



IL CONTRASTO AL TERRORISMO
(Corso dedicato ai Magistrati Galli e Alessandrini)

Cod. P23043: 14-16 giugno 2023
Università degli Studi di Milano

Intervento di
Armando Spataro¹
(già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino)
14 giugno 2023

Le esperienze ed il metodo di contrasto al terrorismo di sinistra

1.Premessa: per Emilio Alessandrini e per Guido Galli; 2.Magistratura e Polizia giudiziaria negli “anni di piombo”; 3.Il Ministro Rognoni, la cd. legislazione dell’emergenza e la collaborazione dei “pentiti”; 4. La fine degli anni di piombo e la sconfitta del terrorismo; 5. I magistrati fuori dai palazzi di giustizia, informazioni e persistenti ambiguità sul terrorismo: servono ancora le parole di Alessandrini e Galli.

Segue breve appendice sull’omogeneità dell’azione istituzionale nel contrasto del terrorismo degli anni di piombo, della criminalità mafiosa e del terrorismo internazionale.

1.Premessa : per Emilio Alessandrini e per Guido Galli

Sono passati rispettivamente più di 44 anni dall’ omicidio di Emilio Alessandrini (Milano, 29 gennaio 1979) e più di 43 anni da quello di Guido Galli (Milano, 19 marzo 1980), entrambi uccisi da Prima Linea (organizzazione terroristica “di

¹ L’autore ha sempre svolto da magistrato funzioni di pubblico ministero: a partire dal 1977 ha operato nel settore del terrorismo interno e – dal 2003 - internazionale, coordinando a lungo il lavoro dei gruppi specializzati della Procura della Repubblica di Milano e, dal 30.6.2014, di Torino, ove ha esercitato le funzioni di Procuratore della Repubblica. E’ stato anche componente della DDA di Milano dal 1991 occupandosi di mafia e criminalità organizzata. Dall’aprile 2019, come professore a contratto, è docente presso l’Università Studi di Milano – Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, nel Corso su “Politiche della Sicurezza e dell’Intelligence”;

Il testo qui pubblicato contiene ampi passaggi tratti dal suo libro “*Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*” (Laterza, 2010), dal suo contributo a “*Il libro degli anni di piombo. Storia e memoria del terrorismo italiano*” (Rizzoli, 2010, a cura di Marc Lazar e Marie-Anne Matard-Bonucci), nonché da sue relazioni tenute in corsi di formazione della Scuola Superiore della Magistratura o da vari suoi articoli pubblicati su riviste e testi giuridici.

sinistra”, seconda per ferocia solo alle Brigate Rosse), Alessandrini ad un incrocio stradale, dopo avere accompagnato il figlio Marco alla scuola elementare che frequentava, Galli – con il codice in mano - davanti ad un’aula della Università Statale di Milano dove stava per tenere una lezione ai suoi studenti. Nonostante il tempo trascorso, non mi stanco di parlare e scrivere di entrambi (l’uno sostituto procuratore della Repubblica, l’altro giudice istruttore) e di altre vittime del terrorismo e della mafia. Perché lo faccio? Non solo per tutto ciò che mi legava a loro, ma anche perché conoscere il passato serve per l’oggi e per il futuro di tutti, specie nel contesto storico e sociale in cui viviamo. Spero di avere titolo per farlo, ma tirarmi indietro, solo per il tempo trascorso da quelle tragedie, mi sembrerebbe ancora oggi un errore. Parlo di loro, dunque, ed in loro onore, perché conosco bene – e mai lo dimenticherò - ciò che Guido ed Emilio hanno dato alle loro famiglie, ai magistrati ed alle persone che lo hanno conosciuto ed al Paese tutto.

Per tutto ciò, voglio ringraziare la SSM del Consiglio Superiore della Magistratura per la sua scelta di proseguire la tradizione di corsi dedicati al terrorismo, nella dimensione nazionale e internazionale, anche ricostruendone la storia. La conoscenza di quegli anni e di quei fenomeni criminali serve al Paese e non solo ai magistrati.

-----oOo-----

Le ricostruzioni e le valutazioni che seguono non hanno pretesa di scientificità accademica: riflettono l’esperienza di un ex magistrato che ha sempre esercitato le funzioni di pubblico ministero (spesso appresso definito “p.m.”) e che, in tale veste, si è sempre confrontato con la polizia giudiziaria, elaborando riflessioni e relazioni sui temi sopra indicati.

Per meglio spiegare la storia degli anni oggetto della relazione e la capacità di auto-organizzazione che la Magistratura ha dimostrato in quei periodi, peraltro, sarebbe opportuno anche fare riferimenti a tematiche di livello costituzionale quali l’assoluta indipendenza dal potere esecutivo del P.M. in tutto simile a quella dei giudici, l’obbligatorietà della azione penale di cui all’art. 112 della Costituzione (garanzia del connesso principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge) e la previsione dell’art. 109 della Costituzione, secondo cui “L’autorità giudiziaria dispone della polizia giudiziaria” .

Si tratta di temi di grande attualità il cui esame consentirebbe di meglio comprendere anche l’efficacia dell’azione istituzionale di contrasto dei più gravi fenomeni criminali che hanno afflitto o che ancora affliggono questo Paese.

Ma i precisi confini di questo intervento consentono solo questo generale e preliminare richiamo che, per le ragioni appresso specificate, non deve comunque essere trascurato.

-----oOo-----

2. Magistratura e Polizia giudiziaria negli “anni di piombo”²

La situazione della polizia giudiziaria, prima del sequestro Moro (16 marzo 1978), era sostanzialmente la seguente: nel 1974, dopo il sequestro del giudice Sossi e la strage di piazza della Loggia, erano stati, sì, costituiti l’Ispettorato per l’azione contro il terrorismo (affidato al vicecapo della polizia, Emilio Santillo) ed il Nucleo speciale di polizia giudiziaria dei carabinieri (diretto dal generale Carlo Alberto dalla Chiesa) per dare supporto all’autorità giudiziaria di Torino nelle prime indagini sulle Br, ma entrambi tali reparti, nonostante gli ottimi risultati conseguiti, erano stati poi sciolti o trasformati.

Questa scelta, secondo alcuni commentatori dovuta all’erroneo convincimento che le Br fossero state definitivamente sconfitte con l’arresto di Curcio e di altri storici esponenti di quell’organizzazione, non aveva però prodotto un effettivo indebolimento degli apparati di investigazione: ne aveva piuttosto determinato una diversa strutturazione, con perdita della guida centralizzata e della capacità di muoversi agilmente su tutto il territorio dello Stato senza vischiosità burocratiche. Tutti gli uomini di quel primo nucleo di dalla Chiesa, ad esempio, erano stati trasferiti nelle sezioni specializzate antiterrorismo di Milano, Torino, Genova, Padova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Taranto e Catania, costituite a seguito dell’espandersi del terrorismo in varie zone d’Italia. Erano reparti esentati da qualsiasi altro tipo di indagine ed impiego. Mancava, certo, una guida unica, ma la loro dipendenza dai tre comandi di divisione di Milano, Roma e Napoli ne assicurava comunque un buon coordinamento. Ai «veterani» furono affiancati giovani e promettenti ufficiali e sottufficiali e le loro dotazioni, in termini di materiali e mezzi, furono certamente di qualità. Anche la polizia di Stato si strutturò più o meno allo stesso modo: l’Ispettorato generale di Santillo era articolato anche in alcuni nuclei regionali istituiti presso le sedi più importanti, le cui competenze talvolta si sovrapponevano a quelle degli Uffici politici allora esistenti presso le questure. Dopo la riforma dei Servizi di informazione del 1977, cioè all’inizio del 1978, i nuclei regionali e gli uffici politici furono sostituiti dalle Digos (Direzioni investigazioni generali e operazioni speciali) – costituite nelle questure dei capoluoghi di regione nonché a Padova e Catania – cui fu attribuita la competenza per le indagini in materia di terrorismo.

Mentre le forze di polizia giudiziaria avevano già intrapreso il cammino verso una più diffusa specializzazione in questa materia, la magistratura, salvo che a Torino, era invece decisamente indietro: mancavano anche la cultura dello scambio reciproco delle informazioni tra uffici giudiziari e la capacità di coordinare gli uffici di polizia giudiziaria.

Si spiega, allora, perché il sequestro di Aldo Moro colse le istituzioni impreparate: indagini frammentate, talvolta approssimative e comunque prive di efficace

² La definizione di “*anni di piombo*” è mutuata dal titolo di un film della regista tedesca Margarethe von Trotta del 1981, riguardante l’attività terroristica della *Banda Baader-Meinhof*, poi conosciuta come *R.A.F. – Rote Armate Fraktion*.

coordinamento, costituivano la normalità quasi dappertutto. Ma proprio nel '78, in particolare nel periodo successivo al rapimento di Moro, la situazione registrò un'evoluzione positiva, a partire da un' **importante iniziativa autonoma di pubblici ministeri e giudici istruttori**: essi, senza alcuna direttiva politica o altra forma di condizionamento, diedero vita a un coordinamento spontaneo tra gli uffici giudiziari interessati dal fenomeno, fino alla creazione, al loro interno, di gruppi specializzati nel settore del terrorismo.

Eppure, il sistema di legge non prevedeva allora né direzioni nazionali né alcuna norma in tema di coordinamento, anzi conosceva qualche regola che ostacolava lo scambio di notizie. Quel gruppo di magistrati investigatori non superava il numero di venti-venticinque unità: **nei loro incontri, si scambiavamo in tempo reale notizie sulle indagini ed elaboravano indirizzi giurisprudenziali applicati uniformemente.**

Quando poi, tra la fine del '79 e l'inizio dell'80, si manifestarono **le collaborazioni dei primi terroristi «pentiti»**, i magistrati facevano immediatamente circolare i verbali delle loro dichiarazioni, accordandosi sulla ripartizione di competenze «a fare» e su tempi e modalità di eventuali e conseguenti sbocchi operativi (perquisizioni ed arresti).

Anche l'evoluzione delle strategie dei gruppi armati, le loro «risoluzioni strategiche» e i volantini di rivendicazione venivano analizzati dai magistrati che indagavano sul fenomeno, alcuni dei quali avevano il compito di confrontare e sintetizzare i documenti d'interesse, anche per individuare la possibile riconducibilità ad un'unica organizzazione delle diverse sigle utilizzate per le rivendicazioni. Un sistema utilissimo i cui risultati furono poi spesso confermati dai collaboratori processuale a partire dal 1980 : in assenza di computer e banche dati, quei magistrati divennero la memoria storica della produzione ideologica dei gruppi terroristi.

In breve, a quelle riunioni, presero a partecipare anche i responsabili degli organismi investigativi della polizia giudiziaria che andavano ulteriormente incrementando la loro già ricordata specializzazione (il nuovo nucleo speciale interforze comandato dal generale dalla Chiesa venne costituito il 10 agosto del 1978): proprio per effetto di questo stretto rapporto tra magistrati e forze di polizia fu possibile non solo dare attuazione piena al principio costituzionale (art. 109) della subordinazione funzionale della polizia giudiziaria alle direttive del pubblico ministero – e, all'epoca, dei giudici istruttori– ma anche, attraverso il confronto tra le rispettive esperienze ed impostazioni di lavoro, favorire reciprocamente una consistente crescita di professionalità e la capacità di coordinamento di tutte le istituzioni impegnate nelle indagini giudiziarie sul terrorismo³.

