propiedad de un Cajon de Libros prohibidos, encontrado en la casa de Francisco Diaz de esta vecindad», AHN, Consejos, 5569-101.

el sentido lato, el que «abraza todas las funciones del gobierno civil»⁹⁹, desemboca en Administración.

Sin embargo, es la sabia multiplicación de remedios flexibles la que diferencia del curandero de receta única al verdadero médico, ese «doctor» que sabe además observar y preparar al paciente en una prudente y constante labor previa¹⁰⁰, o que aprende a endulzar la amargura de lo útil para inocularlo cual vacuna en los enfermos más reacios¹⁰¹. Será, en cualquier caso, un saber atrapado entre el miedo y la utopía, tratando de gestionar el incipiente (también expresado en términos para-médicos) «contagio de escribir», fomentando y filtrando al mismo tiempo, como lector privilegiado, el empleo de la pluma, educando en la dietética impresa a un dispar y ávido conjunto de individuos. Alimentos de difícil clasificación se convertirán en epicentro de las dudas: junto a esos otros que demandaban una actitud contundente y notoria, de aval o rechazo, saltan a un primer plano de atención textos, a menudo extranjeros, que combinan sustancias nocivas y beneficiosas por igual¹⁰², o los abundantes libros, en cambio, «sin substancia», «que se toleran porque ni causan daño ni provecho; así como hay muchas medicinas que solo son adaptables por quanto son incapaces de hacer daño, ya que no causen ningun provecho»¹⁰³.

⁹⁹ P. Sáinz de Andino, *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios de su restauración. Hecha en el año de 1829 de orden de S.M.*, mencionado por González Alonso, *Las raíces ilustradas del ideario administrativo*, cit., p. 172.

¹⁰⁰ «¿Qué ruinas no había de ocasionar la ley agraria promulgada sin ninguna preparacion? Los mismos que en un enfermo causa un remedio fuerte quando el Médico no ha sido bastante prudente en prepararlo antes con lenitivos suaves ... El Médico de una sola receta para todos los males, es un curandero tonto; y solo en la verdadera sabiduría se halla el acierto»; «Disertación patriótica sobre la Agricultura experimental: preparacion de la ley agraria, y menoscabos y ventajas que resultan á las haciendas de los particulares, á las comunes de los pueblos, y á la Real de esta preparacion: por el Doctor Don Joseph Castellnou», en *Memorial literario*, cit., XVI, junio de 1797, parte primera, pp. 327-356, pp. 344-345.

¹⁰¹ Es éste el famoso lema del «enseñar deleytando» que la Ilustración asumirá como propio. No faltarán las oportunas autoridades a las que referir estas estrategias; así, el *Diario de Madrid* invocaba un símil médico versificado por Torcuato Tasso para legitimar su propia receta, mixtura de entretenimiento e instrucción: «De esta suerte al rapaz que yace enfermo,/ la amarga medicina se le acerca,/ llenando del licor dulce y suave/ los bordes de aquel vaso preparado,/ y mientras que á lo dulce solo atiende/ de la parca cruel se le defiende», *Prólogo al Diario curioso, erudito, económico y comercial*, I, julio, agosto, y septiembre de 1786, pp. 9-10.

¹⁰² En este sentido se expresaban unos censores en 1776: «Querer prohibir todos los Libros estrangeros, por que son estrangeros, ó porque pueden contener algun veneno contra nuestra Santa religion, es querer infundirnos el espíritu de aberesion con que miraban los Judios á los demas Pueblos, que proscribio y detestò la nueba ley de gracia con la excelente parabola del samaritano que asiste con amor al viajero robado y mal herido por los ladrones, y menospreciado por el Sacerdote y por el Levita», «Censura original», pliego 41º, AHN, Consejos, 5543, Pieza 2ª.

¹⁰³ A esta afirmación llegaban los redactores del *Memorial literario* reflexionando

Mientras perdurase, sin embargo, esa esfera conjunta, indivisible de actuaciones, el continuado e intuitivo dibujo de esas interacciones y saberes había de ser desarrollado y reflejado en múltiples expedientes de impresión.

El caballero Foronda pudo sin embargo escapar momentáneamente a tales intervenciones, como otros compañeros de la pluma, con ocasión del trienio liberal; en un marco de relativa libertad de imprenta¹⁰⁴ dio otra vez a las prensas sus *Cartas sobre la policía*. No se trataba en todo caso de una reimpresión exacta¹⁰⁵, pues incorporaba algunas modificaciones y sobre todo la inserción de un paratexto inicial que venía a substituir a la anterior dedicatoria, pieza propia en efecto de otros tiempos, arrastrada hacia el mecenazgo de Estado a fines de la era ilustrada mas en todo caso en franco declive. Ahora no era ofrenda al poderoso sino «advertencia»¹⁰⁶ al lector, a las «personas laboriosas» que pocas páginas más adelante demostraban ser, no obstante, los sucesores de aquellos corregidores, intendentes y alcaldes, esto es, los recientes ayuntamientos, jefes políticos o juntas provinciales. Aunque Foronda dedicase algún párrafo a tiempos que considera incautamente superados para siempre, época de «mordazas en la lengua para no hablar; cepos en la cabeza para no pensar, y esposas en las manos para no escribir», ciertamente desvia-

acerca de los «libritos devotos de los que hoy estan en suma estimacion en manos de todos»; en gran cantidad eran éstos compuestos por el librero e impresor Manuel Martín, quien los daba a corregir al escolapio Padre Andrés de Cristo «bastante conocido por sus escritos en varias materias; y preguntado este por algunos amigos hábiles, ¿por qué le dexaba pasar á Martin unos escritos tan sin substancia? Respondia; porque él no quiere que le diga sino si tienen cosas que se opongan á la religion y á las costumbres, y que en lo demas él sabia bastante como habia de dar gusto al pueblo. Esto se ha dicho para que nadie se persuada que estas especies de escritos son hechos por alguna mano hábil, de aquellas que pasan por primipilares de la sabiduría de la religion: no tienen cosas que se opongan á ella: son buenas y santas: luego son las mejores, y las mas conformes al espíritu de la Iglesia. Esta conseqüencia es falsa; porque hay muchas cosas indiferentes que se toleran porque ni causan daño ni provecho», etc.; *Memorial literario*, cit., XVI, junio de 1797, parte primera, pp. 362-363.

¹⁰⁴ La libertad de imprenta quedó regulada por ley de 22 de octubre de 1820: algunas garantías eran previstas, mas también un ambiguo límite, el de la «actual Constitución de la Monarquía», cuya amplia acepción incluía la religión católica y excluyente, la tranquilidad pública, la obediencia a la ley y autoridades legítimas o las buenas costumbres. Se mantenía un exhaustivo control – ya *a posteriori* – de los impresos, reforzado por el decreto de 12 de febrero de 1822. Me remito en lo relativo a los paréntesis constitucionales a A. Fiestas Loza, *La libertad de imprenta en las dos primeras etapas del liberalismo español*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», 59 (1989), pp. 351-490.

¹⁰⁵ *Cartas sobre la policía. Segunda edicion. Por D. Valentin de Foronda. Individuo de varias Sociedades literarias de dentro y fuera del Reyno, de la Orden de Carlos 3º y de la Maestranza de Ronda, é Intendente honorario de Egército*, Imprenta de Ramón Domingo, Pamplona 1820, BN, 1/28179.

¹⁰⁶ «Advertencia», *ibidem*, pp. 3-15.

ba sus ataques hacia instituciones recién suprimidas¹⁰⁷, encarnando por lo demás todas las ambigüedades del paréntesis constitucional, momento de «libertad arreglada», de una «revolucion sin efusion de sangre ... metodica, y útil», digna así de «un *Te Deum* diario» y de ser «adoptada por nuestro Augusto Fernando el Constitucional».

En pocas palabras, salvo un leve (en ocasiones afectado) maquillaje a base de notas al pie¹⁰⁸, de cierta actualización ortográfica o de la reducción de tipos de letra y formato ya de por sí menores, las *Cartas* así prologadas, con justa ira y oportuna contextualización política, seguían siendo esencialmente las mismas. O no: el texto publicado dos décadas atrás y ahora transcrito revivía plenamente. Si en la segunda edición los correddores de antaño son ya jefes políticos, si los vasallos pasan a ser ciudadanos y las antiguas cédulas son substituidas por artículos constitucionales, persiste intacta la policía provista de «tantos ojos como Argos», aunque ahora arraigada en tierra de promisión, de códigos¹⁰⁹, telégrafos o los sempiternos diarios¹¹⁰.

¹⁰⁷ Así, consideraba Foronda que «el gusto á la instruccion ... estaba aletargado por el terror que causaba el estúpido y barbaramente cruel, tribunal de la difunta inquisicion»; *ibidem*, p. 5. Retomará el argumento revanchista en la quinta carta: «los horrosos, fétidos é insalubres calabozos de la atroz Inquisicion ... felizmente se puede pintarla hoy con los negros colores que merece sin el temor de que renazca semejante Hidra que se alimentaba de los conocimientos útiles á las sociedades para las que dejaba solo la ignorancia, el idiotismo y las preocupaciones», *ibidem*, pp. 161-216, p. 206. Se detecta una clara complacencia en la descripción, casi mitificación, de los horrosos pasados.

¹⁰⁸ Un evidente ejemplo es el contenido en la «Carta primera», idéntica a la publicada en 1801 salvo porque al referirse a «la salud de los vasallos» Foronda aclara en nota que «si hoy escribiera les daría el sabroso nombre de ciudadanos»; *ibidem*, pp. 17-19, p. 19. La mayoría de adiciones, convenientemente diferenciadas, iba destinada, por lo demás, a aportar descubrimientos científicos, a incrementar la intertextualidad de la obra, constatando en ocasiones la realización de propuestas presentadas por él mismo veinte años atrás.

¹⁰⁹ Es de nuevo en nota donde Foronda se extiende sobre estos proyectos renovados, proponiendo la convocatoria de un concurso de ideas bajo un método preciso: «que fijen la ley, y se refieran á notas numeradas, en las que se expongan las razones de ellas, de sus ventajas, de sus inconvenientes, en que brille el buen juicio, la sana lógica en que no haya ninguna, ninguna, ninguna erudicion, sino todo, todo, todo, razonamientos, por consiguiante se prohibirá absolutamente citar á Griegos, Romanos, Egipcios, Ingleses, Franceses etc. No se exija originalidad ... no ... no: que cada uno copie lo que le parezca útil para su objeto; pues es superfluo, que nos indiquen los autores las fuentes donde han bebido sus ideas». Muestra paralelamente cierta desconfianza hacia el proceso electoral gaditano, que parte de un pueblo que «no es ilustrado...desea el bien, pero no conoce el modo de conseguirle». *Ibidem*, pp. 232-237.

¹¹⁰ «El Gobierno no debe imponer contribuciones á las luces. El cariño á la lectura no es grande y si cuesta mucho dinero perece...todo gobierno enemigo del despotismo, debe fomentar los telegrafos , que comuniquen con rapidez las noticias y los diarios son verdaderamente estos instrumentos propagadores veloces de lo que interesa á todo coasociado de un reyno»; *ibidem*, pp. 158-159.

La principal aportación de esta edición liberal es en definitiva una carta que según Foronda no pudo aparecer en la versión absolutista o servil¹¹¹, dedicada sin embargo a un viejo propósito ilustrado, «los efectos productores de la educación», y confiado bajo apariencia de novedad a un Gobierno que paternalmente recompensa la virtud y castiga el vicio. Estas páginas escritas a un Príncipe imaginario nacen ante todo del convencimiento de que «el corazón, el entendimiento del hombre son un terreno igualmente propio para producir espinas, ó buenos granos», una página en blanco en la que el educador «inspira opiniones é ideas» acordes al interés público.

La policía del discurso sigue siendo así delineada en un discurso sobre la policía, aunque las mordazas de antes se demuestren obsoletas, y se opte en cambio por «sembrar por todas partes Maestros hábiles», una casta intermedia y favorecida de educadores, de redactores de leyes o de constructores de opinión pública.

¹¹¹ «Carta VII. Sobre los efectos productores de la educación. Escrita a un príncipe imaginario ... V.F. Vitoria Agosto de 1800», pp. 1-14. Como se ve, aparece con su propia paginación y encuadernada tras la «Carta VIII» y un índice (*ibidem*, pp. 245-278, p. 279). La carta novedosa, que ya aparecía misteriosamente anunciada en la edición de 1801, es ahora prologada con una elocuente «Advertencia»: «con motivo de mis persecuciones por la arbitrariedad del año de 1814 había perdido la carta ..., impresa en Filadelfia porque creí que en aquel tiempo era una mercadería, que no habrían dejado pasar las Aduanas de la prohibición de escribir, y aun de pensar, y después que se ha acabado de imprimir esta pequeña obrita ha llegado á mis manos».

Thomas Simon

*Cambiamenti nella concezione della sicurezza
e origine della polizia moderna nel XVIII secolo*

1. *Il cambiamento della concezione di sicurezza nei testi di polizia
del XVIII secolo*

Nel corso del XVIII secolo numerosi territori tedeschi sperimentarono un nuovo tipo di organo di sicurezza professionale, sotto forma di unità armate, organizzate militarmente, il cui compito principale consisteva in un'attività di perlustrazione delle campagne il più possibile intensa¹. Queste unità, chiamate spesso «corpi di sicurezza» (*Sicherheitscorps*), pur provenendo di norma dall'esercito, non erano una mera sua componente; col tempo infatti fu sempre più chiaro che esse avevano acquistato autonomia, ponendosi a metà tra l'esercito e i pubblici ufficiali civili. È degno di nota che i primi territori a organizzare tali unità di sicurezza, intorno alla metà del XVIII secolo, siano stati i piccoli territori dell'ovest e del sud dell'Impero, in particolare il Palatinato Elettoriale (1732) o la Baviera (1745)². Qui, come più tardi nel Margraviato del Baden (1763)³ o in Colonia Elettoriale, operarono i cosiddetti «corpi di ussari» (*Husarenkorps*); nel caso delle truppe di sicurezza installate nel 1782 a Jülich o a Berg, invece, si parlava di *Landdragoner* o di «gendarmi» (*Landjäger*). In generale, da questo momento tali formazioni venne-

¹ Cfr. C. Emsley, *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, p. 151; Karl Härter, *Der Kreisleutnant des Oberrheinischen Reichskreises. Entwicklung, Praxis und Scheitern eines supraterritorialen paramilitärischen Polizeiorgans im 18. Jh.*, in A. Holenstein, F. Konersmann, J. Pauser e G. Sälter (a cura di), *Policy in lokalen Räumen. Ordnungskräfte und Sicherheitspersonal in Gemeinden und Territorien vom Spätmittelalter bis zum frühen 19. Jahrhundert*, Klostermann, Frankfurt a.M. 2002, pp. 267-288 (in particolare a p. 269).

² Härter, *Der Kreisleutnant des Oberrheinischen Reichskreises*, cit., p. 269.

³ Un esauriente studio a questo riguardo è B. Wirsing, *Die Geschichte der Gendarmenkorps und deren Vorläuferorganisationen in Baden, Württemberg und Bayern 1750-1850*, Diss, Konstanz 1991.

ro chiamate «corpi di sicurezza» (*Sicherheits-Corps*). È interessante notare come a Jülich e a Berg furono i ceti provinciali a ottenere dal loro signore, il principe elettorale di Wittelsbach Karl Theodor del Palatinato, l'istituzione di truppe di sicurezza, sottoposte esclusivamente ai magistrati civili ma organizzate militarmente – e nel far ciò essi incontrarono una tenace resistenza, soprattutto da parte dell'esercito regolare⁴. Solo molto più tardi si arrivò alla creazione di corpi di gendarmeria (*Gendarmiercorps*) – così si sarebbero chiamate le unità di sicurezza dopo l'età napoleonica – anche negli Stati di maggiore estensione, la Prussia e l'Austria. In Prussia ciò avvenne, in proporzioni più ampie, soltanto nel 1848 – dopo un primo tentativo avvenuto durante l'età delle riforme, che però in termini numerici fu di scarso peso⁵; in Austria poco dopo, nel 1850⁶. In Prussia – al contrario che a Jülich e a Berg – furono proprio i ceti, all'inizio del diciannovesimo secolo, a ostacolare la formazione di una gendarmeria numericamente importante. Dietro a tale resistenza stava evidentemente il timore che con questo nuovo strumento d'azione, la cui attività era capillare, lo Stato potesse minare l'autorità territoriale che la nobiltà esercitava nelle campagne⁷. Una situazione nuova, in cui divenne possibile realizzare una gendarmeria organizzata a livello centrale, fu determinata in Prussia soltanto dalla dinamica sociale e politica dell'anno della rivoluzione, il 1848.

In Prussia e in Austria fu dunque lo scenario minaccioso di una situazione rivoluzionaria a dare il via all'organizzazione di un corpo di gendarmeria attivo su tutto il paese. Le cose stavano diversamente nel caso dei primi corpi di sicurezza del XVIII secolo, come quelli che si incontravano nei territori del Basso Reno e della Germania sud-occidentale. Questi «corpi di sicurezza» erano pensati, in prima istanza, come strumenti di lotta preventiva alla criminalità. A quel tempo ci si trovava di fronte a un fenomeno sociale e criminologico che nella situazione europea attuale, comparativamente ben organizzata, è quasi sparito: cioè il fenomeno dei «gruppi sociali marginali» dediti al vagabondaggio – zin-

⁴ Cfr. A. Reiche, *Vom bewaffneten Hausmann zum Polizisten. Jülicher Landdragoner und bergische Landjäger 1779-1806*, Verlag des Jülicher Geschichtsvereins e.V. 1923, Jülich 1997.

⁵ In Prussia un corpo di gendarmi venne istituito già nel 1812, ma fu poi soppresso, in gran parte, già nel 1820; si veda A. Funk, *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preussen 1848-1918*, Campus-Verlag, Frankfurt a.M.-New York 1986, pp. 41-42, 56 e sgg.; W. Knöbl, *Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß. Staatsbildung und innere Sicherheit in Preußen, England und Amerika 1700-1914*, Campus-Verlag, Frankfurt a.M.-New York 1998, pp. 205 e sgg.

⁶ Cfr. Emsley, *Gendarmes*, cit., pp. 224 e sgg.; F. Hesztera, *Die Gendarmerie in und um Wien*, Aumayer, Mattighofen (Austria) 1999, pp. 77-78.

⁷ Cfr. Funk, *Polizei und Rechtsstaat*, cit., pp. 41-42; Knöbl, *Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß*, cit., 206 e sgg.

gari, soldati dimessi o disertori, venditori itineranti, baracconisti o semplicemente mendicanti o vagabondi –, che percorrevano i diversi territori in numero per noi impressionante, vivendo di piccole attività (erano arrotini, conciabrocche, venditori ambulanti) e di carità, ma anche di furti e rapine – essendo il confine tra «mestiere» e «criminalità» alquanto fluttuante. Era inevitabile che la presenza del «popolo nomade» fornisse un terreno costantemente propizio per ogni forma di criminalità, tra cui la più dura fu molto probabilmente quella delle bande criminali. Queste divennero note grazie a episodi di aggressione straordinariamente violenti, e resero le campagne a tal punto insicure che per alcune zone si sarebbe potuto parlare senz'altro, nel linguaggio della criminologia moderna, di «no-go-areas»⁸.

L'istituzione dei «corpi di sicurezza», alla fine del XVIII secolo, era strettamente connessa a una nuova concezione della «sicurezza pubblica». Ciò appare evidente, non da ultimo, nella dottrina di governo e dell'amministrazione di questo periodo, la cosiddetta *Policeywissenschaft* («scienza di polizia»). All'inizio del XVIII secolo, la *Policeywissenschaft* era una disciplina nata dalla vecchia Politica, che può essere intesa come il prototipo della dottrina dell'amministrazione moderna⁹. Esponenti particolarmente importanti di questa disciplina furono in particolare Johann Heinrich Gottlob von Justi e Josef von Sonnenfels¹⁰. Nell'ambito della *Policeywissenschaft* venivano formulati gli obiettivi dell'azione di governo e dell'amministrazione allora universalmente riconosciuti; venivano discusse, inoltre, le diverse possibilità di realizzazione di tali obiettivi nella pratica amministrativa. Si trattava soprattutto di linee-guida per il buon governo e la buona amministrazione, destinate alla prassi quotidiana e allo stesso tempo all'uso accademico, cioè alla formazione dei futuri funzionari. Apparse in gran numero, queste opere ci informano su quali fossero gli obiettivi che venivano considerati prioritari per una buona amministrazione, quali preferenze venissero fatte valere a tale riguardo, cosa apparisse più o meno importante. Ciò appare confermato soprattutto se si presta attenzione agli spostamenti d'accento riscontrabili nel corso del XVIII secolo.

⁸ Su ciò vanno viste anzitutto le drastiche descrizioni contenute in E. Schubert, *Arme Leute. Bettler und Gauner im Franken des 18. Jahrhunderts*, Schönigh, Neustadt/Aisch 1983, pp. 4 e sgg.; nonché C. Küther, *Räuber und Gauner in Deutschland. Das organisierte Bandenwesen im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1987; Id., *Menschen auf der Strasse. Vagierende Unterschichten in Bayern, Franken und Schwaben in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1983.

⁹ Cfr. H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, Beck, München 1980².

¹⁰ Su questi due autori cfr. *ibidem*, pp. 181 e sgg.

Se, da questo punto di vista, si ripercorre il modo in cui la *Policeywissenschaft*, nel corso del XVIII secolo, definì gli obiettivi di un governo capace ed efficiente, si nota anzitutto che le direttrici dell'azione statale vennero riformulate in maniera vistosa a partire dalla metà del secolo. Fino a quel momento erano state la ricchezza e la «prosperità» (*Wohlstand*) dello Stato a essere posti in primo piano dalla *Policeywissenschaft* in quanto obiettivi centrali della politica; il *topos* diffuso della «gemeinschaftlichen Glückseligkeit», della «pubblica felicità» dei sudditi, che il principe avrebbe dovuto perseguire come fine della sua politica, non conteneva niente più di questo¹¹. Ma successivamente, al più tardi nella seconda metà del secolo, l'accento si sposta, in quanto la «sicurezza» assurge a secondo *topos* dominante per lo Stato, accanto al più antico fine della «felicità». Con ciò l'antica formula della «ricchezza» e del «benessere», pur non scomparendo nella definizione delle finalità dello Stato nella *Policeywissenschaft*, passa in secondo piano rispetto alla «sicurezza». Quanto più ci si avvicina alla fine del secolo, tanto più la «sicurezza» sale nella lista delle priorità dell'amministrazione, al punto da arrivare ad assumere una posizione chiave nei testi di *Policeywissenschaft*. Così, in Josef von Sonnenfels, i cui *Grundsätze der Policy* (1765) in Austria diventarono l'opera di riferimento per la formazione universitaria nel campo dell'amministrazione, tutta l'azione amministrativa appare orientata alla creazione della «sicurezza»: la sicurezza delle persone, dell'onore e dei beni racchiude, nella sostanza, il complesso degli obiettivi dell'amministrazione e di governo – cioè realizza la «buona polizia» (*gute Policy*) nel suo insieme. In conformità a ciò, la dottrina opererà una distinzione, d'ora in poi, tra «polizia rivolta alla sicurezza» e «polizia rivolta alla prosperità» (tra *Sicherheits* e *Wohlfahrtspolicey*); quest'ultima, tuttavia, sotto l'influsso della nuova corrente di pensiero economica proveniente dall'Inghilterra, che conta molto sull'autoregolazione, sarà trattata sempre più come un campo di responsabilità statale secondario, nel quale lo Stato, se proprio deve intervenire, lo fa solo sotto forma di amministrazione delle prestazioni o di potenziamento delle infrastrutture; la pena e la coazione, invece, devono essere riservate alla «polizia rivolta alla sicurezza»¹².

D'altra parte, con il termine «sicurezza» venivano indicate alcune situazioni di rischio e di pericolo ben determinate, che solo nel corso del

¹¹ Cfr. T. Simon, «Gute Policy». *Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der frühen Neuzeit*, Klostermann, Frankfurt a.M. 2004, pp. 508 e sgg.

¹² Entrano nel merito di questa discussione gli studi di N. Matsumoto, *Polizeibegriff im Umbruch. Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik*, Klostermann, Frankfurt a.M. 1999, pp. 36 e sgg., 46 e sgg.; Simon, «Gute Policy», cit., pp. 522 e sgg.; e A. Lüdtke, «Gemeinwohl», *Polizei und «Festungspraxis». Staatliche Gewaltsamkeit und innere Verwaltung in Preußen, 1815-1850*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1982, pp. 67 e sgg.

XVIII secolo divennero oggetto del discorso amministrativo. Il concetto di «sicurezza» qui funge da compendio di una condizione di ordine interno della comunità, in cui quei rischi possono essere governati e quindi banditi. Ciò appare particolarmente incisivo qualora si osservi in quale modo la dottrina della politica e dell'amministrazione abbia trattato il problema cardine di ogni comunità umana, ovvero quello della violenza. La cosa più importante, a questo riguardo, è prestare attenzione agli spostamenti di angolo visuale realizzatisi nel corso dei secoli XVII e XVIII. In quel periodo, infatti, il modo di tematizzare le forme dell'esercizio illegittimo del potere cambiò significativamente; e la stessa cosa vale per le strategie che venivano consigliate per contrastarlo.

Se, da questo punto di vista, si prende in considerazione la letteratura politica precedente al 1700, ci si rende presto conto del fatto che in primo piano stanno alcune forme di violenza ben determinate. Come esempio si può portare il *Fürstenstaat* di Veit Ludwig von Seckendorff, apparso in prima edizione nel 1656 e molto noto all'epoca. Questo manuale di buona amministrazione, che si proponeva di guidare i principi e i loro funzionari nel governo del paese, ebbe una diffusione generalizzata soprattutto nella prassi del tempo¹³. Qui «giustizia» e «pace» compaiono quali criteri e obiettivi supremi del governo. La violenza, che mette in forse questa «pace», in quanto ordine della comunità che deve essere perseguito, viene descritta da Seckendorff come «iniziativa violenta, disobbedienza verso le autorità, rissa, provocazioni, combattimenti privati, minacce e altre forme di ostinazione e malvagità»¹⁴. Il problema della violenza, pertanto, appare tematizzato nel contesto della faida e dell'autodifesa. La «pace», in quanto compendio della «buona polizia» e obiettivo di ogni governo, è raggiunta soltanto quando i conflitti tra coloro che appartengono alla comunità statale non vengono più composti ricorrendo alla battaglia aperta, bensì pacificamente, tramite un procedimento giudiziario che segue le forme del diritto. In effetti «l'iniziativa violenta, la disobbedienza verso le autorità, le risse e provocazioni, i combattimenti privati e le minacce», descrivono forme di violenza pubblica, sia che vengano intrapresi allo scopo di comporre un conflitto, sia che nascano dal mero bisogno di vendicarsi o di ottenere soddisfazione. Questa immagine si rafforza qualora si includano altri esponenti della

¹³ Sulla figura di Seckendorff si vedano soprattutto M. Stolleis, *Veit Ludwig von Seckendorff*, in Id. (a cura di.), *Staatsdenker in der frühern Neuzeit*, 3ª ed. ampliata, Beck, München 1995, pp. 148-171; e J.W. Stahlschmidt, *Policey und Fürstenstaat. Die gothaische Policeygesetzgebung unter Herzog Ernst dem Frommen im Spiegel der verfassungsrechtlichen und policeywissenschaftlichen Anschauungen Veit Ludwig von Seckendorffs*, Diss. Bochum 1999.

¹⁴ V.L. von Seckendorff, *Teutscher Fürsten-Staat*, ediz. Jena 1737 (ristampa anast. Aalen 1972), parte II, cap. 8, § 6, n. 2.

dottrina politica del XVII secolo¹⁵: come Johannes Althusius e Justus Lipsius¹⁶, entrambi influentissimi autori politici dell'inizio del XVII secolo, che contribuirono in maniera rilevante a dare forma al discorso politico di questo periodo¹⁷; oppure Henning Arnisaeus, esponente della Politica di stile neo-aristotelico all'Università di Helmstedt, che all'inizio del XVII secolo giocava un ruolo di grande rilievo nella dottrina politica accademica¹⁸. Tutti questi autori possono essere considerati rappresentativi, almeno per quanto concerne il problema della violenza che qui ci interessa. Al centro delle strategie d'azione politica che essi svilupparono – e ciò vale in generale per la gran parte dell'abbondante bibliografia politica del XVII secolo – stanno concetti come la *tranquillitas reipublicae* e la *quietas* o la *stabilitas*. Al pari della «pace», anche le formule della *tranquillitas reipublicae*, con i suoi equivalenti linguistici, svolgevano la funzione di fissare un obiettivo, che doveva dare una direzione all'agire politico: la *tranquillitas* appare come un fine di grande importanza, anzi come il fine decisivo del governo¹⁹. La *tranquillitas reipublicae* non è però affatto identica al concetto di «sicurezza interna» in senso moderno, in quanto esse corrispondono a due diverse forme di violenza: i concetti contrari a quelli portanti della *tranquillitas* e della *quietas* sono infatti il *bellum civile* e la *seditio*²⁰. Come la faida, anche queste sono forme di violenza aperta e su ampia scala.

Nel XVII secolo, pertanto, al centro del discorso politico stava ancora la violenza aperta e su larga scala delle guerre civili e delle sommosse. In primo piano era ancora la domanda di come si potesse evitare la catastrofe politica di un *bellum civile* e di come si potessero contrastare le insurrezioni. A venir tematizzata era dunque una forma di violenza che metteva in forse lo Stato, e più in generale qualsiasi ordinamento sociale, e che perciò minacciava la stabilità del dominio del sovrano. Analoga-

¹⁵ Una sintesi si trova in M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. 1: *Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600-1800*, Beck, München 1988, pp. 90 e sgg.

¹⁶ Sulla biografia di Lipsio cfr. gli studi approfonditi di G. Oestreich, *Antiker Geist und moderner Staat bei Justus Lipsius (1547-1606). Der Neustoizismus als politische Bewegung*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1989, pp. 49 e sgg.; e Id., *Justus Lipsius als Universalgelehrter zwischen Renaissance und Barock*, in Id., *Strukturprobleme der frühen Neuzeit. Ausgewählte Aufsätze*, a cura di B. Oestreich, Duncker & Humblot, Berlin 1980, pp. 318-357 (in particolare pp. 319 e sgg.).

¹⁷ Cfr. su ciò Michael Stolleis, *Lipsius-Rezeption in der politisch-juristischen Literatur des 17. Jahrhunderts in Deutschland*, in Id., *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1990, pp. 232-267 (in particolare pp. 235 e sgg.).

¹⁸ Cfr. H. Dreitzel, *Protestantischer Aristotelismus und absoluter Staat. Die Politica des Henning Arnisaeus (ca. 1575-1636)*, Steiner, Wiesbaden 1970.

¹⁹ Simon, «Gute Policy», cit., pp. 218 e sgg.

²⁰ *Ibidem*.

mente, il termine *securitas* nel XVII secolo non assume ancora una posizione di rilievo. Iniziava, certo, a prender piede, e tuttavia, nello stesso tempo, in considerazione delle minacce rispetto a cui doveva servire da concetto contrario, possedeva un'accentuazione chiaramente diversa rispetto all'uso moderno dell'espressione «sicurezza interna». In effetti, con *securitas* a quel tempo si intendeva in primo luogo la *absentia belli*; tale espressione faceva pertanto contemporaneamente pensare alla «guerra», in quanto condizione negativa che doveva essere bandita appunto per mezzo della *securitas*²¹.

Se ora confrontiamo tutto ciò con la letteratura della *Policeywissenschaft* della seconda metà del XVIII secolo, più giovane esattamente di un secolo, possiamo riconoscere a prima vista alcuni spostamenti d'accento degni di rilievo. Il rappresentante più noto della *Policeywissenschaft* che si delineò nel corso del secolo XVIII è senz'altro Johann Heinrich Gottlob von Justi, che già colpì l'attenzione dei suoi contemporanei con la sua massiccia produzione di libri e scritti sulla dottrina dell'amministrazione²². Accanto a opere di ampio respiro e di grandi dimensioni, come ad esempio quelle di «economia politica» (*Staatswirtschaft*), von Justi ha composto anche una snella *Policeywissenschaft*, scritta «a uso delle lezioni accademiche» e apparsa in prima edizione nel 1756. In essa si trova, tra gli scopi e gli obiettivi dell'amministrazione, anche il *topos* moderno della «sicurezza interna»²³, al quale viene già attribuito, essenzialmente, il suo significato odierno, in stretta relazione col concetto moderno di «criminalità». Certo, nemmeno Justi parla ancora di «violenza criminale», per comprendere sotto tale espressione tutte le forme di minaccia portate alla sicurezza interna. Ma nella sua opera si può osservare con grande chiarezza il modo in cui, a partire da questo momento, l'attenzione della scienza dell'amministrazione comincia a rivolgersi anche alle forme di violenza che non erano ancora state trattate nella loro specificità. Riguardo alla violenza illegittima e di una sua repressione efficace, comunque, anche in Justi al primo posto sta il problema di «come si evitano l'autodifesa, le sedizioni e il disordine interno»²⁴. In tema di minacce contro la «sicurezza interna», in effetti, Justi distingue «il farsi giu-

²¹ *Ibidem*, p. 221.

²² Su questa figura si vedano P. Schiera, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Giuffrè, Milano 1968, pp. 434-441; F. Frensdorff, *Über das Leben und die Schriften des Nationalökonom J. H. G. von Justi*, Göttingen 1903 (ristampa anast. Glashütten i.T. 1970); M. Obert, *Die naturrechtliche «politische Metaphysik» des Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771)*, Lang, Diss. Frankfurt a.M. 1992.

²³ J.H.G. von Justi, *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Göttingen 1776, Libro III, 3^a sez., pp. 245 e sgg.

²⁴ *Ibidem*, § 360, pp. 263 e sgg.

stizia da sé e la violenza aperta contro i concittadini», così come «le insubordinazioni e la ribellione contro le autorità», dalle «turbative della sicurezza interna» nell'ambito delle quali le «persone malvagie, in maniera subdola e nascosta, tendono insidie ai beni e alla vita dei sudditi, e pregiudicano la sicurezza delle case e delle strade di campagna col furto, la rapina, l'omicidio, l'incendio e altri eccessi»²⁵. Justi definisce il primo caso «farsi giustizia da sé e disordine interno», che corrisponde alla violenza «aperta», com'essa veniva tradizionalmente tematizzata nella dottrina politica e del governo. Con la «maniera nascosta» di fare violenza, invece, Justi indica ciò che in termini moderni si potrebbe definire come la violenza «criminale» vera e propria. Il problema della violenza «criminale» non è più così imponente da minacciare di dissolvere lo Stato e qualsiasi forma d'ordine, ma minaccia soltanto la vita e la proprietà dei singoli – e in particolare i beni della popolazione delle campagne e dei viaggiatori.

L'idea guida della «sicurezza interna» implica anche, in modo nuovo, l'esclusione di pericoli quali quelli che nascono, tipicamente, dalla «criminalità». Il termine «sicurezza», nel senso in cui viene usato nella *Policeywissenschaft* del XVIII secolo, comprende perciò molto di più della mera *absentia belli*. Pertanto, la «sicurezza» non è affatto già data nel momento in cui nel paese domina la pace. La «sicurezza» è garantita solo allorché la probabilità del crimine viene ridotta al punto che il rischio di diventare vittima di un crimine viene percepito come limitato. La «sicurezza interna» era perciò assai più difficile da raggiungere, come obiettivo politico d'ordine, della *pax civilis*, nel senso in cui questa era stata perseguita dalla letteratura politica precedente come obiettivo del governo per la politica interna. E ciò perché per la creazione della «sicurezza» dovevano essere comprese e combattute anche alcune forme di comportamento deviante nelle quali la violenza non interveniva più in maniera così ampia e palese come nel caso dell'«iniziativa violenta» e dei «combattimenti privati», o addirittura di una guerra civile. Le minacce alla «sicurezza interna» da parte di azioni intraprese «in maniera subdola e nascosta» erano essenzialmente più difficili da scoprire, dato che in questi casi normalmente gli autori dei reati non comparivano apertamente, ma imperversavano con la protezione dell'oscurità, in zone solitarie o fuori mano. I malviventi entravano in azione muovendo da zone boschive inaccessibili o da qualche altro nascondiglio isolato; per questo nelle discussioni di *Policeywissenschaft* sul problema della sicurezza si prendono continuamente di mira i boschi e le locande sospette, presentati come i ricettacoli più pericolosi della criminalità violenta²⁶.

²⁵ *Ibidem*, § 371, pp. 271-272.

²⁶ Cfr. ad es. J.H.G. von Justi, *Grundfeste zu der Macht und der Glückseligkeit der Staaten*, vol. 2, Königsberg-Leipzig 1761, p. 279: «Una lunga esperienza» avrebbe «mo-

Curiosamente, il fenomeno, a volte assai consistente, della criminalità per bande, che rese altamente «insicure», secondo i nostri attuali criteri di sicurezza, intere regioni, non viene quasi considerato nella discussione politica del XVII secolo – almeno non nella misura in cui esso traspare dalla letteratura. Ciò è tanto più stupefacente, in quanto la legislazione di polizia già a quel tempo cercò di porre rimedio alle minacce provenienti dai «rapinatori di strada» e dagli «assassini incendiari», dai «*Gartknechten*»²⁷ e dai «girovaghi»²⁸. Eppure, nel discorso politico e nella dottrina dell'amministrazione del XVII secolo, la minaccia portata allo spazio rurale, ai villaggi e ai sentieri, dalle aggressioni notturne e dal brigantaggio di strada, veniva fatta passare completamente in secondo piano – ad esempio in Seckendorff – rispetto alle forme più antiche di esercizio della violenza, la cui repressione appariva quindi come il compito più impellente per lo Stato della prima modernità. Seckendorff comprende tali forme di violenza sotto l'espressione «iniziativa violenta» (*Selbstthätlichkeit*), che trova poi delle varianti nei termini «provocazioni», «combattimenti privati» o «minacce»²⁹. A ogni modo, con ciò si indicava una forma di violenza impiegata consapevolmente per la soluzione di conflitti sociali e politici, e non principalmente come mezzo per perpetrare un delitto contro la proprietà. Fu solo la *Policeywissenschaft* del XVIII secolo a prendere a oggetto della dottrina dell'amministrazione e del governo i rischi per la sicurezza provenienti da una forma di violenza «più leggera», cioè manifestantesi con un grado più ristretto di *escalation*³⁰.

strato che tutte le bande di rapinatori e di ladri trovano la loro sede e il loro luogo di riunione principale in locande isolate o in altre case di quel genere, che si trovano in un bosco o che stanno in campo aperto, assai distanti dai loro villaggi». Così anche J.G. Darjes, *Erste Gründe der Cameralwissenschaften*, Leipzig 1768², parte III, cap. 7, § 198: «In un paese nessuna locanda dev'essere costruita in un posto nascosto. Pertanto, anche la costruzione di una locanda in un bosco sembra contraddire la “polizia”».

²⁷ Secondo Jakob e Wilhelm Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, in 33 voll., Leipzig 1854 (ristampa München 1984), vol. 4, pp. 1418-1419, questa espressione poteva indicare o dei «*vagabundi milites*», o dei «*gartende Knechte*» [N.d.T.].

²⁸ A questo proposito, K. Härter, *Von der Friedenswahrung zur «öffentlichen Sicherheit»: Konzepte und Maßnahmen frühneuzeitlicher Sicherheitspolicy in Rheinländischen Territorien*, in «*Rheinische Vierteljahresblätter*», 67 (2003), pp. 162-190 (in particolare pp. 164 e sgg.).

²⁹ Seckendorff, *Teutscher Fürsten-Staat*, cit., parte II, cap. 8, § 6.

³⁰ «Sicurezza» è identica a «ordine pubblico» (*Landfriede*) ancora nella *Staats-Kunst* del Signor von Loen, apparsa nel 1747. Qui, di conseguenza, il tema della «sicurezza» viene trattato solo sotto l'aspetto della guerra e dell'esercito (cap. V: «Della sicurezza comune in vista dell'ordine pubblico»). Le cose stanno in maniera del tutto diversa in Darjes, *Erste Gründe der Cameralwissenschaften*, cit. Sotto il titolo «Sicurezza dello Stato» (parte III, cap. 7, §§ 195 e sgg.) Darjes espone tutti i pericoli che possono insidiare la

2. I limiti degli strumenti tradizionali di sicurezza

La violenza nascosta, come veniva ora percepita dalla dottrina del governo e dell'amministrazione, aveva una struttura di fondo diversa dalla guerra ai nemici interni ed esterni, contro i quali lo Stato, nel corso del XVII secolo, aveva sviluppato l'esercito permanente. Essa non si presentava come un unico colpo sferrato da parte di forze concentrate, non era esercitata da un'armata che si muovesse apertamente nel paese. Essa consisteva piuttosto in una moltitudine di piccole punture di spillo, in azioni ampiamente imprevedibili da parte di singoli o piccoli gruppi, che si manifestavano all'improvviso, ora qui ora là, per prendere d'assalto, con il favore della notte, una carrozza in viaggio per una regione solitaria, un mulino fuori mano, oppure un villaggio. La strategia di contrasto doveva quindi essere diversa da quella usata nella lotta contro il «nemico aperto»: se si voleva venire a capo della criminalità per bande, occorreva prepararsi in tutt'altro modo, preventivamente. Il «nemico» doveva essere individuato nelle sue «basi operative», il bosco e l'osteria, prima ancora che arrivasse a compiere un delitto – anzi, gli si doveva impedire, già ai confini del territorio, di intrufolarsi nel paese senza farsi notare. Un aiuto contro le piccole punture di spillo della violenza criminale poteva venire soltanto da una rete il più possibile fitta di sorveglianza e di controlli preventivi dello spazio statale, ivi compresi i suoi confini esterni. A tal fine occorreva approntare uno strumento di sicurezza capace di coniugare, in modo nuovo, la forza militare con una corrispondente efficace azione sul territorio – compito di difficile realizzazione in un'epoca che non conosceva le vie di traffico e i mezzi di comunicazione moderni.

Prima dell'istituzione del *miles perpetuus* e degli eserciti permanenti, non esisteva alcun tipo di organizzazione dello Stato che potesse occuparsi della sicurezza in maniera costante. Ciò avveniva piuttosto secondo modalità organizzative che, in termini attuali, si potrebbero definire di «autodifesa»³¹. Comuni e «territorio» (*das Land*) si difendevano da sé. A tale riguardo si possono distinguere due forme organizzative fondamentali, una delle quali era anche in grado di attivare qualcosa di simile a una protezione permanente, ovvero la vigilanza diurna e notturna a livello comunale. Non si trattava di un servizio professionale, se non nelle grandi città. Prestare tale genere di servizio non era infatti l'incarico principale delle guardie comunali. Si trattava di impiegati cui veniva corrisposta

persona e «l'uso del patrimonio temporale» («Insicurezza», § 196). Tra questi compaiono non solo la criminalità, ma anche l'«insicurezza prodotta dal bestiame» (§§ 221-222) e quella che «viene causata da casi fortuiti» (§§ 223 e sgg.: fuoco, acqua).

³¹ Essa viene definita così in P. Nitschke, *Verbrechensbekämpfung und Verwaltung. Die Entstehung der Polizei in der Grafschaft Lippe 1700-1814*, Waxmann, Münster-New York 1990, pp. 53 e sgg.

una bassa retribuzione, spesso provenienti, come nel caso dei *Dorfbirten*, dei *Bannwarte* e dei *Flurschützen*³², dallo strato sociale più basso della popolazione. Inoltre accadeva spesso che il servizio notturno non fosse neppure un vero «ufficio», tale cioè da dover essere assunto solo da certi abitanti del villaggio, ma un dovere invece esteso a tutte le famiglie³³. A ogni modo, sia che fossero un vero incarico o che invece rispondessero a un dovere di servizio esteso in maniera generalizzata a livello comunale, nel complesso le ronde notturne dovettero essere «poco efficaci». «Considerate le tribolazioni proprie della vita contadina, nella popolazione di campagna c'era ben poco interesse a realizzare un forte sistema di sorveglianza sui campi e sui sentieri, per non parlare dell'energia necessaria a tal fine»³⁴.

Un altro genere di «autodifesa» erano i «contingenti» (*Aufgebote*), di cui pure esistevano forme diverse. Essi si fondavano sul dovere dei sudditi di un *Land* di formare una «milizia territoriale» (*Landfolge*), cioè di prestare servizio armato per un certo periodo, in casi di emergenza; quando, dove e in che modo si dovesse compiere questo servizio, era stabilito, di norma, dalla tradizione. Nel caso in cui venissero raggruppati in un unico contingente gli uomini di tutto il paese, come in caso di difesa da un attacco, si parlava di «contingente territoriale» (*Landesaufgebot*). Tale servizio venne riorganizzato più volte a partire dal XVII secolo; nacquero così delle milizie paramilitari, dai nomi che mutavano a seconda della regione (*Landmiliz*, *Landesaufgebot*, *Landschützen*), in cui venivano riuniti i segmenti della popolazione di un territorio che erano tenuti a prestare servizio armato e che erano in grado di compiere operazioni di difesa³⁵. Queste milizie si differenziavano dall'esercito per il fatto che il servizio militare veniva richiesto caso per caso. La milizia non era una truppa permanente, ma veniva convocata soltanto in caso di bisogno oppure, di quando in quando, per compiere delle esercitazioni. Essa era paragonabile, in linea di principio, a un raggruppamento di vigili del fuoco volontari di oggi. A ogni modo, il grado di professionalizzazione di questa milizia era proporzionalmente basso, a confronto di quello dell'esercito regolare. Per contro, i cosiddetti «cavalieri territoriali» (*Landreiter*) non

³² Il *Deutsches Wörterbuch* dei Grimm registra la voce «*Dorfbirt*» come equivalente del latino «*villicus*» (ed. cit., vol. 2, p. 1281); «*Bannwart*» come equivalente di «*Flurschütz*, *Waldschütz*» (vol. 1, p. 1118); «*Flurschütz*» col significato del latino «*agrorum custos*» (vol. 3, p. 1852) [N.d.T.].

³³ Cfr. André Holenstein, *Zwischen Policey und Polizei. Die badischen Hatzchiere und die Professionalisierung staatlicher Exekutivkräfte im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, in Holenstein, Konersmann, Pauser e Sälter (a cura di), *Policey in lokalen Räumen*, cit., p. 291.

³⁴ Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., pp. 54 e 122 sgg.; Schubert, *Arme Leute*, cit., p. 320.

³⁵ Härter, *Von der Friedenswahrung zur «öffentlichen Sicherheit»*, cit., p. 174.

costituivano un particolare organo di sicurezza. Erano piuttosto parte integrante dell'autorità giudiziaria, esercitando la cosiddetta coazione giudiziaria nei singoli distretti. I loro compiti principali erano infatti la notifica di mandati di comparizione e l'esecuzione delle sentenze giudiziarie³⁶. Anche in seguito, durante il XVIII secolo, quando occasionalmente si videro aggiungere ai loro obblighi di servizio l'incarico di badare alla sicurezza delle strade e dei sentieri, ciò non costituì affatto il fulcro delle loro funzioni. D'altra parte essi non potevano avere un gran peso, come organo di sicurezza, a causa del loro numero ridotto.

Alla fine del XVIII secolo, tutte queste forme di difesa organizzata sia a livello statale che a livello di autodifesa comunale non apparivano più sufficienti per garantire la «sicurezza», nel senso nuovo che si è visto³⁷. Facevano loro difetto tanto una presenza capillare, permanente e realmente estesa a tutto il territorio, che una forza sufficiente, in termini di effettivi. I servizi di guardia nei villaggi, quali esistevano da sempre, erano ad esempio sì presenti in ogni comunità, ma erano troppo deboli per poter opporre resistenza, per esempio, all'assalto di una grossa banda. Il più delle volte mancavano gli uomini o le armi. E d'altra parte, questi servizi di guardia non potevano estendersi al di fuori dello spazio di insediamento. Solo le città maggiori, pertanto, erano in condizione di potersi occupare della «sicurezza» con le proprie forze, a livello locale, dato che disponevano di un arsenale di uomini d'arme professionisti. Le sentinelle alle porte della città e gli armati della città o della polizia (*Stadt- oder Polizeyknechte*)³⁸ potevano offrire qualcosa di simile a una protezione capillare e preventiva, all'interno di uno spazio che le mura della città delimitavano stabilmente e rendevano facile da controllare³⁹.

Il punto più debole della difesa preventiva si trovava quindi in aperta campagna. Solo la «milizia» o l'esercito regolare erano in grado di portare sul campo forze maggiori e attive in più luoghi. Ma anche a questi strumenti facevano difetto permanenza ed efficacia capillare dei controlli. Con il loro impiego era possibile mettere in campo una forza concentrata, ma realizzare la «sicurezza interna» non era più solo questo. Nella lotta alle bande di rapinatori la semplice forza poteva infatti non essere efficace. Decisiva era, piuttosto, la capacità di controllare in modo permanente e capillare lo spazio statale, soprattutto le regioni isolate e solitarie e di confine. Le milizie non potevano soddisfare l'esigenza di una

³⁶ Sui *Landreiter* cfr. lo studio approfondito di H. Hattenhauer, *Das Brandenburg-preußische Landreiteramt*, in «Der Staat», 33 (1994), pp. 537-553.

³⁷ Härter, *Von der Friedenswahrung zur «öffentlichen Sicherheit»*, cit., p. 174.

³⁸ Sempre nel *Deutsches Wörterbuch* dei Grimm si trova la seguente definizione di *Stadtknecht* (ed. cit., vol. 17, p. 474): «un ufficiale inferiore della polizia cittadina, equivalente a *Stadtdiener*» [N.d.T.].

³⁹ Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., pp. 58 e 128.

presenza costante e geograficamente diffusa, anche perché si riunivano in periodi determinati e non in maniera permanente⁴⁰. Il servizio nella milizia veniva svolto solo di quando in quando; prima di entrare in azione, le milizie dovevano esser «contingentate», cioè convocate e messe insieme attraverso un procedimento che richiedeva molto lavoro. La possibilità di estendere l'obbligo di prestare servizio, inoltre, si scontrava con limiti rigidi, in quanto gli abitanti delle provincie non potevano essere gravati dal peso ulteriore di questi servizi, in aggiunta all'attività professionale che già svolgevano; e ciò sarebbe stato possibile solo a stento anche dal punto di vista giuridico, poiché l'estensione temporale dell'obbligo di servizio era stabilita, di norma, dalla tradizione.

Al confronto, l'esercito permanente rivelava un grado essenzialmente superiore di costante capacità d'intervento e di professionalità. E di fatto i «corpi di sicurezza» che si sono ricordati all'inizio si sono sviluppati anche dall'esercito regolare. Tuttavia l'esercito era organizzato, in termini funzionali, per far fronte a situazioni di pericolo diverse da quelle che si dovevano fronteggiare nella lotta per la «sicurezza interna». In questo caso, infatti, non si trattava di prevalere su ingenti forze nemiche dispiegate in campo aperto, ma di svolgere un'efficiente attività di pattugliamento e di controllo, di intervento rapido laddove venissero commessi dei reati. Ma di norma l'esercito era concentrato in pochi quartieri generali, cioè non era distribuito in maniera capillare nelle varie provincie; la sua mobilitazione si configurava pertanto come un processo dispendioso in termini di tempo.

La milizia e l'esercito permanente erano strumenti pensati soprattutto allo scopo di un intervento puntuale, dal punto di vista sia del tempo che dello spazio. Pertanto, quando erano impiegati per realizzare la «sicurezza interna», ciò accadeva nel quadro delle cosiddette «ispezioni» (*Visitationen*). Le *Visitationen* consistevano, originariamente, nella visita e nel controllo di una data regione da parte di un funzionario superiore, che cercava così di farsi un'idea sulla situazione in un dato luogo e su come i funzionari locali svolgessero i propri incarichi⁴¹. Tale antichissima istituzione risale, nella sostanza, alla struttura amministrativa della Chiesa medievale. In seguito essa fu recepita nell'amministrazione territoriale della prima modernità, per poi essere adottata anche nella gestione della sicurezza. In questo caso venivano mobilitate, a scadenze precise, alcune unità dell'esercito o della milizia, le quali, sotto la guida di funzionari ci-

⁴⁰ *Ibidem*, p. 54.

⁴¹ Cfr. P. Münch, *Zucht und Ordnung. Reformierte Kirchenverfassungen im 16. und 17. Jahrhundert (Nassau-Dillenburg, Kurpfalz, Hessen-Kassel)*, Klett-Cotta, Stuttgart 1978; P.Th. Lang, *Die Bedeutung der Kirchenvisitation für die Geschichte der Frühen Neuzeit. Ein Forschungsbericht*, in «Rottenburger Jahrbuch für Kirchengeschichte», 3 (1984), pp. 207-212.

vili, passavano al setaccio, in maniera sistematica, un determinato distretto. Ogni viaggiatore, e chiunque venisse trovato senza visto di transito, doveva essere fermato e perlomeno sottoposto a controllo; mendicanti e girovaghi venivano spesso semplicemente trasferiti nel territorio confinante più vicino⁴².

L'ispezione era però affetta da una serie di difetti di un certo rilievo, che ne pregiudicavano l'efficacia. Anzitutto, essa implicava un enorme spreco in termini di mobilitazione: si doveva chiamare a raccolta la milizia e l'esercito doveva essere spostato dal quartier generale al luogo dell'ispezione. Entrambe le cose richiedevano un'organizzazione dispendiosa, il che era assai problematico soprattutto perché, dopo una fase preparatoria che durava diverse settimane, qualunque effetto-sorpresa svaniva necessariamente nel nulla⁴³. Ci si sforzava, certo, di «secretare il più possibile»: i preparativi dovevano svolgersi «in assoluto silenzio», ma la cerchia di persone che vi prendevano parte era troppo grande, e la durata troppo lunga, perché l'operazione prevista potesse rimanere nascosta. Così, gli «*Jauner*»⁴⁴ facevano tranquillamente in tempo a svignarsela oltre confine, con la conseguenza che, il più delle volte, con azioni di questo genere i potenziali criminali venivano allontanati nei territori confinanti, per poi fare ritorno quando «l'aria era di nuovo pulita». E anche a prescindere da ciò, simili ispezioni non potevano in alcun modo essere svolte in maniera permanente; il braccio armato dello Stato era sì presente in maniera massiccia, ma sempre e solo sporadica – nel caso migliore alcune volte all'anno⁴⁵. A questo si aggiungeva che il contingentamento militare, che era massiccio e coinvolgeva molte persone, portava con sé oneri ragguardevoli per la provincia da ispezionare, dato che le unità messe in azione dovevano ricevere alloggio e vettovaglie, per cui in occasione di un'ispezione gli abitanti della zona si vedevano regolarmente messi di fronte alle conseguenze degli alloggiamenti e all'obbligo di fornire i foraggiamenti.

3. *La strategia del nuovo corpo di sicurezza*

La capacità di creare una «pattuglia (*Patrouille*) fissa» senza oneri eccessivi per le provincie era quindi decisiva. Questa «pattuglia fissa» costituisce il nucleo delle strategie di «polizia di sicurezza» formulate nei

⁴² Cfr. Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., pp. 113 e sgg.

⁴³ *Ibidem*, p. 118; analogamente Reiche, *Vom bewaffneten Hausmann zum Polizisten*, cit., p. 41, per Jülich e Berg.

⁴⁴ Il *Deutsches Wörterbuch* dei Grimm registra la voce *Jauner* come forma alternativa al più corrente *Gauner*, imbroglione, truffatore, furfante (vol. 10, p. 2272) [N.d.T.].

⁴⁵ Su ciò cfr. Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., p. 117.

testi di *Policeywissenschaft*. La polizia – come postulava ad esempio Justi nella sua opera – avrebbe dovuto «far pattugliare costantemente le strade di campagna e i boschi»⁴⁶. Allo stesso modo avrebbero dovuto essere pattugliati i confini, che nel frattempo erano stati fissati in maniera più precisa, misurati e cartografati, col risultato di poterli controllare con maggiore precisione. L'obiettivo doveva essere di impedire già all'origine l'inavvertita penetrazione nel territorio di bande di rapinatori e di altri gruppi di soggetti marginali e violenti. Basilare sarebbe stato – così proseguiva Justi – erigere in ogni strada di campagna delle «case di guardia» (*Wachthäuser*), poste ad una certa distanza l'una dall'altra, in modo da attuare un'uniforme ripartizione delle forze armate su tutto il territorio. Justi vedeva tuttavia realizzato questo ideale, nella sua epoca, solo presso i «cinesi», i quali, in forza della loro superiorità culturale, «fanno vergognare gli europei anche per quanto riguarda quasi tutti gli istituti di polizia»⁴⁷.

E tuttavia, se si segue l'evoluzione degli strumenti di sicurezza dello Stato nei territori tedeschi, è facile osservare la tendenza alla formazione di unità di tipo nuovo, più mobili, nelle condizioni di assumere il compito proprio di una «pattuglia fissa». Queste unità si svilupparono a partire dalla struttura militare già esistente. Tale tendenza si delineò già nella prima metà del XVIII secolo, con la creazione dei cosiddetti «corpi di ussari» (*Husaren corps*). Si trattava di formazioni esclusivamente militari, dato che tali unità erano ancora integrate nell'organizzazione militare del tempo e subordinate al posto di comando delle diverse postazioni militari: oscillavano tra la forma dell'esercito regolare, della cavalleria leggera in particolare, e della polizia a cavallo (*berittene Polizei*) per il servizio di pattuglia. A partire dal XVII secolo, le formazioni di ussari furono organizzate come una cavalleria leggera di tipo nuovo. Quando poi, nel XVIII secolo, anche i territori tedeschi più piccoli e quelli di media grandezza iniziarono a dotarsi di formazioni di questo genere, ciò avvenne in gran parte con il proposito di impiegarli in primo luogo nel servizio di pattugliamento delle campagne, al quale essi sembrano prestarsi particolarmente bene, dato il loro equipaggiamento piuttosto leggero⁴⁸. Fu questo il modo in cui lo Stato affinò la sua strumentazione operativa: nelle sue mani l'esercito permanente era, per così dire, la clava con cui colpire là dove la violenza si manifestava in forma concentrata e aperta. Fu per mezzo dell'esercito che lo Stato riuscì a imporre il monopolio della violenza cui aspirava, dato che con esso poteva reprimere le faide, le guerre civili e le insurrezioni. Ma l'intervento massiccio e concentrato dell'«eser-

⁴⁶ Cfr. Justi, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, cit., § 378.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. Störkel, ...auf die gemeine Sicherheit den nöthigen Bedacht zu nehmen. Die Mainzer Husaren, in «Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte», 14 (1988), pp. 63-95 (p. 64).

cito convenzionale, vincolato dall'esecuzione formale delle manovre, spinto al servizio mediante costrizione e minacciato dalle diserzioni»⁴⁹, si scontrava con i propri stessi limiti, quando occorreva mostrare la propria presenza sul territorio e rintracciare un «nemico» in grado rintanarsi in molti nascondigli. I corpi di ussari cessarono pertanto di operare con l'ampiezza e la concentrazione proprie degli interventi di un'armata. Di norma agivano non in grandi formazioni, ma in piccole pattuglie di due o tre uomini. Ma soprattutto, essi erano dislocati in più punti. La «dislocazione» (*Dislokation*) comportava un'omogenea ripartizione delle forze in punti d'appoggio sparsi in tutto il paese, e un'organizzazione per piccoli gruppi, che quindi «giravano di pattuglia». A sua volta ciò era possibile perché tra gli ussari il reclutamento avveniva su base volontaria, sicché non era necessario mantenere i soldati, a causa del rischio di diserzioni, in grandi gruppi, facili da sorvegliare. Le pattuglie erano sempre in giro, cioè non agivano più solo nel quadro di «ispezioni» occasionali, e facevano risparmiare alle provincie e ai loro abitanti gli oneri derivanti dall'impiego di un'armata, dato che alloggiare e rifornire una «pattuglia» composta da due uomini comportava un peso senza paragoni minore. Gli ussari, inoltre, erano pur sempre soldati; il che significava che essi potevano essere distolti dal servizio di pattugliamento in qualunque momento, specialmente in caso di guerra e di un'esigenza militare impellente. D'altra parte, essi venivano costantemente coinvolti in numerosi altri servizi e compiti, e ciò doveva comportare necessariamente uno svantaggio rispetto all'intensità e regolarità del pattugliamento. In particolare, ad essi era affidato l'incarico di compiere l'esecuzione delle sentenze giudiziarie o di svolgere altre commissioni. Dovevano – ad esempio nel Principato Elettorale di Magonza – fare da scorta, con le loro uniformi sontuose dai galloni d'oro, agli impiegati arcivescovili o ad altri alti funzionari, senza parlare dei loro obblighi di servizio come guardiani del castello del principe elettorale⁵⁰.

