



## PROGETTO SICUREZZA

### 40 anni dalla riforma

Il 1° aprile 1981 fu approvata la riforma della Polizia di Stato, un evento che ha segnato per sempre il nostro paese anche e il modo di essere e di operare come poliziotti in uno Stato moderno Democratico, di grandi tradizioni culturali e di grandi tradizioni di civiltà giuridica.

# NUMERO SPECIALE

## Info

**ANNO XXXIV N.2/2022**

**Direttore Responsabile**  
Felice Romano

**Vice Direttore**  
Alessandro Figus

**Comitato di redazione**  
Silvano Filippi  
Vincenzo Annunziata  
Fabio Lauri  
Pietro Francesco Caracciolo  
Michele Alessi  
Innocente Carbone  
Alessandro Pisaniello

**Direzione e redazione:**  
Via Vicenza 26, 00185  
Roma  
Tel. 06.4455213  
Fax: 06.4469841  
nazionale@siulp.it  
www.siulp.it

**Contributi:**  
Alessandro Figus  
Felice Romano  
Lamberto Giannini  
Vincenzo Annunziata  
Luigi Notari  
Antonio Sannino

**Proprietà testata:**  
SIULP

Registrazione  
Tribunale di Roma  
Autorizzazione  
Rivista Stampata NR. 541988  
Rivista Online NR. 68/2016  
Iscrizione al ROC n.1123

Stampa a cura di:  
Ciesse Stampa SRL  
Via Cesare dal Fabbro, 15  
00148 Roma  
TeL 0639729887

Codice Fiscale 04061550275  
Partita IVA IT04061550275

T. +39 0422 823301  
support@pixartprinting.com

# Contenuti



04

**Felice Romano**

Editoriale



09

**Luigi Sbarra**

Il percorso di sindacalizzazione della  
Polizia di Stato



16

**Luigi Notari**

Legge 121/1981 -  
40 anni dalla riforma

12

**Lamberto Giannini**

Intervista al Capo della Polizia



26

**Antonio Sannino**

Il riordino e la sindacalizzazione  
del Corpo delle Guardie di  
Pubblica Sicurezza



21

**Alessandro Figus**

La legge di riforma, Gli aspetti sociali e  
L'evoluzione democratica del paese

30

**Vincenzo Annunziata**

Una legge che portò cambiamenti storici  
nell'apparato di sicurezza italiano



SEGRETARIO GENERALE SIULP  
FELICE ROMANO

# EDITORIALE

Il 1° aprile 1981 fu approvata la riforma della Polizia di Stato, un evento che ha segnato per sempre il nostro paese anche e il modo di essere e di operare come poliziotti in uno Stato moderno Democratico, di grandi tradizioni culturali e di grandi tradizioni di civiltà giuridica. Da allora abbiamo percorso un cammino che ha permesso la crescita e il consolidamento del miglior sistema di sicurezza possibile, un sistema che, ritengo, sia il migliore al mondo.

Tra i suoi principi ispiratori occorre richiamare, la centralità dell'autorità civile di pubblica sicurezza politica e tecnica, l'indispensabilità della risorsa umana sempre considerato il fine è mai lo strumento del nostro agire e il coordinamento come motore e volano per garantire il miglior sistema di sicurezza di cui i cittadini potessero avvalersi, per garantire la loro sicurezza e la loro libertà ma anche per contrastare e sconfiggere fenomeni pervasivi quali la mafia ed il terrorismo.

La centralità della autorità di pubblica sicurezza l'abbiamo non solo sostenuta e difesa contro ogni tentativo di sminuirla, ma l'abbiamo voluta anche rafforzare attraverso la valorizzazione della dirigenza, attuata con il recente riordino che ha visto per la prima volta nella storia anche la contrattualizzazione della stessa, una scelta che ha reso i nostri dirigenti non più solo meri esecutori delle scelte strategiche che verranno assunte per disegnare le future strategie di contrasto al crimine a garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica, un ruolo che verrà ulteriormente

valorizzato con la definizione del primo contratto della nostra dirigenza.

Ma oggi non possiamo limitarci alla mera celebrazione di un evento che ha profondamente evoluto il concetto di sicurezza di questo paese. E' giunto il momento di verificare lo tenuta della legge 121 e la sua attualità partendo dai tradizionali valori che ne sono alla base declinati in prospettiva futura e funzionale alle nuove esigenze, ai nuovi orizzonti della sicurezza.

Vogliamo capire, in buona sostanza, se sia giunto il momento di fare quel passo in più per andare oltre la polizia di prevenzione, che sino ad oggi è stato il tratto dominante di tutte le nostre strategie. Occorre anzitutto partire da un dato. In questi anni la risposta determinata delle forze di polizia alle ripetute insidie del crimine ha permesso ai cittadini di sviluppare una nuova stagione dei propri diritti ed una nuova consapevolezza della sicurezza. Non è più lo stato il fine dell'azione pubblica e la sicurezza è diventata un diritto fondamentale di ogni cittadino di un paese democratico; una sicurezza declinata non più e non soltanto nella sua versione di ordine materiale, come assenza di turbativa il vivere sociale, ma in una nuova dimensione, più ampia e apprezzabile di sicurezza civile, di legalità, di garanzia della fruibilità dei propri diritti di cittadinanza, una nuova sicurezza percepita come bisogno personale per ottenere più giustizia per vivere più adeguatamente e dignitosamente i propri diritti politici civili ed anche economici.

La forte legittimazione della Polizia di

Stato, ed il consenso riscosso nel paese e nei cittadini sta proprio in questo, nel loro modo di essere, nella credibilità che hanno conquistato sul campo in quasi due secoli di storia pagando un tributo altissimo, pensando al bene supremo della sicurezza collettiva in termini di impegno di sacrificio e talvolta anche di sangue.

Ma oggi vi sono nuove istanze che esigono formule più evolute della sicurezza, che richiedono una nuova visione politica e culturale oltre che organizzativa, come quella che diede vita alla riforma della legge 121, per rinnovarsi e prepararsi ad affrontare le nuove e più complesse sfide che ci attendono; una nuova concezione di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, rafforzandosi nell'odierna realtà giuridica sociale e anche economica l'idea che la sicurezza, come siamo riusciti a far comprendere anche agli organi di governo della Comunità Europea, non deve più essere considerata come un costo del sistema, ma come una precondizione imprescindibile per il sereno e ordinato sviluppo economico, politico e sociale della comunità civile, strumento per la piena integrazione dei popoli su tutti i territori comunitari.

La nostra attività oggi, deve necessariamente tenere conto anche dei cambiamenti che si stanno susseguendo a grande velocità, che incidono in modo strutturale anche sui modelli di sicurezza che sinora abbiamo adottato. La globalizzazione e internet da un lato, hanno creato una nuova realtà del nostro vivere quotidiano, dall'altro la diffusione sempre più capillare della tecnologia sta soppiantando radical-

mente i modelli organizzativi della nostra società che conoscevamo; tutto ciò ci impone di trasformare il nostro modo di formare nuovi e straordinari reparti di veri professionisti della sicurezza nella gestione dell'ordine pubblico.

Tutto questo ci impone di pensare a nuove e più raffinate strategie, capaci di accrescere la nostra capacità nel rispondere alle richieste più complesse che la società ci richiede, lo stesso concetto di controllo del territorio, di polizia di prossimità, persino quello della prevenzione delle frontiere, strategia principe del nostro modo di operare, nonostante siano state le frontiere che finora ci hanno consentito di garantire al meglio la nostra mission istituzionale, cominciano a mostrare i loro limiti e le prime criticità rispetto alle nuove distanze di sicurezza e alle nuove necessità operative che quotidianamente ci vengono richieste per contrastare in velocità; perché il tempo nel quale riusciamo a dare le risposte alle attuali aggressioni criminali ed eversive con l'avvento di Internet e della comunicazione criptata ci deve indurre, a 40 anni dal varo della riforma, a considerare la necessità di osare di più.

Oggi è giunto il momento di passare da un modello di prevenzione ad un modello di predizione dei fenomeni criminali, del resto la scelta non solo sostenuta ma anche voluta ad introdurre il commissariato on-line, l'agente Lisa, il sistema Mercurio, il sistema tutor e le varie iniziative poste in essere per le prassi di informazioni sull'utilizzo sano del web, così come la sperimentazione del Key Crime per la prevenzione e il contrasto di alcune forme di reato o la

creazione della nuova direzione centrale della cybersecurity, solo per citarne alcuni, sono la testimonianza concreta che la Polizia di Stato da tempo ha avvertito la necessità di trasformare le proprie prassi operative adeguandole ai cambiamenti e sfruttando le nuove opportunità che la tecnologia moderna ci può offrire.