³ Un acuto osservatore come Indro Montanelli fu capace di individuare le novità che erano intervenute nel *modus operandi* della magistratura nei confronti del terrorismo, allorchè, all'indomani di una importante operazione che il 21 dicembre 1979 determinò arresti e

E ciò avvenne senza alcuna necessità di ricorrere a tribunali speciali, a processi sommari (nessuno in quegli anni è stato perseguito in Italia per le sue opinioni politiche) o all'intervento dei Servizi d'informazione, la cui competenza – secondo il sistema italiano, come già si è detto – concerne l'attività di prevenzione dei rischi per la sicurezza nazionale, senza possibilità di interferenza o di relazioni funzionali con la magistratura. E va infatti doverosamente sottolineato che pubblici ministeri e giudici istruttori, in quegli anni, non intrattennero – salvo che in un caso riguardante lo stragismo di destra, da cui scaturirono polemiche ed un processo penale - rapporti funzionali con i Servizi d'Informazione ma solo con la polizia giudiziaria: non certo per preconcetta ed ingiustificata diffidenza nei confronti dei primi, ma per la precisa consapevolezza della diversità di ruoli e competenze tra Polizia giudiziaria e Servizi stessi. **Non a caso per i servizi, riformati nel '77, fu previsto l'obbligo di riferire le notizie di reato alla polizia giudiziaria, tramite i rispettivi vertici: un obbligo che permane con la riforma del 2007.**

Dunque, né confusione, né scorciatoie nella lotta al terrorismo.

Si realizzò, in sostanza, la creazione di una sorta di *task force* composta da magistrati e polizia giudiziaria, capace di valutare congiuntamente le modalità ed i tempi degli sviluppi investigativi con l'attenzione rivolta alle regole e alle necessità del futuro dibattito, prudente nell'analizzare la reale pertinenza o meno dei fenomeni di cd. *antagonismo sociale* (fisiologici in qualsiasi democrazia avanzata) alla pratica del terrorismo vero e proprio.

E' corretto ricordare, tuttavia, che tale organica e programmata strategia di lavoro si realizzò soprattutto nel settore del contrasto del cd. "terrorismo di sinistra", a partire dal 1978, non in quello del contrasto del cd. "terrorismo di matrice neofascista" o di "destra". O, quanto meno, non si realizzò con la stessa intensità e con gli stessi risultati. La ragione di questa differente metodologia di lavoro è discutibile e può essere diversamente ipotizzata: certo, non essendo ancora prevista nel C.P.P. la competenza delle procure distrettuali nel settore del terrorismo (che avrebbe imposto quella scelta virtuosa), si può ritenere (e questa è l'opinione di chi scrive) che il mancato costante coordinamento tra gli uffici giudiziari che si

perquisizioni in molte parti d'Italia (operazione denominata "21 dicembre"), scrisse questo efficace commento: "*Alcune cose, cui purtroppo eravamo poco abituati, risultano chiare dallo stesso ruolino di marcia di tutta l'inchiesta: la segretezza con cui i magistrati – e sono almeno una dozzina – l'hanno condotta e la collaborazione di cui essa è il segno. Si sa di un vertice tenuto tra quelli di Milano, Torino, Padova, Reggio Emilia, Firenze, Genova, Roma: ma non se ne conosce né il cosa, né il dove, né il quando (pare a metà dicembre, ma è solo una voce). Questa corralità di azione ci consola. Finora si era vista soltanto una magistratura che intralciava se stessa [...] era tutto un susseguirsi di iniziative slegate e molto spesso in contraddizione l'una con l'altra [...]. Rovesciare questi metodi e sistemi non deve essere stato facile [...]. Noi vi crediamo [...]. Andate avanti..* (Il Giornale – E il resto è silenzio, 27.12.1979).

occupavano di terrorismo di destra possa essere stato dovuto sia al fatto che quasi tutti i principali episodi che ne erano oggetto risalivano ad epoca in cui non era ancora maturata nelle Procure e negli Uffici Istruzione, così come nei vari corpi di Polizia Giudiziaria, la cultura del coordinamento stesso (ad es., la strage di Piazza Fontana, come è noto, si verificò il 12.12.1969, cioè ben prima del '78 quando iniziarono le riunioni spontanee di magistrati e polizia giudiziaria di cui si è detto).

Non a caso sono stati recentemente distinti⁴ “gli anni del tritolo” e “gli anni di piombo”: tra i due terrorismi, di destra l’uno e di sinistra l’altro, non è certo esistito un rapporto di causa ed effetto, ma solo una chiara successione temporale (peraltro con vari anni di sovrapposizione) che ha visto l’esaurimento del primo in epoca anteriore a quello del secondo.

Per spiegare la mancanza di un efficace coordinamento nel contrasto del “terrorismo nero”, vanno anche ricordate, però, le differenti impostazioni e modalità di indagini di alcuni magistrati che se ne occupavano, non sempre propensi alla interlocuzione con i colleghi impegnati nello stesso settore, come avvenne senza eccezione tra quelli che si occuparono del “terrorismo rosso”.

Tornando agli “anni di piombo”, fu peraltro positivo e costante il confronto con le Autorità politiche, in particolare con l’allora Ministro dell’Interno Virginio Rognoni, che – nel rispetto delle competenze di ognuno e grazie ad un clima politico che, almeno nello sforzo di contrastare il terrorismo, favoriva iniziative condivise da maggioranza ed opposizione – determinò una legislazione decisamente utile per la sconfitta del terrorismo interno, nonostante qualche commentatore, non sempre in buona fede, continui a definirla “emergenziale”, alludendo a presunti strappi al sistema dei diritti da cui sarebbe stata caratterizzata .

-----oOo-----

3.II Ministro Rognoni, la cd. legislazione dell’emergenza e la collaborazione dei “pentiti”⁵

La nomina di Rognoni Ministro dell’Interno (intervenuta dopo il rinvenimento del corpo di Moro in via Caetani a Roma e le dimissioni di Francesco Cossiga),

⁴ Gianni Oliva ha scritto un libro sulla storia del terrorismo italiano dal titolo “*Anni di piombo e di tritolo. 1969-1980. Il terrorismo nero e il terrorismo rosso, da piazza Fontana alla strage di Bologna*” (Mondadori, 2019)

⁵ La ricostruzione delle leggi varate negli anni '70 ed '80, oggetto di questo paragrafo, è tratta in buona parte dall’intervento del dr. Spataro dal titolo “*Principi costituzionali e leggi di contrasto al terrorismo*”, tenuto presso l’Università di Pavia il 3.12.2011 nel corso di un convegno dedicato al prof. Vittorio Grevi (da qui la ripetuta e doverosa citazione di tale illustre studioso). I lavori di quel convegno sono stati pubblicati nel testo intitolato “*Processo penale e valori costituzionali nell’insegnamento di Vittorio Grevi (ad un anno dalla sua scomparsa)*” Cedam, 2013.

accademico e uomo di grande esperienza politica, diede infatti vigore al contrasto del terrorismo. Egli fu sempre al fianco delle forze dell'ordine e attento alle esigenze ed alle proposte tecniche che la magistratura formulava, ma nello stesso tempo fu tutore e garante delle competenze del potere esecutivo, che venivano esercitate in un quadro di concertazione con ogni forza politica sensibile e responsabile.

E' giusto ricordare subito quello che fu il giudizio – totalmente condivisibile - del prof. Vittorio Grevi sulla legislazione degli “anni di piombo”, cioè quella varata tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80: in sostanza, egli affermò, furono approvati in quel periodo alcuni interventi legislativi che talvolta determinarono il rischio di lesione dei diritti individuali, anche quanto alla libertà personale degli imputati, ma alla fine le istituzioni avevano tenuto e se il terrorismo era stato sconfitto ciò non soltanto era dipeso dalle capacità delle forze di polizia e della magistratura, ma era stato determinato anche da un corpo legislativo che nel suo complesso aveva continuato ad assicurare la tutela di quei diritti. Insomma, se misure speciali furono adottate, il termine va inteso nel senso di misure che avevano favorito la specializzazione nel contrasto del terrorismo, rendendolo più efficace, non di norme lesive del sistema dei diritti soggettivi.

Proprio gli studi di Grevi tracciano con chiarezza assoluta l'andamento altalenante della linea legislativa in quegli anni: le sue prime analisi, ad esempio, ricordano con precisione come tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, cioè tra il 1968 ed il 1972, si registrò nel nostro Paese una espansione delle garanzie individuali. Prevalsa, cioè, una linea tutt'altro che emergenzialista. Grevi lo ricorda ovviamente con citazioni precise e l'ampiezza e prospettiva dei suoi studi erano tali da riguardare non solo il contenuto delle leggi, ma anche la loro successione ed il contesto storico in cui essa si sviluppava.

In quegli anni si registrò in Italia l'estensione alle indagini di polizia giudiziaria delle garanzie difensive previste per i corrispondenti atti istruttori di pubblici ministeri e giudici istruttori: la sentenza n. 190 del 1970 della Corte costituzionale riconobbe, infatti, il diritto del difensore di assistere all'interrogatorio dell'imputato ad opera della polizia giudiziaria. Ed ancora, un altro settore nel quale intervennero importanti cambiamenti fu proprio quello della tutela delle garanzie del singolo, a partire dal tema della libertà personale dell'imputato e della disciplina della custodia preventiva. Ma anche più avanti, prima di arrivare al periodo vero e proprio degli «anni di piombo», l'Italia registrò un ulteriore periodo di espansione dell'attenzione verso le garanzie individuali. E' nel 1975 che si collocano le leggi di riforma dell'ordinamento penitenziario⁶ e subito dopo il correlativo regolamento di esecuzione⁷: nell'insieme, una normativa ispirata alla umanizzazione del trattamento

⁶ L. 26 luglio 1975, n. 354: «*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*».

⁷ D.p.r. 29 aprile 1976 n. 431: «*Approvazione del regolamento di esecuzione della l. 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*».

penitenziario. Poi subentrò – come ancora ricordano le analisi di Grevi sull’andamento storico, e spesso altalenante, dello “spirito” delle leggi – una leggera inversione di tendenza, che si manifestò a partire dal 1974.

Non eravamo ancora, però, nel periodo delle leggi finalizzate a contrastare il terrorismo. Ma certo, si era registrato nel Paese un incremento degli indici di delinquenza e questo produsse una serie di interventi volti a meglio fronteggiarla. Fu varato un decreto legge⁸ che venne significativamente intitolato «*Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale*» che è ricordato soprattutto per le modifiche apportate alla disciplina dei termini massimi di custodia preventiva; poi a distanza di sei mesi fu approvata un’altra legge denominata «*Nuove norme contro la criminalità*»⁹, il cui obiettivo – scriveva Grevi – «veniva però individuato nella delinquenza delle rapine, delle estorsioni e dei sequestri di persona». Certo si trattava di provvedimenti ancora generici, privi di quella specificità che successivamente caratterizzerà la normativa antiterrorismo, ma certamente si trattava di una serie di interventi che dimostrano come il legislatore tendesse a dare una risposta – magari anche solo di facciata – ad una richiesta di maggiore sicurezza, tanto che, con il primo dei due citati interventi, i termini di custodia preventiva (come allora si chiamava la custodia cautelare) vennero decisamente dilatati.