Le cose stavano diversamente nel caso delle formazioni create verso la fine del XVIII secolo, che in seguito passarono in molti casi, senza soluzione di continuità, nella gendarmeria napoleonica⁵¹. Tali formazioni avevano nomi diversi: non più «ussari», ma ad esempio *Landdragoner*, come nel caso, citato sopra, del Ducato di Jülich, oppure «gendarmi» (*Landjäger*), come nel Ducato di Berg⁵². La loro denominazione generale era «corpo di sicurezza» (*Securitäts-Corps*); tale denominazione funzio-

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Tutti questi esempi sono in *ibidem*, pp. 84 e 88.

⁵¹ Così ad esempio a Jülich e Berg: cfr. Reiche, *Vom bewaffneten Hausmann zum Polizisten*, cit., p. 240.

⁵² *Ibidem*, pp. 63 e sgg., 171 e sgg.

nale indica che questo tipo, più recente, di forza di sicurezza si era specializzato nell'ambito della protezione del territorio, tramite un servizio sistematico di pattugliamento, in maniera più accentuata di quanto accadesse con gli ussari. Tali corpi conservavano ancora l'uniforme, come l'esercito regolare⁵³; potevano però essere sottratti al comando superiore militare, dal che conseguiva l'esplicito divieto della loro «distrazione» per scopi militari. Fu quanto accadde – come mostra lo studio dettagliato, chiaro e documentato di Reiche –, nei due ducati basso-renani di Jülich e di Berg: qui l'iniziativa decisiva di fondare i corpi di sicurezza venne dai ceti, molto forti e influenti in quel contesto, e che in seguito vegliarono con occhi d'Argo affinché non si abusasse del loro corpo – un istituto del *Land* di Jülich e non del principe elettorale! – per scopi diversi dalla «sicurezza interna» del Ducato, o addirittura per fini bellici. Il comando superiore sui *Landdragoner* di Jülich, istituiti nel 1782, spettava, sì, alla massima autorità del principe elettorale nel paese, il Consigliere Segreto residente a Düsseldorf; e il principe elettorale aveva estorto questa concessione argomentando che i ceti non potevano comandare alcuna truppa, in quanto «ciò andrebbe contro la politica e il rango di un Principe»⁵⁴. Tuttavia, il Consigliere Segreto era un'autorità civile, al contrario del Consigliere di Guerra di Corte, e i ceti avevano imposto già in precedenza che né quest'ultimo, né un qualunque membro dell'esercito avrebbe potuto avere il comando del nuovo corpo di sicurezza; inoltre questo corpo non avrebbe potuto né essere inserito nell'esercito, né «servire» per qualunque «altro uso secondario»⁵⁵. Nei fatti, i ceti, anche in seguito, riuscirono a sventare i numerosi tentativi dell'esercito regolare di prendere sotto il proprio controllo il secondo braccio armato dello Stato. Diversamente dagli ussari, i «corpi di sicurezza» di Jülich e di Berg erano destinati esclusivamente, dal punto di vista funzionale, al servizio di pattuglia; nella loro direttiva di servizio era loro espressamente proibito di svolgere qualsiasi adempimento che potesse distoglierli da tale servizio. Tale disposizione era diretta soprattutto contro i pubblici ufficiali comunali o statali, che evidentemente cercarono a più riprese di impiegare i membri dei corpi di sicurezza nell'amministrazione, per lo svolgimento di misure di costrizione o di provvedimenti esecutivi⁵⁶.

⁵³ L'uniforme dei *Landdragoner* di Jülich, ad esempio, si distingueva da quella delle truppe regolari del Palatinato Bavarese solo per alcune sfumature: cfr. *ibidem*, pp. 66 e sgg.

⁵⁴ Citato da *ibidem*, p. 75.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 67.

⁵⁶ Il § 16 dell'Istruzione per il nuovo Corpo di sicurezza (*Sicherheits-Corps*) a protezione del Territorio di Jülich (ristampato *ibidem*, pp. 96 e sgg.) recita: «Poiché questo corpo di sicurezza è destinato unicamente a cacciare e arrestare la marmaglia dei ladri e degli scapestrati, esso non deve farsi utilizzare, sotto pene severissime, per nient'altro e in

Landdragoner e *Landjäger* dovevano avere un solo obiettivo: preoccuparsi della «sicurezza» con la loro presenza costante e capillare in tutte le regioni del paese. La «dislocazione» divenne sistema: venne sviluppata una rete di percorsi, estesa su tutto il paese, sulla quale le pattuglie dovevano muoversi costantemente⁵⁷. Per ogni pattuglia venne stabilito un certo itinerario, che essa doveva completare in un tempo prefissato. Si prestava anche molta attenzione al fatto che le pattuglie mantenessero il contatto tra loro. A tale scopo i percorsi delle pattuglie erano disposti in modo da produrre un sistema di interconnessioni. In tal modo si raggiunse una costante e diffusa attività di controllo quali l'esercito permanente, la milizia o anche i servizi di guardia dei villaggi potevano solo a stento garantire.

Non tutti i territori potevano permettersi tuttavia un corpo di pattugliamento speciale; in alcuni casi ciò significava chiedere troppo alla capacità finanziaria dello Stato. E anche quando si riusciva a organizzarlo, ciò non comportava assolutamente che la sua esistenza fosse assicurata anche in seguito, in quanto – in particolare in tempi di oneri straordinari per le finanze statali – era grande la tentazione di ricorrere alle risorse adoperate per finanziare le nuove unità di sicurezza per scopi che apparivano più impellenti; di conseguenza, i corpi di sicurezza venivano spesso sciolti e ci si accontentava di nuovo delle misure di sicurezza garantite dall'esercito⁵⁸. Come già era accaduto per la creazione dell'esercito regolare, nel XVII secolo, anche per i nuovi strumenti di sicurezza del XVIII secolo il problema centrale fu quello del finanziamento⁵⁹. Per questo la *Policeywissenschaft*, che si sforzava in maniera tangibile affinché le strategie amministrative che andava proponendo non avessero costi aggiuntivi, si limitò, verso la fine del XVIII secolo, agli strumenti di sicurezza tradizionali, e chiese principalmente che l'impegno delle guardie diurne e notturne nelle varie comunità venisse intensificato, con il sostegno, di tanto in tanto, della milizia o dell'esercito regolare⁶⁰. Un finanziamento

particolare per nessuna esecuzione, anche qualora questa sia disposta da funzionari; ciò sia dunque inteso come un ordine del Consiglio Segreto».

⁵⁷ Su ciò si veda la «Dislocazione delle pattuglie dei Dragoni Leggeri di Jülich», una specie di «piano d'intervento» per le pattuglie, ristampato in parte *ibidem*, pp. 105 e sgg.

⁵⁸ Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., pp. 174 e sgg.: la gendarmeria del Principato di Lippe, fondata solo nel 1808, fu sciolta già nel 1814. Gli ussari di Würzburg furono coinvolti in azioni militari durante la Guerra di Coalizione, al punto che essi non erano più in grado di capire quali fossero i loro «compiti di gendarmeria»: cfr. Störkel, *...auf die gemeine Sicherheit*, cit., pp. 90 e sgg.

⁵⁹ Per le tribolazioni legate al finanziamento, ad esempio, degli ussari dell'Arcivescovato di Würzburg, si veda *ibidem*, pp. 70 e sgg.

⁶⁰ J.H.G. von Justi, *Staatwirtschaft*, Leipzig 1758², § 119, discute, tra gli «istituti di contrasto ai furti e alle rapine», soltanto l'«ispezione generale» e le «pattuglie»; di entrambe le cose avrebbe dovuto occuparsi la milizia; analogamente nella sua *Policeywissenschaft* cit., pp. 376-377 e nei *Grundfeste zu der Macht und der Glückseligkeit der Staa-*

maggiore per la sicurezza non appariva possibile. Solo alla fine del XVIII secolo nelle esposizioni che la *Policeywissenschaft* dedicava al problema della sicurezza e alla sua soluzione cominciarono ad affiorare gli strumenti moderni per la realizzazione della sicurezza interna⁶¹.

4. I corpi di sicurezza nel contesto delle altre istituzioni della «sicurezza»

Con i nuovi corpi di sicurezza i territori tedeschi cercarono di garantire la «sicurezza» nel paese con una profondità e un'intensità senza precedenti. Tale attività andava ben oltre il compito tradizionale di assicurare la pace, che lo Stato svolgeva già da parecchio tempo. La «sicurezza», che, a partire dal XVIII secolo, era diventata un concetto-chiave della *Policeywissenschaft*, conteneva in sé un'istanza che aumentava notevolmente il grado di efficacia dello Stato. In effetti, richiedere che il principe garantisse la «sicurezza» dei suoi sudditi non implicava soltanto l'idea che lo Stato dovesse ridurre la probabilità di azioni criminali, tramite l'impiego di strumenti di prevenzione. Sotto l'espressione «sicurezza» la *Policeywissenschaft* intendeva qualcosa di più della semplice protezione della sfera giuridica individuale da ogni interferenza illecita. Con «sicurezza» essa intendeva piuttosto, in senso assai ampio, la minimizzazione dei rischi generali per la vita.

Ciò appare evidente se si presta attenzione al contesto in cui, nelle opere di *Policeywissenschaft*, viene trattato il problema della «sicurezza» della vita, della salute e della proprietà. È significativo che tale problema appaia del tutto svincolato dalla giurisdizione penale e dall'amministrazione della giustizia. In effetti, ciò che importava non era in primo luogo la repressione efficace del comportamento criminale tramite l'imposizione di sanzioni repressive, nel quadro dell'amministrazione della giustizia.

ten, cit., § 236-237: anche qui a essere preso in considerazione come soggetto incaricato del servizio di pattuglia è sempre solo l'esercito. Allo stesso modo in Darjes, *Kameralwissenschaften*, cit., parte III, cap. 7, § 206. Anche Josef von Sonnenfels, nei suoi celebri *Grundsätzen der Policey* (1765), fa ancora totale affidamento sullo strumento convenzionale delle guardie diurne e notturne del luogo. Nel cap. IX («Degli istituti che servono al funzionamento della sicurezza interna») egli però menziona la possibilità di far intervenire dei «*Landbereiter*», al fine di «mantenere la sicurezza nelle strade pubbliche».

⁶¹ In Johann Heinrich Jung, *Lehrbuch der Staats-Polizey-Wissenschaft*, Leipzig 1788, §§ 118 e sgg., si trovano nuovamente, in un primo momento, sia l'abituale servizio di guardia da parte dei cittadini che le «occupazioni» militari; tuttavia si parla anche del «pattugliamento di strada», il quale, nella misura in cui non viene svolto dalla «cavalleria ordinaria», dev'essere preso in carico da «ussari a ciò destinati», i quali avrebbero dovuto «muoversi continuamente a cavallo lungo le strade» e accompagnare le carrozze di posta (§ 122). In J.P. Harl, *Entwurf eines Polizei-Gesetzbuchs*, Erlangen 1822, invece, al primo posto viene nominata la gendarmeria, tuttavia anche lui vorrebbe pur sempre «veder utilizzata la cavalleria, in tempi di pace, come guardia di sicurezza a cavallo» (pp. 151 e sgg.).

Il nuovo concetto di «sicurezza», nel senso datogli dalla *Policeywissenschaft*, implica piuttosto il tentativo di *prevenire* i danni. Le nuove truppe di polizia erano pertanto prima di tutto al servizio della prevenzione; nel loro caso, il rilevamento di violazioni delle norme già avvenute passò sempre di più in secondo piano. Ciò che finora aveva costituito il nucleo funzionale per tutti i pubblici ufficiali posti al servizio della polizia, cioè badare a che le norme di polizia venissero rispettate e localizzare quante più infrazioni contro le norme, divenne un compito secondario per i nuovi organi specializzati nella sicurezza: nel caso degli ussari questi compiti venivano ancora recepiti nelle loro direttive di servizio, ma già i corpi di sicurezza non avevano più nulla a che fare con tale attività⁶². Di conseguenza, nelle esposizioni di *Policeywissenschaft* il controllo più fitto sul territorio e la sorveglianza più severa sui gruppi sociali marginali, potenzialmente pericolosi per la sicurezza, appaiono ora strettamente connessi ad altri rischi per la vita e la proprietà dei sudditi. La lotta alla criminalità territoriale diviene un aspetto prevalentemente *parziale* dell'«assistenza alla sicurezza» garantita da parte dello Stato. Altrettanto importanti appaiono ora i pericoli derivanti dai temibili e distruttivi focolai di incendi, dalle piene, dalle epidemie e dai parassiti, o dalla penuria di viveri⁶³.

Il denominatore comune di tutte queste fonti di pericolo per la «sicurezza» stava non da ultimo nel fatto che ora lo Stato non si accontenta-

⁶² Su questo punto soprattutto i «corpi di sicurezza» si differenziano in tutta evidenza dai cosiddetti *Hatschiere*, che vennero impiegati anch'essi a partire dalla metà del XVIII secolo, ad esempio nel Baden (su ciò, in dettaglio, cfr. Holenstein, *Zwischen Policy und Polizei*, cit.; Wirsing, *Die Geschichte der Gendarmeriekorps*, cit.). Anch'essi dovevano controllare le persone sospette «con un pattugliamento costante dei distretti loro assegnati». Ma nel loro caso era ugualmente importante «il controllo sull'espletamento delle ordinanze di polizia» e l'individuazione e segnalazione di eventuali infrazioni alle norme» (*ibidem*, pp. 297-298). La funzione di esecuzione delle norme e quella di prevenzione in questo caso erano ancora unite in un'unica carica; i corpi di sicurezza invece erano specializzati soprattutto nella funzione di prevenzione. Di conseguenza, a differenza di questi ultimi gli *Hatschiere* erano sottoposti ai «pubblici ufficiali civili» (*ibidem*, p. 292). Un altro genere di forze esecutive armate e in uniforme corrispondente agli *Hatschiere* del Baden è rappresentato dai *Policydiener* a Lippe (Nitschke, *Verbrechensbekämpfung*, cit., pp. 161-162) e dalle cosiddette *Policygarden* del Ducato del Palatinato-Zweibrücken; cfr. F. Konersmann, *Auftrag und Amtspraxis der Policygarden im Herzogtum Pfalz-Zweibrücken (1757-1793). Thesen zum Aufbau und zur Ausweitung von Policyverwaltungen in deutschen Territorien des 18. Jahrhunderts*, in K. Härter (a cura di), *Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft*, Klostermann, Frankfurt a.M. 2000, pp. 525-559 (p. 530).

⁶³ Cfr. ad esempio G.H. Zincke, *Anfangsgründe der Cameralwissenschaft*, vol. 1, Leipzig 1755, § 254: accanto all'«insicurezza interna» compaiono, come pericoli che mettono in forse la «sicurezza» dei sudditi e che vanno quindi combattuti mediante l'istituzione di «istituti di sicurezza», l'emergenza degli incendi e le inondazioni, la peste e altre epidemie, il carovita e la fame, nonché gli animali nocivi.

va più di intervenire con il tradizionale strumento d'azione e di regolazione della legislazione. Certo, l'intervento legislativo continuava ad essere preponderante: con ordinanze di polizia e mandati contro la «plebaglia» e il «popolo nomade», inteso nel senso più ampio possibile, con prescrizioni sulla costruzione degli edifici, al fine di combattere i rischi di incendi, e ancora con tutto l'ampio spettro della legislazione di polizia riguardo alle epidemie. Tali strumenti tuttavia non erano più percepiti come sufficienti. Accanto alla legge si poneva ormai il cosiddetto «istituto». La *Policywissenschaft* distingue in maniera sistematica tra *leggi* e *istituti* di polizia⁶⁴. Questi ultimi venivano definiti come «un'organizzazione di persone e cose» tesa a raggiungere meglio e a realizzare più rapidamente gli scopi dell'amministrazione⁶⁵. «Istituti di polizia», in questo senso, erano soprattutto il sistema previdenziale, avviato da parte dello Stato sempre nella seconda metà del XVIII secolo, e i metodi di prevenzione delle malattie del bestiame, provvedimenti a tutela della proprietà e della vita in grado di contenere i disastrosi effetti epidemici. Per questo nella *Policywissenschaft* l'assicurazione sugli incendi, la prevenzione delle epidemie e la lotta preventiva alla criminalità per mezzo di un'intensa attività di osservazione e di controllo del territorio vengono trattate in stretta connessione l'una con l'altra. Il tratto che accomunava tali «istituti di polizia» era il superamento dell'utilizzo dello strumento esclusivamente regolativo da parte dello Stato, che, per così dire, diventava attivo «a livello istituzionale», in quanto fondava degli «istituti»: istituti di assicurazione contro gli incendi o «istituti di sicurezza» come i nuovi corpi di sicurezza. Tutto ciò poteva anche non apparire come qualcosa di nuovo, dato che da lungo tempo esistevano istituti analoghi nei settori dell'esercito, della sanità, della scuola, della cura delle anime. Tuttavia in questi casi si trattava quasi sempre, in pratica, di servizi comunali o ecclesiastici, che lo Stato aveva sì sottoposto al proprio controllo, all'inizio dell'età moderna, ma che non aveva creato lui stesso, in base a propri scopi di polizia. Mentre, al contrario, gli istituti di assicurazione contro gli incendi e i corpi di sicurezza erano «istituti» genuinamente statali.

Se ora si pone mente alla portata degli obiettivi amministrativi e di governo che erano legati al nuovo concetto-guida della «sicurezza», ci si renderà conto di quanto fosse aumentata l'esigenza di efficienza e ampiezza nell'azione dello Stato. Infatti, che persino le regioni del paese isolate e difficilmente raggiungibili, e dunque difficili da controllare, venissero sottoposte a sorveglianza, in modo da fronteggiare il «potenziale

⁶⁴ Cfr. *ibidem*, vol. 1, §§ 25a sgg., §§ 163 sgg.

⁶⁵ «Organizzazione di persone e cose, che viene compiuta secondo la prescrizione e gli intenti delle leggi di "polizia", al fine di ottenere più facilmente e con maggior sicurezza, con la buona *Policey*, ciò che si cerca»: *ibidem*, vol. 1, § 28.

di rischio» ancor prima che il pericolo di un danno si fosse davvero realizzato sotto forma di azione criminale, era un'esigenza assolutamente nuova; come nuova era l'idea di realizzare tale compito non più tramite l'«autodifesa», cioè per mezzo di formazioni e corpi di guardia organizzati a livello comunale o provinciale, bensì attraverso lo Stato. Con i corpi di sicurezza di nuova concezione lo Stato creò, gradualmente, uno strumento d'azione per cercare di far fronte ad una maggiore aspettativa di garanzia statale nei confronti della protezione e della sicurezza. Ciò è indice di un'accresciuta dimensione dell'azione statale e mostra al tempo stesso che il ritiro parziale dello Stato dal campo della regolazione economica, alla fine del XVIII secolo, fu accompagnata da un rafforzato impegno in altri settori della previdenza. È possibile che all'epoca si credesse sempre di più che la crescita della prosperità pubblica potesse essere lasciata alla forza produttiva della «società», e specialmente al mercato. Allo stesso tempo, però, si aprivano ambiti del tutto nuovi di responsabilità in politica interna, nei quali non era più sufficiente agire con lo strumento tradizionale della legislazione. Per poter organizzare qualunque cosa dovevano essere prima soddisfatte alcune condizioni istituzionali, come nel caso, che abbiamo qui discusso, della creazione degli «istituti della sicurezza».

Jacques Lorgnier

*Les officiers des compagnies de robe courte
et de la Maréchaussée de France, gens d'armes
de police et de justice tout en un
Principaux aspects d'une recherche personnelle
conduite au «CHJ» de Lille*

La recherche faite à Lille est avant tout un travail juridique. Il est fondé sur l'analyse des normes et des règles déterminant l'organisation et le fonctionnement des Maréchaussées¹ et sur l'indispensable comparaison avec la pratique. Le Centre d'histoire judiciaire, unité mixte de recherches (CNRS et Université de droit et santé de Lille II) attache une grande importance à la justice et aux procès. Or, localement, les archives d'une compagnie de robe courte, celle de la Maréchaussée de Flandres entre 1679 et 1790², ont offert un terrain propice³.

¹ Ma démarche juridique met d'abord l'accent sur la législation, la doctrine et la procédure: J. Lorgnier, *La Maréchaussée, une institution de police et de justice en Flandres, 1679-1790*, thèse de troisième cycle en sciences criminelles, Université de Lille 2, 1980, 2 voll., p. 752.

² Il y avait là une réelle opportunité, car non seulement la ville de Lille a conservé les affaires prévôtales, mais encore, leur classement rudimentaire et une absence d'inventaire les avaient jusque là maintenues, en quelque sorte, secrètes. Elles ne contenaient pas moins de 700 cotes, 1807 procédures et traitaient de 4.609 personnes poursuivies; cfr. J. Lorgnier, *Contribution au maintien de l'ordre et de la sûreté publique en Flandres, 1679-1690*, thèse d'Etat en droit (mention histoire du droit), Université de Lille 2, 1982, 2 voll., p. 600. Ce travail est une synthèse (assortie de 36 états de 66 graphiques) intégrant les transformations simultanées et interdépendantes de la criminalité et de la répression; il dresse un bilan circonstancié de l'action de police et justice.

³ D'abord *Maréchaussée de Flandres et de Hainaut* (composée d'un prévôt général, six lieutenants, deux assesseurs, deux procureurs, deux greffiers, huit exempts et soixante-dix archers), elle devait rétablir l'ordre français dans les Pays-Bas du sud nouvellement soumis par Louis XIV; puis compagnie de la *Maréchaussée de France au département de Flandre*, elle changea d'appellation à la Révolution; cfr. R. Martinage (a cura di), *Tricentenaire de la Gendarmerie française en Flandre*, in «Revue d'études et d'informations de la Gendarmerie nationale», n. 121, 1979, pp. 39-47.

Cette Maréchaussée a ainsi pu servir de prétexte et d'illustration à une histoire plus générale. En effet, dans le cours du XVIII^{ème} siècle, l'institution prévôtale a développé, systématisé et théorisé une expérience qu'elle avait acquise pendant les siècles précédents pour forger les grands principes policiers et militaires qui sont encore ceux de la Gendarmerie nationale française, à une grande exception près, la justice. Or les officiers des compagnies de robe courte de l'ancienne France étaient des justiciers. On attendait d'eux la mise en œuvre efficace d'un processus répressif rapide et complet, de la capture à l'exécution des criminels et c'est pour cela qu'ils étaient des «gens d'armes», de police et de justice, tout en un.

1. *Des gens d'armes, soldats de l'ordre public*

Gens d'armes parce que la source des Maréchaussées est militaire: les Connétable et Maréchaux de France, chefs des armées royales, responsables de la police et de la justice, tant à la cour qu'avec les troupes en campagnes, ont délégué une partie de cette tâche à des prévôts⁴ servant à leur suite dans les camps et garnisons ou, de manière épisodique au XV^{ème} siècle, dans quelques provinces.

Dans les provinces, en effet, depuis de la guerre de cent ans, l'ouvrage ne leur a plus manqué. Les combats ayant continué, ils ont attiré en France quantité de mercenaires qui, débandés ou débauchés, vivaient sans foi ni loi sur le peuple. Les horreurs et le pillage furent donc directement à l'origine de la pérennisation et de la généralisation de l'institution prévôtale dans tout le royaume, à partir du XVI^{ème} siècle. Louis XII, mais surtout François I^{er} et ses successeurs pendant les guerres de religion, eurent continuellement recours à la justice d'exception, préparée par une police prévôtale tout aussi aguerrie que les rebelles qu'elle avait à réduire⁵.

⁴ Leur préposé, (dit *praepositus marescalorum* et en français prévôts des Maréchaux), accompagné de quelques hommes, a ainsi formé les premières «prévôtés des Maréchaux» ou Maréchaussées.

⁵ La dynastie des Valois-Angoulême a en effet régné dans l'adversité. Elle a mené la bataille simultanément contre les ennemis étrangers, les ennemis de la foi et enfin les ennemis de l'ordre intérieur (soldats débandés, et plus généralement tous ceux que l'on qualifiait alors «mal-vivants»). On a donc de plus en plus souvent donné des commissions à des hommes de la petite noblesse «personnages notables et ressésants» eux aussi expérimentés fait de la guerre et véritables «messieurs sécurité» du XVI^{ème} siècle.

1.1. *Les compagnies de robe courte, filles des troubles et modèle de la Gendarmerie*

Les prévôts des Maréchaux, avec une troupe de gens d'armes des ordonnances du roi, ont alors organisé et effectué la capture et la correction des «ennemis de l'Etat» afin de «tenir» le pays plus en sûreté.

L'extension de l'institution prévôtale résulta aussi d'une initiative locale; car, partout en proie aux incursions de bandes armées considérables, les provinces, et de bonnes villes, ont cherché à disposer en permanence de leurs propres prévôts des Maréchaux, ou, en leur lieu et place, d'officiers comparables, aux besoins desquels elles subvenaient en levant l'impôt sur les habitants des ressorts ainsi mieux protégés.

Le pouvoir royal qui ne maîtrisait pas le pays, a accompagné ce mouvement en élargissant volontiers les compétences de toutes les Maréchausées provinciales. Elles empiétèrent alors amplement sur le droit commun et, avec les troubles, leur développement devint anarchique. Au milieu du XVI^{ème} Henri II procéda à une réforme. Il ne conserva que les compagnies qu'il contrôlait encore, parce qu'elles relevaient directement des Maréchaux de France et Gouverneurs, et il supprima toutes les autres. Il opéra toutefois le transfert de leurs fonctions et de leurs gages à des officiers ordinaires locaux, les lieutenants criminels (magistrats qui assumaient déjà la justice pénale près des sièges royaux: les bailliages ou sénéchaussées).

Pour remplir leurs tâches supplémentaires, ces lieutenants criminels purent, à leur tour, s'adjoindre des lieutenants «de robe courte». Et, comme ces derniers les remplaçaient aussi dans la justice prévôtale, ils eurent tôt fait d'être appelés «lieutenants criminels de robe courte» et de se rapprocher ainsi des anciens prévôts.

Bientôt, le roi recréa des officiers prévôtaux provinciaux. Ce fut d'abord sous un titre, à la fois valorisant et consensuel de «Vice-Baillis» ou «Vice-Sénéchaux»⁶, puis rapidement sous celui plus explicite de lieutenants de prévôt ou de prévôts «des Maréchaux de France».

⁶ Ils sont aussi dits vice-baillis et vice-sénéchaux «de robe courte»; ces gentilshommes sont députés ou commis par le roi, à l'instar des prévôts provinciaux (théoriquement supprimés en 1554), dans l'étendue de «Pays» comptant un ou plusieurs bailliages ou sénéchaussées. Ils sont payés par les receveurs des tailles ou autres impôts levés spécialement dans leur circonscription. Ils disposent d'une compagnie (avec lieutenant, assesseur, archers et greffier) et d'une compétence de police et de justice identique à celle attribuée aux prévôts des Maréchaux. Ils sont, comme ces derniers, subordonnés aux Maréchaux de France. Ainsi, dès la seconde partie du XVI^{ème} siècle, le roi crée des charges et états de vice-baillis et vice-sénéchaux non seulement pour donner plus de lustre (lors des premières créations du moins, dans les années soixante du XVI^{ème} siècle) aux fonctions prévôtales, en particulier face aux lieutenants criminels des sièges royaux, mais encore, pour réformer ou adapter au mieux ce service, indépendamment des offices de prévôts ou de lieutenants de robe courte antérieurement définis et désormais figés. Au

Dès lors, leur titulature fut, pendant près d'un siècle, imprécise et fluctuante: car, au gré des besoins, le roi encouragea ou décida d'autorité, des suppressions, des transformations, des cumuls ou des fusions des différents offices. Par contre, il les assimila tous à la «Gendarmerie», qui était sa cavalerie d'élite et, contrepartie indirecte de la vénalité des charges, il leur accorda le droit à l'hérédité et à la survivance.

1.2. *Un rôle de police d'essence militaire en étroite symbiose avec la société civile*

Les personnels des Maréchaussées et compagnies de robe courte constituées sur leur modèle, méritaient, en effet, ces privilèges, en exposant leur vie dans l'exercice de leurs missions.

Pour la police, ils avaient, dès la première réquisition, à se lancer à la poursuite des malfaiteurs. Il leur incombait également, sans jamais s'attarder en ville en principe, de chevaucher ordinairement, afin de prévenir le crime. Ils parcouraient ainsi les routes, forêts et tous les endroits réputés dangereux de leurs ressorts (ces derniers variaient, selon la nature du terrain, entre dix et trente lieues aux alentours de leurs résidences).

Cette troupe aux aptitudes militaires épargna aussi de trop fréquents et coûteux recours à l'armée, pour fournir une escorte aux deniers royaux par exemple, et pallia surtout la faiblesse ou l'incurie des forces ordinaires de police et justice. Pour ce faire, on lui imposa la main-forte et on la dota d'une faculté générale d'arrestation, confortée par un droit de suite et une compétence en flagrant délit. Ces pouvoirs furent toutefois assortis de sérieuses garanties pour protéger les domiciliés⁷ auxquels sa justice n'était théoriquement pas destinée.

Comme le statut d'officiers du personnel, ces tâches policières conférèrent aux Maréchaussées et compagnies de robe courte une place permanente, légitime et nécessaire, au sein de la société civile en France. Pour maintenir leur efficacité, le roi et les autorités locales adaptèrent régulièrement les effectifs et les gages aux nécessités sécuritaires et au coût de la vie. Mais ils exigèrent en échange la permanence du service et le contrôle régulier et précis de sa qualité: sous forme de revues conditionnant le paiement des soldes, mais aussi de procès-verbaux et de nombreux rapports militaires administratifs et judiciaires.

XVII^{ème} siècle, les fonctions de vice-baillis, vice-sénéchaux et de prévôts des Maréchaux sont confondues et parfaitement interchangeables.

⁷ En effet, le droit général d'arrestation de toute personne et dans tout le royaume, hérité des pouvoirs du Connétable (dont la charge est supprimée en 1627) a été conditionné, dès le XVI^{ème} siècle, par l'obligation absolue faite à l'institution prévôtale de renvoyer à la justice ordinaire les prisonniers qui ne seraient pas de sa juridiction, en particulier les domiciliés.

Bon nombre de ces techniques ont perduré dans la Gendarmerie nationale.

1.3. *Constitution de l'héritage des officiers de robe courte (fondement de la Gendarmerie nationale)*

En fait, l'héritage prévôtal de la Gendarmerie nationale française⁸ repose schématiquement sur trois évolutions déterminantes:

Premièrement: une militarisation accrue de l'institution placée sous la tutelle du Secrétaire à la Guerre qui corrigea au XVIII^{ème} siècle des dysfonctionnements longtemps déplorés.

Deuxièmement: la transformation de la police des campagnes en la police de l'État, assurant en tous lieux un service général très varié et gratuit, dit service ordinaire.

Troisièmement: la réduction de la justice d'exception en faveur de la police, surtout administrative.

1.4. *La militarisation: retour aux sources et condition de la survie d'une institution prévôtale au service de l'État*

Le rétablissement des qualités militaires a commencé dès la fin du XVI^{ème} siècle avec le rappel des personnels devenus propriétaires de leurs offices, à l'obéissance au chef et à la discipline⁹. Ce fut aussi nécessaire à l'institution prévôtale elle-même, qu'au relèvement de l'autorité de l'État. Parallèlement, le souverain a redoré le blason des Maréchaussées en leur forgeant un idéal pour leur donner enfin au XVIII^{ème} siècle une identité nouvelle au moyen d'une totale militarisation¹⁰ qui toucha les officiers comme les archers.

⁸ Cfr. J. Lorgnier, *Missions et organisation des Maréchaussées, XVI^{ème}-XVIII^{ème} : trois siècles d'expérience pour la Gendarmerie nationale*, in J.-N. Luc (a cura di), *Gendarmerie, Etat et Société au XIX^{ème} siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris avril 2002, pp. 51-61 (Centre d'histoire du XIX^{ème} URA CNRS, Universités de Paris I et Paris IV et Service historique de la Gendarmerie Nationale).

⁹ On peut en voir une illustration dans J. Lorgnier, *Daniel Guiran, Prévôt à la place du Prévôt en Languedoc. Le renouveau de l'autorité hiérarchique dans les compagnies de robe courte en titre d'offices des XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles, atout de la restauration de la souveraineté royale*, in *Figures de justice, Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Royer*, Centre d'histoire judiciaire, Lille 2004, pp. 225-239.

¹⁰ Cfr. J. Lorgnier, *Les juges bottés, Maréchaussée histoire d'une révolution judiciaire et administrative*, tome 1, L'Harmattan, Paris 1994, p. 445. Il s'agit d'une version abrégée et remaniée de la thèse de troisième cycle (Lorgnier, *La Maréchaussée, une institution de police et justice*, cit.). Pour faciliter la recherche d'un point particulier, un plan thématique divisé en rubriques donne directement accès à tous les sujets, les notes comptent en plus des renvois au contenu du second tome sur la justice.

1.5. *Des «archers» et sergents aguerris, devenus des «cavaliers» et des militaires*

Pour les archers, on revenait de loin. A l'origine la formation des compagnies avait été laissée aux prévôts qui choisissaient et constituaient un personnel d'exécution apte au service¹¹. Ils le faisaient conformément à leurs lettres de nomination qui leur prévoyaient, selon les besoins, une quantité variable d'archers¹². Mais certains d'entre eux ont conservé des places d'archers et les soldes correspondantes comme s'il s'agissait de simples accessoires de leurs propres charges, tandis que d'autres, à l'inverse, n'ont jamais réussi à percevoir tous les gages promis et se sont trouvés dans l'incapacité de recruter des aides, sauf à les payer eux-mêmes. En outre, au XVII^{ème} siècle, la vénalité des offices et l'insuffisance des rémunérations effectivement versées avaient aussi introduit dans le personnel subalterne des compagnies de robe courte, des archers ou sergents qui, au détriment de la qualité de leur service, préféraient se consacrer à des activités parallèles plus lucratives.

La militarisation du XVIII^{ème} siècle a donc remédié à ces défauts majeurs.

1.6. *La militarisation générale des Maréchaussées au XVIII^{ème} siècle*

De la refonte et uniformisation en Maréchaussées royales, en 1720, à la grande ordonnance de 1778 sur la Maréchaussée de France, (en passant par des ordonnances 1760 et 1769), le roi a donc repris en main les compagnies prévôtales pour en faire une vraie armée de l'intérieur sous la tutelle du Secrétaire d'État à la Guerre.

Un ou plusieurs engagements dans les troupes, en particulier dans la cavalerie, devinrent indispensables pour tous, et en fin de période, les officiers abandonnèrent même la provision d'office pour en revenir à de simples commissions toujours révocables.

¹¹ Le roi avait recommandé qu'ils fussent des domiciliés «gens de bien et notables», mais aussi «bons soldats», «expérimentés au fait des armes», «aguerris et vaillants», qu'ils portassent ordinairement une sorte d'uniforme, du moins un hocqueton, une casaque brodée, et surtout qu'ils allassent «bien armés et montés».

¹² Le nombre variant de quelques hommes à une douzaine (pour un lieutenant de Maréchaussée dans une résidence éloignée de celle de son prévôt ou un petit prévôt particulier à une ville ou encore un lieutenant criminel de robe courte), à plusieurs dizaines (pour les prévôts, vice-baillis ou vice sénéchaux provinciaux), voire plus d'une centaine pour les quelques «maréchaussées générales» regroupant plusieurs provinces, au milieu du XVII^{ème} siècle.

Dans les Maréchaussées, on porta partout le même uniforme royal (avec, comme dans l'armée, la constitution pour ces cavaliers, de masses de remonte et d'habillement), on logea désormais de préférence dans des casernes dotées d'écuries et destinées à être des centres opérationnels. Comme à l'armée enfin, la discipline, déjà primordiale, devint très stricte: la subordination hiérarchique se conçut de grade en grade et on introduisit des sanctions militaires dans le quotidien prévôtal: la mise aux arrêts et les conseils de guerre.

Ce nouveau statut prévôtal était à la fois protecteur et contraignant. Certes, il s'inscrivait dans une carrière militaire et ouvrait droit à des privilèges, il garantissait aussi, et c'était capital, le versement régulier de soldes et l'achat des chevaux, équipements et approvisionnements, mais en contrepartie il imposait à la Maréchaussée de France une rigueur toute militaire et, notamment, une plus grande disponibilité (par exemple, en réglementant scrupuleusement les formes et la teneur du travail, tout comme les congés et même le remplacement des absents par des surnuméraires)¹³.

On attendit dès lors de cette Maréchaussée de France mieux encadrée, gérée et organisée, qu'elle remplît chaque jour un nombre grandissant de tâches militaires et civiles relevant de la police au sens large (tant judiciaire qu'administrative) et qu'elle se tint toujours prête pour l'exécution immédiate des ordres que le roi donnait, personnellement ou par ses représentants, dans l'intérêt de l'État.

1.7. *La Maréchaussée, une force de sûreté intérieure*

Aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, aidé de ses Intendants de police, justice et finances et de son Secrétaire d'État à la Guerre, le roi a ainsi profondément modifié les structures de cette force de «sûreté intérieure» et permis à la Maréchaussée d'apporter une réponse efficace à l'insécurité¹⁴.

Avec son réseau de brigades elle fit des patrouilles quotidiennes à la campagne et à la ville¹⁵ et assura la paix publique en toutes circonstances.

¹³ C'est aussi l'objet du casernement. Avec la militarisation on rechercha également une amélioration de la mise en action des compagnies grâce à la subordination graduelle.

¹⁴ Cfr. J. Lorgnier, *Réponses prévôtales au sentiment d'insécurité. L'exemple de la Maréchaussée de Flandres aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles*, in J. Lorgnier (a cura di), *Justice et pouvoir*, Centre d'histoire judiciaire de l'Université de Lille 2, Lille 1995 (*Les Epistémologiques*, n. 7), pp. 29-44.

¹⁵ La première réponse a principalement été *policière* et *préventive*: l'exemple des Flandres montre bien comment la Maréchaussée est devenue une police royale de «proximité» grâce à un réseau de brigades toujours plus nombreuses. Elle a effectué des

1.8. *Police et justice administrative: les opérations de destruction de la mendicité*

Le soutien qu'elle apportait à l'administration a été lui aussi systématisé au XVIII^{ème} siècle.

On en avait connu d'autres exemples avec la main-forte donnée aux agents du fisc ou des douanes, ou encore en matière de chasses ou de monnaies¹⁶, mais son illustration la plus marquante a été la prise en charge par la Maréchaussée de la lutte contre la mendicité.

En 1764, l'échec d'une politique pénale trop féroce avait fait admettre officiellement que la misère ne résultait pas nécessairement du vice et qu'il fallait autant secourir les malheureux que punir les fainéants. On lança alors une vaste opération de «destruction de la mendicité».

Les prévôts des Maréchaux arrêtaient, fichèrent et classèrent les contrevenants et enfermèrent la plupart des coupables¹⁷ dans les hôpitaux généraux. Ils le firent en exécution de procédures administratives, collectives, simplifiées et exclusives conduites sous le contrôle et à l'initiative de l'Intendant. L'exemple lillois permet d'ailleurs de dire que la Maréchaussée, qui touchait des primes en ces occasions, a fait du zèle avec 3244 interpellations¹⁸.

La seconde réponse prévôtale à l'insécurité été plus curative et parfois judiciaire. Le fait que la police se doublât éventuellement de la justi-

patrouilles sur les chemins et dans les campagnes et surveillé les lieux d'assemblée, comme les foires ou les marchés. Le service ordinaire, qui avait commencé par la chevau-chée, a été développé et codifié pour se transformer au XVIII^{ème} siècle en tournées quotidiennes tant aux champs qu'à la ville. L'Ordonnance d'avril 1760 résumait ainsi la police: «garantir les voyageurs de leurs [les brigands] entreprises en tenant les grands chemins libres et assurés, observer la marche des troupes, veiller au bon ordre des fêtes et autres assemblées et maintenir en toutes circonstances la sûreté et la tranquillité publique»; celle d'avril 1778 invitait, quant à elle, la Maréchaussée s'employer: «en toute circonstance, pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique» et les lieutenants, à ne pas faire faute d'«agir de leur personne toutes les fois que la sûreté publique pourroit être menacée».

¹⁶ La question de la Maréchaussée des monnaies est évoquée dans J. Lorgnier, *Ordre et souveraineté dans une France troublée: le difficile exercice de la justice professionnelle et criminelle des Monnaies, du milieu du 16^{ème} au milieu du 17^{ème} siècle*, à paraître.

¹⁷ Il faut toutefois tempérer ce terme; cfr. J. Lorgnier, *Malheureuses et importunes à renfermer: les femmes dans les premières procédures administratives de mendicité de la Maréchaussée de Flandres à Lille, 1768-1772*, in «Histoire, Economie et Société, époques moderne et contemporaines», 2005, n. 3, pp. 399-410 (numero dédié à *Les femmes dans la ville: clôture choisie, clôture imposée*). Cet article est l'occasion d'analyser la vraie nature de ces procédures mal comprises à l'époque comme de nos jours.

¹⁸ Il s'agissait de véritables «opérations coup de poing avant la lettre» car les procédures étaient collectives et il leur arrivait de décider du sort de plusieurs dizaines de mendiants à la fois. J. Lorgnier, *Gendarmes, bons et mauvais pauvres en Flandres*, in «Revue des amis du vieux Dunkerque», n. 15, Histoire moderne, 1982, pp. 79-97.

ce renforçait son efficacité lors du maintien de l'ordre dans les circonstances difficiles. Ce fut tout à fait le cas quand il s'est agi de réprimer des émeutes, telles que les séditions et émotions populaires avec port d'armes de 1789.

1.9. *Police et justice criminelle d'exception dans l'urgence de 1789*

Des troubles importants qui ont aussi provoqué la prise de la Bastille à Paris avaient déterminé le roi à confier à la Maréchaussée l'exclusivité de la répression des émotions populaires.

Pour ce qui est de Lille, cela a donné lieu à des débordements collectifs, mais on y a vu surtout des curieux, des badauds et des idéalistes qui exerçaient maladroitement leurs nouveaux droits d'expression. Il n'y a pas eu, par contre, un seul repris de justice et encore moins, les associations de malfaiteurs, ni les rassemblements d'étrangers, de brigands et de gens sans aveu stigmatisés par les ordonnances royales.

Aussi, pour rétablir l'ordre, le prévôt général s'est-il contenté de faire quelques exemples avec des voleurs¹⁹. Il a ainsi immédiatement calmé les esprits les plus échauffés sans tenter de modifier le cours des événements²⁰.

Il est vrai qu'à la veille de la Révolution, sa justice d'exception n'était plus une fin en soi, mais elle s'était muée en un simple moyen complémentaire de sa police, une sorte de survivance.

2. *Des gens d'armes promoteurs de la justice criminelle*

La profonde imbrication des fonctions de police et de justice n'en demeure pas moins une caractéristique essentielle des compagnies de robe courte et des Maréchaussées. Elle est aussi notable que leur nature militaire. Cette importance transparaît immédiatement dans leur composition.

2.1. *Présence d'un personnel juridique spécialisé*

Ainsi, dès le XVI^{ème} siècle, la justice prévôtale itinérante nécessita quelque'un de sûr pour rédiger les actes en tous lieux et les conserver. Par

¹⁹ Comme on l'a encore préconisé en France dans les années '80, les «casseurs» ont été les «payeurs».

²⁰ Cfr. J. Lorgnier, R. Martinage, *La répression des séditions et émotions populaires de 1789 par la Maréchaussée de Flandres*, in *Mélanges Jacques Teneur*, tome 2, Université de droit et de la santé de Lille 2, Lille 1977, pp. 543-571.

la suite, l'élargissement de la compétence criminelle des prévôts et la multiplication des actes de police judiciaire et des dossiers de procédure justifia amplement le recrutement de conseillers, officiers de robe longue.

2.2. *Les greffiers*

Ce sont toutefois des greffiers qui ont été les premiers à intégrer la Maréchaussée comme simples archers avec les mêmes obligations que ces derniers²¹. Leur condition subalterne ne les dispensait pas d'assumer de grandes responsabilités dans l'administration de la justice: ils étaient à la fois rédacteurs, dépositaires et aussi garants²².

Leur situation s'est d'ailleurs révélée inconfortable: hiérarchiquement subordonnés et gardiens des pièces de procédures, ils ont été au XVII^{ème} siècle les otages des rivalités entre leurs officiers et ceux de la justice ordinaire. Ensuite, quoique privés de la considération et des rémunérations accordées aux juges, le roi a fait peser sur ces greffiers, presque autant que sur les magistrats, la responsabilité pénale, personnelle et pécuniaire du respect des droits et des intérêts des justiciables²³.

Heureusement, ils n'étaient pas les seuls à veiller au bon déroulement et à la régularité des poursuites entreprises au nom du prévôt, c'était aussi le devoir des officiers, et parmi eux, des lieutenants.

2.3. *Les lieutenants des prévôts, vice-baillis et vice-sénéchaux*

Le plus souvent, un ou des lieutenants secondaient, accompagnaient ou remplaçaient le prévôt. Dans les grandes compagnies, certains d'entre eux étaient répartis dans différentes villes du ressort avec une délégation de pouvoirs et le commandement de quelques uns des archers.

Ces lieutenants étaient avant tout des gens d'armes, officiers «de robe courte» comme leur chef. Toutefois des provinces ont également bé-

²¹ Jusqu'au début du XVIII^{ème} siècle, leur fonction a d'ailleurs été très diversement assumée selon les compagnies. En règle générale les greffiers ne jouissaient que du statut d'archer, avec les mêmes soldes, avantages et obligations que leurs collègues. Ils s'en distinguaient néanmoins par la provision de leurs offices que le roi s'était expressément réservée, comme pour celle des lieutenants.

²² Par exemple: ils assuraient le bon déroulement du transfert des prisonniers et de leurs dossiers aux sièges royaux de justice, ou encore la rédaction et le prononcé des jugements définitifs qu'on y rendait au nom des prévôts.

²³ Cfr. J. Lorgnier, *Greffiers au criminel dans les Maréchaussées des XVI^{ème}-XVII^{ème} siècles: statut militaire et responsabilité judiciaire*, in R. Roubaye (a cura di), *Les acteurs de la justice, magistrats, ministère public, avocats, huissiers et greffiers (XII^{ème}-XIX^{ème} siècles)*, Presses Universitaires de Namur (Belgique), Namur 2002, pp. 121-147.

néficié de lieutenants «de robe longue». Ces juristes n'en remplissaient pas moins le service ordinaire comme ceux de robe courte et restaient tenus d'instruire les procès avec un conseiller du siège royal de jugement servant d'assesseur.

2.4. *Assesseurs (en chaque siège et résidence de prévôts et lieutenants)*

Aussi à la fin du XVI^{ème} siècle, pour améliorer la justice en surmontant la mauvaise grâce persistante de certains magistrats ordinaires et également pour vendre de nouveaux offices, le roi créa-t-il en chaque siège prévôtal, un assesseur attitré. Cet officier de robe longue assista en permanence ou remplaça les officiers prévôtiaux dans leurs procédures «tant es villes qu'aux champs».

Le nombre des offices d'assesseurs fut augmenté par la suite et leurs titulaires les cumulèrent. Certains lieutenants de robe longue des prévôts furent en plus assesseurs dans leur Maréchaussée, tandis que d'autres, exercèrent à la fois en qualité d'assesseur de la Maréchaussée et comme «assesseur criminel et premier conseiller» du siège royal ou présidial le plus proche.

Au XVIII^{ème} siècle la situation fut assainie car dans les Maréchaussées royales militarisées, les juristes ne furent plus nommés que sur commissions.

2.5. *Procureur ou avocat du roi et substitués*

Si la régularité procédurale ainsi acquise a profité à la défense, l'accusation et les intérêts de la couronne n'avaient pas été oubliés. A la fin du XVI^{ème} siècle, le roi avait aussi stimulé ses officiers des Maréchaussées, et autres comparables, dans la poursuite du crime par la création en chacune de leurs juridictions d'un office de procureur du roi.

Désormais lui aussi attitré et rémunéré avec les gages d'une place d'archer de sa compagnie, il participait aux chevauchées, en personne ou par son substitut, pour y requérir immédiatement «tout ce qu'il appartient pour le bien de la justice».

Il contresignait les procès-verbaux à envoyer au chancelier ou garde des sceaux, rédigeait ses conclusions pour le roi et faisait diligence pour le jugement de la compétence prévôtale. Il soumettait le prisonnier et la procédure aux magistrats du siège présidial le plus proche du lieu de capture pour qu'il validât le traitement prévôtal du cas ou, au contraire, en recommandât le renvoi au juge ordinaire.

2.6. *Le caractère supplétif de la justice prévôtale*

En effet, la justice prévôtale restait supplétive. Chargés de tenir les campagnes et les chemins et de lutter contre les «gibiers de potence», soldats débandés, vagabonds et repris de justice, les prévôts de Maréchaux n'avaient à punir que des individus dangereux qui échappaient à leurs juges naturels ou qu'une condamnation n'avait pas pour autant remis dans le droit chemin. Cependant, cette compétence policière et judiciaire, originellement *ratione personae*²⁴, les amenait *ipso facto* à connaître de faits portant gravement atteinte à la paix publique. Aussi, certains de ces faits ont-ils constitué dès le début du XVI^{ème} siècle une compétence prévôtale *ratione materiae*²⁵ qui impliquait également des domiciliés et se composait de cas dits royaux²⁶, qui relevaient, par ailleurs et en principe, de la compétence des juridictions royales. Ces considérations, et le caractère souverain de cette justice pénale, ont donc poussé à imposer aux officiers de robe courte de n'instruire et juger qu'avec les magistrats royaux compétents *ratione loci*, ceux du lieu de commission des crimes, et de s'y déplacer pour y rendre leur justice.

2.7. *Une politique sécuritaire engendrant la confusion entre justice ordinaire et justice d'exception*

Parallèlement, en raison de l'urgence et de la réelle faiblesse des forces à jeter dans la bataille, les rois ont érigé la sévérité et la rapidité en règles générales. Ils ont donc ordonné de lourdes peines et ont surtout encouragé l'emploi par tous d'une procédure allégée.

Dans ces temps difficiles, des gendarmes se sont habituellement mêlés de police et de justice tandis que les magistrats royaux ont couramment pu et dû juger sommairement, avec ou sans eux.

Comme la justice prévôtale *stricto sensu* risquait d'être aussi arbitraire qu'efficace, on a tempéré son caractère d'exception en organisant scrupuleusement des recours, non suspensifs toutefois, et en instaurant un contrôle étroit et constant par les juges professionnels²⁷. Cette

²⁴ Mendians vagabonds et gens sans aveu, gens de guerre – déserteurs et duellistes –, et repris de justice.

²⁵ Vols de grands chemins, vols avec effraction, port d'armes et violences publiques, sacrilèges avec effraction, levées de gens de guerre sans commission du roi, séditions, émotions populaires, assemblées illicites avec port d'armes, fabrication et exposition de fausse monnaie.

²⁶ Cfr. J. Lorgnier, *Cas prévôtaux, un trait d'union entre police et justice*, in «Revue d'études et d'information de la Gendarmerie nationale», 1995, n. 177, pp. 49-51.

²⁷ Il s'en est suivi une subordination de fait de tous les officiers de robe courte dans

concurrence, initialement conçue comme une émulation, a cependant gravement envenimé les relations entre juges délégués ou d'attribution. Les abus répétés, constatés de part et d'autre, ont quand même servi à améliorer la procédure au bénéfice de l'ensemble des accusés. Pourtant, si les excès les plus criants ont ainsi été progressivement corrigés de manière pragmatique par des règlements du Parlement et surtout par des arrêts du grand conseil ou du conseil d'État, le roi a suscité une situation difficilement supportable. Il a inspiré la crainte aux délinquants par une capture *manu militari* et une condamnation sans appel, mais cela s'est payé au prix fort, au nom de l'efficacité, par un usage courant de la justice d'exception qui a plongé la justice pénale française dans une confusion dangereuse, dont elle a mis plus d'un siècle à sortir²⁸.

2.8. Réduction de la justice et spécialisation policière des officiers de robe courte au XVIII^{ème} siècle

Ce n'est que quand le pouvoir royal s'est consolidé, que le souverain a pu réduire sensiblement les risques qu'il faisait courir aux domiciliés²⁹.

La grande ordonnance criminelle de Fontainebleau de 1670 et la Déclaration de Marly de 1731 sur les cas prévôtaux, ont alors fortement limité la justice d'exception (tant prévôtale proprement dite, que présidiale) et permis la reviviscence du droit commun. Dans ces lois, le roi a pris le contre-pied de la politique trop résolument sécuritaire des temps de guerres et de révoltes³⁰. Il alors introduit une exclusion totale de la compétence prévôtale dans les villes de résidence des Maréchaussées, une in-

les matières de justice. Moyennant quoi, les juges royaux auraient dû cesser les refus de collaborer avec ces juges bottés et les tolérer dans l'instruction et les jugements quand ils avaient été les plus efficaces et les plus rapides à commencer les poursuites.

²⁸ Cfr. J. Lorgnier, *La justice prévôtale dans la France des Valois-Angoulême (fusion du militaire et du civil et confusion du droit commun et de l'exception)*, in «Revue historique des Armées», 1999, n. 3, pp. 70-82; Id., *Abus et conflits de compétence, sources de progrès de la procédure prévôtale aux XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles*, in J. Hoareau-Dodinau, P. Texier (a cura di), *Pouvoir, justice et société*, Faculté de droit et de sciences économiques, Limoges 2000 (Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique n. 4), pp. 169-189.

²⁹ Il a réagi dans deux directions. Non seulement, il a consacré sa Maréchaussée militarisée à un nombre grandissant d'autres fonctions en particulier celles de police administrative, mais encore, il a introduit dans la législation des dispositions procédurales résultant de l'expérience et toujours plus draconiennes. Ses orientations ont consacré la décadence de la justice prévôtale sans toutefois l'anéantir car il la conservait pour apporter une solution aux cas extrêmes.

³⁰ Par une sorte de retour aux sources, les prévôts ne purent plus instruire et juger en dernier ressort que leur «gibier» et des cas particulièrement aggravés par l'usage de la force et de la violence publique, ou caractérisés par le calcul, la préméditation, ou des excès.

interprétation restrictive de cas prévôtaux et de multiples causes de déqualification de toute justice en dernier ressort³¹.

On peut aussi y voir les prémises de la spécialisation policière que les ordonnances sur l'organisation de la Maréchaussée ont consacrée et minutieusement orchestrée quelques années plus tard. Désormais absorbée par des missions de maintien de l'ordre exigeant des interventions contre une foule de petits contrevenants troublant la tranquillité publique, la Maréchaussée royale a rétrocedé à la justice ordinaire le terrain judiciaire que les guerres intérieures et les conflits religieux et politiques lui avait fait accaparer. Elle a de cette manière opéré une sorte de double retour aux sources par le recentrage de sa justice et par la remilitarisation de son organisation³². Des études déjà réalisées sur certains cas prévôtaux le confirment tout à fait, par exemple en matière de complicité de désertion ou de vols sur grands chemins³³.

³¹ La vocation judiciaire des officiers de robe courte a été notablement réduite. Tout a été fait pour provoquer le renvoi devant la justice ordinaire. Par exemple, les règles de prévention furent adaptées pour favoriser les Bailliages et Sénéchaussées; la justice prévôtale fut systématiquement écartée en cas de connexité entre des cas prévôtaux et de cas ordinaires. Cfr. J. Lorgnier, *La limitation de la justice prévôtale aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles: concurrence «déloyale», début d'une spécialisation*, in V. Demars, S. Dauchy (a cura di), *Juges et Criminels, Mélanges offerts à Renée Martinage*, Université de Lille 2-Centre d'histoire judiciaire CNRS 8025- Hellemmes-ESTER, Lille 2001, pp. 157-169.

³² L'interprétation très restrictive des cas prévôtaux et la volonté affirmée d'un retour au droit commun ont mis fin à la confusion antérieure, épuré la justice criminelle et ramené le contentieux prévôtal sur le terrain qui avait été originellement le sien. Il y a lieu souligner aussi ici la concomitance avec l'autre retour que constituait alors la militarisation de la Maréchaussée royale.

³³ C'est encore la recherche de l'essence de la juridiction d'exception qui a fait accorder le caractère prévôtal au «vol de grands chemins» dans la grande ordonnance criminelle de 1670. L'analyse méthodique de la motivation des tous les jugements de compétence rendus par la Gouvernance souverain bailliage de Lille, faisant lors office de président pour le prévôt général de Flandres, le confirme. La commission sur «grand chemin» justifiant une procédure spéciale y est perçue comme une circonstance aggravante de lieu portant atteinte à la sûreté publique. De plus pour la compétence, on stigmatisait essentiellement les agressions avec violence et port d'armes, commises par guet-apens et souvent compliquées de viols ou de meurtres et, presque comme accessoirement seulement, de vols. Alors que les coupables étaient passibles de la roue, une fois encore le prévôt de Flandres, assisté des juges royaux, a pratiqué autant la sévérité que la clémence. Ceux qu'ils ont voués au supplice l'étaient seulement par contumace ou quand ils ont été exécutés ils ont bénéficié d'une *retentum* leur épargnant d'être effectivement rompus vifs. En outre, le plus souvent la pendaison ou les galères ont été préférées; cfr. J. Lorgnier, *Le vol sur grands chemins, un acte de violence portant atteinte à la sûreté publique*, in S. Dauchy, Ph. Sueur (a cura di), *La route*, Université de Lille 2, Lille 1995, pp. 57-103.

2.9. Réduction d'un mythe injustement défavorable aux Maréchaussées

En fait, la recherche lilloise permet aussi de relativiser un mythe persistant qui veut que les prévôts des Maréchaux et leurs lieutenants aient tous été «ignorants et tyranniques» et que leur action se soit toujours signalée par son caractère arbitraire et expéditif.

N'a-t-on pas affirmé, alors qu'on préparait la grande réforme criminelle de 1670, «l'institution la plus défectueuse était bien cette terrible juridiction prévôtale, dont le nom restera avec une signification funèbre». Or, on constate en Flandres, au contraire, que «quand le gendarme juge»³⁴, au cours du dernier siècle de l'ancien régime il respecte le droit criminel sans sévérité excessive.

2.10. Sa justice n'est pas plus sévère que les juridictions ordinaires

Pourtant, le combat était bien inégal entre un prévôt, soutenu par le roi et par toute la machine policière et judiciaire, et un accusé isolé qui se défendait maladroitement et était privé de tout conseil. Néanmoins, faute de moyens efficaces d'investigation, la preuve a été souvent délicate à rapporter. Aussi en respectant la règle de droit et la peine légalement fixée comme un maximum, le juge prévôtal ne s'est pas réellement démarqué de celui de droit commun³⁵.

En fait, le prévôt des Maréchaux flamand a donc presque toujours su conjuguer la célérité et la rigueur avec régularité, humanité et même clémence. Mais il faut avant tout retenir qu'il partage ces louanges comme les critiques avec les magistrats royaux.

³⁴ J. Lorgnier, *Quand le gendarme juge. Maréchaussée histoire d'une révolution judiciaire et administrative*, tome 2, L'Harmattan, Paris 1994, p. 408. Ce livre est une version remaniée de la thèse d'État (Lorgnier, *Contribution*, cit.). Il prend tout son sens en tant que suite de Lorgnier, *Les juges bottés*, cit. (présentation institutionnelle), en y renvoyant par maintes notes, en présentant un résumé de ce dernier livre en introduction et, surtout, pour en faire un instrument de travail et de référence maniable, en possédant un index commun aux deux ouvrages.

³⁵ Il a, en général, limité son «arbitraire» à la modulation de la sanction selon les degrés de la culpabilité démontrée. Ce qui n'a pas exclu cependant pas quelques condamnations «sur les faits résultant du procès», donc sans motivation expresse, ou des sentences simplement fondées sur l'intime conviction des juges à l'égard d'individus ayant déjà un lourd passif mais seulement «véhémentement soupçonnés» des faits reprochés. L'impossibilité de faire appel autorisait malheureusement ces approximations et la justice ordinaire n'en était pas exempte non plus.

