ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

Dottorato di ricerca in Scienze Politiche
Curriculum Studi europei ed internazionali

XXIX Ciclo

Alla prova del terrorismo: la legislazione dell'emergenza e il dibattito politico italiano (1978-1982)

Candidata:
Chiara Zampieri

Tutor:
Prof. Renato Moro

Coordinatore del Dottorato:
Prof. Leopoldo Nuti

A.A. 2016/2017

INDICE

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO I LA RISPOSTA DELLO STATO AL TERRORISMO PRIMA DEL "CASO MORO" 49

1. *La prima fase (1969-1974)* 50
2. *Il periodo di transizione e l'inversione di tendenza (1974-1977)* 62

CAPITOLO II LA REAZIONE DELLE FORZE POLITICHE AL "CASO MORO": LEGISLAZIONE E APPARATI 85

1. *Dopo l'agguato di Via Fani* 87
2. *Di fronte al sequestro Moro: una risposta eccezionale?* 102
3. *Il decreto Moro e le misure operative: le reazioni "a caldo"* 119
4. *Il dibattito sulla legge Reale-bis al Senato* 175
5. *Le polemiche sugli apparati dello Stato* 196
6. *La discussione al Senato sul decreto Moro* 213
7. *Verso il referendum: il disegno di legge Reale-bis non passa alla Camera* 241
8. *9 maggio 1978: la «Caporetto dell'ordine pubblico»* 246
9. *La discussione alla Camera e l'approvazione del decreto Moro* 257

CAPITOLO III IL "DOPO MORO" 302

1. *Il dibattito sull'ordine pubblico e il "caso Moro"* 303
2. *Il referendum abrogativo sulla legge Reale* 352
3. *La nomina del nuovo ministro dell'Interno e la questione degli apparati* 400
4. *L'incarico al generale Dalla Chiesa* 416
5. *Poche luci e ancora molte ombre nella lotta al terrorismo* 426
6. *Il dibattito sul "caso Moro"* 443

CAPITOLO IV VERSO LA LEGGE COSSIGA 492

1. *Come combattere il terrorismo?* 493
2. *Una insufficiente politica dell'ordine pubblico?* 498
3. *Le polemiche sugli apparati* 506
4. *Il protagonismo della magistratura* 512
5. *Il terrorismo in campagna elettorale* 520
6. *Il rinnovo dell'incarico al generale Dalla Chiesa* 541
7. *I progetti del nuovo governo contro il terrorismo* 555
8. *Una lotta ancora lunga e difficile* 563
9. *Verso la legge Cossiga* 578

CAPITOLO V I PROVVEDIMENTI DEL 15 DICEMBRE 1979 611

1. Il decreto Cossiga recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" 612

2. I dibattiti al Senato sul decreto Cossiga 619

3. Le "Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata" 672

4. Il dibattito alla Camera sul decreto Cossiga 682

5. Le "Norme per l'attuazione del coordinamento della polizia" 734

CAPITOLO VI DOPO LA LEGGE COSSIGA: L'INIZIO DELLA SVOLTA NELLA LOTTA AL TERRORISMO 750

1. Le iniziative di modifica alla legge Cossiga 752

2. L'attacco ai magistrati e il dibattito sulle nuove misure per i "pentiti" 765

3. Le polemiche dopo l'irruzione nel "covo" di via Fracchia 772

4. Il terrorismo al centro della campagna elettorale delle amministrative 777

5. Il dibattito sull'amnistia 788

6. Di fronte al nuovo attacco del terrorismo neofascista 794

7. Il primo dibattito fra i partiti sulle misure per i "pentiti" 801

8. Di fronte al sequestro D'Urso 813

9. Il rinnovo del fermo di polizia 827

10. Il dibattito sulla pena di morte per i terroristi 853

11. La riforma della polizia 870

12. Il referendum sulla legge Cossiga 874

CAPITOLO VII IL TORMENTATO ITER DELLA LEGGE SUI "PENTITI" 896

1. Il dibattito sui collaboratori di giustizia e le prime proposte di legge sui "pentiti" 897

2. I problemi delle carceri e degli apparati di sicurezza 909

3. Gli effetti del "caso Peci" sul dibattito sulla lotta al terrorismo 916

4. Il dibattito sul disegno di legge del governo Spadolini 927

5. Ancora violenza nelle carceri e attentati: le polemiche sugli apparati 947

6. La liberazione di Dozier e il dibattito sulla tortura 961

7. Il primo confronto al Senato sulla legge sui "pentiti" 980

8. Il primo confronto alla Camera sulla legge sui "pentiti" 998

9. L'approvazione della legge sui "pentiti" 1024

CONCLUSIONI 1037

FONTI E BIBLIOGRAFIA 1076

INTRODUZIONE

La «fine del terrorismo» in un paese democratico costituisce un lento processo, condizionato e determinato dall'azione congiunta di una serie di fattori e attori, che richiedono un'analisi simultanea dei diversi piani in cui si articola il processo stesso[1]. Il primo è il livello «micro». Esso riguarda le dinamiche proprie delle organizzazioni terroristiche (ma anche dei singoli militanti), che portano prima alla loro crisi e poi alla loro fine, ed è decisivo per ricostruire il processo di «uscita dal terrorismo»[2]. Il livello «meso», relativo al contesto, riguarda in particolare l'evoluzione delle culture politiche, dell'opinione pubblica, dell'atteggiamento dei cittadini, che sono aspetti determinanti nel declino del terrorismo[3]. Vi è infine il livello «macro» che implica l'esame di tutte le misure e le risposte adottate in sede politico-istituzionale e del ruolo dei singoli attori coinvolti[4]. Il terrorismo, infatti, specialmente nelle esperienze europee degli anni Settanta, si presentò come un fenomeno nuovo, che pose agli attori governativi inedite e peculiari problematiche di carattere politico, legislativo e operativo[5].

Quest'ultimo livello, che è oggetto della presente ricerca, si articola a sua volta su più piani. Come è noto, infatti, la reazione di uno Stato democratico che affronta il terrorismo si dispiega anzitutto sul terreno politico, perché il terrorismo, pur essendo una forma di criminalità, per la sua portata e le sue connotazioni (ideologiche, religiose, nazionalistiche che siano), può imporre allo Stato alcune scelte di tipo politico, può incidere sui rapporti fra le forze politiche, può favorire le condizioni per nuovi equilibri nel governo e in parlamento, può rivendicare il riconoscimento delle proprie istanze in quanto controparte che cerca una legittimazione, e può incidere sulla cooperazione internazionale di uno Stato con altri paesi (si pensi alle questioni dell'estradizione, della sicurezza dei confini nazionali, etc.)[6]. In uno Stato democratico, inoltre, il terrorismo pone un problema che sottende una cruciale scelta politica, quella cioè di trovare un corretto equilibrio fra le

[1] Si vedano le considerazioni di Giovanni Mario Ceci, formulate in un intervento, in G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), *I terrorismi italiani degli anni '70 e '80*, in *Passato e presente*, 97 (2016), p. 26.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] R. J. Art, L. Richardson, "Introduction", in R.J. Art, L. Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the Past*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2007, pp. 16-17.

[6] Ibidem. Cfr. anche B. Hoffman, J. Morrison-Taw, "A Strategic Framework for Countering Terrorism", in F. Reinares (ed.), *European Democracies Against Terrorism. Governamental Policies and Intergovernamental Cooperation*, Ashgate, Burlington, 2000, pp. 3-29.

esigenze della libertà e quelle della sicurezza, mettendo così alla prova la qualità di una democrazia[7].

In secondo luogo, l'azione di uno Stato che affronta il terrorismo si dispiega anche sul piano legislativo. Il fenomeno, infatti, pone specifiche problematiche connesse alla sua natura, alle sue modalità operative, alle sue finalità, alla sua organizzazione. Al di là della connotazione politica, religiosa, nazionalistica, infatti, il terrorismo è una forma di criminalità del tutto peculiare che tendenzialmente necessita di risposte mirate, che possono anche essere straordinarie. Il governo e il parlamento, dunque, possono decidere di varare una nuova legislazione tesa a far fronte alle specificità del fenomeno, che può anche confliggere con la legislazione ordinaria, a seconda del grado di eccezionalità della situazione, della gravità del fenomeno e delle caratteristiche dell'ordinamento che esso "sfida"[8].

Lo stesso vale anche per il livello operativo. Gli apparati preventivi e repressivi dello Stato intesi nel senso più ampio (le forze dell'ordine, i servizi di sicurezza e informazione, il sistema carcerario), sono tendenzialmente i primi a confrontarsi con la nuova minaccia e ad essere poi impegnati ad eliminarla. Un governo, dunque, può prendere provvedimenti specifici per potenziare gli apparati, può decidere di costituire dei reparti speciali o di utilizzare l'esercito. Le forze di sicurezza e di prevenzione possono sviluppare tecniche specifiche di azione, di investigazione, di *intelligence*. L'autorità giudiziaria, infine, è quella che deve applicare le leggi, sviluppare gli indirizzi di indagine e articolare i procedimenti giudiziari al fine di individuare i responsabili[9].

Infine, la risposta di uno Stato, inteso in senso lato, si manifesta anche sul terreno civile. La società civile (e le sue singole articolazioni), infatti, è la prima ad essere coinvolta dal terrorismo: talvolta può essere vittima essa stessa degli attentati (si pensi alle stragi neofasciste o a quelle più recenti), e quasi sempre alla società è indirizzata l'azione politica del terrorismo, finalizzata ad acquisire consenso o a mettere in luce le debolezze dello Stato. Anche la società civile, pertanto, elabora analisi e risposte al fenomeno e, anzi, l'atteggiamento dell'opinione pubblica svolge un ruolo determinante

[7] Alex Schmid spiega che il principale problema di una democrazia che affronta il terrorismo è quello di conciliare «accettabilità» ed «efficacia» della risposta: le misure antiterroristiche devono essere accettabili ad una società democratica, ma devono essere anche efficaci contro quel tipo di minaccia per le quali sono state introdotte. Cfr. A. P. Schmid, "Terrorism and Democracy", in A. P. Schmid, R. D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*, Cass, London, 1993, p. 15.

[8] Ibid., p. 17.

[9] Ibidem.

nelle dinamiche di radicamento e di sradicamento del terrorismo[10]: il maggiore o minore consenso ad esso incide infatti sul maggiore o minore attecchimento del fenomeno, così come sul suo isolamento. Il tema del consenso al terrorismo e alle politiche antiterrorismo è pertanto cruciale, sia dal punto di vista dei terroristi, sia dal punto di vista dello Stato, al quale occorre il supporto popolare sia in termini di sostegno alla lotta al terrorismo, sia in termini di adesione ai suoi valori fondanti. In questo quadro, ovviamente, i mass media svolgono un ruolo fondamentale, sia in quanto possibili casse di risonanza della propaganda eversiva, sia in quanto mezzi con cui il governo cerca di consolidare il consenso e la mobilitazione dei cittadini intorno alle istituzioni[11].

Questa ricerca prende in esame proprio il livello «macro» della risposta italiana al terrorismo, mirando all'analisi delle decisioni adottate in sede politico-istituzionale e del ruolo dei singoli attori coinvolti. In particolare, essa affronta gli aspetti legislativi e operativi della risposta, esaminati attraverso la lente del dibattito politico che si è sviluppato intorno ad essi. Il suo obiettivo, dunque, è l'esame del dibattito politico italiano sulla reazione dello Stato al fenomeno eversivo fra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta. In particolare, si intende ricostruire, per la prima volta in modo sistematico, la discussione parlamentare, il dibattito interno ai partiti e quello sulla stampa inerente ai problemi connessi alla lotta al terrorismo e, specificamente, all'approvazione delle leggi e dei provvedimenti amministrativi rivolti alla lotta contro di esso, introdotti fra il 1978 e il 1982.

Fra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta, l'Italia fu uno dei teatri principali della pesante ondata terroristica che colpì simultaneamente diverse aree geografiche del mondo[12]. Come è noto, il terrorismo italiano si è articolato in due fasi principali, che però non si possono definire omogenee[13]. La prima, fra 1969 e 1974, è stata dominata dal terrorismo di matrice neofascista caratterizzato in particolare dalla modalità stragista. L'obiettivo era quello di spostare a destra l'asse politico del paese ed eventualmente di favorire un *golpe* militare (con il sostegno di alcuni apparati dello Stato deviati), al fine di scongiurare il pericolo rappresentato dall'avanzata comunista. In quel periodo, sull'onda

[10] Sulla rilevanza che alcuni studiosi hanno dato al tema del consenso della società civile nel caso italiano, cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Carocci, Roma, 2013, pp. 226-227.

[11] Sul «controterrorismo come comunicazione», alcuni spunti si trovano in B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, Routledge, London-New York, 2011, pp. 8-13 (e ss.).

[12] G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. II. Cfr. anche C. Fumian, "Gli anni dell'impunità", prefazione al volume A. Ventura, *Per una storia del terrorismo italiano*, Donzelli, Roma, 2010, pp. XIII-XVII.

[13] Per la ricchissima bibliografia in materia, si rimanda a G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit.

del riflusso dei movimenti del '68-'69, fece la sua comparsa anche un terrorismo di sinistra, che però utilizzò modalità operative diverse, dapprima con gesti dimostrativi mirati a colpire obiettivi di particolare significato, e in un secondo momento, con sequestri temporanei di persone che incarnavano il supposto potere dello sfruttamento capitalista. Dopo una battuta d'arresto temporanea, i «terrorismi» italiani[14] ricomparvero fra il 1976 e il 1977, inaugurando una seconda fase, che fu ben più grave della prima e nella quale le cose si invertirono: il terrorismo di sinistra divenne predominante e, soprattutto, capace di portare a termine azioni di vera e propria guerriglia urbana che denotavano un livello inedito di perfezionamento della tecnica operativa, dell'equipaggiamento e dell'addestramento. Ulteriori novità erano la capacità di radicamento e la capillarità delle organizzazioni, un consenso strisciante in certi circuiti urbani e sociali, la compartimentazione – e la conseguente impenetrabilità – dei gruppi. Anche il terrorismo di destra riapparve, ma, a differenza del passato, cominciò ad utilizzare tecniche e modalità organizzative simili a quelle del terrorismo di sinistra della seconda generazione: terrorismo diffuso e attentati "esemplari", cioè mirati contro alcuni simboli dello Stato. Tuttavia, anche la modalità stragista fece la sua tragica ricomparsa, con il più grave massacro mai perpetrato dai gruppi di estrema destra in Europa, la strage della stazione di Bologna del 2 agosto 1980. Il comune obiettivo dei due terrorismi in quel periodo diventò quello di colpire «al cuore dello Stato», e cioè il partito di governo che aveva detenuto il potere per un trentennio e tutte le articolazioni del suo potere. Gli attentati, pertanto, furono tendenzialmente di tipo selettivo, mirati a colpire giudici, dirigenti d'azienda, avvocati, politici, esponenti delle forze dell'ordine, magistrati. La fase cruciale, quindi, quella cioè con il maggior numero di attentati e nella quale si sviluppò una prima e vera propria strategia antiterroristica, è quella che corre fra il 1978 e il 1982[15].

Il terrorismo italiano rappresenta pertanto un caso unico in Europa, non solo per la connotazione esclusivamente politica dei gruppi eversivi, animati da opposte ideologie, ma anche per radicamento, durata e capacità offensiva[16]. I «terrorismi» italiani, infatti, pur a fasi alterne e con momenti di maggiore e minore intensità, insanguinarono il paese

[14] D. Della Porta, M. Rossi, "I terrorismi in Italia tra il 1969 e il 1982", in G. Pasquino (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 456.

[15] Per i dati, si rinvia a D. Della Porta, M. Rossi, *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi italiani*, Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna, 1984, pp. 18-19.

[16] C. Fumian, "Gli anni dell'impunità", cit., pp. XIII-XVII; R. Drake, *The Revolutionary Mystique and Terrorism in Contemporary Italy*, Indiana University Press, Bloomington-Indianapolis, 1989, p. 153; A. Ventura, "Il problema storico del terrorismo italiano", *Rivista storica italiana*, XCII, I, 1980, p. 125. Per alcuni recenti riferimenti bibliografici, cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 223-230.

per almeno dodici anni, senza contare i colpi di coda che si susseguirono dagli anni Ottanta fino ai primi anni 2000[17]. Il numero eccezionalmente elevato di attentati e di vittime, conferma il carattere peculiare dell'esperienza italiana. Solo fra il 1969 e il 1982 si contarono in Italia 2.712 attentati rivendicati da organizzazioni terroristiche, di cui 324 con danni alle persone. Le vittime furono 1.119: 351 i morti, 768 i feriti[18]. Date le loro specificità e l'incidenza che hanno avuto sulla memoria collettiva[19], il terrorismo e la violenza politica rappresentarono, dunque, «un fenomeno indubbiamente cruciale e caratterizzante della vita politica, sociale e culturale italiana degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta»[20].

Al cospetto di un fenomeno così rilevante e insidioso, quale fu la reazione dello Stato italiano? L'intento della ricerca è proprio quello di rispondere a questo quesito, delineando la risposta – legislativa e operativa, soprattutto – che venne discussa e adottata dalle forze politiche e dagli attori istituzionali per fronteggiare l'emergenza. Si vogliono indagare le principali questioni che il terrorismo ha posto al paese e, in primo luogo, agli attori politici, che furono i principali artefici della risposta politico-istituzionale. Si vuole approfondire come ciascun partito dell'arco parlamentare (dalla Dc al Pci e al Psi, a tutti i partiti laici minori, fino al Msi e ai gruppi dell'estrema sinistra) ha vissuto la minaccia terroristica, quali furono le proposte che sono state formulate per farvi fronte, individuare chi si poneva nella posizione di maggiore durezza e chi invece propendeva per una linea più "morbida" e, soprattutto, perché. Si vogliono ricostruire le linee comuni e quelle di divergenza fra gli attori parlamentari, approfondendo se vi fosse omogeneità o meno all'interno di ciascun gruppo, o se invece la linea assunta sui singoli temi fosse frutto di un'evoluzione della cultura politica del partito, o di una sintesi dello scontro interno, o ancora, se non vi sia stata alcuna evoluzione rispetto alle prese di posizione tradizionali. Si intende così indagare quali siano stati i partiti più compatti e quelli invece più divisi al loro interno e lungo quali fratture. Si vuole approfondire quali problemi prioritari in termini politici, giuridici e operativi il terrorismo pose e come ciascuna forza politica, secondo la propria scala di priorità, propose di risolverli, e quali motivazioni abbiano poi avuto la meglio nel determinare la risposta che, infine, fu data all'eversione. Si vuole capire se il terrorismo ha costituito un elemento di accelerazione o di freno rispetto ad

[17] Anche in questo caso, sul dibattito scientifico in merito ai diversi aspetti correlati al terrorismo italiano, si rinvia a G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit.
[18] D. Della Porta, M. Rossi, *Cifre crudeli*, cit.
[19] Cfr. D. Della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 13.
[20] Cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 14-15.

alcune innovazioni, come, ad esempio, le riforme in senso garantista dei codici o del corpo di polizia. Un altro aspetto essenziale è poi l'indagine sull'influenza che alcuni attori (come, ad esempio, la magistratura o i vertici degli apparati di sicurezza) possono avere esercitato su determinate scelte del governo e delle forze politiche. Così come certi eventi e momenti (ad esempio, attentati terroristici particolarmente clamorosi o la corrispondenza con determinati assetti governativi – come la "solidarietà nazionale" o le formule successive – e alcune tornate elettorali) possono aver influito sulle scelte dei governi e delle forze politiche in generale.

Come si avrà modo di vedere, la maggioranza degli studi sull'argomento, ad eccezione di alcune recenti ricerche di taglio storiografico, tende a trascurare, o a sottostimare, l'importanza del dibattito politico e pubblico che ha preceduto e accompagnato la risposta politica, legislativa e operativa all'eversione, e sembra darne per scontata genesi, elaborazione e applicazione. La presente ricerca, invece, percorre tutti i grandi passaggi legislativi e decisionali del periodo – dalla genesi della legge che per la prima volta introdusse il concetto di "terrorismo" nel codice penale italiano alla legge Cossiga, dall'incarico al generale Dalla Chiesa fino al grande tema dei "pentiti" –, letti e interpretati attraverso il prisma dei partiti dell'arco parlamentare, che furono uno dei soggetti protagonisti della *performance* italiana nella lotta contro il terrorismo. Non si tratta di analizzare solo il mero dibattito parlamentare, ma anche la complessa discussione che si svolse all'interno dei partiti, delle istituzioni e sulla stampa: elementi che hanno condizionato profondamente la modalità e gli strumenti di risposta adottati dallo Stato in una lotta al terrorismo che, alla fine, si è risolta nella sconfitta di quest'ultimo. I problemi connessi a questo tema sono innumerevoli e già emersero negli anni in esame. In particolare, il dibattito sul rispetto dello Stato di diritto, sulla repressione, sulla costituzionalità delle norme (repressive e premiali), sulla legittimità di altri provvedimenti, come l'incarico al generale Dalla Chiesa, la discussione sulla riforma dei servizi segreti e della polizia, la gestione del problema carcerario. In sostanza, un complesso dibattito che si svolse tanto sulla stampa, quanto in parlamento e all'interno degli organismi dirigenti dei partiti. Un dibattito, quindi, che coinvolse più o meno indirettamente i cittadini e che li chiamò direttamente in causa in occasione dei referendum per l'abrogazione di alcuni di questi provvedimenti. Emerge, quindi, una pluralità di voci e di contesti la cui complessità non è ancora stata analizzata nella sua interezza.

Si vuole indagare sui fattori che hanno condotto l'Italia fuori dal terrorismo, sul peso più o meno maggiore che possono avere avuto determinate iniziative legislative e operative, sul ruolo delle forze politiche e, in parte, della cittadinanza. La risposta italiana – forse più che in altri paesi democratici – ha innescato dei dibattiti significativi in ordine alla sua efficacia e soprattutto alla sua democraticità. Di qui sono derivate più ampie analisi sullo stato di salute della democrazia in Italia e sulle responsabilità che la classe dirigente aveva in merito a ciò. La cosiddetta legislazione "dell'emergenza"[21], in effetti, fin dalla sua emanazione, fu oggetto di un'accesa discussione, dalla forte connotazione politica. Nel quadro più generale della risposta al terrorismo, la ricerca, pertanto, vuole anche indagare se sia stata effettivamente preponderante la «scelta ordinamentale» rispetto a quella strettamente operativa, quali sono stati i nodi del dibattito politico su questa scelta, come sono nati i provvedimenti (e, specialmente quelli premiali, dal momento che essi costituiscono una peculiarità nel panorama internazionale), che problemi essi hanno sollevato, in che modo sono stati influenzati dal dibattito pubblico, quali attori hanno svolto un ruolo determinante nella loro definizione, se sono state elaborate risposte diverse per il terrorismo di destra e di sinistra. Si vogliono indagare i problemi di natura giuridica, le più generali questioni di carattere politico ad essi sottese, e pertanto contribuire ad arricchire le valutazioni sul carattere di efficacia e democraticità dei singoli provvedimenti e della risposta nel suo complesso.

L'analisi può quindi contribuire a comprendere meglio come l'Italia sia uscita dal terrorismo, e la percezione che se ne ebbe sotto il profilo del rispetto delle libertà civili e, in definitiva, sotto il profilo della democraticità del paese. Il nodo della conciliazione fra esigenze di sicurezza e rispetto della costituzione – che, come si è notato, è "il" nodo cruciale per uno Stato democratico che affronta il terrorismo – appare in tutta la sua complessità proprio alla luce dei dibattiti parlamentari e sulla stampa. Tale problema, inoltre, chiama in causa il quadro storico in cui si collocano le vicende esaminate, per comprendere le quali non si può prescindere dal contesto nazionale (e internazionale), specialmente alla luce di un fenomeno che si intreccia profondamente con la storia repubblicana.

[21] Si precisa che la categoria di «emergenza» riferita a quel periodo ha assunto diversi significati. Una parte degli osservatori dell'epoca, infatti, ha inteso l'emergenza non riferendosi alla sfida terroristica quanto piuttosto alla crisi e alla sospensione del diritto, che secondo quegli osservatori era in atto nel paese. Si precisa, quindi, che, nel corso dell'elaborato tale espressione verrà eventualmente utilizzata in riferimento alla effettiva sfida terroristica, e cioè priva di connotazioni valutative. Cfr. al riguardo il commento di Ceci in G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), *I terrorismi italiani*, cit., p. 51.

Il periodo che la ricerca ha scelto di analizzare è quello che corre fra il 1978 e il 1982. L'emergenza terroristica è ritenuta comunemente uno dei fattori principali che condusse alla formazione dei governi di solidarietà nazionale (assieme all'emergenza economica), presentandosi così come un problema di estrema rilevanza nel dibattito politico fra i partiti e, in particolare, fra i due principali antagonisti, Pci e Dc[22]. Anche nella fase successiva alla crisi del quarto governo Andreotti, tuttavia, il terrorismo, che peraltro toccò l'apice della virulenza proprio nel periodo 1978-1980, si confermò come una delle "emergenze" da affrontare, rimanendo una questione centrale dell'agenda politica anche nei primi anni Ottanta. L'atteggiamento degli attori politici, nonostante la nuova fase apertasi sostanzialmente a partire dal "dopo-Moro", fu in parte condizionata dal nuovo assetto, ma si possono riscontrare anche degli aspetti di continuità e omogeneità, almeno sui temi oggetto della ricerca.

