

***Pier Dionigi Pinelli e il regio decreto 30 settembre 1848, n. 798:
la nascita dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza***

Milo Julini

Biografia di Pier Dionigi Pinelli

Ministro dell'Interno del Regno Sardo

(dal 19 agosto 1848 al 15 dicembre 1848 - Governo Alfieri)

(dal 27 marzo 1849 al 7 maggio 1849 - Governo De Launay)

(dal 7 maggio 1849 al 20 ottobre 1849 - Governo D'Azeglio)

Nato a Torino, il 25 maggio 1804

Morto a Torino, il 23 aprile 1852

Pier Dionigi Pinelli svolse una attività politica piuttosto intensa in confronto alla sua breve vita. Si laureò in giurisprudenza, poi, per spirito di indipendenza, non volle entrare al servizio dello Stato, come desiderava il padre Ludovico, alto magistrato e Presidente del Senato (Corte d'Appello) di Piemonte.¹ Intraprese l'attività di avvocato, come praticante e poi come sostituto dell'avvocato Biagio Bonissani, uno dei migliori di Torino. Dopo il 1838, con la creazione di un nuovo Senato a Casale Monferrato, Pier Dionigi decise di trasferirsi in questa città, dove nuovi avvocati potevano esercitare la loro professione, soprattutto per le lunghe, e costose!, cause civili. Pier Dionigi si dimostrò un ottimo avvocato, ma era poco incline a farsi pagare, tanto da incassare talvolta parcelle più virtuali che reali.

Pier Dionigi si era formato politicamente nello stesso ambiente culturale del filosofo Vincenzo Gioberti, di cui era diventato amico, e la loro amicizia si era mantenuta anche dopo l'esilio di Gioberti nel 1833.

A Casale Monferrato, Pier Dionigi iniziò anche il suo tirocinio politico, come usava nel periodo precedente al 1848, occupandosi di problemi agricoli e promuovendo il locale Comizio agrario. Pubblicò il *Progetto d'una grande associazione italiana per la bonificazione dei terreni incolti in tutta la penisola* (1846) e partecipò, con Camillo Cavour, al Congresso agrario di Casale (1847).

Con il fatidico 1848, anno dello Statuto concesso dal Re Carlo Alberto il 4 marzo, iniziava nel Regno Sardo il sistema parlamentare. Pier Dionigi aveva tutte le carte in regola per intraprendere la carriera politica: esordì come Sottosegretario per la Pubblica istruzione col Ministro Carlo Bon Compagni.

Nelle votazioni per il primo Parlamento, Pier Dionigi venne eletto alla Camera dei Deputati in quattro collegi elettorali: Casale, Moncalvo, Montemagno e Cuorgnè. Optò per quest'ultimo: la sua famiglia proveniva da Cuorgnè, comune del Canavese, una vasta area dell'attuale Provincia di Torino che riconosce nella città di Ivrea la sua "Capitale".

Intanto, dopo le "Cinque giornate" di Milano, Carlo Alberto aveva proclamato la guerra all'Austria e, in Parlamento, si doveva votare la legge per l'unione della Lombardia al Piemonte. Si discusse animatamente la questione di una Costituente a suffragio universale. Le posizioni di Pier Dionigi, che intendeva salvaguardare il principio monarchico costituzionale, furono attaccate da vari avversari politici che lo accusarono di essere "municipale". Si trovò così ad essere il *leader* di quella parte dello schieramento parlamentare, dove non esistevano ancora i partiti, al tempo indicato come "Destra" e in seguito chiamata "Destra storica".

Nel Regno Sardo si era subito percepita la necessità impellente di un profondo riordino della Polizia in senso democratico. Ma la dichiarazione di guerra all'Austria del 23 marzo 1848 con l'inizio della Prima Guerra di Indipendenza, distrasse l'attenzione pubblica da questo problema e la riforma doveva essere accantonata per l'incalzare delle esigenze belliche. L'opinione pubblica si era

¹ Per queste note biografiche ho utilizzato: Castiglioni P., *Cenni biografici di Pier Dionigi Pinelli*, Torino, 1852; Moscati A., *I ministri del 1848*, Napoli, 1948.

concentrata sull'andamento della guerra che, dopo un inizio favorevole, si stava facendo problematico.

A Torino si tornò a parlare di ordine pubblico quando, in seguito alla sconfitta dei Piemontesi a Custoza (25-27 luglio 1848), si formò un nuovo Governo, col milanese Gabrio Casati come Presidente del Consiglio dei Ministri e Giacomo Plezza come Ministro dell'Interno. Bisognava affrontare il momento critico conseguente alle sconfitte militari piemontesi in Lombardia e Casati, nel presentare il Governo alla Camera, il 28 luglio, dichiarò che si sarebbero concentrati tutti i pensieri sulla guerra e che per l'indipendenza dell'Italia si sarebbe fatto ogni sforzo e sostenuto ogni sacrificio.

Torino era agitata dalle notizie della guerra e dal timore che i provvedimenti presi fossero tardivi. Aleggiavano sospetti e una certa diffidenza verso il nuovo Governo, sia perché alcuni dei Ministri non erano noti alla popolazione, ma anche perché erano state sparse ad arte voci tendenziose. Venne accolto con grande approvazione l'annuncio che, al 29 luglio, Vincenzo Gioberti, l'antico amico di Pier Dionigi, entrava a far parte del Governo.