2.11. *La suprématie des juges ordinaires*

Si en règle générale les officiers de robe courte n'ont effectivement pas été irréprochables (sur le plan de la vénalité en particulier) la faute en incombe aussi aux magistrats professionnels des sièges royaux. Non seulement ils ont rechigné à coopérer, mais encore, présents dans toutes les compagnies, ils avaient la haute main sur toute la procédure. Dans ces conditions, la mise en cause des seuls officiers prévôtiaux au nom desquels la justice prévôtale était rendue, serait hypocrite³⁶.

Elle n'a donc été que partiellement fondée au XVII^{ème} siècle quand la collaboration avec les officiers de robe longue s'avérait conflictuelle. Elle s'explique surtout parce que les officiers de robe courte étaient des concurrents, y compris pour les épices. Alors, ils dérangent. Leur présence dans le prétoire stigmatisait par trop les carences avérées de la justice ordinaire.

Conclusion: les compagnies prévôtiales militaires et judiciaires

Au XVI^{ème} siècle, servant à la suite des chefs militaires et aux armées, ou bien résidant dans les provinces, les prévôts des Maréchaux, et autres officiers de robe courte semblables, ont chevauché en tous lieux pour traquer les individus dangereux et incontrôlés et les punir à moindres frais. Ces gens d'armes, qui aidaient la justice et y participaient, virent leur statut et leurs fonctions se rapprocher de ceux des autres officiers des juridictions royales au point de créer la confusion et des tensions.

Au XVII^{ème} siècle, les révoltes ont provoqué un amalgame entre la défense des «liberté» et «tranquillité» des habitants du royaume d'une part, et la sauvegarde de l'autorité qui était censée les garantir, d'autre part. Il s'est toujours agi «de conserver les justes des oppressions des méchants», mais les souverains comptèrent en plus sur les Maréchaussées pour contenir l'ensemble de «leurs sujets en l'obéissance des lois». Pour atteindre cet objectif, on commença à réunir toutes les troupes à caractère prévôtal d'une même généralité sous l'autorité d'un seul prévôt, dit «prevôt général», et des Intendants qui veillaient activement à la restauration du pouvoir royal.

Au XVIII^{ème} siècle, pour améliorer encore la coordination dans tout le royaume, les Maréchaussées furent rassemblées. Elles devinrent royales et formèrent enfin un corps unique de l'armée, celui de la Maréchaussée de France. Bien que chargé du maintien de l'ordre «en toutes

³⁶ Cfr. J. Lorgnier, *Un officier de robe courte entre justice et injustice*, in «Histoire de la Justice», 1995-1996, n. 8-9, pp. 215-230.

circonstances», il conserva sa justice qui s'était avérée indispensable dans les périodes les plus troublées.

Ainsi la Maréchaussée de France, déjà résolument moderne et fonctionnelle, a pu, par delà la Révolution, léguer directement à la Gendarmerie nationale le fruit de l'expérience des trois derniers siècles de l'ancien régime. Elle le fit sous la forme d'une tradition qui harmonisait le service des citoyens et celui de l'État et assurait une parfaite intégration à la société civile, tout en cultivant les vertus d'une discipline, de méthodes et d'un statut militaires.

Michael Broers

La denuncia nell'Italia Napoleonica

Questo intervento parte dal principio che lo Stato napoleonico sia stato uno *Stato poliziesco*, nel senso che normalmente si attribuisce a questa espressione, cioè che si trattasse di un regime nel quale le istituzioni repressive e di coercizione erano potenti e che il loro intervento nelle funzioni statali avesse spesso un carattere decisivo. Dunque, lo Stato napoleonico avrebbe riformato e, in gran parte, annullato il sistema delle denunce creato durante la Rivoluzione francese, che aveva stimolato attivamente la denuncia di cittadini al governo e ai propri agenti da parte di particolari¹. Nel momento in cui lo Stato napoleonico conquistò e assorbì i territori dei *dipartimenti riuniti* al suo impero, questo stesso apparato statale scelse di cambiare – addirittura di ribaltare – il carattere della denuncia: benché fosse uno Stato nel quale la polizia rimaneva la forza più potente al cuore del governo, questa stessa polizia si sarebbe infatti rifiuta di sfruttare le potenzialità insite nella denuncia nella forma introdotta dai rivoluzionari. In breve, la polizia napoleonica mostrava un aperto disprezzo per lo strumento della denuncia.

Quando invece questi territori si trovavano nella condizione di *dipartimenti riuniti* alla Francia, in essi era ancora ben riconoscibile la tradizione inquisitoriale, da lungo ben radicata nelle società italiane. La storiografia italiana relativa all'epoca francese si sofferma in gran parte sugli aspetti di rottura col passato d'antico regime che questa comportò, come pure sugli aspetti di introduzione alla modernità. Invece in questo caso siamo di fronte a un aspetto di continuità tra antico regime e il primo ottocento. Occorre accennare subito che l'incontro fra lo Stato di tipo moderno, quale fu senz'altro quello napoleonico, e la società italiana sotto il suo dominio, ebbe sfumature complesse e sottili, non riconducibile ovunque e dappertutto entro il piano di un confronto tra rivoluzione e

¹ C. Lucas, *The Theory and Practice of Denunciation in the French Revolution*, in S. Fitzpatrick, R. Gellately (a cura di), *Accusatory Practices. Denunciations in Modern European History, 1789-1989*, University of Chicago Press, Chicago 1997, pp. 22-39.

oscurantismo, bensì di una interazione tra uno Stato nuovo e straniero, e una popolazione che cercava di sfruttare questa autorità per fini suoi, in ragione di sue esigenze tradizionali. Quando si ha a che fare con la storia delle *mentalités*, si deve piuttosto prendere atto di evoluzioni sottili, anche quando indotte da mutamenti politici bruschi e d'impatto, quale appunto quello che si ebbe tra l'antico regime italiano e l'impero napoleonico.

In terzo luogo va detto che, dal mio punto di vista, il carattere forte del dominio francese in Italia obbediva a una logica «coloniale» piuttosto che a una logica basata su forme di conoscenza e di integrazione tra due società che si pensavano assimilabili l'una all'altra. In una tale ottica, lo scambio di informazioni – soprattutto nella forma sopra indicata della denuncia – divenne, sia per gli imperialisti francesi che per gli italiani «colonizzati», un viaggio di scoperta.

In generale, gli studi che vado conducendo sull'epoca francese si concentrano sugli aspetti «caldi» delle relazioni fra i francesi e gli italiani, cioè quelli delle rivolte contadine contro la coscrizione, della repressione del banditismo e della resistenza, quasi totalmente passiva, di fronte alle riforme religiose imposte dai francesi. Invece lo studio della denuncia ci mostra un aspetto diverso dell'incontro franco-italiano. Dal punto di vista italiano, effettuare una denuncia all'autorità imperiale, rappresentava di per sé una legittimazione forte di questo governo. Nello stesso tempo è ben noto agli studiosi quanto sia stato forte il rifiuto, da parte delle comunità della periferia italiana, del modello moderno di Stato imposto dai francesi e in particolare di un governo dotato degli strumenti per un controllo sociale potente sulle periferie. L'esempio della denuncia ci mostra al contrario come al cuore della vita locale esistesse un profondo desiderio per un intervento dello Stato all'interno della propria cultura politica.

D'altra parte il genere della denuncia nella quale lo Stato cercava di incriminare un privato cittadino, ma era sollecitato da un piano di vendetta privata, discendeva dalla tradizione dell'Inquisizione. Secondo lo Stato napoleonico, la denuncia non rappresentava un punto di contatto positivo con la società italiana, ma una condanna e una prova evidente della natura corrotta delle popolazioni soggette, e della degenerazione della sua cultura politica, ben riconoscibile nella pratica stessa della denuncia. Inoltre, la descrizione degli atti di violenza e di crudeltà, ben presenti nelle pagine delle denunce, dava ai francesi l'impressione di un'Italia selvaggia e, in questo modo, il carattere essenzialmente coloniale del dominio imperiale in Italia si rinforzava ulteriormente.

Detto ciò, la redazione della denuncia ci mostra un livello di intelligenza e di *political awareness* che merita un'indagine attenta. Erano abili

gli autori delle denunce, che sommergevano gli uffici francesi, nel momento in cui maturavano la consapevolezza della costante preoccupazione che il regime nutriveva per la propria sicurezza, ma anche nella capacità di riconoscere la volontà francese di assicurare un sistema di governo e di giustizia regolare e aperto. Ma quelle forme di sensibilità politica non li portavano però a riconoscere l'insormontabile ostacolo rappresentato dal desiderio dei francesi di affrancarsi dalla propria tradizione di polizia, che troppo somigliava a quella dell'Inquisizione.

Il Sant'Uffizio era un'istituzione pan-italiana, sotto l'*ancien régime*, e la sua lunga presenza nelle società italiane aveva creato, in seno a queste popolazioni, una tradizione di denuncia addirittura più radicata dell'istituzione stessa². Se è vero che il potere del Sant'Uffizio si era molto ridotto negli Stati italiani nello scorcio finale del Settecento, le fonti dell'epoca francese mi pare che mettano in rilievo come la sua influenza strutturale fosse però penetrata nella mentalità collettiva dei sudditi dei dipartimenti riuniti. Cosa che spiega il carattere diffuso, in modo praticamente uniforme, della denuncia nei dipartimenti imperiali. Si tratta dunque di un fenomeno che toccava l'intero territorio di questi ex-Stati, anche se la maggior parte dei casi da me esaminati erano prodotti dalle comunità della periferia, in particolare dalla zona montagnosa degli Appennini.

L'organizzazione delle fonti – perché questo intervento si basa su fonti documentarie – è di un tipo che riunisce sia le petizioni dei particolari che avviavano il procedimento, sia le contro-denunce (quando c'erano), unitamente alla corrispondenza ufficiale relativa allo specifico caso. La sensazione è che questo tipo di organizzazione archivistica sottolinei, a distanza di due secoli, l'importanza attribuita alla denuncia da parte delle autorità francesi. Dunque era proprio questa una componente cardine del funzionamento della cosa pubblica.

Però questo genere di fonte presenta per lo studioso problemi e rischi di equivoci non trascurabili. In primo luogo si pone il problema della veridicità di quanto rappresentato. Tuttavia bisogna anche dire che nel nostro caso non è questione di costruire una storia politica delle comunità della periferia dei dipartimenti riuniti; piuttosto – ed è la vera ricchezza di queste fonti – le denunce ci consentono un'apertura sulla mentalità della polizia francese, come pure su quella degli italiani che producono tali documenti. Infatti la *ratio* che spinge a usare lo strumento della denuncia è in sé più ricca di indicazioni della vicenda stessa descritta nel testo; anche la reazione – o l'inerzia – della polizia ci offre indicazioni utili a riconoscere più gli indirizzi della loro politica che non il contesto delle vicende descritte. Si può addirittura affermare, sulla scorta di

² E. Brambilla, *Alle origini del Sant'Uffizio. Penitenza, confessione e giustizia spirituale dal medioevo al XVI secolo*, Il Mulino, Bologna 2000.

quanto detto, che queste fonti non risultano essenziali neppure per ricostruire le concrete vicende di quegli anni a livello dei piccoli centri.

Soprattutto, l'esistenza della denuncia, in sé, è prova evidente di un rapporto complicato tra potere francese e società italiana. Che gli italiani autori di denunce cercassero un legame tra loro e il nuovo Stato appare chiaro dal modo stesso in cui queste appaiono costruite. L'organizzazione del discorso è normalmente rappresentativa di questi intendimenti, in quanto si evidenzia una chiara divisione di soggetti: una parte della denuncia mira a stimolare l'interesse dell'autorità, che si preoccupa della sovversione politica o della corruzione nella sfera pubblica, mentre la parte che davvero interessa il denunciante e la comunità, cioè la minaccia della sicurezza personale o collettiva, o rivalità tra particolari, compare di solito in posizione più defilata.

Queste pieghe non erano sconosciute ai francesi. La cautela verso la denuncia italiana è senz'altro l'aspetto, per lo studioso, che più colpisce della loro reazione al fenomeno. Nel 1810 il prefetto francese di Siena scriveva al suo superiore a Parigi delle «*petites guerres, des haines et discordes qui règnent dans ces petites villes*»³. Il *Directeur de Police-Générale* a Firenze scriveva esplicitamente a Parigi che:

J'ai peut de goût pur les mesures légèrement prises, et les informations venant d'une seule source, parceque c'est le moyen d'être qui souvent trompe, dans l'Italie surtout qui est le pays de passions timides, mais en même temps haineuses. Aussi, je ne propose jamais de mesures sévères, sans m'être enquis de différents cotés si l'individu les mérite ou non, et ... je méfie peu au maires, parceque je regarde l'autorité municipale comme presqu'essentiellement partiiale, dans les petits endroits surtout⁴.

Come si vede nelle parole di un ufficiale francese, oserei dire del più potente e influente nell'Italia dell'epoca, si avverte sia una sagacia nata dall'uso del potere poliziesco, sia un esempio di quei pregiudizi e stereotipi che marcavano il comportamento dei francesi verso i loro sudditi italiani. Nel presente contesto m'interessano due aspetti di questa mentalità: dapprima, la cautela e la professionalità della polizia francese. Non siamo di fronte a una dittatura oppressiva o capricciosa. Lo stesso direttore sottolineava «l'importance d'établir une sorte de contrôle entre les rapports que vous seraient adressés de différentes cotés...»⁵.

Questa politica misurata, moderata e, soprattutto, imparziale del governo napoleonico mi pare si collochi fra gli aspetti più degni di ammira-

³ Archives Nationales de Paris (ANP), F7 8867 (Police-Générale, dept. Ombronne) Prefetto al Ministero del 3 arrondissement de police, 15 luglio 1810.

⁴ ANP, F7 8805 (Police-Generale, dept. Arno) Direttore Generale della Polizia, Firenze al Ministero del 3 arrondissement de police, 29 dicembre 1811.

⁵ *Ibidem*.

zione – benché anche fra i più sconosciuti – del regime. In più, contrasta in modo marcato con l'imposizione della coscrizione e l'intransigenza del governo a proposito del Concordato. Il problema è però che tale politica non corrispondeva alle speranze dei soggetti italiani: non volevano, gli autori delle denunce, uno Stato imparziale, ma uno Stato «alleato» per le proprie vendette, circostanza alla fine ben riconosciuta anche dai francesi.

Dal primo momento della loro occupazione dell'Italia, i francesi si credevano circondati da una società violenta, quasi selvaggia e, nel profondo, contro-rivoluzionaria. La memoria delle rivolte traumatiche del Novantanove riverberava sempre, intorno all'amministrazione imperiale. C'era però anche un'altra ragione alle origini del disprezzo francese verso i sudditi italiani, circostanza che si può riconoscere direttamente nei testi delle denunce. Non erano mai in errore, gli autori delle denunce, nella valutazione che i francesi si sentissero sempre in pericolo in Italia: pertanto l'attenzione, che pervadeva le denunce, nel segnalare cospirazioni politiche e simili, era un accorgimento proficuo, perché toccava un nervo scoperto nel corpo politico imperiale.

Comunque, con tutto ciò, gli autori delle denunce avevano torto a pensare che la polizia francese fosse disposta a riconoscere una differenza tra il denunciante e la persona da questi denunciata. I francesi si servivano delle denunce, piuttosto, come fossero una sorta di materiale storico o antropologico, che gli consentiva di derivare un quadro della società italiana nel suo complesso. E l'opinione che si formavano da queste fonti non era certo favorevole. Ecco come una lettura continua delle denunce ricevute abbia condizionato i francesi: essi si formavano una mentalità marcatamente anti-italiana, sia per la violenza insita nelle denunce, sia per questa società di *rapporteurs* capace di produrre montagne di carte infamanti, che raccontava su tutto una storia di perfidie. Per esempio, si può immaginare l'effetto di questa descrizione di un «dopo omicidio» in Toscana, nel 1810. L'assassino

a prononcé contre le cadavre ces mots: «Je te potrai moi même». On m'annonce au surplus que cet individu emporté par la rage a touché en même temps le sang qui était répandu sur la terre et l'a goûté avec fureur⁶.

Non voglio qui concentrarmi sulla predilezione più o meno marcata per la violenza, né sulla barbarie della società di montagna. M'interessa invece come una descrizione di questo tipo non servisse che ad alimentare i pregiudizi già ben solidi nei francesi a proposito della natura della società italiana. Per dirla all'inglese, questo genere di denuncia *back fired* secondo l'impulso e le intenzioni del denunciatore.

⁶ ANP, F7 8867, (Police-Générale, dept. Ombronne) Prefetto al Ministero del 3 arrondissement de police, 4 giugno 1810.

L'intenzione del denunciante era dunque sempre quella di fare di questo Stato potente e onnipotente un suo alleato, quasi uno strumento nelle «guerriglie» che animavano la vita politica locale. Con il Sant'Uffizio abolito e il potere della Chiesa e delle *élites* tradizionali compromesso dopo Marengo, molti benestanti dei piccoli paesi tornavano a rivolgersi allo Stato napoleonico, richiedendo la sua mano forte. In genere i francesi non accettavano quasi mai di ricoprire questo ruolo, mentre per lo storico è interessante osservare i tentativi di farlo.

Torniamo alla struttura della denuncia e al suo linguaggio. Questa ci lascia intuire due obbiettivi molto diversi.

In primo luogo per gli autori delle denunce l'intervento dello Stato nella cosa era considerato indispensabile nell'interesse stesso dei francesi: in altre parole gli informatori stavano svolgendo, per conto dello Stato, un servizio a rischio della propria sicurezza personale. Normalmente, dunque, gli autori delle denunce non si identificavano direttamente col l'interesse dello Stato: non si creava alcuna condivisione di interessi tra lo Stato e le preoccupazioni personali nella vicenda esposta.

In secondo luogo gli autori delle denunce in genere non chiedevano alcun compenso o favore per l'informazione fornita. Facevano anzi continuo riferimento ad altri tipi di problemi e pericoli che coinvolgevano le persone da loro denunciate: cioè la loro condotta violenta ecc. Gli autori cercavano di ottenere l'allontanamento dei denunciati dal seno della comunità per motivi che assumevano come diversi dai propri interessi. Così facevano ricorso alle motivazioni personali solo a un secondo livello, come «rinforzo» all'argomento principale, cioè a quello che avrebbe dovuto interessare davvero le autorità. Non mostravano mai, gli autori delle denunce, un interesse diretto al rapporto tra lo Stato e la loro comunità: erano uomini che avevano alle spalle una tradizione più che secolare di trattative col Santo Uffizio e non erano certo ingenui.

Osserviamo un paio di queste denunce: nel 1811 un parroco umbro, Sebastiano Moscatelli, viene denunciato da alcuni suoi parrocchiani. La petizione al prefetto si compone di due paragrafi. Nel secondo si scriveva che il Moscatelli

est une personne méchante, et affronteuse, et pour cela tous les peuples ses sujets dans sa paroisse en ressentent des mauvais dommages et préjudices. Il se me toujours des discordes dans les familles les plus honnêtes. Il affronte des personnes, qui n'ont jamais eu corrélation avec lui, les méprise avec des mots touchants, et quelquefois aussi les menace des coups de mains, des bâtons etc⁷.

⁷ ANP, F7 8936 (dept. Trasimeno) Petizione dei benestanti del Cantone di Monte Santa Maria, arrond. Perugia, 13 maggio 1811.

Ma l'inizio della denuncia era organizzata in questi termini:

Moscattelli nourrit des sentiments tout-à-fait contraires à l'invincible nation française. Il se distingue de plus en plus dans ce temps [il 1799] en se mettant à la tête des brigands ... Le dit Moscatelli donne à présent des nouvelles étrangères à tous, et il se vante souvent que le présent gouvernement va finir bien vite⁸.

Era questa la strategia preferita da parte di una comunità nel rapportarsi con lo Stato. Da un lato la cosa funzionava, perché da parte governativa veniva avviata un'inchiesta segreta; tuttavia il Moscatelli non sarebbe stato arrestato. L'aspetto chiarificatore di quest'affare si riconosce nel procedere dell'inchiesta: infatti i francesi non si interessavano al passato politico del parroco; la polizia si concentrava piuttosto sulla sua condotta in quanto prete. Gli autori della denuncia non sapevano che per il governo il Novantanove era ormai cosa finita.

Un secondo esempio ci pone di fronte a una strategia raffinata e sottile, che parte da una denuncia che appare in linea con il carattere e le preoccupazioni dello Stato napoleonico. Probabilmente la parte dei dipartimenti riuniti, già territori dello Stato papale, dove il sistema di governo francese appariva per eccellenza lontano dalla mentalità degli abitanti era quella che formava i due dipartimenti di Roma e del Trasimeno. Tuttavia una denuncia prodotta da un avvocato contro i giudici del tribunale di Viterbo, nel 1812, lascia emergere una consapevolezza acuta e astuta insieme delle preoccupazioni francesi relativamente alla ricezione del Codice Napoleone in Italia. L'avvocato provinciale si mostrava perfettamente consapevole di quali fossero le modalità per volgere il discorso ufficiale contro il regime:

Bene sapete ... che esso nell'organizzazione dei Tribunali ha avuto in vista principalmente il bene delle Nazioni, allontanando tutti gli abusi che esistevano nel passato governo, togliendo fra l'altri quello del dispotismo, e di far dipendere l'esito di una causa dal capriccio di un solo ... Se le provvide mire del lodato nostro sovrano rimangono deluse nel circondario di Viterbo è per aver equivocato nella scelta di due soggetti, che la vastità dei suoi domini, e la distanza del luogo non hanno potuto far conoscere⁹.

Continuava, il denunciante, sostenendo che il procuratore e i giudici si servivano ancora dell'antico sistema «inquisitoriale», cioè che esaminavano i processi in camera, e non in tribunale, con dibattito pubblico, come voleva il Codice. Si accennava anche qui al Novantanove, però il centro della denuncia era sicuramente il riconoscimento, gratificante per

⁸ *Ibidem*.

⁹ ANP, BB18 315 (Organisation Judiciaire, Cour de Rome) Copolo al Ministero della Giustizia (senza data, ricevuto a Parigi l'8 gennaio 1812).

i francesi, che il loro sistema giudiziario veniva a sostituire quello dei papi: l'autore conosceva bene il desiderio dei francesi che il loro governo risultasse, per i già sudditi del Santo Padre, un passo verso i Lumi, e che gli stessi francesi apparissero, per questi uomini, creatori di uno Stato moderno, razionale e ben organizzato. Aveva ben chiaro, l'autore, che i francesi volevano presentarsi come i liberatori dei romani dal governo corrotto, molle e negligente dei papi, un governo dominato, secondo la propaganda francese, da una folla di tiranni locali.

Di fatto, la strategia dell'avvocato era risultata efficace, dal momento che il Ministero della Giustizia a Parigi aveva aperto un'inchiesta contro i membri del tribunale di Viterbo. Il Procuratore della Corte Imperiale di Roma – un francese – condivideva infatti l'idea che fosse necessario destituire qualche magistrato del tribunale.

D'altra parte, però, Parigi pretendeva di disporre di fatti adeguatamente comprovati per dare il via a un intervento disciplinare sul tribunale. In più si temeva che un attacco contro i magistrati locali potesse risultare pericoloso, in quanto questi giudici erano espressione della Viterbo benestante. Ecco dunque, al cuore della cultura della denuncia, il vero nodo del problema che si presentava ai francesi: come coinvolgere nell'azione dell'autorità pubblica anche le *élites* locali italiane?

Occorre peraltro, in ogni momento, tenere presente che le autorità superiori francesi reagivano sempre con grande scrupolo e attenzione alla montagna di denunce che si riversavano nei loro uffici. Anche in un terreno pericoloso per i francesi, e in momenti di crisi politica, l'autorità imperiale rispondeva con una politica di moderazione e di discrezione. Ad esempio il Piacentino, che nel 1806 era stato teatro di una rivolta anti-francese non trascurabile, era in genere zona di tensioni che non cessavano di preoccupare il governo. Consapevole dell'esistenza di questi timori da parte governativa, un *maire* piacentino denunciava nel 1813 al governo due fratelli, di nome Cavanna, scegliendo dunque un momento nel quale il regime si trovava in piena crisi militare. I Cavanna erano bene conosciuti dal governo, in quanto capi delle rivolte del Novantanove e del 1806, e la denuncia del *maire* sosteneva che costoro cercavano di fomentare una nuova rivolta, non appena l'esercito austriaco fosse entrato in Italia. I Cavanna erano stati allora arrestati, ma poco dopo sarebbero stati rimessi in libertà, non appena un'inchiesta della polizia dimostrò alle autorità parigine che il *maire* e il suo commissario di polizia avevano un interesse personale nella vicenda: puntavano infatti a costruire una strada privata che doveva attraversare la terra dei Cavanna e, in più, il commissario era innamorato della figlia del *maire*, mentre questa preferiva uno dei fratelli Cavanna. Anche in tempi di crisi militare, dunque, e in seno a una regione da tempo nota per i sentimenti antifrancesi, la politica di moderazione e il

rifiuto a mescolarsi con la cultura della vendetta, continuava a dirigere le scelte dell'autorità superiore¹⁰.

Per concludere occorre accennare alla moderazione del governo, ma anche al suo potere, per come questo era recepito dai sudditi italiani. Nella sostanza il rapporto tra i francesi e gli italiani, attorno al tema della denuncia, era in fondo un punto di contatto segnato da una profonda ironia. Gli autori delle denunce erano, certo, disposti a una forma di collaborazione con lo Stato imperiale, nonostante la sua natura che appariva insieme nuova e strana. Si apriva dunque una finestra fra lo Stato e la società italiana. Ma non si trattava del tipo di apertura che volevano i francesi. Costoro non avevano mai accettato la denuncia come strumento legittimo nel sistema di governo; in più molti italiani non si rendevano conto di questa resistenza da parte francese. Il continuo ricorso alla denuncia da parte di tanti italiani ci testimonia di una mentalità ancora e sempre formata e diretta dalla cultura politica d'antico regime, ma nello stesso tempo animata da una marcata curiosità verso il nuovo assetto politico e dal desiderio di servirsi del potere dello Stato imperiale per le contese e le vendette locali e private, che persistevano nei piccoli paesi della periferia. L'aspirazione e l'attesa dell'intervento dello Stato nelle lotte inter-fazionali delle comunità della periferia era l'eredità della cultura politica di un antico regime al fondo debole, in cui la presenza dello Stato risultava marginale nella vita politica e culturale della periferia. In questo ambiente un intervento statale si realizzava, ma come arbitrato tra fazioni, o secondo uno spirito di parte, sorretto da legami clientelari. Gli autori delle denunce avevano subito intuito le potenzialità e il potere del nuovo Stato napoleonico. Avevano immediatamente intuito le sue preoccupazioni e le sue motivazioni. Però non avevano affatto capito quali fossero i principi politici dell'ordine nuovo, e neppure che uno Stato forte non aveva bisogno del sostegno delle fazioni locali e neppure del clientelismo come strumenti di controllo. In queste condizioni lo Stato civile non è arrivato a proporsi come Stato reale per una parte non trascurabile delle *élites* locali d'Italia, e non per mancanza di forza, ma per ragioni ideologiche.

¹⁰ Per la corrispondenza relativa a questa vicenda cfr. ANP, F7 88933 (dept. Taro).

Elvira Grantaliano

*La Direzione generale di polizia dello Stato pontificio:
il ruolo e le competenze attraverso i titolari di classificazione.
La funzione di polizia morale, correzionale e giudiziaria*

1. *Premessa*

Tra la fine dell'antico regime e il periodo delle Restaurazioni, sulla base dei modelli francesi, introdotti in Italia nel periodo napoleonico, cominciava ad affermarsi negli uffici della ricostituita amministrazione pontificia un nuovo genere di burocrazia.

La tendenza al rinnovamento non esprimeva soltanto l'esigenza di regolare con criteri più efficaci il flusso crescente della documentazione prodotta da istituzioni vecchie e nuove, ma anche quella di ricostruire e rafforzare, attraverso la gestione e tenuta degli archivi, un sistema di controllo che in ambito politico-istituzionale si manifestava con la creazione di nuovi organismi di tutela e gestione dell'ordine pubblico, come la Direzione generale di polizia e il corpo dei carabinieri pontifici.

L'innovazione più significativa fu l'introduzione nella prassi amministrativa dei cosiddetti titolari di classificazione, schemi diversamente articolati in cui inserire le voci relative alle aree di competenza e la documentazione contestuale¹. Il lavoro di riordinamento e inventario dell'archivio della Direzione generale di polizia, in corso presso l'Archivio di Stato di Roma, ha consentito di ricostruire direttamente attraverso i documenti quattro tipologie di modelli.

Il controllo, nella duplice accezione di prevenzione e repressione, inteso come funzionale al potere politico, richiedeva l'adozione di metodi e tecniche specifiche di raccolta delle informazioni e la loro conservazio-

¹ Cfr. V. Vita Spagnuolo, *Nuovi modelli organizzativi fra «ancien régime», periodo napoleonico e Restaurazione: l'introduzione dei titolari d'archivio e la realizzazione del catasto gregoriano*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione economia società e cultura*, Herder, Roma 1997, pp. 1-18.

ne e razionale utilizzazione. Il protocollo della registrazione degli atti e i titolari di classificazione furono gli strumenti individuati a tale fine. I titolari, dalla versione più semplice a quella più complessa e sistematica, permettevano non solo la raccolta organizzata dei dati, ma la loro lettura «di sintesi». Le diverse materie oggetto dell'attività di polizia erano riassunte in una serie di categorie e collocate nella «griglia» del titolario, in modo da consentire il rinvio ai relativi carteggi e quindi l'accesso all'insieme delle informazioni che, opportunamente collegate tra loro, acquistavano il carattere di una vera e propria rete informativa, consentendo una visione ragionevolmente completa del tessuto sociale e dei suoi fenomeni.

Negli uffici dell'amministrazione pontificia si prevedeva la tenuta di registri relativi alle materie di competenza; era richiesta per legge la tenuta dei registri delle carceri, come risulta già dai primi regolamenti di polizia e dai successivi regolamenti giudiziari.

Tra il 1816 e il 1817, nella prima organizzazione degli uffici di polizia, articolata in quattro dipartimenti, tra le competenze del secondo dipartimento, quello di polizia giudiziaria, era prevista la vigilanza su tutte le persone sospette e la compilazione di un «registro particolare di tutte le persone sortite dalle galere per furti e la nota e descrizione da darsi al capo de' Carabinieri e segreti esploratori delle persone che meritano esser osservate con maggiore attenzione»². Per una maggiore esemplificazione del rapporto tra le competenze di polizia e il titolario di classificazione, si è qui scelto di esaminare in particolare la funzione di polizia morale, correzionale e giudiziaria, perché è quella che meglio evidenzia le caratteristiche della nuova istituzione.

2. I primi titolari. Il titolario del 1816-1817³

Tra il 1816 e il 1817, dunque all'inizio dell'attività dell'istituzione, si colgono i primi tentativi di sistemazione di una produzione documenta-

² ASR, *Segreteria di Stato*, a. 1816, rubr. 149, fasc. 1, cc. 13-20, in M. Calzolari, E. Grantaliano, *La direzione generale di polizia dello Stato pontificio: archivio del protocollo ordinario (1816-1870)*, I, *Inventario dei registri*, Archivio di Stato di Roma, Roma 1997, p. 128.

³ Nell'ambito del comune lavoro di riordinamento e inventariazione dei fondi archivistici della *Direzione generale di polizia*, si precisa che il reperimento e l'elaborazione dei primi titolari di classificazione delle materie si devono in particolare a Monica Calzolari, con la collaborazione di Giovanna Mattino. Inoltre i concetti qui riportati sono già stati più volte espressi: v. tra l'altro M. Calzolari, E. Grantaliano, *Lo Stato pontificio tra Rivoluzione e Restaurazione: istituzioni e archivi (1798-1870)*, Archivio di Stato di Roma, Roma 2003 e, più di recente, E. Grantaliano, *Le Carceri Nuove*, in L. Antonielli (a cura di), *Carceri, carcerieri e carcerati. Dall'antico regime al Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 23-47; è però sembrato opportuno riproporli brevemente nel contesto del presente articolo.

ria in costante crescita. Il primo titolare, qui riportato in parte per le voci che interessano, è contrassegnato da numeri non sempre consecutivi e riguarda, come il successivo, il periodo che precede la formazione, nell'archivio, della maggior parte delle rubriche di materie particolari, nate cronologicamente a partire dal 1820 e rispondenti pienamente alle voci dei titolari in seguito elaborati. Le categorie sono state desunte direttamente dallo studio dei carteggi.

Nel primo titolo compaiono i birri; dopo lo scioglimento delle squadre, costoro dettero spesso vita a bande di disperati senza più freni, creando situazioni di crisi nell'ordine pubblico; si verificavano frequenti incidenti tra ex birri e carabinieri o agenti di polizia e non mancavano anche scontri, soprattutto lungo i confini dello Stato, con le truppe dell'esercito regolare⁴.

Per differenziarsi dall'immagine tradizionale del birro, assolutamente negativa, sin dall'inizio la polizia tentò di costituirsi una nuova rispettabilità, attraverso la scelta dell'uniforme, l'assegnazione di gradi e contrassegni, la gestione di alcune risorse finanziarie.

Nel secondo e terzo titolo compaiono i carabinieri, neo istituiti come la polizia. Le rispettive competenze si delinearono chiaramente sin dall'inizio: «I carabinieri saranno sempre in stretta relazione cogli impiegati di polizia. I comandanti di qualunque altra forza si daranno le istruzioni di riferire alla polizia ogni esecuzione che sarà fatta, o di tenersi in corrispondenza colle Autorità rispettive per tutte le notizie»⁵.

Nei ranghi dei carabinieri non sembra fossero inseriti ex birri; nella mente del Consalvi, che pure li subordinò gerarchicamente alla nuova polizia, dal cui Direttore generale dipendevano, i carabinieri nacquero come un corpo scelto, a spiccato carattere militare; erano dotati di un regolamento più ampio e definito, rispetto a quello di polizia, con compiti operativi e prerogative che implicavano un forte rapporto con il territorio, sul quale stabilivano la propria area di intervento e dove si trovavano le così dette «stazioni». Una parte del regolamento era dedicata al comportamento e all'immagine di sé che i militari del nuovo corpo dovevano offrire⁶.

⁴ I casi documentati sono numerosissimi, anche prima dello scioglimento effettivo delle compagnie, a riprova dell'assoluta inaffidabilità di tali soggetti; in particolare si veda in ASR, *Camerale II Birri*, b. 1, fasc. 14, n. 2, in cui si notifica al Tesoriere generale l'aggressione, ad opera di una compagnia di birri sottoposti a licenziamento, a danno di due commissari della milizia pontificia latori di somme di danaro destinate al pagamento di uomini in servizio in altre compagnie. Sulle vicende dei birri si veda il contributo di M. Di Sivo, *ivi*.

⁵ ASR, *Miscellanea di carte politiche e riservate, Piano della polizia provinciale*, art. 9, b. 45.

⁶ *Regolamento sulla istituzione del Corpo dei Carabinieri pontifici*, 22 ottobre 1816, in ASR, *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*, Stamperia della R.C.A., Roma, vol. VII (1833), pp. 163-347.

«Il Corpo dei Carabinieri era posto funzionalmente alle dipendenze della Segreteria di Stato tramite la Direzione generale di polizia (artt. 5, 270-273), mentre dal punto di vista organico dipendeva dalla Congregazione militare»⁷. Più tardi, alla metà circa dell'Ottocento, con il mutare delle istituzioni, per la disciplina e l'amministrazione dipesero dal Ministero delle armi, per il servizio dal Ministero dell'interno. Molti degli arruolati nei carabinieri avevano partecipato alle campagne napoleoniche e questa loro esperienza fu considerata, singolarmente, quasi una prerogativa di merito, un valore aggiunto per l'ingresso nel nuovo corpo. Tuttavia frequenti conflittualità si verificarono anche tra carabinieri e popolazioni; i nuovi corpi, nell'adempimento dei loro compiti, duravano fatica a farsi accettare e talvolta incorrevano in eccessi di rigore soprattutto nella gestione dell'ordine pubblico: gli incidenti più frequenti – tentativi di fuga, ferimenti, decessi – avvenivano durante una delle principali attività dei carabinieri, la traduzione dei condannati ai luoghi di pena. Di tutte queste realtà gli archivi di polizia contengono ampia testimonianza.

Un'ampia casistica riguarda le rivolte popolari, fronteggiate in passato dai birri e dalla truppa di linea, per la cosiddetta incetta dei grani: un problema ricorrente negli anni, dopo la liberalizzazione del commercio del grano e dei cereali voluta da Pio VII nel 1800 e la carestia seguita agli anni di guerra e di crisi economica. Soprattutto nel 1817 le continue rivolte per l'aggiotaggio delle granaglie, che provocava la mancanza del pane e le proteste delle popolazioni, furono controllate e represses dai reggimenti dei carabinieri. Nelle voci dei primi titolari e nei registri e carteggi di polizia sono riportati numerosissimi casi del genere; gli incidenti, spesso con esito drammatico, non si prestano sempre ad una lettura univoca, pur se ampiamente documentati; talvolta entrava tra i motivi di scontro anche l'ingerenza dei grandi latifondisti, i proprietari terrieri nelle cui mani era in gran parte l'economia dello Stato pontificio, contrari alla liberalizzazione del commercio.

Ecco le voci del primo titolare, relative alla funzione che si è scelto di esaminare:

Titolo 1 - Birri

Titolo 2 - Carabinieri attività

Titolo 3 - Carabinieri (arruolamento, caserme, varie)

Titolo 5 - Colonna mobile di Albano

Titolo 60 - Delitti, arrestati e condannati

Titolo 83 - Pregiudicati e malviventi

Titolo 84 - Ordine pubblico

⁷ M. Calzolari, *Il cardinale Ercole Consalvi e la riorganizzazione delle forze di polizia nello Stato pontificio durante la Restaurazione*, in L. Cajani (a cura di), *Criminalità e polizia nello Stato pontificio (1770-1820)*, Il Centro di Ricerca, Roma 1997, p. 144.

3. *Il titolario del 1817-1819*

Nel successivo titolario, prosegue, già ben delineato nella sua essenzialità, il quadro delle principali competenze della polizia pontificia. Non compare il numero a contrassegnare i titoli, ma la serie delle diverse categorie.

Risalta la presenza dei carabinieri, di cui si sottolinea l'attività costante sul territorio dello Stato, precisata dalla specificazione *Carabinieri rapporti*, a differenza del precedente titolario, in cui si rifletteva la fase dell'insediamento dei nuovi corpi, dall'arruolamento, alla costituzione delle caserme e delle colonne mobili. Rappresentata in modo più esplicito è anche la funzione di controllo e repressione del crimine e di sostegno all'attività giudiziaria. La categoria «incettatori» richiama l'attività di repressione delle rivolte originate dalla crisi di rifornimenti alimentari, soprattutto il grano e i cereali. Sono scomparsi i birri, dopo la dissoluzione delle squadre e la loro «riconversione» in altre attività. Le voci «malviventi della Comarca» e «malviventi di Frosinone» segnalano la forte incidenza, nella campagna romana e nelle zone di Marittima e Campagna, del brigantaggio, che preoccupava i delegati apostolici e le autorità locali e le cui imprese sono documentate nei primi carteggi di polizia e nei bollettini politici⁸.

Queste le voci:

- Carabinieri
- Carabinieri rapporti
- Carceri
- Carceri rapporti
- Carcerati dimessi
- Carcerieri
- Carcerieri dimessi
- Delinquenze campestri
- Fornitura delle carceri
- Incettatori
- Malviventi
- Malviventi della Comarca
- Malviventi di Frosinone
- Sorvegliati e sospetti

⁸ E. Grantaliano, *Spirito pubblico e difesa dello Stato nell'età della seconda Restaurazione*, in Bonella, Pompeo, Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione*, cit., pp. 63-78.

4. *Il titolario del 1820*

Ricostruito anch'esso sulle carte, ma molto più definito. Il 1820 rappresenta un momento di svolta per la sistemazione delle competenze degli uffici di polizia. Nasce formalmente l'articolazione in titoli, contrassegnati da un numero, e rubriche, comprendenti le diverse materie, che proseguirà, ampliandosi, nel 1834. Saranno mantenute le principali definizioni e lo schema generale. Ecco le voci di riferimento, limitatamente all'area presa in esame:

- Titolo 1) *Alta polizia* - Rubrica *Spirito pubblico, sette e cospirazioni*
- Titolo 2) *Polizia legislativa* - Rubrica *Materie giudiziarie*
- Titolo 4) *Polizia morale* - Rubrica *Buon costume, Culto, Decenza pubblica*
- Titolo 5) *Polizia correzionale* - Rubrica *Accattonaggio, Oziosi e vagabondi, Prostituzione, Sorvegliati*
- Titolo 6) *Polizia giudiziaria* - Rubrica *Brigantaggio, Delitti gravi, Delitti in genere, Miscellanea*

5. *Il titolario del 1834*

Il titolario è stato trovato direttamente nelle carte della Segreteria di Stato e rispecchia nel modo più completo le competenze degli uffici di polizia. È modulato anche sul *Regolamento di procedura criminale* e sul *Regolamento dei delitti e delle pene* emanati nel 1831-1832 durante il pontificato di Gregorio XVI. Si rafforza ulteriormente il rapporto tra l'attività di controllo della polizia e l'azione giudiziaria.

Manca un nuovo regolamento, dopo quello del 1816, ma nell'ambito delle competenze di polizia, quindi in campo burocratico-amministrativo, si realizza quella nuova sistemazione che in ambito normativo si avrà solo nel 1850. La prassi amministrativa anticipa dunque i regolamenti ufficiali e alle funzioni riportate dal titolario si collegano i livelli operativi: indagini a tutto campo, esecuzione degli ordini di arresto, «spedizione» dei detenuti alle Carceri Nuove in attesa della destinazione del luogo di pena, gestione della dismissione di quelli che hanno scontato la pena, comminazione dei precetti. Il titolario è articolato in sette sezioni, suddivise in rubriche, a loro volta comprendenti le diverse materie. Ecco le sezioni, per gli aspetti che qui più interessano:

1a Sezione	Rubrica
<i>Assessorato</i>	<i>Spirito pubblico</i>
4a Sezione	Rubrica
<i>Polizia morale</i>	<i>Costume pubblico e culto</i>
<i>Polizia correzionale</i>	<i>Ozio, accattonaggio, sospizioni e prostituzione</i>
<i>Polizia giudiziaria</i>	<i>Brigantaggio e delitti gravi e minori</i>
	<i>Miscellanea</i>

5a Sezione
Polizia amministrativa

Rubrica
Adunanze⁹ e forza pubblica¹⁰

6a Sezione
Polizia economica

Rubrica
Contabilità carceraria e tenuta dei registri

Nel 1820 il titolario è formulato con criteri più sintetici, criteri che nel 1834 sono più estesi e dettagliati, ma sostanzialmente il senso e il quadro d'insieme sono gli stessi.

6. *Il rapporto funzioni-titolario*

Mentre l'attività di supporto alla funzione giudiziaria è immediatamente presente nella nuova polizia, che la eredita dai birri, pur tentando di differenziarsene profondamente nell'immagine e nei comportamenti ed è pertanto rispecchiata subito nei primi titolari del 1816-1817 e del 1817-1819, la funzione di controllo del dissenso politico e di quello che più estesamente si comincia a definire «spirito pubblico», nei titolari si esplicita a partire dal titolario del 1820.

L'espressione «spirito pubblico» appare però già prima, nelle *Istruzioni declaratorie della polizia provinciale*¹¹, nel *Piano della polizia provinciale*¹² e in numerose relazioni, rapporti, bollettini politici anche riferiti alla situazione della provincia. La categoria «spirito pubblico» sarà sempre di competenza del titolo I, *Alta polizia*, a indicarne l'estrema importanza.

Il controllo, applicato al tessuto sociale e cittadino, rappresenta un indicatore formidabile per la pubblica opinione, la cultura e la vita intellettuale, la moralità e il buon costume, il pubblico e il privato, come dimostra la ricca normativa di polizia che appare tra il 1816 e il 1823, anno della morte di Pio VII e di Consalvi. Si coglie molto chiaramente lo stretto rapporto che intercorre, in misura progressivamente crescente, tra leggi di polizia, mirate a coprire tutti gli aspetti dell'ordine pubblico, e relative voci dei titolari di classificazione.

Contemporanei alle leggi istitutive dei due nuovi corpi, polizia e carabinieri, sono i primi editti e regolamenti sulla presenza e il passaggio di cittadini stranieri nello Stato pontificio e sui movimenti degli stessi sudditi pontifici all'interno e al di fuori dello Stato, con l'obbligo, per en-

⁹ Tra le varie implicazioni «case di correzione» e «istituti», «medici» e «chirurghi», tutte realtà che potevano riconnettersi all'area del controllo.

¹⁰ Comprende «movimenti», «condotta», «scorte ed accompagni», «Reclami in genere di cittadini», «Dolosa insecuzione d'arresti», «conflitti tra corpi».

¹¹ ASR, *Miscellanea di carte politiche e riservate*, b. 45.

¹² Ivi.

trambe le categorie, di munirsi di un passaporto regolare, mentre particolare attenzione è riservata alla sorveglianza dei confini¹³. Nel 1820 la questione della circolazione all'interno e all'esterno dello Stato diviene oggetto di un regolamento, quando Tommaso Bernetti ricopre la carica di Direttore generale di polizia¹⁴. Del 1819 sono le norme, direttamente ispirate dal Consalvi, sulla repressione del fenomeno del brigantaggio lungo i confini dello Stato, anche mediante l'istituzione del corpo dei Cacciatori della Comarca di Roma¹⁵.

Alla fase di passaggio tra la dismissione delle squadre dei birri e l'insediamento della nuova istituzione si riferiscono numerosi esempi riportati nella documentazione di polizia dei primi anni, in cui si attesta l'ingresso degli antichi esecutori di giustizia nei bassi ranghi della nuova istituzione. Il riferimento è evidentemente alla prima voce del titolare del 1816-1817, «birri»¹⁶.

Ricca la documentazione anche per le competenze di polizia giudiziaria: casi molto dettagliati riguardano il controllo delle minoranze religiose, già contemplato nel regolamento istitutivo della polizia e nei successivi titolari, riconducibile alla voce «costume pubblico e culto» e quindi alla polizia morale¹⁷. L'analisi della fonte ha evidenziato numerosi esempi¹⁸.

¹³ ASR, *Collezione di pubbliche disposizioni emanate in seguito al Motu proprio di N.S. Papa Pio VII in data 6 luglio 1816 sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Roma 1816, vol. I, p. 147 e sgg.

¹⁴ Ivi, vol. IV, p. 58.

¹⁵ Ivi, Roma 1819, vol III, p. 132. Sul fenomeno del brigantaggio cfr. M. Di Sivo, *Una storia «riservata». Il fondo cosiddetto della «Commissione speciale per la repressione del brigantaggio» (1814-1825)*, in Bonella, Pompeo, Venzo (a cura di), *Roma fra la Restaurazione*, cit., pp. 99-118.

¹⁶ ASR, *Direzione generale di polizia, Protocollo ordinario*, b. 2003 schedata da M. Calzolari. Si veda la supplica di Bernardino Rusca, che nel novembre 1816 chiede alle autorità di Spoleto di essere assunto nella polizia con la qualifica di ispettore. La stessa busta conserva una circolare diretta ai legati e delegati delle province e relativa ai provvedimenti che devono essere adottati per la dismissione dei birri, definiti spregiativamente «la birraglia».

L'esempio, e gli altri che seguono, sono tratti dal lavoro di schedatura analitica delle buste dell'archivio del *Protocollo ordinario* della Direzione generale di polizia relativa all'anno 1820, eseguito nel corso di un progetto di collaborazione tra l'Archivio di Stato di Roma e un gruppo di studenti della IV cattedra di Storia moderna dell'Università La Sapienza, a cura di M. Calzolari, L. Cajani, E. Grantaliano, con l'elaborazione di una scheda informatica per l'inserimento e l'analisi dei dati a cura di M. Di Sivo e L. Falchi.

¹⁷ Ivi. All'anno 1816 è ascrivibile la pratica sull'omicidio di un ebreo, Angelo Bondi di Velletri.

¹⁸ ASR, *Direzione generale di polizia, protocollo ordinario*, b. 2072, schedata da F.M. Cantalini. Ad una delle principali funzioni della polizia, il controllo della dismissione dal carcere, con la sosta alle Carceri Nuove, è riferito il caso di un «forestiero», Carl'Antonio Di Feo del Regno delle Due Sicilie, reo di crassazione, che ha scontato la

Attestato ampiamente è anche il delitto di vagabondaggio, che rientra nel titolo 5, rubrica *Polizia correzionale*; tale attribuzione resta costante anche nei successivi titolari¹⁹.

Il 7 luglio 1820 il cardinale Consalvi aveva emanato una *Notificazione sugli oziosi e vagabondi* dai toni piuttosto duri, in linea con l'atteggiamento costante delle autorità pontificie nei confronti di tale categoria sociale²⁰.

Sul tema delle violenze e degli abusi che si verificavano nelle strutture carcerarie, a danno di persone in stato di detenzione o inquisite, tutta la legislazione di polizia, anche quella successiva, sottolinea la necessità di reprimerli con decisione, a riprova della forte incidenza di un problema che si riproponeva periodicamente. Esempi particolarmente calzanti sono archiviati nel titolo 6, rubrica *Delitti in genere*, in base al titolario del 1820²¹.

Gli estremi cronologici dei casi citati rientrano in prevalenza tra il 1820 e gli anni immediatamente seguenti, senza mai giungere al 1830, quindi si collocano nel periodo del pontificato di Leone XII, epoca restrittiva per la normazione, ma ricca di testimonianze sugli impegni di polizia e carabinieri rispetto alle vecchie e nuove emergenze.

7. Il titolario del 1834 e i regolamenti penali di Gregorio XVI

Per l'ambito che qui più interessa, l'intera sezione IV del titolario del 1834 si riconnette in gran parte al *Regolamento di procedura criminale* del 1831 e al successivo *Regolamento dei delitti e delle pene* del 1832. Questi i principali collegamenti.

All'art. 147 del titolo V del libro II del *Regolamento di procedura criminale, Della querela ed accusa*, si afferma che la querela «si riceve e

pena e attende di essere rimpatriato. Prima del rimpatrio il reo resta a disposizione della Direzione generale di polizia presso le Carceri Nuove, «a forma della circolare del 2 settembre 1819. Dipartimento assessorato n. 11576/12328». Nella pratica è documentata la procedura seguita dalle autorità di polizia e in base al titolario del 1820 il caso rientra nel titolo 6 *Polizia giudiziaria*, rubrica *Miscellanea*, come attestato dai dati riportati sul fascicolo.

¹⁹ Ivi. Cfr. il caso di tale Antonio Valentini, detenuto, di professione cocchiere.

²⁰ ASR, *Collezione di pubbliche disposizioni*, cit., Roma 1820, vol. IV, pp. 41-42.

²¹ Ivi, b. 2063, schedata da M. Calzolari. Il primo caso è rappresentato dal ricorso del Governo di Subiaco contro i custodi delle carceri della città, identificati in Ferdinando e Luigi D'Agostini, con l'accusa di cattiva condotta, violenza carnale sulle detenute, dissipazione e trascuratezza nell'esercizio dell'impiego. Il secondo riguarda la sottrazione violenta di una donna, definita «meretrice» e già nelle mani dei carabinieri, da parte dei suoi «protettori», i tre fratelli Tranquilli, di Morolo, rei di «esimizione a mano armata e resistenza alla forza».

vien'estesa dall'ufficiale di polizia, ovvero dal cancelliere»²²; e ai successivi artt. 152 e 153 se ne sottolinea la responsabilità rispetto a coloro che risultano essere gli offesi.

Il titolo II del libro III, *Degli oggetti che vengono in potere della giustizia*, e il titolo III dello stesso libro, *Della riperizione di oggetti nell'atto dell'arresto*, (artt. 192-202), in cui il complesso delle operazioni mirate ad assicurare l'accusato o il reo alla giustizia è accuratamente descritto, sono riconducibili alle voci delle rubriche *Brigantaggio e delitti gravi e minori* e *Miscellanea* del titolare.

Il titolo I del libro V, *Degli ordini di arresto e loro esecuzione*, si collega alla rubrica *Miscellanea* della IV sezione del titolare (*Polizia morale, correzionale e giudiziaria*), artt. 327-336. Alle stesse rubriche può essere riferito anche l'art. 503 e sgg. del titolo III del libro VII, *Del modo di procedere in caso di fuga di arrestati e condannati*.

Al libro VIII, *Regolamento su diversi oggetti*, appartiene l'importante titolo VII, *Della custodia e visita dei carcerati*, con l'art. 661: «I registri delle carceri debbono descrivere con numero progressivo, e per ordine di tempo, tutti i detenuti colla massima precisione per potere all'istante conoscere chi vi si trovi ristretto, da quanto tempo, per quale titolo, e quando, e come sia stato dimesso»²³; quest'ultimo è riconducibile alla sezione sesta, *Polizia economica*, rubrica *Contabilità carceraria*, che prevede esplicitamente la «tenuta de' registri de' detenuti nella capitale e Comarca».

Ancora più stretto è il legame tra il titolare del 1834 e il *Regolamento sui delitti e sulle pene*, emanato il 20 settembre 1832. Ad esempio l'intera IV sezione del titolare (*Polizia morale, correzionale e giudiziaria*), con la rubrica *Costume pubblico e culto*, si richiama al libro II, titolo I, artt. 73-82 del *Regolamento*, dedicati ai delitti contro la religione e il culto. In particolare l'art. 75 («La profanazione delle sacre funzioni, e cerimonie religiose nelle chiese, o fuori di esse, è punita con la galera dai cinque anni ai dieci») e l'art. 77 («Le offese fatte alle persone costituite negli ordini sacri fuori dell'esercizio delle sacre funzioni sono punite con un grado di più della pena stabilita al delitto») si riferiscono esplicitamente alle voci «motteggi contro la religione, insulti ai ministri del santuario, perturbazioni del culto»²⁴. La legislazione sugli stranieri (i «forestieri» e gli «esteri») riconduce alla sezione V, *Polizia amministrativa*, mentre per il controllo in senso politico si fa riferimento alla sezione I, *Assessorato*, rubrica *Relazioni estere*²⁵.

²² ASR, *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*, Stamperia della R.C.A., Roma, vol. V (1831-1833), p. 187 e sgg.

²³ Ivi, p. 288 e sgg.

²⁴ Ivi, p. 525.

²⁵ Nell'articolazione degli uffici di polizia dall'Assessore dipende l'Archivio segreto

Dalla I sezione dipende anche la rubrica *Spirito pubblico*, relativa all'importantissimo campo del controllo della pubblica opinione. Il riferimento al *Regolamento* può in questo caso riguardare gli artt. 83-104 del titolo II, *Dei delitti di lesa maestà* (si veda ad esempio l'art. 91, «le proposizioni ed i discorsi tendenti a promuovere la rivolta, quando non hanno prodotto verun risultato, sono puniti coll'opera pubblica dai tre ai cinque anni»); gli artt. 105-115 del titolo III, *Della violenza pubblica* (si veda tra gli altri l'art. 105, «Chi riunisce cinque uomini, e gli arma senz'autorizzazione del Sovrano, è punito con tre anni di reclusione»); e le corrispondenti rubriche *Sette e cospirazioni*, e *Relazioni estere*, sempre appartenenti alla sezione I del titolario di polizia.

Al titolo X del *Regolamento*, *Dei delitti contro i buoni costumi, e contro l'onestà*, artt.168-187, possono riferirsi le rubriche *Brigantaggio e delitti gravi e minori* della sezione IV del titolario. Per le voci «stupri violenti e immaturi», e «costume pubblico e culto», per l'insieme delle voci «seduzioni e ratti», «pratiche disoneste», ed altre, si veda soprattutto l'art. 172: «si considera come stupro violento qualunque cognizione carnale commessa dai custodi delle carceri, e loro subalterni, e dagli agenti della forza pubblica sulle persone arrestate, detenute, o condannate». È pensabile che tali provvedimenti legislativi siano stati presi anche in considerazione dell'alto numero di abusi registrati nel corso degli anni e nelle situazioni più critiche, come le traduzioni di detenuti e la permanenza in carcere.

6. *Il titolario del 1834 e il regolamento di polizia del 1850. Cenni*

Durante il pontificato di Gregorio XVI la legislazione di polizia, pur senza dare vita ancora ad un regolamento ufficiale, si era nuovamente ampliata, estendendo il controllo a tutti gli aspetti della società. Con l'ascesa al soglio pontificio di Pio IX e le trasformazioni politiche e istituzionali avviate sin dall'inizio dal nuovo pontefice, il ruolo di raccordo e sostegno da sempre esercitato dalla polizia rispetto alle istituzioni giudiziarie si potenziò ulteriormente. Il *motu proprio* del 29 dicembre 1847 istituì un Ministero di polizia autonomo, al quale fu conferita anche la superiore direzione disciplinare sulle carceri di Roma.

Dopo la proclamazione dello Statuto nel 1848 e gli avvenimenti che nel 1849 culminarono nella seconda Repubblica romana, caduta in breve tempo, Pio IX incaricò la Commissione per la riforma dei codici di procedere all'elaborazione, tra gli altri, di un nuovo codice di polizia. Nel

della Direzione generale di polizia, che nasce ufficialmente nel 1835 ma in effetti esiste già in anni precedenti.

1850, con la riduzione del numero dei ministeri, il Ministero di polizia fu soppresso. La Direzione generale di polizia divenne una struttura stabile del Ministero dell'interno, mantenendo il proprio nome e le abituali funzioni: il 17 marzo 1850 vide la luce il *Regolamento di polizia nei domini della Santa Sede*. Sulla genesi del regolamento influirono indubbiamente gli studi effettuati sulla materia da Giuseppe Giuliani, docente e scienziato, che nelle sue *Osservazioni sopra alcuni punti del progetto di codice di polizia* sin dal 1847 aveva tracciato il profilo essenziale della questione²⁶.

Il *Regolamento* del 1850 rispecchia in modo quasi speculare, per l'ambito penale e giudiziario, il titolario delle materie del 1834, a partire dalle *Disposizioni Generali*, artt. 1-6, dedicati al controllo dell'ordine pubblico e della repressione del crimine. Si veda l'art. 3: «Prepara essa l'azione giudiziaria con lo scuoprimento de' delitti e loro autori; impedisce che i colpevoli si sottraggano alla giustizia: assicura i corpi di delitto, e gli oggetti di convinzione: sussidia le Autorità per la esecuzione degli ordini da esse emanati»²⁷. Possono essere aggiunti anche gli artt. 7-10, relativi alla cura della sanità pubblica, che è anch'essa una forma di controllo²⁸.

Alla sezione IV del titolario di classificazione possono essere tranquillamente riferite le sezioni III, (*Dei mendici*), IV (*Dei vagabondi*) e VI (*Delle persone soggette a speciale sorveglianza*) del titolo V (*Delle persone sottoposte a particolari disposizioni della Polizia*), contenute nel *Regolamento* di polizia. Sono queste le sezioni che riguardano le categorie a rischio, i marginali, i lenoni e le meretrici: tutte riconducono alla *Polizia correzionale*, rubrica *Ozio, accattonaggio, sospizioni e prostituzione*²⁹.

Dopo la Repubblica romana e con il *Regolamento* del 1850, il controllo di polizia, notevolmente ampliato, aveva accentuato il proprio carattere repressivo, estendendosi in modo sistematico a tutti gli aspetti della vita pubblica – e in parte anche privata –, che potevano essere oggetto di sorveglianza; la stampa e gli spettacoli, le professioni e i mestieri; il passaggio degli stranieri nello Stato, la sosta negli alberghi e nelle locande, e il conseguente obbligo, per gli esercenti, di tenere registri gior-

²⁶ Alle *Osservazioni* di G. Giuliani il compianto M. Sbriccoli ha dedicato il suo contributo in S. Vinciguerra (a cura di), *I Regolamenti penali di Papa Gregorio XVI per lo Stato pontificio (1832)*, CEDAM, Padova 1998, pp. CCLIX-CCXCIII.

²⁷ *Regolamento di polizia ne' domini della Santa Sede*, in *Atti del sommo pontefice Pio IX felicemente regnante, parte seconda*, vol. I, Tipografia delle Belle Arti, Roma 1857, art. 3, p. 525.

²⁸ Ivi, p. 526.

