

Il fascino discreto della necessità.

La via italiana all'antiterrorismo penale (1975-1982)

Andrea Baravelli

Negli ultimi anni si è assistito, accanto al moltiplicarsi delle ricerche dedicate al terrorismo italiano degli anni settanta, all'affermarsi di un più deciso interesse nei confronti della cosiddetta risposta dello stato¹. Il quadro complessivo delle conoscenze storiografiche si è quindi fatto più articolato, non solo capace di produrre pregevoli opere di sintesi ma finalmente in grado di liberarsi dalla lunga ipoteca di troppo rigide interpretazioni socio-politologiche². L'efficacia dell'approccio induttivo, affermatosi con il progressivo venir meno dell'adesione ai modelli di spiegazione del fenomeno prevalenti nel passato, è ancor più evidente quando si affronta il problema, rivelatosi in modo clamoroso nei giorni del rapimento e dell'uccisione dell'onorevole Moro, dell'impreparazione del sistema securitario italiano. Così facendo anche quella *débâcle*, talmente assoluta da facilitare l'affermazione pubblica di tante future ricostruzioni complottiste, può essere finalmente compresa nelle sue reali dimensioni. Soprattutto diviene possibile affermare quel che prima difficilmente si sarebbe potuto sostenere; ovvero che, date le condizioni del sistema securitario italiano, nel 1978 non v'era alcun modo di evitare l'eclatante fallimento³. Come poteva del resto essere altrimenti? Prioritariamente strutturato per contrastare la violenza di piazza⁴, il sistema securitario repubblicano s'era infatti fin lì confrontato con sfide che, a causa del loro carattere circoscritto, non lo avevano sollecitato al punto da fare dubitare della sua reale efficacia. Non vi era riuscito né il separatismo siciliano del primo dopoguerra, né il terrorismo altoatesino dei primi anni sessanta⁵; in qualche modo

¹ Cfr. D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo negli anni settanta, Dinamiche nazionali e contesto padovano*, Viella, Roma, 2016; *Democrazia insicura. Violenza, repressione e Stato di diritto nella storia della Repubblica (1945 - 1995)*, a cura di M.A. Matard-Bonucci e P. Dogliani, Donzelli, Roma, 2017; L. Di Fabio, *Due democrazie, una sorveglianza comune. Italia e Repubblica Federale Tedesca nella lotta al terrorismo interno e internazionale (1967-1986)*, Le Monnier, Milano, 2018.

² Per una ricostruzione del dibattito scientifico cfr. G.M. Ceci, *Il terrorismo italiano: storia di un dibattito*, Carocci, Roma, 2013.

³ A questo proposito mi rifaccio allo schema interpretativo messo a punto da Johannes Hürter, che descrive il succedersi nel nostro paese di tre fasi: tra il 1969 e il 1974 sarebbe prevalso il disinteresse; dal 1974 al 1978 l'attenzione sarebbe stata calamitata dalla lotta alla criminalità; dopo Moro si provvide a costruire un efficiente sistema di lotta al terrorismo. Cfr. J. Hürter, *Anti-Terrorism-Politik. Ein deutsch-italianischer Vergleich. 1969-1982/Counterterrorism Policy. A Comparison of Germany and Italy. 1969-1982*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», n. 3, 2009, pp. 329-384.

⁴ L. Bertuccelli, *Proteggere e reprimere. Stato e conflitti sociali nel dopoguerra*, in *Democrazia insicura*, cit., pp. 59-71.

⁵ Cfr. R. Mangiameli, *I separatisti siciliani nella crisi del 1943-1945*, in *Portella della Ginestra 50 anni dopo (1947-1997)*, vol. 1, Atti del convegno, Piana degli Albanesi, 28-30 aprile 1997, a cura di P. Manali, Sciascia editore, Caltanissetta-Roma, 1999, pp. 327-331; M. Marcantoni, G. Postal, *Südtirol. Storia di una guerra rimossa. 1956-1967*, Donzelli, Roma, 2014.

non ne fu capace neppure il ben più grave stragismo neofascista dei primi anni settanta⁶, che parecchi all'interno delle istituzioni ritennero si potesse affrontare senza dovere stravolgere il modello fin lì adottato. A spingere per l'adozione di un approccio molto cauto, al limite estremo dell'immobilismo, erano poi una serie di ragioni: la preoccupazione della maggioranza per le conseguenze politiche di un eventuale intervento sul sistema securitario; la convinzione che ci si potesse affidare alle leggi esistenti (in particolare alla legge Scelba del 1952, rafforzata dai provvedimenti contro la propaganda fascista contenuti nella legge Reale del 1975); la speranza che, proprio per la forte dipendenza dell'estremismo neofascista dai cosiddetti «poteri occulti», per avere ragione di quella minaccia fosse in fondo sufficiente «fare pulizia» all'interno dei servizi⁷. Un primo ripensamento della politica securitaria nazionale, intesa quale variabile combinazione tra l'azione volta al rafforzamento degli apparati e l'attività finalizzata alla predisposizione di un'adeguata risposta in sede di politica penale, si era però prodotto intorno alla metà del decennio, quando, sull'onda del sensibile incremento della criminalità politica, che neppure la recente introduzione della legge Reale pareva avere frenato, si pose la questione del confronto con l'esperienza nel frattempo maturata in Germania occidentale.

1. L'inapplicabilità della “lezione tedesca”

È nota la durezza con cui il governo federale di Bonn rispose all'offensiva terrorista della RAF, come è ben conosciuta la preoccupazione con cui gran parte dell'opinione pubblica europea guardò a tali provvedimenti⁸. Ciò nonostante, prima che il raccapriccio per i tragici fatti di Stammheim⁹ giungesse ad azzerare ogni possibilità di serena riflessione, facendo definitivamente slittare il dibattito pubblico sul piano inclinato delle emozioni, dei valori indisponibili e delle nette scelte di campo, anche nel nostro paese si presentò l'occasione per analizzare virtù e limiti dell'approccio tedesco al tema della sicurezza pubblica. Da questo punto di vista il luogo ideale per dare avvio alla riflessione, anche in considerazione del fatto che gran parte della legislazione tedesca d'emergenza era ormai entrata in vigore, avrebbe dovuto essere la discussione parlamentare sulla legge Reale. Così però non fu, perché i relatori impegnati nel dibattito evitarono allora ogni confronto con l'esperienza maturata negli altri paesi europei. A tale chiusura si sarebbe adeguata la stampa, che in genere si limitò alla pubblicazione

⁶ Cfr. *Il terrorismo di destra e di sinistra in Italia e in Europa. Storici e magistrati a confronto*, a cura di C. Fumian e A. Ventrone, Padova University Press, Padova, 2017.