Vincenzo Gioberti (Torino, 1801-Parigi,1852) rappresentava un nuovo importante personaggio della vita politica del Regno Sardo. Sacerdote e filosofo, era stato Cappellano di Corte dal 1826 al 1833, quando si era dimesso. Vicino alla Giovine Italia, era stato coinvolto nella repressione attuata dopo la scoperta della congiura mazziniana del 1833, così era stato arrestato nel maggio ed esiliato nel settembre di quell'anno. Esule a Parigi ed a Bruxelles, aveva scritto due libri di successo, *Del primato morale e civile degli Italiani* (Bruxelles, 1843) e *Il Gesuita moderno* (Losanna, 1846-47).

Era tornato a Torino il 29 aprile 1848, dove era stato ricevuto con grande entusiasmo popolare ed era stato eletto alla Camera dei Deputati di cui, alla metà di maggio, era stato proclamato Presidente. Il 29 luglio Gioberti venne aggregato al Governo Casati, dapprima come Ministro senza portafoglio e, dal 4 agosto, come Ministro della Pubblica Istruzione. Mentre si recava alla Camera dei Deputati, a piedi e senza scorta come tutti i politici del tempo, per strada la folla lo acclamava e Gioberti prometteva il massimo e pronto impegno del Governo per le necessità della guerra.

A Torino persisteva un clima di agitazione, di tensione e di sfiducia nelle istituzioni: il 3 agosto, sul giornale «*Il Risorgimento*», apparvero critiche e lamentele contro la Polizia: per le vie di Torino erano frequenti risse e violenze notturne e rumorosi schiamazzi che la Polizia, troppo negligente, non sapeva né prevenire né punire. «*Il Risorgimento*» aggiungeva che la Guardia Nazionale era più efficiente nei suoi interventi, ma veniva ostacolata nel suo operare dalla stessa Polizia: se la Guardia Nazionale arrestava qualche perturbatore, la Polizia si affrettava a rimmetterlo in libertà.

In questo momento di generale ansietà era sempre più viva la stampa clandestina. Sempre il 3 agosto, a Torino venne pubblicato un Decreto Luogotenenziale per il mantenimento della tranquillità e dell'ordine pubblico: erano vietati gli assembramenti dopo le ore dieci della sera ed era vietato vendere e affiggere lungo le vie proclami, bollettini, stampe e qualsiasi altro scritto senza la licenza scritta delle autorità di Polizia della Provincia.

Tutti questi disordini da parte dei disciplinati Torinesi illustrano il clima in cui a Torino, il 4 agosto, si decise di istituire, con Decreto del Luogotenente Eugenio di Savoia Carignano n. 763 del 4 agosto 1848, una Commissione Straordinaria di Sicurezza Pubblica.

Pier Dionigi ebbe così il suo primo impegno operativo nel settore della sicurezza pubblica.

La Commissione Straordinaria di Sicurezza Pubblica era infatti composta dal Marchese Roberto d'Azeglio (Presidente), dal cavalier Pier Dionigi Pinelli, dal Consigliere d'Appello Carlo Pinchia, dal Colonnello Capo di Stato Maggiore della Guardia Nazionale Felice Vicino, dal Capitano dei Carabinieri Trofimo Arnulfi, dal Consigliere d'Appello Gabriele Rochis, dal cavalier Alessandro Michellini e dal Segretario Benedetto Operti, Vice-Intendente. Nella Commissione erano concentrati tutti i poteri dell'autorità governativa che riguardano il mantenimento della pubblica tranquillità di Torino e della sua Provincia, e la sicurezza delle persone e delle proprietà. Erano sottoposti agli ordini della Commissione tutte le Autorità Civili e Militari dipendenti dall'Intendente Generale di Polizia della Città e Provincia (carica prevista dalla legge 29 ottobre 1847). La Commissione, per far eseguire i suoi provvedimenti, poteva richiedere l'intervento di Guardia Nazionale, Carabinieri, Guardie di Polizia e, se occorreva, anche delle Truppe. Ci pare significativo il fatto che la Guardia

Nazionale fosse elencata per prima come braccio operativo della Commissione: rappresentava un'istituzione peculiare degli Stati dove la vita politica compiva una svolta democratica.

Il 9 agosto 1848 era firmato l'armistizio Salasco che metteva fine alla prima campagna della Prima Guerra d'Indipendenza. Intanto, sembravano venir meno le cause che avevano indotto ad istituire la Commissione Straordinaria di Sicurezza Pubblica, che fu abolita con decreto 11 agosto 1848.

Il 19 agosto era costituito il nuovo Governo, noto come "Alfieri-Pinelli": Pier Dionigi era il Ministro dell'Interno e rimase in carica fino al 16 dicembre 1848.

Pier Dionigi si trovò a reggere per la prima volta questo basilare Ministero in un momento di grande difficoltà per il Regno. Presidenti del Consiglio del nuovo Governo, di nome, furono prima il Marchese Cesare Alfieri di Sostegno (fino all'11 ottobre 1848) e successivamente il Generale Conte Ettore Perrone di San Martino (dall'11 ottobre al 16 dicembre 1848) ma, di fatto, governava Pier Dionigi Pinelli. Questi intraprese la via dei negoziati diplomatici, nell'attesa di poter riprendere la guerra contro l'Austria dopo una adeguata riorganizzazione dell'esercito.