Lo Stato italiano, come si avrà modo di vedere sinteticamente nel primo capitolo, prima del 1978 rimase sostanzialmente privo dei mezzi preventivi, repressivi, culturali e politici per affrontare l'emergenza. Il terrorismo, sia di destra che di sinistra, era apparso come un fenomeno inedito: non se ne conoscevano le origini né le finalità. Ciò comportò un notevole ritardo a livello politico-istituzionale, nell'elaborazione di una risposta adeguata a fronteggiare questa nuova forma di criminalità. Solamente a partire dal "caso Moro", infatti, le forze politiche e il governo cominciarono a reagire in modo più articolato alla minaccia eversiva.

Il sequestro del presidente della Dc, dunque, rappresentò una sorta di spartiacque in termini di reazione della politica e delle istituzioni, e in parte della società civile. Esso quindi non solo avviò gradualmente una nuova fase politica, ma diede impulso anche all'elaborazione di una prima vera e propria politica antiterroristica italiana, benché sviluppatasi fra molte incertezze, battute d'arresto e difficoltà. Il 16 marzo 1978, pertanto, rappresenta la data di inizio della ricerca. Ci si è quindi focalizzati prima di tutto sulla reazione immediata delle forze parlamentari al sequestro del presidente democristiano e sulle proposte che vennero formulate e adottate per far fronte all'emergenza nel corso dei cinquantaquattro giorni della sua prigionia. Si è così analizzata la risposta operativa e, soprattutto, quella legislativa consistente nel cosiddetto decreto Moro, che, approvato nel corso del sequestro, introdusse per la prima volta il concetto di "terrorismo" nel codice penale italiano. Il periodo successivo (maggio-ottobre del 1978), vide un acceso dibattito

[22] P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995, p. 728.

sui grandi nodi insoluti del "dopo sequestro Moro", che simboleggiava – come qualcuno la definì – «la Caporetto dell'ordine pubblico»[23]. Si sono analizzati i dibattiti sulle gravi disfunzioni dell'operato degli apparati di sicurezza e le scelte adottate per porvi rimedio, fra le quali spicca l'assegnazione al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa di uno speciale incarico nella lotta al terrorismo di sinistra. Un passaggio cruciale di questo periodo, inoltre, fu il referendum sulle legge Reale che si svolse a poche settimane dalla tragica fine del sequestro Moro, banco di prova non solo per la tenuta della maggioranza di solidarietà nazionale, ma anche per valutare la percezione dei cittadini delle politiche antiterroristiche del governo.

Fra la fine del 1978 e per tutto il 1979 si colloca una fase di sostanziale stallo, in coincidenza con la crisi della solidarietà nazionale e l'aumento esponenziale degli attentati. Il 1979, in effetti, fu l'anno che registrò il maggior numero di azioni terroristiche[24]. Si sono analizzati i dibattiti sulla stampa e in parlamento inerenti alla situazione dell'ordine pubblico, i problemi degli apparati, le proposte – non particolarmente innovative – per risolverli e i motivi per i quali fino a novembre non vennero prese particolari iniziative in materia. L'intreccio della crisi politica latente che caratterizzò quel periodo di transizione appare indubbiamente una chiave di lettura cruciale per comprendere questa "stasi" e la sostanziale continuità con il dibattito e le politiche del 1978.

La fine del 1979 segnò invece l'avvio di una fase diversa perché, a seguito di una serie di gravi attentati, venne emanata una normativa speciale (in particolare, il decreto Cossiga) che, per un verso, aggravava le sanzioni a carico degli autori dei reati, e per l'altro consentiva la concessione di speciali attenuanti a chi, dissociandosi dai complici, avesse collaborato con la giustizia (di qui nacque il «pentitismo»). Nel quinto capitolo pertanto si è ricostruita la vivace discussione – politica e giuridica – svoltasi in merito a questa e ad altre iniziative di tipo amministrativo, che sanzionarono definitivamente l'avvio di una strategia articolata su più fronti di lotta al terrorismo.

A partire dal 1980, dunque, cominciò l'inversione di tendenza e, benché questo sia stato l'anno con il maggior numero di vittime dovute al terrorismo (su cui però un peso determinante esercitò la strage di Bologna che da sola causò 85 morti), lo Stato iniziò ad avere la meglio sui terroristi. Tenendo presente il mutato quadro politico, si è analizzata la

[23] Così Mario Tedeschi, senatore di Democrazia nazionale, definì la situazione dell'ordine pubblico, cfr. Senato della Repubblica (SdR), Atti Parlamentari (AP), VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, p. 11764.

[24] Cfr. i dati riportati in D. Della Porta, M. Rossi, *Cifre crudeli*, cit., pp. 18-19.

seguente discussione sui temi connessi alla lotta al terrorismo, nella quale i magistrati svolsero un ruolo da protagonisti. Il nodo cruciale, infatti, divenne la questione dei "pentiti" per i quali i magistrati impegnati nelle inchieste sul terrorismo cominciarono a chiedere ulteriori misure premiali. Fra il 1980 e la metà del 1981, fase a cui è dedicato il sesto capitolo, non vennero prese iniziative in merito, e anche in questo caso l'instabilità del quadro politico offre una chiave di lettura di fondamentale rilievo. In questo periodo però si susseguono alcune vicende e alcune discussioni che assunsero una cruciale rilevanza nell'evoluzione della lotta al terrorismo: il rinnovo del fermo di polizia, l'approvazione della riforma della pubblica sicurezza, il dibattito sulla pena di morte, la questione delle carceri, la sconfitta del fronte abrogazionista al referendum sulla legge Cossiga, le innumerevoli positive operazioni di polizia, risoltesi con la cattura di molti dei principali ricercati, e l'azione di pressione dei magistrati sul governo affinché introducesse nuove misure per i "pentiti". La tesi si chiude con l'esame del lungo e faticoso processo – innescato, anche in questo caso, da un attentato efferato, cioè il sequestro e l'omicidio per rappresaglia di Roberto Peci, fratello del più famoso "pentito" delle Br – che portò, fra 1981 e 1982 (in coincidenza con il primo governo Spadolini) all'introduzione di nuove misure, più specifiche e idonee a fronteggiare l'eterogenea casistica dei collaboratori di giustizia. Nel 1982, fra l'altro, per la prima volta gli apparati di sicurezza italiani riuscirono a liberare, senza causare vittime, un ostaggio delle Br, il generale della Nato, James Lee Dozier. Questo avvenimento e l'approvazione della legge sui "pentiti" possono considerarsi emblematici della chiusura della fase più cruenta del terrorismo in Italia. Da quel momento, infatti, il terrorismo – di destra e sinistra – andò spegnendosi e, nonostante alcuni colpi di coda, alla fine degli anni Ottanta la minaccia eversiva poteva dirsi sostanzialmente sconfitta. La legge 18 febbraio 1987 n. 34, rivolta a «chi si dissocia dal terrorismo», venne adottata quando il fenomeno era sostanzialmente scomparso e in un contesto molto diverso. Per questa ragione, il termine *ad quem* che si è scelto per questa ricerca è il maggio del 1982.

Al di là del significativo ed eterogeneo dibattito pubblico che si svolse fin dalle prima battute sulla risposta al terrorismo e, specificamente, sulla legislazione antiterrorismo (e questo fu l'aspetto che destò la maggiore attenzione degli osservatori), esiste una ricca e variegata letteratura scientifica sulla risposta dello Stato italiano. L'analisi degli studiosi della materia può essere suddivisa cronologicamente in tre fasi principali. Quella "a caldo", avviatasi mentre l'emergenza terroristica era ancora in corso e sviluppatasi negli

anni immediatamente successivi (fra il 1978 e la seconda metà degli anni Ottanta), si svolse prevalentemente – ma non esclusivamente – in ambito giuridico. Il secondo periodo, che corre fra la fine degli anni Ottanta e per tutti gli anni Novanta, vide protagonisti studiosi stranieri di diverse discipline (specialmente sociologi e scienziati politici). La terza fase, sviluppatasi dopo i primi anni 2000 e, in particolare, dopo gli attentati dell'11 settembre, ha visto intervenire prevalentemente scienziati politici stranieri, e finalmente qualche storico. Solo più di recente, in effetti, la storiografia ha assunto un peso rilevante nel dibattito, anche in Italia.

Il primo dibattito condotto con un approccio scientifico e tecnico, dunque, si svolse in ambito giuridico, coinvolgendo giuristi, magistrati, giudici e avvocati in una discussione che si dimostrò subito molto accesa. In realtà, proprio per il ruolo rivestito dai suoi protagonisti e le loro rispettive esperienze e sensibilità politiche, questa prima discussione non si svolse su un piano meramente tecnico, assumendo subito, per l'oggetto e le finalità dei provvedimenti, connotazioni più generalmente politiche, dando luogo ad accese controversie in cui emersero linee anche molto divergenti, non solo fra i diversi giuristi e operatori del diritto, ma anche fra la dottrina e la giurisprudenza, quest'ultima esprimentesi soprattutto attraverso alcune importanti sentenze. Luoghi del confronto furono innanzitutto la stampa quotidiana e periodica, dove più spesso intervenivano i magistrati impegnati in prima linea nelle inchieste di terrorismo, poi le riviste giuridiche specializzate, dove la dottrina si confrontava con la giurisprudenza, e infine i numerosi dibattiti pubblici organizzati da e per gli addetti ai lavori. Per questa ragione, questo dibattito sostanzialmente politico ha assunto anche valori culturali-scientifici.

Il dibattito "a caldo" si inserì nella più ampia discussione sulla cosiddetta "legislazione dell'emergenza", ovvero quell'insieme di provvedimenti che, a detta della gran parte degli osservatori dell'epoca, stava configurando un'involuzione rispetto alle tendenze liberali che si erano affermate nell'ambito del diritto penale fino alla prima metà degli anni Settanta. Come vedremo sinteticamente nel primo capitolo, tali tendenze avevano portato ad una serie di modifiche al codice penale e di procedura penale in senso garantista, allo scopo di eliminare parte del retaggio del vigente codice di epoca fascista e di adeguarlo al dettato costituzionale, specie in seguito alle sentenze di illegittimità espresse dalla Corte costituzionale in merito ad alcuni istituti. A partire dal 1974, tuttavia, al fine di fronteggiare l'aumento degli episodi di disordine pubblico e dei reati ascrivibili alla criminalità comune e organizzata, i governi decisero di introdurre una serie di norme emergenziali che ripristinavano alcuni istituti da poco soppressi o modificati. Con ciò si

configurò una tendenza alla limitazione delle garanzie individuali a favore dell'aumento dei poteri e delle competenze delle forze di polizia, a scapito anche della riduzione dei margini di discrezionalità dell'autorità giudiziaria. In questo contesto si inserì, successivamente, la legislazione antiterrorismo, un insieme non organico di norme specificamente indirizzate alla lotta all'eversione politica.

Il confronto sulle misure, inoltre, si calò nel mezzo del dibattito sulla riforma dei codici e, in particolare, della procedura penale, per la quale, nel 1974, era stata votata la legge delega al governo. I principi ispiratori della delega erano fortemente caratterizzati in senso garantista, su impulso dei governi di centro-sinistra e sull'onda di quel movimento riformatore che si era sviluppato alla fine degli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, cui si è fatto cenno. Il dibattito sulla legislazione antiterrorismo "a caldo", dunque, va inserito nella doppia prospettiva della riforma del codice di procedura penale e della discussione sulla legislazione dell'emergenza (introdotta a partire dal 1974 e il cui simbolo è indubbiamente rappresentato dalla cosiddetta legge Reale del 1975).

Al di là degli aspetti tecnici dei singoli provvedimenti, sui quali ci si soffermerà specificamente nel corso dell'analisi, in questa prima fase il dibattito scientifico appare incentrato su due aspetti cruciali, sui quali ruoteranno le discussioni in ambito scientifico anche negli anni successivi. I nodi principali della discussione furono quello dell'efficacia della risposta dello Stato al terrorismo e quello della sua democraticità, che implicava alcune valutazioni di ordine costituzionale sui provvedimenti. Soprattutto, emerse una più ampia riflessione sull'equilibrio che lo Stato aveva mantenuto o meno fra libertà e sicurezza nella lotta contro il terrorismo; aspetto, questo, che si è detto essere cruciale per definire se un paese abbia conservato il proprio profilo democratico, o se invece si sia sbilanciato, minandolo. Evidentemente sul dibattito incisero non poco la vicinanza con gli eventi che avevano provocato l'introduzione dei mezzi legislativi (e operativi), e il ruolo dei singoli attori coinvolti: il punto di vista dei magistrati, impegnati in prima linea ad applicare le leggi, non può essere identificato con quello degli studiosi del diritto, così come all'interno delle due categorie occorre distinguere le diverse sensibilità e appartenenze politiche dei singoli.

Furono soprattutto le riviste afferenti alla sinistra nel suo complesso ad occuparsi dell'analisi della politica di ordine pubblico e antiterroristica di quel periodo. Rispecchiando le divisioni che si riscontreranno anche nel dibattito fra le sinistre in ambito politico, se ne possono trarre alcune linee generali di divergenza, ricollegabili anche alle analisi politiche sviluppate dai singoli soggetti. In questo dibattito, alla rivista

di area comunista *Democrazia e diritto* – tesa a legittimare la politica di ordine pubblico del governo almeno fino al 1979 – si contrapposero le analisi proposte sulle riviste nate nei primi anni Settanta, sull'onda dei movimenti e su iniziativa di alcuni esponenti della Nuova sinistra, sostanzialmente convergenti nell'individuare caratteri autoritari nella politica di ordine pubblico, ma differenziate nella visione politica dei fenomeni di violenza e nell'interpretazione della fase politico-istituzionale. Si possono così riscontrare tre modelli interpretativi riflettenti le divergenze allora presenti nella sinistra: l'area più legata al Pci, l'area giuridica vicina alla sinistra storica che però rifiutava il ricorso alle leggi eccezionali (rappresentata da riviste come *Quale giustizia*, *Politica del diritto*, *Questione giustizia* e parzialmente *La questione criminale*), l'area della Nuova sinistra che leggeva la politica di ordine pubblico come elemento dei più generali processi di involuzione (rappresentata da riviste come *Critica del diritto*, *Quaderni piacentini*, in parte *La Questione criminale* e *Dei delitti e delle pene*)[25].

I magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo erano una delle voci che si esprimeva di frequente in questo dibattito scientifico e, pur ciascuno influenzato dal proprio retroterra culturale e con le sfumature che si evidenzieranno, essi assunsero posizioni spesso concordi nella valutazione della politica antiterroristica dello Stato, rimanendo però fuori da certe valutazioni di carattere politico più generale. Essi, tuttavia, rappresentano un punto di vista imprescindibile, specialmente perché, come si avrà modo di constatare, proprio per la funzione che essi avevano, essi svolsero un ruolo di primo piano anche nel dibattito pubblico *tout court* influenzando non poco il legislatore nelle sue scelte.

Si può affermare che il punto di vista prevalente nelle riviste della Nuova sinistra e nell'area più critica di Magistratura democratica, fu sostanzialmente molto negativo sulla risposta italiana al terrorismo, che venne inquadrata fin dalle prime battute in una interpretazione politica più generale della fase storica che il paese stava attraversando. In particolare, la legislazione e la prassi giudiziaria e di polizia vennero considerate pesantemente restrittive dei diritti di libertà civili e politiche e in pieno contrasto con i principi costituzionali in materia penale[26]. La politica degli apparati e degli inasprimenti penali fu interpretata come volta a restringere gli spazi di conflittualità sociale senza

[25] S. Rinaldi, "Politica di ordine pubblico, violenza e garantismo nel dibattito della sinistra giuridica (1977-1980)", *Dei delitti e delle pene*, 1987, n. 3, pp. 513-579.

[26] Per una rassegna delle principali critiche formulate dalla sinistra giuridica, si rimanda a A. Baratta, M. Silbernagl, "La legislazione dell'emergenza e la cultura giuridica garantista nel processo penale", *Dei delitti e delle pene*, 1982, n. 3, pp. 543- 577.

mostrarsi di reale efficacia nei confronti del terrorismo, e come una diretta manifestazione dei processi autoritari operanti nelle società a capitalismo avanzato. Il 1977 fu considerato un momento di svolta nella politica di ordine pubblico: dalla utilizzazione dello schermo della lotta alla criminalità per restringere diritti di libertà e spazi di espressione della conflittualità si passava direttamente alla criminalizzazione delle forme di opposizione sociale e politica[27].

A differenza del passato, tale nuova campagna assumeva maggiore credibilità ed efficacia grazie al ruolo attivo svolto anche dalla sinistra storica direttamente impegnata nei processi di criminalizzazione dei movimenti in una «cogestione della repressione»[28]. Evidentemente, dunque, non si condannava solamente la politica di ordine pubblico dei governi democristiani, ma più complessivamente la formula della solidarietà nazionale, attraverso la quale il Pci era venuto meno alla sua funzione di opposizione, per questioni di mera opportunità. Secondo tali riviste, lo sviluppo del terrorismo e la chiusura autoritaria delle istituzioni erano fenomeni che si erano alimentati a vicenda e apparivano come due forme strettamente connesse di manifestazione della crisi dello Stato, intesa come crisi del controllo politico dei conflitti sociali attraverso le forme della democrazia politica[29]. Nello specifico, il legislatore era accusato di aver contribuito al progressivo imbarbarimento del diritto penale che procedeva in parallelo all'imbarbarimento delle procedure giudiziarie[30]. Se in una prima fase il ruolo principale nella lotta al terrorismo era stato svolto dalle forze di polizia, a partire dal 1979, secondo questi osservatori, l'onere della lotta al terrorismo era passato dalla polizia alla magistratura. Ciò pareva

[27] Ibidem. Il massimo esempio della criminalizzazione dell'opposizione sociale e politica secondo questi giuristi era l'inchiesta "7 aprile", che naturalmente animò un vastissimo dibattito tra tutti questi osservatori. Bollata come un'opera da «Santa Inquisizione», l'inchiesta fu interpretata come la più concreta applicazione della «equazione sovversione sociale = terrorismo», finalizzata cioè ad eliminare il dissenso secondo una politicizzazione del processo attraverso l'azione congiunta di magistrati e politici. Cfr. i saggi contenuti nel numero di *Critica del diritto* n. 23-24, ottobre 1981-marzo 1982, interamente dedicato all'argomento e, in particolare, V. Accattatis, "Processo 7 aprile: un processo politico", L. Ferrajoli, "Il teorema Calogero: frane e puntelli nella requisitoria Ciampani", A. Bevere, "Un processo nello scacchiere della democrazia autoritaria", G. Scarpari, "Le ragioni di Calogero (e quelle degli altri)", R. Canosa, A. Santosuosso, "Il processo politico in Italia". Cfr. anche "Editoriale", *Critica del diritto*, 1984, n. 33, pp. 5-9; A. Bevere, "Chiamata di correo e carcerazione preventiva: la miscela propellente del processo penale dell'eterna emergenza", ibidem, pp. 27-37.

[28] Cfr. gli interventi di R. Canosa e A. Bevere al dibattito "Terrorismo e stato della crisi", *La questione criminale*, 1978, n. 1, pp. 113-125.

[29] S. Rinaldi, "Politica di ordine pubblico", cit., pp. 513-579

[30] Cfr. "Diritto alla difesa e cultura del sospetto", *Critica del diritto*, 1981, n. 21-22, Aprile-settembre, p. 42.

quindi confermare la tesi dello «Stato tardo capitalistico, come Stato autoritario di diritto» e che il processo politico era il mezzo primario di controllo sociale[31].

Anche a distanza di qualche anno, questi osservatori rimasero dell'idea che, nella fase precedente, l'intero quadro politico avesse trovato il suo principale cemento ideologico in una nuova campagna di "legge e ordine". La politica di ordine pubblico (intesa come insieme di leggi e apparati) era divenuta un organico programma di controllo sociale e il concetto di ordine pubblico democratico era stato inteso come tutela dell'insieme dei valori dell'ordinamento, postulando con ciò la necessità di un'adesione di fondo a tali valori e consentendo la repressione anche delle sole minacce ideali verso di essi[32]. Secondo l'avvocato Giuseppe Pelazza, il richiamo strumentale all'«emergenza» era evidenziato dal fatto che la svolta illiberale del '74-'75 si era collocata prima dell'esplosione del fenomeno della lotta armata. Il problema di fondo della classe dominante, dunque, era stato quello di creare consenso intorno alle proprie scelte politiche attraverso la nozione di emergenza[33]. A parere del magistrato Luigi Saraceni, il «surplus» della risposta incriminatrice aveva proiettato un'ombra criminalizzante su tutte le manifestazioni del conflitto sociale degli anni Settanta[34]. In questo quadro interpretativo, dunque, il concetto e la cultura dell'«emergenza» avevano permeato la legislazione e le prassi di polizia e giudiziarie definite subito «speciali» ed «eccezionali», perché avevano messo in serio pericolo la tenuta dello Stato di diritto, avevano minato le garanzie costituzionali per certi imputati, avevano più complessivamente limitato la libertà dei cittadini. Più precisamente, l'utilizzazione di istituti processuali come la custodia preventiva (i cui termini erano già stati allungati nei primi anni Settanta) per fini di politica criminale, l'aumento dei poteri discrezionali degli organi di polizia, la svalutazione delle funzioni di garanzia della giurisdizione, l'inasprimento della repressione di determinati reati (politici, per lo più) erano i segnali di un più generale svuotamento dei principi di garanzia regolanti il processo penale. Secondo Luigi Ferrajoli, allievo di Norberto Bobbio e professore ordinario di filosofia del diritto e teoria generale dello Stato all'Università di Camerino, si doveva avere il coraggio di ammettere che la

[31] R. Canosa, A. Santosuosso, "Il processo politico in Italia", cit., p. 21. Cfr. anche, di poco successivo, L. Ferrajoli, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione", *Dei delitti e delle pene*, 1984, n. 2, pp. 278-285.

[32] A. Santosuosso, "Contro l'emergenza", *Critica del diritto*,1984, n. 33, pp. 11-15.

[33] G. Pelazza, "La politica delle emergenze, legislazione speciale, processi politici, espansione del carcerario", *Dei delitti e delle pene*, 1985, n. 1, pp. 152-161.

[34] L. Saraceni, "Ancora sulla dissociazione dal terrorismo", *Questione giustizia*, 1983, n. 4, pp. 769-772.

risposta al pericolo eversivo era stata essenzialmente «una risposta fuori-legge, come sono sempre le risposte di guerra»[35].

Al di là delle opinioni sui singoli istituti che erano stati introdotti negli anni del terrorismo, opinioni che si approfondiranno nel corso della ricerca, tali valutazioni consolidarono un punto di vista complessivo sulla risposta dello Stato al terrorismo, che ha avuto un seguito anche negli anni successivi, specialmente nel dibattito pubblico e scientifico italiano. Da esse, infatti, venne emergendo un primo paradigma interpretativo, che fa spesso riferimento alla categoria dell'«emergenza», intesa, non come situazione di fatto (l'emergenza del terrorismo), ma piuttosto intesa come emergenza *tout court*, cioè emergenza del diritto e istituzionale. Questi primi osservatori formularono infatti un giudizio assai severo sulla risposta politico-istituzionale italiana, sia sul piano dell'efficacia, sia sul piano della legittimità e della democraticità. Come nota Giovanni Mario Ceci, secondo questa visione, la vittoria sul terrorismo sarebbe stata, «da un lato, una vittoria avvenuta quasi *nonostante* l'apparato politico-istituzionale-statuale; dall'altro, si sarebbe trattato di una vittoria che ha però messo in crisi, sconfitto – il giudizio varia a seconda delle interpretazioni – la già debole democrazia italiana». Questo modello interpretativo – nota sempre Ceci – costituisce «un tassello (importante) di una più generale interpretazione che tende a leggere quegli anni in termini di guerra civile: dove la guerra non è vista solo come un'aspirazione e un obiettivo dei terroristi ma come una categoria utile per descrivere – anche in ragione della risposta della Stato – una condizione di fatto»[36]. La presunta militarizzazione della risposta dello Stato al terrorismo, infatti, giustificherebbe la definizione di «guerra civile» per descrivere specialmente il quinquennio 1978-1982.