Abbiamo l'intelligenza, l'esperienza, il know-how e le potenzialità per avviare questa trasformazione manca solo il coraggio di innovare, di investire di più sull'intelligenza artificiale, che è la condizione essenziale per attuare questo cambiamento, per mettere in collegamento l'intero sistema quindi, con tutti i soggetti non solo con i protagonisti del comparto sicurezza e difesa, ma anche esperti della società civile, ampliando così le capacità e le potenzialità, creando un'unica cabina di regia che riceva elabori e predica quale saranno le future mosse del crimine. Alcune città hanno iniziato la sperimentazione come Milano e Modena che hanno dimostrato ad esempio come l'alimentazione del sistema Key-Crime, attraverso un algoritmo in grado di analizzare ed intrecciare dei Big Data, sia in grado di effettuare dei collegamenti tra scenari analoghi a velocità straordinaria, l'algoritmo è in grado di aiutare l'apparato di prevenzione a prevenire la commissione di determinati reati come ad esempio le rapine.

Ecco perché riteniamo che le parole d'ordine di oggi per l'immediato futuro debbano essere 4: A.I. intelligenza artificiale, Key Crime, innovazione e digitalizzazione, perché siamo convinti che solo attraverso questa nuova rivoluzio-

ne culturale così come avvenne con quella della riforma e generò la riforma e che l'ha accompagnata fino ai giorni nostri, potremmo prepararci in modo adeguato alle sfide del futuro.

Ogni processo di sviluppo non può tuttavia, prescindere da un dato fondamentale: l'irrinunciabilità della centralità della persona che deve essere sempre il fine è mai lo strumento del nostro agire, nel senso che sarà sempre il poliziotto o la poliziotta che interviene sul posto a costituire il centro di questa nuova filosofia organizzativa ed operativa. Sarà l'operatore di polizia l'attore principale, che dovrà rinvenire i particolari sulla scena del crimine, valutare quali di questi sono importanti da catalogare ed inserirli nel sistema di intelligenza artificiale che poi, a sua volta e ad una velocità maggiore di qualsiasi essere umano, analizzerà ed evidenzierà i punti in comune e i possibili scenari dove si potrà ripetere quel tipo di reato.

Perché la tecnologia è e resterà solo uno strumento al servizio di poliziotto finalizzato all'accrescimento delle sue capacità di intervento.

Il sindacato su questi indispensabili nuovi e complessi orizzonti sarà presente e lo farà come sempre nell'alveo di un'ormai consolidata capacità e responsabilità istituzionale che nel nostro settore lo voglio ribadire non può e non deve mai venire meno.

Sul versante prettamente sindacale, la nostra attività sarà finalizzata a ampliare la cultura sindacale e a traghettarla nel mondo militare la cui sindacalizzazione è un risultato che rappresenta solo il punto di partenza di un percorso riformatore di emancipazione, che

consentirà anche a questi colleghi di conquistare sempre più spazi di democrazia e partecipazione, e che ne sono certo, come avvenuto nella Polizia di Stato miglioreranno sempre più l'efficienza e l'efficacia della funzione istituzionale. Questo, perché dove c'è partecipazione, dove vige la contrattazione, la persona si sente protagonista e crescono la responsabilità, la capacità progettuale e di pianificazione delle strategie utili a perseguire gli scopi con un conseguente aumento dei risultati positivi.

Infine, nell'attuale scenario il sindacato di polizia non deve perdere di vista l'obiettivo del raggiungimento delle piene libertà sindacali, perché non ci può essere libertà se essere condizionata da un divieto legislativo. Noi riteniamo che sia giunta l'ora di cristallizzare il principio che sia il sindacato e non solo il singolo a potersi affiliare alle grandi confederazioni perché ne siamo certi, considerato che l'autorevolezza del SIULP deriva anche e soprattutto dall'essere nato dai e nei valori del sindacalismo confederale.





# LUIGI SBARRA

## Segretario Generale Cisl



*Esserci per cambiare.  
Persona, lavoro, partecipazione per il  
futuro del Paese*

## IL PERCORSO DI SINDACALIZZAZIONE DELLA POLIZIA DI STATO

Il IX Congresso del Siulp si pone all'incrocio di una stagione di epocali transizioni, che rendono necessario un aggiornamento in senso partecipativo dei modelli decisionali e di sviluppo.

Nell'ambito della rappresentanza delle forze di polizia, questo principio richiede di continuare ad alimentare lo spirito che poco più di 40 anni fa ha dato alla luce la legge di riforma della Pubblica Sicurezza. Uno spartiacque non solo per la Polizia di Stato, ma per la storia democratica del Paese.

Avevamo, unici in Europa, un corpo militare percepito non al passo con i tempi, in difficoltà per quanto riguardava le strutture e nella capacità di valorizzare i propri componenti, con il perdurare del divieto di costituire qualsiasi associazione sindacale. Poi, grazie al coraggio riformatore che si fece largo tra forze politiche e Polizia, si arrivò finalmente alla riforma, tra l'altro in un momento davvero drammatico della vita del paese, per la virulenza aggressiva del terrorismo e della criminalità organizzata.

Sono stati due i pilastri della riforma per cui tutto il movimento sindacale e la Cisl in particolare si batterono in quegli anni: la smilitarizzazione e l'estensione della sindacalizzazione, due grandi conquiste che nel tempo hanno fatto della Polizia, come ha sottolineato più volte il Presidente Mattarella, "un corpo dello Stato che i cittadini riconoscono come amico, accessibile e aperto, elemento di coesione".

Sindacalizzazione significa progresso, poter garantire diritti, tutele, sostegno ai lavoratori, essere parte attiva nei processi di contrattualizzazione in modo da ottenere miglioramenti delle retribuzioni e delle condizioni complessive di lavoro.

Il Siulp, in questo senso, ha dato un contributo straordinario ad ampliare le tutele e la cultura sindacale, a "traghettarla" oggi in tutto l'ambito militare.

Ora si può e si deve andare ancora avanti, conquistando nuovi spazi di democrazia e partecipazione, verso il raggiungimento delle piene libertà sindacali e dell'affiliazione alle Confederazioni sindacali, come è avvenuto con successo per altri importanti corpi di sicurezza dello Stato a partire dai lavoratori penitenziari o dai vigili del fuoco.

Questo rimane il traguardo a cui ambisce da sempre la Cisl.

Questo è il modo migliore per riconoscere la grande professionalità, le competenze, il ruolo centrale di tutti i lavoratori del comparto della sicurezza pubblica.

Bisogna affermare fino in fondo che la sicurezza non è un costo, ma un investimento, indispensabile, per costruire il futuro.

Anche durante i mesi più difficili della pandemia, giorno dopo giorno, donne e uomini della Polizia di Stato hanno dimostrato grande equilibrio e senso del dovere, fornendo un servizio indispensabile, a tutta la comunità.

Tutto questo in un periodo non facile a causa dei rigurgiti di estremismo, e di quanti vogliono strumentalizzare il malessere sociale attaccando i simboli della democrazia: le sedi sindacali, i rappresentanti istituzionali e politici, i presidi sanitari, l'informazione libera. Se abbiamo respinto questo "veleno" lo si deve all'impegno civile e sociale della Polizia, che insieme alle altre Forze dell'Ordine costruiscono in ogni territorio, in ogni quartiere, in maniera capillare, forte, responsabile, reti di coesione, di solidarietà, di prevenzione dei fenomeni di illegalità.

E' il simbolo di uno Stato "al servizio" dei più deboli.

Un riferimento costante ed essenziale per tutti i cittadini, le famiglie, le imprese, i lavoratori, i pensionati, gli immigrati. Ecco perché bisogna fare di più per valorizzare il lavoro e

ricompensare i sacrifici di tutti gli operatori della sicurezza che meritano la giusta attenzione da parte delle istituzioni.

Questo resta il tempo della responsabilità e della coesione sociale, un obiettivo su cui incalza costantemente il Capo dello Stato. Siamo tutti chiamati, e sono certo che il Siulp e la Polizia di Stato saranno in prima fila, ad unire le forze e muoverci sul terreno ampio del bene comune. Solo con un grande patto sociale tra istituzioni e parti sociali sarà possibile tornare a crescere ed affrontare le grandi sfide che attendono il paese, conquistare uno sviluppo sostenibile e inclusivo, costruire una società più libera e sicura, fondata sui valori della centralità del lavoro, sul rispetto della dignità della persona, sul protagonismo della società organizzata nella costruzione di un futuro migliore.



# LAMBERTO GIANNINI

**Capo della Polizia -  
Direttore Generale della P.S.**

## INTERVISTA

Il 1 aprile 1981 venne approvata la Legge n. 121, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 10 aprile successivo, con la quale il Corpo militare delle Guardie di P.S., venne disciolto e sostituito dall'odierna Polizia di Stato, un Corpo civile ad ordinamento speciale nel quale venne introdotta la libertà di associazione sindacale.



# 40 Anni dalla Riforma



## **1. Quali trasformazioni nella cultura amministrativa del Dipartimento ha prodotto l'esigenza di doversi confrontare con le organizzazioni sindacali?**

Ritengo che il grande merito del legislatore del 1981 è stato quello di aver saputo intercettare i grandi cambiamenti sociali di quella stagione. Con l'apertura delle porte della nostra Amministrazione alle donne è caduta l'ultima barriera per il riconoscimento dell'uguaglianza di genere. Non solo. La legittimazione delle organizzazioni sindacali, ha sicuramente impresso un mutamento epocale nel modo di vivere il rapporto tra Amministrazione e singolo appartenente.

