

# Introduzione

A.B., L.D.F.

## 1. La necessità di una storia transnazionale dell'anti-terrorismo

Le situazioni di crisi dell'ordine pubblico, specie quando s'afferma nella percezione collettiva la sensazione di stare vivendo un conclamato «stato di emergenza», sono spesso all'origine di fasi politiche nuove. Allo stesso modo, simili momenti di incertezza possono favorire la ricerca e il raggiungimento di forme di più stretta collaborazione tra soggetti che condividano gli stessi problemi. Questo è quello che avvenne negli anni settanta e ottanta, quando il diffondersi della contestazione armata diede vigore a un'intensa pratica di cooperazione, di scambio di informazioni e di saperi, fra chi, nei vari paesi, s'occupava della tutela delle istituzioni e della sicurezza dei cittadini<sup>1</sup>. Certo si trattò di un processo dagli esiti parziali e contraddittori, per lo più animato dallo spirito d'iniziativa dei singoli protagonisti della lotta al terrorismo. Tuttavia, fu comunque un momento significativo, specie perché si sviluppò in un ambito – quello della sicurezza pubblica e dei servizi d'informazione – tradizionalmente molto condizionato dalla reciproca diffidenza. Anche per questa ragione è opportuno domandarsi se l'analisi del periodo preso in esame, contraddistinto dal fiorire di relazioni tra soggetti preposti alla sicurezza, possa essere affrontata utilizzando un approccio transnazionale. Se l'obiettivo della storia transnazionale è soprattutto quello di «evidenziare i limiti di proficuità di un utilizzo del concetto di nazione (e di quello di stato, ad esso connesso) come unità di guida del ragionamento storico»<sup>2</sup>, potrebbe infatti sembrare difficile riconoscere a questo tipo di approccio una qualche utilità per studiare l'evolversi delle politiche e delle azioni dell'antiterrorismo; e questo perché, al contrario di quel che avviene studiando la storia del terrorismo<sup>3</sup>, le risposte allora date per fronteggiare il pericolo furono in larga parte determinate dalle particolari situazioni vissute dai contesti politico-istituzionali di riferimento. Si può tuttavia controbbattere a tale constatazione ricordando come proprio l'affermarsi di questa prima esigenza di condivisione delle conoscenze nel campo della sicurezza, andando in direzione opposta alla tradizionale difesa delle prerogative della sovranità nazionale in tema di tutela dell'ordine pubblico, costituisce un indicatore importante del processo evolutivo dell'Europa occidentale; un percorso che, evidentemente, non può essere studiato solo sul versante della progressiva convergenza delle politiche economiche. E d'altra parte, se è vero che la cooperazione antiterroristica tra gli stati rafforzò l'efficienza delle strutture securitarie, permettendo un indubbio recupero di credibilità da parte delle istituzioni statali, è

Commentato [1]:  
dell'europa? processo unione europea?

<sup>1</sup> Per una panoramica storiografica e metodologica, in prospettiva transnazionale, sul terrorismo e sull'antiterrorismo cfr. G.M. Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Roma, Carocci, 2014. Sul caso tedesco: L. Di Fabio, *Legge e ordine. La lotta al terrorismo degli anni Settanta-Ottanta nella storiografia tedesca*, in «Historia Magistra», n. 19, 2015 e F. Addis, *Spunti tedeschi d'analisi transnazionale sul terrorismo italiano* in «Italia Contemporanea», n. 283, 2017, pp. 183-195; *An international History of Terrorism. Western and Non-Western experiences*, cura di J. Hanimäki, B. Blumenau, London-New York, Routledge, 2013; W. Laqueur, *A History of Terrorism*, London-New York, Routledge, 2001; B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London-New York, Routledge, 2011; *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, a cura di K. Weinbauer, J. Requate, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2012; J. Hürter, *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, Oldenbourg, De Gruyter, 2014; *Il libro degli anni di piombo. Storia e memoria del terrorismo italiano*, cura di M. Lazar, M.-A. Matar-Bonucci, Milano, Rizzoli, 2010; A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, London-New York, Routledge, 2013; *Il decennio rosso. Contestazione sociale e conflitto politico in Germania e in Italia negli anni Sessanta e Settanta*, a cura di C. Cornelissen, B. Mantelli, P. Terhoeven, Bologna, il Mulino, 2012; M. Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnahgiebigkeit in Westeuropa, 1972-1975*, Oldenbourg, De Gruyter, 2011; *Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert*, a cura di A. Lütke H. Reinke, M. Sturm, Berlin, Springer, 2011.

