
L'internamento di civili in Italia durante la prima guerra mondiale

Normativa e conflitti di competenza

di

Giovanna Procacci

Abstract: During the First World War in Italy, thousands of Austrian civilians - who were living in the territories occupied by the Italian army - and Italian people, - who came mainly from areas near the border,- were interned in very distant places, in particular in the South of Italy and islands. They had been accused of suspect espionage and of anti-patriotic feelings. The internment, an act of administrative police, was carried out by the army; therefore it could even not be preceded by a trial. This led to abuse and liberties, which were suffered, during their last year of internment, by those who were considered political agitators. Many socialist militants and several priests were interned without any evidence of guilt, but only on the basis of suspicions. During this phase of the conflict these measures were taken by the military authorities, but also by the civil authority who dealt with public security. The purpose of my essay is to analyse the norms and the conflicts arising between the two authorities.

All'interno della limitazione dei diritti di libertà dei civili prevista dalle legislazioni di guerra, l'internamento costituì un provvedimento tra i più vasti e punitivi. Ad esso ricorsero tutti i paesi belligeranti che, allo scoppio del conflitto, chiusero le loro frontiere ed espulsero o internarono tutti i cittadini degli Stati nemici. Con il proseguire della guerra, via via che venivano occupati territori del nemico, altre moltitudini di civili furono trasferite lontano dai loro paesi, per essere relegate in baraccopoli o in centri ghettizzati, se non addirittura deportate in campi di lavoro, talora a ridosso delle stesse linee del fronte.

A fianco all'allontanamento dei sudditi nemici, ogni paese belligerante effettuò anche quello dei propri cittadini abitanti nelle zone di operazione; l'evacuazione avvenne non solo per salvaguardarne l'incolumità, ma anche per il timore che si potessero verificare azioni di collusione con il nemico; in questo caso all'allontanamento seguì spesso anche l'internamento. Infine, in termini diversi a seconda dei paesi belligeranti, l'internamento venne attuato per motivi politici: fu infatti questo il mezzo, a fianco ai dispositivi giudiziari, attraverso cui le autorità riuscirono a mettere a tacere non solo l'opposizione pacifista e socialista, ma anche le richieste operaie e la più generale protesta popolare.

Le condizioni di vita di quanti vennero assoggettati all'internamento furono quasi sempre drammatiche: non essendo gli internati civili nella Prima guerra mondiale garantiti da alcuna convenzione internazionale, quanti vi furono sottoposti rimasero senza tutela; in alcuni paesi essi furono obbligati a svolgere lavori forzati e vennero sottoposti a vessazioni da parte sia delle autorità che delle

popolazioni ospitanti; ma anche dove ciò non avvenne, l'abbandono repentino della propria casa e dei propri familiari, la difficoltà o l'impossibilità di trovare un lavoro produssero condizioni di vita drammatiche e spesso insostenibili, sollevando più volte la protesta della Croce rossa internazionale¹.

Anche in Italia una folla di migliaia di uomini, donne e bambini fu costretta ad abbandonare le proprie abitazioni, per essere inviata in luoghi lontani, quasi sempre privi di adeguate attrezzature di accoglienza. Erano uomini e donne di nazionalità austriaca che abitavano in terre che erano state occupate fin dalle prime settimane di guerra dall'esercito italiano, e Italiani che vivevano nelle contigue zone delle operazioni: gli uni e gli altri furono allontanati dalle loro case sotto l'accusa di attività anti-italiane o sovversive e con la motivazione di costituire pertanto un pericolo per la sicurezza nazionale e per l'ordine pubblico [o.p.]².

Il provvedimento di internamento prevedeva l'allontanamento dalle zone di guerra e il trasferimento in centri di smistamento (che furono Novara per quanti sarebbero stati internati al Nord, e Firenze per coloro che erano stati indirizzati al Centro e al Sud) e infine la destinazione in località lontane, nella maggior parte dei casi centri isolati del Sud e delle isole. La decisione di procedere con l'internamento era di competenza delle autorità militari e, in quanto misura amministrativa di polizia, aveva effetto immediato, poteva essere attuata senza preavviso e senza che fossero indicati agli interessati i motivi del provvedimento.

Al pari del rimpatrio obbligatorio e del domicilio coatto – misure amministrative di polizia civile – la disposizione era sottratta al giudizio della magistratura. Il fondamento giuridico era infatti quello del “sospetto” di colpevolezza, fattispecie che prescindeva dall'accertamento di qualsiasi reato. Come ebbe a sostenere il presidente del Consiglio Antonio Salandra, il provvedimento di internamento non doveva essere basato su fatti specifici, che avrebbero portato a un processo di fronte ai tribunali militari e “ad esemplari

¹ Sulla situazione dell'internamento nei vari paesi belligeranti, e per una esauriente informazione bibliografica sul tema, si rinvia all'importante saggio introduttivo di B.Bianchi, *I civili: vittime innocenti o bersagli legittimi?*, in *La violenza contro la popolazione civile nella Grande Guerra. Deportati, profughi, internati*, a cura di B.Bianchi, Milano, Edizioni Unicopli, 2006, pp. 56-66, 236; vedi anche, in particolare per l'azione della Croce rossa internazionale, A.Becker, *Oubliées de la grande guerre. Umanitaire et culture del guerre. Populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Editions Noësis, Paris 1998, pp. 231-265; Ead.-S.Audoin-Rouzeau, *La violenza, la crociata, il lutto. La Grande Guerra e la storia del Novecento*, traduzione italiana di S.Vacca, Einaudi, Torino 2002, pp. 59-68.

² Il tema è stato studiato per l'Italia soprattutto riguardo agli sfollamenti coatti dai territori austriaci occupati dagli Italiani dell'Udinese e del Friuli isontino fino all'ottobre del 1917: vedi in particolare E. Ellero, *Autorità militare italiana e popolazione civile nell'Udinese (maggio 1915-ottobre 1917). Sffollamenti coatti ed internamenti*, in “Storia contemporanea in Friuli”, XVIII, 29, 1998, pp. 9-107; S. e G. Milocco, “Fratelli d'Italia”. *Gli internamenti degli Italiani nelle “Terre liberate” durante la Grande Guerra*, Gaspari Editore, Udine 2002; si rinvia alla ricca bibliografia compresa nei volumi per gli altri numerosi studi di storia locale, tra cui si segnala in particolare F.Ceccotti, *Internamenti di civili durante la prima guerra mondiale. Friuli austriaco, Istria e Trieste*, in “Un esilio che non ha pari”. 1914-1918. *Profughi, internati ed Emigrati di Trieste, dell'Isontino e dell'Istria*, a cura di F. Ceccotti, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 2001, pp.71-97. Il destino degli allontanati per motivi di pubblica sicurezza [p.s.] si confuse spesso con quello dei profughi: su quest'ultimo tema si rinvia a D.Ceschin, *Gli esuli di Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Laterza, Roma Bari 2006.

condanne”, ma “sulla condotta, su relazioni con l’estero, su pubbliche dichiarazioni, su considerazioni, infine, di qualsiasi natura che inducano a far ritenere pericolosa la presenza di individui che anche incoscientemente e senza loro colpa” potessero comunque avvantaggiare la conquista del nemico³. Nella legislazione civile la fattispecie del “sospetto” era stata prevista dal codice del 1865, ma era sparita da quello del 1889; conservata nella legge di p.s. del 1889, era in seguito caduta in disuso⁴. La guerra ne permise la riattivazione.

Il provvedimento di internamento permetteva pertanto di agire contro coloro nei confronti dei quali non sussistevano sufficienti motivi per un invio a giudizio presso i tribunali militari, oppure per procedere contro individui che erano stati processati e assolti, o che avevano scontato una lieve pena. Non essendo previsto un atto giudiziario, non si poteva ricorrere in appello: l’unica possibilità per le vittime era dunque, come nei tempi remoti, la supplica.

Per la sua casualità e per la immediata attuazione, l’internamento fu la misura repressiva più temuta dalla popolazione civile, e venne perciò usato anche come mezzo di intimidazione, per dissuadere operai o manifestanti dal procedere nelle agitazioni; ma soprattutto esso divenne strumento di facile repressione, per colpire gli esponenti più di rilievo del partito socialista e in generale per reprimere coattivamente ogni opinione dissenziente per la quale non fosse possibile prefigurare una forma di reato.

Come è ben comprensibile, queste illimitate facoltà di intervento facilitarono arbitri ed abusi; contro di essi, come vedremo, nei primi due anni di guerra, reagì la pubblica opinione, e, per essa, i rappresentanti politici dei vari schieramenti nelle rare sedute parlamentari, soprattutto ovviamente i socialisti. Nella seconda fase della guerra, cambiato il clima politico e iniziata la propaganda contro il “nemico interno”, i provvedimenti furono però attuati senza che venissero più sollevate obiezioni di rilievo. Era la guerra totale quella che si veniva configurando, in cui ogni libertà individuale e garanzia costituzionale cedeva di fronte allo stato di eccezione, e al connesso principio della necessità⁵. Come affermerà anche Orlando, in veste di ministro della Giustizia e dei Culti nel Ministero Salandra, il principio del sospetto “ripugna alla giustizia astratta, ma è reso inevitabile dalla necessità di guerra”⁶. Non a caso l’internamento – sotto la dizione di “confino” – diverrà il principale strumento contro l’opposizione politica del fascismo: come per altri

³ Bozza preparatoria del discorso alla Camera, 10 dicembre 1915, in Archivio Centrale dello Stato, *Comando Supremo, Segretariato generale per gli Affari civili*, [da ora AC], b. 233. L’assenza o meno di colpa riguardava la fattispecie del “dolo”, il cui rapporto con la responsabilità obiettiva era stato disciplinato dal codice Zanardelli; sulla necessità della presenza del dolo per incriminare un soggetto – ovvero sulla consapevolezza e sulla volontà di nuocere – si incentrò il dibattito riguardo alla normativa eccezionale di guerra.

⁴ Vedi G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano 1967, pp. 223-29, 242-55; L. Martone, *Introduzione e La difesa dell’ordine. Il dibattito parlamentare del 1888 sulla legge di pubblica sicurezza*, in *Giustizia penale e ordine in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di L. Martone, Napoli, Istituto Universitario Orientale, 1996, pp. XII-XV, 169-71.

⁵ Cfr. G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

⁶ Orlando al Commissario aggiunto per i profughi di guerra, 25 agosto 1918, in AC, b. 743.

settori della legislazione, anche in questo campo la guerra costituì un prezioso precedente⁷.

Per la sua estensione numerica e per il suo carattere eminentemente politico, il campo degli internamenti fu forse il principale terreno di scontro tra autorità militare e autorità politica riguardo il rigore dei provvedimenti e il rispettivo campo di azione, scontro che proseguì per tutta la durata della guerra, con una continua revisione delle competenze (l'ultima messa a punto avvenne infatti alla vigilia dell'armistizio, il 24 ottobre 1918).

Il conflitto tra le due autorità attraversò, come vedremo, due fasi: in una prima fase - dall'inizio della guerra fino a Caporetto - il Governo, portato per opportunità politica a mitigare la durezza delle disposizioni dei militari e soprattutto contrario all'estensione abnorme dei poteri militari - cercò, senza eccessivo successo, di contrastare il predominio e il rigore del Comando Supremo [C.S.]. La guerra aveva rappresentato infatti un'ottima occasione per le forze militari per conquistare quegli spazi all'interno della gestione dell'ordine pubblico e dalla vita civile che erano stati loro in parte sottratti nel periodo giolittiano, spazi che il C.S. non aveva intenzione di cedere.

In una seconda fase, coincidente con l'ultimo anno di guerra, con la sostituzione di Diaz a Cadorna e con Orlando divenuto presidente del Consiglio, il potere politico riuscì a imporre nuovamente la propria egemonia sul potere militare. Ma ciò avvenne potenziando una politica di maggiore repressione e limitazione dei diritti individuali, attraverso nuovi poteri attribuiti alle forze di polizia nell'ambito della coercizione e della facoltà di internare i cittadini sospetti. Soprattutto in questo ultimo periodo della guerra, non furono quindi tanto due modi di concepire il rapporto Stato-cittadino che caratterizzarono i conflitti di competenza - nel senso di una effettiva diversità di giudizio sulla opportunità dello stato di eccezione e sulla restrizione delle libertà civili -, quanto il proposito del potere politico di contrastare la progressiva militarizzazione del paese. Si stemperava la militarizzazione della società, ma emetteva i primi vagiti lo Stato di polizia.

Nelle pagine che seguono, dopo alcuni accenni alla tipologia degli internamenti, ci proponiamo di integrare gli studi esistenti con l'analisi della normativa che regolò i provvedimenti di allontanamento e internamento, vista in rapporto alle norme che avevano precedentemente regolato i poteri delle autorità politiche e militari circa l'allontanamento e a quelle che furono applicate dal regime fascista con l'istituto del confino. In particolare, verranno ricostruite le fasi e le modalità dello scontro istituzionale e normativo tra Governo e C.S. riguardo le competenze e i limiti del proprio potere.

⁷ Mi permetto di rinviare a G.Procacci, *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico tra fine Ottocento, prima guerra mondiale e fascismo*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, a cura di P.Del Negro, N.Labanca, A.Staderini, Edizioni Unicopli, Milano 2005, pp.83-96.

Le categorie soggette all'internamento.

Prima di analizzare la normativa di guerra e le controversie di competenza, torniamo sulla tipologia degli allontanati ed internati, a cui abbiamo già accennato all'inizio. Furono colpiti dal provvedimento: a) i cittadini dei paesi nemici presenti nel territorio italiano, come misura preventiva contro lo spionaggio: fino a tutto il 1917 essi poterono risiedere in qualsiasi località, salvo quelle interessanti la difesa militare⁸, con l'eccezione dei cittadini austro-ungarici maschi dai 18 ai 60 anni che furono obbligati a risiedere in Sardegna, per ritorsione rispetto a un provvedimento analogo attuato in Austria⁹. Vennero allontanati dalle zone di guerra - che riguardarono non solo le zone delle operazioni, ma anche le piazzeforti marittime, un buon numero di città costiere e centri nevralgici del paese, e che furono estese dopo Caporetto a quasi tutta l'Italia del Nord e a varie ulteriori zone del Centro e del Sud - anche i sudditi di paesi neutrali e di quelli alleati, mentre, per la mancanza di luoghi idonei, fu rifiutata da Salandra l'ipotesi, avanzata dall'aiutante di campo del re generale Brusati, di internare in isole o province lontane dalla zona di operazioni gli Italiani rimpatriati dall'Austria, salvo inviare a Firenze o Novara i rimpatriati sospetti, per essere poi inviati nelle zone previste¹⁰; b) i cittadini austro-ungarici dei territori occupati nelle prime settimane di guerra, che avessero dimostrato ostilità verso il regno d'Italia e il suo esercito e fossero sospettati di fornire informazioni militari o politiche alle autorità austro-ungariche¹¹; c) i cittadini italiani abitanti nelle zone di operazione, nelle retrovie e nelle zone esterne alle retrovie - facenti comunque parte della zona di guerra -, sospettati di essere

⁸ Un decreto del 2 maggio 1915 autorizzò i prefetti a vietare agli stranieri di soggiornare in tali località del paese. Il 2 luglio 1917 fu vietato il soggiorno, oltre che nelle zone di guerra, anche in Lombardia, Liguria e Piemonte; il 18 gennaio 1918 un decreto, come vedremo, restrinse le zone di abitazione a quelle decise dai prefetti. Nel 1915 era stata istituita un'Anagrafe centrale degli stranieri, con funzioni di controllo, mentre già nel 1914 era stato impiantato un primo schedario di sospetti di spionaggio: G. Tosatti, *Gli internati civili nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, in *Una storia di tutti. Prigionieri, internati, deportati italiani nella seconda guerra mondiale*, Milano, Franco Angeli, 1989, pp. 35, 40.

⁹ Sonnino, ministro degli Esteri, aveva proposto di fare alcune eccezioni circa l'internamento in Sardegna; Salandra, pur contrario a fare "eccezioni per raccomandazioni", alla fine aveva accettato: telegrammi del 20 e 21 giugno 1915, in Archivio Centrale dello Stato, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Prima guerra mondiale*, [da ora PC], b.123. Una circolare del direttore generale di p.s. ai prefetti di zone di smistamento ed esterne alle retrovie (Novara - Torino, Alessandria, Cuneo, Firenze, Livorno, Lucca, Siena, Arezzo, Pisa, Grosseto, Perugia, Campobasso, Caserta, Benevento, Avellino) del 16 luglio 1915 aveva ristretto l'internamento in Sardegna esclusivamente ai sudditi austro-ungarici, quando fossero risultati sospetti, e ai regnicoli nel caso fossero stati allontanati dalle autorità militare dalla zona di guerra per gravi sospetti di spionaggio: Archivio Centrale dello Stato, *Direzione generale di Pubblica Sicurezza, Divisione Affari Generali e Riservati, Massime* [da ora, Massime], b. 43, f.13, sf. 3. La disposizione, come vedremo, non fu tuttavia rispettata.