L'introduzione di nuovi strumenti di partecipazione e il costante confronto con le organizzazioni sindacali, infatti, sono diventati nel tempo una grande opportunità che ha permesso di meglio indirizzare il Dipartimento della Pubblica Sicurezza nella sua azione di governo della Polizia di Stato.

Le dinamiche sindacali, infatti, attraverso i diversi momenti di confronto, hanno avuto il merito di mettere al centro della più ampia azione di gestione della nostra Amministrazione l'ascolto delle istanze del personale.

Tutto ciò ha reso possibile la realizzazione di quell'idea, che prima della legge 121 sembrava lontanissima, di una Polizia di Stato vista come una casa comune, dove ognuno, nella diversità dei propri ruoli, può averne cura.

## **2. Quali sono gli effetti positivi prodotti dalla legge 121 sul piano operativo?**

La riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è strettamente legata alla storia del nostro Paese. I primi anni '80 sono stati, infatti, gli anni più sanguinosi della lotta al

terrorismo interno. Anni in cui uomini, servitori dello Stato, hanno sacrificato la propria vita per aver difeso i principi di democrazia e i valori di libertà che i padri costituenti ci avevano consegnato.

Contro un nemico forte e subdolo che minacciava le fondamenta della nostra democrazia il bisogno primario era "fare squadra". Si è, pertanto, fatto chiarezza nei livelli di responsabilità nella gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica e si è definito un sistema in cui tutte le forze di polizia rafforzano i propri sforzi attraverso una costante opera di condivisione informativa.

Questi sono stati i grandi meriti del modulo operativo del coordinamento, introdotto da quel legislatore. Un modello che, garantendo l'unità del sistema sicurezza nella diversità di ogni istituzione, concretamente stimola, sollecita e coagula tutte le sinergie delle forze di polizia in un unico sforzo: la salvaguardia della sicurezza del Paese.

Sono concetti che diamo per scontati ma che in realtà ancora oggi in molti paesi non sono riconosciuti come precondizioni del "fare sicurezza", con il rischio di favorire la compartimentazione e frammentazione dell'agire delle forze di polizia.

## **3. Il modulo del coordinamento quali innovazioni di rilievo ha introdotto nella formazione?**

Individuato il modulo del coordinamento, quale imprescindibile metodo di lavoro, occorre dare ad esso un'anima. Bisognava lavorare per creare la coscienza del coordinamento. È nata, così, la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, quale casa del coordinamento dove da 40 anni si alimentano, attraverso per-

corsi di formazione, la cultura dell'agire insieme, nello spirito di servizio verso la collettività. Si tratta di un modello di formazione unico in Europa che favorisce la reciproca conoscenza delle forze di polizia.

Con orgoglio possiamo dire che abbiamo costruito un nuovo modello di fare sicurezza ma non ci siamo limitati solo a questo. Lo abbiamo costantemente alimentato e praticato, non solo nei servizi e nelle attività operative. Lo abbiamo fatto crescere, infatti, nelle coscienze con una sapiente opera di formazione a cui, negli anni, hanno partecipato le risorse migliori di tutte le Amministrazioni.

#### **4. La legge 121 del 1981 incarna la spinta riformatrice della società dell'epoca?**

Devo dire che quella legge è stata molto coraggiosa. Nonostante la cornice storica di quegli anni, il legislatore, anziché irrigidire e compri-

mere gli spazi di libertà, li ha invece favoriti, smilitarizzando la Polizia, riconoscendo i sindacati e il carattere civile dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Novità che per quanto possano sembrare in contrasto con la complessità del contesto storico in cui sono state concepite hanno, invece, raccolto il sentimento diffuso e il bisogno di quegli anni, di un'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, civile e democratica, in grado di tutelare i diritti civili e sociali dei cittadini. Tutto ciò ha portato beneficio a tutte le Forze di Polizia, mettendole nelle condizioni di intraprendere un percorso che le avrebbe portate a diventare le Istituzioni tra le più stimate ed amate dai cittadini.

In altre parole ha disegnato un sistema della sicurezza che risente di un peculiare modello di società: civile, inclusivo e orizzontale.

#### **5. Come è cambiato il concetto di sicurezza con legge 121?**

In passato siamo vissuti all'interno di una rigida contrapposizione tra i concetti di sicurezza e libertà. O meglio, si pensava che l'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini avrebbe inevitabilmente comportato la restrizione degli spazi di libertà, soffocando, quindi, quella spinta riformatrice che animava la società degli anni '70 e '80.

Il nostro Paese, in quegli anni, infatti, stava vivendo una lunga stagione di cambiamento, durante la quale forti erano le istanze per ampliare gli spazi di tutela di diritti e libertà. Il legislatore del 1981 ha fatto propria quest'ultima visione di società, nella quale, quindi, la sicurezza non poteva non essere interpretata come diritto di libertà.

Con la 121, quindi, la sicurezza diventa "democratica" perché viene concepita come precondizione per l'esercizio di tutte le altre libertà.



# LEGGE 121 1981 40 ANNI



**Luigi Notari**

Quarant'anni dalla legge di Riforma della Polizia possono apparire tanti ma sono nel contempo pochi, bisognerebbe studiare come la nostra Polizia ha vissuto questo progetto di rinnovamento. Secondo il sociologo canadese di origine Ungherese Denis Szabo "la polizia? La si approva o la si critica. Non la si studia."

La nuova Polizia riformata dalla legge 1 Aprile 1981 nr. 121 in molte cose si era già auto ristrutturata negli anni settanta e chi ha il privilegio di scrivere queste righe appartiene a quella generazione di poliziotti entrata nel Corpo delle Guardie di PS a metà di quegli anni con le motivazioni personali più diverse e ha potuto constatare quello che storici e sociologi chiamano "fase": il prima, il durante e il dopo della legge di riforma. I due primi momenti espressi dall'indissolubile rapporto con la visione culturale del Movimento per la Riforma, che attraversava in maniera egemonica l'istituzione a partire dalla pratica delle relazioni personali e professionali interne all'amministrazione smussate dalle barriere gerarchiche e dalla forza dei consensi interni verificati mediante la simulazione di un eventuale tesseramento sindacale con risultati impressionanti.

Siamo stati fortunati testimoni di quel fenomeno politico culturale. Una sorta di attesa messianica di quella "terra promessa".

Un percorso, che coincise con il tragico fenomeno del terrorismo e del suo contrasto e fece sì che lo spirito riformista all'interno del Corpo di Polizia trovasse forti riferimenti nei gangli della società civile e diventasse anch'esso determinante per isolare l'eversione e spingere all'ammmodernamento operativo e tecnico scientifico. Tutto ciò senza tralasciare il valore del contributo dato a quella battaglia dal senso di responsabilità delle persone e dal tributo di sangue degli appartenenti a tutte le forze di Polizia ed anche di quello di cittadini inermi.

La lotta al terrorismo di fatto fu coeva alle battaglie per il conseguimento della legge di Riforma. Le iniziative determinanti al contrasto del terrorismo vennero concluse dalla Polizia sostenuta anche dal proprio spirito di riforma cresciuto in maniera endogena all'interno dell'istituzione per poi contaminarsi con la società civile e con le rappresentanze politiche e confederali. Segnali forti sulla necessità di cambiamenti strutturali della Polizia erano già arrivati anche dai vertici della politica quando nel 1974 sciolsero l'ufficio Affari Riservati del Ministero degli Interni. Si vennero a creare dinamiche di solidarietà e condivisione al progetto riformista di portata epocale come lo sciopero indetto dal sindacato confederale a favore della riforma intesa come emancipazione degli interessi generali delle persone attraverso una "Nuova Polizia", termine all'epoca usato anche in senso negativo nelle manifestazioni di piazza "via, via la nuova polizia". Ma è anche il titolo di un periodico "Nuova Polizia - riforma dello Stato", che in breve tempo diventerà una sorta di collettore dei problemi irrisolti dei poliziotti.







*La lotta al terrorismo  
di fatto fu coeva  
alle battaglie per il  
conseguimento della  
Legge di Riforma*

La Polizia in Italia fin dal secondo dopoguerra aveva avuto come proprie "braccia" il Corpo delle Guardie di PS a status militare, la "testa" attraverso il dipartimento della PS con il ruolo civile dei commissari. Il Siulp appena realizzato, si rimetteva nelle mani della sua vecchia gerarchia militare, individuando la figura del primo segretario nella persona di un generale già comandante dell'Accademia e in seconda istanza un Colonnello. Personalità importanti e capaci, aiutati in segreteria da validi colleghi, alcuni provenienti dal ruolo civile dei commissari altri dai ruoli esecutivi ma tutti impegnati perlopiù in attività rassicuranti sul futuro della Riforma, insufficienti a fare uscire, la Nuova Polizia dai "piazzali delle caserme" senza ritoccare quella visione della Polizia legata al simbolismo formale attraverso il forte ruolo dei rituali e di produzione di linguaggi specifici di gruppo, che di certo non aiutò l'integrazione verso un forte modello civile. Nonostante la massa critica delle generazioni di poliziotti ante Riforma appartenesse ai ruoli delle ex Guardie, agli Appuntati e ai Sottoufficiali e Ufficiali e Polizia Femminile va evidenziato al di fuori della narrazione retorica sul Movimento che gli ex accademisti in un certo senso si intestarono la Riforma.