⁷ Cfr. A.M. Ceci, *Aldo Moro di fronte ai terrorismi e alle trame eversive (1969-1978)*, in «Mondo contemporaneo», n. 2, 2010, pp. 167-206; G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 288-289; p. 292.

⁸ M. Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 97-208; D. Linhardt, *Réclusion révolutionnaire. La confrontation entre des organisations clandestines et un Etat en prison: le cas de l'Allemagne dans les années 1970*, in «Cultures et conflits», n. 55, 2004, pp. 113-148.

⁹ La mattina del 18 ottobre 1977 furono trovati morti nelle loro celle Andreas Baader, Jan Karl Raspe e Gudrun Ensslin; Irmgard Möeller fu trovata agonizzante, gravemente ferita da numerosi colpi d'arma da taglio. Sulla vicenda cfr. P.J. Boock. *L'autunno tedesco: Schleyer, Mogadiscio, Stammheim*, DeriveApprodi, Roma, 2003.

di sintetici specchietti comparativi¹⁰. Uno sforzo maggiore fu invece compiuto dalle riviste giuridiche, le sole che, accanto alla descrizione delle specifiche caratteristiche dei diversi sistemi di contrasto al terrorismo, si assunsero la responsabilità di formulare un argomentato giudizio sull'opportunità di adattare il nostro ordinamento per seguire l'esempio straniero. Nel quarto numero del 1975 la rivista «Democrazia e diritto» ospitava ad esempio un lungo e articolato saggio di Wolfgang Abendroth, il quale, dopo avere affermato che il *Berufsverbot*¹¹ aveva creato «una situazione che distingueva nettamente» la Repubblica federale tedesca «da tutte le altre democrazie europee fondate sullo Stato di diritto», non solo metteva in guardia dal riproporre simili esperienze, ma concludeva lanciando un vibrante appello alla solidarietà delle diverse forze della sinistra europea. Anche perché – si affermava con decisione – un po' tutte le forze democratiche avrebbero potuto in futuro essere minacciate, così come era stato in passato, dal consolidarsi, «nella nazione oggi più potente dell'occidente europeo, di un sistema di governo non più vincolato al rispetto dei diritti democratici»¹². Sulla rivista «Politica del diritto» si andava oltre, non solo descrivendo nel dettaglio, con aperto spirito comparativo, le caratteristiche della legislazione antiterrorismo inglese¹³, ma dedicando un intero editoriale alle conseguenze negative che la legislazione antiterrorismo tedesca rischiava di produrre nella cultura giuridica penale europea¹⁴. Rispetto al rapporto tra gli ordinamenti dei due paesi, la direzione poi affermava:

Ma se è così, se queste sono le radici lontane e le ragioni vicine del *Berufsverbot* e delle misure che lo contornano, c'è da chiedersi perché noi, che abbiamo avuto una borghesia ottocentesca assai simile (nel suo piccolo) a quella tedesca, che abbiamo ereditato lo stesso stato autoritario chiamato di diritto, che abbiamo un ordinamento ancora oggi irto di aculei capaci di distruggere ogni dissenso, che siamo vivendo infine analoghe vicende di trasformazione sociale nella magistratura, nella polizia, nell'amministrazione, perché noi siamo indenni invece dal *Berufsverbot*; e perché, al contrario, esso sia passato senza significative resistenze in un paese che ha bensì i caratteri indicati, ma che ha anche una Costituzione la quale, per i diritti fondamentali, ha pur sempre un notevole riguardo (sotto il profilo procedurale anzi ne ha notoriamente di più della nostra)¹⁵.

¹⁰ Per un esempio cfr. C. Pozzoli, *Ma in Germania sono ancora più duri*, in «l'Espresso», 11 maggio 1975, p. 21.

¹¹ Dal 1972 era offerta la possibilità alla pubblica amministrazione di rifiutare, in forma del tutto discrezionale, l'assunzione dei sospettati di sostenere, o di avere sostenuto in passato, ideologie nemiche dell'ordine costituzionale e democratico.

¹² W. Abendroth, «*Berufsverbot*». *Stato di diritto e diritto dello Stato*, in «Democrazia e diritto», n. 4, 1975, pp. 745-746.

¹³ F. Albissini, *Il «Public Order Act», la formalizzazione politica dello scontro politico e la prevenzione istituzionale del dissenso*, in «Politica del diritto», nn. 5-6, dicembre 1975, pp. 735-752.

¹⁴ *Editoriale*, in «Politica del diritto», n. 1, febbraio 1976, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*

Queste stesse domande, che avrebbero potuto arricchire il dibattito sulla legge Reale, non furono però formulate dai parlamentari; e di ciò si sarebbe lamentato Flaminio Piccoli, il quale, riflettendo sull'assoluta mancanza di riferimenti alle scelte negli stessi anni compiute dai parlamenti di Germania, Austria e Gran Bretagna, così avrebbe concluso il suo intervento:

Non abbiamo il tempo per tali approfondimenti, ma il confronto tra la legislazione repressiva in atto in quei paesi e quella che ci è stata qui proposta dal nostro Governo sarebbe esemplare di una nostra attenta mentalità, di una nostra sollecitudine più sofferta, in tutte le parti di questa Camera, che offrirebbe motivi non secondari di meditazione alle forze politiche che volessero impegnarsi nell'esame, e comunque avrebbe consentito al nostro dibattito di svolgersi con maggiori elementi di valutazione, collocandosi fuori di prevalenti connotazioni elettorali, per toccare nel fondo i problemi stessi della convivenza civile, non solo all'interno del nostro paese, ma nei suoi legami, nelle sue perenni, necessarie relazioni con gli altri popoli¹⁶.