²⁹ Ivi, p. 563, art. 186: «Le donne abituate per prezzo a turpi consuetudini sono soggette a particolare sorveglianza della polizia».

nalieri degli avventori e dei clienti, visionati giornalmente da un ispettore di polizia; l'assegnazione e il controllo dei precetti. E se si scorrono contestualmente le sezioni del titolare di classificazione del 1834 se ne collegano facilmente le corrispondenze.

Il *Regolamento* del 1850, secondo e ultimo regolamento ufficiale della polizia pontificia dopo quello istitutivo del 1816, rimase in vigore sino alla fine dello Stato pontificio e alla nascita dello Stato italiano. Allo stato attuale delle ricerche, non se ne conoscono altri.

Steven C. Hughes

*Immaginando una storia
della polizia italiana in età liberale*

C'era una volta un giovane studioso che voleva scrivere una storia istituzionale/sociale/politica della polizia italiana. Usando esempi anglo-sassoni, la sua meta era di «provide a local case history of Italian policing which would duck beneath the theoretical umbrella of legislation and observe the police in a real social setting across time»¹. Per questo studio locale scelse la città di Bologna, che dispone di un archivio ricco di documenti riguardanti la polizia. Quanto al periodo, si concentrò sugli anni che vanno dal congresso di Vienna alla prima guerra mondiale (dal 1815 al 1915), età che inquadra l'evoluzione della polizia moderna in Europa, e che, per di più, gli fornì l'opportunità di adottare il titolo tanto accattivante quanto esemplificativo di *Cent'anni di polizia italiana*. Ma, nonostante archivi ben forniti e titoli fin troppo allusivi, il progetto non è giunto a completamento. Avendo individuato un legame importante fra problemi di polizia e movimenti politici risorgimentali, lo studioso ha dovuto concludere la sua storia della polizia di Bologna proprio con l'unificazione d'Italia, lasciando la seconda metà del periodo come obiettivo di una prossima ricerca. Questo seminario gli ha dato tuttavia modo di tornare su quel progetto, e di immaginare una storia locale/generale della polizia italiana durante l'età liberale. Così, quello che segue non è un programma ben definito o elaborato di ricerca, ma piuttosto un elenco di ragionamenti, argomenti, domande, ipotesi che riemergono quasi spontaneamente dopo diversi anni di disattenzione.

Prima di tutto, com'era la nuova polizia a Bologna dopo l'Unità? Da precedenti studi sappiamo che a Bologna si ebbe un'epurazione piuttosto forte della vecchia polizia pontificia, nella quale furono conservati nel 1862 solo il 17% dei funzionari, percentuale destinata a ridursi sino

¹ S.C. Hughes, *Crime, Disorder, and the Risorgimento: the Politics of Policing in Bologna*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, p. 2.

al 3% nel 1864². Il personale della polizia era dunque tutto da rifare e si vorrebbe, naturalmente, sapere chi venne a riempire questo vuoto e da dove. A questo scopo si potrebbero usare le fonti relative al personale di P.S. conservate all'Archivio di Stato di Bologna, e forse anche quelle dell'Archivio Centrale dello Stato a Roma³. Queste stesse fonti potrebbero servire anche per rispondere ad altre domande sul personale di polizia a Bologna, quali quelle sul livello d'istruzione, sul servizio militare svolto e sui sistemi di reclutamento, non soltanto per quanto concerne il periodo di transizione sino all'Unità, ma anche per tutta l'età liberale. Si vorrebbe sapere se era vero quanto dicevano le voci critiche nei confronti della P.S., come quella dell'ex questore Emilio Saracini, autore di un lungo studio sulla polizia postunitaria: cioè che, ad esclusione degli uffici centrali, i funzionari di P.S. erano sovente reclutati senza riguardo alla loro istruzione, capacità od onestà, e che questo problema era naturalmente complicato da una scala di stipendi fra le più basse tra tutti i dicasteri governativi⁴.

Per esempio, cosa troviamo se – usando il *Calendario generale del Regno d'Italia* – guardiamo al personale della questura di Bologna ogni quinto anno dal 1865 al 1920 e controlliamo quanti di questi funzionari avevano una laurea universitaria (dottori, ingegneri, ragionieri, avvocati)? Come si vede nella tavola seguente, la percentuale dei funzionari laureati non era molto alta, fluttuando intorno al 18% durante il periodo, anche se si nota un aumento (non costante) negli anni del nuovo secolo.

² Era un tasso di continuità basso, in confronto a quello esistente in Piemonte (63%), Toscana (28%), Lombardia (31%), Parma (33%) e Modena (14%) nel 1864; ma era comparabile con quello delle provincie napoletane (4%) e Sicilia (2%). S.C. Hughes, *La continuità del personale della polizia negli anni dell'unificazione nazionale Italiana*, «Clio», 1990, n. 2, aprile-giugno, p. 362. È anche comparabile col fatto che nel 1870 la polizia di Roma (cioè dello Stato pontificio) evidenziò un tasso piuttosto basso, dell'11%. Per quest'ultimo, si veda M. Sassi, *La polizia romana da Pio IX a Vittorio Emanuele II*, Tesi di laurea, Università di Roma «La Sapienza», a.a. 1996-97, pp. 191-193.

³ L'ultima volta che ho consultato i fascicoli personali dell'amministrazione della P.S. nell'Archivio Centrale dello Stato, questi erano tutti conservati in una stessa stanza, senza però un chiaro ordinamento. Ma si trattava di molti anni fa, e forse ora le cose sono diverse.

⁴ E. Saracini, *I crepuscoli della polizia*, S.I.E.M., Napoli 1922, pp. 46-52.

**Funzionari di P.S. laureati
Città di Bologna 1865-1920⁵**

<i>Lustro</i>	<i>Funzionari</i>	<i>Con la Laurea</i>	<i>Percentuale</i>
1865	49	8	16%
1870	42	4	10%
1875	38	4	11%
1880	35	0	0%
1885	30	6	20%
1890	33	5	15%
1897	40	9	21%
1900	33	5	15%
1905	37	10	27%
1910	63	11	17%
1915	55	11	20%
1920	54	19	35%

Anche con questa crescita, però, la realtà del livello d'istruzione dei funzionari di P.S. era ben lontana dall'intenzione della legge del 1848, che ordinava che tutti gli assessori di P.S. dovessero essere laureati, o da quella «magistratura civile» proposta più tardi da riformatori come il direttore di P.S., Giovanni Bolis, o il ministro dell'Interno Villa: una magistratura che avrebbe dovuto saper, «coi criteri più corretti di giustizia e di legalità, disporre, dirigere, guidare l'azione pubblica alla tutela dei diritti dei cittadini e della sicurezza sociale»⁶. E questo difetto di laureati colpisce ancor più quando si considera il numero crescente e sovrabbondante di avvocati nell'Italia liberale, i quali costituivano, secondo alcuni autori contemporanei, un vero «esercito di disoccupati intellettuali»⁷. Forse le limitate opportunità di promozione e l'immagine poco esaltante di cui godeva la polizia erano ragioni abbastanza forti da dissuadere i laureati dal cercare occupazione al suo interno. Questa certamente era l'opinione dell'onorevole Carlo Astengo nel 1910, quando dichiarò al Parlamento:

I confronti sono odiosi; ma troppo eloquenti e parlano troppo chiaro ai giovani che escono dalle Università e dai licei, perché non li distolgano dal perdersi in una carriera che non offre nulla e pretende tutto: fatiche, sacrifici, amarezze, responsabilità, umiliazioni ... Così si è ottenuto che il reclutamento è deficiente

⁵ Essendo uno studio preliminare, e non avendo a disposizione il *Calendario* del 1895, ho dovuto utilizzare quello del 1897.

⁶ Citato in Saracini, *I crepuscoli*, cit., p. 59-62. La citazione è di Villa, che fu per breve tempo ministro dell'Interno.

⁷ Su questo problema si veda A.M. Banti, *Italian Professionals: Markets, Incomes, Estates and Identities*, in M. Malatesta (a cura di), *Society and the Professions in Italy, 1860-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, pp. 223-254.

in qualità e quantità, perché è naturale che i giovani più studiosi battano ad altre porte più benigne, lasciando la polizia ai vinti di altre lotte, essendo rara eccezione che uno entri nella polizia per passione o vocazione⁸.

Si noti, per inciso, che tale commento proveniva da uno dei sostenitori più accesi della polizia italiana⁹.

Dunque, per capire veramente queste realtà burocratiche in contrasto con la legislazione o al di là della retorica politica, è necessaria una prosopografia del personale di P.S., simile a quella che aveva incominciato a realizzare Pietro Saraceno per i magistrati prima della sua morte prematura. Restringere questa prosopografia ad una sola città, come Bologna, non limiterebbe la sua importanza per il resto del Paese, in parte anche perché tanti funzionari di P.S. hanno lavorato a Bologna durante l'età liberale. Una delle lagnanze più frequenti fra i funzionari di P.S., concerneva infatti il trasferimento continuo del personale fra vari uffici del regno. Bologna (oppure un'altra città) potrebbe così funzionare come una finestra sulle vite e le carriere di un buon numero di funzionari, sufficiente in se stesso per illuminare la realtà di tutta l'amministrazione di polizia¹⁰.

Per constatare questa possibilità abbiamo quindi deciso di realizzare uno studio preliminare sulla continuità di servizio per i vari funzionari dell'amministrazione di P.S. di Bologna. Usando di nuovo il *Calendario generale del Regno d'Italia*, abbiamo creato una base di dati che contiene tutti i nomi del personale della questura di Bologna per gli anni indicati¹¹. I risultati che appaiono nella tavola sotto riportata sono piuttosto drammatici ed indicano che davvero i funzionari di P.S. furono trasferiti con una frequenza quasi vertiginosa. Così, su un totale di 367 funzionari, ben il 75% (274) rimasero nella città meno di nove anni, una parte di loro solo pochi anni, dando luogo ad una continuità media di 5 anni. Solamente il 17% rimase fra i 5 e i 14 anni, e così via. Solo 4 individui poterono rimanere durante l'intera carriera in quella città, e questo presuppone che non furono mai trasferiti e poi riportati a Bologna durante gli anni non campionati.

⁸ Citato in Saracini, *I crepuscoli*, cit., p. 242.

⁹ Carlo Astengo fu redattore del «Manuale del funzionario della pubblica sicurezza e polizia giudiziaria», organo semi-ufficiale, e fonte preziosa per lo storico della polizia, pubblicato a Milano dal 1862 al 1912.

¹⁰ Per due esempi di queste lagnanze si può vedere Archivio di Stato di Bologna [ASB], *Prefettura*, Gabinetto 1887, Categoria 2, Amministrazione di P.S. #819, lettera del Questore al Prefetto, 11 dicembre 1887, n. 995 o 1889, Categoria 2, #132, lettera del 28 gennaio, 1889, n. 995. Per lamentele più generali si veda Saracini, *I crepuscoli*, p. 63.

¹¹ Non è una metodologia nuova. Per maggiori dettagli sul metodo e l'attendibilità dei risultati, si veda Hughes, *La continuità del personale della polizia*, cit.

Città di Bologna - Amministrazione di Pubblica Sicurezza

Anni di servizio continuo (controllo per lustro dal 1865-1920)

Studio preliminare¹²

<i>Continuità media nel campo possibile</i>	<i>Numero dei funzionari</i>	<i>Percentuale</i>
5 anni (1 > <9)	274	75%
10 anni (5 > <14)	62	17%
15 anni (10 > <19)	18	5%
20 anni (15 > <24)	9	2%
25 anni (20 > <29)	0	0%
30 anni (25 > <34)	0	0%
35 anni (30 >)	4	1%
Totale	367	100%

Naturalmente, si tratta di risultati preliminari. Per capire meglio il fenomeno si dovrà, come minimo, campionare un intero decennio, ed effettuare i conseguenti controlli sul personale, anno per anno.

Nel frattempo possiamo comunque provare ad immaginare quali fossero le cause di questi continui trasferimenti. Potrebbero essere il frutto di una strategia consapevole, finalizzata a ridurre l'eccessiva partecipazione dei funzionari alle reti di relazioni locali, ad evitare il loro eccessivo coinvolgimento nelle dinamiche sociali e politiche del posto, rispetto alle quali dovevano invece mantenersi estranei, equidistanti¹³. Più probabile è che i migliori funzionari venissero trasferiti per dare il buon esempio in altre sedi e che i peggiori lo fossero per eliminarli dalla scena locale. Possiamo anche immaginare i risultati negativi di trasferimenti così frequenti e numerosi, sia per l'efficienza del servizio (per la quale ci si affidava assai più alla teoria che ad un'attenta conoscenza delle condizioni pratiche del posto), sia per la vita privata degli agenti stessi, sia per l'immagine dell'amministrazione di P.S. (vista come macchina burocratica impersonale, invece che promotrice della felicità pubblica). Tutti aspetti che contribuirono a costruire l'immagine negativa della P.S. durante l'età liberale.

Se è vero che una prosopografia dei funzionari di P.S. sarebbe utile, è altrettanto vero che una delle guardie di P.S. lo sarebbe ancora di più. La mia impressione è che in corrispondenza di quest'ultima istituzione si sia in presenza di un vero e proprio buco nero della storiografia italiana.

¹² Vorrei ringraziare Brendon Hogan per il suo aiuto nella creazione del *data base* e Sue Cornish che mi ha aiutato con statistiche e tabelle.

¹³ Si tratta del problema di «administrative particularism», studiato da Howard Payne nel suo libro sulla polizia di Napoleone III, *The Police State of Louis Napoleon Bonaparte*, University of Washington Press, Seattle 1966.

Provenienza, istruzione, addestramento, quantità, carriere ed evoluzione del corpo stesso: sono tutti aspetti che attendono di essere illuminati¹⁴. Le stesse origini del corpo sono oscure. In altra sede ho lamentato la mancanza di uno studio dettagliato della legge n. 1404 del luglio 1852, con la quale venne creata la guardia di P.S. a Torino e Genova; ho inoltre messo in dubbio l'interpretazione che descrive «questo importante cambiamento all'interno delle organizzazioni di polizia del Piemonte ... come parte di una lotta politico-sociale dei borghesi liberali per rafforzare la loro indipendenza dagli aristocratici conservatori concentrati nell'esercito e che, quindi, esercitavano un controllo sui carabinieri». Ho invece *ipotizzato* che «l'ascesa della guardia di P.S. non rappresentò un'astuzia politica da parte dei liberali piemontesi, quanto un onesto e responsabile tentativo di affrontare i problemi di ordine pubblico che furono evidenziati dagli assalti del '48 e '49»¹⁵. Ho sottolineato il termine *ipotizzato*: dal momento che manca un'indagine dettagliata sulle origini del corpo, è infatti arduo discutere di altre questioni che vanno proprio al cuore della storia della polizia italiana.

Naturalmente, il corpo della guardia di P.S. rappresentava soltanto una parte della forza pubblica, e qui tocchiamo un tema, almeno per Bologna, piuttosto complicato. Basta infatti guardare la «pianta topografica pel servizio delle pattuglie» del 1868 per capire che la sorveglianza della città richiedeva la collaborazione di diversi gruppi professionali (i carabinieri e le guardie di P.S.), privati (le pattuglie cittadine), e misti (la guardia nazionale). Questo «pasticcio» di pattuglie era stata un'invenzione di Giovanni Bolis, questore di Bologna dal 1864 al 1869, poi questore di Roma, e infine direttore generale di P.S. (1879-84). È interessante notare come Bolis lodasse l'uso delle pattuglie composte da cittadini privati, non solo perché consentivano di coprire le strade della città con una rete di sorveglianza capillare, ma anche e soprattutto per l'effetto positivo che producevano sull'immagine della polizia stessa.

Le pattuglie cittadine non procedono alla scoperta o all'arresto dei malviventi; la funzione principale è quella di concorrere, colla loro presenza, a sollevare lo spirito pubblico della popolazione, rassicurare gli animi dei cittadini. Di fatto è di grande effetto morale il vedere cittadini pattugliare insieme alle guardie di P.S.: un avvenimento che aiuta a ren-

¹⁴ Per esempio troviamo, fra le carte della prefettura di Bologna, provvedimenti per l'adozione di un maestro elementare per le guardie di P.S. che testimoniano del loro basso livello d'istruzione iniziale, ma anche della preoccupazione del governo di avere agenti alfabetizzati. ASB, *Prefettura*, Gabinetto, 1887, Titolo 6-8, Carteggio di Guardia di P.S.; ed anche Categoria 2, Fascicolo 4.

¹⁵ S.C. Hughes, *Poliziotti, Carabinieri e «Policemens»: il bobby inglese nella polizia italiana*, in «Le Carte e la Storia», a. II (1996), n. 2, p. 25.

dere benvisa e rispettata la guardia, per la spontanea associazione che crea con i cittadini più rispettabili ed influenti del posto¹⁶.

Proprio l'esiguità della forza pubblica sollecitò più volte la questura di Bologna ad incoraggiare il ripristino delle pattuglie cittadine durante l'età liberale¹⁷. Infatti, come si può vedere da una lettera del 1887 della prefettura di Bologna al ministero dell'Interno, era spesso difficile raggiungere il numero completo di effettivi di guardie di P.S. destinato alla città, soprattutto per la grave mancanza di uomini disposti ad arruolarsi nel corpo¹⁸. Si possono immaginare le ragioni di questa carenza, – paga bassa, vita di caserma, servizio noioso –, ma sono tutte da provare¹⁹. È noto, tuttavia, che spesso la questura e la prefettura lamentarono che sia la città che la provincia erano mal fornite di man forte, e – soprattutto dopo l'abolizione della Guardia Nazionale nel 1876 – che dovettero affidarsi a nuove pattuglie cittadine e all'esercito regolare per i servizi di polizia²⁰. L'intervento dei militari, che si svolgeva soprattutto nelle zone rurali, era però malvisto dal Ministero della Difesa, specialmente quando i soldati fungevano da «agenti di P.S., e non già come rinforzo a tali agenti», con grave pregiudizio dell'istruzione e disciplina delle truppe²¹. Tali tensioni nei rapporti fra forze armate sarebbero da indagare più profondamente, ma suggeriscono un mondo della polizia assai complesso, che continuamente sconfinava dalla linea di separazione tra pubblico e privato, civile e militare, e che era in forte contrasto con le pratiche ereditate dai sistemi burocratici d'ispirazione napoleonica.

Un'analogia confusione si ritrova in un altro campo poco studiato, almeno per quanto ne so: quello della polizia privata in età liberale. Nella provincia di Bologna questo fenomeno era particolarmente evidente nell'uso delle guardie «particolari» in campagna. Secondo la legge sulla pubblica sicurezza del 1865 tali guardie erano considerate legali, ma dovevano avere la ratifica del prefetto e prestare giuramento innanzi al giudice di mandamento locale²². Così, nel 1883, Gaetano Foresti giurò alla Pretura

¹⁶ Citato in S.C. Hughes, *Prefetti e corpi legali: un'anomalia creativa in un'amministrazione centralizzata della sicurezza*, in «Le Carte e la Storia», a. VI (2000), n. 2, p. 155.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 151-168.

¹⁸ ASB, *Prefettura*, Gabinetto, 1887, Titolo 6-8, Carteggio di Guardia di P.S., lettere del 5 e 12 marzo 1887, 1012 Gabinetto e 9711.4/46847.

¹⁹ Facendo un sondaggio nei documenti della Guardia di P.S. a Bologna, sono stato colpito dalla frequenza dei suicidi fra le guardie.

²⁰ Hughes, *Prefetti e corpi legali*, cit., pp. 156-157.

²¹ ASB, *Prefettura*, Gabinetto, 1877, Serie 2, Categoria 1, Fascicolo 1, Distaccamenti di Truppa. Circolare del Ministero dell'Interno del 19 aprile 1877, n. 1553.

²² *Leggi e decreti del Regno d'Italia*, Firenze, 1865, Titolo I, *Ordinamento del personale di pubblica sicurezza*, capo I, articolo 7.

di dire la verità nient'altro che la verità, e cioè d'essere fedele al Re, d'osservare lealmente lo statuto e tutte le leggi del Regno e di adempiere da uomo d'onore e di coscienza le funzioni che mi spettano nel conferitomi Ufficio di guardia campestre particolare del Signor Grandperrin Vittorio per la sua tenuta in Ozzano Emilia²³.

Da un sondaggio su tali richieste e ratifiche, compiuto su un arco di diversi anni, quello che emerge e colpisce la nostra attenzione è infatti la precisione con cui i proprietari hanno soddisfatto gli ulteriori regolamenti finalizzati al vaglio di queste guardie. Per ciascun candidato occorre infatti provvedere:

1. Certificato penale di dato recente.
2. Certificato di moralità.
3. Certificato di maestro elementare con visto del Sindaco, col quale si attestati che [il candidato] sa leggere e firmare il proprio nome.
4. Il certificato di nascita comprovante l'età maggiore di anni 21.
5. Il certificato comprovante di aver adempiuto agli obblighi di leva.
6. La licenza di porto di armi.
7. Marca da bollo da £ 1.2.
8. Tassa di £ 12.
9. Tre esemplari su cartoncino del figurino della divisa che si vuole sia indossata dalla guardia particolare avvertendo che tale divisa deve essere dissimile da quella dell'esercito o di altro corpo militare costituito e delle guardie di P.S.²⁴.

Ovviamente il governo vantava il monopolio della violenza e voleva essere sicuro di poter esercitare uno stretto controllo su chi era autorizzato ad usare le armi in nome della legge. D'altra parte emergeva anche tutto il favore di cui godevano gli interessi della classe possidente, in questo giuramento allo Stato in nome di una proprietà privata, per non parlare della divisa delle guardie particolari, che conservava un po' il sapore della livrea famigliare. Questo stesso sapore lo ritroviamo nel tono di una lettera del 1872, scritta dal Conte Filippo Bianconcini, che saluta il prefetto come «mio caro amico» e che si riferisce alla sua nuova guardia particolare («armata di fucile con bajonetta, e di rivoltella di misura») come al «mio esercito sotto le armi»²⁵. Si tratta della stessa ambiguità tra polizia pubblica e privata che ha sottolineato Jonathan Dunnage, una tradizione radicata in Italia, che ha preparato il terreno politico-amministrativo per la collaborazione della polizia col fascismo, nella pro-

²³ ASB, *Prefettura*, Gabinetto, 1883, Categorie VII-VIII, Guardie Particolari, 15 ottobre 1887, n. 423.

²⁴ *Ibidem*, 1879, Categoria. 24, Fascicolo 1, lettera ad Augusto Aglebert, 14 gennaio 1879, #171.

²⁵ *Ibidem*, 1872, Categoria 112.blu, Fascicolo «Guardie Campestri», richiesta del 6 novembre 1871 e lettera del 23 gennaio 1872.

vincia di Bologna, dopo la Grande guerra²⁶. Ma anche su questo argomento mi sembra che restino ancora tante domande da fare: quante di queste guardie vennero effettivamente approvate? Esistevano soltanto nelle zone rurali? Chi erano? Cosa facevano? E quali erano i loro rapporti con i carabinieri ed i funzionari di P.S.?

Buona parte di queste domande interessano anche un altro settore della polizia – ancor meno conosciuto della guardia di P.S. a livello nazionale –, cioè i vigili urbani. La mia impressione è che ogni città in Italia abbia un'istituzione simile, di cui conosciamo ben poco la storia collettiva. Ho tentato di dimostrare altrove come, in seguito ai successi risorgimentali, le guardie municipali a Bologna rappresentassero la speranza, per i *leaders* liberali come Marco Minghetti, di costruire una polizia sul modello inglese, che offrisse un pratico esempio per un programma di riorganizzazione totale delle strutture di polizia dell'Italia unita²⁷. Fallito questo progetto locale-*cum*-nazionale, il corpo delle guardie municipali di Bologna rimase, sia per dimensioni che per funzioni, assai limitato, ridotto quasi al livello di semplici accalappiacani. Entro la fine del secolo, tuttavia, il corpo aveva acquisito il diritto di portare armi, una gamma di funzioni non trascurabili, ed aveva raggiunto un organico di 66 ufficiali, che costava £ 75.320, pari cioè al 60% di quello che la città pagava per le sue guardie di P.S. (guardie di città, come venivano definite nelle riforme volute da Crispi)²⁸. Quest'espansione è riscontrabile in tutta Italia nello stesso periodo, e ci si chiede quando, come e perché le diverse città abbiano deciso di creare i corpi dei vigili urbani. Fu forse a causa dell'avvento dei nuovi mezzi di trasporto, dell'espansione dei servizi igienici, o fu invece un fenomeno di imitazione, per cui i diversi consigli comunali si dissero: «Milano e Bologna hanno un corpo di vigili, anche noi dobbiamo averne uno per essere considerate città efficienti e moderne»²⁹? Forse qualche volenteroso studente in cerca di tesi potrebbe tentare una ricerca in questo senso, alle origini dei diversi corpi di vigili urbani nelle varie città d'Italia; magari cominciando da *internet*, dato che Google, ad esempio, sulle parole-chiave «vigili urbani» e «storia», ha prodotto 6.770 siti, fra cui si tro-

²⁶ J. Dunnage, *The Italian Police and the Rise of Fascism: A Case Study of the Province of Bologna, 1897-1925*, Praeger, Westport 1997.

²⁷ Hughes, *Poliziotti, Carabinieri e «Policemens»*, cit., pp. 26-27.

²⁸ ASB, *Atti del Consiglio Comunale*, 1901, Allegato 3, Bilancio Preventivo, spese polizia locale.

²⁹ In questo caso si può far riferimento al lavoro di Eric Monkkonen, che ha suggerito che molto spesso era proprio questo «effetto di dimostrazione» che spiegava lo sviluppo dei corpi in divisa e «moderni» nelle diverse città degli Stati Uniti durante l'Ottocento. E. Monkkonen, *Police in urban America, 1860-1920*, Cambridge University Press, New York 1981.

vano ricostruzioni piuttosto elaborate³⁰. Esistono anche diverse pubblicazioni recenti che riguardano le storie di corpi particolari, di Trento, Roma, Bari, o Gravina, ad esempio.

Sul piano nazionale, mi sembra lecito domandarsi se il successo dei vigili urbani in Italia non abbia esercitato un effetto deleterio sull'immagine della guardia di P.S., dato che questi corpi locali hanno accumulato buona parte delle funzioni utili e di servizio al cittadino proprie, altrove, della polizia urbana. Catturare cani randagi, dare indicazioni stradali ai cittadini e agli stranieri, ritrovare bambini perduti, provvedere al pronto soccorso, assicurare la nettezza urbana: tutta questa serie di funzioni positive, esercitate da un corpo con rapporti personali e continui con la cittadinanza, ha forse sottratto alla polizia preziose opportunità per stabilire un contatto positivo con la popolazione civile³¹. Nell'ambito di questa logica, le forze nazionali di polizia sono diventate sempre più distanti, sconosciute, mentre la loro immagine è rimasta saldamente associata alla repressione della criminalità, al mantenimento dell'ordine pubblico, al controllo politico, senza che funzioni più «umane» agissero come contrappeso nell'opinione pubblica. Era forse questo fattore che in parte ispirò Crispi nel progettare, nell'ambito della sua riforma della polizia del 1889, l'accorpamento della guardia di P.S. (rinominata di città) ai diversi corpi di vigili urbani di tutta Italia: progetto che fallì proprio a causa della resistenza dei governi locali, che non volevano perdere il controllo di queste funzioni percepite positivamente dall'opinione pubblica, più di servizio che di sorveglianza e repressione³².

Con la questione delle funzioni di polizia ci troviamo quasi alla fine della nostra peregrinazione poliziesca. Per approfondire tale tema, sarebbe utile proseguire ed ampliare lo studio quantitativo dei protocolli della polizia, che ho avviato diversi anni fa, focalizzando l'attenzione su *amministrazione, carità, moralità privata, famiglia, polizia religiosa, ordine pubblico, delitto, prevenzione, polizia politica, indagini degli stessi ufficiali* per gli anni-campione 1823, 1843, e 1863. Per capire meglio l'evoluzione del ruolo della polizia nella società si dovrebbero analizzare almeno altri due anni-campione, mentre l'esperienza mi ha suggerito che sarebbe importante anche aggiungere sette nuove categorie di indagine: *lavoro burocratico d'ufficio, informazione non specifica* (non cadente, cioè, in altra categoria), *sorveglianza speciale* (ammonizione e domicilio coatto), *arre-*

³⁰ Forse una telefonata all'Associazione Nazionale dei Comandanti ed Ufficiali dei Corpi di Polizia Municipale potrebbe produrre risultati utili.

³¹ Per esempio a Bologna, nel 1905, il sindaco dichiarò che la guardia municipale era responsabile, con i vigili del fuoco, del pronto soccorso per tutta la città, e chiese dal consiglio comunale finanziamenti sia per l'addestramento che per l'espansione del corpo. ASB, *Comune Storico*, Consiglio Comunale, 1905, Tit. 5, Rubrica 5, Fascicolo «Servizio di assistenza», lettera del 5 aprile, 1905.

³² Saracini, *I crepuscoli della polizia*, cit., pp. 86-89.

sti non specifici, affari di leva militare (disertori, evasori), e *denunce*³³. Quest'ultima categoria, in particolare, mi sembra molto importante, non soltanto dal punto di vista quantitativo, perché – come hanno dimostrato studi come quelli di Gellately sulla Germania nazista e Savella sull'Italia fascista – denunce e testimonianze degli informatori di polizia sono in grado di darci un'idea della cooperazione esistente con il regime e dell'efficienza relativa di un sistema poliziesco³⁴.

In conclusione, rimangono tante domande da porre. Quali furono gli effetti dell'introduzione dei sistemi della polizia scientifica (in parte fondata sulle teorie dell'antropologia criminale) sulla pratica dei funzionari nel «real world»? Cosa accadde alla polizia italiana, e soprattutto ai carabinieri, durante la prima guerra mondiale, e qual era il significato di ordine pubblico per lo Stato nel primo dopoguerra? Perché nessuno ha mai tentato uno studio analitico del libro di Giovanni Bolis, *La polizia e le classi pericolose*, che fu una vera e propria bibbia per tutta una generazione di funzionari? E, a tal proposito, perché nessuno ha pensato di scrivere una biografia personale/istituzionale di Bolis stesso?³⁵ Benché egli sia stato direttore nazionale di polizia solo per pochi anni (dal 1879 al 1884), ha infatti lasciato una profonda tradizione di approccio alla polizia ed alla sua gestione, fondata in parte sulla tendenza a utilizzare possidenti benestanti ed «onesti» come collaboratori semiufficiali delle forze dell'ordine, ma anche e soprattutto basata sull'assoluta convinzione che fosse necessario «ripulire» l'immagine della polizia in Italia e creare un'istituzione degna dell'ammirazione dei cittadini, il più possibile lontana dalla tradizionale immagine degli sbirri³⁶.

Se infatti emerge con chiarezza almeno una questione, da questo mio intervento, questa consiste proprio nelle diverse modalità con cui l'immagine pubblica della polizia si è manifestata nel corso della storia contemporanea della polizia: un problema che avevo già tentato di sottolineare, in parte, durante uno dei nostri precedenti incontri, nel 1998³⁷.

³³ S.C. Hughes, *Probing the Police in the Past: An Italian Case Study*, in «Criminal Justice Review», 1988, pp. 21-40.

³⁴ R. Gellately, *The Gestapo and German Society*, Clarendon, Oxford 1991; I.G. Savella, *Mussolini's «Fouché»: Arturo Bocchini, the Fascist OVRA, and the Italian Police Tradition*, Doctoral Dissertation, University of Rochester, 1996.

³⁵ Un breve riassunto della sua carriera come direttore in Saracini, *I crepuscoli*, cit., pp. 55-78.

³⁶ «Uno dei primi suoi atti proposti al ministero e da questo approvato, era stata la redazione quotidiana di un bollettino da tenersi esposto in una sala del palazzo del Ministero dell'Interno a disposizione dei corrispondenti e redattori di giornali e redatto sui rapporti ufficiali, affinché la stampa, pur restando libera nei suoi apprezzamenti sui fatti, avesse di questi la conoscenza esatta». Saracini, *I crepuscoli*, cit., p. 60.

³⁷ Cfr. L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 151-156.

Rileggendo *I crepuscoli della polizia* del questore Emilio Saracini, non si può non percepire quanto fossero delusi i funzionari di polizia quando consideravano il loro passato istituzionale. Terminato nell'agosto del 1922, il libro di Saracini concludeva infatti ansiosamente:

Governo e Parlamento considerino come in quest'ora grigia che attraversa lo Stato e in cui necessita che si abbia dal Popolo la sensazione perfetta e il più assoluto rispetto dell'autorità di esso, la polizia, che di tale autorità è la prima e la più diretta espressione, debba ed attenda uscire finalmente dalla luce incerta, indecisa, fioca dei suoi crepuscoli.

Lo esige il bene della Patria³⁸.

³⁸ Saracini, *I crepuscoli della polizia*, cit., p. 334.

Enrico Francia

Polizia e ordine pubblico nel Quarantotto italiano

La rivoluzione del 1848 in Italia è certamente il momento più alto in cui si manifesta quel risorgimento della nazione, elaborato e immaginato nei decenni precedenti da scrittori, poeti, artisti, intellettuali. La guerra allo straniero e la costruzione della nazione, pur dai cangianti tratti istituzionali e politici, sono le parole d'ordine che, rimbombando da un capo all'altro della Penisola, scuotono le coscienze, infiammano le piazze, e danno vita ad una straordinaria mobilitazione patriottica. Nello stesso tempo in questi mesi viene profondamente messo in discussione e per certi versi scardinato l'assetto istituzionale e amministrativo costruito dagli Stati della Restaurazione. Come spesso avviene negli eventi rivoluzionari, sotto attacco sono soprattutto il modo di esercitare il controllo dell'ordine pubblico e le forze di polizia ad esso preposte, che non solo avevano perseguitato il movimento patriottico, ma erano percepiti dalla popolazione come violente, subdole, oscure.

In questo intervento intendo mostrare innanzitutto come l'attacco alla polizia costituisca uno dei terreni privilegiati nei quali si salda una provvisoria alleanza tra movimento patriottico e riformista, e settori urbani non direttamente politicizzati. Esso facilita e amplifica l'idea di una improrogabile necessità di mutamento e unisce i salotti e la piazza. D'altra parte cercherò di evidenziare come sia ben più complicata l'organizzazione dell'ordine pubblico nei nuovi regimi politici che si costituiscono nella breve stagione quarantottesca. Le scelte operate, certo dettate spesso dall'emergenza e dalle contingenze di mesi densi di avvenimenti, appaiono contraddittorie, deboli, espressione di una radicata diffidenza tanto delle nuove *élites* politiche quanto delle popolazioni verso un'idea di Stato forte, centralizzato, organizzato. Nella costituzione delle forze preposte al controllo della pubblica sicurezza si finisce così spesso per richiamarsi ad un modello di rapporti tra Stato e società che pende decisamente a favore della capacità autoregolatrice di quest'ultima.

1. «*Delenda est Carthago*»

La polizia «colle abitudini secolari che ha di potere arbitrario, sarà sempre una pietra d'inciampo ad ogni passo che si faccia alla ricostruzione della legalità. Nuova ragione per riformarla radicalmente - *Delenda est Carthago*»¹. Il celebre motto catoniano chiudeva un articolo che Giuseppe Montanelli aveva scritto nel luglio 1847 in polemica contro le autorità di polizia toscane, ree di aver censurato alcuni articoli che sarebbero dovuti comparire sul suo giornale «L'Italia». E nelle sue memorie Montanelli rivendica orgogliosamente che quella frase divenne «un “dalli, dalli” di tutto il giornalismo alla Presidenza del buongoverno»². In realtà la campagna d'opinione contro la polizia era già da diversi mesi uno dei punti qualificanti di quegli scritti che sottoponevano a severa critica gli ordinamenti degli Stati preunitari e prefiguravano una serie di riforme in senso liberale. Massimo D'Azeglio, Cesare Correnti, Luigi Torelli, Leopoldo Galeotti, Luigi Settembrini, tra 1846 e 1847 autori di libelli ferocemente critici nei confronti degli Stati italiani, avevano dedicato pagine di indubbia efficacia alla polizia, al suo ordinamento, ai suoi uomini. Pur facendo riferimento a realtà statuali diverse, essi offrono ad un pubblico sempre più insofferente, un comune e insistito repertorio di argomentazioni, prove, lamentele, teso a dimostrare il potere arbitrario e dispotico della polizia, la sua inefficienza, la sua immoralità³. Scriveva ad esempio Luigi Torelli a proposito della polizia austriaca che questa si presenta «potente e invisibile come il destino», «segue da vicino ogni suddito, ne origlia ogni parola e lo circonda e perseguita come una malefica divinità»⁴. All'altro capo della Penisola gli faceva eco con toni ancor più indignati Luigi Settembrini: «Non contenta la Polizia di rubarci, di tormentarci co' gendarmi, con le mazzate, con le torture, con le carceri, con le spie, col mettere mano in tutto ed opprimerci in tutto vuol tormentare anche il pensiero»⁵. Ed anche dalla «civile» Toscana provenivano denunce sullo strapotere degli uomini della polizia, come quella offerta da Galeotti: «La di loro autorità dalla pubblica piazza giunge fino al santuario domestico, e dalla sorveglianza sui cani vaganti giun-

¹ *La polizia e la censura*, in «L'Italia», n. 5, 17 luglio 1847.

² G. Montanelli, *Memorie sull'Italia e specialmente sulla Toscana dal 1814 al 1850*, Torino 1855 (2a ed.), p. 182.

³ Per un'analisi più precisa di questi testi cfr. E. Francia, *La cabala degli sbirri. Immagini della polizia nella rivoluzione del 1848*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», a. VI, n. 3, 2003, pp. 447 e ssgg.

⁴ L. Torelli, *I pensieri sull'Italia di un anonimo lombardo*, Parigi 1846, pp. 228-229.

⁵ L. Settembrini, *La protesta del popolo delle Due Sicilie* (1847), ora in Id., *Opuscoli politici editi ed inediti* (1847-1851), a cura di M. Themelly, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1969, p. 49.

ge perfino a vigilare sul pensiero e sulla coscienza dei cittadini»⁶. In questi interventi mancava spesso – con l’eccezione di uomini più attenti ai problemi istituzionali come Minghetti e Galeotti – un discorso complessivo sulla struttura amministrativa e istituzionale in cui la polizia era inserita. D’altra parte l’efficacia di questo discorso, formulato spesso da chi aveva provato sulla propria pelle la durezza dell’apparato repressivo⁷, risiedeva soprattutto nella sua *pars destruens*, ossia nell’individuare un nemico «familiare» da sottoporre al pubblico sdegno, contribuendo così ad allargare l’*audience* del progetto riformista e nazionalista. Pertanto, chi voleva approfondire la delegittimazione dei regimi esistenti e a questo scopo intendeva mobilitare ampi settori della popolazione, faceva in modo di sovrapporre l’immagine di una polizia che reprime le nuove idee, i patrioti, l’«onesta gente» con quella, tanto antica quanto sempre presente, degli agenti che si producono in quotidiane vessazioni nei confronti di tutti i settori della società, soprattutto quelli più deboli ed esposti alle sue angherie. Ne è un esempio quanto scrive un uomo moderatissimo come Vincenzo Salvagnoli nel suo *Discorso sullo stato politico della Toscana nel marzo 1847*; appellandosi al sovrano, chiedeva che la polizia si limitasse alla «vigilanza che previene i delitti, senza violare con la furia del sospetto, e con l’impeto della barbarie l’asilo domestico; senza arrestare gli esosi per trovare i rei o creare i reati, senza tribolare con la tortura dell’animo (e un po’ anche con quella del corpo)», mentre credeva fosse «suo dovere consegnare subito l’attentatore o il malfattore al giudice». A questa immagine della polizia come prevaricatrice e inefficiente, stereotipo tra i più diffusi nell’Italia di metà Ottocento⁸, Salvagnoli affiancava subito dopo quella della polizia che reprime le idee e i «buoni» pensieri:

⁶ L. Galeotti, *Delle leggi e dell’amministrazione della Toscana. Della Consulta di Stato. Discorsi due*, Firenze 1847, p. 47.

⁷ Tra le innumerevoli testimonianze dirette sulla prepotenza della polizia nei confronti dei «patrioti», si veda ad esempio come il moderato Farini descriveva indignato il comportamento della «vile sbirraglia» in una perquisizione ai danni della sua famiglia: alla polizia era stato consentito «lo entrare di notte e spaventare con ceffi diabolici le donne e i fanciulli, e rompere i sonni, e perquisire il cuore, perquisendo le lettere dell’affetto e del dolore», lettera all’avvocato E. Giorgi, dicembre 1845, in L. Rava (a cura di), *Epistolario di Luigi Carlo Farini*, vol. I, Bologna 1911, p. 369.

⁸ Sulla costruzione dello stereotipo dello «sbirro» e sulle ragioni della sua lunga durata si vedano: S.C. Hughes, *Fear and loathing in Bologna and Rome. The papal police in perspective*, in «Journal of Social History», 1987, n. 21, pp. 97-116; P. Tessitori, «Basta che finissa ‘sti cani». *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia 1997, pp. 27-90; L. Antonielli, *Gli uomini della polizia e l’arruolamento*, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell’età moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 117-136.

Ma nel vigilare i pensieri, non compri orecchie che la voce del pensiero non intendono o calunniano; e per custodire il trono, non si sfoghi contro chi vi si accosta per dire il vero, e non iscambi il buon suddito e l'ottimo cittadino col sedizioso e ribelle. Non si creda un Governo nel Governo⁹.

Questa sovrapposizione d'immagini rappresenta il presupposto per il successo della campagna d'opinione contro la polizia, che si realizza però soprattutto quando questa travalica l'ambito del dibattito dei *savantes* sulle sorti dello Stato, e diventa protagonista di una comunicazione «popolare» fatta di fogli clandestini, poesie satiriche, graffiti sui muri, voci che si diffondono in questi mesi con impressionante celerità ed estensione¹⁰. Attraverso questi canali si produce un innalzamento ed un'esasperazione dei toni, e nello stesso tempo una semplificazione delle argomentazioni e del linguaggio (anche ricorrendo al dialetto), capace di calamitare settori della popolazione non direttamente politicizzati.

Racconti spaventosi di soprusi e torture, feroci ritratti di birri e di ministri della polizia, e ricorrenti associazioni ad immagini animalesche arricchiscono e riattualizzano la «leggenda nera» della polizia. Ne sono un esempio a Napoli i fogli che furono stampati all'indomani dell'espulsione del ministro della polizia napoletano Del Carretto nel gennaio del 1848 e che continuarono a essere diffusi nella città anche nei mesi successivi. Del Carretto è dipinto come il più abietto degli esseri umani, «appestatore dell'aria», corruttore delle stagioni, «vile rettile», «un mostro che con l'alito pestifero attossisce, maledice, distrugge»; viene immaginato alle prese con i diavoli dell'inferno, mentre stila il suo testamento, o ancora mentre cospira dal suo esilio¹¹. Nello stesso periodo, sui muri di Milano, turbata dai violenti scontri con la polizia, apparivano scritte nelle quali le minacce di morte contro i più famigerati poliziotti

⁹ V. Salvagnoli, *Discorso sullo stato politico della Toscana nel marzo del 1847*, Firenze 1847, pp. 27-28.

¹⁰ Cfr. G. Luseroni, *La stampa clandestina in Toscana (1846-47)*. I «Bullettini», Olshki, Firenze 1987; R. De Lorenzo, *La circolazione delle notizie nel Regno delle due Sicilie*, in P.L. Ballini (a cura di), *La rivoluzione liberale e le nazioni divise*, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia 2000; D.L. Caglioti, *False notizie, complotti e vociferazioni: gendarmi, intendenti e paure nel regno delle Due Sicilie nel 1848*, in «Società e storia», n. 94, 2001.

¹¹ Cfr. *Testamento olografo di Francesco Saverio il carrettiere*, Napoli 1848, foglio volante; *La preghiera del popolo pe' quattro nemici dell'uomo nel Regno di Napoli in confronto dei quattro atti cristiani*, Napoli 1848, foglio volante; *Rimorsi e confessioni di Francesco Saverio del Carretto*. 1, Napoli 1848, foglio volante; *Del Carretto alle porte dell'inferno. Corrispondenza diabolica pressante. Quel che è avvenuto tra Del Carretto e il Portinaio dell'Inferno*, Napoli 1848, foglio volante; *Rimorsi e confessione di Francesco Saverio del Carretto*, 3, Napoli 1848, foglio volante; *Il grido di tutte le nazioni contro Del Carretto. Dialogo tra D. Antonio e D. Cesare*, Napoli 1848, foglio volante (questi fogli volanti sono conservati presso la Biblioteca di storia moderna e contemporanea di Roma).

erano affiancate a immagini grottesche: «morte al commissario Bolza e a tutti i suoi pollini (tacchini) / che sono una massa di assassini»¹². In stampe e ritratti satirici il birro viene raffigurato come un tacchino scioccamente orgoglioso della sua divisa¹³, testimonianza allegorica di un atteggiamento della popolazione milanese che, anche dopo «le stragi», «sdegnò di prendere sul serio i poliziotti; e continua a straziarli con inesauribile fecondità di beffe, a satireggiarli con una bonomia disperante – salvo a caricarli di bastonate quando se ne presenta il destro»¹⁴. A Genova erano le stesse autorità governative a segnalare il discredito in cui era caduta la polizia: «Le guardie di polizia, dalle quali non mi risulta che siasi commessi dei gravi abusi per lo passato, sono totalmente invisì [sic] alla popolazione che li accusa avere delle arie di prepotenza e provocatrici»¹⁵. Qualche mese prima in Toscana avevano avuto grande successo di pubblico i sonetti che Giuseppe Giusti aveva dedicato alla polizia, come *Del congresso de' birri* del quale secondo il poeta «n'andarono diecimila copie in tre giorni»¹⁶.

La polizia non viene raffigurata solo come violenta, prevaricatrice, in alcuni casi bestiale; essa è spesso presentata come assolutamente incapace di tutelare un ordine pubblico, che in alcune realtà viene considerato in grave pericolo. Così nelle Legazioni, di fronte a quella che viene descritta dai contemporanei come una marea montante di furti, rapine, omicidi, tumulti, si lamenta in continuazione l'incapacità del governo «inoperoso ed inerte spettatore di tanti delitti»¹⁷. Anche nella vicina Toscana non mancavano voci di analogo tenore: durante un tumulto anonario avvenuto a Pistoia all'inizio del 1847 un notevole locale lamentava in una sua cronaca che «i pochi carabinieri ... non hanno fatto altro

¹² F. Della Peruta, *Milano nel Risorgimento. Dall'età napoleonica alle Cinque giornate*, Editrice La Storia, Milano 1992, p. 114.

¹³ Si vedano alcune stampe satiriche presenti in F. Curato, *L'insurrezione e la guerra del milleottocentoquarantotto*, in *Storia di Milano*, Fondazione Treccani, Milano 1960, vol. XIV, parte IV. In un volume di Giulio Dolci (*Milano nel quarantotto. Con appendice di documenti*, Pirotta. La famiglia meneghina, Milano 1927) è riprodotta una caricatura nella quale un milanese stringe il collo a un'aquila austriaca divenuta «polin» (la didascalia recita «Tee fornii de becann Regina di Polin»).

¹⁴ C. Correnti, *L'Austria e la Lombardia*, in C. Cattaneo, *Archivio Triennale delle cose d'Italia dall'avvenimento di Pio IX all'abbandono di Venezia*, Capolago 1850, ora in C. Cattaneo, *Tutte le opere*, Mondadori, Milano 1967, vol. V, p. 53.

¹⁵ Rapporto del R. Governo di Genova al Ministero dell'Interno, 10 gennaio 1848, in Archivio di Stato di Torino, *Materie politiche relative all'interno*, b. 13, fasc. 4.

¹⁶ Cit. in Z. Ciuffoletti, *La circolazione delle idee nel Granducato di Toscana: satira e rivoluzione*, in Ballini (a cura di), *La rivoluzione liberale e le nazioni divise*, cit., p. 184.

¹⁷ E. Bottrigari, *Cronaca di Bologna*, a cura di A. Berselli, Zanichelli, Bologna 1960, vol. I, p. 110. Sull'ordine pubblico nelle Legazioni in questo periodo cfr. S.C. Hughes, *Crime, Disorder and the Risorgimento. The Politics of Policing in Bologna*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, pp. 158 e sgg.

che assistere a questi furti violenti», e quando la folla si è indirizzata contro alcuni magazzini, «non si sono veduti che pochi carabinieri inattivi, e pochi agenti di polizia i quali sembravano più intenti a spiare che ad agire»¹⁸.

Negli Stati dell'Italia centrale queste voci tendono a mettere in stretta relazione la precaria sicurezza delle campagne e delle città con l'ostilità verso le riforme promosse dai «buoni e onesti cittadini»: di fronte ai tumulti e ai delitti la polizia viene descritta come inerte o complice perché vuole destabilizzare e far naufragare il processo riformista in atto. Così in un foglio dedicato alle condizioni della Toscana si leggeva:

quanto meglio avrebbe occupato il suo tempo la Potestà economica se invece di stipendiare tanta sbirraglia e tante spie per indagare come si pensi, e parli del Governo, avesse rivolto il pensiero e l'opera a prevenire i furti, e vigilando i ladri a rendere sicure e le proprietà, e le persone che pagano i pubblici dazii e balzelli per avere quella sicurezza. Vegga un poco il Principe i disordini che si succedono continuamente per vessazioni politiche e finanziarie. Osservi le imprudenze della forza armata cagione spessissima di torbidi popolari. Mediti il risultato delle misure coercitive della Presidenza del Buon Governo. Ascolti le voci dei Toscani anche dei più severi per la conservazione dell'ordine pubblico, ed una sola voce udirà gridare – Così non si va avanti!¹⁹.

Nell'immaginario collettivo si consolida così la rappresentazione di una polizia protagonista della reazione, una protagonista subdola che agisce attraverso complotti, congiure, mene segrete. Il più clamoroso esempio è dato dalla cosiddetta congiura di Roma: nel luglio 1847 in una Roma attraversata dall'entusiasmo per le riforme concesse nei mesi precedenti dal pontefice circolano insistenti voci di una congiura ordita proprio dalla polizia. Scriveva il ministro di Sardegna Pareto:

Da alcuni giorni parlavasi in questa Capitale dell'esistenza di una Società segreta composta in gran parte di persone addette all'antica Polizia, e conosciute per la loro avversione all'attuale sistema: ed assicuratasi che lo scopo propostosi da questi individui si era quello di incitar il popolo a sollevarsi, lusingandosi che ciò accadendo potevano nascere circostanze tali da costringere il governo a valersi dell'opera loro. Questa notizia acquistò una tale consistenza che fu creduta da molti, i quali andavano dicendo che lo scoppio di questa congiura accadrebbe il 17 corrente giorno dell'anniversario dell'amnistia, e nel mentre che la moltitudine sarebbe recata sulla piazza del Popolo per assistere alla festa che vi si prepara²⁰.

¹⁸ Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, *Fondo Rossi-Cassigoli*, T. Maccanti, *Cronache pistoiesi*, vol. 1 (*dal 19 marzo 1831 a tutto il 1847*), pp. 240-243.

¹⁹ «Brevi riflessioni sullo stato attuale della Toscana», s.d., ma 1847, in Luseroni, *La stampa clandestina in Toscana (1846-47)*, cit., p. 176.

²⁰ Rapporto del 15 luglio 1847, cit. in R. Quazza, *Pio IX e Massimo d'Azeglio nelle vicende romane del 1847*, Società tipografica editrice modenese, Modena 1947, vol. II, pp. 26-27.

In quell'occasione, con la folla assiepata nella piazza, si sarebbe provocato «un immenso scompigliamento tra quelle moltitudini con grida, finte risse, e col ferro di compri assassini, che tra la folla e alla cieca darebbero del pugnale ne' petti»²¹. A quel punto, con il pretesto di frenare «i perturbatori», sarebbero intervenuti birri e carabinieri, i quali invece «ruotando le spade, disperatamente spingendo le baionette nel folto, scaricando i fucili ... uccidendo vecchi e fanciulli ... avrebbero commesso guerra feroce, implacabile, tolti di mezzo i migliori, falciato il popolo generoso come biada»²². Sarebbero state persino aperte le carceri per dare via libera nella città ai più sanguinari galeotti, così da aumentare la confusione e costringere il governo a misure restrittive. La congiura viene alla luce quando vengono affissi sui muri della città manifesti che indicano i nomi delle spie, dei birri, dei funzionari governativi che tramavano nell'ombra.

Anche in Toscana, dopo la prima stagione di riforme, si moltiplicano le voci su agenti che «tacciavansi di ogni furfanteria nelle ordinarie cose, come di assoldare satelliti per una reazione contro la guardia civica e i liberali»²³. A Livorno veniva accreditata come imminente la liberazione da parte della polizia di detenuti per provocare disordini, mentre a Firenze circolavano voci di riunioni segrete di agenti, e un tenente dei carabinieri aveva chiesto di poter procedere ad una perquisizione di una casa dove si tenevano tali incontri²⁴. I giornali facevano da grancassa a queste presunte minacce ordite dalla polizia, con articoli di denuncia e con la segnalazione di altri casi di inefficienza o di palese ostilità alle riforme. Così da Pistoia scrivevano che «per riavere le robe rubate qui è necessario promettere regali, altrimenti noi non si scopre furto alcuno; gli agenti della bassa polizia vanno a tirare schioppettate nelle ville per far credere ai possidenti che inseguivano ladri e ottenere denaro»²⁵. A Prato – denunciava «La Patria» – la polizia proibì un *Te deum* per celebrare la fallita congiura contro Pio IX²⁶, mentre a Empoli gli agenti erano coinvolti in alcuni furti e nello stesso tempo minacciavano di perseguire chi manifestava a favore delle riforme o di Pio IX²⁷.

Negli Stati riformisti la scoperta di presunte congiure e macchinazioni della polizia rappresenta un momento di svolta nei rapporti tra *élites*

²¹ F. De Boni, *La congiura di Roma e Pio IX. Ricordi*, Losanna 1847, p. 124.

²² *Ibidem*.

²³ Archivio di Stato di Firenze (d'ora in avanti ASF), Presidenza del Buon Governo, Affari segreti, b. 438, rapporti riservatissimi dell'ispettore di polizia, 23 settembre-22 ottobre 1847.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ «Il Corriere livornese», n. 8, 20 luglio 1847.

²⁶ *Il Te deum e la polizia*, in «La Patria», n. 12, 17 agosto 1847.

²⁷ «Il Corriere livornese», n. 29, 1 ottobre 1847.

politiche e la piazza; infatti il diffondersi di queste voci innesca la reazione popolare, che si manifesta in moti di piazza nei quali si saldano definitivamente l'ostilità e i sospetti popolari verso la polizia con le riforme richieste dal movimento riformista-patriottico. Così a Roma la rivelazione dei nomi dei congiurati provoca un'estesa mobilitazione popolare, guidata da coloro che saranno i leader del Quarantotto romano (Ciceruacchio), che porta all'arresto di numerosi «birri» e alla smobilitazione di fatto delle forze di polizia; a Livorno quelle voci sulla liberazione dei detenuti organizzata dalla polizia danno vita ad un moto di piazza che mette fuori gioco gli agenti, costretti in buona parte ad allontanarsi dalla città, e nelle settimane successive analoga sorte subiscono uomini della polizia in altre città del Granducato fino all'abolizione ufficiale del corpo, all'indomani di un grande tumulto a Firenze, originato da un atto di prepotenza (l'arresto violento di un vagabondo), connotato però subito in chiave politica quando era circolata la voce che l'agente autore dell'arresto aveva pronunciato una frase aspramente «reazionaria»: «voglio lavarvi le mani con il sangue della guardia civica»²⁸.

2. «L'Opinione Pubblica legalmente armata»

Le voci sulle mene reazionarie della polizia e i conseguenti tumulti di piazza avvengono proprio negli stessi giorni nei quali sta per entrare in funzione la guardia civica, ossia quella forza civile di presidio dell'ordine pubblico e di garanzia delle nuove libertà, richiesta con forza dal movimento riformista e concessa dai sovrani dell'Italia centrale nell'estate del 1847²⁹. E proprio l'imminente armamento e attivazione di queste milizie rende verosimile per il pubblico che si prepari una reazione da parte di quegli antichi strumenti di dispotismo che sono i birri. Di fronte alla congiura la guardia civica ha invece l'occasione di presentarsi sulla scena pubblica e di ottenere la sua definitiva legittimazione: infatti tanto a Roma quanto in Toscana sono proprio le guardie civiche ad essere chiamate ad arrestare i cospiratori e a garantire la sicurezza pubblica. Come scrive un giornale senese in quei giorni «la guardia civica frena il popolo; tutela gli esposti alle vendette e al furore di lui; e ... difende i cittadini dalla sommaria e arbitraria giustizia degli avventati»³⁰. Si assiste così ad un ve-

²⁸ Cfr. E. Francia, *Polizia e opinione pubblica in Toscana nel Quarantotto*, in P. Macry (a cura di), *Il crollo dello Stato. Apparati pubblici e opinione pubblica nelle congiunture di crisi di regime*, Liguori, Napoli 2003, pp. 161 e sgg.

²⁹ Cfr. Id., *Tra ordine pubblico e rivoluzione nazionale: il dibattito sulla guardia civica in Toscana (1847-49)*, in M. Meriggi, P. Schiera (a cura di), *Dalla Città alla Nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 89-112.

³⁰ «Il Popolo», 28 ottobre 1847, n. 25.

ro e proprio passaggio di consegne tra le vituperate e screditate forze di polizia e la nuova milizia, nelle cui fila trovano spazio gli uomini migliori della società.

In questa ridislocazione dei poteri di controllo dell'ordine pubblico, la società notabile finiva per riappropriarsi di spazi e ruoli che lo Stato amministrativo postnapoleonico aveva in qualche modo occupato. Per le *élites* cittadine infatti non si trattava solo di garantire meglio la difesa dei propri beni, ma di autorappresentarsi come soggetto pubblico, capace di controllare i movimenti della piazza e di erodere spazio agli apparati amministrativi. La campagna per la richiesta della guardia civica, che corre parallela a quella contro la polizia, aveva travalicato così lo stretto problema dell'ordine pubblico e si era trasformata in un'istanza di partecipazione alla vita pubblica, che, se traeva la sua legittimità dalla crisi dello Stato amministrativo, non aveva ancora ben chiari gli orizzonti verso i quali si stava indirizzando. Ottenere la guardia civica era parte del progetto riformista formulato nel corso degli anni Quaranta (riordino delle strutture amministrative, presenza dei ceti borghesi in istituzioni consultive, razionalizzazione di leggi e regolamenti) che vedeva il municipio come luogo di formazione dell'*ethos* pubblico e di legittimazione delle forze sociali³¹. Questa istanza di autogoverno del municipio si era manifestata nelle richieste di elezione del consiglio comunale, di allargamento (controllato) delle classi ammesse alla vita amministrativa, di ampliamento delle attribuzioni legislative, giudiziarie ed esecutive, ed infine di controllo sull'ordine pubblico. Scriveva Lambruschini che la vigilanza sui beni e le persone

non può essere più prontamente, più efficacemente e con minor pericolo esercitata che da coloro i quali conoscono pienamente le persone sospette, e hanno maggior interesse di difendersi dalle loro male opere. ... Al Municipio sarà dato, ai tempi nostri, di conciliar in miglior modo che non sia stato fatto fin qui l'uso della più ampia libertà con la quiete, con l'ordine pubblico³².

La migliore espressione dell'autogestione locale dell'ordine pubblico sarebbe stata raggiunta quando non solo la polizia avrebbe avuto un or-

³¹ Cfr. per la Toscana da ultimo A. Chiavistelli, *Toscana costituzionale: la difficile gestazione dello Statuto fondamentale del 1848*, in «Rassegna storica del Risorgimento», a. LXXXIV, 1997, fasc. III, pp. 339-374; T. Kroll, *Die Revolte des Patriziats. Der toskanische Adelsliberalismus im Risorgimento*, Max Niemeyer Verlag, Tübingen 1999, pp. 202 e sgg. Per lo Stato pontificio cfr. A. Ara, *Lo Statuto fondamentale dello Stato della Chiesa (14 marzo 1848). Contributo ad uno studio delle idee costituzionali nello Stato pontificio nel periodo delle riforme di Pio IX*, Giuffrè, Milano 1966.