<sup>2</sup> M. Meriggi, *Storia transnazionale e storia regionale. Gli spazi mobili in Italia prima dell'Unità*, in «Bewegte Geschichte/Storia in movimento», nn. 1-2, 2012, p. 64.

<sup>3</sup> H.-G. Haupt, R. Gerwarth, *Internationalizing Historical Research on Terrorist Movements in Twentieth Century Europe*, in «European Review of History-Revue Européenne d'Histoire», n. 3, 2007, pp. 275-281; P. Terhoeven, *Deutscher Herbst in Europa. Der Linksterrorismus der siebziger Jahre als transnationales Phänomen*, Oldenbourg, De Gruyter, 2014.

ugualmente esatto notare come la più stretta collaborazione accelerò pure il parallelo processo di de-nazionalizzazione di quelle stesse istituzioni. La condivisione delle informazioni, la creazione di organismi sovranazionali, l'omogeneizzazione delle norme e delle pratiche velocizzarono infatti l'ineluttabile processo di erosione dei fin lì assai larghi margini di manovra dei medesimi stati sovrani. Da questo punto di vista si può quindi davvero analizzare la cooperazione degli stati europei contro il terrorismo politico transnazionale degli anni settanta e ottanta «come un campo di prova dei processi integrativi e/o disgreganti nel processo di europeizzazione della sicurezza»<sup>4</sup>. La nostra riflessione parte quindi dall'assunto che l'approccio transnazionale – per affermarsi quale strumento rilevante della storiografia contemporanea – deve assumersi la responsabilità di affrontare gli argomenti che paiono meno indagabili per mezzo del suo particolare metodo. E tra questi temi, dal momento che la questione dell'esercizio del monopolio della violenza rappresenta «l'estrema ridotta» entro cui gli stati possono esercitare la prerogativa della sovranità, c'è ovviamente la storia della risposta istituzionale al terrorismo. Abbiamo quindi deciso di raccogliere la sfida, individuando nella circolazione dei saperi tecnici, polizieschi e giuridici, il reagente in grado di rivelare, così come avviene quando si lascia cadere sul vetrino del microscopio un paio di gocce di blu di metilene, quel che altrimenti si faticherebbe a scorgere. E proseguendo con la stessa metafora, abbiamo pensato che il terreno di coltura migliore per sviluppare la nostra analisi sia rappresentato dall'Italia e dal suo peculiare modello organizzativo per contrastare la violenza politica armata e lo stragismo. Proprio a partire dall'esempio italiano, e dalla necessità del suo sistema securitario di rapportarsi alle più avanzate esperienze europee, è infatti possibile approfondire l'indagine sulle interdipendenze in costruzione, sia sul piano dei modelli transnazionali investigativi e repressivi, di contrasto alla violenza politica, sia su quello della comune sensibilità dell'opinione pubblica. Questo fascicolo vuole dunque essere una precisa proposta storiografica e metodologica sul tema dello scambio dei saperi nella lotta al terrorismo in Europa, che prende avvio dalla constatazione dell'importanza del caso italiano. Fu infatti in Italia che si attivò un flusso di saperi, alternativamente indirizzato, contraddistinto da due fasi. Nella prima si assistette alla decisione italiana di modificare l'orientamento del proprio sistema securitario, nella seconda furono i paesi partner d'oltralpe e d'oltreoceano a guardare all'Italia per trarre dalla sua esperienza elementi utili. A quel punto il sapere investigativo degli operatori italiani, incardinato sull'accurata analisi delle condizioni contestuali del fenomeno criminale – sia di matrice politica che di natura mafiosa – si sarebbe trasformato in un patrimonio negoziabile, che le reti nel frattempo costruite si sarebbero incaricate di rimettere in circolo. La stessa cosa sarebbe avvenuta con il sapere giuridico, paradossalmente capace di trasformare l'esecranda legislazione *extra ordinem* in una sorta di garanzia – grazie al suo carattere temporaneo e particolarmente mirato – rispetto ai pericoli connessi all'instaurazione di un ben più pericoloso «stato d'eccezione». E il canale premiale, che per la prima volta venne pensato, normato e applicato in Italia, sarebbe stato ugualmente appreso, studiato, copiato e adottato in altri sistemi giuridici europei. La circolazione dei saperi dell'antiterrorismo, dall'Europa all'Italia e viceversa, rappresenta quindi un terreno ideale per mettere alla prova la tenuta dell'approccio transnazionale, a patto di non trascurare la presenza delle criticità di fondo. È necessario, ad esempio, chiedersi in quale misura e con quali tempi il rapido riconoscimento dell'esistenza di un terrorismo transnazionale – con riferimenti ideologici comuni e medesimi schemi d'azione – abbia concretamente favorito la diffusione di processi di condivisione delle esperienze di antiterrorismo (soprattutto se ci riferiamo al circuito di paesi vicini, già legati tra loro da preesistenti reti di coordinamento politico-militare). Ed è ugualmente opportuno domandarsi quale sia stato l'effettivo grado di interdipendenza tra la scala internazionale, concretamente rappresentata dal tessuto di organizzazioni sovranazionali e dalle risoluzioni del diritto internazionale, e quella nazionale: in