Infatti, l'allineamento delle carriere dei direttivi a status militare con quelli a status civile rimane il fatto strutturale più evidente della innovazione riformista. Tutto il resto sotto l'aspetto delle aspettative professionali dei ruoli esecutivi produrranno nonostante le previsioni di legge prevedibili

lacerazioni nella categoria come l'innesto a freddo del ruolo degli ispettori senza alcuna previsione sulle conseguenze del suo impatto ambientale; non gradita dalla Dirigenza incapace di prevederne la futura forza operativa e respinta dagli ex sottufficiali, che intravedevano una messa a repentaglio del proprio status professionale e un forte disagio delle ex guardie schiacciate professionalmente più in basso. Bastava che fossero applicate le stesse attenzioni che i "progettisti" della Riforma appartenenti al Corpo si erano auto riservate a partire dal 1975, con il blocco dei concorsi per fare fronte al futuro allineamento delle carriere direttive e agli scivoli riservati alle ex assistenti della Polizia Femminile. Vennero poi legiferati degli aggiustamenti alla legge di riforma attraverso la legge 336 del 24/4/82; la 668 del 10/10/86 (ex Atto Senato 56), che portarono molti benefici al clima relazionale interno dell'Istituzione.

Il movimento, trasformato in sindacato, visti i limiti della libertà sindacali previste dalla Riforma, si appoggiò per superare i problemi dell'applicazione della legge a CGIL CISL UIL quali soggetti portatori di mediazioni e di rapporti con partiti e parlamento. Il piano dei rapporti con le stesse è sempre stato incentrato sul "metodo" delle relazioni, andando a configurare nell'ambito degli organismi del Siulp le cosiddette aree di pensiero Cgil Cisl Uil. Una linea, che introdusse una pedagogia pluralista nella cultura del sindacato utile anche ad affrontare le complessità sociali del lavoro ma con costi altissimi in termini di tenuta unitaria

a discapito di una concreta azione riformista. Il mondo confederale ha dato la possibilità a un paio di generazioni di poliziotti e poliziotte di guardare con un'ottica diversa il mondo del lavoro a partire dal proprio, assumendo nuove consapevolezze del proprio ruolo in termini di maggiori responsabilità nei confronti dei colleghi e dei cittadini e maggiore autostima professionale e acquisendo anche buone pratiche, corsi sindacali, tesseramento, contrattazione decentrata con particolare riferimento all'orario di servizio, formazione conquiste di genere, diritto allo studio, congedo per maternità anche per il genitore maschio, godimento del riconoscimento economico del lavoro a partire dallo straordinario laddove la lotta al terrorismo era stata condotta senza quella risorsa economica. Organizzazione delle ferie. Tante battaglie, ma anche microconflitti sindacali con i vari livelli dell'amministrazione o, peggio, con altre organizzazioni sindacali del settore invece di tenere a bada le oligarchie interne, termine di per sé molto critico che rappresenta la realtà dei fatti in ragione del sistema comparativo usato come metodo negli avanzamenti di carriera del personale direttivo. Comparazione significa anche autoconservazione attraverso la cooptazione come forma di autodifesa del sistema compatibile e funzionale al mantenimento dell'equilibrio interno delle alte gerarchie. Gli indicatori controriformisti fin da subito risultarono alti, come l'inaugurazione del numero 112 il giorno del primo congresso nazionale del Siulp o il mantenimento per i ruoli direttivi di inutili simboli militari quali sciabole e sciarpe azzurre. I simboli come orientamenti. Alle relazioni esterne venne, invece, riservato un intero palazzo a fianco del Viminale, una sorta di inquietante Ministero Stampa e Propaganda. Un segnale altrettanto preoccupante fu la trasformazione dell'ex Accademia in scuola Superiore di Polizia per la formazione dei nuovi commissari vicina alla formazione degli ex ufficiali. Paradossalmente per i nuovi direttivi del dopo Riforma si sceglieva un percorso di mentalità intesa quale riconoscimento sociale e morale, che si sovrappone a quella professionale.

Per dare un senso alla narrativa di questi quarant'anni prendiamo in prestito un termine di successo fino a pochi mesi fa quasi sconosciuto ai più "resilienza" che ben si addice a quel contesto che stiamo rielaborando, che viene intesa come la capacità di un sistema di adattarsi a un cambiamento (senza modificarsi), in ecologia e biologia come quella capacità della materia vivente di autoripararsi a seguito di un danno, o quella caratteristica di un sistema ecologico di tornare al suo stato iniziale, dopo che questi è stato sottoposto ad una perturbazione (vedi legge 121/ 81 Riforma di Polizia). In quel caso resistere ai cambiamenti. Le organizzazioni hanno una propria vita, un'anima, un

"corpo" e lo esprimono attraverso la mentalità, lo spirito di appartenenza, la prassi delle relazioni e delle tradizioni. Ma al di là delle resistenze interne alla Polizia prima dello scoccare degli anni '90 un risultato importante andrà a suggellare un obiettivo storico anche per il Siulp e, cioè, la riforma del Corpo degli Agenti di Custodia diventato Polizia Penitenziaria con il godimento delle piene libertà sindacali. Un altro tassello a favore del movimento di Riforma di Polizia e delle Polizie ma, purtroppo, anche l'ultimo. Rimarrà fermo quello della riforma della Guardia di Finanza una delle poche polizie tributarie al mondo a status militare con al proprio interno un forte movimento riformista. La fine degli anni 80 coincide altresì con l'approvazione del nuovo Codice di Procedura Penale.

Gli anni '90 per chi scrive rappresentano l'antitesi culturale e politica dello "spirito della Riforma" con cambiamenti geopolitici inimmaginabili, entrando nella fase del riformismo recessivo anche a seguito dell'indebolimento della rappresentanza politica impersonata dai partiti in conseguenza del terremoto tangentopoli e del commissariamento della stessa con le misure di risanamento economiche antinflattive e conseguenti politiche di rigore e austerità. La Riforma verrà risucchiata in un gorgo di mulinelli culturali e politici fino ad allora impensabili e vedrà nel biennio 1992/94 il crollo del sistema politico, che si era costruito dalla fine della seconda guerra mondiale in avanti: i referendum sul sistema elettorale del '91 e '93, il Mattarellum che prevede il 75% degli eletti in collegio uninominale maggioritario e il 25% con il proporzionale ed anche la legge nr.81 del marzo '93 per l'elezione diretta dei sindaci, che si tramuteranno in sindaci "Questorini", interrompendo la stagione della rappresentanza proporzionale, dei bisogni e degli interessi delle persone con il conseguente ulteriore indebolimento dei partiti trasformati in semplici collettori elettorali. Anche i vagiti dei primi populismi, quello micronazionalista della Lega Nord di Bossi, quello videocratico di Silvio Berlusconi e quello giustizialista di Antonio Di Pietro, quest'ultimo, addirittura, promotore nel 1998 di un referendum fortunatamente fallito per l'abolizione della quota proporzionale del 25% e per un maggioritario ancora più spinto in una logica culturale politica, che vedeva nel decisionismo l'ancora di salvataggio del Paese dopo i disastri di tangentopoli. Un clima politico poco congeniale alla legge di Riforma, che subì un forte scossone al proprio impianto quando nel 1991 a dieci anni dalla sua approvazione, al di fuori degli orientamenti della legge viene creata la DIA (direzione investigativa antimafia), una struttura interforze di profilo specialistico. Nello stesso anno in maniera apparentemente sintonica in conseguenza di un ricorso di alcuni sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri

# LEGGE

(senza alcun contrasto giuridico da parte dell'amministrazione degli Interni, che mantiene una posizione ecumenica) il ruolo di Ispettore viene equiparato a quello dei sottufficiali di tutte le forze di Polizia. L'ispettore insieme al nuovo ruolo tecnico, all'entrata delle donne e al sindacato era la vera icona professionale della legge di Riforma.

Ma al di là delle sentenze non si può negare che all'interno della gerarchia non si fosse mai sopito quello spirito di "rivincita" nei confronti di questo nuovo ruolo professionale. Vale la pena di rivelare un aneddoto. Nella città di Bologna sede di Corte D'appello di fronte alla curiosità espressa da alcuni PM circa la nuova figura professionale della Polizia da mesi presente sul territorio ma non presentata formalmente alla Procura della Repubblica dalle autorità preposte, il Siulp regionale si fece carico di accompagnare una mezza dozzina di questi giovani (primavera 1985) negli uffici del Procuratore Capo. Al loro arrivo trovarono l'attento Capo della Procura affiancato da un sostituto Procuratore Generale e da diversi Sostituti Procuratori allorché nel bel mezzo del cordiale incontro una burrascosa telefonata proveniente dalla Questura inficiò il valore simbolico della riunione, che venne sospesa. Il 1992 è un anno molto difficile per il Paese e per il Siulp con le stragi di Capaci e di via D'Amelio, che segnano il massimo livello di scontro tra l'antit stato criminale e lo Stato democratico. Sarà anche l'anno del tentativo di Istituire un Segretariato generale della PS teso a ridimensionare la centralità del Dipartimento della PS con pericolosi riflessi sull'istituzione civile dell'Autorità di Pubblica Sicurezza.