I giuristi e magistrati non particolarmente politicizzati, quelli gravitanti intorno al Pci e, in parte, al Psi e i magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo tesero ad articolare diversamente la loro visione del bilancio complessivo della reazione dello Stato. Sostanzialmente furono tutti convergenti nel ritenerla fortemente ritardata, lacunosa, disorganica e involutiva rispetto alla "svolta liberale" dei primi anni Settanta, ma diedero una valutazione della risposta (legislativa, soprattutto) che ne emerse in termini complessivamente positivi. Anche in questo caso occorre andare al di là delle opinioni su singoli istituti, che verranno analizzate più avanti. Globalmente, uno degli aspetti della legislazione antiterrorismo (e di quella emergenziale) che fu subito maggiormente

[35] L. Ferrajoli, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione", cit., pp. 288-292.
[36] Cfr. gli interventi di Ceci in G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), *I terrorismi italiani*, cit., p. 51.

criticato era il fatto che i provvedimenti erano stati frutto di scelte improvvisate, fatti contingenti e spinte emotive. Le norme, pertanto, erano state redatte in modo frettoloso e impreciso, fatto che le rendeva spesso scarsamente armonizzabili con il resto dei codici e di difficile interpretazione. Erano frequenti, infatti, le critiche al «"pacchetto" di leggi disordinato e congestionato», come si espresse uno dei più famosi penalisti italiani, Giuliano Vassalli, che non configuravano un disegno organico di riforma, né una visione d'insieme delle problematiche, di diritto sostanziale e processuale, connesse al diritto penale[37]. Anzi, l'utilizzo dei decreti-legge come mezzo privilegiato per legiferare, una modalità che aveva esautorato il parlamento della sua funzione di discussione e approfondimento dei testi, fu spesso oggetto di polemica[38]. La disorganica legislazione in materia, secondo molti di questi osservatori, denotava l'assenza di una strategia complessiva dello Stato nell'affrontare i problemi della giustizia e nel contrastare il fenomeno eversivo, uno dei *leit motiv* del dibattito. Ad emergenza in corso, secondo il magistrato Gian Carlo Caselli direttamente impegnato nelle inchieste sul terrorismo, scarse erano state le analisi del fenomeno eversivo, di destra e di sinistra, ragione per la quale era totalmente mancata una strategia complessiva di azione, sia sul piano legislativo che su quello operativo[39]. Contraddizioni, indugi e ripensamenti avevano caratterizzato la linea del governo, che mostrava pure una tendenza "schizofrenica" riguardo alla politica criminale, dal momento che nell'arco di pochi anni l'aveva orientata, prima in senso liberale, poi in direzione opposta[40]. Poco più tardi, Giovanni Conso, eminente giurista, professore di procedura penale, vicepresidente tra il 1974 e il 1976 di una commissione del ministero di Grazia e Giustizia incaricata di redigere il nuovo codice di procedura penale, membro "laico" del Consiglio superiore della magistratura, curatore di una

[37] Espressione usata da Giuliano Vassalli e riportata in G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1982, p. 8. Cfr. anche S. Giambruno, "Considerazioni sulle ultime «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica»", *La giustizia penale*, 1980, Parte prima, p. 360.

[38] Cfr. E. Fortuna, "La legislazione negli ultimi anni contro la criminalità organizzata e il terrorismo: effetti sull'ordinamento con particolare riguardo al sistema processuale", in Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*. *Atti del convegno promosso dall'Ufficio Affari Istituzionali del Comune di Venezia e dalla Sezione distrettuale Veneta dell'Associazione Nazionale Magistrati, 13-15 marzo 1981*, Marsilio, Venezia, 1982, pp. 51-59, intervento pubblicato in *Cassazione penale*, 1981, pp. 1491-1515. Cfr. anche G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza*, cit., pp. 59-65; F. C. Palazzo, *La recente legislazione penale*, CEDAM, Padova, 1985, pp. 346-348.

[39] G. C. Caselli, "La risposta dello Stato alla criminalità organizzata", *Critica giudiziaria*, 1978, n. 6, pp. 81-92.

[40] Cfr. l'intervento di Caselli in *Lotta alla criminalità organizzata e politica (legge Scelba, legge Reale, norme antimafia)*, supplemento al n. 5-6, sett-dic 1978, della rassegna «Il Consiglio Superiore della Magistratura», pp. 145-58. Dello stesso avviso era Vittorio Grevi, cfr. V. Grevi, "Note conclusive", ibid., p. 194.

collana dedicata specificamente all'analisi della "legislazione dell'emergenza"[41], lamentò la disorganicità e l'improvvisazione con cui si era affrontato il terrorismo[42]. Evidente era anche la superficialità della diagnosi della crisi della giustizia operata dalle istituzioni. Assurdo, inoltre, appariva il tentativo dell'esecutivo di demandare alla giustizia funzioni – come quella del contrastare le tensioni sociali – che non le erano proprie e, per di più, senza dotarla degli strumenti necessari[43].

Le leggi antiterrorismo, inoltre, convinsero la maggioranza degli osservatori che l'inasprimento del regime repressivo e l'irrigidimento di alcuni istituti processuali avevano rafforzato la tendenza, configuratasi a partire dal 1974, alla reintroduzione di istituti e misure di stampo repressivo – peraltro trasversalmente ritenuti inutili e del tutto inefficaci – che erano stati faticosamente eliminati dalle leggi di indirizzo garantista di fine anni Sessanta e primi anni Settanta. Specialmente il decreto Cossiga fece sembrare che – sotto il profilo della tutela delle garanzie individuali – si fosse raggiunto «il livello di guardia»[44], raschiando il fondo del barile delle garanzie costituzionali: agli occhi di molti osservatori, si stava correndo il rischio di un imbarbarimento dello Stato di diritto[45]. Oggetto di critica furono quindi le misure di contenuto illiberale tese ad inasprire le sanzioni, ad amplificare i poteri della polizia, a trasformare alcuni istituti processuali –

[41] Si tratta di una collana in cui ciascun volume presenta un commento tecnico-politico di eminenti giuristi e magistrati sulle misure che di volta in volta vengono approvate dal parlamento per contrastare la criminalità politica. Come appendice ai libri vengono inseriti alcuni estratti del dibattito parlamentare svoltosi sulle norme analizzate.

[42] G. Conso, introduzione al volume A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti e il delitto di riciclaggio: artt. 1 e 3 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1979, p. 3. Cfr. anche G. Conso, introduzione al volume P. L. Vigna (a cura di), *La finalità di terrorismo ed eversione: artt. 1, 2 e 3 d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazione nella l. 6 febbraio 1980, n. 15*, Giuffré, Milano, 1981, p. 11. Si vedano le considerazioni espresse da diversi magistrati e giuristi nel già citato volume *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*: in particolare, gli interventi di Alberto Bernardi e Vincenzo Summa.

[43] G. Conso, introduzione al volume A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti*, cit.,. 3-11.

[44] 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, p. 54.

[45] S. Giambruno, "Considerazioni sulle ultime «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica»", cit., pp. 360-368; A. Baldassarre, C. Salvi, "Tendenze autoritarie e governo Cossiga", *Democrazia e diritto*, 1980, n. 1; D. Pulitanò, "Le misure del governo per l'ordine pubblico", ibidem; V. Grevi (a cura di), *Le sommarie informazioni di polizia e la difesa dell'indiziato: art. 5 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1980; G. Canzio, "La libertà personale dell'imputato nella legislazione dell'«emergenza» degli anni 1974-1980", *La giustizia penale*, 1981, Parte terza, pp. 363-364; G. Salvini, "Il d.l. 625 1979 n.625 concernente le misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica: osservazioni sulle disposizioni di carattere processuale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981; A. Giarda, "Riflusso dell'evoluzione del diritto penale in Italia e all'estero", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981; L. Fava, "L'articolo 8, 2° comma, della legge n.15 del 6 febbraio 1980: la Corte suprema a sezioni unite decide per l'interpretazione letterale della norma. Brevi osservazioni", *Archivio penale*, 1982, pp. 158-164.

come la custodia preventiva – in strumenti di difesa sociale[46], alla reintroduzione di alcune disposizioni pericolose come il fermo di polizia[47], alla riduzione dei margini di discrezionalità della magistratura[48].

Solamente a partire dall'introduzione delle misure per i "pentiti" il giudizio sulla strategia legislativa in tema di lotta al terrorismo cominciò a mutare. Queste ultime, infatti, a parere della maggioranza degli osservatori, denotavano un approccio diverso e una risposta ben più ragionata e mirata[49]. Esse, inoltre, pur molto problematiche in termini applicativi ed etici, non avevano aumentato ulteriormente il tasso di repressività, ma avevano imboccato una strada differente, quella dell'incentivo alla collaborazione con la giustizia, al ravvedimento attuoso e alla dissociazione dalla lotta armata: una risposta, cioè, non solo repressiva, giudicata per lo più inutile, ma anche politica[50]. A distanza di qualche anno, la positività del nuovo indirizzo di politica penale, dunque, fu riconosciuto come l'aspetto chiave e vincente della strategia dello Stato contro il terrorismo. La legge

[46] E. Marzaduri, Commento all'art. 8, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale*, 1981, p. 79; G. Illuminati, "Reati «speciali» e procedure «speciali» nella legislazione d'emergenza", *La giustizia penale*, 1981, Parte Terza, pp. 106-112; G. Salvini, "Commento alla sentenza n. 15 del 1982 della Corte costituzionale: prolungamento dei termini massimi di custodia preventiva ed immediata applicazione nei processi pendenti di norme processuali più sfavorevoli", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1982, pp. 1214-1239; V. Grevi, "Custodia preventiva e difesa sociale negli itinerari politico-legislativi dell'emergenza", *Politica del diritto*, 1982, n. 2, pp. 237-278.

[47] Il dibattito in merito al fermo di polizia corse lungo tutti gli anni Settanta perché, come si avrà modo di vedere, questo fu uno degli istituti maggiormente richiesti anche dai vertici delle forze di polizia e dalla parte più moderata delle forze politiche. Sul fermo nella legge Cossiga, cfr. A. Bernardi, Commento all'art. 6, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale*, 1981.

[48] P. Corso (a cura di), *Nuovi profili della custodia preventiva: artt. 8, 10, 11 e 12 d. l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella l. 6 febbraio 1980 n. 15; artt. 6 e 7 l. 29 maggio 1982 n. 304; artt. 30 e 31 l. 12 agosto 1982 n. 532; artt. 1, 4, 5, 18 e 28 l. 13 settembre 1982 n. 646*, Giuffré, Milano, 1983, p. 141; Cfr. anche M. Chiavario, premessa a "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale*, 1981, pp. 26-35; V. Grevi, "Custodia preventiva e difesa sociale", cit., pp. 237-278.

[49] Fra gli altri, cfr. A. Bernardi, "A che punto è il terrorismo: crisi politico-organizzativa, dissociazione, legge sui pentiti e carcere", in Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*, Franco Angeli, Milano, 1982, pp. 95-97.

[50] Cfr. G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo: artt. 4 e 5 d.l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella l. 6 febbraio 1980 n. 15*, Giuffré, Milano, 1981, pp. 6-8; D. Pulitanò, "Misure antiterrorismo. Un primo bilancio", *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, p. 94; M. Chiavario, premessa a "L. 29/5/1982 n. 304. Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale", *La legislazione penale*, 1982, p. 541; G. Salvi, "I nuovi termini della «questione giustizia». In margine al congresso di Magistratura democratica", *Democrazia e diritto*, 1982, n. 1, pp. 85-86; A. Bernardi, "Dissociazione e collaborazione nei delitti con finalità di terrorismo", *Questione giustizia*, 1982, n. 1, pp. 1-19; A. Bernardi, "A che punto è il terrorismo", cit., p. 97; R. Bertoni, "La legge sui «pentiti»: una prima valutazione d'insieme", *La giustizia penale*, 1982, Parte Seconda, pp. 519-524; G. Salvini, "Riflessioni sulla gestione dei processi per reati di terrorismo e sulle nuove disposizioni in tema di dissociazione dalla lotta armata", *La giustizia penale*, 1982, Parte Terza, pp. 601-606; G. Borrè, "Conclusioni", in Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo*, cit., pp. 148-149; G. C. Caselli, A. Perduca, "Commento a L. 29/5/1982 n. 304. Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale", *La legislazione penale*, 1982, pp. 543-569; M. Laudi (a cura di), *I casi di non punibilità dei terroristi pentiti: art. 1 L. 29 maggio 1982, n. 304*, Giuffré, Milano, 1983, pp. 3-8.

sui "pentiti" del 1982, in particolare, venne giudicata come un provvedimento che aveva saputo inserirsi nella crisi latente delle organizzazioni terroristiche paralizzandone le capacità di azione, e si era posto in un rapporto di reciprocità con l'evoluzione delle capacità operative degli organi investigativi. La legge si era configurata come una risposta finalmente efficace e «politica»: superata l'ottica miope di una reazione meramente militare. Una volta privilegiate la professionalità e la specializzazione delle forze di polizia, le norme premiali si erano inserite in una crisi politica latente delle organizzazioni armate[51]. L'introduzione di tali misure, dunque, benché avesse creato alcune distorsioni interpretative e applicative[52], complessivamente, non veniva accusata di aver provocato uno stravolgimento del sistema processuale né compresso le garanzie della difesa o il diritto dell'imputato al processo giusto[53]. Nonostante che si denunciasse esplicitamente che si fosse creato una sorta di diritto penale «parallelo» costruito su determinate fattispecie di reato, attraverso una serie di norme specifiche[54] e una «procedura parallela»[55], esso non fu interpretato come la spia di un più ampio disegno autoritario in atto nel paese[56]. E, soprattutto, al di là della valutazione sulle singole «novelle» legislative e la denuncia dei rischi ad esse connessi, non se ne concluse che lo Stato italiano aveva compromesso la sua democraticità. A fronte di una vera e propria emergenza dell'ordine pubblico e della criminalità politica, infatti, secondo molti degli osservatori, lo Stato

[51] G. Salvini, "Un primo bilancio della legge sui terroristi pentiti fra importanza e difficoltà della sua applicazione", *Cassazione penale. Massimario annotato,* 1983, pp. 1269-1270. Cfr. anche F. C. Palazzo, *La recente legislazione penale*, cit., pp. 364-372.

[52] Molto severi sono i giudizi di E. Fortuna, "Leggi, cultura e costume dell'emergenza", *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1985-I, pp. 205-217; di G. Neppi Modona, "Dichiarazioni del «pentiti» e problema della prova", *Questione giustizia*, 1985, n. 4, pp. 766-777; di L. Marini, "Un nodo cruciale e trascurato: la «gestione del pentito», *Questione giustizia*, 1986, n. 3, pp. 704-720. Sull'uso distorto della chiamata in correità causato dalla legislazione, cfr. C. De Maglie, "Il fenomeno della dissociazione come circostanza attenuante e come causa di esclusione della punibilità", *Archivio penale*, 1985, n. 1-2, pp. 172-176; A. Manna, "La «dissociazione dal terrorismo» fra diritto penale oggettivo e soggettivo", *L'indice penale*, 1985, pp. 204-205; E. Fassone, "«Pentitismo» e Cassazione «pentita»?", *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1986-I, pp. 1830-1836; i saggi sul tema "pentitismo" di *L'indice penale* fra 1985 e 1988.

[53] G. Salvini, "Un primo bilancio della legge", cit., p. 1269. Per ulteriori giudizi complessivamente positivi cfr. "Mafia, camorra, sequestro di persona: estensione della legge sui pentiti?", *La giustizia penale*, 1984, Parte prima, pp. 294-320; C. Di Iesi, "Appunti in margine al fenomeno del pentitismo", *La giustizia penale*, 1986, Parte prima, p. 61; D. Pulitanò, "Tecniche premiali fra diritto e processo penale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1986, pp. 1005-1041; S.P. Fragola, M.G. Rulli, "Considerazioni sulla dissociazione dal terrorismo", *La giustizia penale*, 1987, Parte prima, p. 172; F. Morozzo della Rocca, "I riflessi del pentitismo nell'organizzazione giudiziaria", *Critica penale*, 1988, pp. 16-19.

[54] G. Illuminati, "Reati «speciali» e procedure «speciali», cit., pp. 106-112.

[55] P. Corso, premessa al volume Id. (a cura di), *Nuovi profili della custodia preventiva*, cit., pp. VIII-IX.

[56] Pur non ritenendo che vi fosse un imbarbarimento generale e un disegno autoritario in atto, tecnici e molto critici su alcuni aspetti specifici della legislazione sono gli interventi di S. Fortuna, "Prevenzione e repressione nel controllo del terrorismo. Apparati normativi, funzione di indirizzo politico, crisi della cultura", in C. Ceolin (a cura di), *Università, cultura, terrorismo*, Franco Angeli, Milano, 1984, pp. 181-225; di G. Tamburino, "I reati associativi tra critiche astratte e debolezze concrete", ibid., pp. 226-256.

aveva dovuto munirsi degli strumenti necessari atti a fronteggiarla, nel rispetto della costituzione[57]. Molti di questi osservatori ritenevano che nella legislazione dell'ordine pubblico degli anni precedenti si fosse configurata un'inequivocabile erosione dell'intervento giurisdizionale e del correlativo controllo di legalità, denunciata anche con toni molto aspri[58]. Tuttavia, non c'erano le condizioni per parlare di svolta autoritaria: il quadro democratico aveva «complessivamente tenuto»[59]. Pur rilevando, quindi, che la tendenza a privilegiare i diritti e le garanzie del singolo rispetto alle esigenze di difesa della collettività, si era invertita a causa dell'incontestabile grave minaccia dell'eversione, occorreva riconoscere che il parlamento era riuscito ad arginare le pressioni di parte dell'opinione pubblica che invocava misure più energiche. Il sacrificio era stato doloroso, ma si era rivelato l'unico mezzo per la salvaguardia dello Stato di diritto. La scelta di estendere le prerogative dell'autorità di polizia, inoltre, poteva essere accettata e condivisa, sia per la cautela di cui alcuni nuovi istituti erano circondati, sia per ragioni di necessità sociale. D'altro canto, gli esiti dei referendum abrogativi delle leggi avevano confortato il legislatore e portavano a non dubitare della loro legittimità[60].

Nel 1984, Vittorio Grevi, ordinario di procedura penale a Pavia, anche lui membro della commissione ministeriale per la riforma del processo penale, consigliere giuridico del ministro dell'Interno Virginio Rognoni, cercò di trarre un bilancio della legislazione antiterrorismo. In sostanza, gli parve che la legislazione dell'emergenza avesse prodotto modificazioni negli equilibri del sistema di giustizia penale, specie in rapporto al momento processuale. Vi era stata un'inversione di tendenza decisa a privilegiare le esigenze di difesa sociale contro la criminalità fino a ridurre al minimo la tutela dei diritti del singolo; tuttavia, le scelte si erano mantenute nel contesto – scriveva Grevi – di un «sostanziale rispetto delle esigenze di legalità che vi sono espresse, e senza cedimenti a certe pericolose istanze» dell'opinione pubblica, come il ripristino della pena di morte o la proclamazione dello stato di guerra o l'istituzione di giudici speciali[61]. Aspetti

[57] F. Stella, "La tutela penale della società", in *Violenza e diritto. Atti del XXXI convegno nazionale di studio, Roma, 6-8 dicembre 1980*, Quaderni di Iustitia, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 32-48;

[58] Specialmente Magistratura democratica fu in prima fila nella denuncia degli eccessi della legislazione. Cfr. l'intervento di P. Dusi, G. Palombarini, in Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*, cit., p. 142.

[59] Ibid., p. 142. Cfr. anche F. Stella, "La tutela penale della società", cit., pp. 32-48. Dello stesso avviso era Riccio, secondo il quale «anche se nella nostra "legislazione di emergenza" si rinvengono collimanze o segni regressivi, essi rappresentano l'evidente sintomo di una involuzione del sistema penale, ma non sono sufficienti ad avvalorare la denunzia di un "ritorno al medioevo"», G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 49.

[60] E. Fortuna, "La legislazione negli ultimi anni contro la criminalità", cit., pp. 1491-1515.

[61] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 67-68.

determinanti nella messa in crisi del terrorismo erano stati la maggiore efficienza delle forze di polizia, l'impegno di gruppi di magistrati dall'elevata professionalità, le modifiche alle leggi: non quelle rivolte ad aumentare l'incidenza repressiva sul versante sostanziale e processuale, ma quelle mirate alla specificità del fenomeno da combattere (quelle cioè tese alla disciplina delle indagini, ai controlli preventivi sulle organizzazioni, ai congegni normativi volti a minare dall'interno i gruppi) e soprattutto la logica premiale[62]. Insieme a questi fattori, altro aspetto fondamentale sembrava a Grevi la crisi politica e ideologica dei gruppi terroristici, che aveva favorito la riuscita delle misure premiali. La legislazione non era stata da sola sufficiente a sconfiggere il terrorismo, ma era certo che essa – scriveva Grevi – «ha fornito agli organi dello Stato alcuni strumenti determinanti nell'accelerare, sul terreno giudiziario, quella situazione di crisi che registra altrove le sue più concrete ragioni politiche ed ideologiche»[63]. Se il terrorismo era stato sconfitto e i cittadini si erano raccolti intorno alle istituzioni, «ciò – affermava ancora Grevi – lo si deve anche alla natura ed ai contenuti della risposta legislativa che il sistema democratico ha saputo contrapporre alla sfida terroristica»[64]. Questa risposta, seppur disorganica e spesso improvvisata, e «non priva di qualche forzatura sul piano delle garanzie individuali», aveva però «dimostrato una sostanziale tenuta di fondo nei rispetto dei grandi principi della moderna civiltà giuridica e nell'osservanza dei corrispondenti canoni costituzionali»[65]. Questo risultato era stato possibile – concludeva Grevi – grazie al «concorde atteggiamento mostrato dalle forze politiche di ispirazione democratica – fossero esse al governo, o all'opposizione – nel reagire all'offensiva del terrorismo con una politica legislativa ispirata alla logica della fermezza e del rigore, che nonostante le sue innegabili lacune ed imperfezioni non ha mai ceduto alla tentazione della militarizzazione, né ad altre forme di imbarbarimento del sistema»[66].

Parallelamente, come si è accennato, anche i primi studiosi di altre discipline cominciarono a cimentarsi nell'analisi della risposta al terrorismo, articolando un esame complessivo di tutta la *performance* italiana: dal 1969 fino ai primi anni '80, dalle leggi agli apparati, alla classe dirigente. In particolare, fin dai primi anni Ottanta, alcuni osservatori come lo studioso inglese, specializzato in studi di tipo politologico sull'Italia, Paul Furlong, colsero che vi erano state due fasi nella lotta al terrorismo e che nella prima

[62] Ibid., pp. 68-69.
[63] Ibid., p. 70.
[64] Ibidem.
[65] Ibid., pp. 70-71.
[66] Ibid., p. 71.

(fra 1969 e 1974) le divergenze fra i partiti, i loro interessi e una certa miopia, avevano impedito di realizzare la gravità della minaccia che incombeva sul paese. Inoltre, fino al 1974, i partiti maggiori erano divisi sul terrorismo, con la Dc e i partiti laici a favore di un ampliamento dei poteri di polizia e dell'introduzione di pene più rigide, mentre il Pci e il Psi chiedevano la riforma e la democratizzazione della polizia e delle forze armate. In questa fase, dunque, si era fatto poco per arrestare la crescita degli attentati[67]. Anche negli anni successivi era rimasta l'inadeguatezza della risposta compensata dalla crescita impressionante dell'efficienza delle Br e la nascita degli altri gruppi: i servizi di sicurezza avevano fallito nelle funzioni preventive, in quelle investigative; la polizia era sotto-equipaggiata e sotto-addestrata; il sistema giudiziario era lento e le prigioni sovraffollate e disorganizzate. Dietro al fallimento degli strumenti coercitivi, da un lato, secondo Furlong, c'erano «fallimenti politici» di lungo periodo nella gestione degli apparati[68]. Dall'altro lato, secondo un giurista italiano, Stefano Rodotà, ordinario di diritto civile, non si poteva sottovalutare il peso di alcune costanti: il puntuale riemergere della presenza dei servizi di sicurezza in circostanze chiave della storia del terrorismo, il loro ruolo nelle vicende eversive di destra e di sinistra, nelle inchieste e nei processi, l'iscrizione alla P2 dei loro vertici[69]. Questi elementi incontrovertibili, secondo Rodotà, tendevano non tanto a negare o sminuire la portata dei problemi di coordinamento, equipaggiamento, arretratezza degli apparati, quanto a ricondurli alla volontà di alcuni settori dello Stato di porre tale impreparazione al servizio di un interesse volto a non approfondire le indagini e a non migliorare le condizioni degli apparati[70]. Il ritardato intervento sul fronte degli apparati, peraltro, ben si accordava a una certa cultura dominante, che aveva privilegiato l'inasprimento delle risposte legislative e amministrative con cui si era surrogata una politica degli apparati[71]. È affiorato così un altro criterio di lettura di questa inadeguatezza, ovvero l'uso pilotato delle carenze dell'organizzazione della polizia[72].

Anche in questo caso, al di là delle considerazioni sui singoli aspetti che si approfondiranno nel corso della ricerca e dei diversi punti di vista determinati anche dal ruolo e dalla sensibilità dei diversi attori (specialmente se magistrati e giuristi), tali

[67] P. Furlong, "Political Terrorism in Italy: Responses, Reactions and Immobilism", in J. Lodge (ed.), *Terrorism: a Challenge to the State,* Martin Robertson, Oxford, 1981, p. 80

[68] Ibid., p. 81.

[69] S. Rodotà, "La risposta dello Stato al terrorismo: gli apparati", in G. Pasquino (a cura di), *La prova delle armi,* cit., pp. 82-83.

[70] Ibid., p. 83.

[71] Ibid., pp. 80-81.