¹⁰ Archivio Centrale dello Stato, *Ufficio de primo Aiutante di campo di S.M. il re, Sezione speciale*, b. 53, fascicolo "Internamento di persone sospette".

¹¹ Riguardo agli irredenti, internati nei primi giorni di occupazione, ottennero tutti il permesso di rimpatrio, purché non fossero sospettati di austriacantismo o disfattismo. Ma l'Associazione politica fra gli Italiani irredenti denunciò che in giugno e in dicembre del 1917 altri gruppi, ciascuno di un centinaio di persone, erano stati internati, senza che fossero stati chiariti i motivi: AC, b.743.

pericolosi o di essere ostili alla guerra: fu in questa categoria che rientrarono, oltre agli “austriacanti”, i sospettati per motivi politici¹².

Riguardo al numero degli allontanati e eventualmente internati, questo fu elevatissimo nei primi mesi di guerra: furono infatti allontanate dalle loro residenze e furono disperse in tutta la penisola varie migliaia di persone, spesso intere famiglie, provenienti dalle zone occupate o da quelle dove si svolgevano le operazioni. In una comunicazione a Cadorna del 9 dicembre 1915¹³, Salandra scriveva che il numero “si avvicina ai 47 mila, mentre è già stato preannunciato da codesto Segretario Generale per gli Affari civili il prossimo internamento di circa altre quattromila persone”¹⁴. Tuttavia le sole cifre ufficialmente dichiarate da Salandra riguardarono, come vedremo, quanti avevano fatto richiesta di rimpatrio, che dopo un anno di guerra assommavano a circa 3.300. Tra di essi il maggior numero era certamente rappresentato dalle popolazioni dei territori occupati e di frontiera: nei primi mesi furono infatti soprattutto costoro ad essere colpiti dal provvedimento¹⁵. Ma, fin dalle prime settimane, furono anche numerosi gli allontanati dalle varie zone interne del paese per motivi di ordine politico, sia da parte delle autorità militari, sia dagli stessi prefetti, che, come vedremo, approfittarono delle nuove facoltà che credevano fossero loro attribuite dalle leggi eccezionali per internare gli elementi più noti della dissidenza politica. Con il progredire della guerra, mentre si ridusse il numero degli internati provenienti dai paesi occupati o dalla zona delle operazioni, l’allontanamento per motivi politici aumentò progressivamente, raggiungendo il culmine nell’ultimo anno di guerra.

I primi allontanamenti e internamenti avvennero senza regole e sulla base di motivazioni più che generiche, spesso in base a segnalazioni anonime o in seguito a delazioni di organismi o singoli individui¹⁶. Come riconobbe il commissario civile di Monfalcone “gli allontanamenti dalla zona di guerra sono spesso seguiti in maniera tumultuaria senza che vi fosse modo di vagliare attentamente accuse e denunce ed oltre a ciò si è non di rado proceduto ad allontanamenti in massa da

¹² Le funzioni di carattere preventivo di controllo dei socialisti e quelle straordinarie riguardanti lo spionaggio e la vigilanza degli stranieri furono svolte durante la guerra dell’Ufficio centrale di Investigazione, creato nel 1916, e voluto personalmente da Orlando; a fianco di esso, si sviluppò la struttura dell’anagrafe dei sovversivi, ovvero il Casellario politico centrale: G. Tosatti, *L’anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, in “Le carte e la storia”, III, 2, 1997, pp.138 sg.; Ead., *La repressione del dissenso politico tra l’età liberale e il fascismo. L’organizzazione della polizia*, in “Studi storici”, XXXVIII, 1, 1997, pp. 232 sg.

¹³ AC, b. 233.

¹⁴ E’ possibile comunque che, riferendo Salandra queste cifre in vista dei problemi finanziari che l’assistenza di costoro ponevano allo Stato, fossero compresi in tale numero anche un certo numero di profughi. Si deve alla confusione tra internati e profughi la cifra di 70.000 individui, riportata da alcuni autori: Ceccotti, *op. cit.*, p. 83. In effetti, come risulta dalla catalogazione archivistica delle richieste di rimpatrio, le due categorie sono spesso confuse; v. ad esempio AC, b. 211.

¹⁵ Secondo quanto dichiarò nel dicembre 1915 Salandra alla Camera, circa 2.000 degli allontanati provenivano dalle zone occupate, mentre dalle province del regno il loro numero riguardava 200-300 persone: Atti parlamentari, Camera dei deputati, *Legislatura XXIV, I Sessione, Discussioni*, tornata dell’11 dicembre 1915, [da ora AAPP], pp. 8.535 sg. Sul numero degli internati vedi anche Milocco, *op. cit.*, pp. 52, 59-63.

¹⁶ Non mancarono le vendette personali – come i conflitti tra cattolici e liberali nei territori occupati della Contea di Gradisca e Gorizia: Ellero, *op. cit.*, pp. 13 sgg.

determinate località”¹⁷. E anche la Commissione d’inchiesta su Caporetto ammise che gli internamenti erano stati ordinati dal C.S. nei confronti di persone per le quali “la precedente condotta morale e politica non avrebbe giustificato il grave provvedimento”¹⁸. Il sospetto di austriacantismo o di spionaggio portò nei territori occupati ad effettuare vere e proprie retate, nelle quali caddero quanti si supponeva avessero ascendente sulla popolazione: sacerdoti, amministratori locali e le personalità più eminenti, tra cui nobili, insegnanti, professionisti, ed anche osti e albergatori, poiché “il fatto stesso di condurre un pubblico esercizio li mette in grado di recare grave danno con una subdola propaganda”¹⁹. Non era nemmeno necessario che sussistessero motivi specifici di sospetto: bastava che le persone fossero ritenute “capaci” di esercitare lo spionaggio²⁰, o dimostrassero non solo diffidenza, ma anche semplicemente indifferenza verso il nuovo Stato²¹. Se, in seguito soprattutto alle denunce in Parlamento, si usò maggiore cautela, non cessarono gli abusi: tra quelli più evidenti, ad esempio, avere un cognome tedesco o aver sposato un trentino o un triestino - come accusò Turati²² -, essere stati domestici di cittadini austriaci, “avere parlato”, possedere una “non buona moralità”, oppure motivi apparentemente di nessuna rilevanza penale (come, ed esempio, “poco amante del lavoro, veniva a discussione con i compagni”, “spiritismo”, o “aver recintato con del fil di ferro dei campi di sua proprietà”) e così via²³. I sospetti colpirono nel primo anno di guerra la quasi totalità dei parroci, dei sacrestani e dei vescovi delle zone occupate, tutti accusati di austriacantismo, per il ruolo che la chiesa rivestiva all’interno dell’Impero asburgico; a fianco a loro, furono sospettati e internati i membri delle associazioni cattoliche, e i politici cristiano sociali²⁴. I sacerdoti seguirono ad essere internati o processati anche nel 1918 – e questa volta in tutt’Italia – perché, dopo l’enciclica papale, vennero sospettati di pacifismo, spesso in base ad accuse costruite a bella posta dai

¹⁷ Commissario civile di Monfalcone, 13 dicembre 1915, in AC, b. 233; anche la Commissione per la revisione degli internamenti rilevò “che in taluni casi la misura dell’internamento avrebbe potuto essere evitata, e ciò perché forse si è voluto dare maggiore peso a qualche incidente tendenziosamente ampliato da persone che potevano avervi interesse, anziché ai buoni precedenti politici delle singole persone”: 12.3.1916, in AC, b.233.

¹⁸ Relazione della Commissione d’inchiesta, *Dall’Isonzo al Piave. 24 ottobre-9 novembre 1917*, II, *Le cause e le responsabilità degli avvenimenti*, Stabilimento poligrafico per l’Amministrazione della guerra, Roma 1919, p. 538.

¹⁹ Comando di Corpo d’Armata di Bologna al C.S., 14.1.1918, in AC, b. 742.

²⁰ Come nel caso di un irredento che, in quanto cameriere, cambiava spesso di hotel e aveva modo di incontrare esponenti dell’esercito: AC, b. 701.

²¹ Milocco, *op. cit.*, pp. 75-90, 149-156, 157-75, per un’ampia casistica di motivi di internamento nelle zone occupate.

²² AAPP, tornata del 6 giugno 1916, p. 1.0537. Che fosse sufficiente un cognome tedesco per essere internati è confermato anche in Milocco, *op. cit.*, pp. 149 sgg.

²³ Gli esempi sono *Ivi*, pp. 118, 163, 184.

²⁴ Numerosi casi di repressione contro parroci e esponenti di partiti cattolici nelle regioni occupate e di frontiera, in AC, bb. 196, 233, 742; PC, b. 128 bis; accurate ricostruzioni in Ellero, *op.cit.*, pp. 12 sg., 43-69 e in Milocco, *op. cit.*, pp. 95-100. Sulla condizione del clero vedi anche C.Medeot, *Storie di preti isontini internati nel 1915*, Quaderno di “Iniziativa isontina”, Gorizia 1969; *I vescovi veneti e la Santa Sede nella guerra 1915-1918*, a cura di A.Scottà, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1991.

carabinieri²⁵, o a frasi considerate “disfattiste”: ad esempio, fu processato e quindi internato un parroco di Grancona, in provincia di Vicenza, per la frase “la guerra sarà lunga”²⁶.

All’offensiva contro gli austriacanti e contro i sacerdoti si affiancò nei primi mesi di guerra anche quella – seppur meno massiccia - contro i “sovversivi”. In tutte le regioni d’Italia le autorità politiche e militari approfittarono infatti delle nuove norme per allontanare dalle città non solo vagabondi, prostitute e persone “di dubbia moralità” o che conducevano “vita equivoca e immorale”²⁷, ma anche e soprattutto numerosi militanti (“centinaia e centinaia”, a detta di Turati²⁸) - anarchici, membri di circoli giovanili socialisti, amministratori comunali, esponenti sindacali -, per internarli in Sardegna e nelle isole. Successivamente l’arma dell’internamento fu anche usata in rapporto alle prime manifestazioni di malcontento nel paese e nelle fabbriche. Come riferì alla Camera nel giugno 1916 il socialista Marangoni, appena nelle campagne si profilava un’agitazione di lavoratori, arrivava la denuncia e l’arresto o la minaccia di internamento; e altrettanto avveniva nelle fabbriche²⁹.

Una seconda ondata repressiva si verificò nel 1918, in base al decreto dell’ottobre 1917 contro il “disfattismo” e all’estensione dopo Caporetto delle zone di guerra a gran parte del paese; ne furono anche questa volta coinvolti esponenti o simpatizzanti socialisti, che furono processati, se esistevano indizi di reato, o

²⁵ L. Bruti Liberati, *Il clero italiano nella Grande Guerra*, Editori Riuniti, Roma 1982, p.145 e pp. 169-189 sull’offensiva contro i parroci nelle “terre redente”; l’a. riporta anche un episodio di violenza squadristica verificatosi a Portogruaro il 3 novembre 1918 (pp.148 sg.). Il C.S. resistette alle pressioni di Gasparri, che si era mosso a favore di due anziani sacerdoti internati in Sardegna: telegramma di Sonnino del 17.5.1917, in AC, b.196. In seguito tuttavia ai rilievi di Orlando, che si faceva portavoce delle rimostranze del vescovo di Padova, e ne aveva parlato a D’Adamo, che convinse Diaz a inviare una circolare ai Comandi delle Armate e dei Corpi d’Armata affinché controllassero attentamente le informazioni raccolte: lettera di D’Adamo a Orlando del 10 marzo 1918, in PC, b.132; circolare del C.S. del 25 aprile 1918, in AC, b.742. Terminato il conflitto, il 17 dicembre Orlando scriveva a Badoglio che “una speciale cura occorre usare verso il clero e D’Adamo confermava che erano state date disposizioni “perché si proceda massima cautela in materia internamenti”: 4.1.1919, in PC, b.132.

²⁶ G.Mantese, *Il vescovo Ridolfi e il clero vicentino nell’ora più cruciale della guerra 1915-1918*, in *Atti del convegno regionale veneto sulla Prima guerra mondiale*, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Venezia 1968, pp. 95-122, cit. da C. Staccini, *La religiosità dei soldati durante la Grande Guerra. Il caso italiano*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Storia moderna e contemporanea, 2006, p. 91.

²⁷ Una ricamatrice viene ad esempio allontanata da Venezia e istradata a Novara nel 1915 “per la sua condotta equivoca, amante del lusso e del piacere e capace di compiere azioni disoneste a fine di lucro”; un uomo viene invece allontanato “per ragioni di moralità essendo un pederasta passivo”: queste frasi sono riportate in un “Elenco dei cittadini italiani, neutrali o alleati allontanati dalla zona di guerra per motivi politici e per disposizione del Comando Supremo”, novembre 1918, in Massime, b.50, f. 28. L’elenco, essendo incompleto e non redatto con criteri uniformi, non permette purtroppo di effettuare un’indagine statistica.

²⁸ Mozione di Turati, in AAPP, tornata del 18 marzo 1916, p. 9.603.

²⁹ AAPP, tornata del 6 giugno 1916, intervento di Marangoni, p. 10.544; anche Schiavon presentò nel dicembre 1916 un’interrogazione riguardo alla minaccia di internamento durante una vertenza nei confronti di operai di uno stabilimento di Valdagno, in provincia di Vicenza (AAPP, tornata 6 dicembre 1916, p. 11.248); altri esempi di minaccia di internamento, quando si profilava una protesta, in M.Ermacora, *Cantieri di guerra. Il lavoro dei civili nelle retrovie del fronte italiano (1915-1918)*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 156.

internati, quando non era possibile denunciarli e farli condannare in base ai decreti eccezionali (così ad esempio furono licenziati e internati gli addetti alle Case ammalati amministrate da socialisti o un esponente del partito socialista che si rifiutava di sottoscrivere il prestito di guerra³⁰). Dall'internamento non si sottrasse neppure una vasta schiera di cittadini al cui carico spesso gravavano solo sospetti generici, quali “tiepidi sentimenti nazionali”, “propaganda deprimente lo spirito pubblico e la resistenza interna”, “perché ritenuto pericoloso per le sue idee sovversive e contrarie alla guerra”, “perché socialista antimilitarista”, per “opera continua di demoralizzazione fra i numerosi operai [gli addetti allo stabilimento Crespi]”, per “tendenze disfattiste”, “perché la voce pubblica lo designava di sentimenti ostili alla guerra”, “in quanto ritenuto capace di qualunque cattiva azione”; oppure, molto laconicamente, “per sospetti” o perché “la sua presenza era ritenuta inopportuna”³¹.

Riguardo ai luoghi di internamento, mentre gli stranieri adulti, se maschi e appartenenti a Stati nemici, vennero internati in Sardegna e, dal gennaio 1918, come vedremo, anche i loro familiari furono costretti in residenze fisse³², per i cittadini italiani venne fatta una distinzione a seconda che possedessero i mezzi di sostentamento - e in tal caso potevano chiedere di risiedere in luogo diverso da quello stabilito - o fossero indigenti: questi erano infatti obbligati a risiedere nel luogo loro assegnato. In realtà però, almeno nel caso degli internati politici - come ebbe a denunciare Turati Camera -, la Sardegna fu per molti, che pure avevano trovato la possibilità di mantenersi altrove grazie a un lavoro, un domicilio obbligato.

Le principali località in cui vennero inviati gli internati politici considerati più pericolosi, oltre ai vari comuni della Sardegna - dove alla fine della guerra risultarono internati 2.276 persone, Austriaci e Italiani³³ - furono principalmente le

³⁰ Secondo la denuncia di “Il Lavoratore” del 16 gennaio 1918, in Milocco, *op.cit.*, pp. 74 sg.

³¹ Gli esempi sono tratti da Massime, b.50, f. 28, sff. Ancona, Brescia, Lecce, Pavia, Venezia, Bergamo. Fra i socialisti più noti, furono internati Maria Gioia, Bruno Fortichiari, Abigaille Zanetta. Tra gli anarchici, Armando Borghi. Un articolo sull’“Avanti!” del 16 ottobre 1916, di protesta contro l'internamento della Gioia e di solidarietà nei confronti degli internati politici, venne censurato: A.Fiori, *Un giornale nella tempesta. Documenti sull’ “Avanti!” durante la Grande Guerra*, in “Italia contemporanea”, 235, 204, pp. 280; sulla censura di articoli del giornale socialista riguardo agli internati, vedi anche Id., *Il filtro deformante, La censura sulla stampa durante la Prima Guerra mondiale*, Roma, Istituto storico per l’età moderna e contemporanea, 2001, pp.618 sg.