Probabilmente non si poteva fare di più di quel che era stato fatto. Non solo perché la delicatezza della situazione politica, caratterizzata dall'insofferenza socialista e dall'approssimarsi delle elezioni regionali, non offriva ulteriori margini d'intervento, specie sul controverso terreno della legislazione penale¹⁷, ma pure perché, come ha scritto Vittorio Grevi, all'epoca della legge Reale l'opinione pubblica, e con essa la classe politica, non aveva ancora «preso completa coscienza del fenomeno»¹⁸. Non essendo cioè ancora emersa l'esigenza di una strategia legislativa specifica contro il terrorismo si poteva ancora ritenere opportuno fare decantare il problema, lasciando che la materia venisse regolata, in maniera organica e senza il rischio dell'improvvisazione dettata dall'urgenza, dai futuri codici riformati¹⁹. Se i margini per una riflessione che partisse dalla «lezione tedesca» erano stati assai limitati nel 1975, gli stessi si sarebbero rivelati inesistenti nel 1977. Nonostante la gravità dell'allarme sociale, alimentato da alcuni gravissimi episodi di violenza urbana, per quasi tutto il 1977

¹⁶ Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera dei Deputati (d'ora in poi CdD), *Discussioni*, 7 maggio 1975, p. 22038.

¹⁷ Sull'atteggiamento dei socialisti, ago della bilancia della stabilità di governo, e sull'importanza per la loro cultura politica del tema del garantismo cfr. A. Landolfi, *Il garantismo dei socialisti. 1874-1999*, Neos, Roma, 2000; C. Zampieri, *Il Psi e la lotta al terrorismo tra tradizione garantista e responsabilità di governo*, in *Democrazia insicura*, cit., pp. 197-207.

¹⁸ V. Grevi, *Sistema penale e leggi dell'emergenza. La risposta legislativa al terrorismo*, in G. Pasquino (a cura di), *La prova delle armi*, il Mulino, Bologna, 1984, pp. 25-26.

¹⁹ Nonostante la legge delega del 1974, la riforma del codice penale e del codice di procedura penale presto si arenò, probabilmente per la consapevolezza dell'impossibilità di affermare una linea criminale alternativa al vecchio codice Rocco nel momento stesso in cui si decideva di avvalersi di norme sostanziali consone alle gerarchie di valore espresse dal codice del 1930. Per una riflessione generale cfr. G. Conso, *Precedenti storici e iter della legge n. 108 del 1974*, in G. Conso, V. Grevi, G. Neppi Modona, *Il nuovo codice di procedura penale. Dalle leggi delega ai decreti delegati*, vol. 1, *La legge delega del 1974 e il progetto preliminare del 1978*, Cedam, Padova, 1989, p. 3 e ss.; per la perdurante influenza del codice Rocco, cfr. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, a cura di L. Garlati, Giuffrè, Milano, 2010.

non ci si allontanò infatti dagli abituali schemi della polemica politica, costruiti sul balletto tra un'opposizione che deplorava l'inefficienza del governo e le forze di maggioranza a ricordare quanti intralci la prima avesse posto sulla strada della maggiore efficacia repressiva²⁰. Quanto meno fino ai già citati avvenimenti di Stammehim. A quel punto, sintonizzandosi con il rinnovato interesse dell'opinione pubblica nazionale nei confronti della Germania occidentale²¹, il tema del confronto col modello tedesco tornò prepotentemente al centro della discussione politica, punteggiando l'ampia discussione parlamentare di novembre sullo stato dell'ordine pubblico. Ancora una volta, però, si evitò di analizzare nel merito le caratteristiche della scelta securitaria tedesca, preferendo utilizzare il fantasma tedesco quale argomento oratorio utile ad affermare le ragioni di una parte rispetto all'altra. Se il ministro Cossiga lo fece per esaltare la stoica capacità di resistenza agli attacchi del suo partito²², presupposto retorico su quale fondare l'appello ai partiti sottoscrittori degli accordi di luglio affinché non deflettessero dagli impegni riformatori allora presi²³, il comunista Pecchioli prese ad esempio la situazione tedesca per giustificare l'estrema prudenza del suo partito rispetto al tema dell'introduzione di nuove leggi in ambito penale²⁴. E così via, ci si potrebbe soffermare a lungo sugli interventi pronunciati in quella lunga e interessante discussione. Quel che però in questa sede è opportuno segnalare è la trasformazione del termine «germanizzazione», che da significante di un preciso modello securitario passò a indicare una sorta di «costume», di natura fondamentalmente autoritaria e non appartenente alla tradizione nazionale²⁵. La lezione tedesca era quindi accolta

²⁰ Per una riflessione storiografica aggiornata sul 1977 cfr. *Il movimento del '77. Radici, snodi, luoghi*, a cura di M. Galfrè, S. Neri Serneri, Viella, Roma, 2018.

²¹ *Chi crede al suicidio?*, in «Panorama», 1 novembre 1977, pp. 75-78; F. Russo, *Terrore e controterrore*, in «l'Espresso», 30 ottobre 1977, pp. 4-8; *Tre della Baader-Meinhof suicidi in carcere. Esultanza in Germania per gli ostaggi liberi*, in «la Stampa», 19 ottobre 1977, p. 1.

²² In particolare, Cossiga sottolineò la forte analogia tra la Democrazia cristiana, che per il suo ruolo di principale baluardo delle istituzioni costituiva il principale obiettivo dell'attacco terrorista, e il governo Schmidt, che guidava la Germania occidentale esprimendo un vastissimo sostegno popolare. In AP, Senato della Repubblica (d'ora in poi SdR), *Discussioni*, 15 novembre 1977, p. 8589.

²³ «Il Governo ha la profonda convinzione politica che le leggi eccezionali, secondo il significato giuridico di questa espressione per altro infelice, non siano necessarie e non intende chiederle al Parlamento. C'è però un pacchetto di proposte che fanno parte degli accordi di programma e che è assolutamente necessario approvare rapidamente; e questa sollecita approvazione il Governo richiede; perché quello che serve veramente è attribuire allo Stato i mezzi necessari e sufficienti per fronteggiare l'attuale situazione sul piano organizzativo e sul piano delle norme penali e di procedura penale (Ivi, p. 8596).

²⁴ «Ma vogliamo anche dire che le necessarie e indispensabili forme di collaborazione internazionale contro il terrorismo in nessun caso dovranno esporci al rischio di importare «per simpatia» misure che in qualche modo contrastino con il nostro ordinamento» (Ivi, p. 8638). La posizione comunista era effettivamente difficile da sostenere, come dimostra l'intervento del repubblicano Spadolini, il quale, dopo avere ricordato come il suo partito si fosse in precedenza detto disponibile all'emanazione di leggi speciali, proprio prendendo spunto dalla Germania e dal suo modo di combattere il terrorismo «rimanendo nell'ambito della legalità democratica e sottraendosi alla tentazione [...] di ricorrere a leggi eccezionali», ricordò ai comunisti che non potevano rallentare l'iter di approvazione di tutti i punti dell'accordo programmatico di luglio perché su alcuni, a partire dalla questione del sindacato di polizia, avevano maturato perplessità (Ivi, p. 8665). Sull'evoluzione della posizione comunista rispetto al tema dell'ordine pubblico cfr. V. Casini, *Il Partito comunista e il '77*, in *Il movimento del '77*, cit., pp. 235-260.