Arrivò poi, nel maggio del 1975, la cosiddetta legge Reale¹⁰: non una legge finalizzata a contrastare il terrorismo (ancora oggi molti studiosi continuano erroneamente ad indicarla come la prima delle c.d. leggi di emergenza), ma una legge sull’ordine pubblico. Certo conteneva dei passaggi qualificanti anche per il contrasto del terrorismo, quali, ad esempio, divieti alla concessione della libertà provvisoria (quasi che il legislatore iniziasse sin da allora a non fidarsi dei giudici e intendesse ridurre l’ambito di discrezionalità) e nuova disciplina del fermo di polizia giudiziaria di cui venivano dilatati i presupposti oggettivi, ma – è bene ripeterlo – quella non fu affatto una legge varata in funzione antiterrorismo. Il legislatore, comunque, operò scelte certamente invasive e rischiose rispetto alle garanzie dell’individuo e venne concesso alla polizia giudiziaria anche un potere più ampio di effettuare perquisizioni di iniziativa. In sostanza una legge che certamente presentava caratteri discutibili: venne anche sottoposta a referendum abrogativo che però si concluse con esito contrario alla sua abrogazione (11-12 giugno 1978).

A proposito della legge Reale, Grevi fu molto critico sulla introduzione di veri e propri privilegi per le forze di polizia: vennero allargati i confini della causa di non punibilità prevista dall’art. 53 c.p. (uso legittimo delle armi) e si giunse a prevedere che nel caso di reati commessi in servizio relativi all’uso delle armi

⁸ D.l. 11 aprile 1974, n. 99, conv. in l. 7 giugno 1974, n. 220: «*Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale*».

⁹ L. 14 ottobre 1974, n. 497: «*Nuove norme contro la criminalità*».

¹⁰ L. 22 maggio 1975, n. 152: «*Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico*».

dovesse essere seguita una particolare procedura nell'esercizio dell'azione penale¹¹, che Grevi definì, in termini critici, privilegiata.

Si arrivò quindi al 1977, ormai vicini alla vera normativa caratterizzata da specifiche finalità di contrasto del terrorismo, che più propriamente prese corpo nel 1978 dopo il sequestro Moro.

Fu nel 1977, però, che vennero approvate delle leggi che per la prima volta contenevano specifiche risposte contro il terrorismo: ciò avvenne, in particolare, prima con il d.l. 30 aprile 1977, n. 151, poi convertito in l. 7 giugno 1977 n. 296¹², che intendeva conseguire un preciso obiettivo all'indomani dell'omicidio dell'avv. Fulvio Croce a Torino: evitare che gli omicidi compiuti dalle Brigate rosse potessero determinare la scarcerazione degli imputati. Mi spiego: il decreto legge stabiliva la sospensione del decorso dei termini di carcerazione preventiva durante il tempo in cui il dibattimento fosse sospeso o rinviato «per causa di forza maggiore che impedisca di formare collegi giudicanti o esercitare la difesa». Cosa era avvenuto a Torino in quell'epoca lo sanno in tanti, ma è bene ricordarlo per i più giovani: il 28 aprile 1977, le Brigate rosse avevano ucciso l'avvocato Croce, perché, quale presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino aveva predisposto una lista di difensori (comprendente il suo nome), pronti ad intervenire come avvocati d'ufficio ove i brigatisti, secondo un rituale conosciuto all'epoca, avessero revocato le nomine di quelli di loro fiducia. La giustificazione di questa prassi dei terroristi era sia formale che sostanziale; “formale” per i brigatisti significava dire «non abbiamo nulla da cui difenderci, dunque, non abbiamo bisogno di difensori di fiducia», salvo poi “utilizzarne” qualcuno compiacente tra un dibattimento e l'altro (alcuni avvocati, infatti, furono incriminati e condannati in quegli anni – ma naturalmente non per questi comportamenti processuali - ed uno di loro è morto da latitante all'estero). Però, nello stesso tempo, esisteva per le Brigate Rosse un fine ulteriore che si può definire “sostanziale”, cioè quello di creare problemi al regolare svolgimento dei processi, rallentarne o impedirne la celebrazione (non era facile trovare giurati popolari per quei processi, specie all'indomani di omicidi come quello di Fulvio Croce) e così favorire l'eventuale decorso dei termini massimi, come oggi si chiamano, di custodia cautelare: quindi un fine anche tattico. Intervenne dunque il legislatore, due giorni dopo l'omicidio Croce, con la ricordata misura che faceva riferimento proprio a quel pericolo. Anche di questo Grevi si occupò da par suo¹³, arrivando a prendere in esame, con la consueta attenzione, anche il problema della

¹¹ La procedura comportava l'obbligo del procuratore di avvisare il procuratore generale dell'apertura di tali procedimenti onde permettergli l'esercizio dei poteri previsti dal codice di procedura penale; l'obbligo di separare la posizione degli appartenenti alle forze dell'ordine da quelle di eventuali coindagati; la possibilità di assunzione della difesa ad opera dell'avvocatura dello Stato e il pagamento della difesa – se ad opera di un libero professionista – da parte del ministro dell'Interno.

¹² «Cause di sospensione della custodia preventiva».

¹³ V. GREVI, *Rifiuto del difensore e inviolabilità della difesa*, in AA.VV., *Il problema dell'autodifesa nel processo penale*, a cura di V. Grevi, Zanichelli, Bologna, 1977, pp. 1-38.

richiesta dei brigatisti, conseguente alla revoca delle nomine dei difensori di fiducia, di difendersi da sé. Lo studio del professor Grevi, risalente al 1977, sulla c.d. autodifesa degli imputati, è profondo e completo sotto ogni punto di vista. Ricostruendo storicamente quanto avveniva in quegli anni, compreso, ovviamente, l'omicidio dell'avvocato Croce, egli ricordava come, per far fronte ai problemi che la revoca dei difensori di fiducia determinava, all'interno dell'opinione pubblica, del mondo politico e persino nel mondo accademico, si erano manifestate delle opinioni secondo le quali – in fondo – se i brigatisti chiedevano l'autodifesa, ebbene, che la si concedesse loro! Ovviamente tali posizioni vengono qui schematizzate al massimo, pur se è vero che quelle proposte, emotive nella pubblica opinione, strumentali nel mondo politico e poco serie sul piano accademico, circolavano davvero. Ma si manifestò forte, ancora una volta, la critica di Grevi alla possibilità, nel processo, di rinunciare al ruolo del difensore, indispensabile garanzia del contraddittorio: non vi è bisogno di ripetere in questa sede che l'alta funzione del difensore nel processo non può essere oggetto di baratti, neppure per esigenze tattiche, storicamente contingenti. Però Vittorio Grevi, dopo aver bocciato drasticamente il dibattito finalizzato ad introdurre una forma di autodifesa se richiesta, si sforzò anche di formulare – come era suo costume – delle proposte per tentare di risolvere il problema nel rispetto delle regole: quella, cioè, di una maggiore possibilità d'intervento dell'imputato, fermo restando il ruolo del suo difensore. E' questa una riflessione che, a mio avviso, si dovrebbe tener presente ed aggiornare.

Con un'altra legge, quella dell'8 agosto 1977, n. 533, recante «*Disposizioni in materia di ordine pubblico*», vennero ulteriormente estese le ipotesi di divieto di concessione libertà provvisoria, aumentate le pene per furto e per la rapina di armi e introdotto l'obbligatorio sequestro di immobili sedi di enti, gruppi in cui fossero stati rinvenuti esplosivi e armi (i cosiddetti "covi").

E sempre nel 1977, con d.m. 4 maggio 1977 emanato dal ministro della Giustizia, di concerto con quelli della Difesa e dell'Interno, venne affidata al generale C. A. Dalla Chiesa, il compito di coordinamento della sicurezza esterna agli istituti penitenziari per frenare il grave fenomeno delle evasioni.

Arrivò il 1978, arrivarono la strage di via Fani e poi il sequestro e l'omicidio dell'on. Aldo Moro. **Dopo pochissimi giorni dalla strage di via Fani, il legislatore intervenne con un decreto legge, quello del 21 marzo 1978, n. 59 poi convertito con la l. 18 maggio 1978, n. 191¹⁴.** Ecco che in questo caso si registrò il primo vero intervento legislativo esclusivamente finalizzato al contrasto del terrorismo. E vennero introdotte nell'ordinamento alcune particolari figure criminose, il sequestro a scopo di terrorismo (art. 289-bis c.p.), l'attentato ad impianti di pubblica utilità (art. 420 c.p.); sul piano processuale, invece, videro la luce l'art 165-bis e 165-ter c.p.p., che consentirono, da un lato, la possibilità di scambio di atti tra autorità giudiziaria e,

¹⁴ «*Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*»

dall'altro, il potere del ministro dell'Interno di richiederli ed ottenerli anche se coperti da segreto istruttorio. Con la prima norma e per la prima volta, era stata finalmente introdotta nel sistema processuale la possibilità di un coordinamento e scambio spontaneo di atti tra i magistrati, prima non previsto ed anzi ostacolato: erano stati gli stessi magistrati, come si è visto, a creare la prassi del coordinamento, auto-organizzando un sistema di lavoro di gruppo che, fondato proprio sullo scambio di informazioni e di atti, si rivelò decisivo per la sconfitta del terrorismo e, poi, in altri settori criminali (a partire da quello del contrasto della mafia).

Sul piano processuale, naturalmente, vennero introdotte in quella primavera del 1978 anche altre norme importanti. Per esempio, la possibilità per la polizia giudiziaria di raccogliere le sommarie informazioni dell'arrestato, fermato etc. anche in assenza dei difensori al solo fine di proseguimento delle indagini (art. 225-*bis* c.p.p). Proprio su questa norma intervenne lo spirito critico di Grevi che ne sottolineò la gravità, apparendogli inaccettabile che la polizia giudiziaria potesse, sia pure al solo fine di proseguire le indagini, interrogare gli indagati e gli arrestati senza l'assistenza del loro difensore. Fu una critica, a dire il vero, condivisa da molti accademici e commentatori. Vi è da dire, però, che, pur condividendo totalmente il contenuto di tali critiche, che questa norma, come altre *borderline* di cui appresso si dirà e che rischiavano effettivamente di ledere i diritti degli imputati e dei sospettati di terrorismo, fu di fatto disapplicata grazie all'orientamento di magistratura e polizia giudiziaria. Oggi esiste nella "civilissima" Francia un istituto – la «*garde à vue*» che consente di tenere sottoposta a fermo per quattro giorni ogni persona sospettata di terrorismo, interrogandola senza difensore, senza avvertire l'autorità giudiziaria e con l'ulteriore grave corollario di poter utilizzare come fonte di prova le dichiarazioni in quelle condizioni rese dal sospettato. In Gran Bretagna, addirittura, il fermo dei sospetti terroristi può essere protratto per ben 28 giorni. In Italia, non siamo mai arrivati a questi strappi della legalità e quando – come con la norma ricordata – la legge lo avrebbe in parte consentito, quelle norme furono di fatto disapplicate innanzitutto dalla polizia giudiziaria, evidentemente ben consapevole dell'importanza di acquisire elementi di prova solidi in chiave processuale. E la solidità processuale delle prove è legata al rispetto dei diritti degli imputati.