³² Fino al gennaio 1918 i familiari potevano seguire gli internati in Sardegna oppure abitare in altro luogo della penisola, con esclusione delle zone di guerra. Su richiesta, poteva venire concesso di tornare in patria.

³³ Archivio centrale dello Stato, *Ministero dell’Interno, Direzione generale di Pubblica Sicurezza, Divisione Affari Generali e Riservati, cat. A5G, Conflagrazione Europea, 1914-1918* [da ora A5G], b. 27, f. 40, sf. 2.3, dove è conservato l’elenco dei nominativi. Spesso non erano stati registrati i nomi dei familiari: il numero complessivo di 2.267 individui (fino al 31 dicembre 1918) è quindi inferiore al reale. L’affluenza fu alta nel primo e nell’ultimo anno: al 31 dicembre 1915 gli internati in Sardegna erano 1.104; al 31 dicembre 1916 erano 1.602; al 14 maggio 1917 erano 1.773; essi lasciarono la Sardegna nell’aprile del 1919. All’Asinara furono concentrati prigionieri di guerra austro-ungarici, di origine slovena e croati: C.S.Capogreco, *I campi del duce. L’internamento civile nell’Italia fascista (19140-1943)*, Einaudi, Torino 2004, p. 39; a Ventotene furono ospitati profughi sospettati di austriacantismo in quanto provenienti dal Trentino e dal Medio Isonzo, in gran parte donne, bambini e anziani: Ceschin, *op. cit.*, pp. 214 sg.

isole dove erano stati alloggiati i coatti: Ponza, Lipari, Favignana, Ustica, Ventotene, Lampedusa; altri gruppi più limitati di internati vennero invece sistemati nel Sud e in centri minori della Toscana. Spesso gli internati venivano trasferiti nelle isole perché malvisti dai prefetti delle località nelle quali erano stati alloggiati precedentemente, che temevano una loro influenza negativa sulle popolazioni³⁴.

Agli indigenti era prevista dalla legge di p.s. la concessione di un sussidio che variava a seconda delle province, ma in genere era di una lira al giorno. La somma era irrisoria, anche in luoghi sperduti della penisola, per cui le condizioni di vita degli internati privi di mezzi di sussistenza furono ovunque difficilissime³⁵. Alla mancanza di mezzi si accompagnava inoltre la generale diffidenza, se non ostilità, delle popolazioni locali, mal disposte ad accogliere persone sulle quali gravava un provvedimento di polizia, e con le quali erano costrette a condividere i ridotti quantitativi alimentari a disposizione nelle singole province³⁶. Alle difficoltà materiali ed ambientali si univano le angosce della separazione e della preoccupazione per la vita dei propri cari; molti internati erano stati infatti costretti ad abbandonare le loro case e le loro famiglie senza aver avuto modo di provvedere a queste durante la loro assenza, né avevano i mezzi per poter inviare denaro. Le lettere ai deputati da parte degli internati di rango, le suppliche dei più poveri alla Commissione di revisione degli internamenti ci fanno conoscere situazioni di profonda sofferenza e di grande drammaticità.

³⁴ *Ivi*, pp. 217-19.

³⁵ Nel 1915 a Ponza - dove si trovavano, oltre a 48 pregiudicati coatti, 180 profughi -, in seguito alla denuncia anonima a Salandra circa le malversazioni del direttore, fu decisa un'inchiesta che confermò che le condizioni di vita e di igiene erano pessime e che il direttore compiva frodi sugli approvvigionamenti, vessazioni e arbitri: Relazione del 11 dicembre 1915, in Archivio centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Direzione generale di Pubblica sicurezza, Divisione polizia giudiziaria e polizia amministrativa e sociale. Categoria 12.100.1. Profughi e internati di guerra (1915-1920)* [da ora Polizia giudiziaria], b. 25. Sempre a Ponza nel gennaio del 1918 quattordici anarchici li internati rifiutarono il sussidio: in una lettera inviata ad Orlando essi protestavano contro il costo della vita (il pane costava 0,99 centesimi al Kg, il latte 2 lire al litro, il lardo 18 lire al Kg, poiché non era applicato il calmier) e contro i "rabbiosi provvedimenti di certi funzionari, le odiose e teutoniche misure di p.s.": A5G, b. 91, f. 103, sf. 7. Sulle condizioni di vita degli internati fin dal momento del loro prelievo v. Milocco, *op. cit.*, pp.118-136, 147.

³⁶ Un cittadino svizzero, ad esempio, viene allontanato da Pavia "perché inviso alla popolazione pavese": Massime, b.50, f. 28. Sulla cattiva opinione nei confronti degli internati in Sardegna, accusati di aver appiccato gli incendi: A.Pintus, *Anni di guerra e di prigionia 1915-1918*, a cura di E.Delitala e S.Pintus, Editrice democratica sarda, Sassari 1994, p. 27. Dopo che un decreto del 18 gennaio 1918 prevede luoghi d'internamento per tutti i cittadini nemici, indipendentemente dall'età, si verificarono spesso situazioni di forte ostilità in molte delle province costrette a accogliere i nuovi internati, più che per "spirito di malinteso patriottismo" - come scrisse il prefetto di Benevento - per il danno derivante dall'arrivo di centinaia di persone, evento "che ha fatto rincarare tutte le pigioni delle abitazioni e tutti i viveri dei mercati": prefetto di Benevento, 13 maggio 1918, in *Polizia giudiziaria*, n. 12100.1.4; analoghe proteste provenivano negli stessi giorni da varie prefetture, tutte chiedendo l'allontanamento dei sudditi nemici per mancanza di locali capaci di accoglierli o per ostilità delle popolazioni: così le prefetture di Arezzo - dove doveva avvenire lo smistamento -, Avellino, Caserta, Siena, Grosseto, Aquila, Siracusa, Chieti, Caltanissetta, Perugia, Campobasso, Foggia, Lipari (le notizie si trovano in vari fondi dell'Archivio centrale dello Stato, alle date di aprile e maggio 1918, luglio 1918: *Ivi*; PC, b. 132; A5G, b. 26, f. 40, sf. 1.2; AC, b. 743).

Internamento, rimpatrio obbligatorio, domicilio coatto, confino. La legislazione prebellica.

Come abbiamo già accennato, sia nei territori occupati che nelle zone dichiarate territorio di guerra (che si distinguevano in zone di operazioni, delle retrovie ed esterne alle retrovie) la competenza circa l'internamento di civili spettò durante la guerra alle autorità militari, in base al codice penale militare. Questo, varato con legge 28 novembre 1869 e entrato in vigore nel 1870, ricalcava quello preunitario del 1840, che a sua volta era identico (con l'aggiunta però dell'art. 251) a quello sardo del 1840. Le norme, dopo falliti tentativi di riforma, erano dunque quelle sabaude e i criteri quelli dell'assolutismo.

Il potere delle autorità militari in ambito civile derivava da agli articoli 243-251 del codice penale militare. L'art. 251 autorizzava il C.S. a emanare bandi (detti anche ordinanze) con forza di legge, attraverso i quali l'autorità militare in zona di guerra poteva avocare a sé ogni attività amministrativa, di o.p. e di p.s., mentre l'art. 249 e il Servizio in guerra (approvato nel 1912), parte I, n. 66, prevedeva il potere di allontanamento e di internamento di civili da parte delle fortezze in stato di difesa: un'ordinanza del capo di stato maggiore dell'esercito del 17 giugno 1915 estese tale potere all'intera zona di guerra. Come vedremo, queste norme furono inverte dai decreti legislativi emanati al momento dell'intervento³⁷.

Nei territori non compresi nella zona di guerra le autorità di pubblica sicurezza (p.s.) per poter allontanare individui indesiderati potevano far ricorso, come provvedimenti ordinari di p.s. presi fuori da un pronunciamento giudiziario, al rimpatrio obbligatorio e al domicilio coatto³⁸; ad essi si collegava il confino di polizia, che doveva però essere preceduto da una sentenza.

Il rimpatrio obbligatorio di chi destasse sospetti era la misura meno severa di cui le autorità di p.s. potessero fare uso per motivi di ordine pubblico; secondo la legge di p.s. del 1889, il sospetto doveva essere "ragionevole" e "fondato", ma non ne era definito l'oggetto e lasciava quindi ai prefetti una libertà insindacabile³⁹. Il domicilio coatto era la seconda misura preventiva di polizia amministrativa in mano ai prefetti; esso aveva presentato negli anni precedenti due varianti. Una era quella del domicilio coatto politico, istituito da una legge del 1866, che riguardava coloro che si fossero "adoperati a nuocere in qualunque modo all'unità d'Italia e alle sue istituzioni": abolito dalla legge di p.s. del 1889, era stato ripristinato con la legge speciale del 19 luglio del 1894 (n. 316), nei confronti di quanti erano stati processati (qualunque fosse stato l'esito del procedimenti) per reati contro l'ordine pubblico, e di quanti fossero membri di "associazioni contro gli ordinamenti

³⁷ La legge del 22 maggio, n. 671, detta "dei pieni poteri" - che determinò il passaggio di poteri dal parlamento al Governo "in materia di difesa dello Stato, di tutela dell'ordine pubblico e degli urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale"-, aveva affermato esplicitamente che restavano ferme le disposizioni degli articoli da 243 a 251 del Codice penale dell'esercito: il potere legislativo, giudiziari e amministrativo delle autorità militari in zona di guerra veniva così ribadito. Sulla legge del 22 maggio vedi l'importante monografia di C.Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 87-93.

³⁸ Il domicilio coatto era "la celebrazione più pura del sospetto e la fonte palese di ogni possibile arbitrio": Amato, *op. cit.*, p. 230.

³⁹ *Ivi*, p. 248.

sociali”; in questo caso il “sospetto” era legato a fattori ancora più tenui di quelli della legge di p.s., ma era prevista una complessa procedura per la sua applicazione, che ricalcava il modello giudiziario (procedura che mancava nel codice penale militare e che fu assente anche dalle norme che, come vedremo, nel 1918 abilitarono i prefetti a internare). Ad esso si fece ampiamente ricorso da parte dei governi Crispi, durante i quali esso divenne strumento per stroncare il dissenso politico: le leggi 314 e 316 del 1894 ne estesero infatti l’applicazione per soffocare i moti legati ai Fasci siciliani e le agitazioni anarchiche in Lunigiana. Fu infine abolito con una legge del 31 dicembre 1895.

Cessato di essere in vigore il domicilio coatto politico, restò in vigore però il domicilio coatto comune che, introdotto nel 1863 dalla cosiddetta legge Pica come misura temporanea per le province meridionali nel quadro delle leggi contro il brigantaggio - ma applicato nei confronti di persone che non avevano niente a che fare con il brigantaggio e in particolare come misura contro i liberal-democratici -, era stato ripreso nel 1859 dalla legge sui poteri eccezionali accordati al Governo “per provvedere alla sicurezza interna dello Stato” in vista della guerra contro l’Austria ed era entrato nella legislazione ordinaria con la legge di p.s. del 1865; ripreso ed ampliato nella sua applicazione dalla legge di p. s. del 1889, era stato reso però più rigido; ad esso le autorità di p.s. potevano ricorrere nei confronti di “oziosi e vagabondi” e genericamente nei confronti di “persone pericolose per l’ordine pubblico”, ma solo in conseguenza di due condanne per contravvenzione a misure di prevenzione come l’ammonizione o la vigilanza speciale, di due condanne per delitti contro le persone o contro la proprietà, oppure per violenza e resistenza all’autorità⁴⁰. Per questi motivi, come vedremo, i prefetti lamentarono la loro limitata applicabilità.

La legge n. 316 del 1894, accanto all’introduzione del soggiorno coatto politico, aveva ampliato anche i margini della misura del confino di polizia, previsto dal Codice Zanardelli del 1889, cui si fece ampio ricorso nel 1898. Il confino, al quale potevano venire soggetti quanti avessero contravvenuto al divieto di dar vita ad associazioni o di organizzare riunioni che mirassero “a sovvertire l’ordine sociale”, a differenza del domicilio coatto, che veniva comminato per via amministrativa, veniva deciso con sentenza del tribunale. Rispetto al domicilio coatto, il confino prevedeva dunque l’intervento dell’autorità giudiziaria, ed è evidente che il primo era preferibile per l’autorità di p.s., perché permetteva di agire direttamente e infliggere una sanzione immediata⁴¹.

Era dunque al domicilio coatto che potevano ricorrere per via amministrativa i prefetti nei territori non dichiarati zona di guerra, se volevano, oltre che allontanare - con il rimpatrio obbligatorio nel comune di residenza -, anche costringere il presunto elemento pericoloso a risiedere in una determinata zona; la libertà di applicarlo era però condizionata dal fatto che si trattasse di pregiudicati. Nelle zone

⁴⁰ Veniva deciso da una commissione plurima, composta dal prefetto, che la presiedeva, dal presidente del tribunale, dal capo dell’Ufficio provinciale di p.s. e dal comandante dei carabinieri. Sulle diverse misure preventive, vedi G. Corso, *L’ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna 1979, pp. 268-71; L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell’Italia liberal: stati d’assedio e giustizia militare*, in “Rivista di storia contemporanea”, V, 4, 1976, pp. 517-22; Amato, *op. cit.*, pp. 223-260.

⁴¹ La figura del confino prevista dal Codice Zanardelli fu abolita dal codice Rocco.

di guerra, invece, le autorità di p.s. potevano solo affiancare le autorità militari ad effettuare l'internamento, ma non avevano poteri propri, sebbene all'inizio, come vedremo, in virtù delle leggi eccezionali la direzione di p.s. e lo stesso Salandra avessero affermato il contrario (e in seguito anche Orlando ammettesse tale principio, prima di renderlo effettivo mediante un decreto nel marzo 1918).

Fu su queste diverse facoltà che si incentrò lo scontro di competenze durante la guerra.

Le competenze delle autorità militari e di quelle di p. s. durante il conflitto.

Poiché mancavano norme che indicassero le modalità e le forme degli interventi, gli internamenti di persone "sospette" si svolsero all'inizio in una grande confusione normativa, che fu all'origine di numerosi contrasti.

La gestione in zona di guerra del potere di allontanare e decidere l'internamento di individui considerati pericolosi per l'o.p. fu affidata dal C.S. al Segretariato Generale per gli Affari civili (SGAC), organo istituito il 29 maggio 1915 per sovrintendere all'amministrazione civile nelle zone occupate e diretto per tutto il periodo della guerra da un alto funzionario del Ministero degli Interni, Agostino D'Adamo, rigidamente sottoposto gerarchicamente al C.S., ma con funzioni di mediazione tra questo e il Governo⁴². In base al Servizio in guerra, parte I, n. 39, il C.S. poteva però delegare l'autorità politica e amministrativa nelle zone di guerra ai Comandi (d'Armata, di Corpo d'Armata o Comandi autonomi), i quali, se appartenevano al territorio delle operazioni o ai territori occupati, in caso di urgenza e necessità potevano decidere direttamente tale provvedimento, dandone però immediatamente notizia al C.S.; altrimenti i Comandi potevano solo avanzare proposte al C.S. Molti Comandi dimostrarono tuttavia fino dall'inizio una notevole tendenza ad agire autonomamente, prendendo iniziative senza delega del C.S.⁴³. Nonostante che una Circolare del C.S. del 20 dicembre 1915 avesse ben delineato le competenze, il problema dell'indipendenza dei Comandi si protrasse a lungo, fino a quando il C.S. non emanò una nuova circolare il 7 ottobre 1917, nella quale

⁴² Sull'organizzazione dei Servizi civili, v. Regio Esercito Italiano, Comando Supremo, Segretariato Generale per gli Affari Civili, *La gestione dei servizi civili. Relazione*, I-III, Longo, Bologna-[Treviso], s.d.[ma 1916-1918]; A Staderini, *La gestione dei territori austriaci occupati durante la prima guerra mondiale: aspetti politici e giuridici*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione*, cit., pp. 167-178; Ead., *L'amministrazione italiana nei territori occupati: il Segretariato Generale Affari Civili*, in *Una trincea chiamata Dolomiti. Ein Krieg-zwei Schützengräben*, a cura di E.Franzina, Gaspari, Udine 2003, pp. 138-45; Milocco, *op. cit.*, pp.40-43.