²⁵ L'esempio migliore di questo di questa trasformazione mi pare possa essere offerto dall'intervento del senatore della Sinistra indipendente Giuseppe Branca, il quale, difendendo la moderazione con cui ci si muoveva sul terreno della legislazione penale antiterrorismo, affermò che bisognava guardarsi dall'applicare

quando si discuteva di apparati e di servizi di sicurezza, ma non quando ci si spostava sul terreno della legislazione penale.

2. Il diritto «su misura». Le tre fasi della risposta penale al terrorismo

L'errata percezione circa la reale pericolosità della lotta armata²⁶, combinandosi con l'inopportunità politica di procedere oltre sul terreno della legislazione penale, fu all'origine della prolungata disattenzione rispetto al problema dell'inadeguatezza degli strumenti penali a disposizione. Così, quando quella minaccia si fece più concreta, non più dissimulabile, apparve chiara la necessità di superare i limiti propri della situazione italiana al fine di elaborare uno specifico modello di risposta penale al terrorismo. Si trattò di un processo graduale, realizzato per fasi successive e sfruttando l'impellente necessità di fare fronte alle emergenze che di volta in volta si presentavano²⁷. La prima tappa di questo percorso si caratterizzò per il protagonismo dei magistrati impegnati nei processi per terrorismo, i quali, non potendo contare su codici adeguati, si videro costretti a elaborare appositi e più utili strumenti giuridici. Così fu per il dibattimento di Torino contro il nucleo storico delle Brigate rosse²⁸, quando cioè i giudici del primo pool investigativo risolsero il problema della mancanza di specifiche fattispecie di reato «piegando» fino all'estremo limite interpretativo alcuni articoli del codice penale. Alla base del castello accusatorio i magistrati torinesi posero infatti l'articolo 306 del codice penale²⁹, la cui vaghezza di formulazione permetteva di fungere da *trait-d'union* tra la categoria dei reati «specifici», più facilmente sanzionabili, anche grazie al parallelo ampliamento della possibilità di ricorrere al rito direttissimo (*Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale*, legge 7 giugno 1974 n. 220), e quella dei più complessi reati di natura associativa³⁰. Se le forze di polizia

le leggi «more germanico», cioè in modo «astioso» (Ivi, 8685). Sulla ricezione italiana degli eventi tedeschi, mediata da un pregiudizio culturale che rimandavano alla storia nazista, cfr. P. Terhoeven, *Morte accidentale di tre anarchici? Reazione della sinistra italiana alla «notte della morte di Stammheim»*, *Il decennio rosso*, a cura di *Contestazione sociale e conflitto politico in Germania e in Italia negli anni Sessanta e Settanta*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 295-327.

²⁶ V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, a cura di G. De Carli, Laterza, Roma-Bari, 1989, pp. 12-13.

²⁷ A questo proposito Luigi Zanda, membro del gabinetto del ministro dell'Interno e poi presidente del Consiglio Francesco Cossiga, in un'intervista rilasciatami il 30 gennaio 2019 ha ricordato come anche gli addetti ai lavori fossero giunti assolutamente impreparati alla sfida col terrorismo, senza una cultura che offrisse loro sponda per affrontare il fenomeno. Il vero scarto si sarebbe prodotto nel 1977. Allora «si elaborarono, strada facendo, senza un principio informatore, benché sempre nell'ambito della Costituzione, sia le tecniche investigative, sia le azioni di prevenzione, sia l'opera di contenimento della violenza di piazza, sia la legislazione necessaria». Sul ruolo giocato dall'eccezionalità all'interno del diritto penale cfr. M. Sbriccoli *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Giuffrè, Milano, 1974.

²⁸ Sul processo di Torino alle Brigate rosse cfr. E.R. Papa, *Il processo alle Brigate Rosse (Torino 17 maggio 1976-23 giugno 1978)*, Franco Angeli, Milano, 2017 (ed. or. 1979).

²⁹ L'articolo 306 stabiliva che, formando una banda armata per commettere un delitto, anche per il solo fatto di parteciparvi, si sarebbe incorso in una pena da cinque a quindici anni.

³⁰ Non si trattava di una novità assoluta, dal momento che altre volte nella storia giudiziaria dell'Italia liberale era stata sfruttata l'inevitabile vaghezza definitoria dei reati associativi. Tale ambiguità era stata poi sistematizzata nel codice Rocco, che, non facendo alcuna distinzione di ruoli tra i compartecipi di un'associazione ritenuta criminale, puniva tutti – ai sensi dell'articolo 110 – allo stesso titolo e allo stesso modo. Per un'analisi della politica di decretazione d'urgenza