³² *Ordinamento municipale della polizia*, in «La Patria», a. 1, n. 60, 6 novembre 1847 (ora in R. Lambruschini, *Scritti politici e di istruzione pubblica*, raccolti ed illustrati da A. Gambaro, Firenze 1937, pp. 87-88).

dinamento municipale, come suggeriva Lambruschini, ma quando gli stessi cittadini avrebbero preso le armi:

Esisterà in ciascun comune una milizia civica o nazionale se vuoi, composta di tutti gli elettori, e dei loro conviventi in famiglia, validi all'uso delle armi: gli ufficiali saranno eletti dal magistrato: Capo supremo sarà il Gonfaloniere. ... La milizia dovrà prestare man forte alla esecuzione di tutti gli ordini municipali tutte le volte che il bisogno lo chieda, dietro richiesta delle Autorità Municipali, e nei casi di urgenza delle stesse Guardie giurate³³.

La guardia civica finiva per essere non solo il legittimo esercizio dell'autodifesa, ma anche uno strumento di apprendistato morale:

Nelle nuove relazioni che formerebbono tra il potere politico ed il potere municipale, e tra entrambi ed i cittadini per occasione della guardia civica starebbe riposta principalmente la influenza che il potere municipale esercitar dovrebbe sulla pubblica educazione, e sul perfezionamento morale del paese³⁴.

Questa milizia avrebbe dovuto essere composta dai cittadini che «per posizione economica e sociale e per costumi danno guarentigia di rettitudine e indipendenza nel volere e nell'agire»³⁵. Quindi si delineava una guardia civica

la quale composta dai più onesti individui, scelti tra le varie classi dei Patrizi Cittadini e Capi d'Arte, dovesse gratuitamente prestarsi al mantenimento dell'ordine interno di quel paese cui appartiene: in tal maniera due grandi vantaggi risulterebbero imperocché e le città sarebbero meno infestate dalle vessazioni dei malviventi, ed il Governo potria risentire non lieve utilità economica col risparmio delle spese, divenute inutili, del tenere assoldate le truppe estere, le Provinciali e le Volontarie³⁶.

Anche il democratico toscano Cironi preferiva all'inizio sottolineare come la guardia civica doveva essere composta da chi aveva qualcosa da difendere:

... la guardia nazionale avrebbe dovuto essere composta tutta di possidenti, fabbricanti, e artisti rispettabili per le loro qualità, la qual classe è la sola che avendo qualche cosa da perdere è infinitamente interessata a serbare il diritto di proprietà in tutta la sua integrità, ed a tener lontano ogni moto che potesse attivarvi³⁷.

³³ G. Ricci, *Cenni sopra le basi del sistema municipale toscano per occasione della legge del dì 30 maggio 1847 con la quale fu nominata una commissione legislativa per proporre la riforma*, Livorno 1847, pp. 27-28.

³⁴ L. Galeotti, *Della riforma municipale*, Firenze 1847, p. 71.

³⁵ «Il Corriere Livornese», n. 21, 3 settembre 1847.

³⁶ C. Galli, *Sulla condizione degli Stati pontifici. Cenni critici*, Rimini 1847, p. 120.

³⁷ P. Cironi, *Toscana. Il governo ed il paese 1846. Quattro mesi del 1847*, Parigi 1847, p. 295.

Peraltro con il consolidamento della politica di riforme e con il crescere della propaganda patriottica, si era delineata accanto all'immagine di una guardia civica a tutela dell'ordine pubblico, quella di un'istituzione primo presidio dell'opinione pubblica, custode delle riforme, baluardo contro le minacce straniere. Questa ulteriore articolazione del discorso sulla guardia civica era il frutto della frantumazione dell'unità iniziale del movimento per le riforme e del conseguente emergere di un articolato repertorio di progetti politici. Per i settori «esaltati» dell'opinione pubblica l'istituzione della guardia civica voleva così dire aprire la strada alla mobilitazione patriottica ed alla conquista di nuovi spazi di libertà politica. Infatti la conquista della cittadinanza politica, per ora del tutto assente nel dibattito, vi entrava di fatto con forza quando si delineava un «popolo» dai contorni sociali volutamente non chiari, che si armava a difesa del processo di riforme in corso, dell'integrità territoriale, e, in prospettiva, dell'emancipazione nazionale. Così su «L'Italiano», espressione di un'ala più radicale del riformismo bolognese, si parlava della guardia civica «come mezzo per garantire le istituzioni e le riforme fatte e da farsi, di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico»³⁸. Nel Granducato sono il giornale «L'Alba», Roberto Berlinghieri, Piero Cironi, Giuseppe Montanelli, fautori di un più energico e rapido rinnovamento, a sottolineare che questa istituzione non deve essere «monopolio di una classe»³⁹. In una realtà come quella Toscana priva di istituzioni rappresentative, «argine al potere assoluto è l'Opinione Pubblica»⁴⁰, che si manifesta attraverso la stampa, il diritto di petizione, forme di rappresentanza municipale, ed appunto una milizia di cittadini: «La Guardia Nazionale è l'Opinione Pubblica legalmente armata. Non può temerla quel governo che rispetta la pubblica opinione. E senza rispetto alla pubblica opinione, v'ha egli Governo?»⁴¹. In una petizione redatta a Genova alla fine del 1847 alla guardia civica è esplicitamente affidato il compito di «guarentire le istituzioni dello Stato e meglio assicurarne l'indipendenza, congiuntamente all'Armata»⁴². Non sono più la città e l'ordine pubblico gli unici orizzonti della richiesta milizia, ma le riforme, l'indipendenza, la nazione: la guardia civica è

un'istituzione essenzialmente nazionale e popolare, ... non mai un strumento di Polizia; avevamo per considerare in essa il palladio delle libertà nazionali e

³⁸ A. Aglebert, *La guardia civica*, in «L'Italiano», n. 13, 30 giugno 1847.

³⁹ «L'Alba», n. 37, 6 settembre 1847.

⁴⁰ R. Berlinghieri, *La notificazione del 15 settembre non è in armonia colla natura della guardia civica*, Livorno 1847, p. 5.

⁴¹ Id., *Della necessità i porgere al principe favorevoli precetti onde impetrare la concessione della Guardia Civica*, Siena 1847, p. 4.

⁴² Il testo della petizione apparve sui giornali toscani; cfr. «L'Alba», n. 119, 13 gennaio 1848.

politiche, interne ed esterne, la guida sicura dell'ordine sociale; non un corpo costituito a difesa per la persona di tale o tal altro governante, di tal o tal'altro sistema di governo⁴³.

Le leggi che avevano istituito la guardia civica prima in Toscana e nello Stato pontificio, e poi nel Regno di Sardegna e nel Regno delle Due Sicilie, riflettevano queste contraddittorie indicazioni: la guardia civica o nazionale era un'istituzione che aveva «alte» finalità politiche (difesa della libertà, e poi delle costituzioni; mobilitazione in armi della nazione) e nello stesso tempo era messa in campo per tutelare la sicurezza pubblica nelle città; aveva un chiaro respiro nazional-patriottico ma si articolava su un piano strettamente locale; chiamava a raccolta tutti i cittadini, ma di fatto nelle sue fila entravano solo i censiti.

Ben presto proprio sul fronte dell'ordine pubblico la guardia civica mostrò i suoi maggiori limiti. Infatti la compresenza di caratteri civil-localistici e nazionali, e la sua precaria organizzazione la resero ben presto una forza poco funzionale ed efficace nel controllo dell'ordine pubblico, soprattutto nelle grandi città e nei momenti di maggiore tensione sociale e politica. Nello Stato pontificio e nel Granducato la guardia civica era stata percepita dall'*élite* liberal-moderata come uno strumento utile a stabilire le basi di un loro coinvolgimento diretto nella gestione del potere in un momento di transizione; ma uno strumento che diventava decisamente scomodo, se non pericoloso, per i risvolti militanti e patriottici che era in grado di mettere in movimento. I ceti sociali chiamati a farne parte mostravano sempre maggiore disinteresse, in quanto consideravano questo servizio come una distrazione dai loro effettivi interessi. Con sempre maggiore frequenza si segnalavano casi di assenteismo, di confusione dei ruoli, di scarsa disciplina. Si diffuse la pratica della surrogazione in denaro, al di là di quanto prevedeva la legge, suscitando così il timore della classe dirigente di snaturare la volontarietà e la gratuità del servizio, dando luogo ad un «servizio di fazionieri»⁴⁴. Non mancavano anche clamorose prove di inefficienza da parte della guardia civica, come durante i ripetuti sommovimenti di Livorno dalla fine del 1847 all'estate del 1848, quando la guardia civica o si dissolse di fronte agli insorti o si schierò con loro⁴⁵.

In realtà negli Stati riformisti ad essere deficitaria era una complessiva politica dell'ordine pubblico, che ridefinisse regole e uomini in rela-

⁴³ «L'Alba», n. 43, 20 settembre 1847.

⁴⁴ *Risposte della Commissione deputata dalla Santità di N.S. Pio Papa IX ai vari quesiti sul regolamento della guardia civica*, Bologna 1848 (1a ed. Roma, 1847).

⁴⁵ Sulle vicende livornesi nel 1848 si veda da ultimo: F. Bertini, *Risorgimento e Paese reale: riforme e rivoluzione a Livorno e in Toscana (1830-1849)*, Le Monnier, Firenze 2003.

zione al mutato quadro politico. Così in Toscana, abolita la Presidenza del buon governo e soppresso il corpo degli agenti di polizia, la discussione su un nuovo codice di polizia animata da diversi interventi pubblici⁴⁶ si trascinò stancamente per diversi mesi senza alcun risultato, stretta tra preoccupazioni di segno opposto: da un lato c'era chi, come il prefetto di Firenze, sottolineava che

se ... dopo la dissoluzione del Potere economico dovrà l'azione del Tribunale ordinario continuare ad essere tenera e nulla, come fin qui è stato, seguirà ad animare i tristi e i turbolenti ad essere audaci; in tal caso ... non rimarrà se non l'apparenza di un potere governativo, mentre in realtà questo subirà tutte le esigenze dell'anarchia, cui dovranno rassegnarsi tacendo o dissimulando gli stessi poteri dello Stato⁴⁷;

dall'altro esponenti del mondo democratico richiedevano una legge sulla polizia per garantire «non solo la quiete e l'ordine del paese, ma i diritti dei cittadini e la piena libertà del loro esercizio» e per impedire che si ricorresse a misure straordinarie e arbitrarie, come quelle che si stavano mettendo in atto contro i circoli popolari e il diritto di associazione⁴⁸.

Peraltro, anche la scelta operata all'indomani della concessione dello Stato a favore di un ordinamento amministrativo «alla francese» e quindi di una rigida gerarchizzazione della funzione governativa e dell'esercizio dei compiti di polizia⁴⁹ risultò scarsamente efficace nel garantire l'ordine pubblico. La debolezza dei governi, e le proteste popolari che si mossero contro quest'assetto e contro il personale chiamato a ricoprire i nuovi incarichi, impedirono a questo apparato di funzionare realmente⁵⁰. Soprattutto a partire dalla metà del 1848 il controllo della sicurezza pubblica passava così al di fuori delle istituzioni dello Stato e chiamava in causa piuttosto la capacità di controllo e di mediazione delle *élites* sociali, magari attraverso la guardia civica quando questa funzionava. Come denunciava il moderato Giuliano Ricci in una petizione inviata al Consiglio generale, «il potere esecutivo sfiduciato per coscienza della propria debolezza e costretto a mendicare l'appoggio precario della guardia civica, della quale non è possibile accertare i sentimenti; la guardia civica incerta ... sempre tra l'obbedire e il resistere ad un'autorità che dal popolo

⁴⁶ G. Canestrini, *Della polizia generale, della polizia giudiziaria, dell'amministrativa e della polizia politica. Osservazioni*, Firenze 1847; B. Fiani, *Sulla riforma della polizia in Toscana*, Prato 1847; E. Mayer, *Cenni comparativi sulla polizia inglese e toscana*, Firenze 28 ottobre 1847; G. Pellegrini, *La polizia*, in «Gazzetta di Firenze», n. 133, 6 novembre 1847.

⁴⁷ ASF, Prefettura del compartimento fiorentino, b. 21.

⁴⁸ «L'Alba», 17 ottobre 1848, n. 349.

⁴⁹ Legge compartimentale del 9 marzo 1848; legge sui ministeri del 16 marzo 1848.

⁵⁰ Francia, *Polizia e opinione pubblica*, cit., pp. 169 e sgg.

non si diparte»⁵¹. Alla vigilia della fuga del granduca, lo stesso Guerrazzi, ministro dell'Interno, doveva pubblicamente riconoscere:

Qui [nel governo] niuno ordinamento: i vecchi istrumenti non si potevano adoperare, i nuovi sono tuttavia un desiderio. Gli ufficiali mancavano affatto di vigore; non restava che un simulacro di forza, il quale non corrispondeva alla chiamata ... Privo di forze, privo di ordini governativi, privo perfino del mezzo di sapere in che cosa le piaghe dello Stato consistessero ...⁵².

Le *élites* politiche del Quarantotto toscano, moderate e democratiche, riconoscevano dunque l'impossibilità di costruire un apparato di controllo efficace, sia che questo si appoggiasse sull'autoregolazione della società attraverso la guardia civica, sia che fosse imperniato su un apparato amministrativo alla francese. Una tradizione di statualità debole, i continui sconvolgimenti politici di questi mesi, nonché la scarsa attitudine amministrativa dei ceti dirigenti, avevano reso difficile se non impossibile radicare e legittimare una nuova forma di sicurezza pubblica.

Se ci spostiamo all'altro capo della Penisola e in un contesto completamente diverso – la Sicilia della rivoluzione e della violenza diffusa – si può notare come si percorrano nei mesi del 1848 analoghe strade nella ridefinizione dell'ordine pubblico e delle forze preposte alla sua conservazione.

3. *Ordine pubblico e rivoluzione: la Sicilia*

L'esplosione rivoluzionaria palermitana del gennaio 1848 è caratterizzata da una vera e propria caccia al birro. Le irruzioni nei commissariati, condotte dalle squadre protagoniste del movimento insurrezionale, sono accompagnate dalle voci su macabre scoperte: teschi di prigionieri, catene e strumenti di tortura, armi e soldi frutto di estorsioni, sangue ovunque. Per di più gli agenti sono segnalati tra i più accaniti oppositori del moto insurrezionale, in quanto la vittoria della rivoluzione avrebbe significato sicuramente per loro la morte visto che «il popolo era magnanimo co' soldati napoletani, che dicea nemici, inesorabile coi birri siciliani, che diceva traditori e carnefici della patria»⁵³. A Palermo la sorte dei birri è tra le più tragiche dell'intero Quarantotto italiano: linciaggi, fucilazioni sommarie nel corso delle giornate rivoluzionarie; un birro famoso

⁵¹ Petizione di Giuliano Ricci, 21 luglio 1848, in ASF, Ministero dell'Interno, b. 2010.

⁵² Discorso di Guerrazzi al Consiglio generale del 29 gennaio 1849, in *Apologia della vita politica di F. D. Guerrazzi scritta da lui medesimo*, Firenze 1851, p. 35.

⁵³ G. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione siciliana e delle sue relazioni coi governi stranieri (1848-49)*, Capolago 1850-51, vol. I, p. 68.

per la sua crudeltà, Gioacchino Leto, viene torturato e ucciso, e il suo supplizio è tra gli atti che secondo Lanza di Scordia costano ai siciliani l'accusa di essere «antropofagi e cannibali»⁵⁴; almeno trenta agenti, alla fine dell'insurrezione, vengono prelevati dal carcere provvisorio e fucilati. La violenza esercitata nei confronti degli agenti, che si affiancava alle innumerevoli violenze che caratterizzano l'esperienza quarantottesca siciliana, non è solo frutto dell'emergenza rivoluzionaria, né può essere letta solo in chiave di giustizia sociale. Essa è legata piuttosto a quel vuoto di potere e a quell'improvviso crollo di strutture amministrative che porta in primo piano soggetti e gruppi che si confrontano sulla base di un «uso privato, in forma organizzata della violenza»⁵⁵.

Peraltro, alla soppressione delle forze di polizia e alla precarietà dell'ordine pubblico le *élites* dirigenti della rivoluzione avevano risposto non con una coerente politica di ristabilimento della legalità, sia pur rivoluzionaria, ma innanzitutto con un infoltimento delle formazioni militari, riutilizzando anche strumenti che appartenevano alla tradizione feudale di gestione privatistica della sicurezza. Pertanto l'immediata costituzione della guardia nazionale, tra i cui compiti era indicata la difesa «dell'ordine pubblico, e della sicurezza delle persone e della proprietà» (28 gennaio)⁵⁶ era stata seguita dalla formazione delle compagnie d'armi (8 febbraio), delle guardie campestri (15 febbraio) e delle guardie municipali (18 febbraio), e poi ancora, passata l'emergenza rivoluzionaria, dei sergenti di città (agosto 1848)⁵⁷, mentre le squadre, protagoniste dell'insurrezione antiborbonica ed espressione di una *revanche* popolar-contadina⁵⁸, ufficialmente sciolte nel maggio 1848, rimasero in vita per tutta la durata dell'esperienza rivoluzionaria. Ancora nel febbraio del 1849 il ministro Raeli, denunciando lo stato di disorganizzazione delle esistenti forze, chiedeva senza successo di costituire una legione di sicurezza, composta da 3.500 uomini, alle dipendenze dirette del Ministero dell'Interno, ma con un reclutamento simile a quello dell'esercito, con il compito di tutelare la sicurezza pubblica nel suo complesso (dalle pubbliche vie alla riscossione delle imposte,

⁵⁴ P. Lanza di Scordia, *Dei mancati accomodamenti fra la Sicilia e Ferdinando II. Esposizione documentata. Memorie inedite sulla rivoluzione del 1848-49 riordinate e pubblicate da G. Pipitone-Federico*, in *Memorie della rivoluzione siciliana dell'anno MDCCCXLVIII*, Palermo 1904, vol. II, p. 54.

⁵⁵ P. Pezzino, *La tradizione rivoluzionaria siciliana e l'invenzione della mafia*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 7-8, settembre 1989-gennaio 1990, pp. 57-58.

⁵⁶ *Legge provvisoria per l'istituzione della guardia nazionale - 28 gennaio 1848*, in *Collezione ufficiale degli Atti del Comitato Generale di Sicilia nell'anno 1848*, Palermo 1848, pp. 40-42.

⁵⁷ Per i decreti costitutivi cfr. *Collezione ufficiale*, cit., pp. 86-88, 106, 132-133.

⁵⁸ Cfr. G. Fiume, *La crisi sociale del 1848*, EDAS, Messina 1982, pp. 89 e sgg.

alla polizia giudiziaria)⁵⁹. Questo vero e proprio affollamento di forze destinate alla tutela dell'ordine non contribuì certo a ristabilire l'ordine pubblico. Su questo sono concordi i numerosi testimoni della rivoluzione (da La Farina ai consoli inglesi), ma ciò soprattutto emerge nelle ripetute denunce al parlamento siciliano. Le varie milizie costituite sono considerate disorganizzate, inefficienti, se non addirittura complici e direttamente responsabili dell'insicurezza collettiva. La loro costituzione aveva finito per aumentare il numero dei soggetti o degli strumenti utili per entrare attivamente nello scontro per la conquista del potere, soprattutto a livello locale. A determinare questo risultato erano intervenuti sia il riemergere di fattori di lungo periodo sia la specifica azione delle *élites* rivoluzionarie.

La stessa guardia nazionale, innalzata dai contemporanei a suprema istituzione di difesa dell'ordinamento costituzionale e garante delle libertà contro l'ingerenza dell'esecutivo⁶⁰, aveva sin dall'inizio agito come una fazione, capace di collocarsi a livello nazionale come autonomo interlocutore e di determinare quindi in alcuni casi addirittura la sorte di governi⁶¹, mentre sul piano locale aveva agito in costante competizione con le altre forze militari (prima le squadre, delle quali contribuisce a determinare lo scioglimento; poi le guardie municipali) per la conquista del monopolio legale della violenza⁶². Nello stesso tempo in Sicilia, più che in altre realtà, la collocazione istituzionale «alta» della guardia nazionale faceva sì che il suo impiego come forza di ordine pubblico, alle dipen-

⁵⁹ *Le Assemblee del Risorgimento. Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati. Sicilia*, Roma, 1911, vol. III, seduta del 3 febbraio 1849, pp. 46-50.

⁶⁰ Cfr. E. Francia, *Le baionette intelligenti. La guardia nazionale nell'Italia liberale (1848-1876)*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 38-47.

⁶¹ Tra le molte denunce sulle ingerenze della guardia nazionale nella vita politica siciliana si veda quanto scrive un anonimo testimone all'indomani della fine della rivoluzione: «Le guardie nazionali ... costringevano i democratici di associarsi alla nomina di un re, risuscitavano i ministri caduti, conducendoli a viva forza al potere contro l'espressione della maggioranza del paese, imponean più di una volta alle Camere quelle deliberazioni d'interesse personale, che meglio piacean ai di loro eccitatori»; cfr. *Ultimi casi della rivoluzione siciliana, esposti con documenti da un testimone oculare*, Torino 1850, pp. 19-20.

⁶² Furono numerosi pertanto gli scontri con la guardia nazionale; il più grave fu quello avvenuto alla Fieravecchia di Palermo (28-29 aprile) tra la locale squadra e una formazione di guardia nazionale che aveva tentato di disarmare la caposquadra. La città fu in stato d'allerta per alcuni giorni, la guardia nazionale fu mobilitata ed alla fine si giunse allo scioglimento della squadra ed al tributo di lodi pubbliche alla guardia nazionale. Con un successivo decreto (5 maggio) si stabilì lo scioglimento di tutte le squadre con una ricompensa in denaro ed un'amnistia per i reati commessi. Comunque ancora nel maggio del 1848 a Catania la guardia nazionale, nello sciogliere una squadra, effettuò numerose fucilazioni ed esecuzioni sommarie (vi furono 32 morti); cfr. V. Finocchiaro, *La rivoluzione siciliana del 1848-49 e la spedizione del generale Filangeri*, Catania 1906, pp. 400-404. Per altri episodi cfr. Fiume, *La crisi sociale del 1848*, cit., p. 96.

denze del governo centrale o delle autorità locali, fosse percepita come un tentativo di svilimento dei suoi compiti nazionali di difesa dell'ordinamento costituzionale, pregiudicando in questo modo il suo effettivo inquadramento all'interno dell'apparato repressivo. D'altra parte la guardia nazionale, milizia civile composta solo da chi esercitava mestiere indipendente (quindi con servizio non retribuito), rappresentava anche il segno dell'avvenuta emersione dei ceti borghesi sullo scenario politico siciliano, e sembrava conferire al nuovo ordine pubblico un carattere liberal-borghese⁶³.

Se la guardia nazionale si muoveva su un crinale collocato tra dimensione locale e nazionale, tra rilievo costituzionale ed un'attività concreta da fazione, le altre forze dell'ordine istituite dal Comitato provvisorio e confermate dal parlamento presentavano da un lato caratteri non dissimili dalle antiche forze dell'ordine, dall'altro una decisa accentuazione del carattere locale dell'azione di ordine pubblico. Così tanto le guardie municipali, istituite per la custodia delle città, quanto le compagnie d'arme, che avevano compiti di sicurezza delle vie pubbliche e delle campagne, avevano tra le loro fila molti esponenti delle disciolte squadre alla ricerca di un impiego retribuito e anche non pochi «malandrini» che «si erano ... detti ravveduti e decisi al bene»⁶⁴. I protagonisti della rivoluzione (da La Masa a La Farina, compreso lo stesso Calvi che aveva istituite le guardie municipali⁶⁵) sono concordi nel denunciare questa corrotta composizione dettata, come scrive Torrearsa a proposito delle compagnie d'armi, «dallo strano concetto che i birbanti erano meglio contenuti e sorvegliati da altri birbanti al servizio dello Stato»⁶⁶. La contiguità tra crimine, repressione ed esercizio di una violenza «legittima» da parte di queste formazioni era peraltro in qualche modo incentivata anche sul piano normativo dalla ripresa di antiche pratiche. Le compagnie d'armi, istituite all'indomani della rivoluzione e riorganizzate per iniziativa di Calvi nel maggio 1848, ricalcavano un'antica istituzione di ascendenza medievale (abolita solo nel 1837): esse avevano il compito di vegliare «continuamente alla sicurezza delle campagne e delle pubbliche vie in tutto l'am-

⁶³ Cfr. R. Romeo, *Il Risorgimento in Sicilia*, Laterza, Roma-Bari 1982, pp. 319-322.

⁶⁴ V. Fardella di Torrearsa, *Ricordi su la rivoluzione siciliana degli anni 1848-1849*, Sellerio, Palermo 1988, p. 144. Anche La Masa denuncia l'equivoca composizione delle guardie municipali di Palermo: «Parte degli uomini che la componevano erano di quegli stessi usciti dalle prigioni ... o che vi erano stati nel passato»; in G. La Masa, *Documenti della rivoluzione siciliana del 1847-49 in rapporto all'Italia*, Torino 1850, p. 392.

⁶⁵ Calvi, che in parlamento difese la condotta della guardia municipale, riconosce nelle sue memorie che in questa milizia «per ubbidire alla ferrea logica della necessità, misti furono i buoni, i mediocri ed i tristi»; in Anonimo (Pasquale Calvi), *Memorie storiche e critiche della rivoluzione siciliana*, Londra 1851, p. 215.

⁶⁶ Fardella di Torrearsa, *Ricordi*, cit., p. 177.

bito del rispettivo distretto» ed erano ritenute «responsabili dei furti anche di abigeato e dei guasti fatte sulle vie pubbliche nelle campagne». Questa responsabilità si traduceva in un obbligo di risarcimento per furti e danneggiamenti, che era garantito da un terzo del soldo percepito dal capitano d'arme, il quale a sua volta poteva farsi risarcire dagli autori o complici dei reati⁶⁷.

Ma nell'attività normativa della rivoluzione non c'era solo questa ripresa di antichi costumi di polizia. Le contraddittorie disposizioni relative a compiti, giurisdizioni, capacità di intervento delle diverse forze dell'ordine, emanate in continuazione nel corso di questi mesi, conferivano al complessivo sistema di sicurezza un'impronta localistica, particolare, priva di un'efficace direzione unitaria e statale. Un tale risultato era determinato non solo dalla pressione di forze e soggetti sociali «autonomi», ma anche dagli orientamenti di un'élite politica ostile e sospettosa nei confronti di ogni rafforzamento del potere esecutivo e quindi nei confronti di un processo di centralizzazione dell'ordine pubblico. Questi caratteri emergono con chiarezza nella discussione sulla legge sulla pubblica sicurezza. Il progetto di legge presentato affidava la quasi esclusiva responsabilità dell'ordine pubblico alle autorità locali, attribuendo loro la nomina del capitano giustiziere, che era a capo delle guardie municipali e poteva disporre delle altre forze (compagnie d'armi, guardie nazionali)⁶⁸. Nella discussione parlamentare sarebbero emersi correttivi nel senso di un maggiore intervento dello Stato⁶⁹, ma rimaneva al fondo un impianto che rispondeva alla necessità di garantire «l'indipendenza dell'amministrazione municipale» anche per quello che riguardava «l'interna municipale sicurezza». Un sistema che secondo Emerico Amari era espressione della «indipendenza e libertà», contro quella «concentrazione e schiavitù» che sarebbe stata presente «dando al Ministero dell'Interno facoltà di istituire una forza per tutta la Sicilia, di nominarne i capi, gli ufficiali superiori e su-

⁶⁷ *Le Assemblee del Risorgimento. Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati. Sicilia*, Roma, 1911, vol. II, seduta del 5 maggio 1848, pp. 419-424.

⁶⁸ *Idem*, seduta del 18 maggio 1848, pp. 605 e sgg.

⁶⁹ Sono soprattutto Ondes e Ferrara a segnalare i pericoli insiti nell'affidare la sicurezza pubblica ai municipi: «L'autonomia municipale è una bellissima cosa, ma per le sostanze del municipio, pel suo patrimonio, pel suo demanio, per la sua interna amministrazione Ma la sicurezza, la guerra, la finanza, la giustizia non appartengono ad alcun comune, né a tutti i comuni, ma allo Stato, alla Nazione. Se voi affidate la pubblica sicurezza a' Municipi, non ne dubitate un momento noi avremo un'anarchia da medioevo. In ogni comune si risveglierà lo spirito de' privilegi, la gente patrizia del municipio se ne farà scambievole concessione di fatto, se non di diritto»; *idem*, seduta del 19 maggio 1848, p. 620. Questi interventi fecero sì che venisse approvato a stretta maggioranza un articolo che prevedeva che il capitano giustiziere risultasse nominato dal Ministero dell'Interno su una terna di tre proposta dai consigli comunali.

balterni»⁷⁰. Ma un sistema che in realtà finiva per conferire alla sicurezza pubblica una dimensione strettamente localistica, accentuando ulteriormente i già esistenti problemi di coordinamento nella repressione dei reati. Come commentava qualche anno dopo La Farina, la discussione sulla pubblica sicurezza aveva mostrato come la Sicilia «ricordandosi delle ingiurie ricevute dalla polizia e della passata servitù era eccessiva nemica di ogni cosa che con quella potesse avere la più lontana somiglianza»⁷¹.

Per concludere, l'elemento caratterizzante che sembra uscire fuori tanto dalla realtà toscana quanto da quella siciliana, pur nelle loro evidenti differenze istituzionali e socio-politiche, è quindi la delega dei compiti di sicurezza pubblica ad una dimensione municipale-locale. Nell'emergenza rivoluzionaria, più che accentrare il potere e la gestione del controllo dell'ordine, cosa che si riteneva appartenesse all'antico dispotismo, si scelgono vie – istituzionali e non – che si indirizzano verso la società e la sua capacità di autoregolazione dei conflitti.

⁷⁰ *Idem*, seduta del 18 maggio 1848, pp. 608.

⁷¹ La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione siciliana*, cit., p. 274.

Salvatore Palidda

*Il contributo dell'etnografia sociale
per lo sviluppo della ricerca sulla polizia*

Premessa

In un recente saggio, Augusta Molinari ricorda la metafora usata da Lawrence Stone¹, ossia la distinzione fra *paracadutisti*, cioè i macrostorici che basano il lavoro storiografico su teorie o su ipotesi generali di interpretazione della società, e i *cercatori di tartufi*, ossia gli storici sociali e i microstorici che attraverso indagini di tipo empirico cercano indizi per addentrarsi negli anfratti della storia. In realtà questa distinzione si potrebbe fare anche tra i sociologi che hanno studiato le polizie o le istituzioni militari. Forse questo convegno è l'occasione buona per tentare di capire meglio come superare quello che Livio Antonielli ha chiamato «un arco tematico dai contorni un po' statici», auspicio che io penso debba essere inteso come necessità di superare un modello di Stato, di ordine, di polizie e di forze armate che ha condotto ad una palese *impasse*.

Le ricerche sociologiche sulle polizie hanno avuto un importante sviluppo nei paesi anglosassoni e, dopo, anche in quasi tutti i paesi democratici, tranne che in Italia. A parte le ricerche a carattere storico, che però riguardano raramente il periodo postunitario e in particolare il secondo dopoguerra, nel nostro paese l'interesse per quest'oggetto di ricerca sembra continuare ad essere quasi del tutto inesistente e questa stessa disattenzione non sembra suscitare riflessioni tranne che da parte di qualche raro autore².

Le ragioni di questo disinteresse sono molteplici, ma forse quella più importante riguarda innanzi tutto la concezione o «il modello» dello Sta-

¹ A. Molinari, *Etnografia sociale e storia*, in A. Dal Lago, R. De Biasi (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 5-26, ivi cita L. Stone, *Viaggio nella storia*, Laterza, Bari 1987.

² L. Ferrajoli, *Il sotto-sistema penale di polizia*, in Id., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari 1996 (3a edizione), cap. XI, pp. 795-843.

to e quindi del rapporto fra Stato e società, ossia una concezione che vede lo Stato come una costruzione dall'alto, cioè come un *idealtipo* piuttosto astruso e non come l'organizzazione politica della società che continuamente si forgia attraverso il gioco delle interazioni fra diversi attori e contesti³. In realtà, la stessa sociologia della polizia sviluppata nei paesi anglosassoni è approdata ad un'*impasse* teorica che appare assai palese nel recente dibattito in cui la critica del modello coercitivo⁴ adottato dal più celebre autore⁵ resta piuttosto inconcludente⁶. Nonostante l'importante patrimonio di ricerche empiriche, a volte di straordinaria qualità, l'approccio politologico sin qui dominante è rimasto ancorato ad una concezione della polizia che non ne riconosce il processo di costruzione sociale, cioè l'adattamento continuo attraverso le molteplici interazioni con la società⁷. In effetti, se le polizie possono essere considerate – ma solo in parte – come un caso di *street level burocracy*⁸, la loro caratteristica principale consiste nel situarsi in una posizione intermedia tra società e potere che, di fatto, è sempre stata solo formalmente codificata dalle norme e modulata, soprattutto, dalle interazioni con la società.

Oltre a investire la maggioranza del lavoro delle polizie, è proprio quest'aspetto che distingue esse dagli altri apparati dello Stato, fra cui la stessa magistratura. In effetti, se la polizia è stata e può essere uno degli strumenti principali del controllo sociale «dall'alto», essa diventa l'attore che insieme con altri attori sociali contribuisce alla continua riproduzione di un controllo socialmente condiviso, anche a prescindere dalle norme formalmente istituite. In altri termini, si tratta della regolazione o del disciplinamento della società, della costruzione della coesione sociale, delle pratiche della cittadinanza, dell'esclusione più o meno violenta dei non-cittadini, cioè degli aspetti più politici dell'organizzazione della società. Anche quando questa organizzazione è potuta apparire come lo Stato creato dal potere sovrano, è sempre stata il risultato di una negoziazione fra attori dominanti e in parte fra questi e quelli non dominanti, negoziazione in cui la polizia svolge un ruolo decisivo.

³ S. Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation: le cas italien*; «Cahiers Internationaux de Sociologie», vol. XCIII (1992), pp. 269-298; Id., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano 2000.

⁴ J.P. Brodeur, *Police et coercion*, in D. Monjardet, J.C. Thoenig (a cura di), *Police, ordre et sécurité*, «Revue Française de Sociologie», 1994, XXXV, n. 3, pp. 457-486.

⁵ E. Bitner, *Aspects of police work*, Northeastern University Press, Boston 1990.

⁶ S. Palidda, *Come si studia il lavoro delle polizie*, in A. Dal Lago, R. De Biasi (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 218-244.

⁷ Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation*, cit.; Id., *Polizia postmoderna*, cit.; Id., *Come si studia il lavoro delle polizie*, cit.

⁸ D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris 1996.

Come cercherò di mostrare in seguito, l'importanza di quest'aspetto appare ancor più evidente se si adotta una prospettiva di ricerca che articola diacronia e sincronia, micro e macro e la comparazione fra diversi casi e contesti; emerge allora non già il ruolo della polizia come forza determinante o, all'opposto, di poco conto nei cambiamenti di regime, bensì come attore sociale che svolge sempre un ruolo decisivo nel processo di maturazione di questi cambiamenti (si pensi in particolare al processo della «prima grande trasformazione» e oggi a quello della «seconda»⁹, ossia lo sviluppo del fordismo e ora del cosiddetto «postfordismo» e della globalizzazione liberista). In altri termini, il punto di vista politologico o la storia delle istituzioni, la sociologia o anche la storia delle organizzazioni e delle professioni non solo hanno prevalso e condizionato lo sviluppo delle ricerche ma sono rimasti ancorati ad una visione dello Stato e del rapporto Stato-società che peraltro ha piuttosto frainteso alcuni classici a cui spesso ci si richiama (in particolare Weber, la sua teoria della burocrazia e quella delle «categorie elementari del sociale») ignorandone altri (in particolare Simmel e la sua teoria del conflitto e delle cerchie sociali). Si è così trascurato il cuore stesso del processo di formazione dell'organizzazione politica della società, ossia i diversi meccanismi e le diverse pratiche prodotti dalle molteplici interazioni circolari che coinvolgono il potere politico, i vari settori dello Stato, i *media*, l'opinione pubblica, gli attori localmente dominanti e la società locale, la formazione professionale e le dinamiche delle cerchie sociali e di riconoscimento morale all'interno delle polizie. Penso quindi che l'organizzazione politica della società dovrebbe essere pensata come il prodotto della cooperazione ma anche della concorrenza e del conflitto fra le attività di tutte le istituzioni sociali formali e informali (la polizia, l'amministrazione della giustizia, l'amministrazione locale, la scuola, la famiglia, le diverse associazioni sociali – laiche o religiose – e laddove le istituzioni sociali lecite non sono in grado di partecipare al governo della società si affermano anche quelle illecite, per esempio le mafie¹⁰). In altri termini, le polizie andrebbero quindi pensate come una delle tante istituzioni sociali che contribuiscono all'organizzazione politica della società.

È partendo innanzi tutto dalle esperienze di ricerca empirica sulle polizie che mi è sembrato possibile cercare di capire l'*impasse* teorica

⁹ La formula «grande trasformazione» si deve innanzitutto a Karl Polany, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Rinehart & Company, London 1944 (*La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974) mentre l'uso del termine «seconda g. t.» è comune a vari autori che riflettono sul contesto attuale (fra essi, U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma 1999).

¹⁰ Cfr. voce «istituzioni e mafia» in *Dizionario Narcomafia*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2004.

della ricerca in questo campo. Ed è così che mi è sembrato decisivo ricomprendere in particolare lo straordinario contributo di Michel Foucault.

1. *Spunti sulla teoria della polizia*

Nel suo saggio sulla teoria della polizia di Michel Foucault, Bergès ricorda, fra l'altro una frase del filosofo francese che è emblematica della sua biopolitica:

Quel che fa sì che il potere regga, che lo si accetti, ebbene, è semplicemente ciò che non pesa solo come una potenza che dice no, ma che nei fatti attraversa i corpi, produce delle cose, induce del piacere, forma del sapere, produce discorsi; bisogna considerarlo come una rete produttiva che passa attraverso tutto il corpo sociale, piuttosto che come un'istanza negativa la cui funzione è di reprimere¹¹.

La riflessione sull'*impasse* teorica della ricerca sulle polizie fa apparire Foucault come l'autore che ha dato il più importante contributo alla teoria sulla polizia, innanzi tutto perché «s'è interessato alle funzioni globali della polizia», che trova enunciate in particolare nel trattato di Delamare del 1738¹². Quest'opera costituisce infatti una teoria pratica della polizia poiché affronta tutti gli aspetti utili all'organizzazione della vita in società.

Quest'accezione polisemica della polizia spiega quindi che essa è un potere socialmente costruito con caratteristiche e modalità che si producono con l'avvento della società industriale. Non più quindi l'istituzione che, secondo la visione funzionalista, serviva innanzi tutto al dominio del potere politico sulla società. In altri termini, la polizia non è soltanto lo strumento utile al primato della minoranza dominante o lo strumento di controllo dello Stato su una società concepita come potenzialmente ostile o nemica, ma la forza che incarna e assicura il potere sociale dei cittadini nei confronti dei non-cittadini. Questo mutamento avviene sia attraverso adattamenti più o meno adeguati dei suoi caratteri tradizionali, sia

¹¹ M. Bergès, *Michel Foucault et la police*, in J.L. Loubet Del Bayle (a cura di), *Police et société*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse 1988, pp. 315-361.

¹² Concordo qui con M. Bergès, *Michel Foucault et la police*, cit. e anche con E. Heilmann, *Des herbiers aux fichiers informatiques: l'évolution du traitement de l'information dans la police*, Tesi di dottorato in Scienza dell'informazione e della comunicazione, Università delle Scienze umane di Strasburgo, 1991; Id., *Nouvelles technologies de sécurité et développement urbain: vers une nouvelle utopie sécuritaire?*, comunicazione al Convegno *Villes du XXIe siècle*, La Rochelle, ottobre 1999. Fra i più importanti autori «foucaultiani» che si occupano di studi sulla polizia segnalo in particolare P. Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*, La Découverte, Paris 2003.

con innovazioni che non necessariamente si incarnano in essa, ma che possono distribuirsi tra vari attori sociali che partecipano al «potere di polizia» in un senso più lato. In realtà, come mostrano alcune ricerche storiche¹³, la «polizia della società», intesa come controllo sociale, disciplinamento e regolazione, è sempre stata l'opera di diversi attori dominanti ma anche del «controllo sociale endogeno», cioè interno ad ogni segmento della società. Ne consegue che lo studio della polizia può riguardare non solo le polizie pubbliche, ma anche ogni attore che svolge un ruolo di controllo sociale (si pensi ai capireparto, ai caporali, ai capi di reticoli o gruppi religiosi o etnicizzati, ecc.). Appare allora piuttosto inadeguata la visione di «Stato di polizia» (in voga anche negli anni Settanta del Novecento) intesa come regime autoritario imposto dall'alto, mentre appare opportuno capire perché, quando e come si sviluppa l'«autoritarismo sociale», ossia il carattere poliziesco dell'organizzazione della società. Il termine polizia va quindi inteso come sinonimo di disciplinamento, di regolazione, di controllo e quindi di ordine socialmente costruito. All'interno di quest'opera di «polizia della società», le polizie (pubbliche e private) possono quindi essere considerate non più come semplici «bracci armati» del dominante, del potere o dello Stato, né come «corpi separati» o «istituzioni totali» (caratteristiche che in certi casi e in certi contesti possono effettivamente essere prevalenti in alcuni segmenti o strutture delle polizie come delle forze armate), bensì come istituzioni o attori sociali che si situano fra il dominante e la società, in quella posizione intermedia in cui si oscilla fra negoziazione pacifica oppure conflitto violento in relazione al tipo di coesione e quindi di integrazione sociale che si impone. Si tratta di quell'opera delicatissima che non può mai essere precisamente teorizzata, codificata e regolamentata ed è sempre costretta a barcamenarsi fra norma e pratiche informali, in una continua *anamorfosi* (nel senso di continuo passaggio dal formale all'informale e anche illegale e viceversa)¹⁴. Quest'attività delle polizie si può riassumere come *pratica della gestione delle regole del disordine*. È interessante osservare che in realtà numerosi sono gli autori che hanno avuto modo di descrivere situazioni e pratiche che si possono interpretare nel senso testé proposto; tuttavia non esiste una vera e propria teoria della polizia come attore le cui pratiche non possono che situarsi *nella gestione delle regole del disordine* in quanto attore che sta fra il dominio e il dominato, fra la norma e l'informale se non

¹³ Oltre a J. Davis – *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Franco Angeli, Milano 1989 (ed. orig.: *Conflict and Control. Law and Order in 19th Century Italy*, MacMillan, London 1988) –, numerosi elementi riguardanti quest'opera di «polizia della società» possono essere rintracciati in diverse opere di storia sociale dell'industria, dell'agricoltura o della devianza e della criminalità.

¹⁴ Palidda, *L'anamorphose de l'Etat-Nation*, cit.

l'illecito¹⁵, fra il «dover essere» e un essere concreto che necessariamente è flessibile perché costretto ad adattarsi alla realtà.

2. *La gestione delle regole del disordine*

L'aspetto più importante del governo concreto della sicurezza da parte delle polizie consiste nella gestione delle «regole del disordine», ossia nel tentativo di praticare un accordo tacito con tutti gli attori sociali, compresi i devianti e i criminali, lasciando ad ognuno uno spazio d'azione a condizione di rispettare certi limiti nella trasgressione delle norme, cioè a condizione di non far crollare l'ordine costituito. Per governo delle «regole del disordine» si può intendere appunto l'articolazione più o meno adeguata ed efficace tra controllo dall'alto (cioè delle polizie) e controllo sociale endogeno (anche tra devianti e criminali). A questa articolazione corrisponde un adeguato dosaggio dell'uso della forza e quindi il «gioco» tra «stringere o allentare le maglie del controllo», cioè tra «negoziazione» ed «esemplarità»¹⁶. Questa prassi concreta – mai ufficialmente codificata o riconosciuta – si afferma come conseguenza di un rapporto polizia-società che necessariamente è caratterizzato dalle mediazioni piuttosto che dal rispetto delle norme codificate. In altri termini, la molteplicità, la diversità e le conflittualità inevitabili tra interessi, comportamenti e spazi vitali dei vari attori sociali non possono essere imbrigliati in nessuna regolazione razionale della società e impongono quindi alla polizia «una gestione del disordine nel miglior modo possibile»¹⁷. Come suggeriscono la teoria del politeismo di Weber e quella del conflitto di Simmel¹⁸, ogni società produce e riproduce disordine rispet-

¹⁵ L'unico autore che ha cercato di teorizzare per primo questo aspetto è Jean Jacques Gleizal (*Le désordre policier*, PUF, Paris 1985); ma non è forse un caso che lo affronti in un libro che è stato percepito come una sorta di *pamphlet*, come se la riflessione su ciò che non è incardinato in uno schema teorico-canonico non possa essere considerata degna di legittimazione scientifica.

¹⁶ Secondo alcuni autori, i modelli di polizia si possono distinguere in base alla caratteristica dominante della loro attività, in particolare la negoziazione (fra polizia e quanto meno una parte della popolazione oggetto della sua attenzione), l'esemplarità (come azione generalmente repressiva o coercitiva o di minaccia di queste pratiche) e il consenso (ossia il modello della cosiddetta polizia «di comunità» o «di prossimità»). È in base a questo criterio che sono state proposte distinzioni fra la polizia inglese e dei paesi anglosassoni in generale, quella tedesca e francese e quella giapponese. In realtà è stato ampiamente dimostrato che tutte le polizie studiate possono adottare allo stesso tempo caratteristiche diverse a seconda delle situazioni e degli interlocutori rispetto ai quali agiscono o, per meglio dire, a seconda dell'esito delle diverse interazioni a cui partecipa la polizia.

¹⁷ Gleizal, *Le désordre policier*, cit.

¹⁸ Si veda in particolare A. Dal Lago, *L'ordine infranto. Max Weber e i limiti del ra-*

to a un ordine concepito secondo una visione formale astratta: nessuno è immune dalle trasgressioni delle norme; allora, al di là dell'obbligo formale della repressione dei reati, l'unico modo per gestire «al meglio» l'ordine è di tollerare alcune infrazioni o reati – soprattutto se socialmente accettabili e se commessi dagli attori sociali considerati inclusi – e reprimere i reati comunemente classificati come intollerabili, commessi da *personae non gratae*. Ne consegue che quando la polizia si misura con il mondo sociale concreto è costretta ad accantonare tacitamente il rispetto delle norme formali. D'altro canto è impossibile che le polizie arrivino a controllare continuamente tutto e tutti. In particolare, è indispensabile se non preziosa l'intesa tacita con i devianti che hanno appreso a rispettare le regole del disordine, perché questi collaborano – ottenendo in cambio la loro impunità – al controllo e alla stessa repressione dei devianti che trasgrediscono i limiti del disordine tollerabile. Questa pratica, più o meno riuscita, è l'unica garanzia rispetto al rischio di destabilizzazione e quindi rispetto all'anomia incontrollabile, cioè rispetto ad una crisi grave dell'organizzazione concreta della società che si traduce immediatamente in discredito e delegittimazione delle polizie, ossia in ciò che fa più paura a queste. È appunto nelle congiunture di crisi dell'assetto sociale e politico che si manifesta anche la crisi del governo delle regole del disordine. Essa è dovuta sia alla destabilizzazione di ogni segmento della società (e quindi del suo controllo endogeno), sia allo sconvolgimento che investe i vari attori sociali, compresi i devianti, sia ancora allo stesso disorientamento che investe gli agenti di polizia. Succede allora che questi non riescono più a dosare «al meglio» l'uso della forza e dei loro poteri, non riescono più a districarsi nel disordine e capire quando è meglio «stringere le maglie» o al contrario allentarle. Va in crisi la stessa possibilità di stabilire e mantenere intese tacite, mediazioni e di coltivare confidenti/collaboratori. Le conseguenze di tutto ciò possono essere clamorose, non tanto nel senso che si produce un effettivo aumento della devianza e della criminalità, ma soprattutto nel senso che si creano casi incontrollabili, cioè le «schegge impazzite» sia tra devianti, sia tra agenti di polizia (sparatorie per reati minori o evitabili, eccessi di violenza da parte di alcuni agenti, ecc.). Tale situazione si crea anche quando la polizia subisce forti pressioni affinché accentui in modo esasperato l'azione repressiva abbandonando dunque l'equilibrio «al meglio» tra «esemplarità», «negoiazione» e «consenso», ossia tra azione coercitiva e governo del disordine. Si produce così una congiuntura di destabilizzazione della sicurezza che può arrivare a creare incertezza, se non vero e proprio panico, sia tra i ranghi dei devianti e criminali, sia tra quelli della stessa po-

zionalismo, Unicopli, Milano 1983; Id., *Il politeismo moderno*, Unicopli, Milano 1986; Id., *Il conflitto della modernità. Il pensiero di Georg Simmel*, Il Mulino, Bologna 1994.

lizia. Benché alcuni agenti e dirigenti possano illudersi di far carriera più rapidamente grazie a operazioni «da Rambo» o per il loro zelo repressivo, l'abbandono della pratica delle regole del disordine non può che essere provvisorio proprio perché porterebbe alla guerra perpetua con la trasgressione delle norme e la devianza che la società costantemente riproduce. Le politiche e le misure «sicuritarie» (o della «tolleranza zero») sono sempre state destinate a non produrre rassicurazione proprio perché le polizie e l'amministrazione della giustizia non possono in alcun caso rimuovere le insicurezze dovute a problemi economici e sociali, allo squilibrio di opportunità, alle disuguaglianze, all'accentuarsi delle distanze tra ricchi e poveri, tra forti e deboli, ma anche all'irriducibile istinto alla libertà di comportamenti che è insita nell'essere umano. Non è altro che tutto ciò ad essere abitualmente definito «disordine». Ed è proprio per questo che il governo concreto della società non può che tentare di adattarsi per «gestire il disordine il meglio possibile» o per «dare un posto al disordine». In altri termini, si tratta di quel sapere indispensabile per evitare o prevenire la degenerazione delle anomalie, dei conflitti, della devianza, cioè per scongiurare lo scontro o la «guerra sociale». La polizia che non opera con questo spirito pragmatico e cerca di imporre un nuovo ordine giocando o usando il disordine (riducendo o annullando le possibilità di mediazione pacifica) è essa stessa soggetta a una destabilizzazione più o meno profonda che semina angoscia nei suoi ranghi, crisi delle certezze e panico per il futuro. È in queste congiunture che le lotte intestine, le concorrenze più sleali, i particolarismi più esasperati e il ricorso alle armi e a metodi più ignobili possono diventare incontrollabili da parte dei vari livelli gerarchici dal punto di vista degli equilibri fra potere politico e vertice interno. È per esempio tipico di questi momenti la crisi dell'autorità interna come di quella politica esterna e l'inquinamento dei rapporti fra esse con l'uso degli «scheletri negli armadi». A tale proposito, uno studio pluridisciplinare sulla polizia nelle diverse congiunture storiche di crisi e ricomposizione dell'ordine sarebbe particolarmente stimolante, vista anche l'attuale grave ignoranza degli studi storici.

Lo studio della pratica delle regole del disordine dovrebbe consistere nel cogliere, conoscere e capire aspetti, comportamenti, relazioni e situazioni che ufficialmente non debbono esistere. Le norme ignorano questo stesso conflitto anche perché, in quanto tale, esso mette a nudo il carattere ideologico o astratto della costruzione normativa e quindi l'impraticabilità della pretesa di razionalizzazione e normalizzazione della società e dei comportamenti umani. Tuttavia, lo stile etnografico può aiutare a capire questo aspetto decisivo del lavoro di polizia attraverso la «ricerca dei tartufi», per i contemporaneisti, le interviste e le continue conversazioni (coperte e non coperte) con agenti, testimoni privilegiati,

confidenti e non-confidenti, ma anche con altri attori sociali dello specifico contesto da studiare.

In questa prospettiva di ricerca appare inevitabile mettere in discussione quello che appare come il mito eretto ad elemento costituente del paradigma delle scienze umane. In effetti, da Platone ed Aristotele sino a Durkheim, il rapporto fra ordine e disordine è di fatto deformato nel senso che l'ossessione per l'ordine conduce a non riconoscere che nella realtà è il disordine che quasi sempre si riproduce continuamente prima ancora che l'ordine¹⁹. In altri termini, non è l'ordine a prevalere e ad essere costantemente minacciato da un disordine che sopraggiunge come fatto congiunturale o quasi effimero. Lo stesso possiamo dire a proposito del rapporto fra la pace e la guerra, al di là del fatto che qualche decennio di pace nei paesi dominanti ha dato l'illusione di un possibile trionfo del processo di pacificazione²⁰.

3. *Il riconoscimento sociale del lavoro di polizia*

Più che di legittimazione della polizia nell'accezione giuridica o politologica, interessa qui analizzare le interazioni riguardanti il riconoscimento sociale del lavoro di polizia e quindi della sua stessa autorità, ossia la principale preoccupazione delle polizie. Come osservano alcuni autori, fra cui Becker²¹, benché in apparenza le polizie trovino la fonte della loro legittimazione nella legge, esse sono forse le prime ad avere un atteggiamento disincantato rispetto alla «giustizia» o «validità» delle norme, ma cercano di farle rispettare innanzitutto per ottenere il riconoscimento sociale della loro autorità come indiscutibile. L'importanza crescente della legittimazione dal basso, cioè da parte dei cittadini (nei paesi dominanti), persino a discapito di quella tradizionalmente assicurata dal potere, è un fatto assai recente che costituisce una delle caratteristiche della polizia postmoderna. In realtà, al di là delle congiunture di frattura violenta fra polizia e società, i dirigenti della polizia hanno sempre avuto una certa attenzione per il consenso. Nei ranghi delle polizie, la legittimazione viene intesa sia come soddisfazione delle attese dei vertici e del potere, sia come consenso da parte dell'opinione pubblica, ambedue considerati come conseguenza dell'efficienza del lavoro di polizia. La valutazione di questo non si fonda sulla logica costi-benefici o sul semplice

¹⁹ La discussione delle questioni inerenti il rapporto ordine e disordine è al centro del progetto di ricerca europeo *elise* (www.eliseconsortium.org) e del progetto *challenge* (www.libertysecurity.org).

²⁰ Per una riflessione epistemologica critica a tale proposito si veda A. Dal Lago, *La guerra mondo*, in «Conflitti globali», 1/2005, pp. 11-31.

²¹ H. Becker, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Gruppo Abele, Torino 1987.

aumento della «produttività», ma piuttosto sul riconoscimento di svolgere un ruolo indiscutibile sia per il potere sia per il consenso dei cittadini all'ordine. Si può anche affermare che il nemico più temuto dalle polizie non è il sovversivo, il criminale, il deviante, lo zingaro o l'immigrato clandestino o delinquente, ma innanzi tutto la perdita di credibilità intesa come crisi del riconoscimento del loro ruolo sociale. In assenza di questo le polizie appaiono come attori in scena sbeffeggiati dal pubblico, perché viene meno quell'«autonomia che – come suggerisce Gleizal – attingono dall'essere tra la società e il potere»²². L'eventuale accanimento repressivo nei confronti dei soggetti considerati pericolosi si produce e si amplifica quando una parte delle polizie scarica su questi la causa prima della loro perdita di legittimità o, a livello individuale dei singoli agenti, la causa delle noie alla loro carriera. Vi sono anche alcuni operatori delle polizie particolarmente solerti nell'accanirsi sui «nemici sociali», comportamento a volte istigato e forgiato da alcuni superiori per garantire quell'immagine di forza che difende la società o su precisi *inputs* da parte di nuove *leaderships* in ascesa. Nelle democrazie contemporanee, ciò che a volte sembra far più paura ai dirigenti delle polizie è la protesta del «cittadino zelante» che lamenta la scarsa efficienza dell'attività di protezione e di assicurazione e quindi di repressione. Ma anche in passato la protesta del cittadino che ha conoscenze altolocate è sempre stata la bestia nera dei dirigenti. Danno quindi fastidio gli «imprenditori» dell'insicurezza e del securitarismo, soprattutto quando la diffusione dell'insicurezza sfocia in una crescita della domanda di polizia che è impossibile soddisfare, perché dovuta a malesseri e problemi sociali che non hanno nulla a che fare con ciò di cui sono capaci di occuparsi le polizie. Allo stesso tempo, uno dei principali privilegi della cittadinanza consiste nel diritto di assicurazione e protezione, come diritto-beneficio del cittadino.

In passato e ancora oggi in Italia è assai raro che un questore sia diventato titolare di una questura senza la benevolenza diretta non solo della gerarchia interna, ma anche di qualche importante personalità politica, mentre alcuni con la qualifica di questore e una buona professionalità non sono arrivati ad avere tale incarico proprio perché privi di raccomandazioni o, peggio, perché mal visti dal potere politico e dalla gerarchia. Le prove di solerzia nella protezione del potere politico e in genere dei dominanti e dei loro sostenitori è stata sempre decisiva, anche a discapito della sicurezza dei comuni cittadini²³. Questa solerzia è oggi rimasta immutata, ma è sempre più spesso estesa a chiunque possieda i connotati del «cittadino zelante», perché la legittimazione delle polizie appare sempre più vincolata al plebiscito quotidiano dell'opinione pub-

²² Gleizal, *Le désordre policier*, cit.

²³ Davis, *Legge e ordine*, cit.; H. Reiter, *Polizia e ordine pubblico*, «Polis», 1996, n. 3.

blica locale, intesa come «quello che scrivono i giornali locali». Tuttavia, anche in passato la carriera del dirigente di polizia è sempre stata condizionata dal grado di soddisfazione che la sua attività aveva suscitato fra i notabili e le loro cerchie sociali a livello locale.

Non è certo oggi che nasce il luogo comune secondo il quale l'aumento dell'insicurezza è dovuto all'aumento della criminalità e delle «inciviltà urbane» e dipende quindi dall'efficienza delle polizie e della magistratura. Ad ogni crisi dell'assetto socio-politico le polizie appaiono come l'unico referente accessibile e a portata di mano anche per problemi del tutto estranei a fatti delittuosi. Riprendendo sommariamente l'insegnamento dell'opera di Jean Delumeau²⁴, si potrebbe anche dire che la trasformazione di ogni questione sociale in questione criminale o d'insicurezza, e quindi di sicurezza, si riproduce ad ogni congiuntura di crisi dell'ordine sociale. È allora che sembrano svilupparsi le interazioni che conducono alla costruzione di una «società di polizia» (più che di uno «Stato di polizia»), ossia una società in cui si forgia un'intensa collaborazione fra poliziotti e cittadini inclusi, che si sentono, pensano e si comportano da poliziotti, anche se ufficialmente si rispetta la ripartizione dei compiti che dà all'operatore delle polizie dello Stato la facoltà di esercitare l'uso legittimo della violenza. È proprio delle congiunture di crisi dell'ordine che il controllo sociale abitualmente esercitato dai cittadini tende a caratterizzarsi in senso poliziesco.

Ai dirigenti e agenti delle polizie non sfugge che la sicurezza di alcuni non riguarda tutti né la collettività nel suo insieme, cioè che «il diritto alla sicurezza non sia sicurezza dei diritti per tutti»²⁵. Come in Buret, non manca fra i dirigenti di polizia una concezione umanitaria dei poveri e anche un certo spirito critico nei confronti del padronato, proprio perché la polizia si pone come autorità responsabile dell'ordine sociale²⁶. L'ideale della polizia è una società ordinata e stabile che si concilia poco con le pretese del liberismo selvaggio perché, come scriveva Buret, fa dei

²⁴ J. Delumeau, *La peur en Occident. XVe-XVIIIe siècles. Une cité assiégée*, Fayard/Pluriel, Paris 1978.

²⁵ A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti ?*, in S. Anastasia, M. Palma (a cura di), *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 19-36.

²⁶ Cfr. L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Hachette, Paris 1984. L'autore cita il lavoro in 2 volumi di E. Buret, *En quoi consiste la misère, par quels signes elle se manifeste en divers pays, quelles sont ses causes?*, la più premiata fra le 22 opere presentate al concorso sulla miseria organizzato dall'Accademia delle Scienze Morali nel 1840. Importanti riconoscimenti ottenne anche Moreau-Christophe, ispettore generale delle carceri. L'opera di Buret fu pubblicata in 2 volumi nel 1840 col titolo: *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*. La popolazione delle grandi città è descritta da Buret come «una massa umana richiamata dall'industria, che, superando costantemente le sue possibilità occupazionali, viene accantonata come materiale di riserva».

poveri dei «pericolosi nemici della nostra civiltà» o «nuove etnie ribelli che si annidano nel ventre della metropoli», «veri e propri *negri bianchi*, più pericolosi delle tribù berbere contro cui le truppe francesi sono costrette a misurarsi nell'Oltremare algerino e marocchino», dei «soldati della nazione, emarginati dalla comunità sociale e politica, soli con i loro bisogni e la loro miseria, che cercano di uscire da questa spaventosa solitudine con la violenza e forse meditano un'invasione, come i barbari»²⁷.