Il riposizionamento della politica, e la scoperta a Bologna a fine Novembre 1994 dei criminali della cosiddetta banda della Uno Bianca, composta in maggioranza da poliziotti, resasi responsabile di 23 omicidi, faceva traballare la Riforma. Il 12 maggio del 1995 (in ottemperanza alla legge 6 marzo 1992 nr.216, conversione in legge del Dlgs. 7 gennaio 1992 emanata da governo dimissionario e a Camere chiuse) con un governo tecnico senza il Ministro dell'interno in carica perché defunto, con un sottosegretario facente funzioni proveniente dalla Polizia di Stato e con un Generale Ministro della Difesa si delineò il revanscismo dei comandi dei Corpi Militari e il tradimento del patto riformista all'interno della Polizia nonché il cedimento di pezzi di sindacato mediante l'emanazione di tre decreti legge: nr.195 e 197 in materia di rapporti di impiego e di riallineamento delle carriere fra le polizie a status civile e a quelle a status militare e Forze Armate; la n.196 incentivava il reclutamento di personale volontario nelle Forze Armate, prevedendo la possibilità di uno sbocco nelle forze di polizia per coloro che avessero terminato la ferma volontaria.

Di fatto i principi culturali che avevano ispirato la riforma di polizia venivano risucchiati dalle esigenze di tutti gli altri corpi militari. Il non studio delle polizie e delle Forze Armate porterà la politica ad essere presa per mano da questo o da quell'altro responsabile di apparato in un rapporto di totale subalternità: un neo "Cadornismo", ovvero l'autonomia delle gerarchie e degli apparati militari e della sicurezza dalla politica. Dunque, il peso degli apparati di difesa interna ed esterna è tale che possono coi loro legami inficiare progetti di legge non graditi e pericolosamente contaminanti. Ci troviamo di fronte a quello che l'eminente sociologo Zygmunt Bauman definiva "divorzio tra politica e potere" per cui la politica non ha più potere mentre il potere si è liberato del potere politico. Questi nuovi indirizzi risulteranno poco rispettosi dell'art.52 della Costituzione sul "servizio militare obbligatorio" e come vedremo nel 1999 con la guerra nel Kosovo dell'art. 11 della Costituzione: "L'Italia ripudia la guerra".

Mentre da Aviano partivano i bombardieri della coalizione di cui l'Italia faceva parte per colpire la Serbia, c'era chi trovava il tempo per delegittimare la Riforma di Polizia attraverso la delegittimazione del sindacato per antonomasia erede del Movimento, il Siulp.

Per non farci mancare niente con Dlgs. 31/3/2000 n.78 si prevedeva la collocazione autonoma dell'Arma dei carabinieri a rango di Forza Armata con l'individuazione del proprio Comandante Generale tra gli ufficiali del corpo e provocando un ulteriore riassetto delle carriere direttive e dirigenziali della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato Dlgs. 334/5/10/2000. Per inciso, in questi delicati gangli della Repubblica è stata la Polizia di Stato a fine anni Settanta ad avere come Capo un alto dirigente proveniente dalla sua stessa Istituzione e la Guardia di Finanza si adeguerà nel 2010. In questa cornice storica non possiamo dimenticare Genova 2001 e le sue dolorose conseguenze. Gli anni 2000 sono e rimangono legati alle politiche securitarie, ai pericoli del terrorismo locale (caso dell'assassinio di Marco Biagi) e internazionale; il secondo decennio ad impianti governativi di tipo tecnico con la presenza nei ministeri di Ammiragli e Prefetti e di Comandanti del corpo forestale della Campania, diventati nel 2016 Generali dei Carabinieri Forestali e, infine, a tentativi fortunatamente respinti di veri e propri assalti alla Costituzione attraverso un referendum su ben 45 articoli di 139. Per una Polizia e un sindacato di saldi valori democratici e costituzionali la navigazione futura appare difficile e a vista tra i marosi dei vari populismi e la debolezza della rappresentanza policaca.

# 121/1981





## **LA LEGGE DI RIFORMA, GLI ASPETTI SOCIALI E L'EVOLUZIONE DEMOCRATICA DEL PAESE**



**Alessandro Figus**

Nata in seguito alle tragedie della dittatura fascista e della Seconda guerra mondiale, la Costituzione del 1947 imponeva principi del tutto nuovi, la cui attuazione si rivelò molto difficile, soprattutto in considerazione delle condizioni politiche che caratterizzarono i primi decenni della storia repubblicana. Questa attuazione ritardata ha portato, fortunatamente per il nostro paese, ad un dibattito su un possibile aggiornamento della Costituzione. Inoltre, pur avendo prodotto solo

risultati limitati in termini di riforme, questo dibattito ha contribuito ad fare scendere il prestigio di una Carta Costituzionale che è stata a lungo il cardine del sistema, l'atto in cui la maggior parte delle forze politiche, pur nelle differenze, si sono comunque riconosciute.

Entrando invece nel merito delle questioni sindacali, la Costituzione italiana attraverso l'articolo 19 riconosce il diritto dei cittadini di associarsi liberamente e il diritto dei datori di lavoro e dei lavoratori di aderire ad associazioni o sindacati. Questa parte è quella che ci interessa analizzare, perché nella Costituzione vi è un imporrante articolo, il 39, che disciplina proprio le organizzazioni sindacali e specifica che solo coloro che sono iscritti possono acquisire personalità giuridica e concludere contratti collettivi validi "erga omnes", cioè applicabili a tutti, sia ai datori di lavoro che ai lavoratori. Tuttavia, tale disposizione non è entrata in vigore perché il disegno di legge che disciplina l'iscrizione dei sindacati di fatto non è mai stato adottato.

I sindacati italiani, quindi, non hanno bisogno di alcun riconoscimento e possono organizzarsi senza doversi conformare a un modello giuridico stabilito. Possono concludere contratti collettivi che hanno forza di legge secondo le norme di diritto civile, cioè si presume che le parti di un contratto collettivo abbiano agito per conto dei membri che rappresentano. Solitamente i datori di lavoro rispettano i contratti collettivi stipulati dai sindacati e dalle più grandi associazioni datoriali e pagano le retribuzioni previste da tali accordi a tutti i loro dipendenti.

Nella sezione 14 dello Statuto dei Lavoratori si riconosce la libertà di associazione e si consente l'attività sindacale nei luoghi di

lavoro. Gli stessi diritti sono garantiti anche ai dipendenti del servizio pubblico ad eccezione del personale militare i cui rappresentanti non sono iscritti ad un sindacato. In particolare la legge 1 aprile 1981, n. 121, garantisce anche la libertà di associazione alla polizia italiana, cioè alla Polizia di Stato, che non è una forza militare.

Alle fine, l'Italia non appare molto diversa da molti altri stati europei, a tale proposito possiamo dire che tutte le nazioni coinvolte nella dominazione napoleonica hanno una doppia forza di polizia (civile e militare) Carabinieri e Polizia di Stato in Italia, Gendarmeria e Police Nationale (ex Sûreté Nationale) in Francia, Guardia Civile e Corpo di Polizia Nazionale in Spagna. A Napoleone piaceva tale sistema, probabilmente perché vi era la possibilità di controllare tutto, cioè ciò che stava facendo l'altro, questo gli garantiva un alto livello di sicurezza.

A quei tempi la tutela sindacale non era una priorità e il fatto che in Italia la polizia non sia militarizzata non conferisce loro il diritto di sciopero, né si autorizzano attività sindacali che potrebbero mettere in pericolo sicurezza. Proprio per questo all'articolo 84, della legge 121 del 1981 si recita che "gli appartenenti alla Polizia di Stato non esercitano il diritto di sciopero, né azioni sostitutive di esso che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria".

In ogni caso la grande differenza tra Polizia e Carabinieri, ad esempio, è che essendo i Carabinieri forze armate nella legge 382 del 1978 all'articolo 8 si recita che "i militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".



La polizia italiana può invece associarsi in sindacato e la legge di riferimento per la Polizia di Stato del 1 aprile 1981, la legge 121 che “smilitarizzava” il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza e costituì la Polizia di Stato, è una legge riforma che ha appena compiuto 40 anni. Tale legge ha ribadito che la Polizia di Stato è la prima forza di polizia civile a competenza generale e ridisegnò il sistema della Pubblica Sicurezza italiano. Sono passati 40 anni, ma non possiamo che ribadire che quello fu un ridisegno concreto del sistema di pubblica sicurezza, che ancora oggi deve essere portato ad esempio, perché nato sulla base di un’auto-reorganizzazione interna, sostenne i diritti agli appartenenti del Corpo di Polizia proponendo un nuovo modello di sicurezza, una legge che mutò l’Italia e contribuì a renderla più democratica e più moderna.

Nel 1981 la legge di riforma, nonostante le critiche raccolte e i limiti dimostrati, ha

profondamente modificato il sistema di sicurezza in Italia. L’Italia allora, stava allontanandosi da alcuni anni difficili, complessi, caratterizzati spesso da gravi disordini sociali e proteste studentesche culminate in un periodo di violenza terroristica che non ebbe nulla di positivo nonostante le interpretazioni democratiche riservate in alcuni paesi; a tale proposito pensiamo al ’68 e al terrorismo.