⁴³ Questo era stato ad esempio il caso del V Comando d'Armata, che, godendo dell'assenso del Comando della I Armata, aveva effettuato "un gran numero di internamenti senza darne avviso al Comando supremo" e aveva considerato l'intervento del C.S. "molesto e fastidioso" - come aveva commentato D'Adamo in un appunto per il generale Porro; mentre, precisava il segretario del SGAC, era questione essenzialmente politica: lettere del 25 gennaio, 11, 14, 17 febbraio 1916, AC, 233. Un altro conflitto si verificò tra il Comando della IV Armata e il Comando di Corpo d'Armata di Verona e tra quelli della II e della III Armata: AC, b. 742 (23 giugno 1915) e b. 793 (24 luglio). Di unica spettanza del Segretariato era la decisione sul rimpatrio, mentre i Comandi potevano solo esprimere un parere. Anche su questo punto si verificò uno scontro tra Porro e il Comando del V Corpo d'Armata, che venne richiamato all'ordine. Sui contrasti, vedi anche Staderini, *La gestione dei territori austriaci occupati*, cit., pp.171 sg.

veniva riconosciuto il diritto di agire autonomamente solo ai Comandi in zona di operazioni, alle piazzeforti e al Comando di Bologna⁴⁴.

Il C.S. affidò invece ai prefetti il compito di decidere circa la località ove internare le persone colpite dal provvedimento, fossero cittadini austro-ungarici o italiani. Come abbiamo già ricordato, l'obbligo di risiedere in una determinata località riguardava solo i non abbienti, per i quali il Ministero versava un sussidio. Diversa, secondo una discriminazione non nuova nella giurisdizione italiana, era la condizione di quanti avessero i mezzi materiali per vivere in un luogo diverso da quello assegnato (parenti, mezzi propri, lavoro); questi, dietro richiesta e relativo permesso delle autorità politiche, potevano recarsi nelle località da loro prescelte.

Quali gli altri poteri dei prefetti, acquisiti grazie alla legislazione eccezionale, oltre a quelli derivanti dal codice e dalle leggi di p.s.? Il loro ambito di azione in materia di o.p. era stato enormemente esteso in base alle leggi eccezionali: la legge del 21 marzo 1915, n. 273, riguardante "Misure per la difesa economica e militare dello Stato", aveva previsto, oltre alla limitazione della libertà di stampa, all'art. 11 sanzioni contro lo spionaggio e altre norme riguardanti la difesa militare dello Stato⁴⁵; provvedimenti straordinari di p.s. erano attuabili inoltre in base al decreto legge 20 giugno, n. 885, riguardante la diffusione di notizie "concernenti la guerra o fatti connessi"; e soprattutto il decreto del 23 maggio 1915, n. 674, aveva fornito ai prefetti poteri praticamente illimitati nell'ambito dell'o.p., stabilendo che essi, in caso di urgenza, avevano la facoltà di adottare qualsiasi provvedimento che credessero indispensabile per la tutela dell'o.p., "anche in deroga alla legge di pubblica sicurezza"⁴⁶. Fu questa clausola - a cui, peraltro, si riferì più volte Orlando per stimolare l'azione preventiva e repressiva delle autorità di p.s. - che determinò molte ambiguità circa l'interpretazione dei poteri prefettizi riguardo agli internamenti, sicché, intendendo estensivamente la norma, nei primi mesi di guerra molti prefetti, sia in zona di guerra che fuori di essa, reputarono di avere la facoltà di effettuarli, e ne approfittarono per metterli in atto di propria iniziativa e senza prendere contatti con l'autorità militare⁴⁷. In seguito a ciò, il Ministero dell'Interno

⁴⁴ Il 16 novembre 1917 vennero ratificati i poteri assunti sin dal 27 maggio 1915 da parte del Comando di Corpo d'Armata di Bologna, riguardanti le province di Bologna, Forlì, Ferrara, Modena, Ravenna e Rovigo. Da quel momento il Corpo d'Armata godette ufficialmente di una delega permanente del C.S..

⁴⁵ Sulla legge 21 marzo 1915 e sul dibattito parlamentare a proposito, si rinvia a Latini, *op.cit.*, pp. 58-87. La legge, a differenza dei decreti eccezionali, non decadde con la fine della guerra; ad essa si fece perciò riferimento anche nel dopoguerra: "Allo stato attuale della legislazione - si legge in un documento dell'aprile 1922 - sanzioni interessanti il servizio di polizia militare, più larghe e più sicure di quelle contenute nei codici penali comune e militare, sono tuttora in vigore per la legge 21 marzo 1915 n. 275 recante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato": Ministero della Guerra, aprile 1922, in Massime, b. 50, f. 28.

⁴⁶ L'art. 2 dello stesso decreto del 23 maggio 1915 prevedeva anche che, in casi di emergenza per l'o.p., la direzione dei servizi di p.s. potesse essere affidata alle autorità militari, previo decreto del Ministero dell'Interno. Inoltre, in particolari ed eccezionali situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, in base alla "Circolare riservatissima del 11 dicembre 1904 "Passaggio dei poteri civili all'autorità militare", richiamata nell'aprile del 1917, i prefetti erano autorizzati a mettere in pratica il "piano di difesa", cedendo i poteri ai militari: G. Procacci, *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico*, cit., pp. 95 sg.

⁴⁷ Resoconto della Direzione generale di p.s., 2 dicembre 1915, in Polizia giudiziaria, b. 25, e in ASG, b. 26, f. 40, sf. 1,1. Alla richiesta se fossero stati dai prefetti attuati internamenti in Sardegna, e se ciò

diramò una circolare a tutte le prefetture del regno, precisando che il decreto 23.5.1915 prevedeva l'applicazione solo degli istituti contemplati dalla legge di p.s.; consentiva pertanto il rimpatrio obbligatorio anche di persone per le quali non ricorressero tutti gli estremi contemplati dalla legge di p.s. (e l'arresto da uno a sei mesi, in virtù dell'art. 9 del decreto 23 maggio 1915 se si era contravvenuto all'ordine del rimpatrio obbligatorio), ma non permetteva di allontanare le persone dal proprio comune di residenza per trasferirle in un comune diverso - ovvero internare i sospetti -, dal momento che dell'internamento non vi era traccia nella legge, né questo poteva considerarsi coincidente con gli istituti del rimpatrio e del domicilio coatto⁴⁸.

Fino al marzo del 1918, quando fu prevista la facoltà dei prefetti di allontanare individui sospetti da alcune zone del paese e di deciderne l'internamento, il potere delle autorità di p.s. fu dunque limitato alla facoltà di proporre il provvedimento alle autorità militari e, a partire dall'agosto del 1916, ad essere consultati da queste prima di effettuarlo.

La discussione parlamentare del dicembre 1915.

Fu proprio l'azione svolta dai prefetti in territori non compresi nella zona di guerra - che peraltro, Salandra difese, come "facoltà conferita loro dal decreto con cui sono state modificate le disposizioni della legge di p.s. in tempo di guerra"⁴⁹ - che fu alla base di molte delle interrogazioni ed interpellanze che vari deputati socialisti, cattolici ed anche liberali rivolsero al presidente del consiglio.

Dell'internamento nelle isole - in particolare in Sardegna - aveva deciso di occuparsi direttamente Turati che, a partire dall'estate, aveva inviato numerose lettere a Barzilai, ministro senza portafoglio, a Vigliani, direttore generale di p.s. e allo stesso Salandra per protestare contro l'internamento in blocco degli amministratori comunali socialisti di Gardone Val Trompia e di vari operai meccanici di Brescia, ai quali si era anche negato il permesso di spostarsi a Torino e a Milano, ove Turati si era adoperato per trovare loro un lavoro⁵⁰. In seguito

fosse avvenuto di propria iniziativa in base al decreto 23 maggio 1915, quindi senza disposizione preventiva del Comando, avevano risposto affermativamente numerose prefetture. Le risposte dei prefetti sono in Polizia giudiziaria, b. 25. Oltre che in Sardegna, i prefetti indicarono di aver fatto internare i sovversivi a Lampedusa e a Favignana. I motivi ricorrenti che avevano portato al provvedimento erano "propaganda contro la guerra", "ordine pubblico", e, in gran numero, essere "sovversivi pericolosi" e "sospetto spionaggio".

⁴⁸ Circolare s.d., in Polizia giudiziaria, b. 25.

⁴⁹ Intervento alla Camera del 7 giugno 1916, in AAPP, p. 10604.

⁵⁰ Le lettere (del 15 settembre a Salandra, del 22 e del 29 settembre, del 2, 3, 4, 19 e 23 ottobre, del 9 e del 25 novembre 1915 a Vigliani) sono in ACS, A5G, b. 26, f. 40, sf. 1.1; ma vedi G. Porta, *Undici lettere di Filippo Turati a favore dei socialisti bresciani internati durante la prima guerra mondiale*, in "Studi bresciani", II, 19180, pp. 53-104. In una lettera a Barzilai del 27 agosto, il direttore di p.s. riferiva che il prefetto di Brescia aveva comunicato che il sindaco di Gardone era persona "dai sentimenti antipatriottici ed antimilitaristi", che non aveva esposto la bandiera il giorno della ricorrenza dello statuto, che non aveva fatto togliere dai muri del Comune manifesti sovversivi contro la guerra e che era l'anima del circolo giovanile socialista. Di conseguenza, in luglio il prefetto aveva ordinato lo scioglimento della Federazione provinciale giovanile di Brescia, del circolo giovanile di Brescia e di Gardone: Ministero dell'Interno, 2 ottobre 1915, in A5G, b. 26, f. 40, sf. 1.1. Turati denunciava anche altri casi di internati: come quello di un irredento, impiegato alle Tranvie di Milano

Turati aveva presentato una interpellanza, e un'interrogazione aveva presentato Modigliani insieme ad altri deputati socialisti⁵¹. Oltre a premere sul Governo attraverso i loro deputati, i socialisti sembravano anche intenzionati a mobilitare la base: in dicembre era stato infatti diffuso un volantino a firma del deputato socialista Oddino Morgari nel quale si avvertiva che Francesco Ciccotti, giornalista dell'*Avanti!*, aveva ottenuto da Salvatore Barzilai, ministro senza portafoglio, che fossero riviste le misure di internamento, e si invitava pertanto i colpiti da internamento ad inviare notizie sul proprio caso⁵².

Poiché le richieste di chiarimenti circa i provvedimenti di internamento erano giunte anche da parte di parlamentari cattolici e dello stesso schieramento liberale⁵³ il Governo venne sospinto a controllare i criteri di internamento e a cercare di ridurne la severità⁵⁴. Alla vigilia del suo intervento alla Camera, Salandra aveva pertanto deciso di rivolgersi a Cadorna:

“La questione degli internati – telegrafava il presidente del Consiglio al capo di stato maggiore il 10 dicembre – ha assunto seria importanza politica e se ne interessano tutti partiti. Sarebbe assai opportuno se, previo accordo con V.E., io potessi fare domani o al più tardi domenica qualche dichiarazione alla Camera”.

E, in una missiva separata, proponeva una diversa politica a seconda che si trattasse di zona di operazioni, dove l'autorità militare avrebbe avuto piena libertà di allontanare le popolazioni e di rifiutarne il ritorno, di zona delle retrovie, dove si sarebbe potuto consentire il ritorno di tutte le persone non gravate da specifici

– in territorio quindi non dichiarato zona di guerra -, accusato di essere “poco amante del lavoro e proclive a commettere azioni delittuose” solo perché aveva avuto un diverbio con un suo diretto superiore (lettera del 15 settembre, cit.), e alla Camera aveva riferito del caso di un uomo internato in seguito a un lettera anonima al questore.

⁵¹ Modigliani aveva chiesto che fosse restituito il diritto a quanti erano stati allontanati di liberamente soggiornare fuori dalla zona di guerra.

⁵² A5G, b. 26, f. 40, sf.1.1., in data 8.12.1915. Francesco Ciccotti, aveva inviato a Barzilai il 30 ottobre 1915 un elenco di quarantotto nominativi; ma aveva precisato che ve ne erano vari altri non inclusi nell'elenco, e Barzilai aveva scritto al direttore generale della p.s. il 25 agosto una lettera in cui avvertiva che Salandra premeva per la revisione di eventuali errori, soggiungendo: “Io credo che veramente convenga occuparsene sia per sentimenti di giustizia, sia per togliere pretesti di opposizione politica in un momento nel quale, per quanto debitamente inbavagliata, può nuocere alla compagine nazionale”: *Ivi*.

⁵³ Sul dibattito parlamentare rinviamo all'accurata ricostruzione di Ellero, *op. cit.*, pp. 70-93.

⁵⁴ Consapevole della delicatezza della situazione politica nazionale, in novembre Orlando, in veste di ministro della Giustizia e dei Culti, aveva scritto il 12 settembre a D'Adamo a proposito di quella che veniva giudicata una “troppo corriva tendenza ad infierire verso i rappresentanti del clero”, in base ad “accuse e insinuazioni motivate soltanto da odii ed astii dei locali informatori”, e D'Adamo aveva proposto a Porro di inviare una circolare ai Comandi “nella quale si facesse preghiera di sottoporre ad accurata e minuta revisione tutti i provvedimenti presi a carico dei parroci” (16 settembre, in AC, b. 196). Orlando si era anche opposto alla richiesta, proveniente dal Comando della fortezza di Verona e caldeggiata dal Comando della I Armata, di un provvedimento eccezionale da parte del Governo che rendesse immediatamente esecutive le contravvenzioni previste dal decreto 23 maggio, in modo da ottenere una “sanzione energica ed esemplare”. Come scriveva a Salandra, indicandone “l'estremo ed eccezionale rigore che ne verrebbe”, indicava infatti che era semmai compito delle autorità militari, se lo ritenevano opportuno, esplicitare la facoltà di azione legislativa in loro possesso per attuare tali modifiche alla legge nelle zone di guerra, affinché “rimanessero rigorosamente limitate ai luoghi e al tempo, che rendono legittima l'esigenza di una eccezionale speditezza nell'attuazione delle sanzioni” AC, b. 433, alle date rispettivamente del 15 ottobre 1915, 21 ottobre e 1 novembre 1915.

sospetti, e di zone di guerra esterne alle retrovie nelle quali potesse essere consentito il ritorno di tutti gli allontanati, salvo un rinnovo del provvedimento in caso dovessero ripresentarsi sospetti a loro carico⁵⁵.

L'intervento di Salandra sortì il suo effetto. Anche in rapporto a sollecitazioni ricevute da parte di commissari civili dei territori occupati per l'emanazione di norme di procedura uniformi e a favore di una maggiore equità dei provvedimenti⁵⁶, il SGAC invitò i Comandi territoriali interessati affinché le persone, allontanate dalle province di Padova, Mantova, Ferrara, Bologna, Ravenna Forlì, Rovigo, Cremona Piacenza, potessero tornare alle loro residenze senza bisogno di istanza, salvo il potere delle autorità di allontanarli di nuovo per motivi di sicurezza⁵⁷. Salandra poté dunque rispondere alla Camera l'11 dicembre che sia il Governo che il C.S. stavano provvedendo alla definizione normativa dell'istituto e alla sistemazione delle competenze. Ammise che vi erano stati dei disguidi e degli eccessi nell'evacuazione e negli internamenti, determinati dalla mancanza ancora di una chiara direttiva centrale del C.S., ma fece presente che la maggior parte degli allontanati coattivamente per sospetti a loro carico provenivano dalle zone occupate; e, senza rispondere alle osservazioni di Turati circa gli internamenti effettuati da prefetti, si limitò a affermare che quelli avvenuti nelle zone interne del paese riguardavano circa due o trecento persone su un totale di 2.000 individui. Infine annunciò che era stata prevista la nomina di una Commissione di revisione degli internamenti presso il SGAC⁵⁸.

I rapporti tra autorità militari e civili nel 1916.

Il 20 dicembre 1915 il C.S. emanava una circolare riservata diretta ai Comandi a firma del sottocapo di stato maggiore generale Porro, nella quale, dopo aver riconosciuto che “poté mancare talvolta uniformità di criteri”, precisava i principi che nelle zone di guerra dovevano regolare gli internamenti, provvedimento – si teneva a sottolineare – di polizia militare e quindi di esclusiva spettanza dell'autorità militare. Nel fissare quindi le competenze e gli spazi di autonomia dei singoli Comandi, la circolare stabiliva una distinzione tra zona di operazioni e fortezze, dove i Comandi avevano la facoltà di decidere direttamente gli allontanamenti, dandone però immediata comunicazione al C.S., e territori delle retrovie e esterni alle retrovie, dove gli allontanamenti sarebbero stati esaminati direttamente dal C.S. E dopo aver ribadito che i provvedimenti dovevano essere determinati “da gravi sospetti specifici o comunque da azioni recanti pregiudizio all'attività militare dell'esercito operante, non aventi peraltro carattere di reato”, avvertiva che l'internato aveva facoltà di fissare la propria residenza in luogo diverso da quello assegnato: salvo il mantenimento del potere di controllo del C.S. anche sugli internati nella zona esterna alle retrovie, era quanto era stato richiesto da Salandra e dal Ministero dell'Interno, che comunicò tali disposizioni ai prefetti

⁵⁵ Lettera del 9.12.15, in AC, b. 233; telegramma di Salandra del 10.12. 15, *Ivi*.