Il mito di un'organizzazione politica della società garante della sicurezza e quindi della pace sociale, del consenso, della coesione, dell'integrazione della maggioranza, se non di tutti, domina tutto il processo di sviluppo della modernità, la conseguente costruzione dello Stato e l'elaborazione della teoria della polizia. Come mostra Foucault, le teorizzazioni della sicurezza e quindi della polizia, da von Justi, Turquet de Mayenne, Delamare, Guillaudé e altri e l'invenzione della biopolitica corrispondono appunto all'inseguimento del mito di un'organizzazione della società in grado di garantire la sicurezza, il benessere, la pace e persino la felicità della maggioranza, al punto da dedicarsi alla rieducazione, cioè al ri-disciplinamento per l'integrazione anche degli anormali e dei devianti²⁸. In altri termini, la sicurezza, la pace, la coesione, il benessere, la felicità costituiscono un tutt'uno con il controllo sociale – endogeno e esogeno – e il disciplinamento (con tutte le sue articolazioni e la sua interiorizzazione). Il governo del disordine sociale è quindi pensato come un insieme di pratiche e di dispositivi finalizzati al ristabilimento dell'ordine, della pacificazione. Il controllo dovrebbe servire il disciplinamento e, quindi, la repressione e l'eventuale chirurgia sociale andrebbero considerati congiunturali se non l'*estrema ratio*. La «questione sociale» rischia di essere trasformata in «questione criminale» solo nei momenti più critici delle crisi periodiche dello sviluppo dell'organizzazione politica della società, intesa come stato di diritto. Invece, il trattamento sociale dovrebbe essere privilegiato per recuperare tutte le forze di lavoro e perché costa di meno. Le teorie utilitariste o razionaliste ben riassunte da F.

²⁷ Buret, citato da Chevalier, *Classes laborieuses*, cit., pp. 594-595. Anche Tocqueville si indignerà contro l'industrializzazione, perché «se ha fatto di Parigi la più importante città manifatturiera della Francia, vi ha però convogliato una massa di lavoratori inurbati, che le precarie condizioni di vita e la perdita dei valori tradizionali rendono naturalmente nemica della parte sana della nazione; nei riguardi di questa massa nemica occorre vigilare con fermezza e intervenire, all'occorrenza, con spietatezza». Cfr. M. Guareschi, *Il lapsus di Tocqueville*, in A. Dal Lago (a cura di), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova 1998, pp. 45-63.

²⁸ M. Foucault, *Sécurité, Territoire, Population*, Cours au Collège de France 1977-1978, Hautes Etudes-Gallimard-Seuil, Paris 2004, pp. 319-340; Id., *Naissance de la Biopolitique*. Cours au Collège de France 1978-1979, Hautes Etudes-Gallimard-Seuil, Paris 2004; Id., *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino 1976.

Jenny e rianalizzate da Foucault²⁹ sembrano una sorta di aggiornamento di Bentham e Beccaria e tentano di rispondere alle esigenze del governo della società industriale. Il liberalismo democratico che si situa a cavallo del XIX e XX secolo pensa che non vi possa essere sviluppo economico senza libertà e democrazia, che vanno necessariamente insieme alla pace. Schumpeter (come poi Keynes, Polany, Galbraith e altri liberaldemocratici), è contro le guerre e l'industria bellica che ovviamente pensa sia impossibile situare in una prospettiva di tipo keynesiano.

La percezione dei poveri come classe pericolosa oggi corrente fra alcuni operatori delle polizie come fra buona parte dei cittadini inclusi (sia nei paesi dominanti che in quelli dominati) sembrano corrispondere alla preoccupazione della difesa dei privilegi che sarebbero minacciati da quella parte della popolazione mondiale e degli stessi paesi ricchi che, come suggerisce Bauman³⁰, appare oggi come una sorta di *surplus* o «eccedente umano» al pari della enorme e crescente massa di rifiuti che il consumismo non cessa di produrre.

In effetti, le polizie non possono essere i tutori di una legalità effettivamente universalistica quando la loro legittimazione, ovvero la loro stessa esistenza, passa attraverso il consenso locale socialmente costruito in senso securitario³¹.

4. *L'attività coercitiva violenta*

Secondo alcuni autori la limitazione del ricorso alla violenza risale al modello elaborato nel 1829 da Sir Robert Peel in Inghilterra. Da allora almeno sino agli anni Ottanta del XX secolo, quella britannica è passata alla storia come un esempio di polizia democratica, perché l'uso della forza coercitiva da parte sua sarebbe stata l'*ultima ratio*, sebbene, al pari del suo collega americano o canadese, anche il *bobby*, tanto gentile con i *british citizens*, non fosse immune da comportamenti violenti, se non apertamente razzisti, nei confronti dei neri. Ma da più di un decennio è in atto un'involuzione violenta della polizia britannica, non tanto a causa del terrorismo irlandese o dell'hoooliganismo, quanto come nuova modalità di gestione dell'ordine sociale (in particolare dopo le rivolte o *riots* e sommosse varie degli anni Ottanta a Manchester e Liverpool). In realtà, da più di un decennio, mentre la polizia britannica recupera le caratteri-

²⁹ Id., *Naissance de la Biopolitique*, cit.

³⁰ Z. Bauman, *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari 2005 (*Wasted lives. Modernity and its Outcasts*, Polity Press, Cambridge 2004).

³¹ M. Maneri, *Les médias dans le processus de construction sociale de la criminalité des immigrés. Le cas italien*, in S. Palidda, (a cura di), *Délit d'immigration*, Cost A2 Migrations-CE, Bruxelles 1996, pp. 51-72.

stiche considerate proprie delle polizie del continente europeo, queste ultime cercano di apprendere anche il *modus operandi* della prima, genericamente classificato nel modello della «polizia di comunità»³².

In altri termini, tutte le polizie tendono ad omologarsi e le violenze poliziesche si ripetono negli stessi paesi democratici. Esse non riguardano solo certi casi di difesa dell'ordine pubblico ma, spesso, episodi quotidiani meno noti che sembrano corrispondere a una congiuntura in cui gli orientamenti e i comportamenti autoritari sono condivisi da parte della società o anche soltanto dalle minoranze rumorose di «cittadini zelanti». La violenza aumenta infatti quando si impone come caratteristica saliente della regolazione sociale. Proprio mentre l'opinione pubblica sembra pervasa dai discorsi sull'insicurezza, la criminalità o le «inciviltà urbane» attribuite ai «dannati delle metropoli», oppure sulle violenze dei giovani, sono invece le violenze e l'insicurezza a danno dei soggetti più deboli che aumentano³³. Il nuovo assetto sociale sembra infatti produrre violenza per imporre ai subalterni condizioni spesso peggiori di quelle conquistate nella società industriale tradizionale. Sembrano quindi indebolite o assenti le forme pacifiche di disciplinamento o imbrigliamento dei subalterni, cioè la negoziazione, i contratti, il salario, mentre aumentano relazioni fondate sulla forza quali quelle del caporalato. Come suggerisce Bauman riprendendo la tesi della creatività distruttrice di Schumpeter³⁴, ogni sviluppo creativo porta con sé necessariamente una distruzione. L'affermazione del nuovo ordine sociale provoca la separazione, la segregazione, l'espulsione o l'eliminazione di quelle parti di «materia prima umana» che non si adattano o non sono utili al nuovo or-

³² Già negli anni Ottanta Pierre Birnbaum scriveva un saggio dal titolo assai eloquente: *La rivincita di Bentham: l'ascesa dell'autoritarismo in Gran Bretagna*, in R. Scartezini, L. Germani, R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Liguori, Napoli 1985, pp. 262-279. È nel 1984 che a Londra viene installato il primo vasto dispositivo di videosorveglianza e di controllo dei telefoni pubblici che sarà poi considerato come il primo grande tentativo di «panottico postmoderno», sebbene negli Stati Uniti Gary T. Marx parlasse già di «società di massima sicurezza»; cfr. G.T. Marx, *Undercover. Police Surveillance in America*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1988.

³³ Per una critica delle analisi favorevoli alla tolleranza zero, si vedano Y. Cartuyvels, Ph. Mary (a cura di), *L'Etat face à l'insécurité. Dérives politiques des années '90*, Editions Labor, Bruxelles 1999; B. Harcourt, *Illusion of Order: The false Promise of Broken Window Policing*, Harvard University Press, Massachusetts and London 2001; L. Bonelli, G. Sainati (a cura di), *La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires*, L'Esprit Frappeur, Paris 2000; L. Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris 2002. In Italia, il numero 275/1996 di «Aut aut»; Dal Lago (a cura di), *Lo straniero e il nemico*, cit.; il numero 1/1999 di «Rassegna Italiana di Sociologia»; Palidda, *Polizia postmoderna*, cit.

³⁴ Bauman, *Vite di scarto*, cit.; il concetto di «distruzione creativa» è proposta da Schumpeter in *Capitalismo, Socialismo e Democrazia*, Comunità, Milano 1955.

dine. Il fenomeno non è nuovo; ma mai nella storia dell'umanità sembra aver raggiunto la portata che oggi assume proprio perché il paradigma dello sviluppo conosciuto in passato (così come è stato analizzato da Foucault e altri), oscillando fra crescita e recessione, finalizzava la *chirurgia sociale* al massimo recupero delle forze produttive in quanto indispensabili allo sviluppo della produzione e anche del consumo di questa (si pensi alle politiche sociali che pretendevano prevenire la devianza e ridurre anche col carcere). E qui si pone la più importante questione per gli storici come per i sociologi: nel passaggio alla cosiddetta «seconda grande trasformazione» prevalgono più le rotture delle continuità e degli adattamenti? Lo sviluppo liberista odierno non è forse in rottura rispetto alla tradizione liberal-democratica? La crescita dei profitti sembra dipendere innanzitutto dalla distruzione, nel senso che si producono merci per trasformarle subito in rifiuti e merci che servono direttamente alla distruzione e che si consumano distruggendo e distruggendosi (armi, armamenti, ecc.), sino a pensare la guerra come fattore che non solo stermina parti ingenti delle popolazioni «eccedenti», ma riproduce nuova guerra. È in questo senso che si potrebbe forse spiegare l'abbandono della «guerra umanitaria» per passare direttamente alla guerra infinita che produce solo disordine permanente. Insomma, come suggeriscono Dal Lago e Joxe, la nuova rivoluzione militare della fine del XX secolo, combinandosi con le nuove rivoluzioni tecnologiche e finanziarie, sembra condurre a un rapporto fra disordine e ordine che lascia ancora meno spazio alla durata e alla stessa consistenza di quest'ultimo perché non persegue più l'obiettivo della pacificazione sociale. Ne consegue quindi una messa in discussione della continuità delle pratiche di gestione delle regole del disordine, cioè delle pratiche della polizia conosciuta dal XVIII al XX secolo. Queste pratiche a livello microsociologico sembrano infatti assumere le caratteristiche di una sorta di guerra securitaria quotidiana, in cui si innestano tecniche militari (per esempio nel cosiddetto controllo del territorio così come nella gestione della protesta sociale e politica – si pensi non solo al G8 di Genova ma anche a tanti altre episodi dalla fine degli anni Novanta³⁵). Allo stesso tempo le operazioni militari assumono tecniche di polizia (per esempio in Somalia, nei Balcani e in altri teatri di azione di «polizia internazionale»³⁶). Si potrebbe forse pensare allo sviluppo di una sorta di *continuum* fra guerre securitarie, guerre alle migrazioni e guerra permanente, in cui poliziesco e milita-

³⁵ S. Palidda, *The changes in the pacific and negotiated management of social protest*, in Italian Team, *European Liberty and Security, Security Issues, Social Cohesion and Institutional Development of the European Union*, ELISE-SERD-2002-00124, DGXII-European Commission.

³⁶ A. Dal Lago, *Polizia globale*, Ombrecorte, Verona 2001; Id., *La guerra mondo*, cit.

re tendono a fondersi. A questo s'aggiunge il declino dello Stato e lo sviluppo della privatizzazione anche della sfera che prima era solo monopolio delle polizie e delle forze armate statali. Si pone allora la questione di capire se siamo di fronte non già ad un tentativo di costruire un nuovo ordine ma, piuttosto, di fronte all'illusione di dominare il disordine permanente.

5. *Il sapere di polizia e le innovazioni tecnologiche*

Il primo aspetto del lavoro di polizia consiste in quell'attività indispensabile per sapere quali persone, quali fatti o comportamenti, quando e dove le «regole del disordine» siano trasgredite in modo inaccettabile e quindi in quale misura sia necessario l'uso della coercizione o della repressione. Ne consegue che la stessa attività di controllo quotidiano serve innanzi tutto alla produzione e al rinnovamento del sapere sulla società.

Lo sguardo, l'osservazione della vita sociale quotidiana e degli individui, la raccolta di informazioni, confidenze, spiate, sono questi i principali aspetti dell'accumulazione di sapere sulla società, così come attraverso lo sguardo, l'udito e l'odorato il singolo individuo «informa» il suo discernimento tra «normale» o «regolare» e deviante per poi attivare i suoi criteri di accettazione, di tolleranza, di indifferenza o di diffidenza, di repulsione o di criminalizzazione. La continua costruzione di sapere sulla società è quella parte del lavoro di polizia che presenta alcune analogie con la ricerca in scienze sociali. L'agente delle polizie può quindi essere considerato come un «sociologo pratico». L'importanza del sapere di polizia si afferma con la creazione della polizia moderna³⁷. Citato Foucault – «lungo tutto il XVIII secolo un immenso testo poliziesco tende a coprire la società grazie ad un'organizzazione documentaria complessa» –, Heilmann aggiunge:

Dal XVIII, il sapere di polizia si conforma alle nuove modalità di sapere che in generale la scienza moderna adotta a partire dai metodi elaborati da Galileo: la scienza procede decifrando il «libro della natura» e la polizia elabora il suo sapere attraverso un corpo di testi, schede e fascicoli in cui racchiude l'identità degli individui³⁸.

La raccolta di ogni sorta di informazione implica un sistema di identificazione e di classificazione: oltre alla nominazione, l'identificazione e la registrazione anagrafica obbligatoria di ogni individuo, la polizia mo-

³⁷ E. Heilmann, *Nouvelles technologies de sécurité et développement urbain: vers une nouvelle utopie sécuritaire?*, comunicazione al Convegno *Villes du XXIe siècle*, La Rochelle, ottobre 1999, policopiato.

³⁸ Id., *Des herbers aux fichiers informatiques*, cit.

derna introduce e generalizza la denominazione sistematica delle strade e delle piazze e la numerazione delle case, come elementi indispensabili all'identificazione standardizzata di tutto e di tutti, opera che fu pensata per prima da Guillauté nel 1749. Per archiviare tanti fascicoli quante sono le persone Guillauté progettò allora la prima macchina per l'anagrafe della città (la ruota *serre-papiers*).

Più potere può produrre più sapere, che a sua volta può dare più potere. La coercizione, il ricatto, lo scambio di favori e anche il danaro, servono ad avere confidenti, pentiti e informatori.

Dopo Gilles Deleuze, con il suo scritto sulle società dei controlli³⁹, alcuni autori hanno descritto la proliferazione dell'uso delle telecamere, delle carte magnetiche, dei sistemi complessi sino a parlare di «scanorama» e di «panottico postmoderno»⁴⁰, mentre allo stesso tempo le informazioni sul sistema *Echelon* fanno pensare allo sviluppo di un vero e proprio «nuovo grande fratello»⁴¹. Tuttavia le rare ricerche puntuali su alcuni di questi aspetti, in particolare sulla videosorveglianza nei centri commerciali o in alcune aree urbane e sull'informatizzazione delle polizie, inducono a pensare che sia alquanto esagerato teorizzare che sia in corso la costruzione di un vero e proprio «panottico postmoderno». Le nuove tecnologie aumentano enormemente le capacità di controllo, di raccolta e di elaborazione delle informazioni, ma allo stesso tempo la «macchina» non arriva mai a sostituirsi all'uomo: l'esasperata accumulazione di informazioni e dati finisce per far implodere il dispositivo di controllo e il mondo sociale resta sempre piuttosto imponderabile e imprevedibile.

L'effettivo accrescimento del controllo sociale e della sua efficacia risiede appunto nello sviluppo della fusione tra controllo sociale dall'alto, controllo sociale dal basso e innovazioni tecnologiche, quindi innanzi tutto nell'aumento degli attori sociali che partecipano attivamente all'attività di polizia e all'uso degli strumenti utili a questa attività. In altri termini, prendendo spunto da Heilmann si può pensare che vi sia una proliferazione di tanti «grandi fratelli» (pubblici e privati), e quindi della massa di informazioni e delle possibilità di elaborarle. Ognuno di essi può anche commerciare informazioni con l'altro, ma non si tratta di un unico panottico, semmai di tanti panottici separati, in concorrenza, com-

³⁹ G. Deleuze, *Les sociétés de contrôle*, in Id., *Pourparlers*, Minuit, Paris 1997, pp. 240-247.

⁴⁰ M. Davis, *Città di quarzo*, il Manifestolibri, Roma 1999; Id., *Geografia della paura*, Feltrinelli, Milano 1999; D. Lyon, *La società sorvegliata*, Milano, Feltrinelli 2003 (*Surveillance society. Monitoring everyday life*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia 2001); Id., *Massima sicurezza*, Cortina, Milano 2005.

⁴¹ Campbell Duncan, *Il mondo sotto sorveglianza. Echelon e lo spionaggio elettronico globale*, Elèuthera, Milano 2002.

petizione o nella mutua ignoranza. L'aspetto nuovo è quindi l'enorme sviluppo del peso del privato, fatto che rinvia all'accezione di polizia postmoderna come moltitudine di polizie o dei tanti segmenti più o meno simili dell'organizzazione della società, che tuttavia non sembra configurarsi come la base di un sistema piramidale o panottico, anche se la logica del controllo sociale è unica, così come quella della riproduzione del dominio, ma non in senso imperiale, non certo nel senso di un solo impero formalmente definito. Malgrado l'asimmetria di potenza e di mezzi, assistiamo invece all'impossibilità di dominare il disordine, forse perché la logica che oggi sembra guidare i potenti non insegue un progetto di nuova organizzazione della società. Il liberismo sembra infatti opposto al liberalismo democratico proprio perché non insegue il mito dell'ordine fondato sul consenso della maggioranza, e quindi della pacificazione sociale, si configura invece come dominio violento del disordine costantemente alimentato dall'instabilità insita nell'assetto economico libero da regole. L'importanza delle nuove tecnologie appare comunque dovuta innanzi tutto all'interesse che la loro diffusione riveste per il *business* del securitarismo, che a volte fa parte di quello delle stesse *lobbies* militari-industriali che da sempre impongono nuove spese per la difesa. Allo stesso tempo la tendenza alla fusione fra poliziesco e militare sembra imporsi come tentativo di adeguamento dell'azione di controllo, che non è però indirizzato alla creazione di ordine.

Ho cercato di affrontare gli aspetti che mi sembrano più significativi dal punto di vista del rinnovamento della ricerca sulla polizia. Trattandosi di questioni teoriche e metodologiche che mettono in discussione buona parte del paradigma delle scienze umane, è probabile che le ricerche che si muovono fra diacronica e sincronica, fra micro e macro e nella prospettiva comparativa possano fornire contributi importanti.

Jonathan Dunnage

*Sotto la pelle: per un'analisi sociologica
e psicologica della vita del poliziotto*

Questo intervento descriverà un approccio che sembra attualmente prendere piede nello studio delle polizie del XIX e del XX secolo. Durante gli anni Novanta vi è stata a livello internazionale una crescita di interesse per la storia delle polizie degli Stati moderni e contemporanei, dato il ruolo chiave che giocano nel funzionamento di diversi regimi politici¹. Tenendo conto che il tipo di sistema di polizia e il suo funzionamento dipende non solo dagli indirizzi politici che gli vengono dati dall'alto ma, in uguale misura, anche dalla capacità e dalla volontà dei suoi dipendenti di seguire tali indirizzi dal basso, questi studi esaminano una miriade di fattori che determinano il modo in cui si cerca di mantenere l'ordine pubblico: fattori che riguardano il funzionamento interno delle forze di polizia, le risorse e i mezzi, le gerarchie, i criteri di reclutamento e la formazione.

Recentemente tali ricerche hanno tentato di occuparsi soprattutto della vita del poliziotto, di come si rapporta con la sua professione, con l'istituzione a cui appartiene, e con la società in cui deve mantenere l'ordine, come si è fatto, per esempio, nel corso di due tavole rotonde su *Policemen as Workers* ospitate dall'*European Social Science History Conference*, tenutesi ad Amsterdam nell'aprile del 2000. Si sta inoltre cercando di capire come tali rapporti influenzino il modo in cui la polizia svolge le sue funzioni, e allo stesso tempo come vari atteggiamenti e comportamenti all'interno della professione possano essere legati a fattori sociologici e geografici, come il luogo e ceto sociale di origine del poliziotto, nonché a fattori che chiamerei psicologici, che spero risulteranno più chiari nel corso di questo intervento.

¹ Cfr. per esempio il convegno *Polices et policiers en Europe, aux États-Unis et au Japon des Années 1920 aux Années 1960*, organizzato dall'Institut des Hautes Études de la Sécurité intérieure e dall'Institut d'Historie du Temps présent, tenutosi a Parigi nel febbraio 1996, i cui atti sono pubblicati nel volume J.-M. Berlière, D. Peschanski (a cura di), *Pouvoirs et polices au XXe siècle. Europe, États-Unis, Japon*, Éditions Complexe, Bruxelles 1997.

Questo è un lavoro che cerca quindi di conoscere il più possibile il volto dei protagonisti principali; lavoro per realizzare il quale è necessario non solo prendere visione delle carte di polizia (compresi i fascicoli personali, i manuali di formazione, i registri delle punizioni, ecc.), ma anche di quelle fonti, fra cui giornali e diari, in cui al poliziotto è data la possibilità di esprimere – pur con tutte le inevitabili soggettività – uno stato d'animo che aiuta a capirne il comportamento.

Cercherò di tener conto dell'arco temporale dato a questo convegno. Essendo tuttavia studioso della polizia italiana della fine dell'Ottocento e dei primi settant'anni del Novecento, vorrei iniziare col dire che ciò che mi ha maggiormente colpito nell'ambito delle mie più recenti ricerche è l'impressione di una notevole continuità storica nello stato d'animo del poliziotto; uno stato d'animo che sembra provato da difficili condizioni di lavoro e carriera e da un rapporto difficile, se non conflittuale, con la società. Seguendone l'evoluzione, si può tracciare una linea che non sembra tener conto dei cambiamenti spesso drammatici di regime politico, compreso sotto molti aspetti quello fascista. L'impressione ricavata da queste analisi è che, in quasi cento anni di storia, ben poco sia cambiato in materia di vita del poliziotto italiano; e che se esiste durante questo periodo una continuità di indirizzo governativo antipopolare o contrario alle forze di sinistra, che naturalmente influisce sulle strategie di ordine pubblico, sembra anche esserci nella mente di gran parte di coloro che devono mettere in pratica quelle strategie una perenne sensazione di trascuratezza e abbandono, sia da parte dei superiori che dei governanti, e di isolamento sociale.

A questo punto, appare indubbio che un'analisi più approfondita della vita del poliziotto italiano sia in grado di produrre risultati particolarmente significativi. Vorrei quindi fare in proposito alcuni esempi tratti dalle mie ricerche, con riferimento al periodo che va dagli ultimi anni dell'Ottocento ai primi del Novecento. Tenterò di dimostrare come sia utile capire – per una più profonda conoscenza dello sviluppo della polizia italiana – il rapporto esistente tra il comportamento professionale del poliziotto e vari fattori, quali le sue origini sociali e geografiche, le caratteristiche e i risultati della sua formazione, il modo in cui egli concepiva la sua funzione professionale, il modo in cui viveva durante le ore di lavoro, infine il modo in cui i suoi superiori, nonché i governi, interpretavano questi atteggiamenti e comportamenti e cercavano di venire incontro alle difficoltà da esso vissute.

Come ho appena detto, i giornali e le riviste di polizia forniscono dei validi documenti di analisi delle condizioni di lavoro e dello stato d'animo del poliziotto nel periodo interessato. Sfogliando le edizioni del settimanale «La Tutela Pubblica» (giornale rivolto agli appartenenti alle forze dell'ordine, fondato nel 1909), colpisce, per esempio, la frequenza

con la quale appaiono articoli e lettere anonime che denunciano – in assenza del diritto di iscriversi ad un sindacato – pessime condizioni di lavoro in tutti i ranghi della polizia. Gli oggetti delle denunce sono innumerevoli: salari bassi, rancio pessimo, mancanza di riscaldamento e biancheria sporca nelle caserme, difficoltà di promozione e la sensazione di ingiusti favoritismi verso alcuni a svantaggio della carriera di altri, pensioni da fame, impiego abusivo di agenti per mansioni personali da parte dei prefetti, dei questori e delle loro famiglie, eccessivo lavoro burocratico, lunghissime ore di servizio, persino la celebrazione di matrimoni segreti, fenomeno diffuso tra gli agenti di pubblica sicurezza per aggirare un regolamento che impone il celibato fino ai 28 anni².

Tali denunce, per quanto diano un'immagine vivace della difficile vita del poliziotto nell'Italia liberale, vanno naturalmente analizzate con cautela. Da un lato il ricercatore è spinto a cercare di misurare la loro veridicità, nel tentativo di ricostruire una storia dettagliata ed accurata del funzionamento dell'apparato poliziesco. Non vi è dubbio che durante il periodo in questione vi fosse un serio desiderio, sia a livello governativo, sia da parte degli alti vertici della polizia, di migliorare il funzionamento dell'apparato e le condizioni di lavoro dei suoi uomini, come dimostra, per esempio, l'introduzione di metodi scientifici nella lotta al crimine all'inizio del XX secolo³. Bisogna quindi capire perché certi tentativi di miglioramento fallissero. Va considerata, per esempio, la concezione che esperti e governanti avevano della polizia e dei problemi dei suoi dipendenti, che induceva a proporre certi tipi di soluzioni. Occorre inoltre chiedersi se effettivamente certe strategie fallissero o se fossero troppo facilmente date per fallite a causa del pessimismo o della paura diffusi fra gli addetti ai lavori. Per esempio, i tutori dell'ordine erano sempre disposti ad adattarsi ai nuovi regimi di lavoro o alle strategie di pubblica sicurezza che furono imposti per cercare di migliorarne l'efficienza⁴? D'altro canto, se è pur vero che l'obiettività dei commenti dei poliziotti sui

² «La Tutela Pubblica» (Periodico settimanale politico-amministrativo). La maggior parte degli esempi citati sono tratti dai numeri del maggio-dicembre 1909. Colpisce anche la somiglianza fra l'apparente malessere lamentato dai poliziotti dell'Italia liberale e quello rivelato oltre cinquant'anni più tardi nelle lettere anonime pubblicate sia su «L'Unità» sia sulla rivista di polizia «Ordine Pubblico», durante i tardi anni Sessanta e i primi anni Settanta del Novecento.

³ J. Dunnage, *Problematiche nella gestione della pubblica sicurezza a fine Ottocento e inizio Novecento nella provincia di Bologna*, in L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX secolo)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 269-270.

⁴ L'esperienza delle strategie poliziesche giolittiane dimostra, per esempio, che se da un lato il governo non sempre fornì sufficienti risorse per un nuovo approccio alla gestione degli scioperi, dall'altro i funzionari e gli agenti di polizia non erano sempre disposti ad accettare cambiamenti di tattica.

giornali e sulle riviste è spesso discutibile, resta il fatto che la loro importanza non diminuisce per lo studioso dello stato d'animo e della mentalità del poliziotto, perché sono appunto le opinioni soggettive (per esempio, *l'idea* di percepire uno stipendio ingiustamente basso) che in questo caso incidono sulle attività di polizia e sui comportamenti individuali.

Il comportamento professionale del poliziotto va in parte ricondotto alla sua formazione e alla mentalità che tale formazione gli infonde. Recentemente si è avviato un più approfondito studio delle caratteristiche della formazione del poliziotto italiano nell'età liberale. Quali impressioni nell'ambito di questo argomento possiamo cogliere, per esempio, dall'esame di un manuale di polizia come il *Galateo del Carabiniere*, del 1875? A prima vista è un testo che vorrebbe imprimere nell'alunno-carabiniere il senso della storia gloriosa della «famiglia» di cui è appena entrato a fare parte; un corpo che rappresenta la nuova nazione italiana, portatore quindi di giustizia e uguaglianza sociale. In un certo senso, i problemi concernenti il mantenimento dell'ordine percepiti dai carabinieri potrebbero essere spiegati proprio con questo manuale che, come numerosi altri manuali di polizia, nel tentativo di mantenere l'incorruttibilità del milite, dà l'impressione che si cerchi di isolarlo socialmente all'interno della comunità. Nel manuale lo spirito antipopolare, spesso alla base della conflittualità esistente fra polizia e cittadini, sembra emergere con chiarezza: ad esempio, nell'esortazione ad usare modi bruschi con chi non è istruito, in quanto incapace di capire modi più cortesi ed abituato a reagire istintivamente piuttosto che col mezzo della ragione⁵.

Legato alla formazione, il senso di appartenenza ad un corpo di polizia e l'autorappresentazione che se ne ritrae sono altri fattori-chiave dell'analisi della maniera in cui il poliziotto espleta le sue funzioni. Altrettanto importante è l'immagine del corpo che si cerca di diffondere fra i cittadini e l'effetto di quest'immagine sul rapporto fra la polizia e questi ultimi. Nella storia italiana si è spesso paragonata la mancanza di una buona immagine e di un forte spirito di corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza con quel forte senso della propria storia che caratterizza invece i carabinieri e che, durante gli ultimi decenni dell'Ottocento, viene sviluppato attraverso una miriade di giornali e riviste – come dimostra il lavoro di Gianni Oliva –, impegnati a diffondere l'immagine di un corpo al servizio del popolo, con racconti – spesso illustrati da disegni – di atti di salvataggio in casi di calamità, come incen-

⁵ G.C. Grossardi, *Galateo del Carabiniere*, Tipografia Editrice G. Candeletti, Torino 1879 (1a edizione 1875), pp. 112-116. L'analisi di questo volume e della professione del carabiniere è discussa più approfonditamente in J. Dunnage, *Les Carabiniers italiens après 1860. Professionnalisme et auto-représentation*, in J.-N. Luc (a cura di), *Gendarmerie, État et Société au XIXe Siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris 2002, pp. 411-421.

di, terremoti, alluvioni⁶. Fino a che punto tali racconti illustrati (di fatti appositamente selezionati e spesso esagerati ad arte, secondo Oliva) abbiano veramente condotto a migliori rapporti tra i carabinieri e i ceti più bassi (nei confronti dei quali i primi prevalentemente espletavano le loro funzioni quotidiane) è da discutere. Nello stesso tempo occorre chiedersi se la creazione di una profonda consapevolezza della propria storia nei carabinieri abbia sempre giovato ad un sano rapporto con i cittadini. Resta infatti il sospetto – secondo lo storico britannico Clive Emsley – che la creazione di un’auto-rappresentazione così mitizzata abbia prodotto nel carabiniere soprattutto un atteggiamento di arroganza⁷. Si tratta di un sospetto legittimo, dato che nei racconti suddetti la prontezza d’azione del carabiniere viene spesso messa in contrasto con l’apatia del contadino, incapace di reagire di fronte alla disgrazia⁸.

Oltre alla formazione, anche la mentalità, le attitudini e le aspettative del singolo individuo al momento d’entrare a fare parte dei carabinieri o delle guardie di Pubblica Sicurezza influiscono sui suoi futuri atteggiamenti e comportamenti professionali. In materia di reclutamento, la polizia era caratterizzata da un sovrannumero di allievi dotati di un basso grado di istruzione, soprattutto tra coloro che erano originari dell’Italia meridionale. I fascicoli personali, come quelli contenuti nel fondo delle guardie di Pubblica Sicurezza di Bologna che ho avuto occasione di vedere, danno la possibilità di tracciare una mappa dell’origine geografica e professionale del poliziotto e dei suoi movimenti sul territorio nazionale⁹. Non so se sia mai stata condotta un’indagine esauriente su questo tema. La prevalente provenienza contadina e meridionale delle reclute è spesso stata vista come una delle cause principali dei mali delle forze dell’ordine italiane. Sarebbe auspicabile capire meglio come le origini sociali, geografiche, culturali del poliziotto determinassero specifici comportamenti. Ancora più importante è capire fino a che punto tali origini fossero veramente responsabili delle mancanze professionali lamentate e se non ne fossero invece i pregiudizi culturali dei superiori o dei governanti la causa. Le carte di polizia, nonché i dibattiti spesso pubblicati che si svolgevano sia a livello politico sia all’interno della polizia, forniscono

⁶ G. Oliva, *Storia dei Carabinieri. Immagine e autorappresentazione dell’Arma* (1814-1992), Leonardo, Milano 1992, in particolare pp. 125-129. Per un confronto fra l’immagine della polizia del Ministero dell’Interno e quella dei carabinieri, vedi S.C. Hughes, *L’immagine della polizia*, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell’età moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 151-156.

⁷ C. Emsley, *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, pp. 205.

⁸ Vedi, per esempio, i racconti della rivista «Il Carabiniere» dell’agosto e del settembre 1885, riprodotti in A. Calanca, *Storia dell’Arma dei Carabinieri*, 2 voll., Bastogi, Foggia 1985, vol. 2, *Dal 1848 al 1900*, pp. 201-202.

⁹ Vedi allegato in appendice.

una fonte abbastanza ricca per aiutarci a capire come gli alti vertici della polizia e i governi trattassero l'argomento.

Indubbiamente la qualità delle reclute preoccupava molto gli esperti alla fine dell'Ottocento e all'inizio del Novecento, come dimostrano il «Manuale di Polizia Scientifica» del 1898 di Giuseppe Alongi e il «Manuale del Funzionario di Sicurezza Pubblica e di Polizia Giudiziaria» (periodico fondato da Carlo Astengo e Luigi Gatti nel 1863), che spesso lamentavano la scarsa istruzione degli allievi¹⁰. È probabile, comunque, che la consapevolezza del basso rango sociale e della scarsa istruzione della maggior parte delle reclute a sua volta condizionasse negativamente il tipo di funzione da assegnare alla polizia dell'Italia liberale, ostacolando un serio miglioramento strutturale che, a sua volta, impediva un reclutamento di allievi meglio qualificati. In questo senso, l'auspicio maturato un secolo addietro da parte di esperti e riformatori politici di veder limitato il ruolo dei carabinieri a compiti polizieschi (specialmente nei centri urbani) e di una generale demilitarizzazione delle gerarchie di polizia, ai fini di un più efficiente e attivo lavoro contro il crimine, venne spesso contrastato dalla convinzione che un popolo irrequieto e indisciplinato come quello italiano (in confronto a quello francese o britannico) non potesse avere un corpo di polizia che non fosse militarizzato¹¹. Gli stessi manuali di formazione sembrano tradire la consapevolezza dell'inaffidabilità dell'allievo poliziotto, che infatti deve imparare esclusivamente ad eseguire ordini. Quando, per esempio, il *Galateo del Carabiniere* riconosce l'origine contadina di un gran numero di allievi e loda lo spirito laborioso e religioso del mondo da cui provengono¹², viene da chiedersi se in realtà gli alti vertici dell'Arma non diffidino dei militi appartenenti ad una classe sociale che ritengono guidata più dall'istinto che dalla ragione.

Per quanto riguarda più specificamente la provenienza geografica degli allievi, è evidente che il gran numero di poliziotti meridionali doveva confrontarsi con un atteggiamento di sospetto diffuso nella società italiana. Nelle pubblicazioni di polizia emerge a volte la necessità di difendere il poliziotto meridionale da accuse improntate a pregiudizi culturali. Significativa a questo proposito è l'accusa lanciata da un deputato parlamentare durante una discussione del bilancio del Ministero dell'In-

¹⁰ Su questo tema, vedi, per esempio, *La polizia italiana*, in «Manuale del Funzionario di Sicurezza Pubblica e di Polizia Giudiziaria», I° numero del settembre 1909, e *Cose a posto, ibidem*, II° numero del dicembre 1909.

¹¹ Su questo tema, vedi G. Alongi, *Manuale di polizia scientifica*, Sonzogno, Milano 1898, pp. 136-137; G. Codronchi, *Sul riordinamento della PS in Italia*, in «Nuova Antologia», n. 143, 1895, p. 219; G. Sciacca, *Organici e servizi di polizia, ibidem*, n. 199, 1905, pp. 325-326.

¹² Grossardi, *Galateo*, cit., pp. XVI-XVII.

terno, nel 1909: che le violenze della polizia fossero causate dalla larga presenza di agenti di origine meridionale, di natura più impulsiva e violenta dei settentrionali, e che costoro avessero quindi la tendenza a ricorrere più facilmente all'uso delle armi; affermazioni che vennero tuttavia respinte dal governo¹³. Certo, questo non vuol dire che gli addetti ai lavori non riconoscessero l'esistenza di problemi di carattere pratico legati alla provenienza geografica dei poliziotti. Si criticava la prassi di trasferire agenti e carabinieri in luoghi lontani dalle loro zone di origine. Come indicò nel 1909 il questore di Milano, la maggior parte degli agenti di pubblica sicurezza in quella città era di origine meridionale e aveva parecchie difficoltà nel capire il dialetto, gli usi e le abitudini locali, fatto che chiaramente rendeva difficili i rapporti fra la polizia e la società milanese¹⁴. Del pari, si riconosceva che il poliziotto settentrionale incontrava gli stessi problemi durante il servizio in Meridione.

Ma a parte la questione delle differenze culturali esistenti tra poliziotti di diversa provenienza sociale e geografica, e delle loro eventuali conseguenze sul comportamento professionale, forse quello che ci interessa capire è fino a che punto la consapevolezza o sensazione di una specifica appartenenza sociale, professionale e geografica influenzasse psicologicamente il modo di agire del poliziotto. È risaputo che per molte reclute l'entrare in polizia rappresentava l'unica alternativa alla disoccupazione, una scelta che portava all'emigrazione dal paese di origine e a una vita professionale caratterizzata, almeno soggettivamente, da bassi salari, scarse possibilità di promozione e limitate risorse a disposizione per mantenere l'ordine. Inoltre, gli agenti dovevano spesso affrontare la mancanza di fiducia dell'opinione pubblica. In questo caso si trattava non solo di affrontare l'ostilità popolare, come durante gli scioperi, ma anche di sopportare le frequenti lamentele sulla stampa da parte dei «benpensanti» per le inadeguatezze nella repressione del crimine, come gli stessi superiori ammettevano¹⁵. In questo senso è plausibile che, a volte, più che la provenienza geografica o sociale, altri fattori fossero alla base del conflitto con i cittadini (benché i due aspetti fossero spesso intrecciati). Possiamo ipotizzare che, a prescindere dal fatto che il poliziotto usasse la man forte in conseguenza di ordini ricevuti dall'alto, di un basso livello culturale o di un certo tipo di formazione professionale, la

¹³ Intervento parlamentare riportato sul «Manuale del Funzionario di Sicurezza Pubblica e di Polizia Giudiziaria», II° numero del giugno 1909.

¹⁴ *La PS a Milano*, in «La Tutela Pubblica», 5 Settembre 1909 (articolo originariamente pubblicato su «Il Secolo» in data Milano, 28 agosto 1909).

¹⁵ L'effetto, per esempio, della critica sullo scarso rendimento della polizia bolognese nella stampa borghese è documentato nel fondo del Gabinetto Prefettura dell'Archivio di Stato di Bologna, Cat. 2, *Pratica Generale dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza*, 1910, rapporto dal questore al prefetto, 12 gennaio 1910.

convinzione di appartenere ad una categoria «maledetta», dimenticata dai governi e rifiutata dalla società aumentasse il rischio di comportamenti violenti. Su questo tema occorre tuttavia approfondire il lavoro di indagine. In ogni caso, tale ipotesi potrebbe essere surrogata dal seguente esempio.

Il cosiddetto Biennio Rosso (1919-1920), caratterizzato da molteplici scioperi e dimostrazioni, rappresenta uno dei momenti in cui il conflitto tra operai e contadini e agenti di polizia fu più marcato. Pur senza attribuire alcuna responsabilità diretta al movimento operaio per le violenze poliziesche, si potrebbe forse ipotizzare che quest'ultimo, nell'opporci alla repressione, avesse in qualche misura accentuato la consapevolezza del poliziotto riguardo alla sua difficile situazione professionale, aumentando la probabilità che si verificassero atti di violenza contro gli scioperanti. Anche la Sinistra italiana si occupava a quell'epoca della provenienza geografica e sociale della polizia, sulla base di una tesi che vedeva nel reclutamento fra i contadini meridionali la volontà politica di sfruttare la povertà per conseguire una più agevole repressione del proletariato settentrionale¹⁶. Nella pratica, tuttavia, furono spesso proprio i poliziotti in qualità di singoli individui a dover subire in piazza gli insulti della Sinistra; una Sinistra che, invece di considerarli vittime, sosteneva che i poliziotti, in quanto appartenenti al popolo, avessero tradito i loro compagni, mettendosi al servizio della borghesia, e che di conseguenza voleva bandirli, anche attraverso la stampa, dalla società. Renzo De Felice fa riferimento, per esempio, a due articoli apparsi sull'«Avanti!», con i quali si incitavano i commercianti a non vendere merci ai poliziotti e alle loro famiglie, ed i lettori a trattare come «puttane» le loro donne, mogli e figlie¹⁷. Particolarmente viscerale fu la campagna di odio lanciata nel 1920 dai giornali di sinistra contro la nuova polizia del Ministero dell'Interno, la Guardia Regia (fondata nel 1919), attraverso la quale, secondo Lorenzo Donati, fu inaugurato «l'isolamento totale anche nella vita civile». Donati mostra come negli articoli di questi giornali le guardie venissero a volte descritte come animali¹⁸. Sembrerebbe, inoltre (anche se questo caso richiederebbe una ricerca più approfondita), che la stampa di sinistra arrivasse a volte ad insultare i poliziotti in quanto (per la maggior parte) meridionali, e cercasse quindi di far leva sui pregiudizi della classe operaia settentrionale contro i meridionali, nell'ambito della campagna orchestrata contro la repressione poliziesca. Citerò un paio di esempi: un articolo della rassegna settimanale di cultura socialista,

¹⁶ Vedi, per esempio, A. Leonetti, *La Questione Meridionale*, in «Comunismo», n. 13, 31 marzo-15 aprile 1920, pp. 942-943.

¹⁷ R. De Felice, *Mussolini il fascista. 1: La conquista del potere, 1921-1925*, Einaudi, Torino 1968, p. 28.

¹⁸ L. Donati, *La Guardia Regia*, in «Storia Contemporanea», vol. 8, 1977, pp. 463-67.

«L'Ordine Nuovo», che nel settembre del 1919 descriveva un brigadiere dei carabinieri – ritenuto responsabile della morte di tre operai – come un «brigante della Sila mancato»¹⁹; mentre un altro articolo, pubblicato il 22 febbraio 1921, sempre su «L'Ordine Nuovo» (diventato quotidiano comunista in quello stesso anno), che trattava della connivenza fra polizia e fascisti in una cittadina piemontese, era intitolato *Il banditismo di Bra*²⁰.

Tali campagne di stampa, denigratorie e tali da incitare i cittadini all'odio nei confronti della polizia, indussero la Sinistra, dal 1921 in avanti, ad una maggiore comprensione delle cause che spingevano i poliziotti non solo ad un comportamento violento nei confronti del movimento operaio, ma anche a finire facilmente fra le braccia dei fascisti, che dalla fine del 1920 si stavano organizzando in movimento. Luigi Fabbri, socialista rivoluzionario, sostenne in una pubblicazione del 1922 che, mentre la classe operaia aveva il diritto di difendersi di fronte alla repressione poliziesca, non avrebbe invece dovuto «sistematicamente, quando inutilmente, con parole, scritti o gesti di oltraggio o disprezzo, irritare la bassa forza pubblica, che se non altro ha la scusante di non saper ciò che fa e d'essere comandata»²¹. Ciò che vorrei suggerire è che, se da un lato il conflitto che spesso alimentava il rapporto tra polizia e cittadini nella storia dell'ordine pubblico in Italia era conseguenza della linea antipopolare governativa che influenzò anche la formazione della polizia, tale conflitto era in parte alimentato, quando non esacerbato, dal forte senso di disagio provocato dalle stesse circostanze che portavano all'arruolamento in polizia, dalla sensazione di lavorare in condizioni difficili e spesso ingiuste, nonché di vivere isolati dal resto della società. Per l'agente di polizia, costretto a un sovraccarico di ore di lavoro dai numerosi scioperi, a ricevere ingiurie dai manifestanti in piazza o a subire una campagna di boicottaggio, tutto ciò significava rigirare il coltello nella piaga. Potremmo inoltre supporre che l'intolleranza dell'agente di polizia nei confronti dei dimostranti aumentasse tanto più era convinto di stare peggio di questi ultimi; dimostranti che, al contrario di lui, avevano almeno il diritto di scioperare.

In conclusione, nonostante questo mio breve intervento, si può affermare come la questione sia tutt'altro che risolta e come rimanga ancora molto lavoro da fare in questo campo. Gli esempi sopra citati servono semplicemente per dimostrare come un'indagine che cerchi di ricostrui-

¹⁹ *La pena di morte*, in «L'Ordine Nuovo», 6 settembre 1919.

²⁰ *Il banditismo di Bra*, in «L'Ordine Nuovo. Quotidiano Comunista», 22 febbraio 1921.

²¹ L. Fabbri, *La controrivoluzione preventiva*, Collana Vallera, Pistoia 1975, (Ia edizione 1922), p. 27. Vedi anche l'articolo di A. Leonetti, *Come si reclutano le guardie regie*, in «L'Ordine Nuovo. Quotidiano Comunista», 27 marzo 1921.

re la storia della polizia italiana dal punto di vista degli appartenenti al corpo aiuti a capirne le difficoltà e le contraddizioni, apparentemente costanti. In tal senso, a mio avviso, i giornali ed i periodici di polizia, come anche le statistiche sui salari, i rapporti dei commissari sull'organico, i fascicoli personali, i manuali di formazione ecc., se interpretati con le giuste chiavi di accesso, costituiscono una vera e propria miniera d'oro per lo storico. Anche se si tratta in molti casi di esaminare punti di vista e opinioni soggettive, ciò che importa è ricostruire stati d'animo, concezioni, atteggiamenti che, fondati o no, sbagliati o meno, hanno contribuito, nel bene e nel male, allo sviluppo e alla storia della polizia italiana.

Allegato

Guardie di Pubblica Sicurezza in Servizio a Bologna (1880-1910)

Origine geografica (regione di nascita)

Sicilia	77	(20,92%)
Campania	53	(14,40%)
Emilia	35	(9,51%)
Calabria	32	(8,69%)
Lazio	26	(7,06%)
Puglia	25	(6,79%)
Abruzzo	24	(6,52%)
Toscana	19	(5,16%)
Umbria	18	(4,89%)
Lombardia	14	(3,80%)
Marche	14	(3,80%)
Veneto	12	(3,26%)
Sardegna	5	(1,35%)
Piemonte	4	(1,08%)
Molise	3	(0,81%)
Romagna	3	(0,81%)
Venezia-Giulia	2	(0,54%)
Liguria	1	(0,27%)
Basilicata	1	(0,27%)
<i>Totale</i>	<i>368</i>	<i>(100%)</i>

Origine geografica

Sud (Sicilia, Campania, Calabria, Puglia, Molise, Abruzzo, Sardegna, Basilicata)	59,78%
Centro (Lazio, Toscana, Marche, Umbria)	20,92%
Nord (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Venezia-Giulia, Emilia, Romagna)	19,30%

Professione anteriore al servizio

Artigiani/operai	132	(35,87%)
Contadini/braccianti	107	(29,08%)
Industria alimentare/ristorazione	30	(8,15%)
Studenti	28	(7,61%)
Impiegati	16	(4,35%)
Forze Armate	14	(3,80%)
Possidenti	12	(3,26%)
Altri	7	(1,90%)
Niente/non specificato	22	(5,98%)
<i>Totale</i>	<i>368</i>	<i>(100%)</i>

Fonte: Archivio di Stato di Bologna, Comando delle guardie di Pubblica Sicurezza di Bologna (1873-1910), Serie III.

Anna Maria Rao

*Sintesi dei lavori**

Naturalmente non trarrò adesso conclusioni, che saranno invece rinviate a domani. Ma dato che Livio Antonielli ha deciso di affidare a me il compito di sintetizzare quanto sin qui detto, mi accingo ad esporvi le mie considerazioni finali in merito ai lavori della giornata.

La prima cosa che posso dire è che, rispetto all'auspicio che Livio Antonielli ha formulato stamattina nella sua apertura del convegno, riguardo ad una varietà e ad una trasversalità di approcci al tema in oggetto, noi tutti possiamo dirci contenti perché certamente questa varietà c'è stata, e pone appunto a me il problema di cercare di individuare un qualche filo conduttore in questa sintesi: un filo o più fili conduttori unitari tra una serie di interventi e di ricerche che innanzitutto coprono un arco temporale molto lungo e diversificato, plurisecolare. Non siamo partiti dalle origini comunali della polizia, tanto care a Sbriccoli, anche se la problematica che emerge da quel contesto la ritroviamo nella Toscana e nella Sicilia del Quarantotto, come risulta evidente dall'analisi che ha fatto Enrico Francia a proposito delle forme e delle esigenze di autoregolamentazione comunitaria o sociale. Siamo tuttavia comunque partiti, in questa nostra carrellata di interventi, dal Cinquecento francese, proseguendo attraverso il Seicento romano, il Settecento toscano, tedesco, spagnolo, l'Ottocento italiano pre e post unitario, sino ad affacciarci all'Italia del Novecento. Si è evidenziata dunque una pluralità non soltanto sul piano delle scelte cronologiche, ma anche e soprattutto sul piano degli approcci tematici e metodologici. Cercherò quindi di sottoporvi, molto rapidamente e in maniera assai schematica, con una sommarietà che mi perdonerete e a cui si avrà modo di rimediare domattina nel corso della discussione, alcune osservazioni sui problemi di periodizzazione che emergono dalla carrellata fatta sul lungo periodo, su alcuni temi e problemi e infine sulla questione degli approcci, alla quale dedicherò un breve spazio.

* Trascrizione della registrazione rivista dall'Autore.

Livio Antonielli mi sembrava stamattina nutrire addirittura qualche dubbio sulla possibilità di un'analisi di lungo periodo, anche se egli stesso ha adottato tale scelta nell'ambito del suo intervento. La ritengo invece una strada estremamente fruttuosa, per poter cogliere l'emergere di questa realtà. Lascio ovviamente da parte tutte le questioni lessicologiche sulla polizia, già affrontate durante i nostri precedenti incontri. Possiamo tuttavia affermare, come diceva Livio Antonielli stamani a proposito dei corpi di parapolizia, che siamo partiti dalla polizia prima della polizia, o meglio dalle polizie prima della polizia, o forse ancora dalle polizie prima delle polizie. È in quest'ambito che potremmo appunto collocare una serie di interventi, dai birri romani di Michele Di Sivo, agli scapoli veneziani di Luca Lo Basso, alla *Maréchaussée* di Jacques Lorgnier. Segue poi una fase intermedia che potremmo chiamare di «preparazione», a partire dalla metà del Settecento, in cui collocare le relazioni di Thomas Simon, di Sandra Contini, la Spagna di Esteban Conde, nonché l'incursione nel periodo napoleonico, generalmente considerato come il momento delle trasformazioni, delle innovazioni istituzionali e lessicali, di Michael Broers, che però insiste piuttosto sugli elementi di continuità. Arriviamo quindi all'Otto e Novecento di cui hanno trattato Grantaliano, Hughes, Francia, Palidda e Dunnage. Naturalmente non entrerò nel merito di tutti i contributi dato che occorrerebbe troppo tempo.

Cos'è dunque questa «polizia prima della polizia»? La definizione che ci ha dato Lorgnier delle compagnie di cappa corta è una descrizione assai efficace da questo punto di vista. *Gens d'armes, gens de justice, gens de police*, ovvero armi, giustizia e polizia: è la polizia che non è ancora polizia perché è connessa, frammista ad altre funzioni, competenze, organismi innanzitutto giurisdizionali e poi militari, come abbiamo avuto modo in particolare di vedere durante il seminario di due anni fa¹. Il percorso dalla parapolizia o parapolizie alla polizia generalmente è visto come un processo analogo a quelli di formazione e trasformazione dello Stato in età moderna, e cioè come un processo di passaggio, di superamento della confusione, intreccio, commistione, sovrapposizione dell'amministrazione d'antico regime tra funzioni e competenze, tra una pluralità di giurisdizioni laiche ed ecclesiastiche, che hanno tutte alle loro dipendenze delle forze dette esecutive, con tutto il corredo che questa commistione comporta, di privilegi di foro, di conflitti di competenze, di corsa all'accaparramento dei processi, di venalità della giustizia e di abusi, ben rappresentata dalla realtà della Roma del Seicento di cui ci ha parlato Di Sivo. Da questa realtà, o meglio da questa ricostruzione storica e storiografica della realtà, si arriva alla distinzione, separazione, specializzazione delle funzioni di polizia ac-

¹ L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

compagnata da processi di professionalizzazione, che abbiamo particolarmente affrontato in tema di eserciti e funzione militare. Si tratta di un processo che a posteriori potrebbe apparire come inevitabile, necessario.

La necessità di tale passaggio può apparire evidente solamente qualora lo si collochi in determinati contesti, lo si colleghi a determinati bisogni, conflitti, tensioni, dall'alto e dal basso (e su tale espressione tornerò rapidamente più avanti): bisogno di efficienza, di razionalizzazione, di sicurezza. Tutto ciò si intreccia tuttavia, con revisioni di equilibri, a lotte di potere e fra poteri. Il processo di separazione-distinzione-specializzazione di funzioni è profondamente invischiato nei conflitti che caratterizzano la società di ordini; emerge con particolare chiarezza, proprio durante quella fase degli ultimi decenni del Settecento che ho chiamato «preparatoria», in alcune proposte – e qui penso al caso napoletano ma anche a quanto ci diceva Di Sivo per Roma – che sembrano prefigurare forme di attribuzione: la giustizia ai togati, il «militare» e la polizia alla nobiltà. Tutto ciò non riguarda solamente gli ultimi decenni del Settecento: nel caso di Roma veniva ricordata la proposta di affidare a un nobile il comando dei birri, e tale proposta non mi pare priva di significato e rilievo. Si potrebbe ancora ricordare, in merito al processo di crescita e moltiplicazione degli uffici e degli apparati dello Stato in età moderna, il problema delle pressioni dal basso, della ricerca di impieghi, fenomeni che incentivano la moltiplicazione degli uffici. Nel caso delle polizie ci troviamo tuttavia di fronte ad uffici che non sono nobilitanti. Il momento forte, nodale di questa periodizzazione, compreso tra gli ultimi decenni del Settecento e l'età napoleonica, mi sembra importante soprattutto perché troviamo qualcosa che è *in fieri*, dove ciò che è vecchio convive col nuovo che avanza, intrecciandosi inestricabilmente. Nel caso toscano – che Sandra Contini ci ha proposto con grande efficacia² – tale aspetto mi sembra che emerga con particolare rilievo anche nelle espressioni, nella terminologia: il *buon governo* è infatti un termine in cui vediamo convivere l'antica nozione di *nettezza*, di *polizia*, di controllo ed educazione dei costumi, una nozione che negli anni di cui stiamo trattando apparirà fortemente rivitalizzata e riempita di nuovi significati e da preoccupazioni pedagogiche proprie dell'età dei Lumi, dalle preoccupazioni per la pubblica felicità proprie del cosiddetto assolutismo illuminato. Si tratta di una nozione che sostanzialmente ritroviamo nel quadro che ci ha offerto Conde per la Spagna, tra fine Settecento e primo Ottocento, con la sua polizia dei libri, che appare quasi un episodio in ritardo rispetto al fenomeno del ricorso a strategie editoriali proprio di tutti gli Stati europei della seconda metà del Settecento – e non soltanto degli

² Purtroppo il testo dell'intervento di Sandra Contini non è presente in questa raccolta di atti.

Stati ma anche della Chiesa. Stati che colgono appieno le potenzialità della stampa come strumento di controllo, formazione e appello all'educazione pubblica, nonché la funzione del «piccolo formato» del libro in questa operazione – funzione che la Chiesa aveva fra l'altro già ampiamente scoperto con i suoi testi di *ars moriendi*, che dovevano necessariamente avere una buona maneggiabilità, dato l'uso a cui erano destinati (figuratevi imparare a morire con un *in folio* accanto!). Si tratta dell'immagine di Argo, della metafora dell'«occhio», della pervasività del controllo, una metafora che troviamo nella concezione di *buon governo* così come nelle definizioni di polizia come «occhio del principe».

Quanto ai temi, ai nodi problematici che sono emersi e che non sarò certamente io a sciogliere, ma che tenterò solo di non aggrovigliare ulteriormente, ho rilevato una serie di coppie concettuali oppositive oppure binarie, come sempre accade quando si ragiona sul lungo periodo, sulle trasformazioni, sulle permanenze, sulle continuità e le discontinuità: alto e basso, pubblico e privato, eccezionale e ordinario, polizia e politica. Eccezionalità e ordinarietà sono una coppia lessicale consueta nei nostri ragionamenti intorno al processo di trasformazione dello Stato in età moderna, che accompagna anche il binomio distinzione/specializzazione: i riferimenti alla tendenza dalla straordinarietà verso l'ordinarietà li abbiamo trovati nella Francia del Cinque e Seicento di Lorgnier, così come nella Roma seicentesca, nella Toscana settecentesca. Si tratta di una tendenza all'ordinarietà che in seguito, ricordiamolo, non eliminerà tuttavia il ricorso alla straordinarietà. Tale ordinarietà si configura anche come pervasività, diffusione e presenza sul territorio, come ci ha ricordato Thomas Simon, mettendo in luce con ciò la differenza tra ricorso al «militare» e all'esercito e presenza diffusa della polizia sul territorio.

Con la coppia pubblico/privato ritorniamo al processo che ricordavo prima di sottrazione delle funzioni, di emersione, di enucleazione della funzione di polizia come specifica a partire dalle giurisdizioni particolari, laiche ed ecclesiastiche, accompagnato da processi di accentramento, controllo e gerarchizzazione, come ci è stato ricordato per la *Maréchaussée* di Francia o per la direzione generale di polizia dello Stato pontificio di cui ha trattato Elvira Grantaliano. Ci sono state tuttavia ricordate anche forme di convivenza tra pubblico e privato; se dunque volessimo leggere tale processo solamente come riconduzione sotto il segno del pubblico, sbagliremmo almeno in parte, dato che Enrico Francia e Steven Hughes hanno sottolineato il permanere di forme di convivenza e di compresenza tra corpi professionali pubblici, corpi privati, corpi misti. Quanto al binomio politica/polizia, in alcuni interventi mi è sembrato di poter cogliere un'analisi in termini di transizione dalla *politéia* o politica alla polizia, dalla politica alla pubblica sicurezza. È quanto mi sembrano suggerire soprattutto Lorgnier e Simon sul piano storico, lessicale e isti-

tuzionale. Riferendomi in particolare a Simon, si tratta di un passaggio dalla cattura dei nemici dello Stato, dei perturbatori della pubblica tranquillità, del problema della repressione delle *séditions*, delle *émotions*, e qui mi riferisco a Lorgnier. In questo caso è il ricorso al «militare» ad essere massiccio. Dalla repressione militare dei nemici dello Stato e dei perturbatori della pubblica tranquillità il processo muove verso la repressione e prevenzione dei crimini e reati e la vigilanza sull'osservanza delle leggi, dunque dalla repressione militare e dalla tutela della pace alla tutela della pubblica sicurezza – come dice Simon è la pace la nozione fondamentale della *securitas* antica rispetto alla nozione moderna di pubblica sicurezza. Tale nozione di pace è tra l'altro perfettamente assimilabile a quella della quiete che percorre la trattatistica italiana cinquecentesca: è la quiete che importa conservare intesa come quiete dello Stato, ordine dello Stato, dove i perturbatori vengono repressi dal braccio militare. È dunque in questo senso che ci sembra di poter parlare di un passaggio dalla politica alla polizia intesa come pubblica sicurezza, una pubblica sicurezza che deve apparire sempre più visibile, percepibile. Vari accenni sono stati fatti al problema delle divise, e io stessa ho avuto modo di osservare attraverso circolari, istruzioni, dispacci, prammatiche settecentesche borboniche questa preoccupazione quasi ossessiva sulla distinzione procurata dalle divise. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un processo lineare? È un interrogativo che pongo e che si potrebbe discutere domani, dato che si potrebbe forse parlare anche di un cammino inverso o parallelo, di un intreccio continuo di due percorsi distinti dalla politica alla polizia, e dalla polizia alla politica. Dalla polizia alla politica come forma di specializzazione interna della polizia stessa: e in questo caso ci troviamo di fronte ad una polizia assai meno visibile, quella che scheda, spia, denuncia, o che è preposta al controllo delle manifestazioni politiche. Tuttavia, ciò che è nettamente percepibile è che si è comunque passati, nell'ambito di questa funzione politica, dall'uso dell'esercito a quello della polizia. Fatto che non significa che il ricorso al «militare» scompaia del tutto, ma che semplicemente ciò che era ordinario diventa straordinario.