[72] Ibid., p. 83.

valutazioni consolidarono un secondo paradigma interpretativo, che, come il precedente, ha avuto un seguito anche negli anni successivi, non tanto in Italia ma all'estero. Secondo tale interpretazione, come nota Ceci, la risposta italiana sarebbe stata un successo non solo sotto il profilo dell'efficienza ma anche sotto quello della garanzia delle regole, della democrazia e dei diritti[73]. Tali osservatori, nonostante le profonde deficienze, le incapacità, i gravi errori e i ritardi, le violazioni, i momenti di crisi del diritto e l'intervento complice di alcuni apparati nelle trame eversive, hanno ritenuto che non si possa mettere davvero in discussione il fatto che, in sede di valutazione complessiva, la fine del terrorismo sia avvenuta all'interno e non alle spese della democrazia e della legalità.

Nella seconda e nella terza fase del dibattito scientifico sulla risposta dello Stato italiano al terrorismo, i due paradigmi interpretativi sono rimasti più o meno sostanzialmente invariati. Ad utilizzarli, tuttavia, non sono stati più tanto i giuristi, ma analisti di diverse discipline che si sono cimentati nell'analisi della complessiva esperienza italiana, articolando l'indagine sui diversi fattori che avevano determinato la fine dell'emergenza. Nella seconda fase, avviata dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando si poté affermare che l'Italia e gli italiani «avevano vinto»[74], come si è accennato, prevalsero gli studi stranieri di tipo politologico e sociologico sulla cui analisi probabilmente incise non solo il distacco cronologico dagli eventi, ma per certi versi anche quello geografico.

La gran parte di questi studiosi, spesso quasi increduli che una democrazia tanto debole come quella italiana fosse riuscita a mettere fine al terrorismo senza intaccare il proprio ordinamento, riteneva che i fattori che avevano determinato il collasso del terrorismo ideologico fossero molteplici, ma che un primo, decisivo, fattore andasse individuato nell'efficace risposta dello Stato. Pur riconoscendo alcune deficienze che inducevano a ritenerla «tutt'altro che perfetta», la maggioranza degli scienziati politici stranieri giudicava in effetti tale risposta efficace[75]. Si continuarono a sottolineare alcune gravi disfunzioni che avevano menomato l'azione degli apparati, specialmente nella fase

[73] L'intervento di Ceci in G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), *I terrorismi italiani*, cit., pp. 51-52.

[74] Cfr. M. Rimanelli, "Italian Terrorism and Society, 1940s-1980s: Roots, Ideologies, Evolution and International Connections", *Terrorism*, 12, 4, 1989, p. 277.

[75] Cfr. L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, Westview Press, Boulder, 1987, p. 131; R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State: Italian Legal Responses", *Terrorism and Political Violence*, vol. 1, Issue 3, 1989, p. 350.

fra 1969-1974, ma anche fino alla fine del decennio[76]. In particolare, le forze politiche avevano reagito tardi, talvolta utilizzando strumentalmente il terrorismo, non prendendo seriamente le intenzioni dei terroristi[77]. Ulteriori fattori di ostacolo erano state la protezione dei servizi segreti a favore del terrorismo di destra, l'azione di depistaggio di molti giudici, le collusioni di alcuni settori delle forze armate e del potere politico[78]. Anche le forze di polizia avevano risentito di problemi di coordinamento[79] e di specializzazione[80], alimentati anche dalle diverse giurisdizioni locali e dal fatto che la polizia giudiziaria era sottoposta alla magistratura, spesso politicizzata[81]. Il livello di preparazione era stato molto basso per la debolezza della struttura della pubblica sicurezza, la mancanza di uomini, addestramento e risorse; ciò valeva anche per i servizi di sicurezza e l'ambiente carcerario[82]. In sostanza, fino al 1977-78 era mancata una «unica e durevole strategia» contro il terrorismo[83].

Benché nel primo periodo la risposta legislativa e operativa fosse stata tardiva[84] e contro le Br pressoché nulla[85], e le prime misure si fossero limitate a trattare il terrorismo come un mero fenomeno criminale[86], secondo la maggioranza degli studiosi stranieri, a partire dal 1978 e dal "caso Moro" in particolare, si era avviato un graduale mutamento, anche se sia nella prima fase sia nella seconda erano stati gli eventi a dettare sempre la risposta dello Stato[87]. In sostanza, nonostante colpevoli ritardi e strumentalizzazioni, una volta scosso, il sistema aveva reagito[88]. Fra gli aspetti più rilevanti e positivi dell'azione antiterroristica statale, venivano annoverati l'efficiente e maggiormente coordinata azione

[76] L. Stortoni, "La repressione del terrorismo in Italia", in *Storia e problemi contemporanei*, 11, aprile, 1993, pp. 83-102.

[77] R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State", cit., p. 326.

[78] Ibid., pp. 330-331; D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism: The Italian Case", in A. P. Schmid, R. D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*, cit., pp. 153-154; L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy from 1969 to 1983", in F. Reinares (ed.), *European Democracies*, cit., pp. 164-165.

[79] L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy", cit., p. 155.

[80] Ibid., p. 161.

[81] R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State", cit., p. 332.

[82] D. Della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, cit., pp. 264-267; Ead., "Institutional Responses to Terrorism", cit., pp. 159-160.

[83] L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy", cit., p. 148.

[84] R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State", cit., p. 349; V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline of Italian Terrorism: The Operational Dimension", *Conflict*, 10, 3, 1990, p. 233.

[85] D. Della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, cit., p. 263.

[86] D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism", cit., p. 164.

[87] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 123.

[88] R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State", cit., p. 349. Cfr. anche M. Cranshaw, "How Terrorism Declines", *Terrorism and Political Violence*, 3, 1, 1991, p. 82.

delle forze di polizia[89], la costituzione di strutture specializzate (anche atipiche, come l'incarico del generale Dalla Chiesa[90]), un'informale ma efficace collaborazione tra i giudici[91], una altrettanto forte collaborazione tra le forze di polizia e i servizi segreti[92] e una legislazione funzionale[93] che in parte si era rivelata «decisiva»[94]. Le misure che, più di tutte, avevano contribuito a sconfiggere il terrorismo erano unanimemente ritenute quelle premiali, che avevano favorito la collaborazione dei terroristi "pentiti"[95]. Contrariamente a quelle meramente repressive che si erano rivelate in parte inutili[96] e «draconiane»[97], e il cui portato illiberale non era stato compensato da una maggiore efficienza degli apparati[98], quelle premiali, adottate esattamente al momento giusto, cioè in una fase di profonda crisi dei gruppi terroristici, si erano rivelate decisive perché avevano permesso alla polizia di ottenere informazioni dettagliate che avevano contribuito in modo determinante alla disintegrazione dei gruppi terroristici e soprattutto delle Brigate rosse[99].

---

[89] M. Rimanelli, "Italian Terrorism", cit., p. 276. V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline", cit., p. 234.

[90] V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline", cit., p. 234; L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy", cit., pp. 162-163; D. K. Das, "Impact of Antiterrorist Measures on Democratic Law Enforcement: The Italian Experience", *Terrorism*, 13, 2, 1990, p. 94. Luciana Stortoni nota che il secondo nucleo di Dalla Chiesa contrastava con tutti i principi emergenti circa il funzionamento degli apparati: responsabilità ai corpi elettivi, trasparenza, democraticità interna e collegamento stabile con la società, ma che tuttavia, la caduta di molte pregiudiziali politiche sugli apparati nella fase di emergenza determinò un vasto assenso ad un organismo di emergenza. Cfr. L. Stortoni, "La repressione del terrorismo in Italia", cit., pp. 99-100.

[91] A. Jamieson, *The Italian experience*, in *Counter-terrorism in Europe: Implications of 1992*, Research Institute for the Study of conflict and Terrorism, London, 1991, p. 16.

[92] K. M. Schraub, "The Rise and Fall of Red Brigades", in B. M. Rubin (ed.), *The Politics of Counter-terrorism. The Ordeal of Democratic States"*, Foreign Policy Institute, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington D.C., 1990, p. 160.

[93] V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline", cit., p. 235.

[94] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 131.

[95] R. H. Evans, "Italy and International Terrorism", in D.A. Charters (ed.), *The Deadly Sin of Terrorism. Its Effects on Democracy and Civil Liberty in Six Countries*, Greenwood Press, West Port-London, 1994, p. 86; L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy", cit., p. 163; L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., pp. 131, 139; A. Jamieson, "The Italian Experience", in H. H. Tucker (ed.), *Combating the Terrorists. Democratic Responses to Political Violence*, Facts of File, New York-Oxford, 1988, p. 147; M. Cranshaw, "How terrorism declines", cit., p. 82.

[96] P. Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response*, Routledge, London-New York, 2001, p. 116.

[97] P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism: Retrospect and Prospect", *Defence Economics*, 3, 1992, p. 295.

[98] D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism", cit., p. 158.

[99] P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., p. 295. Cfr. anche L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 131; A. Jamieson, "The Italian Experience", cit., p. 134; D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism", cit., pp. 164-165; P. Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy*, cit., pp. 98, 116; A. Jamieson, *The Heart Attacked. Terrorism and Conflict in the Italian State*, Marion Boyars, London, 1989, p. 200. Sulle misure premiali, cfr. anche I. Sommier, "Repentir et dissociation: la fin des «années de plomb» en Italie?", *Cultures&Conflicts*, 40, 4, 2000, pp. 43-61.

La maggioranza degli studiosi stranieri, inoltre, formulava un giudizio positivo in merito alla risposta dello Stato italiano non solo sotto il profilo dell'efficienza, ma anche sotto quello della garanzia della democrazia e dei diritti civili. Secondo molti di loro, infatti, la vittoria sul terrorismo era stata ottenuta rispettando e conservando le libertà civili fondamentali, senza abbandonare il processo democratico[100] e senza fare ricorso a misure di tipo autoritario o a una indiscriminata repressione antidemocratica[101]. La sconfitta dell'eversione era stata raggiunta senza l'imposizione della legge marziale e senza l'uso della tortura, nonostante la volontà di alcuni partiti in questo senso[102]. Pur avendo avuto, l'Italia, il terrorismo più violento dell'Europa occidentale, da nessuna parte la deterrenza era stata così mite[103].

Un secondo fattore positivo messo in rilievo da questi scienziati politici stranieri è l'atteggiamento e la reazione della società civile italiana. Secondo queste letture, i cittadini avevano contribuito in maniera decisiva alla vittoria finale in diversi modi. In primo luogo, a partire dall'omicidio di Moro, la società civile aveva concesso ai terroristi livelli bassissimi di consenso, a differenza di quanto era accaduto nel periodo precedente, e aveva manifestato un crescente atteggiamento di decisa ostilità verso i protagonisti della lotta armata[104]. D'altro canto l'esito dei referendum popolari sulle leggi repressive aveva confermato il sostegno popolare al governo per smantellare il terrorismo[105]: la legittimità politica, sancita dall'assenso parlamentare e dai risultati dei referendum popolari, prevaleva sulle più discutibili legittimità tecniche e giuridiche delle misure[106]. Un'ulteriore ragione della vittoria italiana sui terrorismi era individuata da numerosi studiosi stranieri nel fatto che, a partire soprattutto dal "caso Moro", tutti i partiti politici tradizionali si erano fortemente opposti al terrorismo e avevano sostenuto unitariamente gli sforzi del governo per sconfiggerlo[107]. Un ultimo, ma non meno decisivo, elemento era

[100] P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., pp. 295-296; P. Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy*, cit., p. 98.

[101] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 119. Cfr. anche J. LaPalombara, *Democrazia all'italiana*, Mondadori, Milano, 1988, pp. 192-195.

[102] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 130. Di parere molto simile, cfr. R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State", cit., p. 336, 350.

[103] R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State: ", cit., p. 326.

[104] Ibidem. Cfr. anche P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., p. 295; M. Rimanelli, "Italian Terrorism", cit., p. 277. Pur esprimendo un giudizio severo sugli errori e le omissioni della *performance* italiana, Allison Jamieson riconosce il ruolo cruciale del rifiuto di massa del terrorismo in A. Jamieson, *The Heart Attacked*, cit., p. 230.

[105] R. H. Evans, "Italy and International Terrorism", cit., p. 86.

[106] Cfr. L. Stortoni, "La repressione del terrorismo in Italia", cit., p. 99.

[107] P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., p 295; L. Stortoni-Wortman, "The Police Response to Terrorism in Italy", cit., p. 153. Donatella Della Porta, invece, vede nel "caso Moro" uno dei momenti di maggiore divisione fra le forze politiche e sottolinea che il ritrovato equilibrio politico nel 1980

considerata la crisi delle organizzazioni terroristiche, a cui i "pentiti" avevano dato una spinta significativa. La crisi era stata determinata in particolare dal crescente isolamento dei terroristi, dalla loro perdita di contatto con la realtà politica e al venir meno della loro base sociale[108] e quindi dalla loro frammentazione[109]. Questi aspetti potevano essere compresi alla luce del profondo cambiamento del clima politico-culturale e specialmente della crisi di quella ideologia rivoluzionaria che si riteneva avesse costituito il fattore cruciale nel processo di genesi del terrorismo di destra e di sinistra[110].

In sostanza, dunque, secondo la maggioranza degli osservatori stranieri della seconda fase del dibattito scientifico, la democrazia italiana aveva resistito evitando di mettere in ulteriore pericolo le stesse istituzioni democratiche che i terroristi speravano di distruggere[111]. Nonostante le deficienze della struttura dello Stato e del sistema politico italiano, la democrazia era sopravvissuta dimostrando una potente capacità di ripresa[112]. In questo senso, pertanto, veniva rafforzato il paradigma interpretativo secondo il quale la risposta dello Stato al terrorismo era stata democratica ed efficace, e, come nota Ceci, veniva modificato un giudizio diffuso relativo al sistema politico democratico italiano[113]. Se negli anni Cinquanta e Sessanta i giudizi erano stati fondamentalmente negativi, ora proprio il terrorismo e soprattutto la vittoria su di esso avevano condotto ad una sostanziale revisione di giudizio o a valutazioni più positive. La democrazia italiana aveva acquistato una nuova credibilità, riaffermando la sorprendente vitalità dei suoi valori democratici[114]. Agli occhi degli studiosi stranieri, il successo sul terrorismo aveva chiaramente messo in evidenza il valore della democrazia in Italia e della cultura democratica degli italiani che solo di rado erano stati riconosciuti, e aveva mostrato che il sistema politico italiano funzionava anche meglio di quanto molti osservatori non avessero ammesso[115]. Anche alla luce di queste considerazioni, si diffuse nel dibattito

favorì lo sviluppo delle politiche antiterrorismo, cfr. D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism", cit., pp. 163-164.

[108] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 131; P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., p. 295.

[109] M. Rimanelli, "Italian Terrorism", cit., p. 276.

[110] V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline" cit., pp. 235-236.

[111] J. LaPalombara, *Democrazia all'italiana*, cit., p. 192.

[112] Cfr. i giudizi di Christopher Seton-Watson e Robert C. Meade Jr. in G. M. Ceci, *Il terrorismo* italiano, cit., pp. 290-291.

[113] Ibidem.

[114] M. Rimanelli, "Italian Terrorism", cit., p. 258.

[115] G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 290-291.

scientifico internazionale la convinzione che la risposta italiana al terrorismo potesse offrire a tutti gli Stati democratici alcune lezioni utili[116].

Gli attentati dell'11 settembre, hanno dato un nuovo impulso all'analisi sulla risposta al terrorismo animando una terza fase del dibattito scientifico, specialmente all'estero. Sollecitati anche dalle nuove sfide poste dal terrorismo di matrice islamica, alcuni politologi e scienziati sociali, prevalentemente in ambiente anglosassone, hanno esaminato l'esperienza italiana all'interno di più ampie rassegne dedicate alla lotta al terrorismo nei diversi casi nazionali (come in Irlanda del Nord, in Spagna, in Germania, etc.), anche al fine di trarne elementi utili per la situazione contemporanea[117]. In taluni di questi studi, sono state evidenziate le differenze con il caso tedesco, del resto evidenti perché la legislazione antiterroristica italiana non era stata contraddistinta da quella «durezza» e quella severità che invece avevano caratterizzato le leggi antiterroristiche tedesche[118]. Nelle rassegne internazionali di questa terza fase degli studi, come in altre ricerche sempre straniere dedicate specificamente al caso italiano, tende ancora a prevalere un giudizio articolato, ma positivo, sulla risposta dello Stato italiano al terrorismo. Più precisamente, permane un'opinione molto negativa sul periodo 1969-1974, rilevando i ritardi, le connivenze degli apparati con il terrorismo neofascista, le divisioni fra i partiti e l'uso strumentale del terrorismo, la mancanza di coordinamento tra le indagini e le operazioni dei servizi e dei diversi corpi, le inopportune interferenze

[116] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., p. 119; P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism", cit., p. 296; J. LaPalombara, *Democrazia all'italiana*, cit., p. 195.

[117] Si segnalano in particolare T. Hof, "The Success of Italian Anti-Terrorism Policy" in J. M. Hanhimäki, B. Blumenau (eds.), *An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences*, Routledge, London-New York, 2013, pp. 100-114; B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance*, cit.; L. Weinberg, W. L. Eubank, "The Red Brigades", in R. J. Art, L. Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism*, cit.; G. Tappero Merlo, S. Marchisio, "Italy", in Y. Alexander (ed.), *Counterterrorism Strategies: Successes and Failures of Six Nations*, Potomac Books, Washington, 2006; R. Drake, "Combating Italian and Islamic Terrorism: a Comparative Study", in S. Wojciechowski (ed.), *The Faces of Terrorism*, Institute of Political Science and Journalism – Adam Mickiewicz University, Poznan, 2006, pp. 111-127.

[118] Cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. 287. Già nella prima e nella seconda fase, in verità, il confronto con il caso tedesco è stato largamente utilizzato, sia in senso positivo, sia in senso negativo. Come si avrà modo di constatare, infatti, nel dibattito pubblico, specialmente certi settori culturali e giuridici della Nuova sinistra denunciarono subito che la "militarizzazione" della risposta dello Stato italiano avrebbe "germanizzato" il paese, intendendo con ciò che anche in Italia si stavano utilizzando misure "alla tedesca". D'altro canto, la maggioranza degli osservatori politici dell'epoca e degli studiosi stranieri, invece, ha teso ad utilizzare il caso tedesco come termine di paragone proprio per dimostrare che, pur essendo il terrorismo italiano un fenomeno ben più insidioso, l'Italia aveva introdotto misure più miti. Donatella Della Porta, tuttavia, riferendosi non tanto alle misure antiterrorismo quanto alla gestione dell'ordine pubblico e dell'estremismo politico, ha teso a sottolineare che in Germania non si registrò il grado di violenza e di repressività delle pratiche contro i movimenti radicali italiani, cfr. D. Della Porta, *Social movements, political violence, and the state. A comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pubblicato in versione digitale nel 2006, p. 71.

istituzionali e lo smantellamento di unità di sicurezza efficienti[119]. Purtuttavia, alla fine del decennio, il fenomeno dei "pentiti" assieme alle unità antiterrorismo e ad una chiara volontà politica di agire risolutamente, si erano rivelate le armi vincenti[120]. L'azione vigorosa dello Stato, supportata dai cittadini, aveva portato alla sconfitta del terrorismo[121]. Si rileva ancora che il "caso Moro" era stata la spinta decisiva ad una risposta conseguente e che le Br avevano perso il consenso di cui avevano goduto nella classe operaia, grazie al Pci e alla Cgil, che, nonostante la miopia e le incertezze iniziali, senza dubbio avevano contribuito al loro isolamento e alla loro sconfitta[122]. In queste ricerche non si sottovaluta il portato positivo di alcune leggi repressive, che avevano aiutato il lavoro della polizia e di Dalla Chiesa, ma il ruolo decisivo veniva attribuito alla mitigazione delle pene per coloro che volevano abbandonare la lotta armata[123]. La legge sui "pentiti", dunque, ritenuta «un modello» per gli altri paesi, aveva accelerato la disintegrazione dei gruppi, che già vivevano forti tensioni interne e una crisi politica[124].

Negli studi stranieri più recenti, dunque, il successo della strategia italiana è ancora ritenuto frutto di un maggiore coordinamento delle forze di polizia, della creazione di reparti speciali (pur anomali), della legge sui "pentiti" che colpiva la crisi interna alle Br, della depurazione dei servizi segreti da elementi neofascisti[125]. Il giudizio sulla democraticità della risposta, pertanto, rimane invariato[126]. Il prezzo pagato per la lotta al terrorismo era stato basso, specialmente se confrontato con altri paesi: la democrazia non era stata interrotta da un colpo di Stato, nonostante alcuni lo stessero tramando; e la costituzione non era stata sospesa[127]. Un gran numero di cittadini non era stato oggetto di

[119] G. Tappero Merlo, S. Marchisio, "Italy", cit., pp. 103-104; E. Chenoweth, "Italy and the Red Brigades: The Success of Repentance Policy in Counterterrorism", in J. J. F. Forest (ed.), *Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century: Lessons from the Fight Against Terrorism*, vol. III, Praeger Security International, Westport-London, 2007, pp. 356-357, 361-362.

[120] G. Tappero Merlo, S. Marchisio, "Italy", cit., p. 104.

[121] Ibidem.

[122] L. Weinberg, "The Red Brigades", cit., pp. 42-44.

[123] T. Hof, "The Success of Italian Anti-Terrorism Policy", cit., pp. 101-102 e ss.

[124] E. Chenoweth, "Italy and the Red Brigades", cit., p. 362.

[125] Ibid., p. 363.

[126] Ibidem.

[127] Secondo il giurista francese Franck Laffaille, la legislazione italiana non ha comportato una sospensione del diritto, né uno stato di eccezione, né una trasformazione del sistema giuridico-politico in macchina letale; essa semmai era stata una risposta legislativa di fronte a situazioni che comportavano un pericolo istituzionale. F. Laffaille, "Lo stato di diritto in Italia negli anni di piombo e la sua percezione nella tradizione giuridica francese", in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010, versione Kindle, pos. 5667-5828. Cfr. anche F. Laffaille, "Législation antiterroriste et «état d'exception». L'Etat de droit italien à l'épreuve des Années de Plomb", *Revue internationale de droit comparé*, 3-2010. Anche in Francia, dunque, qualche autore ha di recente preso posizione a favore della risposta italiana al terrorismo. Come è noto, infatti, l'evoluzione del diritto penale italiano aveva interessato alcuni osservatori francesi fin dagli anni Settanta e alcuni intellettuali avevano preso parte al

carcerazione preventiva, la polizia aveva usato raramente la tortura, la legislazione aveva consentito operazioni più facili. Benché alcune misure avessero ridotto i diritti di difesa, una volta superata la crisi, i codici erano stati riscritti in conformità con i principi democratici. L'Italia era stata molto più resistente di quanto dicessero i suoi oppositori[128].

Si distingue, invece, come il giudizio più severo quello della storica olandese Beatrice De Graaf che con uno studio approfondito in ottica comparata delle diverse problematiche connesse alla lotta al terrorismo ha enfatizzato un faticoso processo di riconoscimento del terrorismo, sia da parte dei partiti di centro che di sinistra, come specifica forma di criminalità politica, aspetto che ha notevolmente ostacolato l'elaborazione di una strategia antiterroristica[129]. Secondo l'autrice, un ulteriore fattore che ha inibito tale risposta era stato il "dietrismo", la predominanza cioè di teorie cospirative sulle origini e le finalità dell'eversione[130]. Secondo De Graaf, dunque, proprio alla luce del deplorevole stato della fiducia nel sistema politico come conseguenza degli "anni di piombo", l'elogio occasionalmente espresso in relazione alle politiche antiterrorismo italiane dovrebbe essere opportunamente mantenuto «sottovoce»[131]. Nonostante i successi investigativi, secondo la studiosa, la politica antiterrorismo italiana non può essere considerata efficace: si era impiegato troppo tempo prima che il governo smettesse di politicizzare il terrorismo e lo prendesse seriamente; le misure prese erano state efficaci a singhiozzo e comunque non erano state applicate con costanza tale da battere il terrorismo[132]. I corpi di sicurezza inoltre, spesso impreparati, avevano agito provocatoriamente mettendo in discussione la costituzionalità e la democraticità delle misure[133]. La classe dirigente era più preoccupata della propria immagine nell'opinione pubblica che dell'emergenza in sé[134]. De Graaf dunque ha affermato che la lotta al terrorismo italiano può essere definita come

---

dibattito sulla repressione nel 1977. La presenza dei latitanti italiani in Francia e le richieste di estradizione da parte italiana hanno continuato ad animare il dibattito politico ed intellettuale (tuttora vivo) sul trattamento dei terroristi in Italia, oltre che sulla legislazione relativa all'estradizione fra i due paesi. La discussione pubblica e giuridica su questi temi è stata certamente influenzata dagli scritti di alcuni latitanti come Oreste Scalzone e Paolo Persichetti, cfr. in particolare, P Persichetti, O. Scalzone, *Il nemico inconfessabile. Sovversione sociale, lotta armata e stato di emergenza dagli anni Settanta a oggi*, Odradek, Roma, 1999.

[128] L. Weinberg, "The Red Brigades", cit., p. 56.