Con la stessa legge n. 191/1978 furono anche introdotte le intercettazioni preventive (art. 226-*sexies* c.p.p.) e modifiche al sistema delle intercettazioni telefoniche ordinarie. Altre norme, pure introdotte nel 1978, si rivelarono particolarmente utili: non il fermo di polizia per identificazione (anch'esso introdotto con la citata legge n. 191 del 1978), ma altra norma che sembrava in quel momento poco importante e che si rivelò invece utilissima, cioè l'introduzione dell'obbligo per il cittadino di comunicare alla polizia la vendita o la locazione di immobili¹⁵, con previsione di sanzione in caso di inosservanza. Anche questo nuovo obbligo, di tipo amministrativo, fu conseguenza dell'esito di molte indagini: si era scoperto in quegli

¹⁵ Art. 12: «Comunicazione alla P.S. di cessione di fabbricato».

anni che molti “covi”, così venivano chiamate allora le basi dei terroristi, venivano locati con procedure incontrollabili ed a locatari che usavano nomi falsi. La norma che obbligava il proprietario di immobili a denunciare immediatamente il contratto di locazione, pure introdotta con la legge n. 191 del 1978 sembrò inizialmente poco significativa, ma col senno di poi venimmo a sapere che sia “Prima Linea” che le “Brigate Rosse” erano entrate in una sorta di panico collettivo per effetto di quella previsione. I militanti furono costretti ad abbandonare molte basi, con effetti positivi in molte indagini.

Fu varata nel 1977 una legge che obbligava i vertici dei servizi d’informazione a trasmettere ogni notizia di reato di cui avessero avuto conoscenza alla polizia giudiziaria¹⁶. Tale legge fu abrogata e sostituita, dopo trent’anni, da quella n. 124/2007¹⁷. Tale normativa non viene qui commentata perché ad essa si farà in seguito riferimento.

Vi sarebbe altro da dire, naturalmente, sulla normativa del 1978, ma è opportuno passare ora all’esame di quella che si può definire **la più efficace delle leggi contro il terrorismo. Mi riferisco al decreto legge n. 625, che fu approvato il 15 dicembre 1979 e poi convertito nella l. 6 febbraio 1980 n. 15** (*«Misure urgenti per la tutela dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica»*), **il cui art. 4 conteneva, in particolare, la normativa premiale che si rivelò decisiva per la sconfitta del terrorismo.**

La l. 6 febbraio 1980, n. 15 fu importantissima per più ragioni: introdusse l’aggravante dell’aver commesso i reati per finalità di terrorismo e di eversione con conseguente obbligatorietà del “mandato di cattura” (come all’epoca si chiamava l’attuale ordinanza di custodia cautelare in carcere) per i reati così aggravati ed estensione dei termini di carcerazione preventiva. Per tale aggravante, peraltro, non era possibile il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti. Vennero poi introdotte nuove forme di reato: l’associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell’ordine democratico (art. 270-*bis* c.p.) figura che, con le modifiche apportate nel 2001¹⁸, viene oggi applicata anche nei confronti dei gruppi operanti nel campo del c.d. terrorismo internazionale. Venne introdotto l’art. 280 c.p., che punisce l’attentato per finalità terroristiche o di eversione; venne ancora estesa l’ipotesi di fermo di polizia e, con l’art. 9 della stessa legge n. 15/1980, venne introdotto il co. 2 dell’art. 224 del CPP che autorizzava la perquisizione per blocchi di edifici da parte della polizia che poteva compierla – nei casi di urgenza anche senza autorizzazione orale del procuratore della Repubblica – quando si avesse sospetto che in qualcuno di

¹⁶ L. 24 ottobre 1977, n. 801: *«Istituzione e ordinamento dei Servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»*.

¹⁷ L. 3 agosto 2007, n. 124: *«Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»*.

¹⁸ La norma è stata modificata con il d.l. 18 ottobre 2011, n. 374 conv. in l. 15 dicembre 2011, n. 438 ed è ora intitolata: *«Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico»*

quegli edifici si fosse rifugiato un latitante o persona da sottoporre a fermo o esecuzione di ordine di carcerazione: un'altra previsione, dunque, che certamente comportava il rischio di lesione dei diritti dei cittadini, connesso alla possibilità di irruzione di poliziotti in decine di abitazioni private senza intervento autorizzativo dei giudici. Ma anche questo rischio venne di fatto azzerato grazie al fatto che la norma emergenziale in questione non venne mai utilizzata dalle nostre forze di polizia: esse erano e sono consapevoli del fatto che, se vi è il sospetto che in un certo edificio si nasconda un terrorista da arrestare, è meglio cercare di individuarlo per poi pedinarlo ed individuare i complici, piuttosto che irrompere in decine di abitazioni con la sicura conseguenza di favorirne la fuga. Dunque, un'altra norma emergenziale disapplicata. Con il citato decreto legge n. 625 del 15 dicembre 1979, inoltre, vennero previsti l'aumento di un terzo dei termini di carcerazione preventiva per i reati di terrorismo, l'effetto sospensivo dell'impugnazione del pubblico ministero avverso i provvedimenti di concessione della libertà provvisoria e, soprattutto, **venne varata la prima vera normativa premiale: si trattava dell'attenuante prevista dall'art. 4 di quella legge per il terrorista che, dissociandosi, avesse collaborato con gli inquirenti¹⁹.**

Per la seconda volta – visto che già col decreto legge del marzo 1978, conseguente al sequestro Moro, si era prevista una riduzione di pena per chi, collaborando, avesse aiutato gli inquirenti nella individuazione dei responsabili del reato di sequestro a scopo di terrorismo²⁰ – faceva ingresso nell'ordinamento una norma premiale molto incisiva, approvata sull'onda della emozione che aveva suscitato, pochi giorni prima, l'11 dicembre 1979, l'esecuzione di ben dieci “gambizzazioni” ad opera di terroristi di Prima linea, all'interno di una scuola di formazione aziendale di via Ventimiglia a Torino

¹⁹ L'attenuante in questione, recepita testualmente nell'art. 270 bis – 1 c.p., tuttora si applica ai collaboratori. Questo il testo vigente:

Art. 270 bis – 1 c.p.

Per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, salvo quanto disposto nell'articolo 289 bis, nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà. Quando ricorre la circostanza di cui al terzo comma non si applica l'aggravante di cui al primo comma.

Fuori del caso previsto dal quarto comma dell'articolo [56](#), non è punibile il colpevole di un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico che volontariamente impedisce l'evento e fornisce elementi di prova determinanti per la esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti.

²⁰ Ci si vuol qui riferire al co. 4 dell'art. 289 bis c.p. (Sequestro di persona a scopo di terrorismo), introdotto con il D.L. 21.3.1978 n. 59, conv. in L. 18.5.1978 n. 191). Tale attenuante non fu abrogata dalla L. 6.2.1980 n. 15 ed è ancora prevista dall'art. 289 bis c.p. .

Il successo che ebbe la normativa premiale fu persino superiore a quello prevedibile e, ripeto, fu questo il vero punto caratterizzante di quella legge, più che l'estensione dei poteri degli organi di polizia che ormai, dal periodo post sequestro Moro, lavoravano in piena e virtuosa simbiosi con pubblici ministeri e giudici istruttori.

Grazie alla collaborazione di numerosi ex terroristi si determinò il susseguirsi per anni di dibattimenti con un gran numero di imputati: nacque allora la definizione di “**maxi procedimenti**” che si celebrarono soprattutto a Milano, Torino, Firenze, Roma, Padova e Napoli, comunque in ogni sede dove il terrorismo aveva generato importanti indagini.

Le misure premiali che, oltre alla consistente diminuzione di pena per i collaboratori “attivi”, comprendevano anche la disposizione di cui all'art. 5 della legge (che arrivava ad escludere la punibilità di coloro che volontariamente impedivano l'evento criminoso, però fornendo notizie utili ad individuare i responsabili di quei fatti), presentavano certamente aspetti applicativi delicati, ma a chi pensò e mise a punto quella normativa premiale (dunque anche al prof. Grevi, come spiegò anni dopo Virginio Rognoni), va ancora espresso il grazie sentito di tutti i cittadini italiani.

Noi magistrati non eravamo al corrente di quel progetto in gestazione in ambito politico: ricordo che in quel dicembre del 1979, io stesso ed un altro collega stavamo interrogando il primo ex terrorista-collaboratore della storia giudiziaria, Carlo Fioroni, nel carcere di Matera, quando arrivò la notizia dell'approvazione di quel decreto legge. E pochissimo tempo dopo, apertesì le cateratte, cominciarono a riversarsi su di noi le dichiarazioni dei cosiddetti “pentiti”. Riuscimmo a controllarle e ad incanalarle nella giusta direzione, quella – si direbbe oggi – del giusto processo. Possiamo ancora discutere della opportunità di così importanti sconti di pena per autori di gravi reati, ma, al di là del fatto che si tratta di possibilità praticate in ogni parte del mondo, per di più attraverso procedure meno garantite che in Italia, dobbiamo tutti riconoscere – anche chi non ritenga di condividere le scelte di fondo della normativa in questione – che il nostro sistema prevede un meccanismo interamente controllato dal giudice: il collaboratore che aspira ad una consistente riduzione di pena deve guadagnarla in pubblico dibattito, di fronte a coloro che accusa, sottoponendosi al controesame dei loro rispettivi difensori. Ciò è garanzia di corretta applicazione dell'istituto.

Di fronte a chi manifestava dubbi, in buona fede o meno, fu proprio Grevi, con la sua autorevolezza, a spiegare e dimostrare la costituzionalità di quel trattamento di favore, poi confermata dalle numerose pronunce della Corte costituzionale.

La caratteristica della temporaneità della sua efficacia caratterizzò la successiva e ancora più incisiva legge in favore dei collaboratori, cioè la l. 29 maggio 1982, n. 304 «Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale», varata dopo circa due anni e mezzo dalla prima che prevedeva, oltre a cause di non punibilità (art. 1),

riduzioni di pena ancora maggiori²¹. Tale previsione, contenuta nell'art. 3 della legge,

²¹ Si riportano di seguito, al di là di altre norme riguardanti libertà provvisoria, sospensione condizionale della pena, liberazione condizionale etc., le principali previsioni premiali contenute nella L. 304/1982:

Art. 1. Casi di non punibilità

Non sono punibili coloro che, dopo aver commesso, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, uno o più fra i reati previsti dagli articoli 270, 270-bis, 304, 305 e 306 del codice penale e, salvo quanto previsto dal terzo comma del presente articolo e dal secondo comma dell'articolo 5, non avendo concorso alla commissione di alcun reato connesso all'accordo, all'associazione o alla banda, prima della sentenza definitiva di condanna concernente i medesimi reati:

a) disciolgono o, comunque, determinano lo scioglimento dell'associazione o della banda;

b) recedono dall'accordo, si ritirano dall'associazione o dalla banda, ovvero si consegnano senza opporre resistenza o abbandonando le armi e forniscono in tutti i casi ogni informazione sulla struttura e sulla organizzazione della associazione o della banda.

Non sono parimenti, punibili coloro i quali impediscono comunque che sia compiuta l'esecuzione dei reati per cui la associazione o la banda è stata formata.

Non sono altresì punibili:

a) sussistendo le condizioni di cui al primo comma, coloro che hanno commesso i reati connessi concernenti armi, munizioni od esplosivi, fatta eccezione per le ipotesi di importazione, esportazione, rapina e furto, i reati di cui ai capi II, III e IV del titolo VII del libro II del codice penale, i reati di cui agli articoli 303 e 414 del codice penale, nonché il reato di cui all'articolo 648 del codice penale avente per oggetto armi, munizioni, esplosivi, documenti;

b) coloro che hanno commesso uno dei reati previsti dagli articoli 307, 378 e 379 del codice penale nei confronti di persona imputata di uno dei delitti indicati nel primo comma, se forniscono completa informazione sul favoreggiamento commesso.