In questo periodo Pier Dionigi emanò una serie di provvedimenti di legge con forte significato per l'evoluzione democratica dello Stato, il più importante fu la riforma della Polizia.

Quanto fosse necessaria questa riforma, lo si poteva comprendere leggendo la circolare del 20 aprile 1848, scritta dall'allora Ministro dell'Interno Vincenzo Ricci: « [...] *poche istituzioni sono al pari di questa [la Polizia] universalmente odiate*». ²

Pier Dionigi istituì l'Amministrazione di Pubblica Sicurezza (d'ora in avanti indicata come "Amministrazione di P. S."), che rappresenta a pieno diritto l'antenata della attuale Polizia di Stato. Con regio decreto del 30 settembre 1848 n. 798, che creava l'Amministrazione di P. S., la precedente Polizia del Regno Sardo era profondamente riorganizzata: era previsto l'arruolamento di nuovo personale dirigente laureato in legge, per cariche di nuova istituzione come quella di Questore, ed erano istituiti i Delegati di P. S., capillarmente diffusi sul territorio del Regno, scelti tra persone con ineccepibili requisiti morali e professionali.

Nel 1829, il ministro inglese Robert Peel (1788-1850) aveva creato Scotland Yard, la Polizia londinese i cui agenti sono ancor oggi noti come "bobbies", dal diminutivo di Robert, nome del loro fondatore. Pier Dionigi non rappresentò il Robert Peel del Regno Sardo perché il suo ruolo basilare nell'istituzione dell'Amministrazione di P. S. è oggi praticamente sconosciuto.

Per una erronea interpretazione delle frasi di esordio del regio decreto 30 settembre 1848, si è scritto, e si continua pedissequamente a scrivere, che l'autore della legge fu lo stesso Re Carlo Alberto!

Le disposizioni del 1848 sull'Amministrazione di P. S. saranno più estesamente analizzate nella seconda parte di questo lavoro, concludiamo prima la biografia di Pier Dionigi Pinelli.

Il governo durò faticosamente per circa quattro mesi, da metà agosto a metà dicembre 1848: Pier Dionigi, che lo impersonava, doveva subire attacchi e polemiche feroci, anche da parte di Vincenzo Gioberti, divenuto un suo fiero avversario. L'opposizione premeva per una guerra immediata all'Austria, a qualsiasi costo. È indicativo di questo clima il fatto che nella turbolenta Genova, nei mesi di settembre e ottobre gli attacchi alla politica governativa di Pier Dionigi, considerata "conservatrice", si concretizzarono in movimenti di piazza che erano quasi delle sommosse. Nel settembre 1848, a Genova, il fratello di Pier Dionigi, Ferdinando, ufficiale dell'esercito, si scontrò in duello con il milanese Enrico Cernuschi, uno dei comandanti delle "Cinque giornate" di Milano, che aveva pesantemente attaccato il governo. Non ci furono feriti ma lo scandalo indusse la Polizia ad allontanare Cernuschi da Genova, sbarcandolo a Livorno. ³

Con le dimissioni del Governo Pinelli, 15 dicembre 1848, Gioberti diventava Presidente del Consiglio. Non è qui il caso di ripercorrere le vicende che portarono alla ripresa della guerra con l'Austria e alla disfatta di Novara, il 23 marzo 1849. La campagna del 1849, durata quattro giorni, esitò in una sconfitta umiliante che distrusse definitivamente tutte le grandi speranze del Piemonte.

Il 24 marzo, a Vignale, avvenne l'incontro tra il nuovo Re Vittorio Emanuele II e Radetzky. Il 26 marzo, di notte, Vittorio Emanuele II tornò a Torino alla chetichella. Si era fatto precedere da un

² G. D., *Il marchese Vincenzo Ricci*, Genova, 1863.

³ Del Bianco N., *Enrico Cernuschi*, Milano, 2006.

proclama dove affermava di voler mantenere alto l'onore della nazione, rimarginare le ferite di guerra e rafforzare il regime costituzionale. Ma questo non bastò a tranquillizzare gli animi: a Torino la situazione appariva difficile e tesa, la stampa di opposizione era scatenata. La notizia della sconfitta e dell'armistizio, considerato precipitoso, aveva suscitato sospetti di tradimento.

Vittorio Emanuele II ricevette le dimissioni del Governo democratico e affidò la Presidenza del Consiglio al Generale savoiano Gabriele De Launay,⁴ fedelissimo di Casa Savoia, ma con fama di reazionario e austriacante.

Pier Dionigi Pinelli venne di nuovo chiamato a reggere il Ministero dell'Interno.

Per la seconda volta, in un difficile momento del Regno, Pier Dionigi assumeva il potere, come un dovere da compiere, dovere che non gli avrebbe attirato il favore popolare e non gli avrebbe procurato né applausi né evviva.

Nel mattino del 27 marzo Vittorio Emanuele II ricevette il giuramento di fedeltà delle truppe e della Guardia Nazionale, schierati in piazza Castello: la cerimonia si svolse senza applausi da parte della popolazione che assisteva in un silenzio irreali, senza manifestazioni di affetto nei confronti del nuovo Re che ne rimase profondamente addolorato.