avessero poi reperito, nel corso delle perquisizioni eseguite nella fase istruttoria, una o più armi da guerra, categoria che la legge n. 110 del 18 aprile 1975 aveva straordinariamente ampliato, si sarebbe poi potuto aggiungere all'elenco dei capi d'accusa l'articolo 270, che puniva l'associazione sovversiva e che, esattamente come l'articolo 306, offriva tutti i vantaggi di una forte ambiguità di definizione. Il vantaggio processuale per l'accusa era evidente: l'imputazione di banda armata, che prevedeva la punibilità anche per il semplice fatto di appartenere all'associazione ritenuta criminosa, e che «di fatto» si comportava come un articolo in grado di configurare un reato di natura associativa, dal punto di vista logico seguiva infatti l'accertamento della colpevolezza dell'imputato per reati di tipo comune³¹. E una condanna in primo grado per reati «comuni», iscritti però all'interno di un'unica configurazione accusatoria, avrebbe inevitabilmente finito per rafforzare le ragioni del pubblico ministero nel giudizio attorno ai reati di natura associativa. Era una rivoluzione interpretativa decisiva, che, adottata nella maggior parte dei successivi processi, avrebbe rafforzato la tendenza italiana a difendere le istituzioni per mezzo del processo³². Il dibattimento torinese fu però molto importante anche per la legittimazione che offrì, in nome dell'esigenza di non farsi paralizzare dalle sanguinose intimidazioni brigatiste, all'intervento governativo per mezzo della decretazione d'urgenza. Proprio per consentire la celebrazione del processo alle Brigate rosse il governo emanò infatti il decreto-legge n. 151 del 30 aprile 1977, che interrompeva il decorso dei termini di carcerazione preventiva fintanto che il dibattimento fosse stato sospeso o rinviato per cause di forza maggiore, e il decreto-legge n. 31 del 14 febbraio 1978, che modificava le norme sul funzionamento delle corti di assise per consentire di formare con più facilità le giurie popolari. E sempre con decretazione d'urgenza, sfruttando i margini di manovra concessi dalla preoccupazione per lo scatenarsi della violenza urbana, furono in quel contesto modificate anche alcune norme della legge Reale (con la legge n. 533, dell'8 agosto 1977)³³. È infine opportuno ricordare il decreto-legge n. 59 del 21 marzo 1978 (*Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*), che aprì la strada all'utilizzo delle «finalità» di reato quale strumento giuridico in grado di ovviare alle difficoltà prodotte dalla persistente mancanza di adeguate fattispecie. Grazie a tale formulazione, infatti, non solo si aggirava lo scoglio dell'incerta definizione del reato di terrorismo,

in Italia cfr. L. Chiara, *Stato di diritto e logica dell'emergenza. Dalla legge Reale alla legislazione sui pentiti*, in *Democrazia insicura*, cit., pp. 125-135.

³¹ Cfr. N. Blando, *Dalla mafia al terrorismo e viceversa: il metodo Dalla Chiesa*, in *Democrazia insicura*, cit., pp. 143-145.

³² Il metodo torinese, messo a punto anche a seguito di una serie di incontri informali tra magistrati, anche stranieri, fu ad esempio adottato dal sostituto procuratore Pietro Calogero a Padova, come recentemente ricordato in G. Palombarini, *Il processo 7 aprile nei ricordi del giudice istruttore*, Poligrafo. Padova, 2014, pp. 17-18. Per una critica all'uso degli strumenti processuali «per finalità di politica criminale» cfr. V. Grevi, *Sistema penale e leggi d'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, in «Il Mulino», 289, 1983, p. 717.

³³ Sul nesso tra preoccupazione sociale e possibilità di introdurre norme più severe cfr. G.M. Ceci, «Sicurezza pubblica: problema primario». *La Democrazia cristiana e il movimento del '77*, in «Mondo contemporaneo», n. 1, 2014, p. 120.

ma si imboccava la più semplice strada dell'individuazione della finalità del reato, di volta in volta declinabile come circostanza aggravante di un crimine preesistente (come avvenne, nel caso specifico del decreto del 21 marzo 1978, per il reato di sequestro di persona, che vide aggiunta la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico) oppure come elemento costitutivo di peculiari fattispecie criminose³⁴. Quanto ciò fosse importante, e fosse individuata dagli esperti dell'antiterrorismo quale chiave di volta dell'auspicata strategia penale di contrasto al terrorismo, sarebbe stato del resto confermato qualche mese dopo dal ministro degli Interni Virginio Rognoni, che all'opportunità «di prevedere una apposita aggravante per i reati completamente caratterizzati dalla finalità terroristica» avrebbe riservato le ultime parole del suo intervento nell'aula di Montecitorio³⁵. Si sviluppò quindi in questo periodo, tra l'avvio del processo di Torino e le settimane successive all'omicidio dell'onorevole Moro, la seconda fase della risposta penale al terrorismo; una fase cioè ampiamente segnata dal protagonismo del ministero dell'Interno e del suo titolare. Personalità molto complessa, di vasta cultura e d'inesauribile curiosità³⁶, Francesco Cossiga s'era installato al Viminale, nel febbraio 1976, con il compito preciso di riorganizzare il sistema securitario nazionale³⁷. Dinamico e competente, abile nel rapportarsi con i mass-media e dotato di un invidiabile sapere tecnico-giuridico³⁸, il nuovo ministro aveva rapidamente conquistato un vasto credito presso l'opinione pubblica³⁹. Accanto a lui una squadra fidata, che lo avrebbe accompagnato negli anni: come capo di gabinetto il consigliere di stato Arnaldo Squillante, proveniente dai ruoli della magistratura ordinaria; alla segreteria Alfredo Masala e come consigliere giuridico l'avvocato di stato, grande esperto di diritto pubblico, Carlo Salimeni; segretari particolari, col compito di curare i rapporti con la stampa e con le segreterie dei partiti, Sergio Berlinguer, cugino del leader comunista Enrico, e Luigi Zanda, figlio dell'ex capo della polizia⁴⁰. Furono due anni e mezzo intensi, contraddistinti da una vivace attività di studio e di riorganizzazione funzionale alle necessità della lotta al terrorismo; due anni e mezzo cruciali, che la storiografia ha ormai riconosciuto come fondamentale ai fini della predisposizione di un efficace apparato di prevenzione e di repressione. Assai meno riconosciuta, forse perché intorbidita dalle polemiche circa l'intempestività della riforma dei servizi segreti (legge n. 801 del 24 ottobre 1977), è stata invece l'attività del ministero degli Interni

³⁴ Un esempio di questo modo di procedere è il decreto legge n. 625 del 15 dicembre 1979, che introdusse gli articoli 270-bis («associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico») e 280 («attentato per finalità terroristiche o di eversione»).

³⁵ Cfr. AP, CdD, *Discussioni*, 24 ottobre 1978, p. 22712.

³⁶ Luigi Zanda, intervista del 30 gennaio 2019.

³⁷ P. Testoni, *Francesco Cossiga. La passione e la politica*, Rizzoli, Milano, 2000, p. 92, p. 229.

³⁸ E. Pittalis, A. Sensini, *Francesco Cossiga. Il gusto della discrezione*, Luigi Reverdito editore, Gardolo di Trento, 1988, p. 65-67.

³⁹ È importante notare come tale fama di efficienza, non disgiungibile dall'immagine di dinamicità offerta, fosse politicamente funzionale a Cossiga, il quale, non avendo una sua corrente, appariva particolarmente fragile nel gioco degli equilibri interni alla Democrazia cristiana (Luigi Zanda, intervista del 30 gennaio 2019).