La non punibilità è dichiarata con sentenza del giudice del dibattimento, previo accertamento della non equivocità ed attualità della condotta di cui al primo e al secondo comma.

Nei confronti di chi, avendo commesso uno dei reati previsti nel primo e nel terzo comma, prima che a suo carico sia stata emesso ordine o mandato di cattura o sia stato comunque iniziato procedimento penale, si presenti spontaneamente all'autorità di polizia o all'autorità giudiziaria e tenga uno dei comportamenti previsti dal primo e dal secondo comma, l'ordine o il mandato di cattura non deve essere emesso, ma possono essere imposti obblighi o divieti previsti dalla legge e ritenuti necessari per assicurare il controllo della condotta, la disponibilità alle richieste dell'autorità giudiziaria e la presenza al dibattimento. Se è violato anche uno solo degli obblighi o dei divieti, il pubblico ministero o il giudice emette l'ordine o il mandato di cattura.

Non si applicano gli articoli 308 e 309 del codice penale.

Art. 2. Attenuante per i reati per finalità di terrorismo e di eversione in caso di dissociazione

Salvo quanto disposto dall'articolo 259-bis del codice penale, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da quindici a ventuno anni e le altre pene sono diminuite di un terzo, ma non possono superare, in ogni caso, i quindici anni per gli imputati di uno o più reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale i quali, tenendo, prima della sentenza definitiva di condanna, uno dei comportamenti previsti dall'articolo 1, commi primo e secondo, rendano, in qualsiasi fase o grado del processo, piena confessione di tutti i reati commessi e si siano adoperati o si adoperino efficacemente durante il

fu il frutto di un'interlocuzione corretta tra potere politico e magistratura. **Rammento che furono proprio i magistrati esperti di terrorismo, consci dell'eccezionalità del momento, a mostrarsi contrari ad un'ulteriore e permanente estensione delle possibilità di riduzione della pena ma favorevoli ad una sua temporaneità.** E così fu varata una norma che prevedeva – certo - forti riduzioni di pena, ma che si applicava solo ai reati commessi entro il 31 gennaio 1982 (cioè, un termine di circa 4 mesi anteriore al varo della legge) e purché la collaborazione fosse intervenuta entro un ulteriore rigido e breve termine (120 giorni, poi prorogati un'altra sola volta di ulteriori 120) decorrente dall'entrata in vigore della legge stessa. Si intendeva così evitare la predisposizione di un *passepartout* infinito verso le riduzioni di pena di cui avrebbe potuto approfittare persino il terrorista ancora in attività convinto che tanto, in caso di arresto, avrebbe potuto collaborare ed ottenerle.

processo per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o per impedire la commissione di reati connessi a norma del numero 2 dell'articolo 61 del codice penale.

Quando ricorrono le circostanze di cui al precedente comma non si applica l'aggravante di cui all'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Art. 3. Attenuanti per reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione in caso di collaborazione

Salvo quanto disposto dall'articolo 289-bis del codice penale, per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dieci a dodici anni e le altre pene sono diminuite della metà, ma non possono superare, in ogni caso, i dieci anni, nei confronti dell'imputato che, prima della sentenza definitiva di condanna, tiene uno dei comportamenti previsti dall'articolo 1, primo e secondo comma, rende piena confessione di tutti i reati commessi e aiuta l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura di uno o più autori di reati commessi per la medesima finalità ovvero fornisce comunque elementi di prova rilevanti per la esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori di esso.

Quando i comportamenti previsti dal comma precedente sono di eccezionale rilevanza, le pene sopraindicate sono ridotte fino ad un terzo.

Quando ricorrono le circostanze di cui ai precedenti commi non si applicano gli articoli 1 e 4 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Art. 12. Limiti di applicabilità

*Le disposizioni degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 10 si applicano solo ai reati che siano stati commessi o la cui permanenza sia iniziata entro il 31 gennaio 1982, purchè i comportamenti cui è condizionata la loro applicazione vengano tenuti **entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge.***

Con il D.L. 1 ottobre 1982, n. 695 convertito senza modificazioni dalla L. 29 novembre 1982, n. 882, fu disposto (art. 1) che tale termine di centoventi giorni fosse differito di ulteriori centoventi giorni.

Va ricordato, sul piano storico, che questa legge fu anche il frutto della decisione del Comitato Interministeriale per la sicurezza – successiva all'omicidio di Roberto Peci (3.8.1981), fratello di Patrizio, primo storico collaboratore delle B.R., - di mettere a punto un disegno di legge per ulteriori riduzioni e possibilità di libertà provvisoria per i collaboratori.

Ancora una volta fu Grevi, prima e più di altri, a sottolineare l'importanza di quella norma, la sua temporaneità e la necessità e possibilità che gli ordinamenti sopportino, in situazioni di emergenza, quel tipo di interventi.

Proprio grazie alle leggi premiali, oltre che alle capacità delle nostre forze di polizia e della magistratura, il terrorismo si avviò, nella seconda metà degli anni '80, verso la definitiva sconfitta: i "pentiti", in particolare, si rivelarono un'arma fondamentale e decisiva nel contrasto del terrorismo interno, determinando, a folate, centinaia e centinaia di arresti, nonché la scoperta di basi ed il sequestro di armi micidiali e di esplosivi.

Rievocare la storia di quegli anni, però, talvolta comporta il **doveroso ricordo di momenti di amarezza che tanti colleghi impegnati nelle inchieste di terrorismo provarono il 30 ottobre del 1981, allorchè venne pubblicata sul «Manifesto» un'intervista rilasciata da due pretori del lavoro**. In quella sede, i due avevano duramente criticato quei magistrati che avevano accettato di condurre inchieste di terrorismo fondate sulle dichiarazioni dei pentiti, *«in cui avvengono illegalità e trattative sottobanco tra inquirenti e imputati»*. Quell'intervista esprimeva atteggiamenti purtroppo non isolati in una parte della magistratura. Chi scrive ritenne di dovere segnalare quell'intervista al procuratore di Milano che la inoltrò ai titolari dell'azione disciplinare. Nel maggio del 1984, la sezione disciplinare del Csm condannò i due magistrati alla sanzione dell'ammonizione. Quelle parole, secondo il Csm, contenevano *«accuse lesive dell'onorabilità professionale di specifici magistrati lanciate senza prove [dando fiato all'] irresponsabilità di una campagna di stampa che ha personalizzato in capo a taluni magistrati l'accusa di illegalità, invenzione di ipotesi accusatorie, montature di processi politici»*.

Tornando alla successione degli interventi normativi di quegli anni, va detto che riprese a quel punto l'andamento altalenante della nostra normativa, con chiara tendenza al recupero della normalità legislativa. Questa tendenza si concretizzò innanzitutto con la **l. 18 febbraio 1987, n. 34 «Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo»**, cioè la legge sulla dissociazione che premiava con sconti di pena e benefici penitenziari chi, anche senza accusare complici, avesse definitivamente abbandonato l'organizzazione di cui faceva parte, ammettendo le attività effettivamente svolte pur se oggetto di sentenze ormai definitive, tenendo comportamenti incompatibili con il permanere del vincolo associativo e ripudiando la violenza come metodo di lotta politica.

A dire il vero, di una legge in favore dei dissociati, si era discusso – prematuramente – anche prima: attorno alla fine dell'83, infatti, era già acceso il dibattito sulle misure possibili per «uscire definitivamente dagli anni di piombo». Crescevano già le aspettative di molti terroristi detenuti che chiedevano di lasciare il carcere sulla base di una mera dichiarazione di dissociazione e senza neppure ammettere i reati commessi. Sembrava che il paese e buona parte della sua classe politica fossero certi della ormai intervenuta fine del terrorismo. Un

parlamentare socialista aveva elaborato un progetto di legge, facendolo circolare in sedi politiche in vista di decisioni che parevano ormai imminenti. Ma i magistrati che continuavano ad indagare ben sapevano che il terrorismo, pur in crisi, era ancora pericoloso. Sarebbe bastato fare il conto dei numerosi latitanti ancora in circolazione. Ne discutevano nei loro periodici incontri per scambio di dati, notizie, verbali. Fu così che, in due successive riunioni, tenutesi all'inizio del 1984 a Milano e Torino, essi decisero di far conoscere alle autorità competenti le proprie preoccupazioni per la situazione generale, indicando ovviamente fatti e notizie su cui esse si fondavano. Fu redatto un documento di otto pagine che, sottoscritto da 36 magistrati, venne inviato al presidente del Consiglio Bettino Craxi, al vicepresidente del Csm avvocato Giancarlo De Carolis, al ministro di Grazia e Giustizia Mino Martinazzoli, al ministro degli Interni Oscar Luigi Scalfaro, al capo della polizia, al comandante dell'Arma dei carabinieri e ad altre autorità.

Nel documento, veniva denunciata l'esistenza di *«un diffuso senso di smobilitazione rispetto all'impegno profuso [...] nella lotta al terrorismo»* dalle istituzioni e dall'intera società civile. Se ne elencavano le più evidenti manifestazioni: *«riduzione degli organici» dei reparti di polizia giudiziaria specializzati nella lotta al terrorismo; «progetti di legge per la riduzione dei termini di carcerazione preventiva [...] e per premiare, sul piano processuale e della entità o esecuzione della pena, anche dissociazioni meramente verbali e/o di principio»,* senza alcuna ammissione neppure delle personali responsabilità; *«abbattimento eccessivo di taluni livelli di sicurezza all'interno delle cosiddette carceri speciali»;* *«calo di attenzione rispetto ai problemi di sicurezza personale e di reinserimento dei cosiddetti grandi pentiti»*, alcuni dei quali, rimessi in libertà, si trovavano sprovvisti di qualsiasi forma di tutela. Si elencavano poi, nel documento, alcune precise notizie derivanti da indagini in corso che alimentavano timori circa la preparazione di evasioni e di altri attentati terroristici. Per tale ragione, i magistrati raccomandavano che il documento fosse *«considerato estremamente riservato e non destinato ad alcuna forma di pubblicità»* e premesso il *«più rigoroso rispetto delle competenze del legislatore e dei destinatari»* del documento, chiudevano quella motivata analisi esprimendo perplessità e timori per la possibile approvazione di normative premiali per dissociazioni ambigue e per la ventilata riduzione dei termini di carcerazione preventiva.

Il 26 maggio del 1984, «il Manifesto» fece il suo scoop e pubblicò in prima pagina l'intero documento. Il titolo dell'articolo era, significativamente, *“La Loggia dei trentasei. Estremamente riservato. Il documento dei magistrati antiterrorismo tifosi di leggi speciali, pentiti e supercarceri”*. L'articolo si apriva con queste affermazioni:

“Il documento che qui pubblichiamo è straordinario. È forse il sintomo più clamoroso del cancro che fiorisce sul corpo della Prima Repubblica. È la prova che la P2 laureata esiste perché in tutte le istituzioni c'è una metastasi di P2 senza nome. Il caso è clamoroso. Trentasei magistrati che si arrogano il diritto di riunirsi periodicamente e di inviare alle massime autorità dello Stato i loro suggerimenti sull'uso della giustizia. Tut-

to questo è già eversivo di per sé: stamani i carabinieri dovrebbero bussare alla porta di questi supercittadini e il magistrato escluso dalla lobby dovrebbe chiedere conto e ragione di questa associazione”.