Veniamo al binomio alto/basso, e ad alcuni elementi che sono emersi dai suggerimenti di Salvatore Palidda: pubblica sicurezza come strumento di dominio di una minoranza oppure bisogno sociale proveniente dal basso? Polizia come strumento della politica, dunque, nella visione dall'alto che mi pare Palidda stigmatizzasse, oppure gestore delle regole del disordine in posizione intermedia tra Stato e società? Su tali posizioni intermedie ogni tanto ci si sbizzarrisce a cercare nomi, termini, definizioni, e posso soltanto dire in proposito che la settimana scorsa a Göttingen in un seminario sull'Illuminismo si è parlato di una *hybrid zone*. Oppure polizia come autonomia dalla politica. Il nesso con la politica mi pare

emerso con grande forza nei contributi di Enrico Francia, in merito ai quali viene da chiedersi se quest'attacco così massiccio e violento in Sicilia nei confronti della polizia sia un attacco contro *la* polizia oppure contro *quella* polizia di quello Stato particolare. Il nesso con la politica emerge anche nell'analisi del personale che ha proposto Hughes, delle epurazioni del periodo postunitario che fanno pensare ad un intervento diretto. Sul tema dell'autonomia della politica, su alcune costanti indipendenti della politica ha invece attirato l'attenzione Dunnage.

Avrei voluto fare perlomeno un accenno sul tema politica-*politéia*-civiltà-città, alla dimensione urbana, ma manca purtroppo il tempo e dunque mi limito semplicemente a ricordarla come questione che pure è emersa: mi riferisco appunto al «purgare» la città, intesa come questione dell'igiene materiale e morale nei confronti di oziosi e vagabondi; ci è stato ricordato l'antico sistema della «grande reclusione» e del passaggio da questo sistema a forme di integrazione attraverso il lavoro. C'è un aspetto che a tale proposito forse non è stato toccato, ma che sarebbe assai interessante mettere in evidenza: quello del problema della disciplina dei passaporti, degli alloggi, del controllo sugli alberghi su cui abbiamo lo straordinario lavoro coordinato da Daniel Roche, *La ville promise*³, che mostra assai bene il mutamento da questo punto di vista tra antico e nuovo regime.

L'ultimo punto che voglio evidenziare concerne il problema della considerazione sociale, del reclutamento, della formazione, perché tra i motivi di continuità su cui ha richiamato l'attenzione Dunnage vi è proprio quello della percezione, delle denunce, di cui ha trattato anche Francia. È infatti un fenomeno quasi plurisecolare la denuncia del fatto che i birri, i poliziotti, come del resto i militari, vengano reclutati tra la feccia della società, così come plurisecolari sono fenomeni come la denuncia della venalità, degli abusi, della corruzione, della violenza, le lamentele per la scarsità della paga. Si tratta dell'altra faccia di un fenomeno sociale, cioè del problema di chi si arruola in polizia e perché. Si tratta di uno sbocco occupazionale per gente priva di qualificazione, poveri marginali o meridionali? Abbiamo avuto risposte in parte contrastanti in questa sede, da Dunnage e Hughes. Il reclutamento è anche un modo per integrare i marginali, così come accade nell'esercito, nei riguardi di poveri vagabondi e a volte persino di carcerati. O ancora si arruolano marginali in nome dell'idea, che ci ha ricordato Francia, che sia opportuna una omogeneità sociale tra chi deve reprimere il crimine e chi i crimini li commette. Naturalmente tutto questo fa riemergere la duplicità di atteggiamento sociale verso il birro, diviso tra la diffidenza, la paura e il disprezzo, e l'esigenza, il bisogno, la richiesta di ordine.

³ D. Roche (a cura di), *La ville promise. Mobilité et accueil à Paris (fin XVIIe-début XIXe siècle)*, Fayard, Paris 2000.

Da questo punto di vista devo dire che quando ho visto il titolo dell'intervento di Broers sulla denuncia speravo in realtà si trattasse di altri tipi di denuncia da quelli da lui effettivamente trattati: non tanto della denuncia in chiave politica quanto della questione del fatto stesso di presentare denuncia, che mi pare essere una spia importante e significativa del tipo di atteggiamento che la popolazione ha nei confronti del proprio commissariato e dunque della polizia in genere. La denuncia è infatti anche una manifestazione di fiducia, una richiesta di protezione, un riconoscimento e una piena legittimazione. Francia ovviamente ci ha anche ricordato il diverso senso che assumono queste lamentele nell'Ottocento liberale, dove divengono opposizione ad una polizia vista come oppressiva, mezzo di repressione di libertà individuali. Di fronte a questa nozione di polizia si torna al binomio di alto e basso e a fenomeni come l'emergere di forme di autoorganizzazione dal basso. A tale proposito è appena il caso di ricordare, come è già stato fatto, l'importanza di ricerche sui temi come reclutamento, formazione, paghe, stipendi, funzioni, sedi, rapporti con il territorio, forme di autorappresentazione.

Infine due parole sul problema degli approcci possibili al tema. In alcuni interventi si è lamentato che si è studiata la polizia o in una chiave troppo istituzionale oppure in una chiave esclusivamente sociale. Forse occorrerebbe studiare la polizia in una chiave di storia sociale delle istituzioni, appunto, oppure attraverso approcci linguistici, teorici: mi pare essenziale ad esempio la riflessione sulle connessioni con la scienza politica. Imprescindibile è, naturalmente, la chiave di lettura giuridica. Provo un particolare interesse per le ricerche prosopografiche e statistiche, come quelle proposte da Hughes e Dunnage: tutte le posizioni assunte su tali questioni sono valide, purché siano reciprocamente note e si instauri un dialogo tra di esse. Purché gli studiosi restino consapevoli della propria parzialità e della provvisorietà delle proprie conclusioni. E proprio con tale considerazione, forse banale, concludo questo mio tentativo molto provvisorio e parziale di sintesi.

Discussione

MARIO DA PASSANO

Nella relazione introduttiva di ieri Livio Antonielli ci ha invitato ad andare oltre quello che si è fatto sinora, nell'ambito della ricerca storiografica sulla polizia moderna e contemporanea, in modo da superare la rigidità d'approccio e l'incomunicabilità tra i vari filoni d'indagine ed evitare una sclerotizzazione degli studi di polizia. Alcuni interventi di ieri si sono mossi proprio in questa direzione, e di questo soprattutto siamo chiamati a discutere oggi. Dal punto di vista delle prospettive di ricerca possibili nell'ambito cronologico di cui mi occupo, la fine dell'età moderna e soprattutto l'età contemporanea, vi è a mio parere un elemento essenziale, a volte trascurato e che va invece tenuto ben presente: lo stretto collegamento che esiste tra le leggi di polizia e le leggi penali. Il rischio, se non si tengono congiunti questi due aspetti nell'analisi della storia della normativa, è infatti quello di non capire come siano andate in realtà le cose. Farò due rapidi esempi. Ieri Sandra Contini¹ ci ha parlato del Granducato di Toscana, dove a mio parere Pietro Leopoldo è stato un grande anticipatore. È vero che la *Leopoldina* fu una riforma fondamentale, modernizzatrice, e tuttavia è anche vero che, in parallelo ad essa, si ebbero una legislazione ed una prassi di polizia che produssero un controllo assolutamente stringente e quotidiano sulla vita dello Stato toscano. Dello Stato toscano nel suo insieme e non solo delle città. Ieri Sandra Contini parlava di «città spiata», perché la sua relazione di città si occupava appunto. In realtà ad essere spiata non era solo la città, ma tutto lo Stato: tra la documentazione d'archivio possiamo infatti reperire una notevole mole di quelli che potremmo definire «mattinali della questura», giorno per giorno inviati al granduca, il quale li leggeva con grande attenzione basando poi su di essi i propri interventi. In tal modo il granduca era in grado di avere informazioni sulla vita privata dei suoi

¹ Si fa riferimento alla comunicazione dal titolo *Donne e polizia: qualche considerazione storiografica*, che Alessandra Contini aveva presentato nel corso del convegno ma che purtroppo non è stato possibile pubblicare negli atti.

sudditi. Una riforma tanto dirompente come quella della legislazione criminale toscana poté quindi essere attuata perché a fare da contraltare ad essa vi erano la polizia, le sue leggi e la loro prassi. Altrettanto accade nel caso del codice Zanardelli, che possiamo definire molto aperto, liberale, progressivo, soprattutto in rapporto ad un'Italia che non lo era troppo, come afferma Mario Sbriccoli. Una simile apertura liberale poté aver luogo perché contemporaneamente, in quello stesso anno, venne prodotta una legislazione di polizia di tutt'altro segno, che introdusse pesanti limitazioni alla libertà individuale dei cittadini. Diventa dunque fondamentale operare un collegamento tra questi due fattori, almeno per quanto riguarda l'età contemporanea. A tal proposito avrei una domanda per Sandra Contini, concernente il cambiamento intervenuto col passaggio dal regno di Pietro Leopoldo a quello di Ferdinando III. Se infatti con Pietro Leopoldo si ebbe un'ampia estensione delle competenze e dell'attività di polizia ben oltre i limiti previsti dalla *Leopoldina*, attraverso quella circolare che il granduca venne indotto da Luigi Giusti a produrre, con Ferdinando si affermò invece una forte tendenza a limitare, circoscrivere e indicare con esattezza i limiti dei poteri di polizia. Mi chiedo dunque se tale cambiamento avesse avuto dei riflessi anche sulla prassi di polizia, in relazione agli specifici temi di cui si occupa Sandra Contini nella sua relazione. Dopo questi due brevi rilievi, sono adesso curioso di sapere cos'avrete da dire e cedo dunque subito la parola.

SANDRA CONTINI

A proposito del caso della Toscana a cui accennava adesso Mario Da Passano, concordo con lui sul doppio binario in base al quale si realizzarono le riforme leopoldine: la *Leopoldina* vede la luce nel 1786, ma viene preparata dall'impianto di tutto un sistema istituzionale e di controllo che rende possibile il varo di una legge decisamente privilegiante il piano della prevenzione invece che della punizione. Numerosi sono gli studi che se ne occupano, e non ci torno sopra. Quanto alla svolta degli anni Novanta, questa nell'ambito della polizia fu fortissima. Alla fine degli anni Ottanta, come saprete, il sistema intrusivo instaurato cominciò da subito ad incontrare opposizioni sempre più larghe, a livello tanto della classe di governo che della pubblica opinione. Ricordo ad esempio Giuseppe Pelli Bencivenni, che già al momento del varo delle riforme, rifacendosi a Beccaria, affermava come occorresse soprattutto punire i delitti mentre era inutile prevenire ogni azione indifferente. Da subito dunque i rischi che comportava il sistema «panottico» vennero messi sotto stretta osservazione. Il sistema rimase tuttavia in vigore, nonostante le sue contraddizioni, sino al 1790. Non appena avvenne la successione, ci

fu un ripensamento complessivo della materia, io credo anche sui temi più generali del rapporto tra punizione e prevenzione. Come emerge bene dagli stessi studi di Mario Da Passano – e mi scuso per questo dialogo a due, ma necessario – in questa fase si assiste infatti anche alla reintroduzione della pena di morte. Lo spostamento è dunque di nuovo dalla prevenzione alla punizione mentre, dal punto di vista delle norme e delle prassi, si assiste addirittura all'abolizione di un momento fondamentale dell'attività di polizia come la correzione. Nel momento stesso dell'abolizione della casa di correzione – ricordo un parere bellissimo di Francesco Seratti e Luigi Martini – è proprio ponendo l'accento sull'intrusività e coll'adozione di argomentazioni garantiste che si arriva ad affermare come non si possa tollerare un sistema che si focalizza sulla prevenzione quando ancora il delitto non esiste, non è stato commesso. L'abolizione della casa di correzione assume dunque una valenza politica complessiva molto più ampia della questione sul tavolo, tanto che il parere prosegue con la descrizione dell'invasività del sistema di controllo instaurato, di una Firenze e di una Toscana dominata da quest'occhio vigile e continuo.

ANNA MARIA RAO

Collegandomi a quest'ultima osservazione, vorrei brevemente sottolineare l'opportunità anche di una storia culturale della polizia. Riallacciandomi a quanto Sandra Contini ha affermato ieri sul problema del rapporto con la Chiesa e del passaggio di alcune competenze alla giurisdizione laica, ritengo che occorra tener conto del più generale processo di laicizzazione della cultura e della legislazione. Molto semplicemente, faccio riferimento al fatto della distinzione tra peccato e reato. Questo intendo quando parlo di storia culturale.

MARIO SBRICCOLI

Vorrei tentare di formalizzare quanto diceva Mario Da Passano prima, nell'introduzione al dibattito: il duplice aspetto del Granducato di Toscana, attraverso la *Leopoldina* da un lato e le sue pratiche di polizia dall'altro; il duplice aspetto dello Stato unitario, attraverso il codice Zanardelli da un lato e le leggi di polizia dall'altro. Innanzitutto vorrei dire che tale duplicità, nonostante le apparenze, non mi sembra comportare reali contraddizioni. Essa fa la sua comparsa nel momento in cui entra in scena il dominio della legge. È infatti assai diversa la situazione precedente degli antichi regimi, in cui le funzioni di polizia non hanno, non conoscono un livello della legge e quindi rappresentano esse stesse la le-

galità dominante. È dal momento in cui si introduce il regime della legge penale che si crea un duplice livello di legalità: quello giurisdizionale, fatto di norme sostanziali e processuali, di gradi di giudizio, di garanzia, di giudici e di avvocati, ovvero la «trafila dei galantuomini», che è la trafile formale della legge; e quello amministrativo – che è un secondo livello di legalità, ma sempre di legalità, in quanto l'arbitrio altro non è che uno spazio di discrezionalità previsto, consentito – caratterizzato da normazione molto debole, poteri molto forti, un'assai precaria giurisdizionalizzazione fondata su prassi che diventano dominanti e in cui gli spazi di discrezionalità sono allargati dall'uso. Nelle leggi di polizia, infatti, vi è una presenza fortissima della prassi consentita e ammessa. Consentita e ammessa da chi? Dai governi, innanzitutto, ma tollerata anche dai livelli della giurisdizione formale e ordinaria. Tutto ciò accade quando, coll'avvento della legge penale, si rende la funzione di polizia servente del sistema punitivo (polizia che è teoricamente concepita nel sistema generale proprio come servente del sistema punitivo). Alla polizia viene lasciato uno spazio amministrativo molto grande, sul punto dell'ordine pubblico largamente inteso, consentendo così ad essa, ma non solo ad essa, una «fuga» nel secondo livello. Se è l'avvento della legge che produce questo meccanismo, esso tuttavia è sistemico. Nel momento della promulgazione del codice Zanardelli si produce contemporaneamente una legge Crispi sulla pubblica sicurezza – che, secondo le pratiche e la tecnica dei testi unici, recupera una grande quantità di elementi dal passato – proprio perché si ritiene che il codice non basti a mantenere l'ordine nel paese senza lasciarsi una possibilità di agire dal basso con strumenti di polizia. Tale sistematicità ci dovrebbe probabilmente indurre a guardare con occhio diverso, cioè con la logica di quei sistemi, a questo fenomeno che sembra contraddittorio solo in apparenza. È la logica propria di sistemi a costituzioni deboli e ad apparati forti. La mia proposta è quindi quella di indagare come lo stabilirsi di un apparato abbia effetti sul reale funzionamento istituzionale di un sistema, di un paese, di un ordine normativo. L'apparato ha infatti una sua autonomia, un suo potere di produrre pratiche, di essere riconosciuto, di produrre poteri, che, al di là delle intenzioni, colora, distorce, orienta il funzionamento del sistema stesso proprio in quanto apparato. L'apparato non è soltanto una conseguenza della modernizzazione degli Stati che si danno apparati. Apparato è anche quello giudiziario, infatti, non solo quelli di polizia, amministrativo, e così via. L'apparato è una conseguenza della nuova forma costituzionale, che prevede la servitù di strumenti di tipo amministrativo nei confronti dei grandi principi. Se quindi c'è un sistema di codici e procedure che si rivolgono a principi importanti, fondanti e riconosciuti, questi hanno bisogno di serventi per affermarsi. Sennonché, così come accade molto spesso ai domestici che assumono di fatto il potere in casa, la costituzio-

ne di tali serventi in apparato determina distorsioni, o meglio novità: una presenza di poteri alti e diffusi, formalizzati, riconosciuti, necessari. Alla polizia si lascia mano libera proprio perché è necessario che l'obiettivo, anche esagerando nei mezzi, venga raggiunto. Questo, pur nella sua rozzezza, potrebbe a mio parere essere uno dei punti su cui riflettere per dar seguito all'invito fattoci ieri mattina da Livio Antonielli.

MARCO MERIGGI

Le riflessioni che sto per fare in parte si ricollegano strettamente a quanto ha appena affermato Mario Sbriccoli, e in parte riguardano invece le relazioni di ieri. Non so se il tutto riuscirà a configurare anche l'auspicio di Livio Antonielli, l'indicazione di prospettive nuove per la ricerca. A proposito dell'osservazione sulla polizia come apparato servente rispetto ad un sistema, un ordinamento, all'espletamento concreto di una qualche funzione, pongo la seguente questione: la polizia è servente di che cosa? A che cosa si riferisce dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni tradizionali di potere? Io credo che in questo caso un eventuale paragone con lo sviluppo degli eserciti, considerati come un altro apparato servente in quest'epoca, possa far emergere qualcosa di importante. Mi pare che tra Settecento e Ottocento – epoca in cui dalle molte polizie si passa tendenzialmente ad un'unica, almeno per un certo lasso di tempo, polizia statale – ciò che avviene nel settore dell'esercito sia completamente diverso da quanto avviene nel settore della polizia. Eppure si tratta in entrambi i casi di apparati serventi, in entrambi dei quali esiste il problema dell'utilizzo delle armi, quanto alle loro funzioni. Mi pare che la cattiva stampa di cui gode la polizia presso la cittadinanza coincida con la cattiva stampa di cui essa gode a livello di riconoscimento nell'ordine costituito nel suo insieme. I soldati, gli ufficiali sono in qualche modo tutti figli del monarca, della funzione sovrana, sono più facilmente avvicinati a questa dimensione. I poliziotti sin dall'inizio no. C'è qualche cosa che non funziona, sotto questo profilo. Consideriamo alti gradi della polizia, alti gradi dell'esercito. Per accedere agli alti gradi dell'esercito vi è una scuola, una formazione, un percorso abbastanza lineare, determinato, stabilito. Ieri, attraverso le molte ricerche concrete che ci sono state presentate, quasi mai ci è riuscito di capire come si diventi alti funzionari di polizia. Si tratta di cariche che non sembrano passare attraverso un percorso formalizzato, né nella fase preunitaria né in quella postunitaria. È come se mancasse un riconoscimento pieno della funzione poliziesca nelle tradizionali funzioni di potere. È apparato servente, il che significa anche che si tratta di qualcosa di livello materialmente inferiore rispetto al vecchio schema di ordinamento del potere. Un po' di

tempo fa mi è capitato di vedere gli atti di un'inchiesta condotta a Venezia nei primi anni Cinquanta dell'Ottocento, relativa al comportamento dei pubblici funzionari durante la rivoluzione del 1848-49: dava conto di chi si era esposto, chi era passato dalla parte dei rivoluzionari, chi invece era rimasto fedele. La cosa che avevo notato era un'aspettativa completamente diversa da parte del vertice del potere nei confronti del comportamento rispettivamente degli ufficiali dell'esercito e degli ufficiali di polizia. Un ufficiale dell'esercito che tradisce, in un frangente rivoluzionario, e che passa al nemico è un veramente un traditore nel pieno senso del termine. Il tipo di sanzione a cui viene sottoposto è quella di essere, nella più benevola delle ipotesi, allontanato dal territorio, ma potenzialmente la punizione è tendenzialmente la condanna a morte. Ho visto, dal punto di vista della prassi materiale, che i funzionari di polizia che si erano schierati colla rivoluzione venivano invece sostanzialmente perdonati; come se nel loro caso si trattasse di valutare una prassi «bassa» di servizio, inerente ad un mestiere che comporta uno «sporcarsi le mani» con la società, e che dava dunque luogo ad un altro tipo di valutazione. Era come se ci fosse una forte difficoltà ad inglobare questa funzione di servizio nello «statuto nobile» dell'esercizio del potere all'interno di un contesto istituzionale nuovo. Per altro verso, sempre nell'ambito del periodo preunitario, mi è capitato di riflettere sul problema dell'aspirazione ad un sistema notabile di garanzia dell'ordine pubblico, a proposito della guardia nazionale, della guardia civica, dei corpi di notabili che si formano per garantire quella sicurezza di cui parlava ieri Thomas Simon nel suo intervento, molto illuminante sotto questo profilo: il passaggio dalla polizia come benessere generale ad un semplice problema di ordine pubblico. Le guardie civiche nazionali furono sostanzialmente un fallimento; è come se rappresentassero un'aspirazione, anche qui, di tipo risalente. Essa fa infatti capo ad un'idea di autogoverno che, nei momenti in cui si realizzò in maniera efficiente da parte delle comunità notabili, poteva funzionare attraverso i canali deferenziali, clientelari, fazionari caratteristici dell'antico regime, e che invece nel nuovo contesto post-rivoluzionario non funziona più. Insomma, dei cittadini per bene non possono permettersi di arrestare, di avere a che fare con dei criminali e di svolgere questa funzione di servizio rispetto al sistema.

Parallelamente riflettevo ad un altro fenomeno interessante emerso da qualche relazione di ieri, ovvero le polizie private: proprio nel momento stesso in cui teoricamente il monopolio della funzione poliziesca si configura all'interno dell'edificio statale, sorgono dei corpi di polizia privati. Anche i notabili hanno infatti bisogno di «manovali» per gestire la loro sicurezza, la proprietà, l'ordine pubblico. Non possono affidarsi all'esercizio della propria funzione e del loro rilievo sociale, per farlo. Mi pareva questa un'altra prospettiva interessante da perseguire.

Infine, vorrei fare un'osservazione relativa ai risultati della relazione di Steven Hughes incrociati a quelli della relazione Jonathan Dunnage. Se i risultati di Dunnage sono veri, direi che rappresentano un elemento notevolmente significativo, soprattutto per quello che riguarda l'analisi della componente regionale, per area di origine, del corpo di polizia. Rispetto ai primi trent'anni di storia postunitaria, le indicazioni che provengono da tutti gli altri apparati pubblici ci dicono che le funzioni di rilievo erano ricoperte in proporzione maggioritaria da settentrionali. Certo, bisognerebbe capire, all'interno dei dati fornitici da Dunnage, quali fossero concretamente i vari livelli gerarchici tra i funzionari ed agenti di polizia bolognesi; distinguere cioè tra le guardie di polizia che facevano il lavoro sporco e quanti ricoprivano invece un ruolo dirigenziale. Tuttavia, se risultasse vero, come sembra emergere dalla relazione, che a livello dirigenziale vi era effettivamente una proporzione maggioritaria di origine meridionale nella polizia di Bologna, ci troveremmo di fronte ad un corpo con una storia assai diversa da quella degli altri apparati pubblici italiani dello stesso periodo. Faccio notare che in questo senso avremmo bisogno di una campionatura relativa anche ad altre città. Stupefacente non è infatti il trovare a Bologna dei non bolognesi che fanno i poliziotti, perché comunque i meccanismi di grande mobilità e di carriera, nonché le insoddisfazioni individuali legate ai trasferimenti sono fenomeni che si ritrovano in tutti i corpi armati dell'Italia liberale. Anche gli ufficiali dell'esercito si muovevano continuamente, restavano in ciascuna sede pochi anni per poi essere trasferiti insieme al loro reggimento. Si tratta di una dinamica che rientra perfettamente nei macroprocessi di unificazione amministrativa e antropologica, per così dire, dell'Italia negli anni successivi all'Unità.

JONATHAN DUNNAGE

Riguardo alla composizione geografica dei poliziotti di Bologna che ho studiato, debbo avvertire che la mia ricerca è ancora tutt'altro che definitiva. Se si guarda la lista di appartenenza per regione, l'Emilia risulta al terzo posto, per cui se è vero che vi è un'alta componente meridionale, è anche vero che alta è la componente locale. Se non ricordo male, proprio in quel periodo all'interno degli alti vertici di polizia era ben presente la forte preoccupazione di venire incontro a tale problema e riuscire quindi a procurarsi poliziotti di origine locale. Riguardo a quanto è stato detto prima, in merito al rapporto tra leggi di polizia e prassi e al codice Zanardelli, ciò che mi ha colpito nel corso della mia indagine rispetto al modo in cui le leggi venivano messe in pratica è innanzitutto una loro interpretazione assai ampia ed elastica, soprattutto da parte dei vertici po-

litici. Se pensiamo alle leggi sullo sciopero, ad esempio, possiamo assistere a notevoli mutamenti nella prassi, nel modo di affrontare le proteste da parte del governo giolittiano: le leggi sono le stesse di prima, ciò che cambia è il modo di interpretarle ed applicarle, soprattutto per quanto concerne la definizione dei reati di sciopero o violenza. Il poliziotto o il carabiniere che a livello locale deve affrontare uno sciopero si trova quindi spesso disorientato, come ho potuto constatare, perché ad ogni cambiamento di governo corrisponde un cambiamento di indirizzo nell'interpretazione della normativa vigente. A tal proposito mi sono posto una domanda: è in grado il poliziotto, dato anche il suo basso livello di istruzione di cui si è detto in precedenza, di interpretare ed applicare la legge secondo le direttive del governo? La mia impressione è che i poliziotti, a livello locale, dovessero in sostanza quasi «arrangiarsi» oppure adeguarsi senz'altro a quanto dicevano i superiori, indipendentemente dal dettato della legge.

ELVIRA GRANTALIANO

Volevo intervenire brevemente su quanto detto da Mario Sbriccoli e Marco Meriggi. Rispetto al primo intervento, vorrei sottolineare come la funzione di apparato di supporto alla funzione giudiziaria rappresenti un aspetto costante nella storia della polizia pontificia. La presenza della polizia è inoltre costante in tutte le fasi dell'azione giudiziaria, nell'indagine, nella raccolta delle informazioni, loro sistemazione e conservazione, loro utilizzo, nell'arresto, nella traduzione dei detenuti sia nelle Carceri nuove, dove rimanevano provvisoriamente in attesa, sia alla loro destinazione finale. Sul piano amministrativo, quello in cui gli organi di polizia erano maggiormente attivi, risulta particolarmente interessante la lettura dei *titolari*, ed in particolare quello del 1834, che si colloca cronologicamente due anni dopo i due regolamenti gregoriani, il *Regolamento di procedura criminale* e il *Regolamento dei delitti e delle pene*. Una lettura comparata di questi due regolamenti, quale quella che abbiamo portato avanti Monica Calzolari ed io negli ultimi anni, fa emergere molto chiaramente questo stretto rapporto tra apparati giudiziari e apparati di polizia. Il titolare di classificazione del 1834, col dettaglio accurato delle competenze di polizia, rispecchia in gran parte i due regolamenti gregoriani. Da esso risulta come il livello dell'azione amministrativa di polizia fosse molto forte ed articolato, in campo sia pubblico che privato. Peraltro i regolamenti ufficiali di polizia si muovono tra due estremi, il regolamento iniziale, istitutivo del 1816 e il regolamento del 1850; oltre a questi non se ne ebbero altri, almeno a stare allo stato attuale delle ricerche. Si produssero invece molti regolamenti interni. Intensa attività ammini-

strativa e ampia discrezionalità d'intervento sono i caratteri peculiari che emergono dalla consultazione della vasta documentazione d'archivio a nostra disposizione.

Quanto alla domanda di Marco Meriggi, ovvero come si diventi funzionario di polizia, ritengo sia un aspetto assai interessante. Per quanto concerne la realtà pontificia, abbiamo dati più solidi e chiari riguardo ai bassi ranghi. Nei bassi ranghi della polizia erano presenti molti ex birri, il quadro in questo senso è assai chiaro. Riguardo agli alti ranghi, per saperne di più potremmo forse leggere i carteggi preparatori all'istituzione del corpo pontificio di polizia del 1816, che, a livello teorico, descrivono come la polizia doveva essere, sul piano della moralità, della cultura, ecc. Si tratta tuttavia dell'immagine che l'istituzione voleva dar di sé, nei carteggi, nelle memorie preparatorie. Si assiste infatti ad una lotta costante da parte dell'istituzione per acquisire un'immagine rispettabile, per sfuggire all'eredità rappresentata dai birri e dalla fama negativa che accompagna e che accompagnerà sempre, nonostante tali sforzi, l'immagine della polizia. Il tentativo di costruire l'immagine accettata, rispettata del poliziotto per bene al servizio del cittadino segna tutta la storia della polizia pontificia, e si esprime attraverso la volontà di essere riconoscibile, con la divisa e i distintivi, di avere una gestione diretta del proprio patrimonio, ecc. Per sapere quale fosse la reale situazione degli alti ranghi occorrono dunque nuove ricerche su fonti diverse, perché quelle sinora consultate ci consentono di sapere come i funzionari dovessero o volessero essere, ma non come in effetti furono.

ANDREA ROMANO

Vorrei fare alcune riflessioni sull'importante questione, trattata ieri e oggi, del rapporto esistente tra legislazione penale e norme di polizia, tra costituzioni deboli e apparati forti. A tal proposito vorrei aggiungere un punto, che mi pare interessante dibattere, cioè il nesso tra eventi politici, contesto sociale, leggi di polizia e struttura stessa del suo apparato. Nelle due belle relazioni di Hughes e Dunnage è emersa tutta una serie di fatti che ben si ricollega all'osservazione che sto per fare. In simili analisi, la scelta dei dati disponibili per una certa città in un dato anno rischia, a mio parere, se si prescinde dal contesto politico e sociale, di esser fatta a casaccio. Se prendessimo infatti i dati di Bologna per gli anni 1882-1883 e se facessimo la stessa indagine per gli stessi anni a Palermo o a Torino, otterremmo un risultato completamente diverso. Lo stesso accadrebbe se considerassimo un periodo diverso o più ampio in ciascuna realtà. La situazione italiana è infatti estremamente disomogenea: l'Italia nasce da una fusione di Stati e da un successivo tentativo forte di rendere omoge-

neo il tessuto politico e il controllo dell'apparato sul territorio. Quella della prevalenza di elementi meridionali nella polizia postunitaria è sostanzialmente una favola. Intorno al 1860 le persone alfabetizzate nel Meridione e in Sicilia rappresentavano il 4% della popolazione: come poteva il Meridione fornire dunque la polizia di alto o anche di basso livello al resto d'Italia? Nel decennio immediatamente postunitario, 1860-1870, gli studi dimostrano come i poliziotti di Palermo non venissero affatto mandati a Torino o Milano, ma operassero nella loro città. Uno dei più drammatici problemi era infatti la lingua, e lo sarebbe stato ancora a lungo, come testimonia un episodio de *Il giorno della civetta* di Sciascia, in cui la confessione resa da un mafioso non viene compresa dal carabiniere presente, che è invece veneto. Siciliani e veneti, a ridosso dell'Unità e soprattutto se analfabeti, parlavano due lingue diverse. Un reclutamento massiccio di polizia di origine meridionale era affatto impensabile, quindi. Se invece prendiamo in considerazione un contesto completamente diverso come l'età giolittiana, le cose cambiano: i livelli di istruzione sono migliorati, la disoccupazione è diventata un problema anche per gli alfabetizzati, che tuttavia possono entrare in polizia. Dunque occorre tener conto non solo della disomogeneità geografica e culturale che in un dato periodo caratterizza la realtà italiana, ma anche prendere in considerazione periodi cronologici sufficientemente omogenei per condizioni politiche, sociali ed economiche, che siano sufficientemente lunghi ma che non prevedano mutamenti di rilievo, come ad esempio il periodo crispino. Operare un confronto tra dati provenienti da realtà disomogenee, su un arco temporale che presenta caratteristiche disomogenee, porterà a stabilire delle medie che tuttavia nulla ci dicono sulla reale situazione in questo o quel contesto.

Ci sono un altro paio di aspetti che vorrei toccare, che mi paiono altrettanto importanti. Uno è quello della polizia privata, un tema che meriterebbe grande attenzione. Quando nasce? Polizia privata in Sicilia sono ad esempio i campieri. Alcune delle prime strutture mafiose attive sul territorio sono appunto costituite dai campieri, ovvero da una polizia privata. A mio parere, la polizia privata emerge in due particolari momenti: quando lo Stato non è in grado di controllare efficacemente il territorio e dare garanzie di sicurezza; e quando, con modalità assai più attuali, lo Stato si disinteressa della sicurezza di alcuni segmenti, così come accade oggi, col generale fiorire di polizie private cui assistiamo nell'ambito della cosiddetta sussidiarietà di funzioni.

Un altro tema che mi pare interessante soprattutto per le prospettive di ricerca che apre è quello della rappresentazione della polizia. Mi rivolgo soprattutto ad Enrico Francia, che nella sua relazione di ieri ha trattato di queste cose. In Sicilia, al momento dell'Unità, l'immagine della polizia è assolutamente negativa, drammatica, e tale si conserverà ancora a

lungo; tanto che anche in seguito, tra esercito, polizia e carabinieri, i siciliani in cerca di occupazione sceglieranno prima di tutto l'esercito, soprattutto se appartenenti ai ceti più elevati. Se l'accademia dell'esercito viene considerata una scelta di alto profilo a livello di *curriculum*, chi entra in polizia va invece a «fare l'infame»: la qualifica è negativa perché negativa è la rappresentazione. Quel che occorre capire è soprattutto perché una simile rappresentazione si perpetui tanto a lungo e perché la polizia non riesca a modificarla. Come diceva Mario Sbriccoli, probabilmente la soluzione sta nel fatto che la polizia è un apparato forte ma funzionale rispetto ad un certo sistema di potere, cosicché finisce per assumere tutti i difetti: la polizia serve degli agrari, serve del regime fascista, ecc.

Infine, un'ultima osservazione riguardo a quanto si diceva ieri, sulla carenza in Italia di studi sulla polizia ed enti a ciò preposti. Almeno un centro tuttavia esiste, voluto dall'ONU e dalla Comunità Europea, ed è appunto l'*Intercenter* di cui sono vicepresidente, che ha organizzato numerosi convegni mondiali e che ha sede qui a Messina. Durante il congresso internazionale organizzato in Italia, a Catania, nel 1998², attraverso la partecipazione mia e di Livio Antonielli è stato introdotto per la prima volta anche un contributo di carattere storico. Occorre tuttavia senz'altro rilevare che, se in quest'ambito si producono grandi studi di carattere sociologico, economico, antropologico, la riflessione storica non è invece molto amata. Perché? Credo che il motivo sia legato al problema della rappresentazione e dell'immagine, a cui ritorno. L'immagine della polizia che infatti emerge dalla riflessione storica non è affatto gratificante, e si preferisce dunque attuare nei suoi confronti la «politica dello struzzo». Diventa così a maggior ragione importante la collaborazione dello storico con tali strutture e tali eventi: per far capire, ad esempio, che proprio una seria riflessione scientifica di carattere storico sull'immagine della polizia può rappresentare un prezioso contributo al fine di prospettare per il futuro un'immagine diversa, un modo più proficuo di rapportarsi alla società.

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ

Volevo fare qualche osservazione su una situazione, quella spagnola che, a stare a quanto ho sentito nelle relazioni di ieri, assomiglia molto a quella italiana. Il mio approccio allo studio della polizia ottocentesca è tuttavia forse un po' diverso, benché possa ugualmente giovare di quan-

² XX corso internazionale di alta specializzazione per le forze di polizia, «Integrazione tra polizia e società: rapporti con l'autorità giudiziaria», Catania 6-15 ottobre 1998.

to è stato detto in questa sede. Credo sia diverso soprattutto per l'impostazione, per la prospettiva che ho dato alla mia indagine, e non perché la situazione in Spagna sia diversa da quella italiana. Si parla di polizia pubblica, polizia privata; si parla di Stato e di apparati di potere che producono a loro volta un discorso dotato di senso; ci preoccupiamo della finalità ed utilità di un'analisi prosopografica per sapere chi fossero quei poliziotti; ci occupiamo della buona o cattiva stampa che la polizia aveva. Mi piacerebbe riunire tutte queste argomentazioni in un discorso un po' più articolato. Se ci posizioniamo all'inizio dell'Ottocento spagnolo, credo che il problema possa risolversi in primo luogo approfittando del contributo della storia culturale, della lettura del cambiamento paradigmatico che avviene in questa fase nelle modalità di gestione della cosa pubblica, del passaggio da una chiave di volta giurisdizionale ad una chiave di volta amministrativa e di polizia, appunto. Certo, si tratta di un cambiamento di discorso che corrisponde ad una maturazione, frutto della lotta e della concorrenza che si instaura tra molteplici e distinti apparati di potere. Per quanto concerne la situazione spagnola, la polizia nella sua accezione ridotta di sicurezza, protezione – non nella sua accezione più ampia, di cui ci ha parlato Esteban Conde ieri –, di corpo di vigilanza compare a partire dal 1824. Il contesto è quello in cui Ferdinando VII, monarca assoluto, ha appena attraversato una seconda fase liberale e si rende conto che è arrivato il momento in cui le vecchie chiavi di volta del potere, gli antichi metodi di gestione non sono più adeguati. Bisogna vigilare, spiare, controllare la popolazione, bisogna censurare, controllare ideologicamente uno spazio pubblico che si è allargato tantissimo. Queste nuove chiavi di volta, nuovi modi di procedere, di gestione della cosa pubblica – e qui potremmo avvalerci delle suggestioni della storia culturale, appunto – incontrano la resistenza di una serie di corpi; corpi che tradizionalmente tendono a proporre un discorso inverso, contrario sulla polizia. L'idea di creare una sovrintendenza generale di polizia nasce nel 1782 e cade nel 1792. Perché dunque trionfa un'idea moderna di polizia solo a partire dal 1824? Proprio perché queste nuove chiavi di volta dell'edificio pubblico vengono affidate agli antichi ufficiali di giustizia. Siamo parlando di una polizia che è ancora fondamentalmente urbana, non dimentichiamolo, anche nel caso spagnolo, mentre la polizia rurale, come nel caso italiano, è fondamentalmente militare, una *gendarmeria* che è la *Guardia civil*. Ma ciò di cui voglio occuparmi ora è il contesto urbano, in cui la polizia comincia a essere malvista ma dove trionfa proprio perché viene affidata alle antiche magistrature. Un'analisi prosopografica potrebbe far luce su quali furono le resistenze, quali furono le argomentazioni prodotte dai membri di tali corpi allo scopo di inabilitare le nuove procedure, la nuova concezione di polizia che stava emergendo. In questo senso sarebbe utile sapere quanti ufficiali, quanti

impiegati passino in questa fase dalla giustizia alla polizia, e in che direzione si vadano riducendo le competenze degli uni o degli altri. Ovviamente si tratta di un fenomeno fondamentalmente urbano perché, semplificando al massimo la questione, è proprio in seno alle città che l'applicazione di queste nuove chiavi di volta, queste nuove magistrature possono incontrare maggiore resistenza da parte di numerosi altri corpi, dotati di una propria forza armata, di propri agenti dell'ordine, di sicurezza.

Non credo che il binomio polizia pubblica/polizia privata sia necessariamente da mettere in correlazione colla situazione di uno Stato debole. Una correlazione c'è, ma possiamo anche cominciare a pensare che non vi è Stato al di là di questo groviglio di corporazioni e di dipartimenti, intesi nel loro significato d'antico regime, per cui possiamo forse parlare di «dipartimentalizzazione» dell'amministrazione. Gli ufficiali dell'*Hacienda* hanno la loro polizia, così come le Poste: avviene dunque una moltiplicazione di corpi all'interno dell'amministrazione ed è in questo che consiste lo Stato in questo momento. Lo Stato non è altro che questo intrico, questa pluralità di corpi amministrativi. Tutto ciò ci può dare una chiave di lettura costituzionale del difficile consolidamento in un sol corpo della polizia moderna. Quanto alla *Guardia civil* ed ai carabinieri, credo che si tratti di una questione assolutamente diversa: in questo caso siamo di fronte allo Stato che si centralizza grazie appunto all'istituzione della *Guardia civil*.

In definitiva, dunque, la mia proposta è di operare un cambiamento di prospettiva nell'analisi delle discontinuità osservabili nell'evoluzione dello Stato a partire dal 1800 in avanti. Consideriamo che ancora non abbiamo uno Stato vero e proprio, che l'estensione della *Guardia civil* a tutta la penisola iberica è causa e non conseguenza della costruzione dello Stato.

FRANCO BENIGNO

Trovo questo genere d'incontri assai stimolante. Tutti noi, raccolti intorno a questo tavolo, siamo un po' come Argo, coi suoi cento occhi, pronti a guardare uno stesso oggetto da cento punti di vista. Il mio sguardo, avviso subito, sarà particolarmente obliquo. Sono qui presenti storici del diritto, delle istituzioni, storici sociali e anche storici senza aggettivi. Io stesso non so a quale titolo stia per intervenire, dato che non sono uno storico della polizia e nemmeno delle istituzioni in senso proprio. Le cose che dirò sono forse un po' generiche. Prendono spunto dall'*abstract* della relazione di Thomas Simon, a cui non ho potuto essere presente, che pone l'accento sul passaggio cruciale rappresentato dal

XVIII secolo – su cui vi è dibattito, come vedo – dalla *securitas publica* alla *internal security* o, se volete, dall'antica *politèia* alla *police*. Si tratta di un punto a mio parere importante, quello che lega la nascita di una nuova idea di polizia ad una certa idea di ordine. A tal proposito vorrei rifarmi al primo volume degli atti di questi seminari ed in particolare alla relazione in cui Giorgia Alessi³ aveva sviluppato il tema della discontinuità del rapporto colla modernità. Secondo quello schema di costruzione dello Stato moderno che si concentra sugli aspetti di disciplinamento sociale, la nascita della polizia, l'allontanamento dalla *iurisdictio* segnano l'affermazione di un nuovo principio – borghese? – della sicurezza, che Giorgia Alessi vede come uno strumento di rilegittimazione dello Stato, dopo la temperie rivoluzionaria. La polizia dunque viene concepita come cardine del moderno. Ma quando si realizza una simile polizia? Tra tardo Settecento e fine Novecento? Siamo oggi forse già al di là del termine *ad quem*? Si tratta di una polizia permeata da un lato dal linguaggio militare, come ben diceva poco fa Marco Meriggi, dal «celere ubbidir» che Alessandro Manzoni nel *Cinque maggio* metteva sulle labbra di Napoleone. Di qui la definizione di «celerino», così come la trasposizione nell'universo poliziesco del linguaggio militare, del modello esecutivo, della catena di comando propria del mondo militare, che da Napoleone in giù raggiunge tutte le truppe dell'esercito schierato sul territorio. D'altro lato tale corpo possiede anche un altro linguaggio, quello «indiziaro» che Carlo Ginzburg ha così ben delineato, utilizzato nelle tecniche di attribuzione delle opere d'arte, nello studio dei *lapsus* nell'ambito della teoria psicanalitica. L'investigatore è quindi un'altra figura che appartiene a tale corpo, molto diversa da quella del «celerino», una figura per la quale il mondo sociale è un libro scritto con strani numeri che si chiamano indizi. In tal modo la pipa di Sherlock Holmes, anche quando rischiarava oscuri castelli gotici, in realtà riflette la luce della modernità che promana dalla fabbrica londinese, dalla mostruosa città moderna.

Sappiamo oggi che la regolamentazione del crimine procede di pari passo alla sua formalizzazione, alla sua stessa «invenzione». Esiste infatti una disciplina che si occupa di questo, della tipologizzazione del crimine e del criminale, ma che risponde nel contempo anche ad idee più generali, su cosa siano la legge, l'ordine, la quiete pubblica, la sicurezza dello Stato e il decoro dei cittadini. Un tema che a tal proposito mi è sembrato stesse ieri emergendo è quello della sovversione: la polizia si è formata nel tempo della sovversione, durante i secoli della rivoluzione, l'Ottocento e il Novecento, nel mentre che lo Stato nasce a partire dall'interno dello Stato stesso. Dunque le forze di pubblica sicurezza a ben vedere

³ Cfr. G. Alessi, *La comparsa di una polizia moderna*, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 33-38.

esprimono l'insicurezza dello Stato nei secoli della rivoluzione. In un libro di recente pubblicazione che vorrei sottoporre alla vostra sensibilità – sensibilità che, come dicevo, sta al di là di tutto questo processo –, Roberto Esposito⁴ parla dell'*immunitas* come tratto distintivo appunto della nostra sensibilità contemporanea. Vorrei che riflettete un attimo sul tema del contagio e dell'immunità in un tempo che Giacomo Marramao ha definito in un suo recente libro⁵ come quello della fine del Leviatano. Nel saggio di Esposito si approda ad un risultato a mio parere di grande interesse, ovvero che persino il linguaggio medico, il linguaggio del corpo è stato costruito, nell'ambito dell'analisi virologica e del modo di rappresentare la lotta dei virus e degli anticorpi, attraverso lo schema del modello militare; come ad esempio accade nelle divulgazioni per bambini, dove i virus sono rappresentati come soldatini che difendono il corpo dagli attacchi virali. Esposito ci dice un'altra cosa interessante: come oggi, nell'epoca dell'AIDS e del virus elettronico, la tematica del contagio virale sia strabordata dai confini dello Stato nazionale. L'infiltrazione del nemico, oggi, non è più contenibile all'interno dello Stato contemporaneo. Se ci mettiamo quindi dal punto di vista del bisogno di polizia proprio del nostro tempo – quello dell'oggi è infatti l'unico punto di vista che ci consente di porci delle domande nuove o interessanti sul passato –, forse non è possibile rimuovere l'esito drammatico a cui ha condotto la costruzione del modello militare e del modello investigativo della polizia nel corso del Novecento, e mi riferisco, come ha fatto implicitamente il collega spagnolo, all'esito delle polizie totalitarie, come la polizia franchista, fascista, il KGB, la Gestapo. Se questo è stato l'esito, allora non possiamo affezionarci troppo a modelli del primo Ottocento che in definitiva a tale esito hanno condotto. Anch'io vorrei citare un film, di non grande levatura, peraltro, che tuttavia rimanda a questa dimensione trasognata, globale, planetaria del mondo, che trascende i confini nazionali: *Minority report*. Qui una polizia orwelliana si pone addirittura il problema della predizione del reato.

Vorrei inoltre fare un riferimento a nuove pratiche, che in Italia stanno prendendo politicamente piede, come la reintroduzione di polizie locali. Attualmente il mondo della polizia pare trovarsi stretto dalla stessa tenaglia, sia dal basso che dall'alto, mentre assistiamo a processi d'erosione di una concezione della polizia unica, centralizzata, gerarchizzata. Vista in questi termini la questione, si possono allora fare interessanti scoperte. Il «celere ubbidir» cui accennavo prima, che apparentemente rappresenta la nascita della celerità, dell'esecutività propria del moder-

⁴ R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino 2002.

⁵ G. Marramao, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità nella filosofia politica*, Bollati Boringhieri, Torino 1995.

no, Alessandro Manzoni lo aveva tratto da una cronaca della rivoluzione napoletana del 1647 di Alessandro Giraffi⁶. Si tratta di una citazione quasi letterale, ma in questo caso il «celere ubbidir» non è quello dei militari o della polizia, bensì quello della gente radunata nella piazza principale di Napoli quando al balcone apparve Masaniello, uno dei grandi simboli della sovversione: la gente ubbidisce all'ordine di un pescivendolo che, dando il segnale di defluire, svuota la piazza con un atto imperioso. Per concludere, può forse stupire il ritrovare, dietro alla figura di Napoleone, quella del pescivendolo scalzo Masaniello: si tratta tuttavia di un'immagine che ha forse qualcosa di interessante da suggerirci in merito alla possibile lettura che del premoderno potremmo dare.

SALVATORE PALIDDA

Vorrei cominciare con un inciso. A mio parere, se esistono autori che potremmo definire classici a cui riferirsi riguardo ai grandi mutamenti della concezione di polizia, nell'accezione polisemica che riguarda i diversi aspetti dell'insicurezza e della sicurezza, penso siano Michel Foucault, Jean Delumeau, e alcuni nostri contemporanei che trattano degli effetti del cambiamento dell'ordine sociale attraverso il passaggio alla cosiddetta postmodernità. Tornando invece a quella che io chiamo semplicemente la *demografia della polizia*, concernente l'analisi delle caratteristiche per origine, scolarizzazione, classi d'età del poliziotto, vorrei innanzitutto ricordare che negli Archivi centrali del ministero dell'interno disponiamo di dati per il periodo postunitario. Occorrerà dunque predisporre una ricerca a carattere micro e macro-storico al fine di confrontare i risultati provenienti da una singola questura con il dato nazionale. Tra l'altro la stessa polizia di Stato, in un libro commissionato dall'ex capo della polizia Parisi ad un giornalista⁷, ha fornito dati ufficiali proprio sull'origine regionale dei suoi attuali componenti. Ricordo anche che esiste il bel lavoro di Piero Del Negro sull'esercito, un'opera che rappresenta una pietra miliare con cui confrontarsi nell'ambito di tale tema⁸.

Mi spiace dissentire almeno in parte da Andrea Romano, ma credo che occorra una grande prudenza nel prestar fede ad una certa rappresentazione storiografica del periodo unitario e postunitario che ha seminato troppi dubbi, confusioni, quand'anche non falsificazioni. Il problema consiste molto più semplicemente nel capire il contesto sociale meri-

⁶ A. Giraffi, *Le rivoluzioni di Napoli, con pienissimo ragguaglio d'ogni successo, e trattati segreti, e palesi*, Venezia 1647.

⁷ A. Paloscia, R. Sgalla, *Viaggio nella Polizia di Stato*, Laurus Rebuffo, Roma 2000. Prefazione di P. Mieli.

⁸ P. Del Negro, *Esercito, Stato, società. Saggi di storia militare*, Cappelli, Bologna 1979.

dionale. Qui si produce un'emigrazione che non corrisponde solo a una realtà senza speranze di lavoro, in cui l'alternativa poteva essere o la manovalanza mafiosa o il mestiere di soldato o di poliziotto, ma anche di una fuga rispetto al dominio locale ancor più se maturava l'aspirazione all'emancipazione. Le persone che potevano diventare mafiosi o poliziotti erano spesso simili, connotate dalla stessa origine socio-economica. Quando c'è stata, la differenza ha riguardato la motivazione della scelta, cioè il fatto che alcuni effettivamente avevano una sorta di vocazione all'emancipazione che si sposava col credo nello Stato di diritto, conducendo quindi all'incorporazione nella polizia come un'immigrazione nel senso dell'assimilazione in questo.

Quanto alle polizie private, non dimentichiamo un fenomeno fondamentale dal punto di vista sociologico: le polizie private nelle fabbriche. Un fatto che ci riconduce immediatamente al tema dell'accezione del lemma *polizia*. Come dobbiamo intendere il termine polizia? In senso molto lato, come tutto ciò che contribuisce alla polizia della società, considerando tutti gli attori sociali che partecipano alla costruzione dell'ordine sociale (polizia di Stato, municipale e privata)? Cioè, come tutto ciò che in qualche modo articola il controllo sociale dall'alto col controllo sociale dal basso? In tal caso il problema diventa allora quello di distinguere. Un contributo stimolante in questo senso mi è parsa la relazione di Sandra Contini⁹, che dimostra come la polizia abbia svolto un ruolo di grande importanza in quella che possiamo chiamare costruzione sociale del nemico pubblico o degli stereotipi concernenti il cittadino «incluso» o «escluso» e indesiderabile, per dirla con Foucault. La polizia secondo Foucault, infatti, non è altro che quel gesto attraverso il quale una società include o esclude, stabilendo nel contempo anche la linea di confine tra la normalità e la follia. Sempre in quest'ottica, per esempio, centrale risulta l'operazione di costruzione del giovane meridionale e dell'emigrante come soggetti sociali anomici o indesiderabili. Si torna al discorso di considerare l'accezione di polizia in senso più lato, considerando le polizie private in senso piuttosto ampio. Sono da considerare come tali non solo campieri, *vigilantes*, ecc., ma anche, ad esempio, i capireparto, i capocantieri, i caporali reclutatori di mano d'opera. Selezionare, reclutare, inquadrare, dirigere: si tratta in definitiva di compiti di disciplinamento sociale che accomunano queste figure a quella del poliziotto. Detto ciò, resta infine la questione di distinguere tra periodi e contesti. È ovvio che, se i dati concernenti qualche Stato preunitario ci dicono che gli effettivi di polizia erano pochissimi, ci troviamo di fronte ad una polizia politica, ad esempio, e non si tratta invece di una polizia concepita sul modello francese, pervasiva, che partecipa attivamente all'opera di

⁹ Si ricorda che purtroppo questa relazione non compare negli atti.

disciplinamento sociale. Le cose invece cambiano in contesti come quelli descritti da Sandra Contini. Mi pare dunque che la distinzione tra periodi e contesti diversi sia un'operazione indispensabile.

Per concludere, vorrei trattare del rapporto tra polizia e quelle che oggi definiamo autorità giudiziarie. Ho recentemente fatto alcune indagini di carattere sociologico su trattamento e gestione dei procedimenti giudiziari a carico di tossicodipendenti italiani ed in particolare stranieri per diversi tipi di reato. Da esse emerge come il rapporto d'interazione tra polizia e autorità giudiziarie sia estremamente variabile a seconda dei casi. Per certi versi, tuttavia, è la polizia che condiziona quasi totalmente l'attività giudiziaria: gli atti su cui lavora il magistrato sono infatti quelli forniti dalla polizia. Raramente la magistratura mette in dubbio testimonianze ed indagini prodotte in precedenza dalla polizia giudiziaria. Non credo che in passato accadesse diversamente. Accade però che anche l'autorità giudiziaria condizioni l'attività di polizia: se infatti il magistrato, come succede oggi per tutta una serie di reati, non emette condanna, non porta a compimento il procedimento, nessun membro di polizia investirà energie nella persecuzione di quel tipo di reati perché il farlo rappresenterebbe un grave danno per la sua stessa carriera personale, per la sua credibilità all'interno dello stesso apparato di polizia. Non a caso si utilizza lo stratagemma di trasformare alcuni reati minori in reati più gravi, rinviando all'enorme discrezionalità di cui gode la polizia, che precede nell'iter quella del magistrato. La polizia può così trasformare un tentativo di furto in tentativo di rapina, per esempio, con grande facilità. I giochi che governano dunque il rapporto tra polizia e magistratura mutano a seconda delle situazioni e dei contesti, degli *input* e dei condizionamenti che provengono da altri attori esterni, come i politici, gli attori forti o l'opinione pubblica.

GIORGIA ALESSI

Cercherò di rispondere, benché forse un po' confusamente, almeno in parte alla richiesta fatta da Livio Antonielli. Per ciò fare vorrei collegare i vari suggerimenti proposti in questa mattinata di discussione con alcune parole-chiave emerse: *servente*, *rappresentazione*, *cattiva stampa* e *legge*. Vorrei tuttavia prima di tutto porre una domanda. L'esito totalitario delle polizie rappresenta sicuramente un sentiero d'indagine percorribile, e tuttavia, in modo un po' provocatorio, io mi sentirei più stimolata a percorrere un sentiero completamente opposto: quello di mettere in relazione uno studio sulla polizia, una visione della polizia a vicende di civilizzazione. Mi piacerebbe cioè indagare se qualche volta, nel corso della storia europea, sia accaduto che la polizia abbia riscoperto la sua

antica vocazione settecentesca a *policer*, a civilizzare, a regolamentare il territorio, a disciplinare. Sono infatti convinta che la vulgata foucaultiana «di sinistra», sulla quale a noi tutti è prima o poi capitato di soffermarci con interesse e passione, conduca tuttavia ad una grande banalizzazione della questione, poiché in realtà il segnare un confine, il disciplinare è ed è stato il principale fattore in grado di tener insieme il legame sociale. L'esito più scontato di una simile indagine ovviamente è che il confine venga quasi sempre determinato da chi si trova già all'interno del territorio, da chi è «incluso». Ciononostante, mi entusiasmerebbe assai più indagare l'aspetto positivo di civilizzazione che il disciplinamento pur sempre comporta.

Ma veniamo alle parole-chiave e alle loro implicazioni. La polizia è apparato *servente* non solo rispetto a quanto affermato da Mario Sbriccoli, ma anche nel senso che essa supporta molto spesso un'azione complessiva di governo, economica e sociale, come ad esempio le politiche del lavoro. Un'azione complessiva la cui fattiva responsabilità viene in effetti «scaricata» sull'ultimo segmento del sistema di potere, la fase repressiva, che coincide necessariamente – e *necessità* è forse un'altra parola-chiave emersa oggi – sul piano istituzionale con l'apparato e l'attività di polizia. Da questo punto di vista assai significativi sono il Quarantotto napoletano e l'operato di Francesco Saverio Del Carretto. Del Carretto non solo aggrega la polizia militare di gendarmeria all'ordinaria polizia urbana, ma esemplifica colla sua vicenda anche altri momenti di passaggio cruciali. Prima di tutto lo «scaricare» sull'ultimo segmento del sistema, dato che, dopo esser diventato la figura simbolica del Quarantotto, verrà messo da parte e sostituito da Poerio. Prima e dopo la rivoluzione si costruirà inoltre su di lui la «legenda nera». Io non ho dati in merito alle effettive efferatezze compiute, ma non è questo il punto. Del Carretto venne addirittura accusato di aver diffuso il colera e Settembrini ebbe un ruolo importante nella costruzione di tale leggenda. La sua caduta in disgrazia anche dopo la rivoluzione e l'allontanamento di Poerio testimoniano soprattutto di come il governo borbonico abbia potuto avvalersi della sua figura prima per promuovere l'accentramento delle forze di polizia, e poi per «scaricare» su di essa, sull'ultimo segmento, sul momento repressivo le proprie complessive responsabilità.

Veniamo alle parole-chiave *cattiva stampa e rappresentazione*, sempre tenendo presente la vicenda di Del Carretto. Un altro sentiero proficuamente percorribile, oltre a quello delle vicende di civilizzazione, nell'analisi della storia risorgimentale ed in particolare per gli anni 1848-60, è quello di seguire da vicino la nascita delle numerose «leggende nere» sulla polizia, delle rappresentazioni negative dell'operato della polizia costruite soprattutto dai movimenti risorgimentali antigovernativi ma

anche dagli apparati di governo. Infine consideriamo la *legge* e il singolare rapporto che la polizia intesse con questa, un tema su cui Foucault ci ha fornito una grande lezione – Foucault, e non le sue divulgazioni. La legge è fondamentalmente comando, prescrizione, chiarezza, sinteticità, fissazione, mentre la polizia si muove tendenzialmente su orizzonti che devono conservarsi flessibili e non dichiarati. A Napoli ad esempio la codificazione di polizia non venne mai attivata, nonostante Del Carretto avesse proposto due codici, uno per la gendarmeria, mai pubblicato, e uno di polizia, che si attendeva peraltro sin dal lontano 1798. Nella discussione che si tenne in merito presso la Consulta di Stato furono i giuristi ad opporsi; sebbene le loro ragioni fossero in parte buone, come nel caso della flagranza di reato, essi non furono in grado di proporre alcuna alternativa, col risultato di impedire la pubblicazione del codice.