[129] B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance*, cit., pp. 95-103.

[130] Ibid., p. 116.

[131] Ibid., p. 118.

[132] Ibid., pp. 119-120.

[133] Ibidem.

[134] Ibid., p. 234.

"commedia dell'arte": teatro dell'improvvisazione, dai vari scenari, giocato da attori con diverse maschere e il cui scopo era recitare una commedia a degli spettatori[135].

A parte rare eccezioni come questa, dunque, anche nella terza fase del dibattito sull'esperienza italiana – largamente dominato da politologi, scienziati sociali e analisti di varia provenienza e dai primi storici –, all'estero tende a permanere e a prevalere un giudizio largamente positivo sulla risposta al terrorismo, ritenuta efficace e democratica[136].

In definitiva, traendo un bilancio di queste tre fasi del dibattito scientifico, si può affermare che la vicenda italiana è stata al centro di un vivace confronto scientifico (ma non prettamente storiografico) in Italia e all'estero. I paradigmi interpretativi che si sono affermati negli anni immediatamente successivi all'emergenza terroristica sono rimasti per lo più invariati, sebbene arricchiti da nuovi spunti e analisi su aspetti che il primo dibattito non era riuscito a mettere a fuoco, probabilmente a causa della vicinanza temporale agli eventi dei primi osservatori. Anche nella seconda e terza fase, tuttavia, pur con uno sguardo che si è allargato dall'analisi della legislazione a quella sull'operato degli apparati e delle forze politiche, le dinamiche e i processi decisionali, oltre che il ruolo dei singoli attori sono stati per lo più trascurati, probabilmente per le finalità "pratica" che si ponevano le ricerche e anche a causa della distanza geografica della maggioranza di questi studiosi. Come si è notato, inoltre, l'eterogeneo dibattito sull'argomento ha affrontato anche un nodo cruciale che si intreccia ad un'interpretazione complessiva sull'Italia in quella fase storica, quello della sua democraticità. I primi a discuterne furono i giuristi e i magistrati, divisi fra coloro che non mettevano in discussione il profilo democratico del paese, e quelli, spesso legati al mondo della Nuova sinistra, che invece ritenevano che la sua democraticità fosse stata messa pesantemente in discussione negli anni Settanta, anche a causa della politica antiterroristica dei governi. La maggioranza degli studiosi degli anni successivi, per lo più politologi, sociologi e analisti stranieri, hanno inclinato per il primo di questi paradigmi interpretativi, sostenendo che l'Italia è riuscita a sconfiggere la minaccia eversiva senza eccedere in misure autoritarie e troppo repressive. La visione complessivamente positiva che emerge da queste ricerche contrasta, quindi, con l'immagine che una parte della cultura radicale ed estremista nazionale ha provato a veicolare in quegli anni e che ancora emerge in parte

[135] Ibid., p. 120.

[136] Cfr. R. Drake, "Historical Lessons for Our Time. Italy's Response to the Challenge of Terrorism", *Tiempo Devorado. Revista de Historia Actual*, n. 1, 2016, pp. 99-118.

nella memorialistica di alcuni protagonisti della lotta armata: un'immagine sostanzialmente negativa di uno Stato che ha introdotto misure militari e coercitive nella lotta al terrorismo, minando i principi e le garanzie costituzionali.

Nel primo periodo, dunque, la quasi contemporaneità con l'emergenza e il ruolo giocato dai singoli osservatori nelle vicende, hanno indubbiamente esercitato un'influenza decisiva: il bagaglio culturale e il vissuto politico di molti giuristi, l'esperienza diretta dei processi di terrorismo dei magistrati, hanno influito sulla costruzione dei due modelli di interpretazione, tanto che il dibattito scientifico, come si è notato, si è spesso intrecciato a quello pubblico. In un secondo tempo, quando sono prevalsi gli studi maturati all'estero, la relativamente ridotta disponibilità di fonti, una conoscenza meno approfondita delle dinamiche e delle culture politiche dell'Italia e la finalità "pratica" degli studi (del resto, per lo più, politologici e sociologici) hanno reso più schematiche le interpretazioni, ma hanno anche consentito di valutare l'esperienza in modo forse più obiettivo, specialmente grazie al confronto con altri casi nazionali.

Fino a pochi anni fa, in sostanza, la ricerca storiografica è stata pressoché assente dal dibattito scientifico sulla risposta dello Stato italiano al terrorismo. La scarsità degli studi scientifici italiani[137], la ridotta diffusione di quelli stranieri e l'influenza che quelle

[137] Le storie dell'Italia repubblicana scritte negli anni Novanta si sono occupate solo marginalmente di esprimere un giudizio globale sulla *performance* italiana nella lotta al terrorismo. Complessivamente, Silvio Lanaro, Piero Craveri e, in forma estremizzata, Nicola Tranfaglia hanno sottolineato gli effetti nefasti del coinvolgimento di parte dei servizi segreti nella "strategia della tensione", del ruolo della P2 nel periodo successivo e dell'instabilità del quadro politico, che hanno compromesso la possibilità di dare una risposta tempestiva ed efficace al terrorismo. Cfr. S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 1992, p. 468; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 498-519; 714-746; N. Tranfaglia, "Un capitolo del «doppio stato». La stagione delle stragi e dei terrorismi", in *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Vol. 3, tomo 2, Einaudi, Torino, 1997, pp. 7-80; Id., *La tradizione repubblicana. Problemi e contraddizioni del primo cinquantennio*, Scriptorium, Torino, 1996, pp. 168-170. Enzo Santarelli, invece, ha azzardato anche un giudizio più specifico sulla lotta al terrorismo in Italia che, almeno fino al sequestro del generale Dozier, avrebbe mietuto «con i suoi strumenti repressivi, non poche vittime innocenti», cfr. E. Santarelli, *Storia critica della Repubblica. L'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli, Milano, 1996, p. 255. Non negativo appare invece il giudizio del sociologo Alessandro Pizzorno, che enfatizza il potenziamento dell'apparato repressivo statale, benché sottolinei al contempo la presenza della P2, cfr. A. Pizzorno, "Le trasformazioni del sistema politico italiano, 1976-92", in *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Vol. 3, tomo 2, cit., p. 331. Paul Ginsborg, infine, ha rilevato che l'azione antiterroristica italiana è divenuta efficace dopo il "caso Moro", grazie all'azione del generale Dalla Chiesa e alle misure per i "pentiti": secondo lo storico, dunque, dopo il "caso Moro", la democrazia italiana non solo si difese ma si rafforzò. Tuttavia, nota Ginsborg, in questo periodo si verificarono alcune violazioni dei diritti civili: le autorità statali furono eccessivamente propense a organizzare «caccie alle streghe e a distribuire condanne che non aiutarono contro il terrorismo né garantirono una giustizia imparziale» (il riferimento specifico è all'inchiesta "7 aprile"). Cfr. P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943-1996: famiglia, società, Stato*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 460-461. Più di recente, anche Guido Crainz ha enfatizzato il ruolo del nucleo di Dalla Chiesa, del miglioramento delle condizioni degli apparati e della legislazione premiale a partire dal 1978, cfr. G. Crainz, *Il paese mancato: dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma, 2005, pp. 587-589. Pietro Scoppola, riprendendo una testimonianza di Virginio Rognoni, ha scritto che lo Stato con un impegno straordinario, senza incrinare le garanzie costituzionali, era riuscito a

vicende e alcuni attori dell'epoca ancora esercitano sul dibattito pubblico italiano (e non solo), hanno fatto sì che prevalesse la ricostruzione che alcuni testimoni (non solo i terroristi stessi, ma anche i giuristi e gli intellettuali dell'area dell'estrema sinistra) hanno veicolato. Un'immagine che tendenzialmente riprende il paradigma interpretativo dal quale è derivato un giudizio negativo sull'esperienza italiana di lotta al terrorismo[138]. Come nel caso del dibattito più generale sul terrorismo[139], queste letture, inevitabilmente condizionate dal vissuto dei singoli attori, hanno giocato in certi casi un ruolo rilevante e forse predominante nel dibattito pubblico.

Nell'ultimo periodo, tuttavia, nel più ampio quadro dello sviluppo di una «storiografia sul terrorismo» che sembra essersi ormai definitivamente affermata nella discussione scientifica italiana[140], la prima panoramica offerta dagli studiosi di altre discipline, la sempre maggiore disponibilità delle fonti e l'approcciarsi alla materia di studiosi che non hanno vissuto in prima persona gli eventi[141], hanno dato un forte impulso alla ricerca di tipo storiografico anche sulla risposta al terrorismo, che ha consentito di sviluppare analisi maggiormente articolate sui diversi aspetti rimasti in ombra. Tali studi, assieme a quelli svolti all'estero da altri storici, hanno avviato anche nuove linee di indagine e, in certi casi, si inseriscono nei due paradigmi interpretativi che sono stati elaborati nella prima fase. La storiografia italiana si è cimentata nell'analisi del nodo cruciale del rapporto fra libertà e sicurezza, formulando anch'essa differenti interpretazioni sullo stato di salute della democrazia italiana nel cruciale passaggio fra la fine degli anni Settanta e il decennio successivo. Pur restando tuttora prevalenti i due originari paradigmi interpretativi, gli storici hanno problematizzato in modo più articolato la questione, a lungo invece posta in forma dilemmatica. Oltre alle recenti ricerche che hanno sviluppato un'analisi della vicenda italiana in ottica comparata, specialmente con il caso tedesco[142],

---

sconfiggere il terrorismo e che il coinvolgimento del Pci era stato un forte elemento di tenuta del quadro democratico nel sequestro Moro, cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 385.

[138] Si ricorda che alcuni magistrati che hanno condotto in prima persona inchieste di terrorismo hanno di recente pubblicato alcuni saggi che tendono a rafforzare, invece, la tesi opposta. Fra gli altri, cfr. G. C. Caselli, A. Spataro, "La magistratura italiana negli anni di piombo", in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit.; A. Spataro, *Ne valeva la pena: storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Roma-Bari, 2010; G. C. Caselli, *Le due guerre: perché l'Italia ha sconfitto il terrorismo e non la mafia*, Melampo, Milano, 2009.

[139] Cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. 17.

[140] Ibid., p. 309.

[141] Cfr. M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci, "Introduzione" a M. Lazar e M.A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit.

[142] Cfr., fra i lavori più recenti, L. Di Fabio, *Zwei Democratien, ein gemeinsamer Feind. Italien und die Bundesrepublik Deutschland gegen den Terrorismus (1972-1982)*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Roma Tor Vergata-Westfälische Wilhelms Universität (WWU) in Münster Arbeitstitel, a.a. 2014-2015;

quelle dedicate esclusivamente al caso del nostro paese, in Italia e all'estero, hanno infatti esaminato in modo decisamente più circostanziato rispetto al passato le diverse fasi della risposta dello Stato al terrorismo, gli aspetti cruciali delle scelte politico-istituzionali, i nodi del dibattito pubblico e i più generali processi dell'«uscita dal terrorismo», andando maggiormente in profondità dei singoli fattori che ne hanno determinato la fine[143].

Una prima linea di tendenza storiografica, è quella che ha analizzato soprattutto il lascito della lotta al terrorismo in Italia nella prospettiva dei processi di conciliazione e di riconciliazione fra vittime e carnefici. Tra queste ricerche, quella di Anna Cento Bull e Philip Cooke, dopo una rapida analisi dei provvedimenti legislativi che vengono sommariamente giudicati positivamente[144], affronta il problema della conciliazione (alla quale, secondo gli studiosi, ha contribuito in modo pionieristico la "legge sui dissociati" del 1987[145]) e la riconciliazione (che, non avendo coinvolto le vittime, a loro parere, non è stata portata a termine[146]), anche attraverso l'"history-telling".

Un ulteriore filone storiografico è quello che ha puntato l'attenzione alla reazione complessiva dello Stato al fenomeno eversivo, specialmente dal punto di vista politico-istituzionale. Le ricerche di Tobias Hof, cui si farà ampio riferimento nel corso dell'elaborato, hanno indubbiamente offerto una ricostruzione molto dettagliata della genesi, delle implicazioni e delle soluzioni delle singole problematiche inerenti agli apparati e alla legislazione nel quadro complessivo dell'evoluzione degli equilibri politici fra il 1969 e il 1982. Sulla base di una indagine che ha messo a fuoco il rapporto fra libertà e sicurezza, lo studioso tedesco è portato a ritenere che la lotta al terrorismo in Italia si è conciliata con lo Stato di diritto e ha contribuito al superamento della crisi di legittimazione in atto[147]. Più di recente, anche lo storico Andrea Baravelli si è inserito in questo filone, soffermandosi però maggiormente sull'interazione dei diversi attori in campo, dalla classe politica agli apparati a chi applica le leggi. L'approccio della sua

---

J. Hürter, "Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminister, Bonn und Rom in den 1970er Jahren", in J. Hürter (hrsg.), *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, DeGruyter, Berlin-New York, 2014; J. Hürter, G. E. Rusconi, *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982*, Oldenbourg, Munchen, 2010; J. Hürter, "Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969-1982", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3, 57, 2009, pp. 329–348 .

[143] Oltre a quelli che si citeranno in seguito, cfr. D. Della Porta, "Leaving Underground Organizations: a Sociological Analysis of the Italian Case", in T. Bjørgo, J. Horgan (eds.), *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*, Routledge, London-New York 2009.

[144] A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, Routledge, London-New York, 2013, p. 50.

[145] Ibid., pp. 208-209.

[146] Ibid., pp. 110-111; 211-215.

[147] T. Hof, "The Success of Italian Anti-Terrorism Policy", cit., pp. 100-114; T. Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969-1982*, Oldenbourg, Munchen, 2011.

ricerca fra l'altro consente di analizzare le diverse problematiche, le disfunzioni e i ritardi a tutti i livelli della prima fase e la svolta avviata a partire dal "caso Moro" e dall'inchiesta del "7 aprile", attraverso il focus sull'azione di operatori di polizia e magistratura in una realtà periferica, ma cruciale, come la città di Padova. Anche l'analisi attraverso l'intreccio della prospettiva nazionale e quella locale, secondo lo studioso, mostra che, in Italia, nonostante la distorsione istituzionale determinata dalla "supplenza giudiziaria" causata dalla fuga della politica dalle proprie responsabilità, non si arrivò a sconfiggere il terrorismo ricorrendo a tribunali e procure speciali come in Francia e in Germania[148]. Vladimiro Satta, che di recente ha sviluppato un'indagine con approccio storiografico, sempre dal punto di vista politico-istituzionale, dell'intero periodo 1969-1982, si colloca su una linea interpretativa analoga. Lo studioso romano, una volta analizzata la politica degli apparati, ritenuta efficace, e la legislazione, pure considerata positiva, conclude che le istituzioni hanno vinto sul piano del diritto, in quanto hanno respinto gli attacchi terroristici usando quasi sempre mezzi «compatibili con i principi costituzionali e con l'ordinamento giuridico». Gli «strappi alle regole – scrive sempre Satta – consistettero piuttosto in «circoscritti fatti di tortura emersi sul versante della repressione del terrorismo di sinistra» che, «per quanto esecrabili, restano secondari, poiché non furono determinanti per il successo finale dello Stato»[149].

Un ulteriore campo d'indagine sviluppatosi di recente tende a concentrarsi sulla ricostruzione complessiva dal punto di vista storico della fine degli "anni di piombo", con particolare attenzione all'impatto di questi ultimi sulla storia repubblicana, e all'intreccio fra dimensione collettiva e individuale nel processo di uscita dal terrorismo. La studiosa che si è maggiormente occupata della materia è Monica Galfré, che ha offerto un quadro spesso ignorato dalla storiografia sul tema delle carceri, delle rivolte e soprattutto di quel lento e lungo percorso, intrapreso da molti terroristi, di dissociazione e distacco critico dalla lotta armata, mettendo in rilievo il ruolo di un'altra istituzione che si fece in qualche modo supplente dello Stato, ovvero la Chiesa cattolica[150]. Proprio sulla base di questo

[148] A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo negli anni Settanta: dinamiche nazionali e contesto padovano*, Viella, Roma, 2016, pp. 208-209.

[149] V. Satta, *I nemici della Repubblica. Storia degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2016, pp. 759-768. Satta in passato si è occupato specificamente degli apparati introdotti per fronteggiare la lotta al terrorismo, cfr. Cfr. V. Satta, "La risposta dello Stato ai terrorismi. Gli apparati e la legislazione", in S. Sechi (a cura di), *Le vene aperte del delitto Moro*, Mauro Pagliai, Firenze 2009, pp. 203-243; Id., "Il contributo delle forze di Polizia alla repressione del terrorismo in Italia. Con particolare riferimento ai nuclei dei Carabinieri del generale Dalla Chiesa", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, il Mulino, Bologna 2008, pp. 349-358.

[150] Si segnala che pochi altri libri si sono occupati del tema, ad esempio, A. Valle, *Parole, opere e omissioni. La Chiesa nell'Italia degli anni di piombo,* Rizzoli, Milano, 2008, in particolare pp. 195-246.

affresco, però, Galfré tende a smorzare il giudizio positivo sulla risposta dello Stato al terrorismo, specialmente in relazione al ruolo svolto dalle forze politiche e alle misure antiterrorismo, in particolare quella sui "pentiti", ritenuta una sorta di occasione mancata per dare una risposta politica ad esso[151]. La tesi secondo cui la lotta al terrorismo si è conciliata con lo Stato di diritto, secondo la studiosa, confligge sia con «la consapevolezza diffusa che allora si ebbe dei costi dell'emergenza, anche tra i suoi più convinti sostenitori» sia con la crisi di legittimità della classe dirigente[152]. Galfré è pertanto portata ad affermare che, per diversi motivi, «sconfitta del terrorismo non significa necessariamente vittoria dello Stato democratico»[153]. Ed in questo senso mette in luce le disfunzioni del sistema penitenziario, che dettero prova di un vero «tradimento dello Stato di diritto»[154] e ritiene generalizzato l'uso disinvolto da parte delle forze dell'ordine di sottili mezzi di tortura al fine di agevolare la collaborazione degli arrestati e dei detenuti. La studiosa, inoltre, tende ad attenuare anche il giudizio sul ruolo della società civile, sottolineando l'indifferenza e una sorta di qualunquismo diffusi, che la portano ad affermare che «erano ormai pochissime le persone disponibili ad imbracciare le armi contro lo Stato, ma ancor meno quelle disposte a rischiare qualcosa per estirpare il terrorismo dal cuore del paese», sottolineando come il sacrificio di Guido Rossa fosse il simbolo di una «reazione popolare meno scontata di quanto affermasse il Pci»[155].

Quello che, affermatosi di recente, sembra essere un filone di indagine in espansione si è concentrato sulle reazioni dello Stato, dei partiti e della società civile al terrorismo e sul dibattito politico e culturale intorno ad esso: in questa prospettiva alcuni studi hanno contribuito a ricostruire qualche tassello del complesso mosaico, che però risulta ancora lontano dall'essere completato[156]. Parallelamente si sono tenuti alcuni seminari e

[151] M. Galfré, *La guerra è finita. L'Italia e l'uscita dal terrorismo (1980-1987)*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 86.
[152] Ibid., p. XIII.
[153] Ibid., p. XIV.
[154] Ibid., p. 40.
[155] Ibid., p. 42.
[156] Sono stati pubblicati alcuni saggi in questa direzione, fra i quali si ricordano C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista italiano negli anni del terrorismo: un altro capitolo del «duello a sinistra»?", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2016, pp. 63-98; A. Naccarato, *Difendere la democrazia. Il Pci contro la lotta armata*, Carocci, Roma, 2015; C. Zampieri, *Socialisti e terroristi, 1978-1982. La lotta armata e il Psi: indagini e testimoni*, L'Ornitorinco, Milano, 2013; G. M. Ceci, "Aldo Moro di fronte ai terrorismi e alle trame eversive (1969-1978)", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 2/ 2010, pp. 167-206; E. Taviani, "Il terrorismo rosso, la violenza e la crisi della cultura politica del PCI", in A. Ventrone (a cura di), *I dannati della rivoluzione: violenza politica e storia d'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, EUM, Macerata, 2010; A. Melloni, "«Pochino». Un esame delle fonti e della ricerca su Paolo VI, la chiesa e i cattolici nella vicenda Moro", ibid., pp. 139-177; M. Lazar e M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit.; G. M. Ceci, *La classe dirigente democristiana di fronte alla violenza politica, al terrorismo e alle trame eversive (1969-1978)*, Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma

convegni, che denotano appunto il rovesciamento della prospettiva tradizionalmente prevalente degli studi sul terrorismo italiano; una prospettiva cioè non più concentrata sull'analisi del "soggetto terrorista", ma su quella "dell'Italia del terrorismo". In questa direzione si collocano: il panel dedicato a "L'Italia del terrorismo. Istituzioni, partiti, opinione pubblica" svoltosi all'interno dei "Cantieri di Storia" della Sissco tenutosi il 15 settembre 2015, con gli interventi di Giovanni Mario Ceci, Guido Panvini, Ermanno Taviani, Valentine Lomellini e Michele Marchi; il convegno tenutosi presso l'Università di Padova (i cui atti sono in corso di pubblicazione) il 18 e 19 novembre 2015 dedicato a "L'Italia del terrorismo: percezioni e risposte all'eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale"; e il seminario di studi (i cui atti sono in corso di pubblicazione) tenutosi presso lo stesso ateneo il 27 novembre dedicato a "Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra".

Il confronto con la letteratura storiografica (e non solo) sui terroristi, che rimangono l'oggetto sul quale si è quasi interamente concentrata sinora l'attenzione degli studiosi[157], e quella sulla reazione del paese al terrorismo, appare comunque tuttora nettamente sbilanciato a favore della prima. La ricerca sull'«Italia del terrorismo», sul problema cioè di come gli italiani vissero e percepirono l'ondata terroristica, ricostruendo in particolare il punto di vista, le posizioni, le percezioni, gli atteggiamenti, le reazioni dei partiti politici, delle istituzioni, della società, dell'opinione pubblica e della cultura diffusa, appare infatti minoritaria[158]. Si tratta, invece, di una prospettiva cruciale per comprendere e sciogliere alcuni nodi essenziali legati a quella stagione, da quello del "consenso" a quello del grado di legittimità dello Stato; da quello della sensazione o meno di una guerra civile a quello dell'efficacia e della legittimità della risposta all'attacco[159].

La letteratura esistente, in sostanza, non ci ha ancora restituito un'analisi a tutto tondo del dibattito sulla risposta e sul terrorismo in generale. Al di là dei differenti approcci che

---

Tre, a.a. 2009 (in corso di pubblicazione); A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2009; Id., "Democrazia cristiana e terrorismo", in V. V. Alberti (a cura di), *La DC e il terrorismo nell'Italia degli anni di piombo. Vittime, storia, documenti, testimonianze*, Rubbettino, Roma, 2008, pp. 19-31; E. Taviani, "L'opinione pubblica e la politica italiana contro il terrorismo", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 359-371; A. Ventrone, "La «guerra civile di lunga durata» e l'idea di Stato nell'Italia degli anni Settanta", ibid., pp. 373-382; M. Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattimento in Italia e in Germania negli anni Settanta*, il Mulino, Bologna, 2007; E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", in G. De Rosa e G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 235-275.

[157] Per una rassegna ragionata dell'intera bibliografia in materia, si rimanda a G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit.

[158] Cfr. l'intervento di Ceci in G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), *I terrorismi italiani*, cit., pp. 45-46.

[159] Ibidem.

si possono adottare, la ricostruzione storiografica, a distanza dagli eventi, può quindi ancora svolgere un ruolo importante nell'analisi e nell'interpretazione di quel periodo cruciale della storia repubblicana, e può aiutare a comprendere alcune delle grandi questioni che la gravissima minaccia del terrorismo ha posto al paese e come questo si sia ad esso relazionato. Un'indagine scevra di letture di parte, tuttavia, è complicata dal fatto che esistono ancora accese polemiche, in sede storica e politica, su questa fase come sui temi della repressione e del garantismo.

Con questa ricerca, dunque, si vuole contribuire innanzitutto alla ricostruzione complessiva di quel periodo di storia italiana attraverso la prospettiva dell'analisi sistematica del dibattito sulla lotta al terrorismo fra i partiti, che in quel frangente svolsero un ruolo fondamentale. L'esame delle posizioni delle singole forze politiche nella gestione dell'emergenza terroristica, problematizzato e rapportato alle loro culture politiche oltre che al contesto storico-politico del particolare quinquennio 1978-1982, vuole mettere in luce come il fenomeno terroristico si sia calato in quella precisa fase politica, come sia stato interpretato nel periodo della sua maggiore virulenza, quali siano state le proposte che sono state formulate per contrastarlo e quali siano state scartate, quale sia stato il ruolo dei singoli partiti nel determinare l'indirizzo politico e legislativo, quali siano stati i nodi centrali del dibattito sia sotto l'aspetto politico sia sotto quello giuridico, se il terrorismo abbia influenzato i rapporti fra alcuni partiti o se, viceversa, siano stati i rapporti fra i partiti ad influenzare gli esiti della lotta al terrorismo, se altri attori abbiano avuto un ruolo nelle scelte che poi sono state fatte, e quale percezione abbiano avuto le forze politiche della risposta complessiva dello Stato al terrorismo.