---

<sup>4</sup> L. Bald, L. Di Fabio, *Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale. Nuove ipotesi e percorsi di ricerca*, in «Diacronie», n. 2, 2017, pp. 10-11.

alter parole, fino a che punto i soggetti nazionali hanno saputo conservare intatte le loro prerogative esclusive? Sono solo alcune delle domande alle quali, in un prossimo futuro, bisognerà cercare di rispondere.

## 2. Organizzazione del fascicolo e questioni affrontate

Per tornare al fascicolo, esso mira nella sua prima parte a contestualizzare diversi ordinamenti penali e a ripercorrere il tragitto normativo che caratterizzò la via italiana all'emergenza. Le questioni della tutela dell'ordine pubblico e del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino nel rapporto tra istituzione statale, cultura giuridica e sensibilità sociale vengono dagli autori inscritte in un contesto europeo approcciabile soltanto attraverso un metodo d'analisi comparato e transnazionale. Questo perché il diritto penale è da sempre considerato il principale strumento attraverso cui si può assicurare la conformità e il rispetto della norma, per reprimere l'elemento considerato deviante e rinsaldare la fiducia nel corpo sociale. Garantendo al tempo stesso la comunità dall'invasione del potere politico. Il diritto rappresenta insomma, forse ancor più del monopolio della forza, la quintessenza del potere detenuto dal moderno stato nazionale<sup>5</sup>. Si tratta dunque di un argomento fondamentale della storia dell'antiterrorismo, anche perché è radicata la convinzione che qualsiasi minaccia alla stabilità del regime in corso venga invariabilmente da quest'ultimo combattuta attraverso l'imposizione agli apparati – giuridici, istituzionali e procedurali – di una torsione tale «da rendere la giustizia una mera applicazione, settoriale, dell'agire politico, finalizzato a reprimere e, se possibile, a sopprimere il dissenso»<sup>6</sup>. Proprio un'immagine di questo tipo venne veicolata nell'opinione pubblica dai detenuti delle carceri di sicurezza di Stammheim, dell'Asinara o di Long Kesh, oltre che dai numerosi comitati di difesa delle libertà dei detenuti che sorsero allora al di qua e al di là delle Alpi (per inciso, vale la pena notare come la storia transnazionale della violenza politica armata trovi qui una prima sovrapposizione con la storia transnazionale dell'antiterrorismo). L'analisi dell'evoluzione della legislazione penale rispetto al pericolo armato è del resto ambigua, perché al suo interno s'intersecano una molteplicità di piani. Alla più visibile dimensione verticale, che esalta il ruolo delle specifiche tradizioni giuridiche nazionali e che insiste sull'interazione tra flessibilità del diritto e opportunità politica, se ne aggiunge infatti un'altra, meno appariscente ma ugualmente importante. Ci riferiamo a una dimensione orizzontale, fatta di comparazioni tra ordinamenti differenti, di utilizzo in chiave legittimante delle sentenze pronunciate dagli organismi internazionali, di tanti piccoli adattamenti dei codici ispirati dai risultati fatti registrare dall'esperienza di altri paesi. A questo proposito giunge molto utile il saggio di Donato Castronuovo, che non solo evidenzia gli elementi di crisi esistenti nello stato di diritto in Italia, ma ci consente di comprendere le particolarità storiche della legislazione d'emergenza in un'analisi di lungo periodo; una tradizione normativa cioè che non si sostanzia solo nell'inasprimento del carico sanzionatorio e nella produzione *extra codicem*, quanto piuttosto – almeno per quel che riguarda il periodo degli anni settanta e ottanta – nella predisposizione di una specifica legislazione premiale. Essa, accanto alla strategia repressiva, avrebbe rappresentato una risposta utilitaristica e funzionale allo scopo, finendo per trasformarsi nel principale contributo offerto dal sistema securitario nazionale alla circolazione dei saperi finalizzati alla repressione del terrorismo e della criminalità organizzata. Sui tempi e i percorsi della risposta penale al terrorismo italiano si concentra poi la riflessione di Andrea Baravelli, che si sforza di dare carne e sangue all'apparente astrattezza dei processi giuridici. Viene così descritto