Andò ancora peggio al neo Presidente del Consiglio De Launay che, accolto alla Camera da fischi e insulti, ebbe difficoltà a prendere la parola mentre il Vice-Presidente Benedetto Bunico gli chiese chi fosse. Giovanni Battista Josti, Giovanni Lanza, Filippo Mellana, esponenti della Sinistra democratica, tennero «*focosi discorsi*» dove non mancavano «*le lacrime, le imprecazioni, i deliri*», per usare le parole di Marco Minghetti.

«*Nella seduta notturna di quello stesso giorno 27, il ministro dell'interno diede lettura del testo dell'armistizio contratto col nemico. Pier Dionigi Pinelli sopportò questo triste incarico con dolorosa rassegnazione*». ⁵ Volarono accuse di tradimento, l'armistizio fu definito incostituzionale.

29 marzo, il Re giurò fedeltà allo Statuto. Lo stesso giorno, Vincenzo Gioberti entrava nel governo come Ministro senza portafoglio ma la sua popolarità era quasi completamente andata persa. Dopo pochi giorni, Gioberti fu spedito a Parigi come rappresentante del Re.

Il 30 marzo il Re sciolse la Camera dei Deputati, dominata dai democratici: le nuove elezioni si sarebbero svolte a luglio. Il dibattito politico continuò in altre sedi, più acceso che mai, vi furono altre accuse, i democratici chiedevano la ripresa immediata della guerra, senza preoccuparsi delle condizioni dell'Esercito. La rabbia per la sconfitta si caricava di venature rivoluzionarie. Il Governo De Launay dovette affrontare anche la rivolta di Genova, dal 27 marzo 1849 al 9 aprile 1849. A Genova, dove la tradizione repubblicana era molto radicata, vi fu un movimento insurrezionale contro la monarchia, che il generale Alfonso La Marmora placò bombardando la città.

Nella sconfitta militare, dopo l'abdicazione del Re Carlo Alberto, il Regno, con le finanze dissestate, sembrava mostrare inquietanti segni di disgregazione e qualcuno riteneva prossima la fine di Casa Savoia. Lo scrittore Paolo Pinto parla di un «*regno in frantumi*». ⁶

Al 7 maggio 1849, Massimo D'Azeglio divenne Presidente del Consiglio dei Ministri.

La situazione rimaneva difficile per l'opposizione parlamentare. Le nuove elezioni del 5 luglio 1849 mandarono alla Camera una nuova indocile maggioranza democratica.

A Milano, le trattative con l'Austria avevano portato a condizioni più favorevoli e il 6 agosto fu firmata la pace. Vi era il problema della ratifica del trattato: il 28 luglio 1849 era morto Carlo Alberto, ma la sua morte fu annunciata soltanto l'8 agosto, giorno del dibattito alla Camera, nella speranza che questa notizia inducesse la Camera alla ratifica. L'espedito non ebbe successo e continuò il braccio di ferro tra la Corona e la Camera dei Deputati.

Il 5 settembre 1849 Giuseppe Garibaldi era arrestato a Chiavari e portato a Genova. Alla Camera, il 10 settembre, questa disposizione del Governo fu fortemente censurata. Pier Dionigi tentò di

⁴ Gabriele De Launay (Duingt, Savoia, 1786 - Torino, 1850), ufficiale dell'Esercito, nel 1848 era stato nominato conte e Senatore del Regno (7/12/1848). Dal 22 settembre al dicembre 1848 aveva ricoperto la carica di Governatore e Comandante della Divisione militare di Genova. Fu Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri dal 27 marzo al 7 maggio 1849. Alcuni libri gli attribuiscono anche i nomi di Carlo, Claudio e persino Bartolomeo.

⁵ Cappelletti L., *Storia di Vittorio Emanuele II e del suo regno*, Volume 1, Roma, 1892.

⁶ Pinto P., *Vittorio Emanuele II. Il re avventuriero*, Milano, 1995.

difendere il provvedimento ma lo fece poco opportunamente, ricorrendo a infelici cavilli. L'arresto di Garibaldi venne bollato da un ordine del giorno della Camera come lesivo dei diritti sanciti dallo Statuto e dei sentimenti patriottici nazionali.

La politica di Pier Dionigi, come si capì soltanto in seguito, permise di salvare la Costituzione e poi riprendere una politica "italiana". Nell'immediato, si scontrò con una opposizione riottosa che non voleva accettare il trattato di pace con l'Austria e utilizzava ogni pretesto per creare difficoltà al Governo. Nemmeno le dimissioni di Pier Dionigi, il 20 ottobre, fermarono l'ostruzionismo.

Ci vollero un nuovo scioglimento della Camera e il Proclama di Moncalieri (20 novembre 1849).

Nella nuova Camera dei Deputati, formatasi dopo le elezioni del 10 dicembre 1849, non più incline a "patriottiche follie", Pier Dionigi fu eletto Presidente, carica che ricoprì dal 20 dicembre 1849 fino alla morte. Diede prova di grande imparzialità e dissipò le prevenzioni nei suoi confronti.

Nell'agosto e settembre del 1850, con le prime manifestazioni della politica antireligiosa del Regno Sardo, Pier Dionigi fu inviato in missione a Roma presso il Papa Pio IX: ma questa iniziativa del governo D'Azeglio si risolse in un nulla di fatto.