⁴⁰ *Chi esce, chi entra*, in «il Messaggero», 15 febbraio 1976, p. 2.

quale principale ispiratore della risposta penale alla lotta armata; e ciò rappresenta un torto, perché in quel periodo il Viminale divenne un formidabile luogo di riflessione e di elaborazione, centro di raccolta delle informazioni – in alcuni casi portate dallo stesso ministro, al ritorno dai viaggi in veste ufficiale⁴¹ – che sarebbero poi state utilizzate per elaborare proposte e schemi di intervento legislativo. E poiché «pensava che da ogni esperienza si potessero trarre spunti utili, anche da quelle che, per la diversità degli ordinamenti o per l'insostenibilità politica delle misure adottate, non erano evidentemente traducibili in Italia»⁴², il ministro finì per trasformare il suo studio in una sorta di centro di raccolta di opuscoli, relazioni e ricerche⁴³. Per quanto appaiano eccessive le affermazioni di Cossiga a proposito della sua diretta partecipazione alla scrittura dei testi di legge⁴⁴, non si è però lontani dal vero quando si afferma che proprio il ministero degli Interni fu il principale responsabile dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di norme ispirate dal diritto penale dell'emergenza⁴⁵. Al Viminale non si elaborarono infatti solamente le singole leggi, quelle atte a rispondere alle specifiche emergenze, affrontate caso per caso e senza troppo preoccuparsi delle future difficoltà del legislatore⁴⁶, ma si schizzarono pure le linee fondamentali del futuro, e molto più organico, intervento normativo in ambito penale⁴⁷. Un intervento che sarebbe però stato possibile solo all'indomani del rapimento dell'onorevole Moro, dopo avere superato la fase delle polemiche più intense e con il ritorno di Francesco Cossiga al governo. A quel punto, solo a quel punto, si sarebbe aperta la terza fase della risposta penale al terrorismo, quella contraddistinta dall'applicazione di una strategia penale dotata di maggiore coerenza, nello specifico basata sull'introduzione di un percorso di tipo premiale

⁴¹ Luigi Zanda ricorda come Cossiga fosse solito saltare le mediazioni ufficiali per rivolgere domande, anche in virtù dell'ottima conoscenza della lingua inglese e tedesca, direttamente agli esperti dell'antiterrorismo che chiedeva di potere incontrare. Da questo punto di vista particolarmente importante fu il viaggio compiuto in Gran Bretagna nel dicembre 1976. Nell'incontro con il segretario di stato per gli affari interni Merlyn Rees si discusse infatti dei problemi comuni nel campo della legislazione penale e del mantenimento dell'ordine (Archivio Centrale dello Stato, Ministero degli Interni., *Gabinetto 1976-1980*, b. 70, 28 giugno 1976.

⁴² Luigi Zanda, intervista del 30 gennaio 2019.

⁴³ Per valutare adeguatamente l'importanza dell'attività di raccolta e rielaborazione delle informazioni, provenienti dall'intero continente, occorre attendere l'apertura, e la piena accessibilità, dell'archivio Francesco Cossiga, depositato presso il Senato della Repubblica.

⁴⁴ F. Cossiga, *La versione di K. Sessant'anni di contro storia*, Rizzoli, Milano, 2009, p. 112.; Id., *Il torto e il diritto. Quasi un'antologia personale*, a cura di P. Chessa, Mondadori, Milano, 1993, p. 169; p. 174.

⁴⁵ Nell'intervista rilasciata a chi scrive, il 27 aprile 2018, Luciano Violante ha ricordato come l'ufficio legislativo del ministero di Grazia e Giustizia, presso il quale lui lavorò tra il 1976 e il 1978, venisse assai poco coinvolto dal Viminale; e questo perché «chi conosceva di più la questione, dal momento che le forze di polizia, lavorando con i magistrati, avevano le informazioni che poi transitavano per via gerarchica, era proprio il ministero degli Interni». All'ufficio legislativo del ministero di Grazia e Giustizia spettava il compito di «aggiustare i provvedimenti dal punto di vista formale, ma l'ispirazione veniva dal ministero degli Interni, che era il solo ad avere tutte le informazioni necessarie, Noi ci occupavamo solo di codici».

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Nell'intervista rilasciata a chi scrive, il 3 dicembre 2018, l'ex prefetto Giulio Cazzella ricorda come, nella primavera del 1977, abbia assistito al passaggio, dalle mani di Vincenzo Parisi, allora alla Direzione generale di Pubblica sicurezza, a quelle del consigliere Arnaldo Squillante, di una mezza paginetta, «in bozza e probabilmente non scritta da un giurista», contenente un primo schema di possibile legislazione premiale. A parere di Cazzella, all'epoca inserito nei ruoli dell'Ispettorato generale per l'azione contro il terrorismo, «non se ne fece nulla, perché i tempi non erano maturi; non solo politicamente, ma anche rispetto all'amministrazione».

per coloro che avessero contribuito alle indagini⁴⁸. I primi passi nella direzione dell'adozione della legislazione premiale erano in realtà stati mossi già con il citato decreto-legge n. 59 del 21 marzo 1978, che non si limitava a prevedere la figura delittuosa di «sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione», ma inseriva nell'ordinamento il concetto di sconto di pena per coloro che si fossero concretamente adoperati per rimettere in libertà il sequestrato⁴⁹. Senza troppi clamori, e badando bene a precisare il tipo d'urgenza che consentiva di accedere ai benefici della riduzione di pena, si era quindi introdotto uno strumento giuridico particolarmente innovativo, da tempo richiesto dai protagonisti delle indagini⁵⁰ e potenzialmente in grado di superare le disfunzionalità operative determinate dal principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale⁵¹. E un anno e mezzo più tardi, sull'onda dell'emozione suscitata dal raid compiuto all'Istituto di amministrazione aziendale di Torino, il presidente del Consiglio Francesco Cossiga, forte dell'ormai intervenuto mutamento del quadro politico⁵², completò il passaggio alla nuova fase della risposta penale al terrorismo presentando un decreto – il n. 625, del 15 dicembre 1979, poi convertito dalla legge n. 15 del 6 febbraio 1980 – che perfezionava il modello d'intervento legislativo abbozzato nei giorni del sequestro Moro. Rispetto al decreto-legge del 21 marzo 1978, la cosiddetta «legge Cossiga» estendeva infatti il riconoscimento della collaborazione sostanziale a reati di terrorismo e di eversione diversi dal sequestro di persona, aggiungendo la previsione della collaborazione probatoria (una novità destinata ad acquisire crescente importanza, mano a mano che gli arresti aumentavano). L'ultimo tassello di questa strategia di risposta penale al terrorismo sarebbe stata, dopo un lungo e complesso dibattito sulle nuove storture introdotte del pentitismo⁵³, la legge n. 304 del 29 maggio

⁴⁸ Per un'analisi di taglio storiografico sulla legislazione premiale cfr. V. Satta, *La legislazione premiale antiterrorismo in Italia. Dalla vicenda Moro alla fine degli "anni di piombo"*, in «Mondo contemporaneo», n. 1, 2018, pp. 5-34. Per un giudizio severo sulla legislazione premiale, incapace di perdere il carattere dell'opportunità, del caso per caso, cfr. M. Galfré, *La guerra è finita. L'Italia e l'uscita dal terrorismo. 1980-1987*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 86.