Il corsivo di Rossana Rossanda (intitolato “*Un gruppetto politico*”) era dello stesso tenore e si chiudeva con la frase «*Questo è un gruppetto politico, costituitosi come tale sotto la veste delle competenze, persuaso di salvare la patria da tutti coloro che dicono ‘Ma finiamola con leggi e carceri inique’*». Scattarono le interrogazioni parlamentari, tra cui quella di un che chiedeva al ministro di Grazia e Giustizia di sapere se la riunione nel corso della quale era stato approvato il documento fosse mai stata in qualche modo richiesta dal ministro e se incontri del genere «evidentemente non finalizzati ad una collaborazione nella lotta al terrorismo tra autorità giudiziarie diverse, ma dirette a valutare l’operato di altri poteri dello Stato» fossero mai stati incoraggiati da Martinazzoli e perché, comunque, il ministro non avesse mai informato il Parlamento.

I magistrati interessati non risposero a quelle accuse. Intanto, le Brigate Rosse uccidevano ancora: il 15 febbraio 1984, in Roma, Leamon Hunt, diplomatico statunitense; il 27 marzo 1985, sempre a Roma, il professor Ezio Tarantelli ed il 10 febbraio 1986, a Firenze, Lando Conti, ex sindaco repubblicano della città.

Il dibattito sulla dissociazione si esaurì fino al 1987 allorchè, come si è detto, fu approvata la legge n. 34/1987, che chiuse praticamente gli anni di piombo, sicché, ad avviso di chi scrive, appare veramente fuor di luogo la posizione di chi, ancora fino a pochi anni fa, si ostinava a chiedere che il Parlamento vari ulteriori misure che «chiudano definitivamente la stagione del terrorismo», una stagione, cioè, che è chiusa ormai da oltre un ventennio.

-----oOo-----

4. La fine degli anni di piombo e la sconfitta del terrorismo

Così, dunque, fu sconfitto nell’88 il terrorismo interno degli anni di piombo, sia di destra che di sinistra, di cui vanno elencati gli ultimi tragici atti²² (alcuni dei quali sono stati sopra citati) :

- il 17.12.1981, in Verona, venne sequestrato il generale statunitense James Lee Dozier, vice capo delle forze armate di terra della Nato del Sud Europa. Fu quello un tentativo delle B.R di “internazionalizzare” la propria strategia criminale. L’alto ufficiale verrà liberato dalle forze dell’ordine, il 28.1.82, all’interno di un “covo” di Verona, dove furono anche arrestati i quattro “carcerieri” delle Brigate Rosse che lo “custodivano”: tra essi, Antonio Savasta, che diventerà subito un importante collaboratore processuale.

²² Tutte le vittime del terrorismo, con nomi, date e luoghi degli omicidi, nonché con sintetici riferimenti storici, sono elencate in “*Per le vittime del terrorismo nell’Italia repubblicana*”, a cura della Presidenza della Repubblica (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Libreria dello Stato. 9 maggio 2008, “*Giorno della Memoria*” dedicato alle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice).

- il 15.2.84, in Roma, le B.R. uccisero Leamon Hunt, diplomatico statunitense, responsabile logistico della forza multinazionale di pace dell'ONU in Siria;
- il 27.3.85, in Roma, le B.R. uccisero il prof. Ezio Tarantelli, consigliere economico della CISL;
- il 10.2.86, in Firenze, le B.R. uccisero Lando Conti, ex sindaco repubblicano della città;
- il 20.3.87, in Roma, le B.R. uccisero il gen. Licio Giorgieri, cui erano affidati responsabilità d'alto livello nei piani di costruzione ed acquisto di armamento aeronautico;
- il 16.4.88, in Forlì, le B.R. uccisero il senatore DC Roberto Ruffilli, collaboratore per i problemi istituzionali della Presidenza del Consiglio;
- il 20.5.1999, le B.R.-P.C.C., uccisero a Roma il prof. Massimo D'Antona, docente di Diritto del Lavoro a Roma e consulente giuridico della Presidenza del Consiglio, nonché collaboratore del Ministro del Lavoro Bassolino;
- il 19.3.2002, le B.R.-P.C.C., uccisero a Bologna il giuslavorista Marco Biagi, consulente del Ministro del Lavoro Maroni;
- il 2.3.2003, le B.R. – P.C.C. uccisero su un treno, nella zona di Castiglione Fiorentino, il sovvr.te della Polizia Ferroviaria, Emanuele Petri durante una sua normale operazione di controllo riguardante, però, i brigatisti Mario Galesi e Nadia Lioce, passeggeri sul treno.

Da questo elenco si deduce che:

- tra l'84 e l'88, le Brigate Rosse hanno consumato cinque omicidi: il freddo dato statistico (un omicidio all'anno) già testimonia la ridotta capacità criminale ed eversiva dell'organizzazione che, comunque, fu definitivamente scompaginata grazie alle grandi operazioni antiterrorismo messe a segno dai reparti speciali dei Carabinieri il 15.6.88 a Milano ed il 7.9.88 a Roma, con arresto di numerosi militanti superstiti ed il sequestro di armi e copiosa documentazione;
- dopo un "silenzio" durato oltre undici anni, le Brigate Rosse- P.C.C. tornarono a colpire: in Roma, il 20.5.1999, uccisero il prof. Massimo D'Antona ed il 19.3.2002 in Bologna il prof. Marco Biagi, entrambi consulenti dei Ministri del Lavoro all'epoca dei fatti, nonché nel 2003 il sovvr.te Emanuele Petri (in questo caso, però, non si trattò di un attentato programmato). Modalità delle due prime azioni citate e contenuti dei documenti di rivendicazione rivelano un'indubbia linea di continuità rispetto a prassi e teoria delle ultime Brigate Rosse, in particolare della frazione che si autodefiniva "Brigate Rosse per la costruzione del Partito comunista combattente" (B.R.-P.C.C.), responsabile, tra l'altro, degli omicidi Tarantelli e Ruffilli : le condanne intervenute in sede giudiziaria lo confermano.

Considerato il tempo trascorso dall'omicidio Emanuele Petri del 2.3.2003, è possibile dire che le Br, anche quelle definite le «nuove Br» responsabili degli

ultimi tragici eventi, sono state scompagnate grazie all'efficacia dell'azione delle forze di polizia e della magistratura italiana.

Gli ultimi terroristi arrestati e condannati, infatti, appartenevano a uno sparuto gruppo che richiama alla memoria i “giapponesi” che ancora combattevano nella giungla delle isole del Pacifico senza sapere che la guerra era finita (con la differenza che, nel caso italiano, la guerra era stata dichiarata da una parte sola): razionalmente va detto che, in ogni caso, il fenomeno, soprattutto nelle dimensioni conosciute fino al termine degli anni ottanta, può ritenersi da tempo esaurito, pur se non è possibile abbassare la guardia neppure ora.

Dal 2003 ad oggi, pur non essendovi stati consumati omicidi o gravi fatti di sangue riconducibili ad atti terroristici (con l'eccezione del grave ferimento di Roberto Adinolfi, amministratore delegato dell'Ansaldo, avvenuto a Genova il 7 maggio 2012 e rivendicato dalla F.A.I. - Federazione Anarchica Informale), si sono infatti sviluppate in Italia altre forme di violenza politicamente motivate, che spesso si registrano ancora in manifestazioni pubbliche: ci si vuol riferire alle vicende di gruppi caratterizzati da ideologia anarchica o dei movimenti cosiddetti “No-Tav” o “antagonisti”. E' ovvio che si tratta di reati che vanno perseguiti e puniti con la massima determinazione, come magistratura ed organi di polizia italiani sanno fare, ma è altrettanto evidente che si tratta di reati consumati da gruppi e talvolta da associazioni criminali la cui estensione, struttura e pericolosità per le Istituzioni non sono in alcun modo paragonabili a quelle delle B.R., di Prima Linea e di altri gruppi operanti negli “anni di piombo” o dei gruppi di destra, di matrice neo-fascista, negli “anni del tritolo”.

È falso, in definitiva, che in Italia sia stata combattuta una” guerra civile a bassa intensità” e che il terrorismo sia stato un “fenomeno di massa” come qualcuno sostiene. Semmai fu una guerra dichiarata da una sola parte, elitaria e, salvo poche eccezioni, di matrice piccolo-borghese. La sua azione, senza effettivo radicamento nel paese reale, ha comunque messo a rischio la nostra democrazia e ne ha ostacolato la maturazione, determinando atteggiamenti diffusi di difesa sociale, omogeneità forzata tra gli schieramenti politici ed il conseguente rallentamento della dialettica politica. Ambiguità ed incertezze diffuse hanno fatto il resto.

E quegli anni non ci hanno neppure lasciato misteri insoluti, come qualcuno si ostina ancora ad affermare, inevitabilmente citando il sequestro e l'omicidio di Aldo Moro e della sua scorta in via Fani. Un deputato componente dell'ultima Commissione parlamentare che se n'è occupata, ha affermato che *“Non esiste una regia del caso Moro, ma alla vicenda partecipano CIA, KGB, MOSSAD, STASI, Servizi segreti inglesi, francesi, italiani. Con ruoli diversi partecipano mafia, camorra, 'ndrangheta e banda della Magliana (con la quale discutono autorevoli personaggi di Polizia e Carabinieri. In via Fani, con le Brigate Rosse, ci sono Servizi*

Segreti dello Stato, banda della Magliana, Servizi segreti stranieri. Carabinieri e Polizia sono omissivi nelle indagini”²³: **le Brigate Rosse diventano quasi, secondo le teorie dei cultori di simili falsi misteri, occasionali comparse di una storia tutt’ancora da svelare.** La verità è che certamente esistono circostanze ancora sconosciute relative ad alcune delle tragedie consumate in quegli anni, ma esse sono in ogni caso marginali rispetto alla generale ed affidabile conoscenza che di quei fatti abbiamo conseguito grazie ai sinergici sforzi istituzionali che sono stati sin qui illustrati.

Chi afferma il contrario non ferisce tanto coloro che di quella “lotta” furono protagonisti, quanto la verità e la memoria di chi non ha più possibilità di replica, tra cui i magistrati e gli uomini delle istituzioni vilmente uccisi dai terroristi solo perché applicavano la legge, essendo assolutamente falso che la giustizia sia stata amministrata in Italia, sul versante del contrasto del terrorismo, da Tribunali speciali ed in modo sommario contro migliaia di militanti condannati, senza prove, solo a causa delle loro idee politiche e sulla base di falsi dichiarazioni di “pentiti” prezzolati: tutti quei procedimenti, invece, hanno sempre e soltanto riguardato fatti concreti, di organizzazione o esecuzione di azioni violente. Ma a tanti appassionati della “italica misterologia”, restii a rinunciare a bizzarre ed illogiche costruzioni, prive di qualsiasi riscontro, piace evidentemente ispirarsi ad un detto che, per casi simili, usano i giornalisti inglesi “*Non permettere ai fatti di rovinare una bella storia*” !