La morte precoce di Pier Dionigi avvenne a Torino nel 1852, a soli 48 anni.

Tre giorni dopo la sua morte, il 26 aprile, a Torino si verificò la terribile esplosione della Polveriera di Valdocco: il Capo Apparitore e due Apparitori della Questura torinese - agenti della nuova Polizia da lui creata - parteciparono validamente all'opera di soccorso ed ottennero importanti riconoscimenti.

La nascita a Torino dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza (1848)

Pier Dionigi Pinelli, Ministro dell'Interno, valendosi dei pieni poteri concessi il 29 luglio dalla Camera al Governo, poté procedere al riordino della Polizia con la creazione dell'Amministrazione di P. S., avvenuta con regio decreto n. 798 del 30 settembre 1848.

In quel 1848, vasti strati della popolazione sentivano la necessità di una riforma della Polizia.

I piccoli possidenti rurali, gli artigiani, i commercianti, i modesti borghesi desideravano una efficiente Polizia che li proteggesse dalla criminalità comune che si stava scatenando.

Le classi più agiate, di idee liberali, desideravano soprattutto far sparire l'opprimente organizzazione della Polizia politica carlalbertina (l'Alta Polizia diretta dal conte Fabrizio Lazari) che, a loro modo di vedere, aveva esercitato un opprimente e soffocante controllo delle idee, soprattutto di quelle innovative. Fra le Polizie politiche, questi liberali comprendevano anche i Gesuiti, come scrive Vittorio Bersezio,⁷ e il provvedimento di espulsione dei Gesuiti dal Regno Sardo fu preso da Pier Dionigi in concomitanza con l'istituzione dell'Amministrazione di P. S.⁸

L'Amministrazione di P. S. era competente per tutto il Regno Sardo.

Tutte le antecedenti disposizioni sulla Polizia erano state promulgate per gli Stati di Terraferma (Piemonte, Liguria, Nizzardo, Savoia) e non per la Sardegna, che disponeva di suoi antichi e consolidati organismi di Polizia che nel 1848 cessarono di esistere.

Con l'Amministrazione di P. S. l'antica Polizia del Regno Sardo venne profondamente riorganizzata: sparì il termine *Polizia*, che richiama gli sbirri, soggetti più interessati alla repressione del dissenso politico che alla tutela della sicurezza della collettività.

Nella sua relazione indirizzata al Re Carlo Alberto, che accompagnava la legge, Pier Dionigi indicava la Polizia come «una magistratura» «indispensabile» «Alla conservazione dell'ordine pubblico» «che ne prevenga le violazioni, e che investigando le cause dei mali umori che s'insinuano nel corpo sociale li rimuova con appropriati rimedii, prima che la corruzione renda troppo difficile la cura».

⁷ Bersezio V., *I miei tempi*, Torino, 1931.

⁸ Non mancavano persone alle quali andava bene la precedente organizzazione della Polizia. Erano aristocratici conservatori che non dovevano temere inquisizioni per le loro idee e che erano assai meno esposti agli attacchi dei malfattori perché chiusi nei loro palazzi e protetti dalla servitù. L'Amministrazione di P. S. non parve dare i risultati sperati e, nel decennio 1849-1859, fu oggetto di forti critiche da parte di tutte le opposizioni parlamentari, conservatrici e democratiche. Il teologo don Giacomo Margotti, giornalista cattolico intransigente, fu il portavoce di queste critiche.

Era molto importante il modo di procedere della polizia: *«Egli è palese che questa magistratura, [...] deve per necessità procedere per indizi e per congetture onde discernere il momento e la persona sovra cui le è mestieri di agire: né questo processo può in tutti i suoi atti essere regolato da norme certe, fisse, invariabili; epperò in esso necessariamente debbe molto lasciarsi alla prudenza, alla sagacità dell'inquirente: dal che quell'arbitrio che, se non è affidato a chi abbia l'abitudine di una sagace e cauta induzione, di una discreta prudenza e di una profonda meditazione, genera il sospetto, la paura e l'avversione».*

Pier Dionigi criticava l'operato dei *«funzionari militari»* che fino al 1847 erano stati incaricati della Polizia nel Regno Sardo, perché costoro, per la loro *forma mentis* (*«... per le loro abitudini, e per quella stessa virtù guerriera che forma la base del loro carattere, sono di lor natura poco appropriati ad una cautelosa e minuta indagine dei fatti e delle cause di esse, e ad una discreta interpretazione delle leggi e degli ordini che si denno applicare»*) avevano operato in modo tale da far apparire arbitrari anche provvedimenti legittimi (*«... i loro provvedimenti, quantunque giusti, per avventura vestivano agli occhi delle popolazioni l'apparenza di un despotismo, di cui cresceva l'odioso l'aspetto stesso della forza: e questa sfavorevole impressione si convertiva poi in una specie di disprezzo contro i funzionari inferiori, quasi fossero stromenti di un irragionato impero, e servissero al capriccio, non alla legge»*).