Il periodo che corre fra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta fu una fase storica, a livello nazionale e internazionale, di cruciale importanza per l'Italia, un momento di significativi mutamenti a livello politico, economico, culturale, sociale. Dopo lo «shock globale» degli anni Settanta, il cambiamento inaugurato dal decennio successivo non investì solamente gli Stati, ma modificò profondamente anche le loro società[160]. Sulle vicende di paesi come l'Italia la fine della distensione esercitò un peso fondamentale, che ebbe un notevole riflesso nell'orientamento generale degli equilibri politici interni. In quella fase, infatti, si verificò quella che Silvio Pons ha definito come una «soluzione di continuità» nella politica italiana che coincise, sul piano internazionale,

[160] Sui mutamenti sociali avviatisi negli anni Ottanta in Italia, cfr. E. Asquer, E. Bernardi, C. Fumian (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Il mutamento sociale*, Carocci, Roma, 2014.

con la rivoluzione in Iran, la crisi degli euromissili in Europa, l'invasione sovietica in Afghanistan, l'avvento di Margaret Thatcher e di Ronald Reagan, la crisi sociale e politica in Polonia, l'emergere della leadership di Deng Xiaoping e l'avvio della modernizzazione nella Cina postmaoista[161]. Nel caso italiano, la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo coincisero con il tramonto definitivo dell'esperienza della solidarietà nazionale e con il conseguente cambiamento di prospettive su questioni cruciali per la collocazione del paese nel sistema internazionale[162], avviando una nuova fase della storia politica del paese. Anche se i principali soggetti politici rimasero gli stessi, infatti, come ha notato Agostino Giovagnoli, iniziò un cambiamento, dovuto non solamente a fatti endogeni, cioè «all'avvento del consumismo e alla degenerazione della politica, alla spregiudicatezza di Craxi e al moralismo dei comunisti, alla crisi della Dc e alla corruzione dei partiti», ma anche agli effetti delle trasformazioni a livello globale cominciate molto tempo prima, come lo straordinario sviluppo economico postbellico, la decolonizzazione, il nuovo protagonismo del mondo arabo e dei paesi asiatici, la crisi dell'ordine economico internazionale negli anni Settanta[163]. Per questa serie di ragioni, per l'Italia, gli anni Ottanta sono diffusamente considerati un momento di transizione: allora e sotto molti aspetti, vennero al pettine i nodi dei due precedenti decenni che, in parte, si sciolsero nell'arena internazionale e nella politica interna e, in parte, diedero luogo a nuovi orientamenti che tuttora sono al centro della discussione politica[164]. Il nuovo decennio fu il punto di passaggio tra due mondi socio-culturali molto diversi, in cui si sovrapposero fenomeni novecenteschi in dissoluzione con stimoli del secolo che stava per aprirsi[165]. Contestualmente, anche nel Belpaese la «lunga onda» della contestazione del '68, le trasformazioni nel costume e nella mentalità da essa avviate, la conflittualità sociale e le lotte sindacali si esaurirono definitivamente, lasciando il posto al «ritorno al privato», al protagonismo di un nuovo ceto medio appartenente all'Italia dello sviluppo economico e sociale del dopoguerra, coi «suoi miraggi di modernizzazione, commisti ai tradizionali e pervicaci istinti corporativi»[166].

---

[161] S. Pons, "La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda", in S. Pons, A. Roccucci, F. Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Fine della guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, p. 35-36. Cfr. anche S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 7. Sugli anni Ottanta in Italia, cfr. anche M. Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta. Quando eravamo moderni*, Marsilio, Venezia, 2010.

[162] Cfr. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 101.

[163] Ibid., p. 102.

[164] Cfr. S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons, "Prefazione", in Iid. (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, cit., p. 7.

[165] Cfr. M. Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta*, cit.

[166] P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 809.

Il quinquennio esaminato nella ricerca coincide quindi con il periodo di transizione dai governi di solidarietà nazionale – che trovarono l'espressione più piena con l'ingresso del Pci nella maggioranza di governo il 16 marzo 1978 – all'avvio dei governi guidati per la prima volta da esponenti non democristiani e alla stabilizzazione delle formule pentapartito. La crisi della collaborazione fra i due principali partiti di massa si consumò nel 1979, anno che – come ha scritto Piero Craveri – «segnò l'esaurimento di tutte le formule evolutive possibili della prima Repubblica»[167]. Il congresso del «preambolo» (con la conseguente «seconda svolta di Salerno» del Pci) sancì definitivamente la fine di tale prospettiva – peraltro impiegando un'esplicita argomentazione di carattere internazionale[168] – e, paradossalmente, non solo incrinò la *conventio ad excludendum* verso il Pci[169], ma portò anche al declino definitivo – avviato nel decennio precedente – della centralità democristiana[170]. Con il congresso del 1980, infatti, la Dc, decidendo di chiudere con i comunisti, si impose il ruolo di alleato obbligato del Psi e accettò che venisse messo in discussione il ruolo storico di cardine dell'intero sistema politico-istituzionale[171]. Per converso, in questa fase si dispiegò un'intensa iniziativa politica craxiana, volta a modificare a favore del Psi i rapporti di forza fra i partiti, specialmente impedendo qualunque riavvicinamento fra Pci e Dc. In questo quadro, il Pci venne progressivamente marginalizzato dal panorama politico, cedendo – come ha scritto Agostino Giovagnoli – ad una «deriva identitaria a danno dell'efficacia dell'azione politica»[172] e cavalcando la pur esistente e grave «questione morale» in modo autoreferenziale. Pur mettendo sempre più in discussione i legami con l'Urss e sfidando la vecchia logica dei blocchi, il Pci fra l'altro non giunse ad una vera e propria rottura[173]. Il Psi craxiano, invece, divenne il principale partner delle nuove formule centriste pentapartito, portando definitivamente a compimento la revisione ideologica e la

[167] Cfr. P. Craveri, "Dopo l'«unità nazionale» la crisi del sistema dei partiti", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, cit., p. 14. Cfr. anche Id., "Èlite politiche e «democrazia speciale»", in A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 87-104. Sui complessi avvicendamenti di questa fase e l'evoluzione dei singoli partiti, cfr. anche P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 774-819. Sui più ampi mutamenti sociali e culturali visti nell'intersezione fra dimensione nazionale e internazionale, cfr. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, cit., pp. 102-123.

[168] S. Pons, "La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda", cit., p. 36.

[169] A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, cit., pp. 130-131.

[170] Ibid., p. 129. Sull'argomento, cfr. anche Id., "La crisi della centralità democristiana", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, cit., pp. 65-102.

[171] A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, cit., p. 129.

[172] A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", cit., p. 79.

[173] Al riguardo, cfr. S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Einaudi, Torino, 2006.

trasformazione della leadership intraprese alla fine degli anni Settanta[174]. Pur in una condizione di subalternità, i partiti laici minori giocarono anche in questa nuova fase un proprio ruolo peculiare e, talvolta, autonomo negli avvicendamenti di governo e nel rapporto con gli altri partiti, in particolare la Dc. I partiti di estrema destra e sinistra, pur vivendo una fase di crisi (ad eccezione del Partito radicale che nel 1979 toccò l'apice della sua fortuna elettorale), svolsero ancora una parte importante nel dibattito pubblico: il Msi e il Pr, in particolare, interpretarono anche un certo sentimento antipartitico diffuso, che anticipava i grandi rivolgimenti degli anni Novanta.

Il contesto storico-politico (interno e anche internazionale) di questo periodo di transizione è dunque centrale per comprendere il processo di «uscita dal terrorismo» del paese e, in particolare, le dinamiche del rapporto fra i partiti nello specifico e, per certi versi cruciale, frangente della lotta al terrorismo. Evidentemente il coinvolgimento diretto del Pci nella prima fase politica, l'incertezza che caratterizzò il 1979, gli avvicendamenti dei deboli governi che si susseguirono fra 1980 e 1981 e la relativa stabilizzazione del primo governo Spadolini, influirono non poco sull'atteggiamento dei partiti nei confronti dei temi connessi alla lotta al terrorismo. Un fenomeno, peraltro, ritenuto fra i più insidiosi d'Europa. Contestualmente, il «riflusso» e la crisi dei "movimenti" degli anni Settanta, che poi si sarebbero riflessi anche sulla crisi dei gruppi oltranzisti e armati, sono un elemento fondamentale da tenere in considerazione nell'analisi del dibattito pubblico sui temi che si vogliono affrontare.

L'indagine sul dibattito fra i partiti in merito alle più urgenti questioni sollevate dalla lotta al terrorismo, può dunque ancora dirci molto sulle dinamiche del superamento degli "anni di piombo" e sui suoi intrecci con la storia repubblicana. Ogni partito, del resto, rappresenta un oggetto di studio particolarmente complesso, specialmente se indagato alla luce delle sue sensibilità interne, delle relazioni con le altre forze politiche e del contesto storico in cui si calano le vicende. Ciò vale per la Dc, la cui linea si presenta complessa non solo per le differenti sensibilità presenti al suo interno, ma anche per la peculiare dialettica esistente fra partito e governo[175]; vale per il Pci, per il quale il terrorismo ha

[174] Sull'argomento, cfr. S. Colarizi, "La trasformazione della leadership. Il PSI di Craxi (1976-1981)", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, cit., pp. 31-64. Sulle divergenti visioni della società elaborate da Pci e Psi negli anni Ottanta, cfr. M. Gervasoni, "L'immagine della società italiana nel ceto politico: PCI e PSI alla fine della Prima Repubblica", in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Istituzioni e politica*, Carocci, Roma, 2014, pp. 239-249.

[175] Cfr. le considerazioni di Ceci in G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

rappresentato una sfida inedita (e, per certi versi, un punto di non ritorno), sul terreno della propria legittimazione come partito di governo[176]. La linea comunista, infatti, in quel periodo subì un'evoluzione significativa che portò il Pci ad esercitare un ruolo determinante nell'elaborazione della legislazione e della lotta al terrorismo in generale[177]. Ma ciò vale anche per il Psi, la cui linea, complessa, mutevole e ambivalente, non può essere semplicemente definita "garantista"[178]. Lo stesso può dirsi, ovviamente, per le altre formazioni minori: dai partiti "laici" a quelli estremisti.

Scandagliare dall'interno il dibattito politico, capirne gli intrecci con quello pubblico, analizzare la genesi e l'iter di leggi al tempo niente affatto scontate è utile anche per cercare di superare, attraverso una migliore comprensione dei suoi termini, il contrasto che emerge chiaramente fra le due immagini dell'Italia dell'epoca, quella negativa dello Stato repressivo e quella positiva dello Stato che ha preservato la sua identità democratica anche nella lotta al terrorismo. In particolare, la discussione politica (e giuridica) intorno ai temi del garantismo, dello Stato di diritto, della repressone e del rispetto della costituzione offre un'ulteriore prospettiva di analisi sullo stato di salute della democrazia italiana a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta. A fronte della dicotomia fra le due visioni dell'Italia dell'epoca, l'analisi del processo che ha condotto a determinate scelte politiche e legislative può contribuire ad una migliore comprensione degli eventi, a restituire i chiaroscuri, le sfumature, la complessità del dibattito, e a delineare non solo quale fosse la percezione dell'Italia a livello nazionale attraverso il prisma dei partiti, ma anche quale immagine il paese poteva dare di sé all'opinione pubblica interna e internazionale, specie alla luce delle peculiarità del "caso italiano".

L'indagine, evidentemente, si focalizza su una parte (i partiti) del tutto (la società civile). Sul ruolo della società civile in genere, che risulta decisivo nel determinare l'esito della lotta di uno Stato democratico contro il terrorismo, non si è in effetti indagato in questa sede e manca ancora un'analisi che scavi nelle singole zone "d'ombra", nelle "zone grigie", nelle articolazioni della società. Ad esempio, il mondo intellettuale, che come si vedrà fu uno dei circuiti maggiormente coinvolti nella discussione sulla lotta al terrorismo – questione che a sua volta implicò più ampie riflessioni su temi cruciali quali, ad esempio, lo Stato, la violenza, il dissenso legittimo, il garantismo –, è stato finora poco

[176] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 14.

[177] Cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico nell'azione del Pci, dalla richiesta del disarmo della polizia ai processi contro la Mafia: la definizione di un modello politico", in *Stato, Stato di diritto e violenze nell'Italia repubblicana*, Atti del convegno tenutosi presso l'École française de Rome, 20-21 novembre 2014 (in corso di pubblicazione).

[178] Cfr. C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista", cit.

indagato, così come ad esempio il mondo sindacale, l'ambiente universitario e quello delle fabbriche[179]. Un'analisi sulla società contribuirebbe senza dubbio a sciogliere uno dei nodi peculiari della storia del terrorismo italiano, cioè il perché esso abbia potuto radicarsi ed essere attivo per così tanto tempo. Un'indagine in tal senso, dunque, da una parte aiuterebbe a comprendere in che modo il terrorismo (di sinistra, ma non solo) ha potuto godere di un certo consenso, costruire il proprio bacino di reclutamento e avere, probabilmente, anche sostenitori "insospettabili". Dall'altra, potrebbe contribuire ad inquadrare il ruolo svolto da attori e articolazioni della società nella lotta al terrorismo: che posizioni essi assunsero nei dibattiti, quali azioni vennero messe o non messe in campo, che incidenza ebbero nell'opinione pubblica certi provvedimenti del governo e, a distanza di tempo, quale fu la percezione della "società" in merito alla lotta al terrorismo in Italia, quali i suoi esiti, quale il suo profilo di legittimità.

Un'analisi specifica e sistematica sulle forze politiche e la risposta al terrorismo non è stata finora sviluppata. Tanto meno ciò è stato fatto nell'ottica che si è voluta utilizzare in questa ricerca: non esclusivamente rivolta al dato istituzionale, ma volta ad analizzare l'intreccio tra il dibattito parlamentare, quello interno ai partiti, quello sulla stampa e quello giuridico. L'intreccio delle diverse sedi della discussione contribuisce infatti a scandagliare non solo le divergenze (e le comunanze) fra i diversi attori, ma anche le *nuances* presenti all'interno degli stessi, restituendo la complessità del dibattito, ufficiale e ufficioso. Si ritiene, inoltre, che i partiti, pur essendo appunto "una parte del tutto", costituiscano una lente cruciale attraverso la quale poter ricostruire i nodi centrali del più ampio dibattito pubblico e uno specchio di quello che si stava muovendo nella società in quella fase, specialmente alla luce della rappresentatività di cui ciascuno di essi ancora godeva, naturalmente rapportata al peso specifico di ogni gruppo. D'altro canto, i partiti furono gli effettivi artefici della politica antiterrorismo italiana, quanto meno sul piano politico e legislativo, ma anche su quello civile. Il ruolo svolto da ciascuno, nelle sedi parlamentari come nelle sedi del dibattito pubblico, rappresentava implicitamente il sentire di quella parte di società che essi stessi, del resto, rappresentavano. È apparso dunque necessario approfondire ulteriormente il ruolo di questa "parte" della società civile e del dibattito pubblico, facendola peraltro dialogare, come si avrà modo di vedere,

[179] Richard Drake e alcuni altri studiosi stranieri hanno svolto un'ampia disamina sul ruolo degli intellettuali nelle dinamiche di radicamento del terrorismo (cfr. al riguardo G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 237-251), ma sul ruolo degli intellettuali nel dibattito sulla risposta al terrorismo sembrano mancare analisi sistematiche. Un contributo importante sull'argomento è il volume di G. Panvini, *Cattolici e violenza politica: l'altro album di famiglia del terrorismo italiano,* Marsilio, Venezia, 2014.

con altri attori e altre articolazioni sociali altrettanto significativi: *in primis*, coloro che ebbero un ruolo primario nella gestione dell'emergenza terroristica, i magistrati. Questi ultimi, infatti, svolsero un ruolo determinante, non solo nelle aule giudiziarie, ma anche nel dibattito pubblico, nell'orientare le scelte legislative e nel condizionare l'opinione pubblica. Analizzare ciò che succede nei tribunali e come vengono applicate le leggi, del resto, esulerebbe dagli obiettivi che si pone la ricerca, e richiederebbe un esame (anche sul piano giuridico) su un arco temporale ben più lungo, che interesserebbe una fase politica diversa, arrivando almeno fino alla fine degli anni Ottanta. Il ruolo dei magistrati, invece, appare cruciale anche nel dibattito che precede l'emanazione delle leggi. Abbiamo ritenuto, pertanto, che anche questo tipo di analisi possa contribuire a ricostruire un tassello spesso trascurato dalla storiografia. Al di là delle differenze che sussistono fra quel cruciale momento di transizione e il mondo di oggi, l'indagine sull'esperienza italiana nella lotta al terrorismo può essere utile a capire se l'Italia può costituire ancora, come in passato, un "case-study" sotto questa nuova prospettiva: un caso di studio che potrebbe contribuire a comprendere come una democrazia occidentale ha affrontato un problema più che mai attuale come il terrorismo, e qual è stato il ruolo delle forze politiche in merito al nodo dell'equilibrio fra libertà e sicurezza che appare, ancora oggi e forse più di ieri, un tema cruciale.

L'indagine archivistica è stato lo strumento principale ma non l'unico della ricerca. Ovviamente tenendo conto del quadro storico-politico in cui le vicende si inseriscono, ci si è concentrati sull'esame dei provvedimenti di volta in volta proposti, attuati o no, e sui grandi passaggi legislativi e di consultazione popolare, come i referendum. L'analisi della stampa, dei documenti di partito e degli atti parlamentari ha messo in luce come ci sia tendenzialmente una concatenazione fra alcuni eventi particolarmente eclatanti e la risposta di volta in volta messa in campo dal governo e la posizione dei singoli partiti. Oltre alla bibliografia sui singoli partiti e sulla complessa fase politica di quel quinquennio, si è utilizzata ampiamente anche la letteratura giuridica. L'analisi del percorso parlamentare della legislazione antiterrorismo, dunque, è avvenuta, da una parte, analizzando la tipologia delle misure legislative approvate (attraverso la lettura di testi giuridici per un inquadramento generale dei temi principali), e, dall'altra, attraverso l'esame della discussione politica (analizzando gli interventi degli esponenti politici più significativi dei diversi schieramenti). Parallelamente, è risultato di imprescindibile importanza ricostruire il dibattito coevo che si svolse sulle riviste di carattere giuridico,

che come si è notato, furono le prime sedi di un confronto scientifico sull'argomento. Si tratta, in realtà, di una discussione che coinvolse magistrati e giuristi di diverse sensibilità, che esercitarono una significativa influenza (e un ruolo, talvolta determinante) anche nel dibattito pubblico. Il dibattito politico è stato perciò intrecciato a quello svoltosi in ambito giuridico, con un approccio interdisciplinare, non solo per mettere a fuoco gli aspetti tecnici dei provvedimenti, ma anche per inquadrare i nodi politici sottesi e le posizioni delle singole forze politiche in merito ad essi. Parallelamente, attraverso i fondi archivistici personali e di partito, si è esaminato il dibattito interno alle organizzazioni politiche. I documenti dei partiti e le eventuali pubblicazioni prodotte dagli stessi sono stati consultati rapportando le posizioni dei diversi soggetti, da un lato alla loro cultura politica, dall'altro al quadro storico in esame. Successivamente, attraverso lo spoglio dei quotidiani e delle riviste principali di partito e no, si è ricostruito l'ampio e variegato dibattito svoltosi fuori dal parlamento. L'analisi della stampa, naturalmente, è stata condotta in modo sistematico, seguendo il dibattito giorno per giorno; si sono selezionati però gli articoli di alcuni periodi specifici (come quelli durante i quali le leggi vengono discusse, o in corrispondenza di attentati particolarmente clamorosi) e ci si è focalizzati su certe categorie di interventi (non solo dei dirigenti politici, ma ad esempio anche di molti magistrati e giuristi). Da ciò si è tratto il quadro complessivo del percorso che ha portato all'introduzione di determinati strumenti legislativi e degli eventi che possono aver condizionato le scelte del parlamento e che hanno coinvolto direttamente il governo e le istituzioni in generale (ad esempio, il sequestro Moro o il sequestro D'Urso). La ricerca ha teso a mettere in luce i problemi connessi alla legislazione e ai provvedimenti di tipo operativo, cercando di individuare i nodi centrali che interessarono l'opinione pubblica; d'altra parte ciò ha consentito di evidenziare se vi fu un processo di reciproca influenza fra dibattito pubblico e parlamentare e, in particolare, se alcuni eventi o attori (come magistratura, forze dell'ordine, etc.) abbiano esercitato un condizionamento sull'iter e l'approvazione delle leggi.

Le fonti, dunque, sono quelle della storiografia politica classica. In particolare, per quanto riguarda il dibattito parlamentare, si sono consultati i resoconti stenografici delle sedute di Camera e Senato e di alcune commissioni (prevalentemente, della commissione Interno e Giustizia) relativi ad alcuni dibattiti di centrale importanza per individuare le questioni cruciali inerenti alla lotta al terrorismo (come, ad esempio, quello sul "caso Moro" il giorno del sequestro, nel corso e dopo l'epilogo della vicenda, e a distanza di mesi) e, soprattutto, all'approvazione dei provvedimenti ad essa relativi. Si è fatto ricorso

anche al materiale documentario raccolto e prodotto dalla commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (attiva fra il 1980 ed il 1983) e della commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (attiva fra il 1987 ed il 2001). Per quanto riguarda le fonti di partito, si è cercato di condurre un'indagine su tutti gli attori parlamentari presenti nel quinquennio considerato, utilizzando fondi di partito e personali, ove disponibili. Per i dettagli si rimanda alla sezione ad esse dedicata, ma in questa sede si vogliono far presenti alcuni problemi inerenti alla disponibilità delle risorse documentarie. Per quanto riguarda la Democrazia cristiana la situazione si presenta complessa a causa della mancanza o dell'impossibilità di accesso ad archivi importanti per la ricerca, come quelli dei ministri dell'Interno dell'epoca, Francesco Cossiga e Virginio Rognoni. Si è cercato tuttavia di supplire a tale mancanza con i documenti degli organismi dirigenti e la stampa di partito. Anche per il Psi si può affermare che l'impossibilità di accedere ad alcuni dei fondi della Fondazione di Studi Storici Filippo Turati di Firenze, come quello di Riccardo Lombardi e di Lelio Lagorio (e di qualche altro dirigente) perché non catalogati o per motivi di privacy, e la frammentarietà del materiale documentario del partito, hanno ridotto le possibilità di avere un quadro complessivo del periodo. Tuttavia, il materiale di studio prodotto dal Psi, la stampa e la rivista *Mondoperaio* hanno in buona parte supplito a tali lacune. Per quanto riguarda i partiti minori, la situazione si presenta ancora più critica, data la scarsità dei documenti esistenti. Nonostante la disponibilità della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice, i fondi del Msi e di Democrazia nazionale si sono rivelati solo parzialmente utili per il periodo analizzato. Quanto al Pli, va segnalato che le carte relative a Valerio Zanone presenti all'archivio storico della Camera non sono ancora state poste in consultazione e che alla Fondazione Luigi Einaudi di Roma non si sono reperiti documenti di particolare utilità. Le maggiori difficoltà si sono riscontrate a riguardo del Partito repubblicano italiano in quanto il fondo del Pri presso l'archivio della Fondazione Ugo La Malfa è largamente non catalogato né accessibile (ad eccezione di una minima parte che è stata digitalizzata). Il fondo Spadolini presso la Fondazione Giovanni Spadolini Nuova Antologia di Firenze, invece, pur parzialmente catalogato, non è accessibile. Infine, il Psdi non sembrerebbe avere conservato alcun archivio (il fondo di Giuseppe Saragat presso l'archivio della Fondazione Turati non risulta utile quanto a cronologia e tipologia di documenti contenuti). Pertanto, per entrambi i partiti, si è compensato con le fonti parlamentari e la stampa. Allo stesso modo non è stato possibile

consultare fondi relativi ai gruppi del Pdup e di Dp, mentre per i radicali si è fatto ampio uso dei documenti online appartenenti all'Archivio dei Radicali e all'archivio di Radio Radicale. Quanto all'archivio cartaceo si è riscontrata l'impossibilità di accedere per un lungo periodo a causa di problemi del personale. Il partito per il quale si sono reperite la maggior parte di documenti inediti e una copiosa produzione sui temi connessi all'oggetto della ricerca è quindi senz'altro il Partito comunista italiano, del quale la Fondazione Gramsci di Roma ha conservato un imponente patrimonio documentario. Sempre per il Pci, preziosa è stata la consultazione presso gli archivi del Centro studi Ettore Luccini di Padova, in quanto la federazione del Pci locale era articolata anch'essa nelle sezioni di lavoro (ad esempio, la sezione problemi dello Stato): il Centro studi ha quindi conservato innumerevoli documenti e pubblicazioni, anche rare, del Pci nazionale. Evidentemente, l'ampia disponibilità e lo stato di conservazione dei documenti negli archivi del Pci e la particolare strutturazione in sezioni specializzate del partito dedite all'analisi dei singoli problemi, hanno consentito di raccogliere una discreta quantità di fonti primarie, cosa che non si è riscontrata per gli altri partiti.