Proprio in quegli anni le forze dell’ordine erano fortemente chiamate per questioni di contrasto ma anche per indagini relative a reati comuni, mafiosi e politici. Era chiaro a tutti che la Polizia italiana aveva bisogno di profonde riforme strutturali e organizzative per migliorare la propria democrazia ed efficienza interna. Come il resto dell’Italia, le forze di Polizia furono particolarmente colpite dall’esperienza della Seconda guerra mondiale e della guerra civile che seguì e del passaggio dalla monarchia alla repubblica.

Già nel ’47 infatti, una serie di rivendicazioni esigeva il riconoscimento del personale di polizia come categoria di lavoratori come le altre. Nello stesso anno la Commissione Alleata di Controllo, che si era resa esecutiva sulla scia dell’armistizio del ’43, redisse un rapporto sulla realtà della polizia italiana che ne sottolineava i limiti organizzativi e funzionali. La polizia si trasformò di pari passo alla società italiana; pensiamo al boom economico degli anni ’60, pensiamo ad esempio alla questione relativa alla formazione degli ufficiali di polizia italiana, all’Accademia del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza che fu sostituita, ai sensi della grande legge denominata “Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza” del 1° aprile 1981, dall’Istituto superiore di polizia.

In questo quadro, la formazione erogata



dal 1984 al 1997 è consistita in dieci corsi quadriennali e, per gli studenti laureati magistrali, in corsi della durata di nove mesi. Appare così evidente che dalla fine della Seconda guerra mondiale e dal passaggio dalla monarchia alla repubblica nel '46, emerge in Italia una realtà complessa, caratterizzata da sviluppi significativi e dal peso del passato. Mentre in teoria il dualismo commissario/ufficiale è stato superato, nella pratica è sempre stato diverso. La preparazione della grande riforma del 1981 che demilitarizza la polizia è stata difficile, ma è qui che si è visto il cambiamento di rotta e il rinnovamento. La riforma apparve e appare come il risultato di un compromesso che ha cercato di sommare le richieste di tutte le forze coinvolte e che di fatto avvalorava l'evoluzione democratica del paese.

A 40 anni da quella riforma possiamo affermare che i benefici appaiono evidenti e che la "smilitarizzazione", contrariamente a quanto si poteva temere da tempo, ha prodotto molti aspetti positivi e che la resistenza alla polizia militare in ambito civile non ha mai fatto mancare le competenze. Di fatto si sono superati i pregiudizi politici e le posizioni preconcepite, indipendentemente dalla professionalità oggettiva del corpo in tutto il suo insieme.

A tale proposito è significativo il commento del presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nella prefazione del libro "La riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza", a cura di Carlo Mosca in cui si ribadisce che viene affidato all'Istituzione una missione non solamente volta a presidio della sicurezza del Paese, "bensì proiettata verso la cura dell'ordine democratico e che concorre a rendere vera la libertà di esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione". La legge di riforma è importante non solo sul piano interno,

ma anche su quello internazionale, per il fatto che si assiste ad un cambio dello "status militare" all'apertura al mondo sindacale, dall'avvento ad esempio degli ispettori con mansioni investigative al coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, per non parlare della creazione dei ruoli tecnici e sanitari alla parità di genere, che assicurò alle donne stesse modalità di accesso e identiche opportunità di carriera dei colleghi uomini, e a tale proposito non possiamo dimenticare quanto sia stata importante la parificazione del ruolo delle donne entrate in servizio il

1 marzo del 1961, appartenenti alla carriera direttiva del Corpo di polizia femminile, una rivoluzione che ha consentito l'ingresso delle donne in tutte le forze armate nel 1999, con la legge nr. 380.

Sempre nella prefazione del libro il Presidente Mattarella afferma che "oggi la Polizia è un corpo dello Stato che i cittadini riconoscono come amico, accessibile e aperto, un elemento di coesione. Una - empatia democratica -, guadagnata sul campo anche nei giorni durissimi di questo annus horribilis appena trascorso". Non possiamo che essere d'accordo con il Presidente della Repubblica, qui sta la volontà di trasformazione", il fulcro della questione, il punto da cui parte il cambiamento, e che nasce con un rinnovato rapporto tra cittadini e forze di polizia, le quali si avvalgono della collaborazione attiva della comunità, per il raggiungimento di livelli di sicurezza che solo attraverso la cooperazione tra tutti gli attori si possono raggiungere e che costituiscono una concreta crescita







cratica del nostro paese, frutto di un'attività di durata nel lungo periodo. Le trasformazioni, che per altro riguardavano solo una parte del personale, scaturirono da un lungo e faticoso lavoro d'integrazione, di confronto e di scambio tra la società civile, il mondo del lavoro e la parte più democratica del corpo di polizia, che non poteva essere che uno spaccato della società, per questo da considerare come sua parte integrante, caratterizzata da elementi non molto diversi dalla comunità in cui opera. La riforma non si fece solo perché andava fatta, ma perché andava modernizzato un sistema, ci si rese conto che era necessario equilibrare un'istituzione, alla ricerca di una oggettiva responsabilità sociale dell'organizzazione, valutando i mutamenti sociali e strutturali di un paese moderno come l'Italia.

dell'identità istituzionale, vista nel senso più profondo e assoluto.

In conclusione, possiamo dire che la riforma, nonostante le prime resistenze, ha trovato oggi la sua completa attuazione, ma tutto il tempo di rodaggio è da considerarsi naturale, l'organizzazione e il funzionamento di un corpo di polizia non potevano cambiare nel breve volgere di pochi mesi, soprattutto quando si interviene sul cambiamento organizzativo e culturale, con provvedimenti attuativi improvvisi, talvolta privi di una certa applicabilità nella vita reale.

Eppure, il tutto ha contribuito a considerare i nuovi aspetti sociali e l'evoluzione demo-



# IL RIORDINO E LA SINDACALIZZAZIONE DEL CORPO DELLE GUARDIE DI PUBBLICA SICUREZZA

Antonio Sannino



La legge di Riforma 121/81 trae origine dal Movimento per la Smilitarizzazione, il Riordino e la Sindacalizzazione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, animato dai poliziotti i quali erano al punto più basso della scala sociale e stremati da pessime condizioni di vita e di lavoro. Inoltre gravava sulle forze dell'Ordine una antica "disistima generale" improntata alla teoria dei "Corpi separati dello stato". Accusati, dileggiati di ogni nefandezza, devianze e pericolosità per le stesse Istituzioni democratiche. Siamo agli inizi del 1970, il Paese è scosso dalla





comparsa della criminalità organizzata: rapine, sequestri di persona, omicidi. Ma la sfida più letale la lanciava il terrorismo di destra e di sinistra. L'attacco al "cuore dello Stato", ampiamente annunciato, si dispiegava tronfio e assassino mentre gli apparati di polizia mostravano i limiti organizzativi e operativi, già criticati dal Movimento, e che bloccavano qualsiasi risposta in termini di efficienza ed efficacia. Lo sparuto gruppo di "carbonari" era consapevole della gravità del momento; il cittadino chiedeva sicurezza mentre i poliziotti con le loro manifestazioni rischiavano, oggettivamente, di indebolire la capacità dello Stato di respingere l'assalto alle istituzioni democratiche. A tale legittima preoccupazione si legava la decisione di aderire da subito al Patto Federativo tra le tre grandi confederazioni sindacali CGIL, CISL e Uil confermando la sintesi strategica: Smilitarizzazione, Riordino e Sindacalizzazione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza. Così si spegnava qualche singulto corporativo e, finalmente, si abbatteva del tutto la teoria

dei "Corpi separati dello Stato".

Per dare concretezza all'iniziativa si organizzarono assemblee congiunte lavoratori e poliziotti nelle fabbriche, nelle scuole, nelle università. Ma la consacrazione dell'alleanza fondamentale con il Mondo del lavoro e la Società civile avvenne con l'assemblea di duemila poliziotti provenienti da ogni parte d'Italia alla presenza dei segretari generali della Federazione Unitaria ed esponenti dei partiti politici. La grande assemblea dell'Hotel Hilton di Roma segnalava la maturità politica e i consensi della categoria con la nascita del Comitato Nazionale di Coordinamento cui facevano capo le strutture sul territorio. Nel contempo si rafforzava la costruzione di un fronte ampio per sconfiggere e isolare il terrorismo. Era il 21 dicembre 1974, per la prima volta gli ex "carbonari" venivano allo scoperto prendendo la parola declinando nome, cognome e grado. L'Amministrazione prese atto della situazione, qualche tentativo per rabbonire o spaventare



i neo - sindacalisti in divisa; e, quindi, soggetti all'articolo 184 del codice penale militare di pace ma con la consapevolezza che ogni retromarcia era da escludere. I passi in avanti e l'evoluzione dei rapporti civili si avvertivano durante le grandi manifestazioni operaie degli anni Ottanta: i cruenti slogan contro "la milizia della borghesia", "PS uguale SS", "celerini assassini", "poliziotto basco nero il tuo posto e al cimitero" furono sostituiti con il più cordiale "poliziotto sfruttato fatti il sindacato".