Anche i processi *in absentia* furono celebrati nel rispetto dei diritti dei latitanti, come ha riconosciuto la Corte europea dei diritti dell’uomo nel 2006, a proposito del noto caso del pluriomicida Cesare Battisti, condannato all’ergastolo e ritenuto vittima di clamorose ingiustizie da sedicenti intellettuali, almeno fino a quando, estradato in Italia nel gennaio del 2019, non ha confessato tutti gli omicidi ed i reati di cui era accusato: ma nessuno dei suoi “tifosi” ha ritenuto di dover fare un minimo di autocritica.

Il giudizio sulla legislazione di quegli anni, in definitiva, non può che essere complessivamente positivo: le norme che avrebbero potuto portare al sacrificio di diritti e garanzie dei cittadini furono di fatto disapplicate e dimenticate, mentre quelle effettivamente utilizzate furono rispettose del corretto equilibrio tra esigenze di sicurezza e salvaguardia dei diritti delle persone che è proprio di ogni democrazia.

Tornando al Ministro Rognoni, va anche detto che – con lui Ministro dell’Interno - le forze di polizia destinate all’antiterrorismo vennero rafforzate e dotate di nuovi mezzi, ma vennero anche avviate verso il già citato proficuo rapporto con pubblici ministeri e giudici istruttori che, unitamente all’esplosione del citato fenomeno dei pentiti, risultò decisivo per piegare il terrorismo: **la magistratura e la polizia giudiziaria**

²³ Così, l’on.le Gero Grassi nell’articolo a sua firma pubblicato l’11 agosto 2017 su La Gazzetta del Mezzogiorno, con il titolo *L’uccisione di Moro. Tutti i misteri e le false verità*”.

italiane, infatti, collaborando e confrontandosi sulla base delle rispettive e complementari competenze professionali, hanno saputo spontaneamente coordinarsi (anche quando non esistevano norme procedurali in tale direzione), affinare le specializzazioni necessarie e così contrastare con efficacia quei gravissimi fenomeni criminali.

Il presidente Sandro Pertini, alla fine degli anni di piombo, con parole di rilievo storico, ricordò che l'Italia poteva con orgoglio affermare di avere sconfitto il terrorismo nelle aule di giustizia e non negli stadi, alludendo alle torture, alla violazione dei diritti fondamentali delle persone ed alle pratiche sudamericane durante gli anni di quei regimi.

E' offensivo per la storia del nostro Paese, dunque, evocare – come avviene ancora oggi - il presunto sistematico uso della tortura per il contrasto del terrorismo, anche perché, se isolati ed inaccettabili casi di violenza da parte delle forze dell'ordine si sono verificati, essi sono stati oggetto di indagini e processi.

Le accuse calunniose in questione - persino ridicole - sono state rivolte anche a magistrati italiani, che spesso furono indicati come i responsabili di violenze che avrebbero consentito in più occasioni di estorcere confessioni a terroristi imputati o a testimoni. Chi scrive, ad es., fu "accusato" dal citato Cesare Battisti (allora detenuto in Brasile e condannato a quattro ergastoli per più omicidi) di essere "*alla guida dello schema di torture dell'area di Milano*".

«Le istituzioni hanno tenuto»: lo ripeteva Vittorio Grevi, con grande forza e autorevolezza, aggiungendo un altro condivisibile giudizio: non si può dire, cioè, che la produzione legislativa di quegli anni sia stata da sola sufficiente a sconfiggere il terrorismo, tuttavia è certo che essa ha fornito agli organi dello Stato alcuni strumenti determinanti nell'accelerare, attraverso l'azione sul terreno giudiziario, la crisi del terrorismo.

E questo è stato possibile anche grazie al concorde atteggiamento mostrato da tutte le forze politiche di ispirazione democratica, presenti in Italia in quei drammatici anni, fossero esse collocate nell'area di governo o in quella di opposizione.

Ciò rimanda anche ad altre considerazioni più attuali: quando una tale condivisione manca, la legislazione, specie se frammentata e dettata dalle contingenze, è sempre carica di rischi per i diritti dei cittadini, il che necessariamente richiama il ruolo della magistratura, che quei diritti deve tutelare, anche attraverso il racconto della verità.

-----oOo-----

5. I magistrati fuori dai palazzi di giustizia, informazione e persistenti ambiguità sul terrorismo: servono ancora le parole di Alessandrini e Galli

E' proprio il racconto della verità quello che fu "coltivato" dai magistrati nella tempeste degli anni di piombo, quando sentirono il dovere di uscire dai loro palazzi per discutere di legalità in scuole e università, in circoli di quartiere e nelle fabbriche, in

sedi di associazioni culturali e ovunque fosse possibile: allora per diffondere la conoscenza della perversa ideologia terroristica, negli anni seguenti – ed ancora oggi – contro la logica mafiosa, la corruzione, nonché a difesa dei principi costituzionali e del principio di solidarietà.

Fu una scelta necessaria ed utile per contrastare con fermezza non solo il verbo di quanti (persino alcuni noti intellettuali) teorizzavano una improponibile neutralità («né con lo Stato, né con le Brigate Rosse»), ma anche per fronteggiare le campagne propagandistiche dei gruppi terroristici di destra e di sinistra che diffondevano “risoluzioni strategiche” ed altri documenti per rivendicare gli attentati commessi ed illustrare la loro folle ideologia.

Ciò suscitò nel Paese anche un dibattito sul **delicato problema della informazione sulle rivendicazioni dei fatti di terrorismo**: pubblicare o non pubblicare le rivendicazioni quando la pubblicazione costituiva una richiesta dei brigatisti, formulata spesso in termini di ricatto e minacce? Esaminando il difficile rapporto tra esigenze di giustizia ed esigenze di informazione, fu ancora Vittorio Grevi ad assumere una coraggiosa posizione, affermando, da un lato, la inaccettabilità del *black out* su notizie di questo tipo (che non si verificò neppure con il caso Moro), ma nello stesso tempo facendo comprendere come non si potesse parlare di libertà di informazione *tout court* di fronte a un chiarissimo ricatto. Ed ancora una volta, in chiave costruttiva, auspicò l'intervento di una autoregolamentazione professionale e di una legge *ad hoc*. Un'esigenza, forse, ancora attuale.

Va dunque evitata ogni forma di silenzio o ambiguità (come quelle prima ricordate provenienti persino dall'interno della magistratura) : tutto ciò che in quegli anni avvenne va raccontato e giudicato con la fermezza necessaria.

Per comprenderne la necessità, del resto, basta leggere parole come quelle che seguono, che costituiscono la dedica presente all'inizio del libro “*Una Vita in Prima Linea*” (Rizzoli, 2006), scritto da Sergio Segio, già leader di Prima Linea ed autore di vari omicidi, tra cui quelli commessi a Milano di Emilio Alessandrini (29 gennaio 1979) e di Guido Galli (19 marzo 1980), cui questo corso è intitolato:

«...a tutti i figli e le figlie dei nostri compagni. Perché crescendo e cominciando a sapere e a capire, non gli venga mai meno la certezza che i loro genitori sono state persone buone e leali. Che hanno lottato, con errori spesso gravi, ma anche con generosità e coraggio, per un mondo migliore e più giusto...».

Dove evidentemente – aggiunge chi scrive – essere buoni e leali, generosi e coraggiosi, è evidentemente sinonimo di saper vilmente uccidere persone inermi.

Preferisco le parole che Guido Galli, a 25 anni, scrisse in una lettera per suo padre in cui spiegava perché aveva deciso di fare il magistrato e non altri lavori più

remunerativi sul piano economico:

«Perché vedi, papà, io non ho mai pensato ai grandi clienti o alle belle sentenze o ai libri: io ho pensato, soprattutto, e ti prego di credere che dico la verità come forse non l'ho mai detta in vita mia, a un mestiere che potesse darmi la grande soddisfazione di fare qualcosa per gli altri»

O quelle di una poesia che Emilio Alessandrini aveva scritto da liceale, intitolata “TACI”:

*«Taci. Nell'ora serena
tutto è pace d'intorno,
è l'ora proprio del sogno
che illude la verità delle cose.
Taci, anima mia, la tua angoscia.
Le stelle nel cielo tranquille,
irridono al dolore tuo vano.
Il vento accarezza le foglie,
sussurra una dolce canzone.
Le onde eterne del mare
si stendono con tacito sciacquo...
Taci. Taci, anima mia,
non turbare con il tuo dolore
la pace del mondo.
Emilio Alessandrini . II D*

I comunicati con cui Prima Linea rivendicò i loro omicidi – per assurdo – ne elogiavano involontariamente la condotta di magistrati riformisti e garantisti, che proprio per questa ragione - dando credibilità allo Stato - erano stati uccisi !

Ben si comprende, dunque, quanto affermarono Bianca, Alessandra e Carla Galli, moglie e figlie di Guido: “*A quelli che hanno ucciso mio marito e nostro padre. Abbiamo letto il vostro volantino: non l'abbiamo capito*”, aggiungendo altre parole (scritte sulla lapide che hanno voluto nel palazzo di Giustizia di Milano) pure destinate agli assassini : “*La tua luce annienterà le tenebre nelle quali vi dibattete*” .

E si spiegano anche le riflessioni di Marco Alessandrini figlio di Emilio, che in un'intervista rilasciata a 38 anni, ha confessato di non essere mai riuscito ad elaborare il lutto che lo ha segnato quando aveva otto anni (ed il padre 37). Ma ciò che non gli dà pace – spiegò quel giorno – è che suo padre «*è stato ucciso da una banda di cretini. Solo dei cretini...*».

-----oOo-----

Breve appendice sull'omogeneità dell'azione istituzionale nel contrasto del terrorismo degli anni di piombo, della criminalità mafiosa e del terrorismo internazionale

Non è fuori luogo, a questo punto, citare quanto avvenne nel periodo finale degli *anni di piombo*, allorchè un gruppo di magistrati siciliani (tra cui Giovanni Falcone) che si occupavano di mafia partecipò a vari incontri dei colleghi che si occupavano di terrorismo: ciò fecero non certo perché esistessero collegamenti fra Brigate Rosse, Cosa Nostra, 'Ndrangheta e Camorra, ma per conoscere le modalità del coordinamento spontaneo che essi avevano realizzato e per condividere gli orientamenti giurisprudenziali in tema di reati associativi,. Ad es., di portata storica, furono i già citati orientamenti elaborati in ordine al *concorso esterno* nel reato di banda armata (art. 306 c.p.) poi recepiti in relazione al reato di associazione di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.)

Fu anche comprensibile, visti gli ottimi risultati che il metodo di lavoro sin qui descritto aveva determinato, che esso venisse codificato ed applicato alla lotta contro la mafia.

Nel campo dell'antimafia, infatti, il Parlamento diede vita ad una legislazione specifica che – per quel che in questa sede interessa – determinò nel 1991 l'introduzione, nel nostro ordinamento, della Direzione Nazionale Antimafia (DNA, con compiti di mero coordinamento delle indagini) e delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), una per ognuno dei 26 distretti del Paese (con compiti di direzione delle indagini per reati di natura mafiosa e per altri specificamente indicati), cioè di Uffici inutilmente invocati in precedenza dai magistrati che si erano occupati di antiterrorismo.

Nel 1991 furono introdotti anche benefici per i mafiosi collaboratori analoghi, quanto alle riduzioni di pena possibili, a quelli previsti per i terroristi pentiti. I risultati furono subito eccezionali ed i collaboratori processuali si rivelarono determinanti per mettere in ginocchio le cosche mafiose.