CAPITOLO I
LA RISPOSTA DELLO STATO AL TERRORISMO PRIMA DEL "CASO MORO"

Nel 1969, al momento del prorompere del terrorismo di matrice politica, lo Stato italiano si trovò del tutto impreparato ad affrontare un fenomeno dalle caratteristiche inedite e che si manifestò con tanta ferocia. Precedentemente vi era stata l'esperienza del terrorismo altoatesino, che però era stata gestita non tanto con lo sviluppo di nuove tecniche operative da parte degli apparati, né con l'introduzione di una legislazione apposita, ma soprattutto attraverso la mediazione e la soluzione per vie politiche della questione dell'Alto Adige[1]. Fino ad allora, dunque, non vi era stata la necessità di modificare i codici né di implementare un addestramento *ad hoc* delle forze di sicurezza, né di creare reparti speciali per fronteggiare quel tipo di criminalità. Solamente negli anni Settanta, infatti, il terrorismo si sarebbe posto come una vera e propria "emergenza nazionale" cui far fronte con strumenti specifici.

La storia della risposta al terrorismo italiano è generalmente suddivisa dagli studiosi in almeno due fasi principali, fra le quali si colloca un periodo "intermedio". La prima, dal 1969 al 1974, coincide sostanzialmente con la fase in cui il terrorismo di matrice neofascista fu sicuramente preponderante rispetto al terrorismo "rosso". Ad essa seguì un periodo intermedio, che si potrebbe definire di "transizione", che si colloca fra il 1974 e il 1977 cioè quando ambo i "terrorismi", dopo una battuta di arresto, subirono un'evoluzione e gli attentati particolarmente eclatanti furono più rari. Fu in questa fase, che vennero gettate le basi per la vera e propria risposta dello Stato al terrorismo, che si sarebbe dispiegata in tutta la sua efficacia però solo nella terza fase, coincidente con il quinquennio 1978-1982, che è oggetto di questa ricerca. Dopo il 1982 gli attentati cominciarono a declinare in modo irreversibile, fino ad essere considerati sanguinosi colpi di coda ascrivibili tuttavia a gruppi o a singoli isolati, privi ormai del seguito, delle strutture e delle capacità operative delle organizzazioni degli anni Settanta. Il 1982, quindi, può essere considerato l'anno in cui lo Stato riuscì a sconfiggere il terrorismo in modo definitivo. Per comprendere quanto avvenne dopo il 1978 è dunque necessario

[1] A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 20.

premettere un quadro sommario di quanto avvenne nelle due prime fasi, tra il 1969 e il 1974, e tra il 1974 e il 1977.

1. La prima fase (1969-1974)

Il periodo collocato fra il 1969 e il 1974 fu contrassegnato soprattutto dalla serie di stragi commesse da gruppi terroristici di estrema destra e dai primi attentati di tipo "selettivo" compiuti dai gruppi armati di sinistra. Benché il terrorismo, come si è accennato, ponesse problemi inediti al governo e, più specificamente, al legislatore e agli apparati di prevenzione e repressione, tuttavia, in questa prima fase la risposta ad esso non si concretizzò attraverso strumenti legislativi e operativi nuovi.

Quanto all'aspetto legislativo, in questa prima fase, anzi, se è vero che quando uno Stato democratico si trova a fronteggiare un fenomeno come il terrorismo corre il rischio di subire un'involuzione sul piano dei diritti e delle libertà dei cittadini proprio perché il fenomeno pone più di ogni altro il problema di trovare un equilibrio fra le esigenze di libertà e di sicurezza (talvolta sbilanciato sulle seconde), non si può certo dire che l'emergere dell'attività terroristica abbia inciso in questo senso. In questi primi cinque anni, infatti, il governo non adottò misure legislative specifiche per far fronte alla pur grave emergenza rappresentata soprattutto dalle stragi neofasciste. Al contrario, nei primi anni, si registrò addirittura una liberalizzazione dei diritti, non solo sul piano sociale (a questo periodo risalgono la legge sul divorzio nel 1970 e il successivo referendum del 1974, l'introduzione dello Statuto dei lavoratori del 1970, il voto ai diciottenni nel 1974, il nuovo diritto di famiglia che riconosceva la parità fra i coniugi nel 1975), ma anche sullo specifico terreno del diritto penale. A detta dell'intera comunità degli studiosi, sulla spinta dei movimenti di fine anni Sessanta e come frutto dell'apporto dei pur claudicanti governi di centro-sinistra e dell'evoluzione culturale del paese, fra il 1969 e il 1974 si registrò un'inedita espansione dei diritti individuali anche nella legislazione penale, ancora regolata all'epoca dai codici fascisti[2]. Fra le innovazioni di maggiore portata, va ricordato innanzitutto che le garanzie difensive previste per gli atti istruttori vennero estese anche alle indagini della polizia giudiziaria sulla scia della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 1968 e della conseguente legge 5 dicembre 1969 n. 932 che vietò

[2] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 17. Cfr. anche T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 107-115.

agli organi di polizia di sottoporre l'arrestato o il fermato a sommarie informazioni, modificando la disciplina del diritto al silenzio e introducendo l'obbligo di avviso di procedimento. Con la sentenza n. 190 del 1970 la Corte riconobbe il diritto del difensore di assistere all'interrogatorio, sancito poi dalla legge del 18 marzo 1971 n. 192[3]. Inoltre, fino al 1970, i termini massimi della carcerazione dell'imputato erano prefissati solo per l'istruttoria, mentre per le altre fasi non erano previsti dei limiti. La sentenza n. 64 del 1970 della Corte costituzionale portò all'emanazione della legge 1° maggio 1970 n. 192 con la quale i termini massimi di custodia preventiva fino alla sentenza vennero fissati nel massimo del doppio di quelli dell'istruttoria (per i delitti di maggiore gravità erano quattro anni). Nonostante gli attentati fascisti e i violenti disordini che caratterizzarono i primi anni Settanta, con sempre più feriti e morti, i legislatori non interruppero il processo di liberalizzazione. Infatti, se prima la libertà provvisoria era esclusa per gli imputati il cui reato era a cattura obbligatoria, questo divieto fu tolto con la legge 15 dicembre 1972 n. 773, che dava facoltà di concederla al giudice (la cosiddetta "legge Valpreda"), ma senza definirne i poteri di discrezionalità[4]. Come ha notato Vittorio Grevi, questa fu l'ultima legge di stampo liberale, ma lo spirito riformistico continuò a produrre alcune altre innovazioni[5], come la legge delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (legge 3 marzo 1974 n. 108), la legge sulla tutela della libertà e segretezza delle comunicazioni in merito alle intercettazioni telefoniche (legge 8 aprile 1974 n. 98)[6], la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) poi integrata dal regolamento d'esecuzione. Questi provvedimenti, dato il contenuto

[3] Come nota Tobias Hof, la legge fu in parte determinata dalle polemiche seguite alla morte dell'anarchico Giuseppe Pinelli, deceduto nel corso di un interrogatorio presso la questura di Milano in circostanze mai chiarite. Il "caso Pinelli", in sostanza, spinse sia la Corte costituzionale sia il legislatore a vietare, in coerenza con il dettato costituzionale, l'interrogatorio senza la presenza di un difensore. Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 108.

[4] Cfr. al riguardo, ibid., pp. 110-112.

[5] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 19-20.

[6] La legge – introdotta dopo lo scandalo che aveva portato alla luce il controllo illegale dei telefoni, soprattutto di personalità della sinistra, effettuato dall'ufficio investigativo di Tom Ponzi, simpatizzante degli ambienti fascisti – restringeva sensibilmente gli ambiti di ammissibilità nell'uso dello strumento delle intercettazioni, consentendolo agli ufficiali di polizia giudiziaria, previa autorizzazione del magistrato, esclusivamente in presenza di reati punibili con pena superiore a 5 anni. La durata del permesso, rinnovabile solamente due volte, non superava i quindici giorni, ed era severamente vietata la possibilità di ascoltare le conversazioni dei difensori, come pure dei consulenti tecnici degli imputati. Le intercettazioni dovevano infine essere effettuate solo presso gli impianti installati nelle Procure della Repubblica o, eventualmente, presso altri impianti di pubblico servizio. Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 42.

fortemente innovatore e garantista, vennero spesso sollecitati o, comunque, approvati anche dai partiti della sinistra storica[7].

Quanto all'operatività, a detta degli osservatori e degli studiosi che hanno approfondito l'argomento, fino al 1973 la risposta degli apparati fu carente, se non del tutto inesistente. A giustificazione di tale inazione, i testimoni dell'epoca hanno spesso parlato di ritardi, di sottovalutazione e di impreparazione culturale degli apparati, trovatisi privi di mezzi materiali e culturali per far fronte al complesso nuovo fenomeno eversivo. D'altro canto, a seguito della scoperta del coinvolgimento di importanti settori dei servizi segreti italiani nelle trame neofasciste e del loro ruolo nei depistaggi, negli inquinamenti delle prove, nella fuga dei principali imputati dei processi sulle stragi, si è sempre più consolidata l'idea che la mancanza di una efficace risposta al terrorismo nero sia stata in qualche modo pilotata. Come si è visto, uno studioso come Stefano Rodotà ha suggerito che, probabilmente, non ci fu tanto una sottovalutazione e una corrispondente assenza di risposta al terrorismo, ma che questa fu avviata solo sul terreno "ordinamentale" conformemente ad una cultura che ritrovava nella carenza di norme, piuttosto che nell'inadeguatezza degli apparati, la debolezza dello Stato verso il terrorismo[8]. Si tentò comunque di reagire alle effettive carenze delle forze di polizia di tipo qualitativo, con iniziative di tipo quantitativo. In particolare, il governo di Emilio Colombo programmò un aumento del personale del Corpo delle Guardie di Pubblica sicurezza di 5.000 uomini entro il 1976. Tuttavia la proposta cadde alla fine della legislatura. Sebbene l'Italia già disponesse, in confronto agli altri paesi europei, della massima consistenza delle forze di polizia, anche il successivo governo di Giulio Andreotti tentò di nuovo la proposta. Quasi contemporaneamente al tentativo di introdurre il fermo di polizia, il 20 ottobre 1972 il governo sottopose al Senato la proposta di realizzare 5.000 nuovi posti entro il 1978. Secondo l'opinione espressa dal governo, il numero dei funzionari di polizia che si occupavano di problemi d'ordine pubblico era troppo scarso per contrastare la criminalità in aumento. E sosteneva – come i partiti di centro e di destra affermavano convintamente in quel periodo – che le modifiche del codice penale avevano reso sensibilmente più difficile il lavoro delle autorità giudiziarie, e che di conseguenza era necessario il potenziamento del personale[9]. Sia i missini che i partiti di sinistra, però, osteggiarono la proposta del governo: i primi ritenevano che l'iniziativa fosse insufficiente; i secondi,

[7] Sulla produzione legislativa di questo periodo, cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 17-20.
[8] S. Rodotà, "La risposta dello Stato al terrorismo", cit., pp. 77-91.
[9] Su questi provvedimenti cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 133-134.

invece, tradizionalmente ostili alle forze di polizia, ritenute uno strumento reazionario, ostacolo di un "progresso democratico" e perfino responsabile dell'escalation o delle morti dei dimostranti, proponevano di puntare a professionalizzare, uniformare, sindacalizzare, coordinare meglio i diversi corpi[10]. Dopo una serie di gravi attentati e, soprattutto, la strage di piazza della Loggia avvenuta a Brescia il 28 maggio 1974, però, missini e socialisti votarono a favore del provvedimento volto ad aumentare l'organico della polizia, e il Pci si limitò ad astenersi. Come ha notato Hof, l'attuazione definitiva di questa legge, entrata in vigore l'11 giugno 1974, non fu però perseguita dal governo «con quell'energia che ci sarebbe potuti aspettare, visto che si era dato tanto da fare per la sua approvazione». Il provvedimento non ebbe infatti gli effetti sperati. Fra il 1970 e il 1974, inoltre, nonostante alcuni tentativi del Msi, del Psdi e di parte della Dc, non si riuscì ad aumentare neanche l'organico dei carabinieri[11].

Nei primi anni Settanta, dunque, le uniche contromisure adottate (del tutto generiche e insufficienti) furono questi stanziamenti di fondi destinati ad implementare l'organico delle forze dell'ordine, anche con il supporto dei partiti di sinistra. Rimanevano però gravi insufficienze, sia dal punto di vista della formazione professionale degli agenti sia del coordinamento fra i diversi corpi, sia in termini di equipaggiamento dei militi[12]. In sostanza, al di là del ruolo che alcuni «poteri occulti»[13] possono aver svolto nella gestione (o non gestione) dell'emergenza terroristica in questa prima fase, le indubbie carenze professionali, culturali e tecniche, non furono colmate. La situazione reale dei corpi di Polizia veniva invece sottolineata dagli ambienti che cercavano di dimostrare come una strategia antiterroristica richiedesse una logica di riforme che investisse innanzitutto gli apparati, come il movimento per la riforma della polizia[14]. Istanze, queste, che riuscirono a trovare con fatica uno sbocco solo alla fine del decennio[15].

[10] Ibid., pp. 135-136.
[11] Ibid., pp. 138-140.
[12] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 28-34.
[13] Sulla definizione di «poteri occulti», cfr. A. Ventura, "I poteri occulti nella Repubblica Italiana: il problema storico", in *I poteri occulti della Repubblica. Mafia, camorra, P2, stragi impunite*, Atti del Convegno promosso dall'Ufficio Affari Istituzionali del Comune di Venezia, Ateneo Veneto, 10 dicembre 1983, Venezia 1984 (ora in A. Ventura, *Per una storia del terrorismo italiano*, cit.), pp. 25-36.
[14] Sul punto, cfr. S. Rodotà, "La risposta dello Stato al terrorismo", cit., pp. 77-91. Oltre al volume D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*, il Mulino, Bologna, 2003, sull'interazione fra l'escalation del terrorismo e la riforma della polizia, cfr. L. Stortoni, *La repressione del terrorismo in Italia: l'intervento delle forze dell'ordine fino all'inizio degli anni Ottanta*, Istituto Universitario Europeo, Fiesole, Tesi di dottorato, 1992, pp. 192-199.
[15] Sulla ricostruzione delle principali tappe e problematiche di questo processo, cfr. M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova. Il movimento per la smilitarizzazione e per la riforma della Pubblica Sicurezza in Italia (1969-1981)*, Tesi di dottorato, Università Ca' Foscari Venezia, a.a. 2016.

Solamente al culmine dell'emergenza, nel 1974, vennero prese alcune iniziative di tipo operativo. Dopo il sequestro del giudice Mario Sossi ad opera delle Br, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa propose al proprio comando generale di istituire una piccola unità che si occupasse specificatamente del caso e che appoggiasse la procura di Torino. Il comandante dei Carabinieri, Enrico Mino, approvò la proposta e il 24 maggio 1974 istituì un Nucleo speciale di polizia giudiziaria con il compito specifico di indagare a livello nazionale sul "caso Sossi". Il gruppo venne supportato da due collaboratori del servizio segreto Sid e da due funzionari della polizia. Si trattava, dunque, di un organismo costituito al di fuori delle strutture gerarchiche dei carabinieri, con funzione di polizia giudiziaria, e in merito alla cui attuazione non risulta una partecipazione del governo né un'intenzione del comando generale dei carabinieri di allargare l'ambito delle indagini sul "caso Sossi" e trasformarlo in lotta al terrorismo su scala nazionale[16]. Il nucleo adottò comunque un innovativo metodo investigativo, utilizzando le tecniche anti-guerriglia apprese al tempo della Resistenza e facendo un ampio ricorso a informatori e infiltrati. In tale contesto Dalla Chiesa riuscì ad introdurre clandestinamente nelle Brigate rosse "frate mitra", cioè Silvano Girotto, un ex sacerdote e guerrigliero in Bolivia. Grazie alla sua collaborazione, il generale riuscì ad arrestare i capi delle Br, fra cui Renato Curcio e Alberto Franceschini. In sostanza, alla fine del 1974, si era riusciti a sgominare quello che verrà poi chiamato il "nucleo storico" delle Br. Nonostante la sua efficienza, nel 1975 il nucleo antiterrorismo, una volta arrestati i leader delle Br, fu sciolto, secondo alcuni, senza un chiaro motivo. In verità, il comando generale dei carabinieri non sciolse l'unità, ma creò sempre nello stesso anno una Sezione speciale per la lotta alla criminalità organizzata, all'interno di ciascun Nucleo investigativo delle divisioni di Roma, Milano e Napoli[17].

Sul versante del terrorismo nero, dopo alcune prime risultanze processuali, alla fine del 1973 il ministro dell'Interno, il democristiano Paolo Emilio Taviani, decise di applicare la legge sul divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista (la legge Scelba) con lo scioglimento per decreto del gruppo Ordine nuovo[18]. Sul fronte dei servizi segreti e delle prime indiscrezioni sul loro inquinamento, inoltre, dopo la strage di Brescia, vennero prese le prime contromisure specifiche. A partire dal 1969 l'Ufficio affari riservati dei servizi aveva subito una serie di cambiamenti, trasformandosi nel Servizio informazioni

[16] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 141-151.
[17] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 84-88.
[18] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 123-124.

generali e sicurezza interna (Sigsi) nel 1971[19]. In seguito alla scoperta delle pesanti compromissioni del servizio di sicurezza nella strategia della tensione, esso fu sciolto e, al suo posto, il ministro degli Interni, il 30 maggio 1974, annunciò la fondazione dell'Ispettorato Generale per il Coordinamento dell'Azione Antiterroristica[20]. Questa nuova autorità, che iniziò il suo lavoro il 1° giugno di quell'anno, era sottoposta al capo di polizia, mentre Carabinieri e Guardia di Finanza erano esplicitamente invitati a collaborare. Il questore Emilio Santillo fu nominato capo dell'unità, mentre la maggior parte dei collaboratori dell'Ispettorato proveniva dal disciolto Sigsi. La centrale dell'Ispettorato si trovava a Roma, aveva competenza nazionale e si articolava in quattro divisioni: la prima era specializzata in compiti operativi ed aveva la funzione di polizia giudiziaria, le altre tre si occupavano di attività inerenti ai servizi segreti rispettivamente del terrorismo di sinistra, di destra e di quello internazionale. Nei mesi successivi accanto agli uffici politici, nelle questure vennero istituite tredici unità regionali dell'Ispettorato, coordinate da Roma. La nuova autorità ottenne notevoli successi nella lotta contro il terrorismo di destra: entro la metà di agosto nel 1974 furono arrestati 140 estremisti, cui furono imputati tentativi di colpo di Stato e azioni terroristiche. Neppure il capo dell'Ispettorato, Emilio Santillo, tuttavia, fu capace di arrestare le figure chiave, che nel frattempo erano riuscite a fuggire all'estero[21].

Grazie all'azione del nucleo di Dalla Chiesa da una parte e dell'Ispettorato guidato da Santillo dall'altra, nel 1975 il governo poté così affermare di essere riuscito a debellare gli "opposti terrorismi", anche se, in verità, entrambi non erano stati sconfitti definitivamente e sarebbero ricomparsi negli anni immediatamente successivi. In sostanza, risulta confermato anche da questo punto di vista che le stragi neofasciste e i primi attentati dei gruppi terroristici di sinistra non indussero il legislatore a prendere provvedimenti specifici nei confronti della criminalità di tipo politico. Il problema fu temporaneamente risolto sul terreno operativo, grazie all'azione di alcuni apparati che però non configurò una svolta di specializzazione nell'ambito della lotta al terrorismo, se non nel caso dell'Ispettorato. Come ha notato Luciana Stortoni, sul versante delle forze dell'ordine si assistette in questa fase ad un affinamento delle metodologie operative rispetto ad una concezione del terrorismo come somma di episodi sporadici, per lo più isolati dal contesto politico e culturale, che funzionò nella misura in cui consentì di procedere all'arresto dei

[19] Sull'attività e la struttura del Sigsi e del Sid, cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 66-75.
[20] Sulle problematiche connesse all'Ispettorato e alla sua attività, cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 75-84.
[21] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 141-151.

principali protagonisti e allo smantellamento definitivo delle formazioni più deboli, ma che fallì nello sradicamento alle basi delle aree di possibile ricoagulazione[22]. In altri termini, sia tra le forze politiche, sia negli apparati di sicurezza, sembrò mancare un'analisi approfondita delle specificità del fenomeno, cui corrispose la mancanza di una strategia globale di lotta[23].

Contestualmente, sul terreno dell'ordine pubblico (che registrava in quel periodo decine di scontri di piazza, azioni squadristiche, agguati fra opposte fazioni[24]), le politiche nei confronti dell'estrema destra e dell'estrema sinistra, nonostante alcuni tiepidi segnali di cambiamento, rimasero improntate al modello tradizionale, implementate da una polizia arretrata, militarizzata e che non esitava ad utilizzare metodi duramente coercitivi[25]. Come ha osservato Guido Panvini, nei primi anni Settanta mancò «la capacità istituzionale di effettuare un intervento selettivo ed efficace – senza per questo cadere in un'azione repressiva indiscriminata su larga scala –, che stroncasse sul nascere le strutture organizzate con finalità eversive, presenti in entrambe le ali estreme, come i servizi d'ordine, i gruppi di militanti dediti agli schedari sugli avversari e le formazioni specializzate negli agguati». Mancò, in sostanza, la capacità di misurarsi con nuove realtà sovversive, scese sul terreno della clandestinità con un disegno di guerriglia urbana «le quali, invece, – come ha osservato sempre Panvini – avrebbero potuto essere facilmente debellate fin dalla loro prima comparsa, se, sul piano istituzionale, vi fosse stata la giusta percezione dei reali pericoli che minacciavano la Repubblica»[26].

Il mancato sviluppo di una politica antiterrorismo in questa prima fase sembra essere dovuto non solo alla novità e alla complessità dei fenomeni, ma soprattutto all'instabile situazione politica, caratterizzata da forti dissidi fra i partiti e coalizioni di governo molto deboli, specchio di una generale situazione di incertezza del paese, colpito dalle tensioni sociali e, successivamente, dalla crisi economica. Tutto ciò, a detta della maggioranza degli studiosi, non consentì alle forze politiche, almeno ufficialmente, di cogliere nella sua reale dimensione e gravità il fenomeno eversivo. Esso, anzi, a parere di molti osservatori, per lungo tempo, fu strumentalizzato dai diversi partiti secondo interessi di

[22] L. Stortoni, *La repressione del terrorismo in Italia*, cit., pp. 221-222.
[23] Sull'incidenza della variabili politiche in merito all'efficienza degli apparati, ibid., pp. 210-213.
[24] Per un quadro della situazione dell'ordine pubblico, sull'evoluzione e la radicalizzazione dei gruppi di estrema destra e sinistra in quel periodo, cfr. G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa: la violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta, 1966-1975*, Einaudi, Torino, 2009.
[25] Cfr. D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., pp. 200-222; 228-239.
[26] Cfr. G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa*, cit., pp. 196-197.

parte e per motivi elettoralistici[27]. Quanto alla Dc, si può affermare che in questa prima fase, pur essendoci al suo interno alcuni osservatori particolarmente attenti alle specificità dei due fenomeni terroristici, il partito tese ad attestarsi, anche a fini elettorali, sulla linea degli «opposti estremismi», ritenendo che i "terrorismi", di destra e di sinistra, fossero impegnati in egual misura nell'obiettivo di sovvertire le istituzioni[28]. Di recente, tuttavia, Giovanni Mario Ceci ha notato che già tra il 1969 e il 1974, importanti settori del partito (soprattutto i morotei e le correnti di sinistra, in particolare quella di Donat-Cattin) non abbracciarono tale politica, e che, a partire dal 1974, anche altri osservatori – come il ministro Taviani – rividero la propria posizione e dichiararono morta la teoria degli opposti estremismi[29]. Fu soprattutto a partire dal caso Sossi, comunque, che si registrò una percezione, un'attenzione nuova, di tipo diverso, verso il terrorismo di sinistra, che cominciò a essere sempre più visto come una minaccia reale e come portatore di una sua netta specificità. Specularmente, la strage di Brescia prima, l'Italicus poi e ancora tutte le notizie relative ai tentativi di golpe (nonché alle possibili deviazioni del Sid) diffusero il timore di una possibile svolta cruciale nel terrorismo nero (dalla "strategia della tensione" alla "strategia del terrore") e indussero, forse per la prima volta, anche alcuni settori del partito che fino ad allora erano stati meno espliciti in merito alla denuncia di un vero e proprio articolato disegno eversivo da parte della destra radicale[30]. Proprio intorno al 1974, dunque, furono presi i primi provvedimenti incisivi contro il terrorismo neofascista, si cominciò a distinguere tra violenza e trame eversive e a individuare nelle Br una potenziale minaccia[31]. Il terrorismo finì così per costituire non solo un tema di discussione all'interno della Dc ma anche un importante elemento di frattura tra partito e governo. Sempre Ceci ha notato che gli elementi di confronto e di differenziazione fra questi due soggetti erano principalmente due. Il primo riguardava la funzione del partito nella lotta contro l'eversione. Secondo gli assertori degli «opposti estremismi», come il segretario del partito Amintore Fanfani, era opportuno attribuire alla Dc «un ruolo di protagonista attivo e primario (anche in autonomia dagli altri partiti della maggioranza, se

[27] Al di là dei riferimenti bibliografici che si sono dati nell'introduzione, cfr. anche G. Pasquino, "I soliti ignoti: gli opposti terrorismi nelle analisi dei presidenti del Consiglio (1969-1985)", in R. Catanzaro (a cura di), *La politica della violenza*, il Mulino, Bologna, 1990, pp. 93-115.