Era arrivato il tempo per portare la Riforma del Corpo delle Guardie di P.S. nel Parlamento della Repubblica. I primi disegni di legge furono depositati da comunisti e socialisti, ma era necessario un lungo lavoro di raccordo con gli altri partiti per una norma che non poteva e non doveva essere divisiva. Anzi si trattava di una legge di Sistema che avrebbe inciso, appunto, su tutto l'apparato dei Corpi armati dello Stato; compresi i servizi segreti. Dunque un intervento strutturale e non di maniera per superare il concetto di "Ordine pubblico" che scontava un elemento di "separatezza" e richiamava gli scontri di piazza degli anni addietro e riscrivere "Sicurezza Pubblica" come bene essenziale per la convivenza civile. Ma i tempi lunghi previsti giocavano a sfavore della realtà del Paese che viveva una recrudescenza delle bande armate e degli omicidi mirati di giornalisti e poliziotti. Francesco Cossiga, neo- Ministro dell'Interno, aveva già affrontato l'anomalia del monopolio dei militari sui servizi segreti che, in definitiva, non era servito ad evitare al Paese né le stragi del terrorismo di destra, tantomeno l'avanzare dell'eversione di sinistra.

Per il ministro dell'Interno la Riforma era necessaria, bisognava mettere un punto fermo per contrastare i tentativi di insabbiamento e nello stesso tempo riconoscere di fatto al Movimento il ruolo di avanguardia per la Riforma del Comparto Sicurezza. A questo scopo fu emanata la

circolare Cossiga n. 5557318 dell'8 settembre 1976 che autorizzava ".gli appartenenti civili e militari della PS a riunirsi in comitati che si propongono la finalità di costituire, quando saranno emanate le disposizioni che le regoleranno, associazioni professionali a fini sindacali non legate a partiti politici": l'ultimo colpo di piccone al muro dei "corpi separati". Nei due anni successivi furono svolte 170 assemblee territoriali e una vasta rete di comitati. Il 6 aprile 1977 la Commissione interni della Camera dei deputati iniziò l'esame congiunto delle varie proposte. I lavori avanzarono in maniera abbastanza spedita ma il punto focale, ovvero la sindacalizzazione verificò serie divergenze tra i partiti. A settembre il Comitato ristretto riprese la discussione con l'esame delle norme transitorie.

Per il Movimento si rese necessaria una spinta da parte della categoria: 4.000 poliziotti confluirono al Palazzo dello sport di Roma per rimarcare il momento delle decisioni in costanza di attentati e omicidi. Il 16 marzo 1978 le brigate rosse rapirono l'On. Aldo Moro, Presidente della Democrazia Cristiana, trucidando i cinque poliziotti e carabinieri della scorta. Il corpo di Moro fu trovato il 9 maggio in via Caetani, a metà strada tra le sedi del PCI e della DC; una frustata per il Paese. Il punto di non ritorno era stato superato.

Dopo quasi 10 anni di lotta fu forte il richiamo alla classe dirigente perché si mettessero da parte tatticismi e riluttanze, ormai fuori tempo massimo. Perciò 1500 poliziotti, il 1° luglio 1979, manifestarono di fronte al palazzo del Viminale chiedendo un incontro con il Presidente del Consiglio Francesco Cossiga. Qualche segnale positivo si fece strada, il 25 dello stesso mese la commissione Affari costituzionali del Senato approvava a larghissima maggioranza alcuni emendamenti che rispondevano alle richieste del Movimento. Anche i tentativi di bloccare l'iter **parlamentare, in danno della sindacalizzazione** della

PS, furono accantonati perché i poliziotti avevano deciso di rinunciare non al diritto in sé ma all'esercizio del diritto di sciopero. Così il testo base del Comitato ristretto della Camera ribadì la Smilitarizzazione, il Riordino e la Sindacalizzazione del corpo delle Guardie di PS. C'era in alcuni circoli grande timore che le nuove conquiste per la Polizia potesse liberare un virus negli apparati militari altamente contagioso e dagli imprevedibili sviluppi: come infatti avvenne. I poliziotti riformisti avevano mantenuto fede all'impegno assunto con il Paese facendo risultare largamente infondate le paure di un calo complessivo dell'efficienza ed efficacia del riformato Sistema di Sicurezza Pubblica.

E per questo pagarono un prezzo tragico con l'alto numero di caduti nella lotta al terrorismo.

La nascita del Sindacato Italiano Unitario Lavoratori di Polizia (SIULP) coincide con la sconfitta del terrorismo proprio per l'intervento di un organismo della nuova Polizia di Stato: il NOCS (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza) che nel 1982 opererà la liberazione del generale americano Dozier da diversi Giorni "prigioniero" delle brigate rosse. La disfatta delle bande armate, ormai isolate nel sociale, si completerà con l'offensiva della Polizia di Stato saranno catturati 643 brigatisti, 239 di prima linea, 545 dell'atomia operaia 1250 terroristi di estrema destra. L'esito inevitabile di un paranoico progetto, frutto avvelenato della subcultura dello Stato contro che aveva costruito non la rivoluzione ma la gabbia del nichilismo meramente omicida ultimo alibi per non riconoscere il fallimento e la sconfitta. E avevano seminato lutti e tragedie del tutto inutili non solo per le incolpevoli vittime ma anche per le migliaia di giovani e le loro famiglie caduti nella trappola del fondamentalismo ideologico.

Nella seduta della Camera dei Deputati del 25 aprile 1981, a larghissima maggioranza, veniva approvata definitivamente la legge di riforma del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza. Il 24 aprile 1982 all'hotel Ergife di Roma si celebrava il primo congresso nazionale del SIULP era pronto ad assumere il modo di essere poliziotto nella società alle soglie del Terzo Millennio. Il quotidiano "La Repubblica" del 28 aprile 1982 sentenziava:

**"si direbbe quasi l'inizio di una rivoluzione culturale"**

# 40 ANNI

## **UNA LEGGE CHE PORTÒ CAMBIAMENTI STORICI NELL'APPARATO DI SICUREZZA ITALIANO**

Il tempo trascorre veloce. Sono quaranta, ormai, gli anni che la legge di riforma della Polizia di Stato ha compiuto ad aprile 2021. Una legge che ebbe un lungo travaglio parlamentare iniziato sin dal 1974 e che portò, come conseguenza, cambiamenti storici nell'apparato di sicurezza italiano. La genesi della riforma, ma anche l'attuazione e i cambiamenti, partono dagli anni cupi del terrorismo, dei tanti poliziotti assassinati e colpiti, ma anche e soprattutto dalle legittime richieste di rappresentanza sindacale, di miglioramenti economici e, infine, dalla richiesta di una maggiore professionalizzazione per esser al passo con le sfide che quei tempi difficili imponevano.

I quarant'anni della legge di riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza sono coincisi con un altro anniversario che il 2021 ci ha consegnato: i 160 anni dell'Unità d'Italia. Nel 2022 ricorrono anche i 170 anni dalla fondazione della Polizia di Stato. Sono celebrazioni che pur se diverse tra loro,

nell'animo, sono collegate. La Polizia è, indiscutibilmente, uno dei volti dello Stato, un pilastro essenziale sul quale si poggia l'edificazione dello Stato. Nel solco evolutivo della nostra Costituzione, la Polizia di Stato, ha garantito e assicura lealtà nello svolgimento dei suoi compiti di autorità preposta al mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblica avendo cura della tutela dell'ordine democratico del nostro Paese.

Nonostante siano trascorsi ben 40 anni e nonostante il sentimento di intervento, la legge 121 del 1981 è un baluardo vivo e indispensabile dei nostri tempi. L'attuale Polizia, grazie anche all'inesauribile azione dei lavoratori e del Sindacato, è una Polizia moderna nella logica costituzionale, sistema razionale e propositivo, proprio della riforma del 1981. Un Corpo dello Stato che i cittadini riconoscono come amico, accessibile ed aperto. Un'empatia democratica guadagnata sul campo. Uno dei segni più espressivi di quella

riforma è stata l'introduzione di principi moderni sia dal punto di vista organizzativo sia dal punto di vista valoriale.

La smilitarizzazione, e la conseguente ridefinizione dei ruoli professionali, costituiva già una rivoluzione nel sistema di gestione delle forze di polizia, ma su questo aspetto s'inserì anche il riconoscimento importante di un ruolo a tutto campo delle donne in uniforme, riconoscimento che le forze armate e di polizia a ordinamento militare hanno raggiunto solamente dopo alcuni anni.