Anche la specializzazione delle forze di polizia nel campo dell'antimafia fu incrementata con la creazione, all'interno di ciascuno dei tre tradizionali corpi di polizia giudiziaria, di organismi ad hoc e con la creazione, altresì, di un ulteriore organismo interforze, la Direzione investigativa antimafia.

Passando, infine, al più recente contrasto del terrorismo internazionale, è facile affermare che l'azione positiva delle nostre Istituzioni si è orientata, anche in questo settore, in base agli stessi principi sin qui illustrati . Deve innanzitutto ricordarsi che, sin dalla seconda metà degli anni novanta, si sono sviluppate in Italia le prime inchieste sul terrorismo internazionale con i primi arresti e le condanne dei militanti dei gruppi indagati. Alle soglie del 2000 ed anche prima dell'11 settembre, tali indagini si sono estese ed hanno progressivamente interessato numerose sedi giudiziarie, nel Nord, Centro e Sud d'Italia.

Intanto, la tragedia dell'11 settembre aveva drammaticamente posto all'attenzione del mondo il tema del terrorismo internazionale (o cosiddetto terrorismo di matrice islamica) e delle modalità con cui contrastarlo. Sono trascorsi molti anni da quei fatti, durante i quali si sono "scontrate" filosofie riconducibili a due principali "filoni di pensiero": da un lato, quello dei paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada ed, in parte, Australia), dall'altro quello dei paesi dell'Europa continentale, all'interno dei quali però, soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'11 settembre, non sono mancati cedimenti alle teorizzazioni ed alle prassi anglosassoni. Fortunatamente non in Italia, ove è stata respinta la teorizzazione della *War on Terror* (*W.O.T.*), propria dall'Amministrazione Bush e sostenuta da ambienti accademici d'oltreoceano capaci di sostenere che i principi possono essere flessibili e che sono ammissibili "zone grigie" in cui i diritti vivono in forma attenuata ed in cui diventano lecite, in nome della sicurezza, attività normalmente considerate *contra legem*²⁴. La magistratura italiana ha perseguito anche la prassi delle "*extraordinary renditions*" di sospetti terroristi (cioè veri e propri sequestri di persone da trasportare nelle *prigioni segrete* di paesi complici dove è possibile torturarle): a proposito di torture, quella del *waterboarding* (praticata dai francesi negli anni '50 nei confronti dei membri del *Fronte de Libération National* algerino e poi in Vietnam, oltre che dai Khmer rouge in Cambogia, tra il 1975 ed il febbraio del 1979) è stata considerata dall'Amministrazione Usa una mera "tecnica di interrogatorio"²⁵.

Altrettanto inaffidabili sono state in Italia ritenute altre tecniche varate per il contrasto del terrorismo, come le intercettazioni segrete, o "*lo tsunami digitale*" relativo alla indiscriminata ed inutile raccolta di milioni di dati relativi a spostamenti di persone nel mondo (raccolta dei P.N.R.-Passenger Name Records), a operazioni bancarie, o ancora le *black list*, inefficaci ai fini del contrasto del finanziamento del terrorismo, come ritenuto anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee nel settembre del 2008²⁶ e dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che ha esaminato la compatibilità tra il sistema delle *black list* ed i principi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁷. Anche nel contrasto del terrorismo internazionale, dunque, la magistratura italiana ha dedicato prioritaria attenzione al dovuto rispetto dei diritti delle persone indagate,

²⁴. Il professore di diritto ad Harvard, Alan M. Dershowitz, ad es., ha sostenuto che sarebbe accettabile torturare un terrorista catturato che si rifiutasse di rivelare dove sta per esplodere una bomba innescata che provocherà morte e distruzione. A partire da questa ipotesi, Dershowitz conclude che allora sarebbe meglio che, in questi casi, la tortura fosse regolata da qualche autorizzazione legale per "ridurre l'incidenza degli abusi".

²⁵. Così nel memorandum dell'agosto del 2002 dell'Assistent Attorney General, Jay Bybee, le cui teorie sono state sostenute anche dal Presidente Bush nell'ottobre 2007 dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato USA.

²⁶. Nella sentenza "*Kadi-Al Barakaat*", 3 settembre 2008 si affermando che anche nel contrasto del finanziamento del terrorismo devono essere rispettati i diritti fondamentali tutelati dalla Comunità europea, in particolare il diritto di difesa, il diritto ad un giusto processo e quello di proprietà.

²⁷ "Risoluzione n. 1597" e "Raccomandazione n. 1824" dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 23.1.2008.

respingendo la tendenza mondiale a ritenere che la prevenzione dei rischi, da attuarsi con l'uso di ogni mezzo possibile, debba prevalere sulle libertà e sulla ragione delle leggi.

Le Procure Distrettuali competenti in materia di terrorismo ed eversione²⁸, infatti, sin dai primi mesi del 2003 e su iniziativa di alcuni magistrati esperti in quel settore, hanno di nuovo scelto di organizzare ed intensificare spontaneamente – proprio come già avvenne a partire dal 1978 e con le medesime modalità – il loro coordinamento e quello da attuarsi in campo internazionale (visto il non sempre soddisfacente livello della cooperazione tra AA.GG. e polizie giudiziarie di diversi stati²⁹), aggiornandosi sulle indagini in corso in ciascuna sede ed elaborando indirizzi strategici e giurisprudenziali in materia. A tale ultimo fine, anche il membro italiano di Eurojust veniva invitato a partecipare agli incontri di coordinamento cui, talvolta, venivano invitati anche i magistrati di collegamento di Spagna, Francia e Gran Bretagna operanti in Italia.

E tali incontri, da un certo momento in poi, si svolsero stabilmente presso il Consiglio Superiore della Magistratura, in un'aula appositamente attrezzata e messa a disposizione.

I partecipanti alle riunioni in questione hanno spesso realizzato supporti informatici per i colleghi delle altre Procure al fine di un più agevole scambio di informazioni: niente di diverso rispetto a quanto, nella fine degli anni '70 ed inizio anni '80, veniva realizzato attraverso lo scambio di fotocopie. In questo caso, però, lo scambio di informazioni su supporto informatico serviva anche ad alimentare il sistema di banche dati che, sempre spontaneamente, alcune delle 26 Procure Distrettuali avevano messo a punto.

Questa “cultura” del coordinamento e del rispetto dei diritti ha certamente e positivamente influenzato il nostro Legislatore che ha saputo dire “no!” alle inammissibili strategie di cui prima si è detto (inclusa, per le ragioni già esposte in ordine al contenuto della L. n. 124/2007, quella delle priorità nei compiti d'indagini che in molti altri Paesi vengono attribuite ai Servizi d'informazione), nonostante le tre principali leggi specificatamente destinate a contrastare questo fenomeno siano

²⁸ A seguito del D.L. 18.10.2001 n. 374, conv. nella Legge 15.12.2001 n. 438 (Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale), è stato aggiunto all'art. 51 cpp il comma 3 quater e, con esso, la competenza delle 26 Procure della Repubblica presso le sedi di distretto a condurre le indagini in materia di terrorismo, interno ed internazionale.

²⁹ In proposito va detto che la comunità internazionale non ha bisogno di strappi alle regole, ma solo di strategie comuni fondate sull'adozione di una legislazione specialistica intelligente, sul rafforzamento della collaborazione (che troppo spesso non funziona) e sull'affinamento delle tecniche investigative (cioè strade ben lontane dalla tanto decantata ed inutile raccolta di milioni di dati che evoca un preoccupante futuro di “big data”). E' necessario, in particolare, che tutti i Governi si adoperino per estendere al settore del terrorismo internazionale le competenze della neo costituita Procura Europea: ma tale scelta è ostacolata per ragioni politiche, le stesse che suggeriscono a molti stati europei di privilegiare nel contrasto del terrorismo le agenzie di intelligence che rispondono ai governi e non certo ad una magistratura indipendente.

state approvate all'indomani di tragedie vere e proprie, cioè in momenti di vera emergenza.

Ci si intende riferire agli interventi legislativi del 2001 (Decreto Legge 18.10.2001 n. 374, convertito nella Legge 15.12.2001 n. 438), che, successivo all' 11 settembre, ha introdotto il reato di “*associazione con finalità di terrorismo internazionale*” (art. 270 *bis* c.p.) e previsto la competenza distrettuale per i reati con finalità di terrorismo; del 2005 (Decreto-legge 27.7.2005 n. 144, convertito con Legge 31 luglio 2005 n. 155), approvato dopo gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 che, tra l'altro, prevede la definizione della “*condotta con finalità di terrorismo*”; ed all'ultimo del 2015 (Decreto Legge 18 febbraio 2015, n. 7, poi convertito nella L. 17.4.2015 n. 43), di poco successivo alla strage di Parigi del 7 gennaio 2015 nella sede del periodico satirico “Charlie Hebdo”, con cui è stata ampliata la competenza della D.N.A. definita ora Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.A.), così realizzando l'auspicio formulato dai magistrati italiani che si sono occupati di terrorismo. E' stata anche prevista una stretta sulla propaganda via web, strumento chiave dell'Is e di altre formazioni terroristiche

Anche in questi casi, come negli anni di piombo, le leggi approvate hanno introdotto novità procedurali e sostanziali tali da favorire maggiore efficacia nel contrasto del terrorismo internazionale e specializzazione degli organismi di magistratura e polizia giudiziaria a ciò preposti³⁰, rifiutando scelte lesive dei diritti individuali.

Solo una magistratura indipendente, estranea ad ogni logica politica, può guidare l'efficace contrasto di tutti i fenomeni criminali – incluso quello del terrorismo di qualsiasi matrice - nell'assoluto rispetto dei diritti fondamentali delle persone .

E' auspicabile che anche le altre magistrature europee – indipendentemente dalla diversità dai rispettivi assetti ordinamentali – sappiano esercitare un ruolo equilibratore nei confronti di spinte emergenziali che si sono rivelate incompatibili con le regole delle nostre democrazie: come ha scritto l'ex presidente della Corte Suprema d'Israele, Aharon Barak, in una storica sentenza del 2004, le democrazie sono costrette a combattere il terrorismo con una mano legata dietro la schiena, ma proprio questo apparente fattore di debolezza si rivela alla fine la ragione della tenuta e del successo dei sistemi democratici⁴⁵. Non c'è immagine più efficace per

³⁰ In sintesi, la **normativa speciale in tema di terrorismo internazionale** ha riguardato i settori del diritto penale, della procedura penale, della esecuzione delle pene, delle misure di sicurezza, della attività di prevenzione, delle espulsioni degli stranieri, della organizzazione della magistratura e delle forze di polizia, nonché la disciplina amministrativa di una serie di attività ritenute degne di attenzione a fini di prevenzione di rischi di attentati. La normativa qui sommariamente citata consente di affermare che nel nostro sistema disponiamo di strumenti efficienti e ben disciplinati per indagare in vari settori criminali, tra cui quello del terrorismo, utilizzando i dati che intercettazioni (telefoniche ed ambientali, giudiziarie e preventive), intrusioni nel web, tabulati e tracce di telefonia mobile ed attività sotto copertura consentono di conoscere e di raccogliere: strumenti che le nostre forze di polizia specializzate sanno bene usare, come eccellenti risultati in molte delicate indagini hanno dimostrato.

spiegare i nostri doveri in democrazia, quelli che la magistratura italiana ha dimostrato di ben conoscere nella sua azione di contrasto di ogni terrorismo e di ogni forma di attività criminale.

---===oOo===---