<sup>5</sup> O. Kirchheimer, *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton, Princeton University Press, Princeton, 1962; P. Prodi, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna, il Mulino, Bologna, 2015; F. Colao, *Giustizia e politica. Il processo penale nell'Italia contemporanea*, Milano, Giuffrè, Milano, 2013.

<sup>6</sup> L. Lacché, *Tra giustizia e repressione: i volti del regime fascista*, in *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. Lacché, Roma, Donzelli, Roma, 2015, p. x.

l'intreccio tra le ragioni della politica e quelle della risposta al terrorismo, mettendo a fuoco il ruolo cruciale di alcuni uomini delle istituzioni e sottolineando l'estrema importanza che allora ebbero le reti transnazionali. La risposta penale al terrorismo, organizzata tenendo conto delle specifiche necessità e opportunità nazionali, diede i suoi risultati e sarebbe stata presto tradotta in altri paesi. Seguendo quell'andamento circolare che, per l'appunto, costituisce un'inoppugnabile traccia dell'utilità dell'approccio transnazionale alla storia dell'antiterrorismo. Il caso studio offerto da Laura Di Fabio non solo ci informa a proposito degli argomenti effettivamente trattati nel corso delle periodiche riunioni tra i rappresentanti dei servizi informativi (il cosiddetto «Club di Berna»), ma ci consente anche di evidenziare lo stato di frammentazione, disomogeneità e impressionismo delle informazioni scambiate. Quanto meno sul finire degli anni sessanta, in un'Italia offesa allo stragismo della «strategia della tensione», e per buona parte del decennio successivo. Diversità di approcci, lungo prevalere di una rappresentazione della lotta armata ampiamente influenzata dalla particolare *forma mentis* di chi partecipava agli incontri, discrezionalità nella gestione delle informazioni da condividere coi propri alleati e omissioni, scarsa capacità di produrre sintesi che fossero immediatamente utilizzabili. Dal punto di vista della storia transnazionale dell'antiterrorismo quelle stesse relazioni si dimostrano istruttive, non foss'altro per la capacità di delineare lo stato di generale ignoranza circa la concreta realtà del fenomeno armato nelle rappresentazioni offerte dai servizi segreti e nella loro ricezione. Ciò nonostante si trattò di un passaggio importante, perché proprio negli incontri del Club di Berna si andò tessendo un inedito modello della sorveglianza sopranazionale nella collaborazione tra stati. Essa non si limitava a favorire la circolazione delle conoscenze specifiche – come avveniva ormai da tempo sul piano delle collaborazioni bilaterali – ma si muoveva nel senso di una progressiva armonizzazione delle norme, delle tecniche di controspionaggio e degli approcci alla lotta contro il terrorismo. Il sovrapporsi delle reti multilaterali e bilaterali, legittimate dalla formula della necessaria ricerca di una nuova «amicizia tra nazioni e popoli», basata su aspetti pragmatici quale la condivisione di un'alleanza militare e/o la comune appartenenza al Mec, contribuì a rendere del tutto ordinario un *modus operandi* discrezionale e non sancito da accordi ufficiali. Dall'irrobustirsi della maglia transnazionale il bagaglio dei saperi operativi di ogni paese si sarebbe rafforzato. Un caso concreto di collaborazione tra apparati polizieschi di due paesi amici, regolata da accordi bilaterali eppure capace di estendersi ben al di là del terreno inizialmente previsto, è quello presentato da Lisa Bald, che prende in esame le ragioni, l'evoluzione e le forme della collaborazione italo-inglese negli anni settanta e ottanta. Ne scaturisce un quadro complesso e straordinariamente ricco, anche perché in grado di mostrare l'inesausto intreccio tra modi di fare tradizionali – come nel caso dell'offerta della collaborazione operativa quale strumento da utilizzare al fine di favorire le relazioni diplomatiche – e sensibilità del tutto nuove, che connotarono l'offerta di aiuto avanzata dalle autorità di Londra nelle settimane del rapimento Moro. Il contributo di Lisa Bald ci offre però anche un altro spunto importante, mostrandoci come la strutturazione della «nebulosa riformatrice»<sup>7</sup> si sia anche avvalsa di un movimento orizzontale, determinato dal lavoro transnazionale compiuto da individui e gruppi in rete. Essi non furono solo abili nell'avviare la riflessione per mezzo di periodici incontri e convegni, ma furono soprattutto capaci di organizzare questo sapere collettivamente elaborato nelle forme e nei modi consentiti dalle specifiche condizioni del proprio paese. Accanto a questa dimensione orizzontale campeggia però anche, ben più visibile e nota, quella verticale, che si struttura a partire dagli spazi nazionali per estendersi poi «organicamente», crescendo, al di là delle frontiere, attraverso la comparazione tra modelli che sono già formati ma che, per l'appunto, possono essere migliorati. È questo il caso proposto da Simone Santorso, che ci conduce alla scoperta del ruolo cruciale, quanto finora scarsamente studiato, del carcere quale strumento di punta della strategia di contrasto alla lotta