⁵⁶ In tal senso il Commissario civile del distretto politico di Monfalcone al Segretariato generale, 13 dicembre 1915, *Ivi*.

⁵⁷ Telegramma del 15 febbraio 1915, *Ivi*.

⁵⁸ AAPP, tornata del 11 dicembre, pp. 8.535 sgg.

con una circolare del 6 gennaio 1916⁵⁹. Contemporaneamente Salandra, scrivendo a Porro, invitò il C.S. a seguire dei criteri per il rimpatrio “improntati alla maggiore larghezza” soprattutto nelle retrovie, in corrispondenza con le dichiarazioni da lui fatte in Parlamento e “per ridurre le spese ingentissime” che gravavano sull’Erario⁶⁰.

A metà gennaio iniziò i suoi lavori la Commissione consultiva, incaricata dell’esame delle proposte d’internamento e della revisione dei provvedimenti già presi, composta solo da esponenti militari⁶¹. Al 29 maggio 1916 aveva esaminato 3.270 domande di rimpatrio, di cui 1.428 avevano avuto esito favorevole, 973 erano state respinte e 869 erano in sospeso⁶². In agosto la Commissione aveva terminato l’esame delle richieste di revisione dell’internamento⁶³.

Un numero assolutamente insufficiente, deciso da una Commissione che “è stata una caricatura”, in quanto formata da elementi militari e con solo potere consultorio⁶⁴ -, dichiarò il 6 giugno alla riapertura della Camera a giugno Turati, che aveva presentato il 18 marzo una mozione⁶⁵. L’arringa di Turati si protrasse a lungo, fornita di tutti gli ingredienti della retorica parlamentare a lui consueti, e

⁵⁹ AC, b. 233; e in Massime, b.43, f.13, sf. 3. La circolare è riprodotta anche in Bianchi, *op. cit.*, pp. 433-36.

⁶⁰ Lettera del 7.1.1916, AC, b. 233. Un successivo scontro tra Salandra e Porro riguardò il diritto degli internati abbinati di fissare la loro residenza dove preferivano. Porro accettava la regola, dal momento che tale linea del Governo - sosteneva -, improntata a criteri di larghezza, aveva già avuto pubblicità sulla stampa; ma faceva presente che molti Comandi si era dichiarati ad essa contrari, e chiedeva maggiore contatti con le autorità militari “per evitare in altri casi incresciose contraddizioni che non giovano al prestigio dell’Autorità e aggiungono altre confusioni”: lettera di Salandra del 22 febbraio e risposta di Porro del 25 febbraio 1916: *Ivi*.

⁶¹ Organo consultivo del SGAC, in grado di portare all’approvazione del C.S. provvedimenti anche in contrasto con le proposte dei singoli Comandi di Armata, la Commissione di revisione degli internamenti fu proposta da D’Adamo e istituita da Porro; era formata da un colonnello di s.m., che la presiedeva, da un rappresentante del SGAC e da uno dell’Ufficio informazioni, ovvero esclusivamente da esponenti militari: *Ivi*.

⁶² Comunicazione di D’Adamo, 29 maggio 1916, *Ivi*; per un’analisi dei dati, vedi Milocco, *op. cit.*, p. 57-62.

⁶³ Alcuni commissari civili delle zone occupate chiesero di porre una remora al ritorno degli internati, per la deficienza di locali ove accoglierli: così il commissario civile di Monfalcone, 10 aprile 1916, in AC, b. 233.

⁶⁴ Rispetto ai nuovi casi, gli internamenti vennero decisi autonomamente dalle autorità militari, senza nemmeno aspettare che la Commissione si pronunciasse a riguardo.

⁶⁵ Turati nella sua mozione aveva posto l’accento sulle “centinaia e centinaia” di cittadini allontanati anche da zone interne “senza alcun plausibile motivo [...] senza la menoma contestazione di accusa e senza alcuna larva di contraddittorio e di giudizio in onta ai precetti dello Statuto e a tutte le norme di procedura vigenti negli Stati civili”; le promesse non erano state mantenute, era stato impedito agli internati di trasferirsi dove potevano trovare lavoro ed alcuni, incensurati, erano stati relegati nelle colonie dei coatti. La mozione di Turati era stata preceduta il 2 marzo dall’interpellanza di Ciriani, circa il non avvenuto rimpatrio di internati appartenenti alle retrovie sui quali non gravavano prove che fossero elementi pericolosi. Il 6 giugno era stata presentata anche una mozione da Tovini-Schiavon, con la richiesta che venissero precisate le imputazioni agli internati, e una da Marangoni, socialista, sulla censura, gli internamenti e la persecuzione politica contro comuni e organizzazioni; nelle rispettive esposizioni, Tovini si era soffermato sul diritto alla difesa e Marangoni, oltre sulla censura, sulle restrizioni imposte ai comuni socialisti, e soprattutto sulle minacce di internamento rivolte a lavoratori rurali in agitazione: AAPP, pp. 8.751, 9.233 sg., 9.603, 10.524, 10.540-10.545; le interpellanze e le mozioni sono in larga parte riportate da Ellero, *op.cit.*, pp. 78-82.

soprattutto violenta riguardo l'azione del Governo. Tutto teso a difendere la legalità dell'azione dei socialisti e l'illegalità degli interventi governativi, il capogruppo socialista partiva da alcune ammissioni: che, come aveva detto in dicembre Bissolati fra gli applausi della Camera, "era sempre meglio ("cento volte meglio aggiungo io", rilanciava Turati) un internato ingiustamente che non una ecatombe di nostri soldati"⁶⁶; che "accanto alla classe c'è la nazione"; che l'azione dei socialisti, ai primi posti nell'assistenza nei comuni da essi diretti, come Milano, Bologna, Monza o Reggio Emilia, non era certamente diretta "ad incoraggiare qualsiasi tolleranza"; che, soprattutto, quanto lamentato dai socialisti non riguardava il comportamento del C.S., dal momento che un gran numeri di internati non proveniva dalle zone di guerra. E, data la condizione bellica, giungeva a giustificare la legislazione eccezionale, purché si fosse mantenuta nei limiti della legalità:

"Noi ammettiamo in tempi di guerra anche il regime del sospetto - consentiva Turati -, riconosciamo che in circostanze eccezionali un regime eccezionale può essere necessario [...] il regime del sospetto è triste e pericoloso, ma non è, non deve essere ancora il regime dell'arbitrio assoluto".

Così come per l'ammonizione, la vigilanza speciale o il domicilio coatto – proseguiva Turati -, dovevano esserci precedenti penali, una condotta equivoca accertata da Commissioni locali; invece erano seguiti gli internamenti in base a una "denuncia anonima, la prevenzione ostile, l'astio di un carabiniere, di un segretario comunale, di un nemico o di un concorrente": insomma "tutte le piccole vendette personali, tutti i piccoli rancori inaciditi" che riescono a far mandare in Sardegna i propri offensori. In tal modo

"si erano espulsi, internati balestrati in esilio migliaia di individui, rovinati migliaia di famiglie e offese anche nell'onore senza la minima motivazione, senza un atto di accusa qualsiasi, senza il più piccolo contraddittorio [...] senza che i deportati venissero a conoscere il perché, il supposto perché delle loro condanne, senza che avessero la possibilità [...] di difendersi e, se condannati, di presentare un'istanza di appello".

Le premesse di rimpatrio - terminava infine Turati – non erano state mantenute: solo i sospettati di spionaggio erano potuti rientrare; ma i politici erano ancora sparsi per l'Italia, molti nelle città meridionali, a Ventotene, a Lampedusa, a Favignana, in Sardegna.

Nonostante l'impeto polemico, la mozione di Turati ottenne solo i voti dei socialisti. Salandra si era cautelato circa le accuse di illegale azione repressiva ricordando che la misura era di polizia amministrativa e pertanto non giurisdizionale, ma del tutto legittima; aveva poi affermato che molto aveva fatto la Commissione di revisione, fornendo le cifre dei rimpatriati⁶⁷, ed aveva ricordato

⁶⁶ La frase di Bissolati riscosse fortuna. Si ritrova infatti in vari documenti, per giustificare allontanamenti non troppo motivati. Ad esempio la usava il comandante di Corpo d'Armata di Bologna, generale Segato, nell'ammettere che "questo Comando ha dovuto accogliere proposte anche non fondate su basi ferme e sicure, data l'impossibilità di giungere a più concreti elementi e convinto che oggi sia meglio colpire un innocente che esporre la Patria ai più gravi rischi": Comunicazione al C.S. del 14.1.1918, in AC, b. 742.

⁶⁷ Come abbiamo già ricordato, Salandra sostenne che su 3.270 domande la Commissione ne aveva già esaminato e accolto 1.428, respinto 937 e lasciato in sospeso 869.

che gli internati abbienti erano liberi di muoversi se possedevano mezzi di sostentamento; aveva infine ammesso che era vero che vi erano internati a Ponza e a Ventotene, ma aveva precisato che queste non erano più colonie di coatti, che gli allontanati da territori non dichiarati zona non di guerra erano “pochi casi, sei o sette”⁶⁸, e che ciò era avvenuto “per la loro azione malefica, antipatriottica, antimilitarista”, in base alla facoltà conferite ai prefetti dal decreto del 23 maggio 1915 con cui erano state modificate le disposizioni della legge di p.s.⁶⁹. La mozione Turati era stata respinta, ma il Governo Salandra aveva comunque i giorni contati. Dimessosi il 10 giugno in seguito agli esiti della *Strafexpedition*, gli succedeva il Governo di unità nazionale presieduto da Boselli, con Orlando al Ministero dell'Interno.

La discussione parlamentare, con le sue forti ripercussioni negli ambienti politici e sull'opinione pubblica, insieme alla nuova gestione Orlando – tendente a evitare ogni inasprimento di rapporti con i socialisti – produssero alcuni effetti. Il 5 agosto Porro emanava infatti una nuova circolare rivolta ai Comandi, “a completamento della circolare del 20 dicembre”, nella quale definiva ulteriormente i criteri dell'internamento: affinché venisse evitato “un uso troppo largo” del provvedimento che togliesse valore a quelli indispensabili, si prescriveva che, “specialmente nel territorio del regno gli internamenti dov[essero] essere determinati esclusivamente da *ragioni di carattere militare* [c.vo nel testo]. Razioni di pubblica sicurezza o contravvenzioni alle norme od ordinanze di polizia non po[tevano] dar luogo all'internamento”, a meno che non concorressero circostanze tali da far ritenere la presenza di un individuo in zona di guerra di danno ad interessi militari⁷⁰.

⁶⁸ Nella sua replica Turati smentì Salandra in base alle “migliaia di lettere che tengo nel mio dossier”, e seguì a contestare il diritto giuridico dei prefetti ad allontanare i sospetti, dal momento che l'estensione del potere dei prefetti in base all'art. 11 del decreto del 23 maggio riguardava solo le materie disciplinate dalle leggi di p.s., tra le quali non era previsto l'internamento: AAPP, p. 10.607. Un “Appunto per il Gabinetto di S.E. il Ministro” del direttore generale di p.s. – contenente i punti salienti della relazione di Salandra, e un altro documento contenente “elementi per la risposta alla mozione dell'onorevole Turati ed altri sulla revisione degli internamenti” a firma del Segretario generale AC, sono in ACS, A5G, b. 26, f. 40, sf. 1.1; quest'ultima comunicazione affronta il tema delle competenze con toni durissimi (“sostituire l'autorità e la responsabilità del Governo a quella del Comando supremo significherebbe una inammissibile ingerenza del potere politico nella condotta di guerra [...] il tentare di diminuire l'autorità del Comando supremo in questo che non è se un insignificante dettaglio della guerra non può essere opera che di coloro che non tralasciano ogni occasione, come non l'hanno tralasciata in passato, di colpire il prestigio del paese, indebolirne l'azione, diminuirne la fiducia che deve aversi nelle supreme autorità militari”).

⁶⁹ AAPP, pp. 10.601-10.606; brani dell'intervento di Turati sono riportati in B.Bianchi, *op. cit.*, pp. 436-39.

⁷⁰ L'internamento non poteva inoltre aver luogo se, in seguito ad accusa di spionaggio, l'istruttoria si fosse chiusa per inesistenza di reato o per insufficienza di prove, e doveva essere revocato se fossero cessate le ragioni che lo avevano determinato; dovevano essere svolte accurate indagini nel caso si fosse proceduto all'internamento di gruppi di persone e, infine, l'accusa di devozione al cessato regime non doveva dar luogo ad internamenti se non si fosse trattato di persone che usavano la loro influenza contro la causa italiana. La circolare terminava avvertendo che la Commissione aveva avuto ordine di risolvere entro agosto tutti i casi pendenti, e che il lavoro di indagine si era avvalso proficuamente della collaborazione dei prefetti, dei commissari civili e di ogni altra persona avesse potuto contribuire alla formazione del giudizio definitivo: AC, b. 233; vedi anche Milocco, *op. cit.*, p. 64

La frase era ambigua e lasciava ampi margini azione; tuttavia la circolare rappresentava uno spiraglio alla collaborazione, a favore della quale era pervenuta al C.S. una proposta di Bissolati, ministro senza portafoglio per i rapporti tra Governo e C.S., per la costituzione di una Commissione per la revisione degli internamenti presso ogni Comando d'Armata, nella quale a fianco del Comando fossero presenti il prefetto, il presidente della deputazione provinciale e il presidente del tribunale (secondo il modello delle commissioni che decidevano il domicilio coatto). Ma se il C.S. aveva dimostrato di aver in parte recepito le pressioni provenienti dall'ambito politico a favore di una maggiore larghezza, non era certo disposto a mettere in discussione le proprie prerogative e il proprio ambito di azione. La proposta di Bissolati venne quindi respinta: "Il diritto di allontanare dalla zona di guerra quanti siano giudicati dannosi od anche semplicemente non utili alle operazioni militari - si legge in un "Pro-memoria per S.E. l'On. Leonida Bissolati ministro Sottosegretario di Stato" del 30 luglio - è prerogativa indispensabile e insindacabile della Autorità militare". Una riforma secondo la proposta di Bissolati, che tendeva a creare tante commissioni quante sono le province o le Armate - concludeva il documento - avrebbe da una parte reso prevalenti gli elementi civili, dall'altra rimesso la decisione ai singoli Comandi di Armata, togliendola al C.S. L'unica concessione era quella che riguardava l'opinione delle autorità cittadine e in particolare del prefetto, a tener conto della quale erano stati invitati i Comandi e fatto obbligo alla Commissione di revisione⁷¹.

A Orlando non restava che accettare la riaffermazione dei propri poteri da parte del C.S.; ma nella sua risposta a D'Adamo esprimeva tutte le sue riserve: prendeva atto della nota

"limitandomi ad esprimere questo solo giudizio: che la questione della forma è in quella materia certamente assai importante: ma che valga anche più la considerazione sostanziale della cura obbiettiva posta nell'accertamento delle fonti di informazione con cui il provvedimento si connette. Se, quindi, questi mezzi di controllo sono resi più oculati, e più largo è il giudizio in caso di dubbio, si potrà esserne soddisfatti"⁷².

Il 1917.

A partire dalla fine del 1916, in rapporto alle vicende militari nazionali e internazionali e all'insorgere di un diffusa agitazione popolare nel paese, Cadorna cercò di premere sul potere civile – inviando le note lettere a Boselli – al fine di ottenere una più energica azione repressiva contro i socialisti, responsabili, a suo parere, con la loro propaganda di un'azione disgregatrice sull'esercito. Nello specifico, stabilite con la circolare del 5 agosto 1916 le direttive circa gli internamenti nelle zone di guerra, il C.S. tentò nei mesi successivi di ottenere l'allontanamento dei sospetti dai territori non compresi nella zona di guerra,

⁷¹ AC, b. 233; un analogo resoconto veniva inviato il 4 agosto da D'Adamo al Ministero dell'Interno: *Ivi*. "Il diritto dei Comandi di allontanare [...] deve rimanere integro e assoluto" recitava un altro appunto preparatorio di D'Adamo del 26 luglio, ed inoltre la proposta "ha in sé il pericolo di un conflitto fra autorità militari e civili": *Ivi*.

⁷² 14 agosto 1916: *Ivi*.

attraverso un'estensione del potere dei prefetti⁷³. Tale linea era ovviamente condivisa dai Comandi e anche da vari prefetti, che aspiravano ad ottenere maggiori poteri per fronteggiare il movimento socialista e le agitazioni dentro e fuori le fabbriche⁷⁴; ma era nettamente contrastata dal direttore generale di p.s. Vigliani (destinato a cadere dopo l'insurrezione torinese) e dallo stesso Orlando, favorevole a non esasperare i conflitti.