⁴⁹ Invece della reclusione dai venticinque ai trenta anni, che si sarebbe trasformata in ergastolo qualora il colpevole avesse cagionato la morte del sequestrato, al concorrente ravveduto sarebbero toccati dai due agli otto anni di prigione, passibili di salire dagli otto ai diciotto anni soltanto se la vittima, dopo la liberazione, fosse morta in conseguenza del sequestro.

⁵⁰ Luigi Zanda, intervista del 30 gennaio 2019; C. Zampieri, *Alla prova del terrorismo: la legislazione d'emergenza e il dibattito politico italiano (1978-1982)*, Tesi di dottorato, relatore Renato Moro, Università di Roma Tre, a.a. 2016-2017, p. 591.

⁵¹ Nell'intervista rilasciata a chi scrive, il 27 aprile 2018, Luciano Violante ha sottolineato come la caratteristica italiana dell'azione penale obbligatoria rappresentasse un intralcio per le indagini. Se in altri paesi i magistrati potevano infatti «contrattare» prima con gli arrestati, magari «stabilendo che procedi per tre fatti invece che per quattro», in relazione al contributo fornito dal collaboratore, in Italia, con l'obbligo per il magistrato d'intervenire su tutti i reati, ci si dovette inventare, per potere «giocare sulle riduzioni di pena», una sorta di intervento *ex post*: per l'appunto, la legislazione premiale. Luciano Violante, intervista del 27 aprile 2018.

⁵² Al momento della votazione per la conversione, la cosiddetta legge Cossiga passò a larghissima maggioranza. Nonostante alcuni rilievi formali, e benché già dalla primavera fossero passati all'opposizione, anche i comunisti votarono infatti la fiducia al provvedimento. Sull'evoluzione del Partito comunista rispetto al tema della lotta al terrorismo cfr.: F. Barbagallo, *Il PCI di Berlinguer nella crisi italiana e mondiale*, in *Gli anni Ottanta come storia*, a cura di S. Colarizzi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 65-101; pp. 103-117; C.M. Fracanzani, *Le origini del conflitto. I partiti politici, la magistratura e il principio di legalità nella prima Repubblica (1974-1983)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014, pp. 297-299.

⁵³ Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 85-93).

1982 (*Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale*). Ampliando la platea dei possibili beneficiari degli sconti di pena, che potevano essere ora richiesti da tutti gli accusati di reati associativi, purché non avessero partecipato ad azioni criminali, il governo avrebbe assestato un durissimo colpo alla lotta armata e al fronte dell'irriducibilità⁵⁴.

3. Circolarità interna, circolarità esterna. La diffusione della lezione italiana

Sollecitato dall'emergere di una nuova minaccia, per fronteggiare la quale era scarsamente preparato, negli anni settanta il sistema securitario nazionale fu costretto a volgere lo sguardo alle esperienze altrove maturate. Ma se ciò rappresentò una risorsa importante per gli apparati, che trassero grande beneficio dal serrato confronto con le diverse tecniche investigative e repressive, non così fu per i legislatori. Troppo lontani apparivano gli ordinamenti, come molto differenti erano i contesti dei paesi interessati dai fenomeni di terrorismo. Poco si poteva trarre dall'esempio inglese, perché in quel paese la tradizione di *common law* aveva consentito l'introduzione, sull'onda di stati emotivi estremi, come ad esempio ai tempi dell'introduzione del *Public Order Act* (1936) o del *Prevention of Violence Act* (1939), di misure particolarmente lesive delle libertà individuali⁵⁵. Difficile era però anche ispirarsi ai paesi vicini, con cui pure si condivideva il modello giuridico di *civil law*. Se nel caso della legislazione antiterrorista spagnola era troppo evidente l'influenza del passato dittatoriale franchista⁵⁶, rispetto alle normative vigenti oltralpe sussisteva invece il problema dell'irriproducibilità delle condizioni d'emergenza che avevano condotto, sia in Francia che in Germania occidentale, al varo di leggi istitutive dello «stato di emergenza» (la legge francese del 3 aprile 1955, emanata nel corso della guerra d'Algeria; il pacchetto di misure decise da Bonn negli anni della contestazione sessantottina)⁵⁷. Infine, un peso decisivo era rivestito dalla diversità dei contesti, specie quelli politici. Se l'adozione delle misure d'emergenza aveva potuto contare sull'ampio consenso della società tedesca, che si rispecchiava nell'approvazione da parte dell'intero schieramento politico di un approccio particolarmente duro, in Italia la stessa cosa appariva impossibile, sia per l'ampiezza e la rilevanza sociale del movimento di contestazione, sia per la porosità dei confini tra quest'ultimo e la lotta armata. L'opportunità politica, in condizioni contrassegnate dall'instabilità governativa, avrebbe poi provveduto a derubricare ogni ipotesi di più organico intervento. La via nazionale alla risposta penale al terrorismo si configurò quindi come

⁵⁴ V. Satta, *La legislazione premiale antiterrorismo in Italia*, cit., pp. 16-18.

⁵⁵ Cfr. A.M. Calderazzi, *Il modello britannico. L'arte del meno peggio*, Dedalo, Bari, 1973.

⁵⁶ Cfr. M. Carmona, *La Spagna tra vecchio e nuovo terrorismo?*, in «Questione giustizia», settembre 2016, in particolare pp. 332-336.