Tutto questo aveva portato alla grave conseguenza che la Polizia era odiata da tutti i cittadini: *«Da questo principalissimo vizio d'istituzione vuolsi indubitatamente derivare in gran parte il discredito in che era un'amministrazione cotanto necessaria al ben essere pubblico e privato, caduta presso quasi tutti i cittadini, e fatta segno dei più vivi richiami delle classi colte, e dell'odio profondo di quelle meno educate».*

Pier Dionigi ricordava che lo stesso Carlo Alberto aveva saggiamente iniziato nel 1847 la riforma della Polizia, togliendola dalla competenza del Ministero della Guerra per riportarla sotto la giurisdizione del Ministero dell'Interno e affidandone la competenza agli Intendenti delle Province, al posto dei Comandanti militari. Erano però rimasti responsabili della Polizia nelle Divisioni i Governatori militari. Questo rappresentava un residuo del precedente sistema, *«... che era universalmente in viso e screditato, per quanto la saviezza degli attuali governatori ne diminuisse gli inconvenienti».*

Il governo Alfieri-Pinelli intendeva quindi correggere questo stato di cose.

Per questo veniva proposta a Carlo Alberto la nuova legge che avrebbe definito *«... lo scopo vero di un'istituzione fin qui mal conosciuta ed abusata»* cioè la Polizia, per far comprendere che le sue vere finalità erano *«... di tutela dell'ordine, della libertà, del ben essere pubblico e privato».*

Quanto alla discrezionalità, necessariamente connessa all'operato della Polizia, avrebbe trovato la sua regola e il suo controllo *«... nella dottrina, nella prudenza e nelle abitudini delle persone cui è commesso l'esercizio di un così geloso potere».*

Era stato abbandonato il nome di *Polizia*, per adottare quello di *Amministrazione di Pubblica Sicurezza*, il quale pareva più adatto alla nuova istituzione che mirava *«... al mantenimento dell'ordine pubblico, ed alla tutela delle persone, delle libertà e delle proprietà dei cittadini...».*

Pier Dionigi spiegava a questo punto i criteri per il reclutamento del personale: per i ruoli direttivi, funzionari laureati e probi impiegati statali, vale a dire *«... persone che, e pel grado che occupano nella società, e pegli studi fatti, e per le abitudini di legalità acquistate, e pei servizi resi allo Stato ed al pubblico, ispirino ai loro concittadini la fiducia che quel poco di arbitrio, indispensabilmente unito ad una processura di prevenzione, volgerà a tutela anziché a danno della libertà individuale ...».*

La parte esecutiva era affidata ai Carabinieri, che Pier Dionigi definiva *«... corpo meritamente stimato per valore militare, per incorrotta disciplina, ed anche per civile educazione»:* in questo modo, *«... la nazione può esser certa che l'arbitrio [...] non potrà [...] lederne i diritti nell'esecuzione».*

Dopo alcune considerazioni al riguardo di alcune decisioni prese nella legge, come le modalità di nomina dei funzionari, l'opportunità del parere favorevole del municipio del comune dove esercitavano la loro azione e la decisione di nominare i Delegati mandamentali, Pier Dionigi

ricordava la necessità e l'urgenza di una nuova legge di Pubblica Sicurezza in sintonia con le nuove libertà individuali sancite dallo Statuto: «... sarà altresì necessario che il Governo si occupi di un Codice di leggi della sicurezza pubblica le quali attualmente vagano disperse in una enorme quantità di patenti, di editti, di manifesti, di istruzioni e di notificanze delle varie autorità che per lo addietro erano incaricate della polizia dello Stato, la maggior parte delle quali più non sono in armonia col sistema libero dalla M. V. nello Stato introdotto». Ma questo Codice, sempre secondo Pier Dionigi, doveva essere prodotta dal Parlamento, dopo un «*meditato studio*», e benché necessario, non poteva essere preparato in breve tempo e neppure approvato con procedura d'urgenza e senza consultare il Parlamento, come avveniva per la legge istitutiva della Amministrazione di P. S., perché il riordino della Polizia «... non avrebbe potuto più a lungo protrarsi senza lasciare la libertà dei cittadini esposta ai mali dell'arbitrio da un lato, della licenza dall'altro, e pressoché nulla l'azione del Governo».⁹

L'Amministrazione di P. S. si offriva come una moderna istituzione che tutelava la vita e gli averi dei cittadini ed aveva la funzione di mantenere l'ordine e far rispettare le leggi nell'interesse dello Stato e dei privati. Dipendeva dal Ministero dell'Interno ed era completamente affidata a funzionari civili, secondo una gerarchia combinata all'organizzazione del Regno Sardo.

Fin dal 1818, il territorio del Regno era suddiviso in una struttura piramidale che aveva alla base i Comuni e, a salire, i Mandamenti, le Province, le Divisioni. Il Mandamento rappresentava una circoscrizione che comprendeva più Comuni. I Comuni erano dotati di organi propri, mentre le Province e le altre circoscrizioni erano semplici distretti in cui si esercitava la competenza di funzionari di governo: le Divisioni erano dirette dagli Intendenti generali e, le Province dagli Intendenti, che nel Regno d'Italia sarebbero diventati i Prefetti e i Sotto-Prefetti.

Con la legge 30 ottobre 1847, gli Stati di Terraferma erano stati divisi in undici *Divisioni amministrative*: Torino, Chambéry, Annecy, Ivrea, Vercelli, Novara, Alessandria, Genova, Savona, Cuneo e Nizza cui si aggiunsero, nel 1848, per la Sardegna le Divisioni amministrative di Cagliari, Sassari e Nuoro.