Una richiesta di estensione dei mezzi di coercizione era provenuta il 4 settembre 1916 dal Comando di Corpo d'Armata di Torino; in ottobre era stato il Comando del presidio di Piombino che si era rivolto al ministro della Guerra, per ottenere provvedimenti – come la dichiarazione di “zona di resistenza” - che impedissero la presenza a Piombino, centro siderurgico di notevole rilievo, di “agitatori” e di personalità anarchiche e socialiste (tra queste ultime, il deputato Mazzoni) che, secondo il Comitato centrale di Mobilitazione industriale, influivano sui lavoratori locali. Il Ministero della Guerra si era affrettato dunque a richiedere al Ministero dell'Interno di estendere lo stato di guerra “in quelle località nelle quali preme sia maggiormente assicurato l'ordine pubblico e garantita la regolare e sicura produzione del materiale da guerra”, o di adottare altre efficaci disposizioni “come la facoltà dell'allontanamento dei regnicoli sospetti da località militarmente importanti, analogamente a quanto stabilito per gli stranieri nemici”⁷⁵, lasciando magari la facoltà di scegliere la residenza entro “una certa latitudine”; e, soprattutto, come preciserà il 30 dicembre, “in piccoli centri”⁷⁶.

Uno schema di un provvedimento legislativo per l'allargamento del potere prefettizio in territorio non dichiarato zona di guerra venne allora preparato dall'Ufficio riservato del Ministero degli Interni. Ma il progetto non ottenne al momento l'assenso di Orlando, che decise il 12 e il 24 novembre 1916 di rispondere personalmente a Morrone, ministro della Guerra. I provvedimenti di carattere eccezionale richiesti, precisava Orlando, “avrebbero ripercussione non favorevole nel Paese”, poiché riguardavano “materia che investe fondamentali garanzie statutarie dei cittadini” e avrebbero finito per stabilire “una specie di

⁷³ La questione fu oggetto di un lungo carteggio tra il ministro della Guerra, il Ministero dell'Interno e lo stesso Orlando, a partire dal 4 settembre 1916 fino al 12 novembre 1916: le varie tappe sono riassunte in un messaggio della Direzione generale di p.s. del 4 maggio 1917 (“Provvedimenti di polizia in località militarmente importanti”): Massime, b. 43, f. 13, sf. 3.

⁷⁴ Così, ad esempio, già alla fine di dicembre 1915, il prefetto di Bologna aveva fatto pressioni sul Comando di Corpo d'Armata affinché questo, di fronte alla ripresa della “campagna antinazionale socialista” emettesse un bando che attribuisse ai tribunali militari la competenza circa la repressione della circolazione di notizie false e allarmanti e inasprisse le pene previste a tal uopo dal decreto del 20 giugno 1915, in particolare al fine di colpire le “grida sediziose” con la stessa legislazione prevista per la propalazione a mezzo di corrispondenza epistolare, in base al bando del C.S. del 28.7.1915; la proposta, accolta da Zupelli, ministro della Guerra - ma criticata dal segretario per gli Affari Civili, D'Adamo, per “la gravità delle sanzioni penali, le quali, in contrasto anche con i principi liberali cui si è sempre ispirata la nostra legislazione” - era stata respinta da Salandra, per “il carattere restrittivo e gravoso delle disposizioni proposte” che, se considerate necessarie, si sarebbero dovute estendere a tutto il regno: Massime, b. 43, f. 13, sf. 3. Sui rapporti tra prefetto e Comando di Corpo d'Armata di Bologna durante la guerra, vedi F. Degli Esposti, *Mobilitazione e militarizzazione della società civile durante la prima guerra mondiale: il caso di Bologna*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 155-166.

⁷⁵ Internati come sappiamo in Sardegna.

⁷⁶ *Ivi*.

domicilio obbligatorio”; mentre esistevano misure ordinarie di polizia sufficienti per affrontare le situazioni di emergenza, dal rimpatrio obbligatorio ai provvedimenti straordinari di p.s. contemplati dal decreto per la difesa dello Stato del 20 giugno 1915, nonché quelli propri della autorità militare, come la facoltà di licenziare gli elementi ritenuti più pericolosi occupati in stabilimenti di produzione per la guerra⁷⁷.

La questione non era tuttavia conclusa. Il 22 dicembre 1916 era lo stesso capo del Servizio Informazioni del C.S., generale Garruccio, a insistere per un provvedimento che permettesse di colpire “quelle persone sul cui conto i gravi sospetti non risultino sufficientemente corredati di prove”, estendendo fuori della zona di guerra “le stesse misure di precauzione stabilite per i cittadini che risiedono in quelle zone”. Al generale Garruccio il 30 dicembre si affiancava di nuovo il ministro della Guerra, sempre con la richiesta di un decreto che permettesse il trasferimento delle persone sospette “in località ove sia facile la loro sorveglianza”. Le zone nelle quali attuare tali provvedimenti avrebbero dovute essere, oltre a vari comuni di confine con la Svizzera, “quasi tutte le regioni ove sono situati i più importanti stabilimenti di produzione del materiale da guerra”, ovvero, per il momento, Genova, Vado, Savona, Cengio, centri industriali di Torino, Milano, del Pistoiese, Livorno, Piombino, Terni e Napoli. In particolare le norme avrebbero dovuto riguardare coloro che agivano fuori delle fabbriche, dal momento che un decreto emanato in novembre⁷⁸ aveva regolato opportunamente il regime disciplinare e penale del personale impiegato negli stabilimenti industriali – con la facoltà di licenziamento degli elementi ritenuti più pericolosi. Ancora il 31 maggio 1917 il ministro della Guerra insisteva per l’emanazione del provvedimento⁷⁹. Ma, nonostante le pressioni e nonostante che fosse pronto lo schema del provvedimento legislativo, per il momento Orlando non cedette. Come vedremo, la situazione si modificherà dopo Caporetto, e infine in marzo 1918 il decreto verrà emanato.

Intanto però urgeva una nuova definizione dei poteri delle autorità militari e civili anche in zona di guerra, dal momento che prefetti e Comandi non sembravano aver chiaro quali questi fossero e molti Comandi agivano indipendentemente dal C.S. In una lettera a D’Adami, Orlando il 6 agosto 1917 faceva presente come nelle diciotto province che si trovavano nella zona di guerra i prefetti versavano “in uno stato di assoluta incertezza circa le norme regolatrici dei rapporti tra le autorità civili e militari”, poiché i criteri non erano uniformi⁸⁰. Assicurando il C.S. di non fare una questione di diritti dell’autorità civile, dal momento che nelle province soggette all’autorità militare “la sfera dell’autorità civile si riduce sino ad un punto da poter arrivare persino all’annullamento”, Orlando chiedeva di poter avere uno scambio orale di idee con D’Adamo. E nel colloquio – di cui D’Adamo riferirà al C.S. – Orlando cercherà di tranquillizzare Cadorna, tornando ad assicurare che non faceva “questione di eccesso dell’autorità militare nell’esercizio dei suoi complessi poteri in zona di guerra”, ma che era

⁷⁷Massime, b. 43, f. 13, sf. 3.

⁷⁸Si tratta del decreto 5.11.1916 (n. 1686), che prevedeva nuove sanzioni.

⁷⁹La lettera di Morrone è riferita a Orlando dalla Direzione generale di p.s., 8 giugno 1917: Massime, b. 43, f. 13, sf. 3.

⁸⁰AC, b. 793.

mosso dall'opportunità di un maggiore coordinamento, "specialmente per l'evento di far fronte ai servizi di P.S., in caso di disordini". Orlando chiedeva pertanto che venissero chiarite le competenze dei Comandi e stabilite le forme con cui questi dovevano assumere il potere.

Questo scambio di opinioni porterà il C.S. a emanare il 7 ottobre 1917 una nuova circolare, nella quale, riassumendo i criteri già esposti nelle precedenti sugli internamenti – ovvero quelle del 20 dicembre 1915 e del 5 agosto 1916 – venivano regolate nuovamente le competenze dei Comandi e quelle delle autorità politiche nelle zone di guerra; si ribadiva infatti che gli internamenti in zona di guerra erano di unica competenza delle autorità militari, e che l'azione dei Comandi era comunque soggetta alla delega o al consenso del C.S.; ma si riconosceva anche che in zona di guerra l'esercizio del potere politico e amministrativo restava affidato alle autorità civili, riservandosi il C.S. di esercitarlo in tutto o in parte, dietro motivata proposta dei singoli Comandi che, in casi di urgenza, avrebbero potuto prendere provvedimenti, dandone però immediata comunicazione al C.S.⁸¹. Quest'ultimo punto costituirà motivo di successivi conflitti.

Il nuovo clima politico. Il decreto contro il disfattismo e le nuove province dichiarate zona di guerra.

Nel frattempo, in seguito agli eventi di Torino – durante i quali i poteri erano passati alle autorità militari – si erano verificate alcune profonde modifiche nella normativa e nei rapporti tra le autorità civili e militari. Ci riferiamo al decreto luogotenenziale 4 ottobre 1917 (n. 1561), che prevedeva sanzioni durissime contro il "disfattismo". Il decreto, noto come decreto Sacchi dal nome del guardasigilli - perfezionato dal decreto 10 dicembre 1917(n. 1974), che deferiva ai tribunali militari reati commessi nel regno precedentemente di competenza dei tribunali ordinari, quali i delitti contro la libertà del lavoro a danno di stabilimenti di produzione per la guerra e l'istigazione a tali reati - offriva la possibilità alle autorità sia civili che militari di sottoporre a procedimento giudiziario quanti erano anche solo sospettati di antipatriottismo o di azioni contro la produzione compiute fuori della fabbrica⁸². Veniva ovviato in tal modo alle richieste del ministro della Guerra che abbiamo precedentemente ricordato.

In termini ancora più radicali venne risolto il problema delle agitazioni nelle province di Torino, Genova, Alessandria, che furono dichiarate zona di guerra (decreto del 16 settembre 1917, n. 1483) e soggette, insieme alla provincia di Piacenza, già zona di guerra, a un Comando militare delle Province zona di guerra Ovest, cui venivano delegati i servizi di ordine pubblico e di p.s., "con riguardo ai

⁸¹ L'inserimento di questa clausola era stato richiesto dal ministro della Guerra Giardino, che aveva sostituito Morrone il 16 giugno 1917: *Ivi*.

⁸² Spronarono i Comandi a fare largo uso dei due decreti le Circolari riservatissime del C.S. del 16 e del 19 dicembre 1917: AC, b. 700. Precedentemente era stato invece sospeso uno schema di circolare del C.S., 14 novembre 1917, con cui si invitavano i Comandi a evitare l'internamento e di procedere, in base non a sospetti ma a motivi "ben concreti e definiti", all'arresto, ai sensi del decreto 4.10.17: AC, b.743.

motivi di ordine eminentemente politico”⁸³. Fin dal 1915 l’Ansaldo, attraverso il suo presidente, Pio Perrone, aveva invocato il passaggio della provincia di Genova sotto la diretta autorità militare ⁸⁴. E, in seguito al diffondersi nel gennaio 1917 in provincia di Alessandria di manifestazioni di donne e ragazzi, Orlando, mentre avvertiva di aver disposto il richiesto invio di carabinieri, autorizzava il prefetto a rivolgersi al Comando di Corpo d’Armata in caso di necessità, consigliandolo anche di far ricorso, seppure con cautela (“tali mezzi qualche volta riescono dannosi anziché utili pel fine stesso dell’ordine pubblico”), allo scioglimento dei circoli sovversivi, all’espulsione e all’internamento degli agitatori⁸⁵; provvedimento, quest’ultimo, soggiungeva Orlando il giorno successivo, che poteva essere attuato in base all’art. 11 del decreto 23 maggio 1915: dal momento che “può certamente dubitarsi che questo articolo autorizzi l’internamento di cittadini in momenti ordinari e tranquilli, ma nello stato di indiscutibile turbamento dell’ordine pubblico che si verifica in cotesta provincia, io ritengo fermamente che si versi nell’ipotesi di suddetto articolo”⁸⁶. Era l’autorizzazione da parte di Orlando a travalicare il dettato delle norme in base al principio dello “stato di necessità”.

L’insurrezione di Torino in agosto e il timore del diffondersi delle agitazioni - che in quei mesi fu condiviso da molti Comandi⁸⁷ - avevano dunque spinto Orlando a modificare la propria linea di moderazione e a permettere, da una parte, un’interpretazione dilatata delle norme, e, dall’altra, l’estensione del potere

⁸³ Creato con decreto del C.S. in data 20 settembre 1917, con a capo il generale Ragni, godeva di preminenza gerarchica sui Comandi di Corpo d’Armata di Torino, Alessandria e Genova. Il Comando si interessò, secondo una relazione di D’Adamo del 14 febbraio 1918 per il Capo di S.M dell’esercito, dei seguenti campi di azione: “l’epurazione dell’ambiente da elementi nocivi, il censimento degli stranieri appartenenti a stati nemici o neutrali, con opportune misure riguardo a quelli sospetti; la compilazione di piani di difesa particolareggiati e la predisposizione dei mezzi occorrenti per assicurare, in caso di necessità, la repressione di eventuali movimenti a carattere insurrezionale; la istituzione di speciali riservatissimi servizi di investigazione sia sugli elementi e gruppi, sospetti di spionaggio o di mene sovversive, sia sulle stesse truppe, anche di questioni economiche e della Mobilitazione industriale”: AC, b. 793. Con notificazione del 22 settembre 1917, il Comando sostituì ai tribunali territoriali di Torino, Alessandria e Genova tribunali militari di guerra: *La gestione dei servizi civili*, II, cit, p. 7.

⁸⁴ Vedi la lettera a Salandra del ministro della Guerra, Zupelli, del 14.7.1915, in PC, b.122; rinvio anche a G.Procacci, *Dalla rassegnazione alla rivolta. Mentalità e comportamenti popolari nella Grande Guerra*, Bulzoni Editore, Roma,1999, p. 125.

⁸⁵ 13 gennaio 1917, in Massime, b. 43, f. 13, sf. 3.

⁸⁶ Orlando aveva anche aggiunto: “Avverto inoltre che l’articolo stesso può autorizzarla ad ulteriori eventuali provvedimenti di rigore anche di diversa natura qualora la situazione avesse ad aggravarsi, il che speriamo non sia”: 14.1.1917, *Ivi*.

⁸⁷ Ad esempio il 9 ottobre 1917 il Comando di Corpo d’Armata di Bologna aveva inviato una raccomandata riservatissima al Comando di divisione di Bologna e Ravenna, al Comando della zona militare di Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Rovigo, Udine e Venezia e ai rispettivi prefetti con le direttive “nel caso in cui i disordini acquistassero notevole estensione”: si dovevano difendere i centri di deposito e fabbricazione di Armi e Munizioni, i depositi di esplosivi; i panifici, i magazzini di vettovaglie, le banche e gli uffici pubblici; i centri ferroviari, le opere d’arte. Seguivano le istruzioni per la dislocazione delle forze militari, compresi i carabinieri, le guardie di città e i reparti di Fanteria dislocati nel Friuli; si consigliava, sulla base di una circolare ministeriale emanata il 27 agosto, di impiegare le truppe in due linee e si avvertiva che si era già provveduto all’eventuale impiego di mitragliatrici; si disponeva di evitare fino a che fosse possibile di sparare, a patto però di non lasciarsi sopraffare; si assicurava infine che era stato provveduto all’impiego eventuale di mitragliatrici su autocarri protetti e di artiglierie e mitragliatrici in postazioni antiaeree: AC, b. 792.

dell'autorità militare. Questo atteggiamento non determinò tuttavia la fine dei contrasti circa le competenze. In seguito a una minaccia di sciopero negli stabilimenti industriali della provincia di Genova, il comandante militare delle Provincie zona di guerra Ovest, generale Ragni, aveva fatto assumere la direzione dei servizi di o.p. e di p.s. a quel Comando di Corpo d'Armata, salvo poi disporre, scongiurato l'allarme, che la direzione dei servizi tornasse all'autorità politica, secondo le regole indicate dalla circolare del C.S. del 7 ottobre. Ma il C.S. aveva al contrario sostenuto che tale direzione doveva essere esercitata costantemente dall'autorità militare⁸⁸. Diaz in persona il 6 dicembre aveva risposto a un telegramma di Orlando, per ribadire che, avendo il C.S. delegato i servizi di o.p. e di p.s. al Comando militare delle Provincie zona di guerra ovest, non vi era nessuna deroga alla circolare⁸⁹.