⁵⁷ Cfr. F. Galli, *The Law on Terrorism: The UK, France and Italy Compared*, Bruylant, Bruxelles, 2015.

un processo dilazionato nel tempo, contraddittorio e in gran parte delegato dalla politica ad altri soggetti⁵⁸. Ciò nonostante, è difficile non concordare sull'efficacia complessiva di questo modello; che avrebbe infatti poi ispirato altri legislatori, aprendo un positivo circuito di scambio di saperi: ovvero, la peculiare «lezione italiana» in tema di difesa delle istituzioni. Circolarità «interna» e circolarità «esterna» del sapere, quindi. Sul primo versante le conoscenze messe a punto nell'azione di contrasto del terrorismo si tradussero infatti, senza quasi soluzione di continuità, nell'ambito delle tecniche investigative come in quello della legislazione penale, nella lotta alla criminalità mafiosa⁵⁹. Come era avvenuto per il terrorismo, anche per quanto riguarda la mafia la normativa procedette quindi per accelerazioni, seguendo il ritmo delle stragi e degli omicidi eccellenti; e allo stesso modo si sarebbe partiti dall'individuazione di adeguate fattispecie di reato (nel caso specifico quello di «associazione di tipo mafioso», definito per la prima volta all'interno della legge n. 646 del 13 settembre 1982) per avanzare lungo la strada, seguendo le indicazioni di volta in volta fornite dagli uomini impegnati nelle inchieste, della normativa speciale⁶⁰. Dall'altro lato, la conoscenza accumulata nella lotta alla criminalità organizzata, politica e mafiosa, costituì un formidabile deposito di sapere a disposizione dei colleghi stranieri; senza dubbio utile per imparare a considerare con occhi nuovi l'importanza dell'analisi del contesto⁶¹, ma valido pure ai fini dell'organizzazione di una più adeguata risposta penale. In alcuni casi quest'ultima riguardò gli aspetti coercitivi, come avvenne con le misure americane di contrasto all'attività mafiosa⁶²; in altri occasioni, come sarebbe avvenuto in Francia e in Germania occidentale, si sarebbe invece applicata agli ordinamenti penali sull'innovativo lato della legislazione premiale⁶³

⁵⁸ Cfr. E.M. Fracanzani, *Le origini del conflitto*, cit.; A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit.

⁵⁹ Cfr. G.C. Caselli, *Le due guerre*, Melampo, Milano 2009; G. Falcone, G. Turone, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata», n. 1, 2015, pp. 120-123. Per un'analisi molto critica della legislazione antimafia cfr. S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie del sistema penale*, ESI, Napoli, 1995.

⁶⁰ Cfr. S. Riolo, *La legislazione premiale antimafia*, in *Pentiti. I collaboratori di giustizia, le istituzioni, l'opinione pubblica*, a cura di A. Dino, Donzelli, Roma 2006. Sulla necessità di combattere la mafia con gli strumenti usati contro il terrorismo, dal momento che entrambi attentavano alla vita dello stato, cfr. G. Neppi Modona, *Associazione di tipi mafioso*, Giuffrè, Milano 1984, p. 887.

⁶¹ Nell'intervista rilasciata a chi scrive il 27 aprile 2018, Luciano Violante ricorda come nel 1980 gli fu richiesto di spiegare al prefetto francese che coordinava le indagini del gruppo antiterrorismo quale fosse il metodo italiano. Quando quest'ultimo si presentò col dossier di leggi che il governo intendeva proporre, Violante gli domandò se l'antiterrorismo avesse già studiato il fenomeno nella sua complessità (come fosse organizzato, se adottassero la compartimentazione, ecc.). Avendo quest'ultimo risposto che non era stato fatto, l'ex magistrato spiegò al prefetto che il metodo italiano consisteva nell'analisi attenta e preventiva del fenomeno criminale. Qualche anno dopo, nei primi anni novanta, a Violante sarebbe giunto l'invito, da parte dei servizi di sicurezza tedeschi, per tenere una serie di lezioni sul metodo italiano. Luciano Violante, intervista.

⁶² Cfr. B. Scotti, *Rico vs. 416-bis: A Comparison of U.S. and Italian Anti-Organized Crime Legislation*, in «Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review», n. 143, 2002, pp. 143-164.

⁶³ In Francia fu varata la legge n. 86-1020 del 9 settembre 1986, in Germania occidentale quella del 9 giugno 1989. Entrambe prevedevano forme di premialità, sia per le collaborazioni sostanziali che per quelle probatorie. A questo proposito cfr. V. Satta, *La legislazione premiale antiterrorismo in Italia*, cit., pp. 30-34-

A poco più di un decennio dalla fase più dura della guerra al terrorismo, il presidente della Repubblica Francesco Cossiga, rivolgendosi al ministro Claudio Martelli per informarlo della sua disponibilità a concedere la grazia a Renato Curcio, così scriveva:

Lo ripeto: io non mutò assolutamente il mio giudizio sulla necessità che lo Stato democratico ha avuto di combattere, anche sul piano delle cosiddette misure militari, il terrorismo e cioè il sovversivismo, che utilizzava mezzi e metodi terroristici. Ritengo di aver contribuito in maniera importante e in taluni casi decisiva a questa battaglia, anche concorrendo all'adozione della legislazione d'emergenza, alla cui redazione ho personalmente partecipato; questa legislazione doveva avere, a mio giudizio, con la sua specifica durezza, un carattere temporaneo arginante e dissuasivo nei confronti dell'attività terroristica e non certo un carattere sostitutivo della indispensabile azione politica, sociale e ideale, grazie soprattutto alla quale invece il terrorismo è stato definitivamente sconfitto⁶⁴.

Per Cossiga era dunque giunto il momento di chiudere quella tragica fase storica, e per farlo occorreva combinare gesti dall'alto valore simbolico con azioni volte a ricondurre la cosiddetta legislazione d'emergenza al carattere temporaneo che ne aveva presieduto la formulazione. Non se ne fece però nulla: la grazia al leader storico delle Brigate rosse non fu concessa e la legislazione speciale conservò immutato il suo carattere di «regime ordinario». Per quale motivo si sarebbe poi dovuto cambiare? Qualche mese dopo ci avrebbe pensato la visione dello spaventoso cratere di Capaci a ricordare a tutti come l'emergenza non fosse finita, ma aveva solo cambiato di nome.

⁶⁴ F. Cossiga, *Lettera al ministro di Grazia e Giustizia, 14 agosto 1991*, in Id., *Il torto e il diritto*, cit., p. 174.