Per il Piemonte, la Divisione di *Torino* comprendeva le Province di Torino, di Pinerolo, di Susa, la Divisione di *Ivrea* comprendeva le Province di Ivrea e di Aosta, la Divisione di *Cuneo* comprendeva le Province di Cuneo, di Mondovì, di Alba, di Saluzzo, la Divisione di *Vercelli* comprendeva le Province di Vercelli, di Biella, di Casale, la Divisione di *Alessandria* comprendeva le Province di Alessandria, di Asti, di Voghera, di Tortona, di Bobbio, la Divisione di *Novara* comprendeva le Province di Novara, di Pallanza, dell'Ossola, della Valsesia, di Lomellina.

I confini del Regno erano più ampi di quelli attuali perché includevano anche alcuni territori oggi compresi nella Lombardia, in provincia di Pavia, e nell'Emilia, in provincia di Piacenza.

La diplomazia settecentesca, con la pace di Aquisgrana del 1748, aveva attribuito al Regno Sardo il comune di Bobbio, l'Oltrepò pavese e la Lomellina, portando il confine con i possedimenti austriaci al fiume Ticino. Questa suddivisione è schematizzata nella tabella da noi elaborata.

⁹ Questa relazione di Pier Dionigi Pinelli al Re è stata riportata da Alessandro Cuniberti nel suo opuscolo "Riflessioni e proposte sulle questioni del decentramento delle regioni e della sicurezza pubblica" (Bologna, 1871). Cuniberti, Delegato poi Ispettore di Pubblica Sicurezza, è autore di numerosi opuscoli dedicati a vari temi della Polizia, scritti con vissuta competenza professionale, appassionato entusiasmo patriottico e dedizione per l'Amministrazione di P.S. Secondo Cuniberti, il regio decreto 798/1848, al riguardo dell'ordinamento del personale dava disposizioni migliori di quelle poi introdotte dalla legge n. 1.404/1852, che in parte "tradiva" le felici intuizioni di Pier Dionigi Pinelli.

<i>DIVISIONI AMMINISTRATIVE DEL PIEMONTE (INTENDENTE GENERALE)</i>	<i>Province (INTENDENTE)</i>
TORINO	TORINO, PINEROLO, SUSÀ
IVREA	IVREA E AOSTA
CUNEO	CUNEO, MONDOVI, ALBA, SALUZZO
VERCELLI	VERCELLI, BIELLA, CASALE
ALESSANDRIA	ALESSANDRIA, ASTI, TORTONA
	VOGHERA (OGGI IN PROVINCIA DI PAVIA)
	BOBBIO (OGGI IN PROVINCIA DI PIACENZA)
NOVARA	NOVARA, PALLANZA, OSSOLA, VALSESIA
	LOMELLINA (OGGI IN PROVINCIA DI PAVIA)

Tenendo presente questa suddivisione del territorio del Regno, l'Amministrazione di P. S. era così organizzata. In ogni Divisione, l'Amministrazione di P. S. era affidata all'Intendente generale, nelle Province all'Intendente.

Nei capoluoghi di Divisione era anche nominato un Questore, dipendente dall'Intendente generale, e, coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di Pubblica Sicurezza.

Nei capoluoghi di Mandamento si dovevano nominare Delegati mandamentali, responsabili per l'intero Mandamento; nei Comuni la Pubblica Sicurezza era affidata ai Sindaci. In casi particolari, potevano essere nominati anche Delegati in singoli Comuni, che dovevano accollarsi la spesa.

Nei capoluoghi di Provincia i Delegati potevano essere assistiti da Apparitori di Pubblica Sicurezza. Questori, Assessori e Delegati erano nominati dal Re; i Questori erano scelti nell'ordine giudiziario, gli Assessori dovevano essere laureati in legge, aver fatto pratica legale e possibilmente un anno di volontariato in un ufficio del Pubblico Ministero. Ai Delegati non era richiesta la laurea ed erano scelti fra persone che avessero ben servito lo Stato o una pubblica amministrazione per almeno due anni. Gli Assessori e i Delegati dovevano anche riportare il voto favorevole del Consiglio del Comune in cui era fissata la loro residenza.

Gli Apparitori erano nominati dall'Intendente generale su proposta del Questore e dell'Intendente provinciale: intelligenza e specchiata onestà, queste le doti loro richieste.

È importante sottolineare che i quadri dirigenti della Polizia del periodo dell'assolutismo furono sostituiti, tutte le precedenti strutture poliziesche furono eliminate, il Vicariato di Polizia, cioè la Polizia del Municipio di Torino che aveva anche giurisdizione criminale, venne abolito il 7 ottobre 1848.

Rimanevano i Carabinieri, con la loro consolidata organizzazione, sempre alle dipendenze del Ministero della Guerra. L'esecuzione degli ordini di Pubblica Sicurezza venne così affidata in particolare ai Carabinieri e nei capoluoghi di Divisione, con una maggiore popolazione, questo servizio veniva svolto da compagnie o distaccamenti di *Carabinieri veterani*, a totale disposizione degli uffici di Pubblica Sicurezza.

I Carabinieri veterani continuavano a fare parte dell'Arma a piedi, di cui vestivano l'uniforme, e per la disciplina dipendevano dai loro capi militari.