Ci riempie di orgoglio porre l'accento sul fatto che la legge n.121 nel 1981, attraverso l'opera incessante del sindacato, del Siulp, ha riconosciuto la piena dignità della donna. La legge 121 si erge e si poggia su una struttura inclusiva, con il pluralismo delle voci sindacali attraverso il metodo meritocratico e con la parità di genere sancita per la prima volta nell'impianto normativo delle amministrazioni pubbliche, con chiari riferimenti alla parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera per il personale sia di genere maschile sia di genere femminile. Un'istituzione evolve quando i lavoratori sono messi nelle condizioni di poter svolgere il proprio lavoro con passione e con il pieno riconoscimento dei diritti, mentre l'alienazione vive in quelle organizzazioni poco propense al riconoscimento del ruolo dei lavoratori. Senso di appartenenza, valori, tradizioni e identità sociale sono principi, da sempre, di vero pluralismo. Sono valori che, insieme alla confederalità, costituiscono i pilastri del Siulp. La legge 121, pur con la grande visione sia del legislatore di allora sia delle spinte parlamentari, ha ricevuto una pressione decisiva dagli artefici della marcia del Movimento per la Smilitarizzazione, la Riforma e la Sindacalizzazione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza.



Di quel movimento il SIULP è il punto di arrivo: è il traguardo di un percorso storico, politico e sociale che ha visto come primi protagonisti gli appartenenti al Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, i quali, più che dalle pesantissime condizioni di vita e di lavoro, volevano emanciparsi dall'isolamento politico e sociale in cui versavano per conquistare una dignità di lavoratori tra lavoratori di un Paese civile e democratico. Una emancipazione che passava anche attraverso il riconoscimento del decoro economico.

Fin dal 1947, mediante un comunicato del tempo, prodotto dagli "agenti democratici", si chiedeva di dare al Corpo di Polizia un completo assetto civile, evitando qualsiasi impiego degli agenti in mansioni di "servilismo" e garantendo loro sia gli alloggi mediante le "case popolari" sia un'assistenza sanitaria, oltre agli "assegni economici", quando la malattia dipendeva da cause di servizio.

I promotori del Movimento cercarono e incalzavano, fin da subito, rapporti e collegamenti sia con le confederazioni sia con i rappresen-

tanti dei partiti politici, ponendo alla base di questi rapporti l'esigenza strategica di evitare ogni strumentalizzazione "partitica" del problema e ogni tentazione corporativa. Ma anche la categoria dei lavoratori di Polizia doveva, e voleva, assumersi le proprie responsabilità nei riguardi dei cittadini e del Paese con l'impegno a difendere ogni iniziativa a favore della Riforma nell'ambito della più stretta legittimità e legalità, evitando ogni e qualsiasi ricaduta sull'efficienza e l'efficacia del servizio svolto per la collettività. Ecco una delle ragioni della abdicazione all'esercizio del diritto di sciopero. Per sgombrare dal campo qualsiasi dubbio.

L'esigenza primaria era quella di fornire una moderna e adeguata si-





curezza pubblica a nuovi bisogni che sgorgavano dai cambiamenti sociali e politici del Paese.

La sindacalizzazione avrebbe costituito il momento di saldatura tra l'istituzione Polizia e i cittadini, per una nuova cultura della sicurezza pubblica fondata sulla difesa convinta del sistema democratico e per il definitivo superamento della teoria dei "corpi separati dello Stato". Il sindacato come fucina e germogli di idee e di valori nell'ambito del suo naturale alveo. La tutela dei diritti del lavoratore.

Il primo momento di verifica dell'opera di coinvolgimento e proselitismo ebbe luogo nel mese di luglio 1974 a Roma, nei pressi del Pantheon, dove si tenne una riunione alla quale parteciparono numerosi poliziotti alla presenza di membri del Parlamento, dei Segretari Confederali e esponenti della società civile e del giornalismo.

Il 21 dicembre 1974 all'Hotel Hilton di Roma si celebrò la prima Assemblea nazionale del Movimento. Data importante perché di fatto ci fu il passaggio dal periodo diciamo "clandestino" a quello solare con la partecipazione di alcune migliaia di poliziotti provenienti da ogni parte d'Italia. Assise che si svolse con la partecipazione sia dei massimi esponenti di CISL CGIL UIL sia dei rappresentanti di tutte le forze politiche.

Sempre nel 1974, tramite il manifesto programmatico della Polizia, i delegati dei poliziotti enunciarono la necessità che l'organizzazione del servizio comprendesse l'orario di lavoro, la remunerazione delle prestazioni rese in modo straordinario, l'impiego solo in compiti previsti dalla legislazione e che la formazione fosse adeguata alle esigenze reali del Paese. La formazione intesa come preparazione nella sua accezione più ampia.

Il punto di non ritorno sul cammino della Riforma si realizzò il successivo 1976, con una

circolare emanata dal Ministro degli Interni, che autorizzava il personale civile e militare della Pubblica Sicurezza a riunirsi in Comitati per esprimere liberamente giudizi e opinioni concernenti la riforma del Corpo.

Un segnale di evidente apertura alla spinta innovante dei delegati dei poliziotti.

Cominciava così, senza possibilità del ritorno al passato, la fase di passaggio da Movimento a Sindacato. Furono eletti, in tutte le province, i Comitati di Base, vere e proprie strutture rappresentative della categoria. Il primo vero respiro del sindacato.

Il 1° aprile 1981 venne promulgata la Legge 121 e l'anno dopo nacque, ufficialmente, il Sindacato Unitario dei Lavoratori della Polizia, il SIULP. Il percorso verso la piena evoluzione civile, per una Polizia civile, da allora non si è mai fermato ed altri, importanti e significativi, risultati hanno visto la luce solo recentemente. L'allontanamento, ad esempio, dalla simbologia militare. Nel recente processo di revisione dei ruoli delle Forze di Polizia sono stati anche definiti i nuovi distintivi di qualifica del personale della Polizia di Stato. L'azione è stata guidata dal principio lineare del legislatore che con la legge 121/81 ha rifondato la Polizia di Stato rendendola unica forza a competenza generale a ordinamento civile che esprime l'autorità di Pubblica Sicurezza.

L'individuazione di un unico simbolo, l'aquila dorata, che connette tutte le qualifiche della Polizia di Stato.

La piena realizzazione, attraverso un processo storico, durato quaranta anni, delle idee, dei valori e degli ideali di coloro che fin dall'albore del movimento sindacale hanno spinto le generazioni successive a continuare a lottare per una Polizia civile, moderna, efficiente ed efficace.

Una Polizia che ha avuto e avrà nel sindacato, nel Siulp, la trazione necessaria per la

sua continua evoluzione ed innovazione. Un riformismo evidente che ha determinato l'introduzione della carriera aperta dalla base e l'innovativo cambiamento retributivo in orizzontale con la denominazione dei coordinatori da accompagnare alle figure apicali degli agenti, dei sovrintendenti e degli ispettori. Per razionalizzare e rafforzare anche l'efficacia delle funzioni di polizia, sono stati individuati percorsi che si sono estesi anche attraverso la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, semplificando le relative procedure.

Tuttavia dopo quaranta anni esiste la necessità di un modellamento. Ed ecco che in tale direzione le nuove necessità di ammodernamento della rappresentatività. Di nuove regole di relazioni sindacali. Definendo meccanismi ancora più pregnanti di partecipazione attiva del Sindacato nella fase decisionale dell'area riguardante l'organizzazione del lavoro e dei diritti. Una revisione moderna, anche, del sistema disciplinare e dell'ordinamento. Una evoluzione, senz'altro nell'ottica della specificità, ma non perdendo di vista l'applicazione di tutti gli istituti riconosciuti al mondo del lavoro in generale.

In conclusione, occorre rimarcare quanto il Siulp non si sia mai stancato di affermare, in questi quarant'anni, che la Polizia di Stato è l'istituzione primaria e generale di polizia e lo è per la sua dipendenza unica dal Ministero dell'Interno, per il suo ordinamento civile e per

la connessione anche con la carriera prefettizia, ma soprattutto è una Istituzione moderna anche per il ruolo di ricerca e di confronto con il Sindacato.

Dopo i primi quarant'anni, pertanto, possiamo dire con orgoglio di aver fatto un percorso enorme, nella strenua tutela e rivendicazione di diritti per i lavoratori della Polizia ma anche per la tenuta democratica del nostro Paese. Ed ecco perché siamo grati a chi, prima di noi, ha lottato per le conquiste e ci ha consentito di poter continuare nel solco valoriale tracciato. E siamo parimenti grati a coloro che ci consentono di farlo adesso, auspicando, con la stessa passione ed impegno. A tutti loro possiamo solo dire grazie. Per i nostri primi quaranta. Sapendo di avere solo in prestito il futuro che consegneremo ai lavoratori dei prossimi quaranta anni.



**Vincenzo Annunziata**

# SIULP



*I poliziotti con umiltà e coraggio mettono la propria vita al servizio della comunità e dei più deboli*



## I CLANDESTINI DELLA P.S.

**N**el momento in cui Franco Fedeli, direttore di polizia, è stato informato per la prima volta dell'esistenza di un gruppo di polizia di riserva di polizia di riserva di polizia di riserva...

... e a seguire, la più efficace del mondo, con solo due o tre uomini, ma con un equipaggio completo...

... e a seguire, la più efficace del mondo, con solo due o tre uomini, ma con un equipaggio completo...

... e a seguire, la più efficace del mondo, con solo due o tre uomini, ma con un equipaggio completo...



# PROGETTO SICUREZZA



Via Vicenza 26, Roma - Tel: 064455213 - [Siulp.it](http://Siulp.it)