Un ultimo aspetto che vorrei trattare non concerne le prospettive di ricerca ma è ugualmente assai interessante. Concerne il tema della laicizzazione a cui hanno accennato ieri Anna Maria Rao e Sandra Contini a proposito della fine del Settecento, e su cui esiste una nutrita letteratura. Alla fine del Settecento assistiamo al restringersi della giurisdizione ecclesiastica in tema di stupro, di promesse di matrimonio, di seduzione, e così via. Tuttavia, e sulla base delle mie ricerche in ambito napoletano, ritengo che la vicenda sia assai più complessa di quello che appare e che coinvolga anche la questione dell'internamento. È vero infatti che, a livello di giurisdizione astratta, alcune materie vengono sottratte alla legislazione ecclesiastica. Sul piano delle vicende concrete, tuttavia, per esempio nel caso dei matrimoni contrastati, la Chiesa resta una grande protagonista, quanto meno nella scelta del convento in cui internare la sedotta «diseguale»: la scelta del convento, che deve godere dell'approvazione dell'autorità ecclesiastica, viene fatta in base a chi lo regge, ai suoi legami di parentela e a quanto questa rete di relazioni sia controllabile. Il ruolo della Chiesa è da un lato garantista: interniamo nel tal convento la sedotta affinché non venga uccisa dalla nobile famiglia del seduttore. D'altro lato, nel mentre che si favorisce l'internamento, a livello giurisdizionale a Roma si promuovono cause di nullità a favore delle famiglie nobili nei casi di matrimoni clandestini contratti col mezzo della formula volontaria pretridentina. L'opposizione Stato-Chiesa, l'opera di laicizzazione sicuramente furono una realtà, ma dovettero fare i conti con un disciplinamento più complessivo degli spazi di entrambi, così che, più che un'opposizione, Chiesa e Stato si trovarono a vivere un condominio, almeno sino all'inizio dell'Ottocento.

Vorrei anch'io corrispondere ai *desiderata* del nostro ospite, mettendo in luce quattro punti che mi hanno suscitato una serie di domande. Il primo riguarda l'origine della polizia: come mai in alcune circostanze nasce un apparato di polizia e in altre no? Mi ha colpito molto ieri l'intervento di Michele Di Sivo, che ci ha parlato di un progetto di riforma che si muoveva in direzione di una polizia di tipo moderno in uno Stato, come quello ecclesiastico, e in un periodo, il Seicento, che solitamente non vengono mai troppo considerati quando si parla di riforme. La metà del Seicento è invece un momento, benché apparentemente lontano, significativo, perché in Francia le riforme vengono realizzate ed esse rappresentano inoltre un punto di riferimento per la storiografia. Di Sivo ha utilizzato una documentazione nota a tutti gli studiosi che si occupano della Roma seicentesca, ma contestualizzandola in una maniera completamente nuova, cioè mettendola in relazione con le proposte di riforma del cardinal De Luca, che andavano a toccare una delle questioni più scottanti, discussa poi lungo tutto il corso del secolo XVIII: la riforma dei tribunali dello Stato. In precedenza tale documentazione è stata letta dagli studiosi come una delle tante denunce delle scorrettezze degli sbirri. In questo caso è stata invece messa in relazione con il problema della riforma degli abusi della polizia e con le riforme del cardinal De Luca, gettando così luce su una questione essenziale: quali sono i poteri di volta in volta interessati all'istituzione di questo nuovo strumento? Quali i poteri contrari e perché? Quali sono le forze sociali favorevoli ad una polizia moderna? Potremmo rispondere che in quel momento nello Stato ecclesiastico non vi era una base sociale favorevole ad uno Stato di tipo assoluto. Vi erano poteri forti all'interno dello Stato, che vedremo poi in azione nel corso del Settecento in funzione di contrasto, ma la situazione che emerge era nel suo complesso assai sfaccettata. Se alcune riforme, come questa, falliscono, altre in seguito saranno un successo, come ricordava ieri Michele Di Sivo, ad esempio l'istituzione del carcere di S. Michele nel 1704, il primo carcere correzionale europeo «per minori» strutturato in forma cellulare. Interessante è rilevare come il progetto di riforma della polizia verrà poi realizzato tal quale, centocinquanta anni più tardi, nella situazione tuttavia di estrema emergenza determinata dalla Rivoluzione francese. Per tornare dunque alle origini della polizia – l'istituzione che, come è stato giustamente rilevato, caratterizza lo Stato moderno in maniera peculiare – occorrerebbe andare a vedere quali fossero di volta in volta le forze ad essa favorevoli e quelle contrarie. In questo senso assume un valore particolare la riflessione sulle polizie private di cui si trattava poc'anzi. Siamo purtroppo – e dico purtroppo, senza infingimenti – di fronte ad un progetto di *devolution* che mira all'istituzio-

ne di polizie regionali, in cui ritrovo qualche eco delle storture del passato, come le polizie civiche o la *posse* statunitense. Un confronto tra le motivazioni dei promotori di allora e quelle degli attuali, assai diverse, potrebbe a mio parere rappresentare un importante contributo al dibattito politico.

Passo adesso al secondo punto di cui volevo trattare. La polizia è uno degli strumenti fondamentali dello Stato moderno. Come strumento di controllo del territorio essa rappresenta il mezzo attraverso cui, nell'ambito dell'esercizio della giustizia penale, si è passati da una situazione di debolezza, e conseguente ferocia, ad una di forza e di saldo controllo, in grado di consentire anche atteggiamenti di magnanimità. Un aspetto in apparenza curioso è il fatto che la polizia nel momento della sua origine, della sua istituzione, abbia posseduto un notevole potere che è stato in seguito poco alla volta ridimensionato, dalla pressione di forze sociali e politiche interessate ad un certo sviluppo della polizia. Mi riferisco a quanto ci raccontato ieri Sandra Contini sulla discrezionalità che permeò la decisione di adottare la correzione, uno strumento di bassa giustizia, se vogliamo, il cui impatto sociale fu però enorme. La cultura liberale, la cultura di sinistra hanno definito negativamente lo Stato di polizia, né oggi si accetterebbe di dotare la polizia di poteri grandi come quelli di cui fu investita nella Toscana leopoldina. Sembra dunque che, perlomeno in alcune circostanze e contesti, la polizia abbia progressivamente perso alcuni dei suoi poteri in favore di un maggiore garantismo, mentre in altre situazioni, di crisi sociale, come il Cile di Pinochet o i totalitarismi europei tra le due guerre mondiali, si riaprono i suoi spazi di intervento, aumentandone la discrezionalità, il potere e l'arbitrio. In parallelo alla dialettica tra potere giudiziario e di polizia, a cui accennava Mario Sbriccoli, quella fra discrezionalità e garantismo mi sembra dunque un'altra importante traccia da seguire nell'ambito degli studi di polizia.

En passant, vorrei tra l'altro tornare sulla questione affrontata da Sandra Contini, che è per me di grande interesse. L'istituto della correzione – che allora esisteva in tutta Europa e che ho scoperto essere esistita in Italia sino al 1954 – a Roma in quel periodo non era prerogativa della polizia, né lo sarebbe diventata nell'Ottocento, ma del giudice. Stati confinanti in uno stesso momento storico presentano dunque differenze non irrilevanti.

Il terzo punto che vorrei affrontare mi è stato suggerito dalla relazione di Steven Hughes di ieri e riguarda il problema dell'epurazione delle forze di polizia quando avviene un cambio di regime. Il grado di epurazione non è sempre lo stesso, a volte si lascia al suo posto addirittura la gran parte del personale. Lo studio in questo senso non solo della polizia, ma delle istituzioni nel suo complesso, mi pare di grande interesse e potrebbe rappresentare un ulteriore filone di ricerca.

Infine, ultimo punto che mi sta a cuore, che è stato qui dibattuto e che potrebbe anche diventare una proposta per uno dei prossimi incontri: le immagini della polizia a livello sociale. In che modo in alcuni momenti e in certe società viene percepita, presentata e rappresentata la polizia? Il cinema – si è citato prima *Minority report* – offre in tal senso, insieme ai romanzi gialli, stimoli interessanti. Nei film come *L'ispettore Callaghan*, ad esempio, in cui l'eroe è il poliziotto che si spinge ben oltre i limiti prefissati per la sua attività, siamo di fronte al problema dei limiti istituzionali che la società tuttavia non riconosce come efficaci nel colpire un certo tipo di devianza. Potrebbe quindi essere utile approfondire come nei vari contesti la società percepisca – o come alcuni poteri vogliano far percepire – la polizia e come da ciò possano derivare delle riforme nell'ordinamento stesso di polizia.

STEVEN HUGHES

Prima di tutto vorrei intervenire sul tema dei funzionari di polizia. Quando Livio Antonielli mi invitò a questo convegno, mi disse che avremmo parlato non solo della polizia come struttura ma anche di metodologia inerente agli studi di polizia. Ieri abbiamo appunto avuto modo di assistere a una bella lezione di metodo con il confronto tra i miei risultati statistici e quelli ottenuti da Dunnage. Di fronte alle differenze emerse mi sono subito arreso, non essendo completamente persuaso dei miei dati, come si può constatare anche dal titolo delle mie tabelle, che si riferisce a «studi preliminari» e che sarebbe meglio definire *molto* preliminari. Solitamente gli storici sociali indicano in almeno tre anni continuativi il lasso di tempo minimo e necessario nell'ambito del quale occorre fare la raccolta dei dati, per poi operare il confronto con i dati riferiti ai tre anni successivi, e così via. Riguardo al luogo comune storiografico – che peraltro non sembra affatto essere tale – concernente l'origine geografica degli agenti di polizia, ritengo sia necessario operare un'analisi analoga nei confronti dei funzionari di pubblica sicurezza, per accertare se sia vero ch'essi fossero in prevalenza di origine meridionale. Concordo in proposito con quanto affermato da Marco Meriggi, sulla necessità di valutare le differenze esistenti in rapporto alla posizione gerarchica dei singoli appartenenti al corpo.

Riguardo invece all'immagine della polizia, ritengo anch'io come tutti i presenti che sia un fattore di grande importanza. Tradizionalmente in Italia, soprattutto nel Settecento ma anche nell'Ottocento, la cosiddetta pratica della «manforte», consistente nell'adottare misure come le catene ai piedi dei prigionieri, era assai malvista dalla pubblica opinione. Ad esempio, in un testo di istruzioni redatte da un bargello si afferma come

quest'ultimo non debba mai toccare le catene o legare i prigionieri, perché si tratta di un compito da sbirri¹⁰. Non dimentichiamo che gli sbirri erano anche esecutori di giustizia, e praticavano essi stessi le torture col cavalletto, la corda, finendo dunque per essere assimilati alla figura del boia. Si tratta nel complesso di una tradizione molto forte, in Italia. Occorre dunque domandarsi perché quest'immagine negativa della manforte, che si riflette sugli agenti e le guardie di polizia ottocentesche, non si rifletta invece sui carabinieri. A me sembra che la differenza consista in questo: mentre gli sbirri adottano la manforte per denaro, i carabinieri, figli prediletti del sovrano, frutto della disciplina militare, lo fanno invece per dovere. Non voglio dire che questa fosse la realtà dei fatti, ma che questa fosse l'immagine che l'opinione pubblica aveva: i carabinieri venivano percepiti come un corpo assai più disciplinato, sottoposto a regole più ferree e ad un maggior controllo, in cui avevano luogo meno abusi che nella polizia. Alla base di tale immagine vi era la percezione, assai radicata in Italia, di una polizia che prendeva soldi per infliggere del male. Credo che persino la carenza di studi sulla polizia in Italia dipenda dal tradizionale prevalere di quest'immagine negativa. La sua persistenza è stata favorita inoltre dall'esperienza fascista, nell'ambito della quale si è assistito al definitivo fallimento di un'idea liberale di polizia: polizia di stampo liberale che, peraltro, non ha avuto mai modo di affermarsi nemmeno in precedenza, in Italia. Di qui, dall'assenza di un'esperienza genuinamente liberale nel campo della polizia, nasce il disinteresse degli storici, quasi che non valesse la pena ricostruire le vicende di una polizia che non ha saputo evolvere in quella direzione. Tale disinteresse è stato inoltre favorito dalla radicata tradizione storiografica, tutta italiana, della continuità dei fenomeni storici: perché studiare la polizia, se essa è rimasta sempre la stessa?

Quanto alla polizia privata, mi ha colpito soprattutto come nel caso di Bologna fosse stata imposta una gran quantità di regole, che i proprietari tuttavia rispettavano scrupolosamente. Essi volevano infatti fortemente un sistema di polizia misto, legale e personale, pubblico e privato al tempo stesso. Mi chiedo dunque, anzi vi chiedo se, nel caso dei campieri della Sicilia, si applicassero regole altrettanto rigide, se anche i proprietari siciliani dovessero chiedere formalmente il permesso del prefetto ed approntare tutte le carte necessarie per assumere campieri al loro servizio.

Per quanto concerne le ricerche prosopografiche sul tema dei funzionari di polizia, il materiale documentario esiste, come ho potuto constatare io stesso anni fa, nel 1973, all'Archivio Centrale dello Stato: si

¹⁰ N. Manzotti, *Il bargello istruito da Nicola Manzotti*, Federico Sartori, Loreto 1771, pp. 127-128.

trattava di un «fritto misto» di fascicoli senza nessun ordine, che forse oggi è stato tuttavia riorganizzato. Sarebbe auspicabile varare un progetto su vasta scala di analisi prosopografica a tutti i livelli gerarchici, dato che il materiale su cui lavorare esiste.

Quanto al tema della sovversione, come ho potuto io stesso constatare, esso diventa di grande interesse a partire dal 1800 in avanti. All'inizio del secolo, tuttavia, si faceva spesso confusione tra delitti comuni e delitti politici ed in proposito ho scritto un articolo sul tema della «grande paura» del delitto in Italia prima del 1848¹¹. Era infatti assai diffusa tra i conservatori l'idea che politici sovversivi come Mazzini potessero utilizzare i criminali come un esercito di rivoluzionari. D'altro canto, la polizia papalina avallava tale paura, prospettando il pericolo che i rivoluzionari liberassero i prigionieri per farne un esercito. Dopo la Rivoluzione francese il disordine acquista infatti un significato politico che prima non aveva. Ci si focalizza di conseguenza sulle carceri come centri di devianza non solo sociale ma anche politica.

Infine avrei una domanda per Michele Di Sivo. La mia impressione, formata sulla base delle descrizioni e delle poche rappresentazioni iconografiche tramandateci, è che gli sbirri non fossero ben vestiti né che avessero l'apparenza di guadagnare molto. Nel mio articolo del 1987¹² ho anche rilevato che ricevevano in effetti un salario bassissimo, paragonabile al costo di mantenimento di un cavallo. Malvestiti, privi di una divisa, dotati di una gran quantità di armi d'ogni tipo, avevano tutto l'aspetto di un esercito privato. Credo senz'altro che gli «incerti» rappresentassero un notevole stimolo agli abusi, e tutta la vicenda mi sembra assai plausibile. Tuttavia tali risultati non si accordano coll'aspetto misero degli sbirri di cui abbiamo testimonianza, e volevo un chiarimento in questo senso.

MICHELE DI SIVO

Rispondo subito a Steven Hughes sulla questione delle apparenze. È vero. L'immagine del birro che emerge anche dalla documentazione giudiziaria è esattamente quella appena descritta. Come dicevo ieri, ricostruire gli aspetti di parziale illegalità relativi all'abuso, all'«incerto» è assai difficile sul piano documentario ma, attraverso le testimonianze nei processi, attraverso le stesse relazioni dei birri – che sono conservate negli archivi dei tribunali – è possibile ricostruire un'immagine quasi fisica

¹¹ S.C. Hughes, *Fear and Loathing in Bologna and Rome: the Papal Police in Perspective*, in «Journal of Social History», 1987, n. 21, pp. 97-116.

¹² *Idem*.

del birro, che corrisponde all'iconografia nota. Nel Seicento, tuttavia, non esisteva un legame diretto tra l'aspetto, i vestiti di una persona e la sua ricchezza materiale. Ho appena partecipato alla pubblicazione di un volume sulla famiglia Cenci¹³, per intenderci quella coinvolta nel parricidio di Beatrice Cenci. In esso appare la documentazione prodotta dai notai che frequentavano la casa di Francesco Cenci, da cui emerge come quest'ultimo vestiva ed in quali ambienti abitasse. Francesco Cenci era uno degli uomini più ricchi di Roma, il suo patrimonio era valutato in ben 400.000 scudi, e tuttavia vestiva di stracci, di cenci appunto. Viceversa, chi all'epoca si vestiva con grande pompa poteva non essere affatto particolarmente ricco. Il vestiario corrispondeva infatti all'immagine che si voleva dare di sé, rappresentava uno strumento per raggiungere determinati obiettivi come l'accreditarsi presso determinati ambienti. I birri non avevano esigenze del genere. Anzi, forse avevano tutto l'interesse di accreditare un'immagine brutale di sé. Non possiamo dunque trasferire categorie contemporanee, proprie della società dei consumi, in un'epoca connotata da una mentalità completamente diversa. A mio parere per il Seicento non esiste alcuna contraddizione tra il vestirsi di stracci – la paga del birro era infatti miserrima, quindi l'aspetto esteriore corrispondeva al salario ufficiale – e la ricchezza procurata dagli abusi. La memoria di Giuseppe Retti di cui tratto nella mia relazione è in questo senso esemplare, perché egli stesso afferma che sono straccioni, ma decide poi, per approfondire la vicenda, di andare a vedere come vivevano, in quali case, circondati da quali oggetti. Possiamo inoltre integrare tali notizie con quelle provenienti da archivi successivi di enti che ebbero l'interesse di far emergere tali situazioni abusive: è il caso della Camera apostolica che nel Settecento, per far luce su tali traffici, decise di istituire il ruolo dei birri. La documentazione settecentesca così prodotta illumina anche le vicende del secolo precedente, con memorie e relazioni inerenti il Seicento. La documentazione è infatti sempre il prodotto di specifici obiettivi: chi non voleva mostrare una certa realtà, non produceva documentazione su di essa. La memoria di Retti, del Seicento, trova conferma in questa documentazione successiva, dando vita ad una ricostruzione storica a mio parere verosimile, che trova ulteriore conforto nelle denunce dirette delle vittime ai tribunali. È emersa così una realtà altrimenti oscura, occulta, ma di grande interesse, perché spiega altri fenomeni prima incomprensibili. Il giro di interessi tra birri e bargelli era infatti di grande entità. Quando nel 1801 la Camera apostolica quantificherà quella che essa stessa definirà «truffa» dei bargelli e dei birri, la valuterà come un affare di ben 200.000 scudi all'anno, per quanto concerne la sola città di Roma e non tutto lo Stato pontificio. Si tratta di una ci-

¹³ M. Di Sivo (a cura di), *I Cenci. Nobiltà di sangue*, Colombo, Roma 2002.

fra veramente incredibile, e la critica delle fonti che compete allo storico ci impone di capire perché in quel momento la Camera apostolica avesse interesse a denunciare una cifra tanto consistente. L'entità della somma è tuttavia tale da farci pensare che le transazioni di denaro in tale ambito fossero, anche in precedenza, tanto rilevanti da diventare concretamente uno strumento di potere. Il rapporto di forza che l'entità di tali somme esprime consente di individuare una delle cause, quindi, che furono alla base delle notevoli difficoltà che incontrò la riforma dell'amministrazione della giustizia. Certamente non si trattò della sola, ma si tratta di un elemento necessario e importante per capire perché si opposero tante difficoltà a interventi di riforma, come la diminuzione del numero delle magistrature e dei birri. La molteplicità di magistrature favoriva infatti grandemente queste pratiche. I birri conducevano gli arrestati ai tribunali e, d'accordo coi bargelli, li spostavano poi nel tribunale per essi più conveniente, dietro l'esborso di denaro.

MICHAEL BROERS

Vorrei tornare anch'io su quanto ha detto Hughes, e soprattutto su quanto detto da Annamaria Rao, che mi ha molto colpito. Occorre senz'altro approfondire la ricerca su alcuni temi. Occorre senz'altro inserire la storia della polizia nella storia delle mentalità, della cultura politica. Vorrei cominciare proprio dall'immagine dello sbirro, dalla frattura che esiste tra l'immagine della polizia di antico regime e quella moderna. Sono uno studioso dell'età napoleonica in Italia e prenderò ad esempio il caso toscano. Qui, al momento dell'annessione all'impero francese, si produsse una gran quantità di petizioni da parte delle piccole comunità sparse sul territorio, come può testimoniare la documentazione conservata presso l'Archivio di Stato di Firenze, che chiedevano ai francesi di essere liberate dal flagello rappresentato dalle famiglie di sbirri, che imploravano l'arrivo della gendarmeria o, ancor meglio, dell'armata francese. La ripugnanza verso gli sbirri era profonda, ovunque. Al contrario, a livello della magistratura – e trovo che Mario Da Passano abbia ragione quando sottolinea la necessità di confrontare e unificare i risultati di tali ricerche –, emerge molto chiaramente come per i togati, in Toscana o a Parma, ad esempio, il codice napoleonico rappresentasse non un passo verso i lumi, ma un sistema giudiziario brutale e crudele, sia rispetto alle materie criminali che a quelle civili. Siamo di fronte a una frattura, dunque, nella rappresentazione dei birri, una frattura che divide centro e periferia, *élites* e popolo. Una frattura che occorre inserire nel panorama più vasto della storia sociale e della cultura politica del tempo, per poter comprendere, in prospettiva, le ragioni della peculiare percezione che si

avrà in seguito, nell'Italia postunitaria, nei confronti delle diverse forze di polizia (e come sempre Steven Hughes ha ragione in proposito): il birro, il poliziotto visto come mercenario, in contrapposizione alla figura del carabiniere, che compie invece il suo dovere in nome dello Stato. Questa contrapposizione è già operante alla fine dell'antico regime, dovunque, in Italia. Ma a livello della magistratura il problema era forse un po' più complesso e profondo, e vorrei in proposito rifarmi all'intervento di Michele Di Sivo. Sono d'accordo sull'importanza di studiare il nostro argomento nell'ambito della cosiddetta *longue durée*. Fra il crollo dell'impero napoleonico e l'Unità, gli Stati italiani e le loro rispettive società presentavano a mio parere maggiori differenze che durante tutto il corso dell'antico regime precedente, a causa della diversa influenza esercitata da parte del sistema statale napoleonico. In Piemonte, dopo tredici anni di occupazione tutto sommato pacifica, la gendarmeria e persino i codici saranno novità accettate abbastanza facilmente. In Toscana, nonché a Parma, maggiori saranno i problemi di fronte al codice, soprattutto in tema di legislazione criminale. La Liguria rappresenterà invece un caso intermedio tra i due, a causa del sistema profondamente diverso ivi operante, descritto da Osvaldo Raggio. La storia di Genova sotto l'occupazione piemontese dimostra infatti chiaramente come da parte dei piemontesi il sistema giudiziario ligure venisse percepito come straniero. Vi è infine il caso della Sicilia, mai toccata da alcuna di queste novità. L'Italia, al momento dell'Unità, era dunque una realtà assai più diversificata, al suo interno, che durante l'antico regime. Allora infatti le varie *élites* degli Stati condividevano una cultura giuridica sostanzialmente unitaria, nonostante le differenze locali: un'unità culturale che invece, dopo l'epopea napoleonica, risulterà esser quasi scomparsa. Ha dunque ragione Anna Maria Rao nel dire che abbiamo di fronte un compito storiografico più vasto, più importante proprio dal punto di vista della ricostruzione culturale, della storia delle mentalità, ed è proprio in tale ambito che si può forse delineare una continuità sinora rimasta in ombra e che occorre senz'altro approfondire.

ESTEBAN CONDE

Vorrei intervenire su questo tema della continuità/discontinuità, prendendo spunto dalle immagini e dal linguaggio che sono emersi nel corso di questo dibattito. Sono inoltre costretto a tornare sul caso spagnolo, l'unico che conosco approfonditamente, nell'ambito del quale ho parlato di polizia come attività, non come corpo. Se parliamo di continuità/discontinuità, dal mio punto di vista la frattura, la prima grande discontinuità risale al Settecento, quando la polizia si definisce come atti-

vità specifica ma non come corpo unitario. Riguardo all'immagine del virus e al termine di contagio, assai diffusi nell'illuminismo settecentesco, noto che in questo periodo emerge anche la terminologia inerente all'inoculazione del vaccino, che rappresenta forse la vera novità, dato che l'immagine del contagio, della chiusura delle frontiere, dell'individuazione e della soppressione del nemico è assai più antica e risalente. Il Settecento introduce il termine di *vaccino* nel linguaggio politico, mediato dal linguaggio medico, che fornisce anche altre immagini, come nel caso delle strade e della popolazione, rappresentati come vene e sangue dello Stato. Vorrei inoltre riprendere l'esempio proposto da Giorgia Alessi, della *nation policée* di Delamare. Si tratta di un aggettivo tratto da un verbo (*policer*) che definisce un'attività, ed è sintomatico che in Spagna sia l'aggettivo che il verbo non siano mai stati tradotti e utilizzati, mentre si utilizzava in sua vece il termine *civilizado*, la definizione di *nación civilizada*. Non appena la definizione appare, immediatamente dopo si darà alle stampe un discorso, in cui si afferma che la vera e unica fonte di civilizzazione è la religione. Cosa intendo dire con questo? Semplicemente che guardando alla Spagna non riesco a delineare alcuna vicenda *hermosa* di civilizzazione. Vedo invece un illuminismo caratterizzato soprattutto da ombre, gli incubi del famoso disegno di Goya, ed è in queste ombre che risiede la continuità coll'Ottocento. In Spagna vi era infatti un'amministrazione e un'amministrazione di giustizia ad essa collegata, siamo cioè in presenza di un diritto amministrativo non codificato, di una giurisdizione amministrativa al margine delle costituzioni. Sono dunque gli incubi della ragione a imporsi alla mia attenzione, molto più di un'immagine positiva di civilizzazione illuminata che, in Spagna, resta utopia, o meglio, dove l'utopia si popola di sbirri, sbirri che godono ovviamente di una cattiva stampa. In Spagna abbiamo dunque la frattura dell'epoca classica foucaultiana e poi questo tipo di continuità. In seguito, la polizia, intesa come attività di dimensioni vastissime, verrà frammentata e i suoi vari compiti assunti da vari corpi, anche privati. Il compito di civilizzazione sarà assunto dalla religione, e religiose saranno anche tutte le nuove istituzioni finalizzate alla correzione, al disciplinamento che prolifereranno nel corso dell'Ottocento. Non si tratta più delle stesse istituzioni nate nel Cinque-Seicento, ma di corpi di disciplinamento sociale, benché privati, benché ecclesiastici. Trovano la loro origine al di fuori del paradigma della legge e dello Stato, nella polizia illuminata di vasti compiti e dimensioni. Alcuni vecchi corpi verranno privatizzati, altri religiosizzati, altri saranno aboliti, altri non saranno contemplati nei codici, diventeranno fuori legge – quella legge astratta e generale che rappresenta un mito –, non saranno contemplati nelle costituzioni. La polizia diventa dunque ambito d'attività di altri corpi. Per la Spagna occorre dunque accantonare il paradigma rappresentato dallo Stato e dalla

legge astratta, altrimenti non si può che assistere ad una serie continua di fallimenti dell'utopia illuminista.

ALEXANDER GRAB

Vorrei tornare alla questione inerente polizia e disordine pubblico, riallacciandomi agli interventi di Simon, Broers e di altri. Mi occupo di età napoleonica, di come cioè la polizia aumentò numericamente, della realizzazione della *gendarmérie* e di altri rami di polizia. Penso che si debba trattare la questione dell'aumento della polizia durante l'epoca napoleonica e più tardi, lungo il corso della Restaurazione, all'interno di un contesto di allargamento, rafforzamento e accentramento complessivo dello Stato moderno. Non vi è dubbio che durante il periodo napoleonico si verifichi un salto qualitativo nel ruolo giocato dallo Stato nella vita quotidiana dei cittadini. Lo Stato si trova a includere, durante e dopo tale epoca, più e più rami d'attività e competenza che prima non gli appartenevano affatto. Tali trasformazioni hanno avuto una notevole influenza anche sul ruolo della polizia. Prendiamo ad esempio il caso della coscrizione. La coscrizione prima di Napoleone non era affatto applicata con la stessa regolarità con cui venne applicata in seguito: ma fu proprio in seguito, con l'età napoleonica, che avvennero le maggiori diserzioni, che i cittadini si sottrassero in misura massiccia alla coscrizione. Cosa intendo dire con ciò? Che l'estensione del disordine pubblico è aumentata, si è allargata quanto più lo Stato ha esteso la sua autorità. Lo stesso è accaduto nell'ambito della collettazione delle imposte, diventata vieppiù efficiente in età napoleonica, in parallelo all'aumento delle tasse pagate dai cittadini. Nel passaggio dall'antico regime allo Stato moderno, si verifica un salto di qualità nell'autorità statale, e ritengo che sia su tale tema che occorre riflettere, cioè della necessità da parte dello Stato di creare una polizia moderna che costringa il cittadino ad obbedire all'autorità statale. Per riepilogare, dunque, non vi è dubbio che durante l'età napoleonica lo Stato sia intervenuto in modo sempre più invasivo nella vita quotidiana del cittadino.

Un altro tema che vorrei toccare, a proposito delle prospettive di ricerca, concerne i rapporti fra la polizia e i vari ceti. Occorre a mio parere distinguere tra il rapporto che la polizia instaura con la borghesia e quello che instaura con la classe operaia. Ad esempio, in Francia venne imposto agli operai di dotarsi di un *livret*, obbligo che mi pare venne in seguito esteso anche al Regno d'Italia. Chi aveva il compito di fare controlli sulla base di questo *livret*? La polizia. Gli operai non potevano trovare lavoro senza esibire questo *livret*, senza subire il controllo della polizia. I rapporti con la borghesia si basavano invece sulla difesa della proprietà

privata e dell'ordine pubblico, nel suo stesso interesse. Un altro fronte di intervento da parte della polizia in età napoleonica di cui occorre tener conto è rappresentato dalla difesa del blocco continentale in funzione anti-inglese. Sono questi alcuni aspetti dell'attività di polizia che si delineano in età napoleonica ma che avranno sviluppo anche in seguito.

MARIO SBRICCOLI

Intervengo per la seconda volta onde non lasciar cadere suggestioni e indicazioni che ci sono venute da Franco Benigno. Nella parte finale del suo intervento nota che la polizia si forma a partire dalla sovversione. Trovo che questa indicazione, seppur riduttiva e suggestiva, colga tuttavolta la realtà. Se poi nella nozione di sovversione includiamo la tutela dell'«alto» ordine pubblico, dell'ordine pubblico «decisivo», certamente la polizia si forma a partire dalla sovversione. Lo stesso accade in ambito penale. Il diritto penale, che per comodità viene chiamato «pubblico» ma che è il penale *tout court*, si forma a partire dal paradigma del reato politico. Il penale nasce come tale alla fine del Duecento, perché vi è un'emergenza ereticale all'inizio del secolo che aveva già prodotto un modello repressivo e perché in seguito si presenterà il problema della repressione del dissenso politico attivo. Il penale emerge quindi come disciplina della repressione, perché è quello il terreno emergenziale che si propone in quel momento storico. Oggi – aggiungeva Benigno, con un'indicazione che non può non trovarci d'accordo – la minaccia viene da fuori, non più dall'interno dello Stato, eccezion fatta per quella dose di minaccia che sembra provenire dal livello locale e che tuttavia in buona parte va attribuita all'enfatizzazione mediatica. Lavorando e ragionando sull'enfatizzazione mediatica ed il suo ruolo, forse anche la percezione della minaccia della sicurezza a livello locale subirebbe un forte ridimensionamento. Dico questo avendo coscienza del fatto che i pericoli creduti tali sono altrettanto seri, densi di conseguenze dei problemi reali, e sono spesso anche più allarmanti. Ma si tratta di pericoli creduti tali e la cosa risulta evidente se ragioniamo sulla dinamica vera della criminalità di questo e di altri paesi. Il che vuol dire tener conto delle statistiche, dei conteggi finali e dei dati reali, che dicono cose assai diverse. Dunque il pericolo creduto tale è pur'esso un pericolo vero, sicuramente.

Ma, tralasciando per il momento di considerare l'elemento di minaccia che in questi termini continua a permanere all'interno dello Stato ad un livello inferiore, quello locale, la minaccia che proviene da fuori ci impone sicuramente, come diceva Benigno, domande nuove da porre al passato. Non vi è alcun dubbio in proposito, anche se trovo complicato e faticoso, allo stato attuale, far emergere dalla nebbia della minaccia

esterna domande per il passato. Mi nascono invece domande per il futuro. Che cosa nascerà da questa nuova emergenza? Se la logica continuerà ad essere – e temo che sarà così – quella per cui la polizia si forma solo attraverso la sovversione, mentre il penale si forma sul dissenso politico e sulla repressione del dissenso, la nuova realtà della minaccia proveniente dall'esterno che cosa porterà?

Sorge intanto spontanea una riflessione su quello che, nel mio intervento precedente, ho chiamato terzo livello di legalità, che pure è sempre esistito, soprattutto negli Stati autoritari e totalitari, il livello cioè della polizia politica: un livello a parte, diverso. La polizia politica infatti non è disciplinata. Mentre vengono prodotte leggi di pubblica sicurezza, codici di polizia redatti come testi unici riguardanti l'istituzione, le sue regole, il suo funzionamento, l'arruolamento, ovvero una normazione sulla polizia – che tuttavia lascia sempre ampio spazio d'azione alle prassi –, non si assiste mai alla produzione di una sia pur minima normazione sulla polizia politica. Né se ne produce una sui servizi segreti, servizi segreti che non riguardano solo gli Stati totalitari e autoritari, oggi come in passato, ma tutti gli Stati. Il principio che guida queste strutture è infatti quello della responsabilità politica. Tali strutture rispondono e riferiscono al responsabile politico, il presidente del consiglio, che si assume la responsabilità, politica appunto, delle loro azioni e dei risultati conseguiti. Nell'Italia repubblicana i due livelli di cui parlavo prima sono stati sostanzialmente unificati, nonostante ci sia voluto molto tempo. Per almeno venti, venticinque anni abbiamo continuato ad avere un duplice livello di legalità, che si è sciolto, risolto solo tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, anche se in seguito la produzione della legislazione eccezionale ha complicato di nuovo le cose. Il secondo livello, riassorbito nel primo, cioè nella totale legittimità e legalità dell'azione di polizia, ha continuato tuttavia ad essere necessario ed è quindi transitato, è stato trasposto a livello dei servizi segreti. E qui, a questo livello, non abbiamo né fonti, né paradigmi, né criteri e Dio solo sa quanta della politica nazionale, e non solo nazionale, è stata fatta, influenzata, decisa, in qualche misura o talora, dai servizi senza che noi si abbia la possibilità di sapere. È certo una delle grandi frustrazioni degli storici contemporanei, i quali fanno congetture, qualche volta percepiscono odori fortissimi e li collocano delle ipotesi plausibili; ma la storia vera, quella che ha mosso tante cose nel ventre del Paese, sarà assai difficile ricostruirla per intero. Quello che ho chiamato una volta «l'ospite impresentabile» che siede alla tavola dello Stato di diritto contempla anche questo. Ora, è evidente che una minaccia proveniente dall'esterno valorizza enormemente il livello dei servizi, che sfuggono anche alle politiche nazionali perché obbediscono a logiche internazionali di alleanze; e prefigurano un futuro che è difficile ipotizzare, ma che non è bene e dal quale – sebbene io sia ottimi-

sta e queste affermazioni non mi somigliano – non mi aspetto nasca nulla di bene.

ENRICO FRANCIA

Un tema, affrontato nella discussione di stamattina e che anche ieri diverse relazioni hanno più volte evocato, un tema che io stesso ho trattato, è quello delle rappresentazioni, delle immagini, dei discorsi sulla polizia. Rappresentazioni e immagini elaborate da chi vuole intervenire dall'interno dello Stato, sia esso il principe o l'apparato amministrativo «alto», da chi vuole riformare la polizia, oppure da parte di chi, come il movimento patriottico quarantottesco che ho studiato, vuole cambiarla invece radicalmente. Volevo proporre, pur senza dire nulla di sconvolgentemente nuovo, ulteriori spie e indizi su come tentare di ricostruire l'immaginario collettivo relativo alla polizia. Indizi che credo si possano individuare analizzando, cercando di decifrare i rituali, le forme della protesta, degli assalti del popolo alla polizia in circostanze particolari come la fase quarantottesca. Sono quarant'anni ormai che la storiografia si occupa largamente delle forme della protesta popolare, mi muovo dunque su di un terreno ampiamente dissodato. Volevo tuttavia provare ad indicare alcuni possibili percorsi di ricerca, partendo dall'esperienza che conosco meglio, il Quarantotto. Cosa succede durante questi attacchi alla polizia? Il popolo assalta commissariati, posti di guardia, cioè i luoghi che danno visibilità all'istituzione che, nella vulgata, nell'immaginario popolare, è considerata invisibile. Si cerca dunque la visibilità laddove è possibile. Quando i rivoltosi irrompono in questi commissariati, distruggono tutto, ogni mobile e suppellettile, tutti gli oggetti considerati simbolo dell'oppressione. Cercano il «maltolto», il bottino: i poliziotti vengono perquisiti, perché la voce popolare suggerisce che nelle loro tasche si trovino molti più soldi di quelli che un birro si potrebbe permettere. Si perquisiscono anche le case dei birri, perché l'arredo e la ricchezza in esse contenute rappresentano un ulteriore indizio nei confronti di una polizia che ruba, che guadagna illecitamente. Le case appaiono sempre molto più ricche di quanto dovrebbero in rapporto alla povertà, alla marginalità che contraddistingue nell'opinione comune i birri. In alcuni casi – e penso alla Sicilia – trovano le tracce di una persecuzione violenta, come strumenti di tortura e sangue, celle piene di scheletri e teschi – ma teniamo conto che queste terribili scene sono una rappresentazione ulteriore, da parte dei memorialisti e di chi giustifica, attraverso questo orrore, la violenza della reazione popolare. Esiste infatti tutta una tradizione di memorialistica, sul Quarantotto siciliano, in cui si cerca di giu-

stificare in ogni modo l'estrema violenza che ha caratterizzato questa rivoluzione rispetto a quelle avvenute nel resto d'Italia. In Sicilia si svilupperà una rivoluzione molto più simile ad una guerra civile, che non ad una guerra contro lo straniero, come invece accadrà a Milano, dove la rivoluzione è contro l'Austriaco. Infine, i rivoltosi cercano le carte. Le carte che rappresentano la manifestazione più evidente dell'occhiuta sorveglianza da parte dello Stato. Cercano le denunce, i resoconti sulla vita privata delle persone. Cosa fanno di queste carte? Qui il confronto che mi è venuto in mente è quello con il bel libro di Robert Darnton, *Diario berlinese*¹⁴, dove un capitolo è dedicato al momento in cui, dopo il crollo del muro di Berlino, la popolazione entra nei locali della *Stasi* ed anche in questo caso si avventa sulle carte. Mi perdonerete il salto carpiato che vi impongo con tale confronto, tra 1848 e 1989. Nei casi quarantotteschi di assalto ai commissariati le carte venivano quasi sempre bruciate. I berlinesi che entrano nei locali della *Stasi* vogliono invece vedere le carte, consultarle – e occorrerà ancora molto tempo perché ci riescano, perché si cercherà strenuamente di impedirlo. L'atteggiamento nei due casi è duplice. Mentre nel caso berlinese si tratta di fare i conti col passato, nel caso dei siciliani che assaltano i commissariati si tratta invece di distruggere il passato stesso, per ricostruire un nuovo assetto politico e un nuovo tipo di rapporto tra Stato e cittadini.

La seconda questione che volevo segnalare concerne l'immagine di Francesco Saverio Del Carretto richiamata da Giorgia Alessi. Del Carretto è l'uomo associato al colera, l'appestatore, ma soprattutto è l'uomo della violenta repressione scatenata in Sicilia nel 1837. I birri trucidati nel 1848 sono quindi considerati quelli di Del Carretto, che hanno in precedenza fucilato e perseguitato gli oppositori soprattutto nelle realtà urbane. Del Carretto è una figura di grande interesse. Egli viene allontanato subito, prima della concessione della costituzione a Napoli. Assistiamo cioè al distacco tra il principe e il suo «occhio»: il sovrano si rilegittima di fronte all'opinione pubblica patriottica e popolare distinguendosi dal suo strumento più odioso e vergognoso di repressione. Del Carretto diventa così un capro espiatorio, non soltanto all'interno del Regno delle Due Sicilie, ma quasi a livello nazionale: in moltissimi fogli, racconti e resoconti appare la figura «itinerante» di Del Carretto, in viaggio in cerca di un luogo che lo possa ospitare dopo la caduta in disgrazia. A Livorno, dove la sua nave tenta di approdare, viene eretta una ghigliottina sul molo del porto per fargli intendere che non è gradito. Stessa sorte gli tocca a Genova. Anche Marsiglia lo respinge. Incarna in pieno la figura di un passato regime che si vuole cancellare.

¹⁴ R. Darnton, *Diario berlinese. 1989-1990*, Einaudi, Torino 1992.

Infine vorrei fare un'osservazione su quanto diceva Hughes sull'apertura delle carceri. In Sicilia uno degli eventi che maggiormente determina la definizione di *ordine pubblico* è l'apertura delle prigioni da parte dei soldati borbonici in ritirata. Raccontano che ci fossero dieci, dodicimila persone detenute, e a mio parere si tratta di dati numerici assolutamente fantasiosi. Comunque, un numero sicuramente elevato di prigionieri viene liberato. Che cosa accade di questi detenuti? Sembrano avere due destini contrapposti. O diventano criminali, organizzati in bande, e in questo caso rappresentano la causa per cui l'ordine pubblico durante la rivoluzione entra in una situazione di crisi, crisi da addebitare al passato regime. Oppure diventano membri di squadre di compagnie d'armi, come testimoniano alcuni memorialisti della rivoluzione siciliana, che ci indicano come l'ordine pubblico e il discorso sull'ordine pubblico assumano un peso determinante, nel corso della rivoluzione siciliana e dell'anno e poco più di nuovo regime che si instaura, nel definire rapporti, equilibri e scelte politiche.

ANDREA ROMANO

Volevo tornare su alcune domande poste da Hughes e Broers, e su quanto affermato da Palidda. Starei attento a non confondere il problema della polizia con il tema del controllo gerarchico. Non possiamo infatti confondere un capoufficio con un ufficiale di polizia, altrimenti tutta la realtà istituzionale diventa «polizia», il che non è. Qualche anno fa abbiamo organizzato un incontro assai stimolante sulla storia delle istituzioni politiche, allo scopo di definire le discipline inerenti, e anche in quel caso la tendenza conclusiva fu quella di considerare ogni realtà come istituzione politica, persino la Coca Cola company. Detto questo, penso tuttavia che forse sarebbe più opportuno non prendere in considerazione, almeno per il caso italiano, *la polizia* ma piuttosto *le polizie*.

Apro una parentesi per rivolgere questa precisazione all'amico Fernando Martínez Pérez: attenzione, la specializzazione delle polizie non ha nulla a che vedere colla costituzione delle polizie private. Il fatto che esista una polizia ferroviaria, una polizia di frontiera, una guardia forestale non significa affatto che si tratti di polizie private. Si tratta sempre de *la polizia* e dei suoi corpi specializzati. Si ha polizia privata, ad esempio, quando una fabbrica costituisce un corpo di polizia interna. Ma i corpi specializzati di polizia, come la Polfer, rappresentano compiti specifici di una stessa polizia: è il caso dei carabinieri, a cui in Italia compete tradizionalmente il controllo del territorio; o di alcuni compiti di informativa, che competono tanto ai servizi che al corpo di polizia, in un rapporto di scambio continuo. Nulla è tagliato in maniera netta, ci sono so-

vrapposizioni continue, in termini di specifiche competenze, per cui parlerei più correttamente di *polizia* al singolare, nel considerare questi aspetti.

Sono invece d'accordo con Broers, e penso che occorra sottolineare ulteriormente come l'Italia, dopo l'età napoleonica, abbia conosciuto una maggiore disomogeneità rispetto all'*ancien régime*. Durante l'*ancien régime*, nonostante le differenze esistenti tra le polizie degli antichi Stati regionali, vi era un'unica mentalità che presiedeva alla loro organizzazione. Prendo ad esempio il caso della Sicilia, che è quello che conosco meglio, dove non avvengono riforme di polizia e dove in età post napoleonica si verifica una frattura completa con la parte continentale del regno meridionale, che ha invece conosciuto le riforme.

L'altro tema che vorrei toccare riguarda l'immagine della polizia e tutta una serie di altri problemi legati alla questione della mobilità geografica. Insisterei sul rapporto esistente tra leggi, regolamenti, e strutturazione del personale di polizia. Faccio un esempio. Uno studio sulla mobilità del personale di polizia non ha alcun senso laddove esiste un regolamento interno di polizia che prevede l'obbligo di non mantenere oltre i cinque anni, in una stessa località, personale di provenienza locale, eccetto tre o al massimo cinque agenti. Questo significa infatti che, dopo un certo lasso di tempo, non ci sarà forse più nessun agente originario del posto. Anzi, in questo caso, dovrà essere considerata un'eccezione la permanenza nella stessa sede dello stesso agente per un quindicennio, e di conseguenza mi chiederei chi sia questo personaggio, mentre non sarebbe di alcun interesse rilevare dopo cinque anni un crollo nelle presenze. Una simile norma esiste, attualmente, all'interno dei regolamenti di polizia, come chiunque potrà constatare consultandoli. Si tratta di una norma interessante: ancora oggi evidentemente non si vuole che la polizia familiarizzi con le persone del luogo, per evitare corruzione o amicizie compromettenti; ma, soprattutto, ancora oggi la polizia deve presentarsi all'immaginario collettivo senza volto, perché se ne avesse uno sarebbe il volto di Del Carretto. Le responsabilità politiche rimandano a questa polizia senza volto, dunque, in modo che nessuno saprà mai chi sia colui che ha sparato sulla folla durante l'assalto di un forno, assumendo in quel frangente un ruolo negativo per l'immaginario collettivo. Alla stessa logica appartiene anche la prassi, peraltro ancora attuale, di trasferire in massa il personale di polizia coinvolto in una massiccia operazione repressiva immediatamente dopo i fatti.

Per quanto concerne il controllo del territorio in Sicilia, le organizzazioni prima su base feudale e poi post feudali non avevano bisogno di alcuna autorizzazione preventiva, per esistere. L'unica autorizzazione che un campiere doveva richiedere per i suoi caporali era quella di poter tenere gente armata, piuttosto generica dunque. Occorre distinguere tutta-

via il sistema di polizia privata che controllava la campagna da quella che operava in città, i cosiddetti «guardaspalle», che scortavano personaggi importanti o ne custodivano il palazzo, per armare i quali non era necessaria alcuna autorizzazione. Il meccanismo di affermazione della legalità era dunque diverso, nei due contesti.

Infine, si è sottolineata la carenza di ricerche storiche di un certo tipo sull'argomento in Italia. Personalmente ritengo che per trovare una spiegazione occorra tener conto della peculiare situazione italiana della ricerca, contraddistinta da una forte rigidità. In Italia il 98-99% della ricerca storica viene fatta all'interno delle università, o comunque in stretta collaborazione con esse. Ovvero all'interno di un sistema governato da rigidi meccanismi di cooptazione ed avanzamento, basati sui concorsi, che penalizza fortemente la ricerca su argomenti che per loro stessa natura non si inquadrano in un rigido incasellamento per materie. È il caso degli studi storiografici sulla polizia, appunto, o sull'esercito, l'università, ambiti per loro stessa natura interdisciplinari, che stanno «a cavallo» tra più settori di ricerca. Particolarmente penalizzati risultano gli studi di carattere prosopografico, cui si accennava prima, spesso poco apprezzati a livello concorsuale e oltretutto assai onerosi in termini di dispendio di energie. Un altro caso è quello delle edizioni critiche di opere, e dubito che in futuro ne verranno fatte, proprio perché poco redditizie in termini concorsuali. Un tempo inoltre vi era la positiva osmosi tra gli archivi di Stato e l'università, con frequenti collaborazioni sul piano della ricerca tra archivisti e ricercatori universitari, o passaggi e scambio di ruoli. Oggi invece – pur con la felice eccezione degli archivisti qui presenti – gli archivisti sono ormai impegnati in compiti di carattere burocratico ed amministrativo tanto gravosi da impedire loro di continuare a far ricerca.

SANDRA CONTINI

Vorrei trattare anch'io del tema dell'immagine del birro, che a buon diritto è stato richiamato tante volte nel corso di questa discussione. Abbiamo visto le caratteristiche e le trasformazioni subite dalla figura, odiosa, del birro, e la sostanziale conservazione nel tempo dell'immagine di infamia che lo connotava. Volevo ritornare allo scenario settecentesco che ben conosco, cioè, come diceva bene Sbriccoli, alla nascita del grande apparato servente di polizia, che, nel XVIII secolo e nel restringimento in direzione della *Sicherheit* del secolo successivo, consiste ancora, come diceva prima Conde, nell'utopia del disciplinamento. Utopia del disciplinamento che è utopia della buona amministrazione, dato che il termine *Policey* di Sonnenfels viene tradotto in *scienza del buon governo*,

nelle due versioni italiane dell'opera, quella veneziana e quella milanese. Non è un caso che, a partire da quest'immagine forte di una polizia che dev'essere ramificata e riconosciuta, i sovrani sperimentatori delle nuove formule mutuata dalla scienza cameralistica tentino una rilegittimazione dell'immagine del birro. Se l'immagine della polizia dev'essere l'immagine del *buon governo*, della buona amministrazione, della microgiurisdizione, come è possibile contemplare ancora la persistenza di un'immagine negativa del birro? In Toscana sarà emanato in proposito addirittura un editto con il quale si tenterà di levare l'infamia agli esecutori di giustizia, molto significativo, che sarà discusso e che confluirà poi nel testo della *Leopoldina*, diventandone un articolo. Dal punto di vista di questo tentativo utopico mi ha molto interessato il caso spagnolo esposto da Conde, perché ritenevo che simili argomentazioni fossero rintracciabili soprattutto nel cameralismo di area tedesca e asburgica, e spero quindi di scambiarmi informazioni a riguardo. Di contro alla volontà utopica del dispotismo illuminato di trasformare le immagini, di disciplinare persino i discorsi, è significativo che, ad esempio in Toscana, questo rovesciamento non riesca affatto. Farò un breve esempio. Nel 1785, nell'ambito di questo processo di ridefinizione e di disciplinamento complessivo, vengono abolite le compagnie religiose fiorentine, che erano più di 150, e con tale abolizione viene abolita anche la compagnia degli esecutori di giustizia. Al loro posto vengono create le nuove compagnie di carità, compagnie per così dire neutre, di uguali, che rappresenteranno un fallimento dell'assolutismo. Nel momento in cui gli esecutori – che erano stati sempre considerati una realtà corporativa a parte, caratterizzata da grande autonomia, connotata da proprie forme di rappresentanza e canali di pressione – debbono essere inseriti nelle compagnie di carità, avviene una vera e propria rivolta. I membri delle compagnie non vogliono esecutori tra di loro. Quest'esempio è solo una piccola spia, ma serve per evidenziare quanto sia difficile mutar segno ai discorsi, alle immagini.

STEVEN HUGHES

Sul problema dell'arruolamento degli analfabeti, ho trovato un caso – che apparirà nel mio contributo agli atti – di assunzione di un maestro elementare per l'istruzione delle guardie, nel 1887. Se da un lato è testimonianza dello scarso livello di istruzione degli agenti, d'altro canto è anche testimonianza del fatto che si tentava di porre rimedio ad un tale stato di cose, reputando importante che le guardie sapessero per lo meno leggere e scrivere. L'arruolamento poteva dunque avvenire anche in un ambito molto vasto di persone, dato che alle carenze, in questo caso culturali, poneva rimedio l'addestramento, in seguito. In questa direzio-

ne ritengo che una fonte di grande utilità, benché assai poco consultata, sia il «Manuale del funzionario di sicurezza pubblica e di polizia giudiziaria», periodico fondato e diretto da Carlo Astengo¹⁵.

Riguardo a quanto ci ha detto prima Enrico Francia – sulla volontà dei rivoltosi quarantottini di distruggere coi commissariati anche un passato di angherie subite –, credo che abbia ragione, e ne ho trovato io stesso conferma. Durante il Quarantotto il popolo a Bologna ha in effetti massacrato i poliziotti, in tutto una ventina, cioè un buon numero dato che in città la polizia non era numerosa. Analizzando quale fosse la loro identità, è risultato che erano proprio i poliziotti incaricati della sorveglianza dei precettati imposta dai prefetti, di mettere in atto le ammonizioni. Cioè erano coloro che esercitavano fisicamente una sorveglianza personale sul popolo, e che per questo erano malvisti.

Infine, concordo con Andrea Romano sul problema inerente alla produzione di prosopografie, che estenderei a tutti gli studi di carattere quantitativo. Il problema è sempre quello di spendere tante, troppe energie. Ci ho messo un anno intero per affrontare il tema della continuità del personale di polizia tra il periodo preunitario e quello postunitario. Il risultato in questi casi è rappresentato solo da pochi numeri o da una tabella, e potrebbe forse apparire sconcertante. Ritengo tuttavia che tali progetti di indagine non vadano assolutamente abbandonati, e che l'unica alternativa attualmente praticabile sia l'organizzare lavori di squadra a cui far partecipare studenti capaci e di buona volontà, che mettano mano alla documentazione d'archivio. Mi rendo conto che si tratta di una soluzione riduttiva, che non affronta il problema alle origini, ma è la sola proposta praticabile, al momento.

MICHAEL BROERS

Vorrei aggiungere qualche osservazione all'intervento di Alex Grab e, anche se indirettamente, a quello di Andrea Romano. Riguardo a gendarmeria e carabinieri, mi pare molto giusto quanto detto da Grab a proposito degli aspetti repressivi concernenti fenomeni come la coscrizione e il banditismo. Ma un corpo specializzato come la gendarmeria era necessario soprattutto per ragioni di carattere giuridico ed ideologico. Con l'applicazione del codice napoleonico, il tradizionale ruolo arbitrale dei magistrati venne cancellato, ai giudici venne espressamente vietato di esercitare la funzione di arbitro tra le parti. Il sistema giuridico prescrittivo, per ben funzionare, ha bisogno di un corpo specializzato di

¹⁵ Organo semiufficiale di polizia, pubblicato a Milano e poi a Roma dal 1862 al 1912, mensile sino al 1892, poi quindicinale.

polizia come la gendarmeria, soprattutto in periferia. Occorre dunque tener conto anche di questa ragione, che è strutturale, ovvero della scomparsa del giudice-arbitro. L'immagine dei togati di antico regime, la legittimità della loro giurisdizione, era fondata infatti non solo sulla sapienza giuridica, sull'arte sapienziale di cui erano detentori ed eredi, ma anche sul loro ruolo di arbitri imparziali, onesti, estranei alle fazioni locali. È l'avvento del codice, del nuovo sistema giuridico e politico gerarchizzato ed autoritario, insieme alle finalità strettamente repressive, ad imporre la necessità di una nuova forma di polizia.

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ

Mi sono forse spiegato male, in precedenza, a causa delle difficoltà linguistiche, perché non volevo affatto affermare che la polizia ferroviaria o i corpi specializzati debbano essere considerati una polizia privata. Volevo semplicemente dire che è in uno Stato debole che nascono le polizie private. Ma perché siamo di fronte ad uno Stato debole? Forse proprio perché ci sono *le polizie*, ovvero numerosi corpi, ciascuno dei quali prima di tutto agisce in quanto corpo e solo in seconda battuta in qualità di servitore dello Stato.

LIVIO ANTONIELLI

Siamo purtroppo alla fine di questo nostro incontro. Vorrei tuttavia aggiungere una piccola notazione, sulla base di quanto appena detto da Fernando Martínez e dagli altri, ovvero di stare attenti a non mescolare più piani. Un piano di analisi è infatti quello delle attività di controllo, del disciplinamento – per usare un termine molto abusato –, attività che possono rimandare indistintamente a forme consuetudinarie, proprie dell'antico regime, ma che sono presenti anche successivamente, con funzioni coercitive nei confronti della popolazione e di cui la stessa funzione educativa è elemento primario. Educazione che in antico regime si traduce in strutture paraistituzionali o semistituzionali, consuetudinarie di controllo sociale, che in seguito potranno dar luogo a forme invece pienamente istituzionali. L'altro piano di analisi è giuridico e concerne il rapporto e il confronto tra polizia pubblica e polizia privata, a partire dal momento in cui il «pubblico» emerge e si delinea progressivamente come tale. Non a caso le polizie di antico regime possono da questo punto di vista esser tutte definite «private». È in questo senso che si delineano le ulteriori differenze tra polizia come esercito, polizia militare e polizia pura e semplice. I due grandi corpi statali per eccellenza, tradizional-

mente assimilati dallo Stato come suoi prodotti, inseriti organicamente nel sistema statale sin dalle sue origini, sono infatti l'esercito e la giustizia. È dunque ovvio che sia l'esercito, tradizionalmente preposto a compiti di controllo, a diventare l'elemento nell'ambito del quale si specializzano i corpi di polizia modernamente intesi, così com'è ovvio che sia dalla giustizia che emerge un corpo prettamente di ordine pubblico. Non a caso guardiamo agli esecutori di giustizia di antico regime come agli antesignani della polizia di pubblica sicurezza, sebbene sia assolutamente improprio considerarli tali, dato che i compiti loro affidati pubblici non sono. Ritengo quindi che sia assolutamente necessario tener ben distinti questi due piani, altrimenti si rischia una grande confusione.

Detto questo, vorrei infine ringraziare voi tutti per la partecipazione. La maggior parte di noi si ritrova regolarmente ormai da qualche anno a quest'appuntamento, che ritengo proficuo, alla luce dell'esperienza, e che mi sembra riteniate proficuo anche voi, vista la vostra costanza. Un grazie va anche al personale del castello Visconti di San Vito, ormai abilissimo ed esperto, grazie al quale il dispendio di energia necessaria per organizzare tutto ciò è ormai ridotto al minimo. Ancora un caro grazie a tutti e arrivederci.

Indice

Livio Antonielli, <i>Introduzione</i>	p. 5
<i>Apertura dei lavori</i>	11
Michele Di Sivo <i>«Rinnoviamo l'ordine già dato»: il controllo sui birri a Roma in antico regime</i>	13
Luca Lo Basso <i>Un corpo di polizia militare di antico regime: gli scapoli delle galere veneziane</i>	25
Esteban Conde Naranjo <i>Libros de policía, policía de libros. «Obras de policía» en la España ilustrada</i>	35
Thomas Simon <i>Cambiamenti nella concezione della sicurezza e origine della polizia moderna nel XVIII secolo</i>	65
Jacques Lorgnier <i>Les officiers des companies de robe courte et de la Maréchaussé de France, gens d'armes de police et de justice tout en un</i>	87
Michael Broers <i>La denuncia nell'Italia Napoleonica</i>	105
Elvira Grantaliano <i>La Direzione generale di polizia dello Stato pontificio: il ruolo e le competenze attraverso i titolari di classificazione. La funzione di polizia morale, correzionale e giudiziaria</i>	115

Steven C. Hughes <i>Immaginando una storia della polizia italiana in età liberale</i>	p. 129
Enrico Francia <i>Polizia e ordine pubblico nel Quarantotto italiano</i>	141
Salvatore Palidda <i>Il contributo dell'etnografia sociale per lo sviluppo della ricerca sulla polizia</i>	161
Jonathan Dunnage <i>Sotto la pelle: per un'analisi sociologica e psicologica della vita del poliziotto</i>	179
Anna Maria Rao <i>Sintesi dei lavori</i>	191
Discussione	199

Indice degli interventi

- Giorgia Alessi, 218
Livio Antonielli, 240
Franco Benigno, 213
Michael Broers, 227, 239
Luigi Cajani, 221
Esteban Conde, 228
Sandra Contini, 202, 237
Mario Da Passano, 201,
Michele Di Sivo, 225
Jonathan Dunnage, 207
Enrico Francia, 233
Alexander Grab, 230
Elvira Grantaliano, 208
Steven Hughes, 223, 238
Fernando Martínez Pérez, 211, 240
Marco Meriggi, 205
Salvatore Palidda, 216
Anna Maria Rao, 203
Andrea Romano, 209, 235
Mario Sbriccoli, 203, 231

Finito di stampare nel mese di agosto 2006
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)