Il contrasto si risolveva dunque per il momento a favore del C.S.; e non è improbabile che fosse tale epilogo a spingere il Governo a decidere lo scioglimento del Comando militare delle provincie zona di guerra Ovest a partire dal 28 gennaio⁹⁰.

La svolta dopo Caporetto.

In conseguenza della rotta di Caporetto, la politica interna italiana subì una svolta decisiva. La repressione politica prese di mira militanti socialisti, simpatizzanti, sacerdoti che invocavano la pace e cittadini che esprimevano perplessità sull'andamento della guerra⁹¹. Il decreto Sacchi, i decreti eccezionali emanati al momento dell'entrata in guerra e le disposizioni del diritto penale militare e civile servirono per processare, multare e imprigionare; quando però le prove erano inesistenti, o nel caso di assoluzione o di pene detentive di breve durata, si ricorse all'internamento degli attivisti. Imbavagliata l'opposizione dalla censura e resi impotenti i militanti⁹², il piano di pacificazione forzata poté svolgersi senza contrasti. Come scrisse il SGAC, fu effettuata "una provvida opera di epurazione, specie in centri di maestranze operaie e di organizzazioni sovversive", sicché numerosi agitatori "vennero allontanati nel supremo interesse dell'ordine pubblico"⁹³.

Questo fu ciò che avvenne a Sestri Ponente, un centro industriale dove fin dall'inizio del conflitto si era sviluppata una forte contestazione operaia. Essendo la

⁸⁸ Prefetto di Torino, 5 novembre: A5G, b. 28.

⁸⁹ Messaggio di Diaz del 14 dicembre: *Ivi*.

⁹⁰ In una sua relazione al C.S. del 14 febbraio D'Adamo scriverà che "il Comando della zona Ovest fu testé sciolto per disposizione del Consiglio dei Ministri, per motivi che non risultano comunicati al Comando Supremo": *Ivi*.

⁹¹ Mi permetto di rinviare a G. Procacci, *La società come una caserma. La svolta repressiva degli anni di guerra*, in *La violenza contro la popolazione civile*, cit., pp. 301-03.

⁹² Alla Camera gli interventi si erano già limitati ad interrogazioni per conoscere i motivi di alcuni internamenti, come quelle del deputato socialista Mazzoni riguardo all'internamento di Maria Gioia, segretaria della Camera del lavoro di Suzzara e di Armando Borghi (tornata del 6.12.1916, p. 11.249), e di Modigliani, circa i luoghi di internamento di Renato Tega, vicesegretario comunale di Argenta, affetto da grave malattia (internato a Caltanissetta) e di un anarchico triestino, anch'esso ammalato, e internato a Ventotene (AAPP, tornata del 16.3.1917, pp.13.042 sgg.).

⁹³ Comando Supremo, *La gestione dei servizi civili*, cit., III, p. 157.

provincia di Genova stata dichiarata zona di guerra, il Comando di Corpo d'Armata propose al C.S. l'internamento di numerosi attivisti, ritenendo "essere giunto il momento di epurare la Liguria di parecchi individui i quali svolgono opera deleteria fra le masse operaie"; veniva pertanto raccomandato l'allontanamento di Ildebrando Giovannetti, segretario della Camera del lavoro di Sestri Ponente, e di altri otto militanti, membri della Camera del Lavoro o operai metallurgici⁹⁴. Nonostante che la Commissione allontanamenti avesse avanzato dei dubbi sull'opportunità del provvedimento, che a suo parere avrebbe potuto "apportare ripercussioni in ambiente operaio con possibilità agitazioni et minacce sciopero"⁹⁵, Giovanetti era stato arrestato, e poiché anche il Comitato centrale di Mobilitazione industriale e il prefetto ritenevano che non si dovesse soprassedere all'allontanamento (che "ormai intuito da operai sarebbe interpretato sintomo di debolezza"), i vari sospettati vennero internati ad Arezzo, per essere successivamente, come suggeriva il Comando al SGAC, distribuiti in varie città tra loro lontane⁹⁶.

L'atteggiamento del prefetto di Genova non costituì un caso isolato. Il passaggio di quasi tutta l'Italia del Nord nelle mani delle autorità militari, in conseguenza della dichiarazione del territorio zona di guerra⁹⁷, era stato accolto con sollievo anche da altri prefetti, come quello di Milano, Olgiati, che, scrivendo il 20 dicembre 1917 al comandante di Corpo d'Armata, si lasciava andare ad uno sfogo contro la limitazione dei propri poteri da parte del Governo: il dettato dell'art. 11 del decreto 23 maggio 1915 - scriveva Olgiati -, pur estendendo le facoltà dei prefetti nei casi di urgenza, aveva ricevuto un'interpretazione "rigorosamente restrittiva" da parte del Governo, "negando ai prefetti la facoltà di usarne - come essi avrebbero voluto - per allontanare dalle rispettive circoscrizioni quegli individui da essi ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico". Nello stato attuale della legislazione - proseguiva il prefetto - "non si possono disporre che indagini, appostamenti, vigilanze", per cui l'autorità politica si trovava disarmata contro i "nemici interni". Il prefetto si appellava quindi alle autorità militari affinché aderissero volta per volta alle richieste dell'autorità politica per allontanare, dietro delega del C.S., e internare in località lontane tutte quelle persone che, non essendo passibili di denuncia, avessero fornito fondati sospetti di svolgere "propaganda pericolosa o d'esser capaci di spionaggio"⁹⁸.

⁹⁴ Comando di Corpo d'Armata di Genova, 22 febbraio 1918: AC, 742. Alla lista era stato poi annesso anche il nome di un anarchico: telegramma a firma Badoglio al Corpo di Armata di Genova, 7 marzo 1918.

⁹⁵ *Ivi*.

⁹⁶ Telegrammi dell'8.3.1918 e dell' 11.3.1918 e successiva corrispondenza del 17.5.1918, 30.5.1918: *Ivi*.

⁹⁷ Per l'elenco completo delle zone di guerra: *La gestione dei servizi civili*, cit., I, pp. 7 s.; II, pp. 6 s.; III, pp. 8 s.,

⁹⁸ Prefetto di Milano, 20 dicembre 1917: AC, b. 743. Il comandante del Corpo d'Armata di Milano aveva però invitato il prefetto a conservare la direzione dell'o.p.: prefetto di Milano, 24.12.1917, A5G, b. 28; Comando di Corpo d'Armata di Milano, 22 dicembre 1917: *Ivi*. A Milano era stato inviato un ispettore, per valutare l'opportunità dell'allontanamento di Abigail Zanetta e sulle ripercussioni che questo avrebbe causato; nella relazione che l'ispettore inviò al SGAC in marzo, l'ispettore riportava l'opinione del prefetto, secondo il quale l'allontanamento era opportuno, sia "perché la Zanetta è uno dei maggiori esponenti della tendenza massimalista intransigente", sia per

Una situazione opposta si era invece verificata a Torino, dove il prefetto non aveva condiviso l'azione preventiva e repressiva del Comando di Corpo d'Armata, il quale, nonostante lo scioglimento del Comando delle province zona di guerra Ovest, non pensava che le proprie competenze fossero modificate, e che o.p e p.s. fossero sempre interamente nelle mani dell'autorità militare⁹⁹. L'occasione era stata determinata all'inizio di febbraio dalla richiesta da parte del Comando di un reggimento di cavalleria a Vercelli, per fronteggiare le agitazioni che si prevedevano nelle province di Novara e di Torino; di due altri battaglioni a Biella e a Intra, più due battaglioni di marcia¹⁰⁰. La richiesta aveva ottenuto immediato riscontro: Badoglio aveva infatti subito disposto che, con trasporto urgentissimo, "sesta squadriglia automitragliatrici passa temporaneamente disposizione Comando Corpo Armata Torino"; e con contemporaneo telegramma, aveva ordinato che si ponessero a disposizione del Corpo di Armata territoriale la terza divisione e la quinta e la sesta brigata cavalleria¹⁰¹.

L'irritata reazione di Orlando giungeva di lì a poco:

"Mi giunge notizia – telegrafava a Diaz il 16 febbraio – di uno straordinario concentramento di forze, che Comando Corpo Armata (?) [sic] Torino avrebbe fatto per provvedere a minacce per ordine pubblico che si ritenevano imminenti. Duolmi che tale misura non sia stata presa d'accordo con autorità politica, la quale risultami ritenere sproporzionato provvedimento, con una adeguata causa. Richiamo ad ogni modo attenzione V. Ecc. intorno opportunità che cura della p.s. e dell'ordine pubblico rimanga ai prefetti, anche zona di guerra, e per conseguenza mi sembra che l'applicazione dell'ultima parte del N.2 della circolare di Codesto Comando 7 Ottobre debba farsi, prendendo preventivamente accordi coi prefetti o col Ministero dell'Interno"¹⁰².

La decisa presa di posizione di Orlando nei confronti degli ambiti di competenza delle autorità politiche e militari era indice di un nuovo equilibrio dei poteri. Nel 1918, sotto il Governo Orlando, nonostante l'estensione delle zone soggette ai militari, il potere politico aveva riconquistato infatti il controllo dell'ordine pubblico, attuando il potenziamento e una generale riorganizzazione a livello centrale periferico delle forze di polizia¹⁰³.

Di questo mutato equilibrio dei rapporti è indice il carteggio che, in seguito all'episodio ricordato, si svolse tra il capo di stato maggiore e il presidente del

"smentire l'opinione, condivisa da molti a Milano, che il Governo favorisca i partiti sovversivi, opinione che è sfruttata dai capi del socialismo ufficiale, i quali se ne giovano facendo credere, non già di essere favoriti (ché ciò li renderebbe sospetti alle masse) ma d'essere temuti dal Governo"; il prefetto non pensava che vi sarebbero state ripercussioni politiche anche perché la Zanetta era invisa a Treves, Turati e al sindaco Caldara, mentre "l'elemento interventista che qui è importante per numero e qualità di aderenti invoca ogni giorno provvedimenti in armonia alle dichiarazioni fatte da S.E. Orlando in Parlamento, per quanto si attiene alla repressione della propaganda disfattista e disgregatrice": relazione del 12.3.1918, in AC, b. 743.

⁹⁹ Vedi la lettera di Diaz a Orlando, 6 marzo 1918, AC, b. 793. A Torino, a partire dalla fine del 1917, erano iniziati i processi e le condanne per i fatti dell'agosto precedente.

¹⁰⁰ A Torino, per fronteggiare lo sciopero che si prevedeva "generale e a oltranza", il C.S. aveva già assicurato che avrebbe mandato fino a 25 battaglioni: Comando Corpo d'Armata di Torino, 3 febbraio 1918. In margine: "visto dal Generale addetto e da S.E. Badoglio": *Ivi*.

¹⁰¹ 9 febbraio 1918: AC, b. 793.

¹⁰² *Ivi*.

¹⁰³ G.Procacci, *L'Italia nella Grande Guerra*, in *Storia d'Italia*, 4, *Guerre e Fascismo*, Laterza, Roma Bari 1997, pp. 74-79

Consiglio. Diaz si rimetteva interamente a Orlando circa le competenze delle autorità militari:

“Poiché V.E. ordina che servizio ordine pubblico e pubblica sicurezza in zona guerra rimanga ai prefetti mi affretterò ad esonerare Comandi Militari da ogni ingerenza e responsabilità in tali servizi appena V.E. avrà indicato se e in quali provincie la delegazione dei poteri indicata n. 2 circolare 7 ottobre debba rimaner ferma”.

La solerte risposta di Diaz al messaggio di Orlando, caratterizzata dal desiderio di giungere a una piena conciliazione, colpisce per il tono deferente. Il comandante supremo si permetteva comunque di osservare che non era opportuno modificare totalmente la situazione:

“Doverosamente aggiungo debba Governo esaminare questione se, cessata in tutto o in parte zona guerra ingerenza autorità militare, possa, senza nulla sostituirvi, essere a un tratto abrogata legislazione straordinaria da essa emanata che riguarda principalmente divieti e disciplina circolazione, internamento persone sospette, comunicazione epistolare notizie riguardanti la guerra [...]. Si guardi - concludeva Diaz - se questo incidente di Torino che consiste sostanzialmente in un eccesso di cautela, non so se dannoso o utile, venga a sconvolgere molte pazienti sistemazioni risultato esperienza tre anni di guerra e se con ordini a Comandi e prefetti di aperta e leale collaborazione non sia possibile evitare dissidi di vedute non compatibili con la gravità del momento”¹⁰⁴.

Diaz faceva seguire altri due telegrammi dello stesso tenore, ribadendo l'opportunità “rimanere salva efficacia bandi Comando Supremo et competenze Comandi locali in materia polizia militare”¹⁰⁵.

Solo il 28 febbraio giungeva una risposta più conciliante di Orlando, in ritardo perché – scriveva – aveva voluto fare un'istruttoria, ancora non compiuta. Il presidente del Consiglio assicurava che non era sua intenzione indebolire l'azione delle autorità:

“Questa necessità prevale su ogni altra: e se ho insistito perché concorso autorità civile sia tenuto in molto conto dai comandanti militari, ciò non si collega con meschine questioni di gara di competenze, ma soltanto con la mia persuasione che la autorità politica in generale è più adatta alle valutazioni politiche che non l'autorità militare”¹⁰⁶.

La questione si concludeva con l'assicurazione di Diaz che “nessuna disposizione innovativa né dichiarativa sarà data se non dopo che avrò la sicurezza di bene esprimere il pensiero V.E. circa rapporti tra autorità civili e militari in zona di guerra”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ 18 febbraio 1918: AC, b. 793.

¹⁰⁵ Telegrammi del 19 e del 20 febbraio (da cui la citazione), *Ivi*; il comandante del Corpo d'Armata di Torino si era giustificato, sostenendo che le informazioni “lasciavano prevedere prossime gravi agitazioni”, e che il prefetto non aveva dimostrato di ritenere sproporzionate le misure prese se i moti fossero avvenuti: 25 febbraio, *Ivi*.

¹⁰⁶ Telegramma di Orlando del 28 febbraio: *Ivi*.

¹⁰⁷ Telegramma di Diaz del 3 marzo: *Ivi*. In un telegramma successivo, s.d. ma presumibilmente sempre del 3 marzo, poi sospeso, Diaz richiedeva ad Orlando chiarimenti circa “l'elenco delle provincie in stato di guerra nelle quali nessuna ingerenza dovrebbe spettare all'autorità militare in materia di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, e sull'efficacia o meno – in dette provincie – dei bandi emanati dal Comando Supremo”: *Ivi*.

I decreti del 18 gennaio e del 6 marzo 1918.

La svolta determinata dal Governo Orlando nella politica interna prevedeva l'estensione delle competenze dei prefetti nell'ambito della prevenzione e della repressione, senza che fosse più per loro necessario ricorrere, come in precedenza, alle autorità militari per attuare quella stretta coercitiva che il Governo reputava ormai necessaria. Pertanto, fu varato il piano, tenuto fino ad allora in sospenso, circa l'allontanamento e l'internamento dei cittadini sospettati ad opera delle autorità di p.s.

Il 18 gennaio fu infatti emanato un decreto luogotenenziale (n. 36) che restringeva la libertà di movimento dei cittadini di Stati nemici, fissando la loro residenza "soltanto nelle località che saranno a ciascuno di loro assegnate dall'autorità di pubblica sicurezza". Erano dunque i prefetti che avevano il potere di allontanare i cittadini di paesi nemici anche nelle zone di guerra; facevano eccezione i sudditi austro-ungarici di nazionalità italiana e quelli dell'Impero ottomano di nazionalità non turca, il cui destino restava nelle mani delle autorità militari, ma che potevano essere allontanati solo se sussistevano a loro carico fondati motivi di sospetto¹⁰⁸.

I poteri dei prefetti vennero in seguito ulteriormente ampliati. Un decreto del 6 marzo 1918 (n. 305) regolò infatti le nuove e più ampie funzioni delle autorità di p.s. riguardo agli allontanamenti dei cittadini italiani, fornendo ai prefetti così quel potere che molti di loro avevano lamentato di non possedere per fronteggiare le emergenze di o.p. In alcune località (di cui venne fornito un elenco¹⁰⁹) che interessavano "vivamente la difesa militare dello Stato" - sia a causa degli stabilimenti di produzione ivi esistenti, sia perché in rapporto con le grandi vie di comunicazione, sia "per altre ragioni" decise dal Ministero dell'Interno, il decreto autorizzava infatti le autorità di p.s. a vietare il soggiorno alle persone sospette, ovvero ad allontanarle e a deciderne il luogo dell'internamento¹¹⁰. Una Commissione centrale, costituita presso il Ministero dell'Interno (formata quindi questa volta da personale civile), avrebbe esaminato gli eventuali ricorsi. Unica preoccupazione era quella di non dover gravare eccessivamente sulle casse dello

¹⁰⁸ In via affatto eccezionale - recitava il decreto -, potevano venire esonerati dal Ministero dell'Interno, sentita un'apposita Commissione, coloro che fossero risultati di tarda età, di cattiva salute, o genitori di figli con nazionalità italiana, sempre però nel caso di "dimostrata insospettabilità". Il decreto prevedeva anche la facoltà dei prefetti di sottoporre a sequestro i beni dei sudditi nemici che, come avvertiva una circolare ministeriale, era stato previsto come misura di ritorsione verso un analogo provvedimento che esisteva nella legislazione di guerra nemica: PC, b.130.