---

<sup>7</sup> P.-Y. Saunier, *È pericoloso sporgersi. Attrazione e limiti dell'approccio transnazionale*, in «Contemporanea», n. 1, 2003, p. 116.

armata negli anni in questione. Attraverso l'inasprimento della condizione carceraria, con la reclusione spesso imposta ancor prima dell'avvio della fase processuale, le istituzioni di un po' tutti i paesi interessati dal terrorismo mirarono infatti al raggiungimento di alcuni fondamentali risultati: criminalizzare la contestazione, intimidire l'antagonismo, svuotare la lotta armata di effettivi e rassicurare l'opinione pubblica. Quanto i protagonisti delle scelte di politica carceraria comunicarono tra loro, confrontando modelli e soluzioni? Quanto invece l'indispensabilità della risposta per mezzo della prigione procedette in autonomia, sospinta dal meccanismo – così tremendamente contemporaneo, secondo la lezione di Foucault, dell'inevitabilità del controllo sociale? Nell'uno e nell'altro caso ci pare vi sia materiale a sufficienza per invitare gli studiosi a utilizzare l'approccio transnazionale. A coniugare le due dimensioni, la verticale e l'orizzontale, è infine il contributo di Roberto Colozza, che non solo fornisce un'articolata ricostruzione dell'ampio dibattito intellettuale sul grande tema della difesa delle garanzie dei cittadini, dell'effettivo ruolo del carcere e delle particolari condizioni dei detenuti per reati politici, ma dimostra quale decisiva influenza tale riflessione pubblica riuscì a produrre sul piano politico. Grazie al *battage* messo in campo dalle forze dell'antigiscardismo, incentrate sul rifiuto delle previste misure di estradizione in Italia di alcuni militanti di estrema sinistra, questa stessa rete transnazionale sarebbe riuscita a influenzare le decisioni di politica penale del nuovo governo socialista di François Mitterand. Si potrebbe quindi dire che l'articolo di Roberto Colozza, un classico esempio di storia transnazionale del terrorismo, può anche essere letto – proprio per l'attenzione ai risultati politici prodotti da tale movimento d'opinione – come momento di congiunzione tra le due già citate dimensioni della transnazionalità.