Assessori e Delegati operavano in abito borghese e, per farsi riconoscere, in servizio portavano un nastro tricolore a tracolla; gli Apparitori dovevano esibire una medaglia di riconoscimento, con la scritta *Pubblica Sicurezza*.

Queste disposizioni di legge non furono un toccasana e rappresentavano più una conquista politica che una realtà immediatamente operativa ed incisiva. Era necessario invece creare le strutture, addestrare il nuovo personale, a tutti i livelli operativi, conquistare la fiducia dell'opinione pubblica... Ma diede comunque soddisfazione, come ci documenta quanto scrive il geografo Goffredo Casalis: «*Da questo decreto nacque un bene grandissimo, cioè la tranquillità e la*

*sicurezza delle persone quiete ed oneste, le quali per l'addietro non erano mai sicure dai sospetti, e dalle inique vessazioni di una polizia sempre capricciosa, e dispoticamente esercitata».*¹⁰

Vi fu un'immediata convinzione che queste riforme realizzassero un grande miglioramento rispetto al passato, quando la Polizia, talora capricciosa e dispotica, poteva sottoporre le persone oneste ad ingiuste vessazioni: già nel 1852, il *Dizionario di Diritto Amministrativo*, edito a Torino, ricordò che la Polizia del Governo assoluto era stata amministrata dai comandi militari in modo arbitrario e violento, basandosi sull'opera di spie prezzolate e di denunce segrete; ne era risultata un'organizzazione terribile e sospettosa ma la cui attività aveva finito per ritorcersi contro lo stesso governo.¹¹

Questo era dunque il personale della Amministrazione di P. S. nel Regno Sardo previsto dalle disposizioni del 1848 e nella tabella da noi elaborata è illustrata la situazione teorica relativa alle Divisioni amministrative del Piemonte ed alla Divisione di Genova.

Il regio decreto del 1848 fu successivamente modificato dalla legge n. 1.404 dell'11 luglio 1852, che istituì il corpo delle Guardie di P. S.: appare quindi giusta la scelta di commemorare l'11 luglio come anniversario di costituzione della Polizia di Stato italiana. Non si dovrebbe mai dimenticare che la legge del 1852 veniva a completare quel processo di riforma della Polizia già iniziato da Pier Dionigi Pinelli nel 1848, sotto il regno del Re Carlo Alberto, il quale con la concessione nello stesso anno dello Statuto liberale, aveva impresso al Regno di Sardegna una precisa svolta democratica.

¹⁰ Casalis G., *Dizionario geografico storico statistico commerciale degli Stati di S.M. il Re di Sardegna*, Torino, 1851.

¹¹ Vigna L. e Aliberti V., *Dizionario di Diritto Amministrativo*, V, Torino, 1852, voce «Sicurezza pubblica».

Amministrazione di Pubblica Sicurezza secondo le disposizioni del 1848			
<i>(Situazione relativa alle Divisioni del Piemonte e alla Divisione di Genova)</i>			
DIVISIONI AMMINISTRATIVE	Province	Mandamenti	Comuni
TORINO Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di P. S. Un Assessore di 1 ^a classe, col titolo di Assessore-capo è specialmente destinato presso il Questore. Tre Assessori di 2 ^a classe; quattro Assessori di 3 ^a classe.	TORINO (giurisdizione del Questore) Pinerolo: DELEGATO ASSISTITO DA APPARITORI DI P. S. Susa DELEGATO ASSISTITO DA APPARITORI DI P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Torino)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
IVREA Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di p. s.	IVREA (giurisdizione del Questore) AOSTA Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Ivrea)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
CUNEO Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di p. s.	CUNEO (giurisdizione del Questore) MONDOVI Delegato assistito da Apparitori di P. S. ALBA Delegato assistito da Apparitori di P. S. SALUZZO Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Cuneo)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
VERCELLI Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di p. s.	VERCELLI (giurisdizione del Questore) BIELLA Delegato assistito da Apparitori di P. S. CASALE Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Vercelli)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
ALESSANDRIA Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di p. s.	ALESSANDRIA (giurisdizione del Questore) ASTI Delegato assistito da Apparitori di P. S. TORTONA Delegato assistito da Apparitori di P. S. VOGHERA Delegato assistito da Apparitori di P. S. BOBBIO Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Alessandria)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
NOVARA Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di p. s.	NOVARA (giurisdizione del Questore) PALLANZA Delegato assistito da Apparitori di P. S. OSSOLA Delegato assistito da Apparitori di P. S. VALSESIA Delegato assistito da Apparitori di P. S. LOMELLINA Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Novara)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)
GENOVA Intendente generale e Questore coadiuvato da Assessori, assistiti da Apparitori di P. S. Un Assessore di 1 ^a classe, col titolo di Assessore-capo è specialmente destinato presso il Questore. Tre Assessori di 2 ^a classe; quattro Assessori di 3 ^a classe.	GENOVA-CAPRAIA (giurisdizione del Questore) CHIAVARI Delegato assistito da Apparitori di P. S. NOVI Delegato assistito da Apparitori di P. S. LEVANTE (SPEZIA) Delegato assistito da Apparitori di P. S.	Delegato mandamentale in ogni capoluogo di Mandamento, tranne che nei capoluoghi di Mandamento che sono anche capoluogo di Divisione (Genova)	Sindaco Delegato comunale in Comuni che non sono capoluoghi di Mandamento (a richiesta, a spese del Comune)