¹⁰⁹ Decreto del 15 marzo, comunicato con Circolare del Ministero dell'Interno, 17 marzo, in Massime, b. 43; l'elenco comprendeva tutte le province del Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia, e le province di Napoli e Lecce, oltre a vari comuni delle province di Ancona, Aquila, Arezzo, Avellino, Bari, Caserta, Chieti, Firenze, Foggia, Grosseto, Lucca, Massa, Perugia, Pisa, Roma, Salerno, Siena, Teramo: altri comuni verranno in seguito inseriti, come quello di Volterra (22 agosto 1918), e di Fabriano (5 agosto). Le località erano le stesse previste per gli stranieri, internati in base al decreto del 18 gennaio già ricordato. Dal luogo determinato l'internato non poteva spostarsi senza autorizzazione - a pena di ammenda pecuniaria e di arresto da uno a sei mesi.

¹¹⁰ Salvo sempre la possibilità degli interessati di scegliere altra località, dietro autorizzazione della direzione generale di p.s.

Stato, come aveva raccomandato Nitti, ministro del Tesoro¹¹¹. Perciò, precisava Orlando, gli allontanamenti dovevano essere decisi “in casi di estremo bisogno e sulla base di concreti elementi che facciano ritenere seriamente pericolosa la presenza di determinati individui”¹¹².

Il decreto offriva ai prefetti le agognate armi contro il “disfattismo”, ad integrazione ed aggravamento di quelle già previste dal decreto del 4 ottobre 1917, dal momento che quest’ultimo prevedeva un processo, mentre il nuovo decreto permetteva ai prefetti di colpire persone che non avevano fatto alcunché, ma che venivano comunque ritenute capaci di compierlo. Fu quindi strumento di repressione esteso e temutissimo, di cui si fece ampio uso anche nelle fabbriche sia per allontanare i militanti politici e sindacali, sia come arma di intimidazione e di minaccia nei confronti degli operai più decisi nel pretendere miglioramenti delle condizioni di lavoro.

Riguardo ai rapporti tra autorità politiche e militari, il decreto non risolveva i possibili ambiti di conflitto, anzi, ne apriva di nuovi. Secondo le nuove norme infatti, seppur in accordo con le autorità militari i prefetti acquisivano il potere di allontanare e internare in tutti i territori previsti dal decreto, anche se compresi tra le zone di guerra - in particolare tutte le province del Piemonte, della Liguria, della Lombardia, del Veneto e dell’Emilia -, dove in base alle passate circolari erano le autorità militari che avevano l’esclusiva facoltà di allontanare le persone sospette. Come precisò al Ministero dell’Interno D’Adamo - preoccupato di moderare la linea che Diaz sembrava evidentemente aver deciso di accogliere, in modo da evitare la “modificazione radicale dello stato di diritto attuale” e di “attenua[re] il danno della notorietà”¹¹³ - applicando alla lettera il decreto si sarebbe verificata la condizione che sullo stesso territorio e per materia identica sarebbero coesistite due diverse giurisdizioni e due diverse autorità, dal momento che già esisteva una Commissione per la revisione degli internamenti, i cui criteri non sarebbero stati presumibilmente concordi con quelli della commissione ministeriale¹¹⁴.

Dopo un colloquio privato con D’Adamo, Orlando dovette fare un passo indietro, accettando che in quelle zone di guerra il decreto non fosse applicato, di modo che la facoltà di allontanare i sospetti e di accoglierne il ricorso rimaneva sempre in mano ai Comandi e alla Commissione di revisione presso il Segretariato¹¹⁵.

¹¹¹ Nitti aveva scritto a Orlando di non muovere obiezioni circa il contenuto del decreto, ma di essere preoccupato per la portata finanziaria del provvedimento, sembrando “assai vaga la formula adoperata per il riconoscimento delle condizioni bisognose degli allontanati dalle loro residenze”: lettera dell’8 gennaio, in Massime, b. 43, f. 13, sf. 3. Per quanto riguardava la concessione di sussidi, essa sarebbe stata decisa dalle autorità della dimora obbligatoria, che avrebbero tenuto conto del costo della vita nelle varie località e delle ragionevoli necessità “inerenti alla varia condizione sociale degli individui allontanati”: Circolare ai prefetti del 17 marzo 1918, in AC, b. 743.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ “Appunto per S.E. il Capo di Stato Maggiore dell’Esercito”, 14 febbraio 1918, in AC, b. 793.

¹¹⁴ D’Adamo riportava cinque casi in cui il giudizio dell’autorità politica si era già trovato in contrasto con quello dell’autorità militare: D’Adamo a Orlando, 21 maggio 1918, in AC, b. 749.

¹¹⁵ Una circolare del 2 giugno 1918 del direttore generale di p.s. ai prefetti delle zone di guerra in questione riconosceva questo principio, riservando alle autorità di p.s. la sola facoltà di proporre ai Comandi - che ne avrebbero a loro volta riferito al C.S. - eventuali proposte di allontanamento. La corrispondenza di D’Adamo e la Circolare ai prefetti sono in Massime, b. 43, fasc. 13, sf. 3.

Come conseguenza del decreto, venivano ridisegnati i termini del potere dei Comandi riguardo all'ordine pubblico. Restavano affidati ai Comandi in zona di guerra i poteri civili derivati dalle ordinanze, ovvero, oltre all'allontanamento delle persone sospette, principalmente quelli attinenti ai divieti e la disciplina della circolazione, il divieto di comunicazione epistolare di notizie concernenti la guerra, i rimpatri, gli sgomberi di popolazione, i colombi viaggiatori, il divieto di caccia e il controllo del transito da e per l'estero¹¹⁶. Ma la direzione dei servizi di o.p. e p.s. competeva alle autorità militari solo dove il C.S. ne aveva delegato permanentemente ai Comandi la gestione, oltre che nelle zone di operazione e nelle piazzeforti di Venezia, Taranto e Brindisi. Doveva invece venire affidata ai prefetti in tutte le altre province che facevano parte della zona di guerra, dove comunque, come nei restanti territori del paese non compresi nelle zone di guerra, i prefetti potevano richiedere l'intervento delle autorità militari, in base al decreto 23 maggio 1915¹¹⁷. Era un notevole ridimensionamento dell'estensione del potere militare.

Era definitivamente chiarita la linea di demarcazione tra la competenza ad allontanare delle autorità politiche e di quelle militari? Non ancora del tutto, soprattutto quella riguardante i sudditi di Stati nemici, sicché ancora il 14 ottobre era necessario inviare una nuova circolare ai prefetti e il 29 ottobre una analoga ai Comandi di Corpo d'Armata per chiarire le rispettive competenze. Solo la fine delle ostilità, sopravvenuta cinque giorni più tardi, avrebbe definitivamente messo fine all'annoso contrasto politico e burocratico.

La fine dello stato di eccezione e il recupero dei criteri dell'internamento nella legislazione fascista.

Il 29 dicembre 1918 un decreto reale (n. 1981) pose fine, a partire dal 1 gennaio 1919, allo stato di guerra in gran parte delle province interne al regno e, conseguentemente, al potere delle autorità militari in ambito civile, ivi compresa la facoltà di internare. Il decreto sanciva quanto già stabilito da due comunicazioni del C.S. ai Comandi, nella prima delle quali, del 4 dicembre, si avvertiva che, in accordo con la presidenza del Consiglio, era stato stabilito che tutti i provvedimenti di allontanamento dal territorio delle retrovie e da quello ad esse esterno dovevano essere riesaminati con urgenza, mentre nella seconda, del 16 dicembre, si precisava che la misura era stata estesa anche alle zone delle operazioni, salvo per i provvedimenti basati su "fatti specifici e ben provati" e per i casi che si giudicavano "pregiudizievoli ordine pubblico e sicurezza dello Stato"¹¹⁸. La seconda circolare riguardava soprattutto gli internamenti che i Comandi avevano compiuto in massa durante l'occupazione del Trentino, che avevano riguardato sloveni e croati, accusati di essere filojugoslavi o slavofili, ex militari austriaci provenienti dalla Russia e rimpatriati – imputati di filobolscevismo –, e in generale

¹¹⁶ Circolare del SGAC del 20 maggio 1918, circa l'"Esercizio nel territorio del regno dei Poteri derivanti dallo stato di guerra", *Ivi*.

¹¹⁷ *La gestione dei servizi civili*, III, cit., p. 159.

¹¹⁸ Telegramma di Diaz, del 4 dicembre, in Milocco, *op.cit.*, p. 66; Circolare del 16.12.18, in Massime, b. 43, f. 13, sf. 4.

quanti erano sospettati, oltre che di lealismo austriaco, di idee rivoluzionarie o repubblicane¹¹⁹.

La fine dell'internamento per i regnicoli e per gli irredenti (salvo, in quest'ultimo caso, un diverso giudizio delle autorità di p.s.) venne formalmente dichiarata e comunicata ai prefetti il 19 gennaio¹²⁰, ma solo nell'agosto del 1919, grazie all'intervento di Nitti, divenuto primo ministro, si giunse all'effettivo rimpatrio degli internati.

Per quanto riguardava i territori non compresi nelle zone di guerra, un dispaccio dell'11 dicembre 1918 di Orlando rivolto ai prefetti aveva precisato che essi dovevano prosciogliere dall'internamento i cittadini italiani, neutrali ed alleati che fossero stati allontanati in virtù del decreto del 6 marzo, restando però fermo il divieto di recarsi in zona di guerra senza autorizzazione del C.S.¹²¹. Un decreto del 28 febbraio (n. 253) abrogò anche i provvedimenti eccezionali di p.s. approvati con la legge del 23 maggio 1915 – prosciogliendo quindi quanti erano stati assegnati a domicilio obbligatorio in base all'art. 11 di quel decreto - e ne deliberò il rimpatrio nei luoghi di origine, con eccezione di quelli abitanti nei comuni invasi e devastati e nelle piazze marittime in stato di difesa, Venezia, Taranto e Brindisi.

Si chiudeva così la stagione dell'internamento bellico, ma non si esaurivano i motivi politici per i quali esso era stato applicato. L'internamento riapparirà infatti di lì a pochi anni, sotto il titolo di confino di polizia, nella legislazione fascista.

Quali i rapporti formali del confino fascista con l'internamento del periodo bellico? Il primo elemento che balza agli occhi è ovviamente l'identità delle sedi dove vennero inviati gli internati e i confinati: la Sardegna, le altre isole, numerosi centri isolati del Meridione. Ma l'analogia riguarda anche le norme.

Molti degli autori che hanno analizzato il rapporto tra la legislazione penale fascista e quella dello Stato liberale circa le misure di o.p. sono giunti alla conclusione che, pur nella fondamentale differenziazione politica dei due regimi - strettamente legata nel fascismo alla prospettiva totalitaria e caratterizzata dal passaggio della prassi autoritaria da temporanea a definitiva -, non esisteva tra i due ordinamenti giuridici una fondamentale frattura, il fascismo limitandosi a perfezionare alcuni strumenti repressivi ereditati dal sistema liberale¹²². All'interno di tale continuità formale e tenuto sempre presente il diverso spirito che determinava l'applicazione delle norme, ci pare indubbio che la guerra costituì una

¹¹⁹ Ceccotti, *op. cit.*, p. 90; Milocco, *op. cit.*, pp. 66 sgg., 103-11; P. Malni, *Profughi e internati della Grande guerra*, in *Friuli e Venezia Giulia. Storia del '900*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 1997, p. 133. Questa politica di estesa repressione produsse manifestazioni popolari e una decisa reazione da parte della stampa, sicché il C.S. fu spinto a raccomandare particolare cautela circa l'attuazione di nuovi internamenti, "ad evitare che provvedimento divenga atto di soverchio rigore ed alieni simpatie popolazioni territori occupati": Circolare del 16 dicembre, cit.

¹²⁰ Circolare del Ministero dell'Interno, in *Massime*, b. 43, f.13, sf. 4.

¹²¹ Veniva contemporaneamente sospeso il sussidio, salvo diversa decisione del Ministero, in base a singole domande: *Massime*, b. 43, f.13, sf.4.

¹²² "Il fascismo ereditò dallo Stato liberale i due ormai quasi perfetti istituti dell'ammonizione e del domicilio coatto: esso si limitò pertanto a cambiare nome al secondo, che diventò il 'confino di polizia', e ritoccarne le norme, in modo talvolta essenziale": P. Barile, *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. La pubblica sicurezza*, a cura di P.Barile, Neri Pozza, Vicenza 1967, p. 26; vedi anche Amato, *op. cit.*, pp. 288-98.

tappa essenziale nell'evoluzione della teoria riguardo alla repressione del dissenso politico, poiché anche in periodo bellico prevalse il principio dello stato di eccezione, in base al quale la libertà individuale doveva cedere, come sotto la dittatura, di fronte all'interesse dello Stato. La giustificazione del provvedimento fu durante la guerra come sotto il fascismo quella del "sospetto", criterio che, già esistente nelle precedenti codificazioni, venne assunto a sistema e permise di colpire tanto militanti socialisti e oppositori antifascisti, quanto cittadini nei confronti dei quali gravassero solo "pubbliche voci", dicerie o pettegolezzi.

Riguardo alla legislazione, se i precedenti del confino fascista¹²³ si ritrovano nel domicilio coatto politico, istituito nel 1894, e nel confino previsto dal Codice Zanardelli, certamente la normativa eccezionale del periodo bellico ricoprì un ruolo determinante nell'elaborazione della normativa dello Stato di polizia fascista, in quanto attribuì alle autorità di p.s. la facoltà di prescindere dalla stessa legge di p.s. e di decidere, a partire dal marzo del 1918, anche l'allontanamento e l'internamento di cittadini sospettati, sulla falsariga delle funzioni svolte in tal campo dalle autorità militari nei territori ad esse soggetti¹²⁴. Sia l'internamento che il confino fascista furono direttamente applicabili, senza dover essere preceduti da una sentenza o da misure più lievi, come l'ammonizione e il rimpatrio; li subirono pertanto sia quanti non avevano commesso alcun reato contro l'ordine pubblico - ma che si presumeva ne potessero avere l'intenzione -, sia coloro che erano stati assolti o che avevano scontato già la pena loro inflitta; e in ambedue le situazioni storiche le persone vennero allontanate dalle loro residenze senza conoscere i motivi della misura e senza avere diritto alla difesa o al ricorso in appello.

Grazie alla genericità delle motivazioni e alla inesistenza di procedure burocratiche, l'internamento e il confino furono il principale e più arbitrario strumento di repressione del dissenso politico-sociale. Più in generale, non necessitando di un fondamento nei fatti, furono strumento ineguagliabile di intimidazione, per bloccare qualsiasi espressione o comportamento non consone alla linea ufficiale e per instaurare un clima di perenne apprensione, onde l'individuo venisse portato a ricercare sicurezza e certezze all'interno delle regole e delle ideologie dominanti.

¹²³ Il confino fu regolato dagli articoli 184-193 del Testo Unico di p.s. del 6 novembre 1926, confluito nella Legge per la difesa dello Stato del 25 novembre 1926, n. 2008 e successivamente negli art. 180-189 del T.U. del 1931.

¹²⁴ Un diretto richiamo alla legislazione di guerra fu previsto, rispetto all'internamento, dal "Piano di mobilitazione generale dell'organizzazione della nazione in guerra" del giugno 1925, che introduceva l'istituto dell'internamento per motivi di guerra dei civili sospettati di intelligenza con il nemico. Nel 1938 la legge di guerra attribuì al Ministero dell'Interno la disciplina dell'internamento. Sull'internamento in periodo fascista: G. Tosatti, *Gli internati civili*, cit., pp. 35-50; sul rapporto tra gli istituti della prima guerra mondiale e quelli fascisti: P. Carucci, *Confino, soggiorno obbligato, internamento: sviluppo della normativa*, in *I campi di concentramento in Italia. Dall'internamento alla deportazione (1940-1945)*, a cura di C. Di Sante, Franco Angeli, 2001, pp. 5-20; Capogreco, *op. cit.*, pp.36 ss.