[28] Cfr. G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa*, cit., pp.193-194.

[29] G. M. Ceci, "Opposti estremismi? La Democrazia cristiana, il terrorismo e le trame eversive: dal caso Sossi alla strage dell'Italicus", paper presentato al panel "L'Italia del terrorismo. Istituzioni, partiti, opinione pubblica", Cantieri Sissco, 2015, p. 11. Cfr. anche G. M. Ceci, "Aldo Moro di fronte ai terrorismi", cit., pp. 167-206.

[30] G. M. Ceci, "Opposti estremismi?", cit., p. 10.

[31] Al riguardo, cfr. G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", cit.

necessario) nella lotta contro la violenza (da lui definito in quei mesi come il problema principale)». Secondo Aldo Moro (all'epoca presidente del Consiglio), invece, «il "punto di vista della DC" sulla violenza e il terrorismo» era sì «"cosa significativa"» ma non sufficiente. Secondo Moro era necessario «mantenere i contatti» anche con gli altri partiti «per affrontare nel modo più appropriato questi grandi problemi». Il secondo nodo rimaneva la matrice del terrorismo, intorno alla quale continuarono a manifestarsi divergenze fra le posizioni del segretario e del presidente del Consiglio. Secondo il primo, esisteva una sorta di alternanza delle azioni violente dei «brigatisti di opposta ideologia»; Moro, invece, rimaneva fortemente convinto del carattere assolutamente predominante e più pericoloso non solo delle trame eversive di destra ma anche della violenza politica della stessa matrice[32]. In termini di proposta nella lotta contro il terrorismo, anche in questo caso, la Dc presentava istanze variegate: le componenti di sinistra erano maggiormente inclini alla liberalizzazione del codice penale, mentre la destra si fece promotrice dell'inversione di tendenze del 1974[33]. Quanto ai partiti laici minori, le posizioni erano simili a quelle della Dc, e si differenziavano sulle modalità con cui affrontare le violenze di piazza e il terrorismo. In questo quadro, il Psdi, come avrebbe rivendicato in seguito, (ma anche il Pri) fu indubbiamente il partito più incline al "pugno duro" e convinto (insieme a Pri e Pli) degli «opposti estremismi», anche in chiara funzione anticomunista. Conseguentemente, i socialdemocratici osteggiarono i tentativi di liberalizzazione del codice penale, chiedendone semmai un inasprimento, e puntarono – con il Pli – sull'aumento dell'organico delle forze di polizia per controbilanciare le aperture garantiste dei primi anni Settanta[34].

A sinistra, ovviamente, la situazione era molto diversa. Il Pci fu sempre fermamente avverso alla teoria degli «opposti estremismi» e ad essa contrappose la centralità della «strategia della tensione», di cui le Br erano inizialmente considerate una variante: il vero sovversivismo, quello di destra e fascista, era visto come una reazione "di ordine" per fare da contrappeso alle lotte del movimento operaio e alla crescita elettorale del Pci (secondo la tesi del "complotto reazionario")[35]. Secondo il Pci, la violenza neofascista e le trame eversive, oltre alle condizioni sociali delle masse giovanili, in parte giustificavano o comunque contribuivano a scatenare la violenza e le provocazioni anche a sinistra[36]. La

[32] G. M. Ceci, "Aldo Moro di fronte ai terrorismi", cit., pp. 167-206.
[33] Si veda T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 125-132.
[34] Ibid., pp. 75-76; 141-151.
[35] Cfr. A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., p. 57.
[36] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 136.

violenza di sinistra talvolta non fu solo legittimata, ma anche più volte totalmente negata[37]. Conseguentemente, il partito in questa fase condannò in maniera ferma anche le repressioni poliziesche e le indagini di alcuni magistrati contro l'estrema sinistra. Centrale, in sostanza, per i comunisti era la categoria di «provocazione»: l'obiettivo di questa era la politica del movimento dei lavoratori e del Pci per spostare a destra il paese[38]. Come ha notato Ermanno Taviani, dunque, almeno fino al 1974, il Pci sembrò condividere una forte preoccupazione che in Italia si potesse verificare un golpe come temevano i gruppi extraparlamentari, con i quali proprio sul terreno dell'antifascismo (e dell'antimperialismo) il partito mantenne i principali contatti[39]. In questa prima fase, il Pci così non fu assolutamente incline a programmi di ordine pubblico che giudicava tipicamente conservatori, perché fondati solamente sulla repressione. Anzi, reduce delle manifestazioni di fine anni Sessanta e convinto che la polizia scelbiana fosse strumento del potere borghese, non mancò di chiederne ancora il disarmo[40]. Tale impostazione, tuttavia, costò cara al partito, che negli anni successivi, sarebbe stato unanimemente riconosciuto responsabile di aver indirizzato la propria attenzione solamente a destra, verso la strategia della tensione, e di non aver voluto riconoscere tempestivamente la natura del terrorismo di sinistra, per ragioni di opportunità. Ammettere che il terrorismo "rosso" avesse radici (e, in certi casi, anche militanti) in comune con il partito avrebbe sicuramente provocato un contraccolpo nell'immagine del Pci, la cui cultura politica, effettivamente, ruotava intorno al marxismo, all'idea di rivoluzione e alla violenza, pur rigettata come strategia politica[41]. In verità, al suo interno, già dalla fine degli anni Sessanta, il partito aveva avviato un'azione di *intelligence* nei confronti dei gruppi alla sua sinistra[42]. Tuttavia, fino al 1973-1974 i pericoli maggiori, secondo i comunisti, rimasero la violenza e il terrorismo di destra, con una chiara sottovalutazione di quelli di sinistra. Il Psi era sostanzialmente sulle posizioni del Pci in tema di ordine pubblico e, come fecero i comunisti[43], cominciò ad elaborare un programma di ampio respiro che

[37] Ibid., p. 79.

[38] E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 262-264.

[39] Cfr. E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 248-249, 260. Cfr. sull'argomento, V. Casini, *Sinistra extraparlamentare e partito comunista in Italia 1968-1976*, Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, a.a. 2015.

[40] Al riguardo, cfr. D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., pp. 222-228.

[41] Sul conflitto e la revisione culturale «mancata» del partito nel confronto con l'estremismo e il terrorismo di sinistra, cfr. E. Taviani, "Il terrorismo rosso, la violenza e la crisi", cit.

[42] E. Taviani, "Il terrorismo rosso, la violenza", cit., p. 116; G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa*, cit., pp. 175-176.

[43] D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., pp. 268-285.

chiedeva le riforme degli apparati in senso democratico[44]. Anche i socialisti rifiutavano la teoria degli «opposti estremismi», che tendeva a loro avviso ad affermare un'inesistente equidistanza fra il neofascismo e la sinistra extraparlamentare. La strage di piazza Fontana e l'inizio della strategia della tensione vennero per lo più interpretati dai socialisti come tentativi di indebolire il centro-sinistra e in particolare proprio le posizioni del Psi, che mostrava di resistere agli interessi dei conservatori e alle spinte autoritarie. La linea spiccatamente garantista del partito venne perseguita proprio in relazione alle indagini sulla strage del 12 dicembre, che indusse i socialisti a non accettare la «falsa "verità di Stato" sulla morte di Pinelli e sull'incriminazione di Valpreda»[45]. Questi, del resto, erano gli anni della segreteria di Giacomo Mancini, il più fervente garantista del partito, che infatti avrebbe dedicato buona parte della sua attività politica (fino agli anni Novanta) ai temi della giustizia, dei diritti civili e del terrorismo[46]. Il Psi, in particolare, rimase sempre fermamente convinto dell'inscindibile nesso fra sicurezza e diritti civili. Psi e Pci, dunque, in questa fase, insistettero entrambi nell'affermare che i problemi dell'ordine pubblico richiedevano vasti disegni di riforma e non mere restrizioni delle libertà personali. Essi, pertanto, al di là del ruolo preminente svolto dai sindacati, diventarono gradualmente i principali interlocutori del movimento riformatore nascente all'interno della polizia[47]. Contemporaneamente, frequenti e comuni furono le critiche dei due partiti alla gestione democristiana dell'ordine pubblico e degli apparati, specialmente dopo la scoperta delle connivenze dei servizi segreti con le trame nere, che facevano temere un disegno autoritario[48]. Alla sinistra dei due partiti, i radicali e i gruppi della Nuova sinistra portarono all'estremo le posizioni polemiche nei confronti degli apparati, della Dc e delle complicità di parte dello Stato. Ritenendo che la svolta autoritaria del paese fosse incombente e che la politica di ordine pubblico del governo fosse uno strumento per

[44] Nei primi anni '70 il partito elaborò in modo sempre più preciso la linea politica sui temi della giustizia e dell'ordine pubblico attraverso l'organizzazione di alcuni momenti pubblici di confronto. Il primo si tenne a Gardone nel settembre del 1974 e il secondo si svolse il marzo successivo a Milano. Gli atti dei convegni sono stati pubblicati nei seguenti volumi: *Diritti civili e libertà democratiche per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, Marsilio, Venezia, 1975; *Ordine pubblico e sicurezza democratica: atti del Convegno nazionale del PSI: Milano, 7-9 marzo*, La nuova Italia, Firenze, 1976.

[45] A. Landolfi, *Il garantismo dei socialisti 1874-1999*, Neos, Roma 2000, p. 83.

[46] Ibid., pp. 84-85.

[47] Cfr. al riguardo M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit.

[48] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 79-81; C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista", cit., pp. 63-98.

eliminare il dissenso, essi furono contrari a qualunque provvedimento di carattere repressivo, che peraltro a loro avviso avrebbe radicalizzato lo scontro[49].

Il Msi, al contrario, favorevole al "pugno duro" contro i sovversivi, rifiutava l'idea che le stragi e alcuni degli altri attentati fossero attribuiti all'area politica gravitante intorno a sé, riconducendoli semmai ad un piano di destabilizzazione ordito dal Pci e dall'Urss[50]. Tuttavia, proprio in questo periodo, dopo che Giorgio Almirante divenne segretario (1969) e l'area dell'ordinovista Pino Rauti rientrò nel partito, proprio il Msi non fu esente da ambigui intrecci e responsabilità[51]. In questa fase, dunque, come hanno notato alcuni studiosi, da un lato, Almirante riuscì per un breve periodo a raccogliere il massimo consenso facendosi portavoce delle domande di legalità e sicurezza (la "maggioranza silenziosa")[52]; ma, dall'altro, egli consentì, con un certo estremismo nel linguaggio e nell'azione di piazza, un allargamento della zona grigia a cavallo tra partito e movimenti radicali[53]. Le decine di arresti di esponenti o simpatizzanti del partito, il palese coinvolgimento in azioni "squadristiche" contro i gruppi di sinistra e le stragi del 1974 riportarono il Msi sul banco degli accusati come complice o ispiratore dei terroristi[54]. Benché Almirante si dissociasse dalle azioni violente e dagli attentati e benché lo stesso partito cominciasse a contare proprie vittime della violenza e del terrorismo di sinistra, l'impatto sull'opinione pubblica rimase negativo, travolgendo il Msi in una crisi politica irreversibile. Il partito di estrema destra si sentì dunque coinvolto in una trama ordita dalla Dc[55] finalizzata a spostare di nuovo al centro quella parte di elettorato che nel 1972 lo aveva invece premiato. Sul terreno della lotta al terrorismo, proprio per allontanare da sé i sospetti di essere connivente con i gruppi terroristici di destra, per riuscire ad intercettare il voto moderato e anche per una certa coerenza politica con l'ideologia del partito, il Msi divenne uno dei massimi assertori dei principi "law and order", opponendosi alla riforma del codice fascista e facendosi promotore di diverse iniziative di legge volte ad aumentare

[49] Per un approfondimento sul Pr, cfr. L. Bonfreschi, "I Radicali di fronte a magistratura e terrorismo di sinistra", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

[50] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 81-82.

[51] Sulla reazione del partito verso la strage di piazza Fontana, cfr. G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa*, cit., pp. 97-106. Cfr. anche I. Valentini, "La destra radicale fra progettualità e terrorismo: il lungo itinerario ideologico dal neofascismo all'anarchismo di destra", *Annali della Fondazione Ugo Spirito*, 2007.

[52] Cfr. M. Tarchi, "Continuità ed evoluzione della destra italiana negli «anni di piombo»", in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, cit., pp. 150-154.

[53] Al riguardo, cfr. P. Ignazi, *Il polo escluso. Profilo storico del Movimento Sociale Italiano*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 160-161. Cfr. anche G. Parlato, "Il Movimento sociale italiano", in G. Orsina (a cura di), *Storia delle destre nell'Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014. Sull'argomento, cfr. anche G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa*, cit., pp. 184-192.

[54] P. Ignazi, *Il polo escluso*, cit., pp. 168-171.

[55] Cfr. M. Tarchi, "Continuità ed evoluzione della destra", cit., p. 166.

gli organici di polizia e carabinieri, ad inasprire il regime sanzionatorio per alcuni reati e a introdurre il fermo di polizia, trovando il consenso di alcuni settori delle forze dell'ordine e della Dc[56].

Le differenti valutazioni sulla natura del terrorismo e l'utilizzo del fenomeno in chiave politica ed elettoralistica non consentirono pertanto di elaborare un'analisi condivisa e approfondita sulle sue cause, le sue modalità di azione, il suo radicamento e, soprattutto, non consentirono di sviluppare una risposta ad ampio spettro per porre fine all'emergenza e prevenirne la ricomparsa.

2. Il periodo di transizione e l'inversione di tendenza (1974-1977)

Come si è visto, sul piano legislativo fino al 1973 non vennero introdotte innovazioni di alcun genere. Invece nel 1974, con l'incremento della criminalità comune e dei reati che provocavano forte allarme sociale tipici della criminalità organizzata, vi fu la prima risposta legislativa di segno opposto all'indirizzo liberale degli anni precedenti. Quest'ultima però non indicava ancora l'esigenza di una strategia legislativa che distinguesse la criminalità di tipo eversivo dalle altre specie di criminalità organizzata[57]. L'insieme dei provvedimenti approvati fra il 1974 e il 1977 configurò quella che è stata definita la "legislazione dell'emergenza", ovvero una serie di norme che, a detta della gran parte degli osservatori dell'epoca, configurò un'involuzione rispetto alle tendenze liberali che si erano affermate nell'ambito del diritto penale fino alla prima metà degli anni Settanta. Le innovazioni garantiste di quegli anni, fra l'altro, non erano state accolte positivamente almeno da una parte della polizia, che si era vista gradualmente sottrarre alcune delle consolidate prerogative che fino a pochi anni prima nessuno avrebbe pensato di mettere in discussione, benché fossero in contrasto anche con il dettato costituzionale. Latente era rimasta la richiesta degli ambienti meno riformatori degli apparati, sostenuti dai settori più conservatori della Dc, dal Psdi e in parte dal Msi, di introdurre il fermo di polizia verso i sospettati di determinati crimini, che peraltro trovò espressione in alcune proposte di legge[58]. A fronte dell'escalation della criminalità, della violenza di piazza e, successivamente, del terrorismo, prevalse perciò la tendenza alla limitazione delle

[56] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 125-126.
[57] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 21.
[58] Al riguardo cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 124-132.

garanzie individuali a favore dell'aumento dei poteri e delle competenze delle forze di polizia, a scapito anche dei margini di discrezionalità dell'autorità giudiziaria. In questo quadro si sarebbe in seguito inserita la legislazione antiterrorismo, contribuendo a formare un insieme non organico di norme specificamente indirizzate alla lotta all'eversione.

A partire dal 1974, dunque, i governi, per lo più sulla spinta degli eventi, introdussero una serie di norme emergenziali, che ripristinavano alcuni istituti da poco soppressi o modificati. I partiti di centro e di destra ritenevano che gli eccessi di garantismo dei primi anni Settanta, fortemente supportati dalle sinistre, avessero favorito il lassismo e il permissivismo, contribuendo al dilagare della violenza. I partiti della sinistra, come si vedrà, avrebbero avuto in seguito reazioni diversificate, ma almeno in questa fase, cercarono di contrastare l'orientamento involutivo dell'indirizzo legislativo: essi ritenevano che l'aggravamento della situazione dell'ordine pubblico non fosse imputabile alle leggi troppo permissive, ma semmai agli apparati, poco funzionanti, mal diretti, non riformati e, spesso, inquinati[59].

Il primo provvedimento che segnò una inversione di tendenza fu il decreto 11 aprile 1974 n. 99 con il quale, a fronte del pericolo di scarcerazioni automatiche di imputati presumibilmente pericolosi, si dilatavano i termini della carcerazione preventiva, sia pure rapportata alle diverse fasi processuali (per i delitti più gravi, la durata complessiva poteva arrivare ad 8 anni in rapporto all'intero procedimento). Benché il decreto avesse introdotto anche alcune innovazioni secondo una prospettiva di mitigazione del rigore sanzionatorio (cioè sul piano del diritto sostanziale), esso tuttavia ampliò la sfera di utilizzabilità del rito direttissimo[60]. Con la cosiddetta legge Bartolomei (legge 14 ottobre 1974 n. 497), inoltre, il legislatore rivelò chiaramente la volontà di intervenire contro alcune ben definite espressioni di criminalità organizzata. Pur con strumenti tradizionali, l'obiettivo appariva il contrasto alle rapine, alle estorsioni e ai sequestri (attraverso, ad esempio, l'agevolazione del rito direttissimo e gli inasprimenti di pena). Non si era ancora presa piena coscienza delle peculiarità e delle insidie connesse al terrorismo, per cui ci si concentrò su aspetti contingenti, operando sul piano processuale e sostanziale, restituendo alla polizia giudiziaria anche la possibilità di interrogare gli indiziati di questi reati, sia pure con la presenza obbligatoria del difensore[61].

[59] Ibidem.
[60] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 22.
[61] Ibid., pp. 22-23.

In questa fase intermedia, gli indirizzi di politica legislativa trovarono completamento con la nuova disciplina delle armi (legge 18 aprile 1975 n. 110), che irrigidì le disposizioni in materia di controlli, e, soprattutto, con la cosiddetta legge Reale[62]. La legge 22 maggio 1975, n. 152 (detta "legge Reale" dal cognome del ministro della Giustizia dell'epoca, il repubblicano Oronzo Reale) fu una prima risposta articolata ai problemi connessi alla criminalità organizzata e ai reati di matrice neofascista. Benché il legislatore avesse ormai preso coscienza del fenomeno terroristico e della sua gravità, la legge però non rifletteva – come ha osservato Grevi – «un atteggiamento specificamente "mirato" in termini di lotta al terrorismo»: in essa, infatti, si continuava a parlare genericamente di criminalità[63]. Come ha scritto ancora Grevi, infatti, all'epoca l'opinione pubblica non aveva ancora «preso completa coscienza del fenomeno» e non era ancora emersa l'esigenza di una strategia legislativa specifica. Anche questa legge comunque si caratterizzò per un'impostazione restrittiva, consolidando la tendenza opposta all'indirizzo legislativo precedente. Si confermò, come ha osservato sempre Grevi, l'uso della custodia preventiva «quale strumento di politica criminale», riducendo nettamente il potere del giudice di concedere la libertà provvisoria. Si ampliarono ulteriormente i poteri di polizia attraverso l'istituzione del fermo di indiziati la cui area di operatività venne estesa dilatando i presupposti oggettivi per la sua applicazione (si inclusero gli indiziati di qualunque delitto concernente le armi da guerra), e prevedendo minore rigore nella valutazione di quelli oggettivi. La polizia poteva anche ordinare l'immediata perquisizione, sul posto, di persone e veicoli alla ricerca di armi ed esplosivi[64]. A tutela delle forze dell'ordine impegnate sul fronte della criminalità, si allargarono i confini della causa di non punibilità per l'uso legittimo delle armi in servizio da parte degli agenti (quella che i radicali avrebbero definito poi la "licenza di uccidere"), e si istituì una "procedura privilegiata" per gli organi di polizia in caso di reati commessi in servizio e relativi all'uso delle armi. Si vietò l'uso del casco e di altri elementi potenzialmente atti a rendere in tutto o in parte irriconoscibili i cittadini partecipanti a manifestazioni pubbliche. Quanto alla criminalità di tipo eversivo, si prestò maggiore attenzione a quella di destra, inasprendo le pene di alcune fattispecie della legge Scelba del 1952 e prevedendo più ampie figure di reato riconducibili a esigenze di prevenzione e repressione di attività neofasciste. Furono estese, infine, le misure di prevenzione della

[62] Sulla legge Reale, cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 151-160. Cfr. anche A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 34-41.
[63] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 25-26.
[64] Ibid., pp. 26-27.

legge antimafia del 1965 (che prevedeva il "confino", cioè il soggiorno obbligato) e delle disposizioni di sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni a varie categorie, fra cui coloro che avevano compiuto «atti preparatori» rilevanti diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato[65].

Come è noto, la legge suscitò una serie di controversie a causa del carattere restrittivo di alcune sue parti. Le polemiche interessarono anche la maggioranza che l'aveva votata e, soprattutto, il Psi, in quanto i sostenitori della tradizione libertaria del partito mal tolleravano un provvedimento che, al di là delle strumentalizzazioni e delle enfatizzazioni da parte di certi settori politici, era quanto meno controverso[66]. Il partito allora guidato dal segretario Francesco De Martino, alla fine giustificò il suo voto favorevole alla legge con la necessità di non provocare una crisi politica, che avrebbe significato la fine della legislatura e, in ogni caso, il rinvio delle elezioni amministrative e regionali dalle quali si attendeva una svolta a sinistra. Il Psi dovette quindi conciliare le esigenze legate agli equilibri di governo con la propria tradizione garantista che la base e parte dei dirigenti continuavano a rivendicare con forza. Nonostante il voto favorevole, infatti, ci furono notevoli malumori all'interno del partito[67], testimoniati dalle lettere di protesta che numerosi militanti inviarono al segretario De Martino[68], dall'assenza di alcuni parlamentari alla discussione della legge e dal fatto che i presenti votarono a favore di due emendamenti del Pci sulla libertà provvisoria[69]. Il Pci invece non votò a favore della legge e anzi ne attaccò duramente alcune disposizioni ritenute repressive. Il provvedimento era considerato dai comunisti fondamentalmente miope perché nel suo complesso affrontava, ancora una volta, i problemi di ordine pubblico in chiave esclusivamente repressiva. Nello specifico, tuttavia, essi non intrapresero un'azione

[65] Ibid., pp. 27-28. Sulla legge Reale, cfr. anche T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 151-160

[66] La sentenza della Corte di cassazione n. 16 del 1978 in effetti avrebbe sottolineato che si trattava di «un complesso di misure legislative eccezionali, se non addirittura provvisorie…che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e parapolitica», cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p.25.

[67] Cfr. M. Degl'Innocenti, *Storia del Psi*, III volume, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 416.

[68] Diversi dirigenti locali del Psi di tutta Italia criticarono il vertice del partito per aver deciso di votare a favore della legge. Cfr. Archivi del Senato della Repubblica, fondo Francesco De Martino, sezione Carte attività politica, Unità d'archivio 17: Corrispondenza 1974-75 – Ordine pubblico.

[69] Cfr. "Votata la nuova legge per l'ordine pubblico", *La Stampa*, 22 maggio 1975. Sui dissensi interni del partito, si vedano a titolo di esempio, la lettera che Claudio Signorile scrisse a Francesco De Martino il 23 aprile 1975, a nome della sinistra del partito, denunciando che l'annunciata adesione dei socialisti all'approvazione in sede legislativa delle misure sull'ordine pubblico presentate dal governo, a suo avviso, «rovescia[va] le decisioni della Direzione del Psi sulla politica dell'ordine pubblico». Il dirigente infatti contestava il mancato accordo con la Dc sugli articoli 4 (che consentiva la perquisizione personale sul posto anche senza l'autorizzazione di un magistrato) e 19 (che estendeva l'applicabilità delle misure di prevenzione, compreso il soggiorno obbligato).

ostruzionistica, ma presentarono diverse proposte di emendamento ritenendo alcune disposizioni positive[70].

Nel dibattito pubblico la legge Reale sarebbe poi passata come una delle leggi antiterrorismo, anche perché la campagna per la sua abrogazione e il relativo referendum promosso dai radicali, si sarebbero svolti poco dopo l'omicidio di Aldo Moro. Il provvedimento, dunque, assunse un significato in parte deformato rispetto ai suoi reali contenuti, dal momento che di una legge antiterrorismo assolutamente non si trattava. Come ha notato Andrea Baravelli, inoltre, l'intensità della mobilitazione extraparlamentare, che si avvalse anche dell'impegno di importanti intellettuali, può avere prodotto «una distorsione» nella comprensione del reale impatto della legge. Presentata dai detrattori alla stregua di una chiave di volta di un compiuto progetto liberticida, la legge Reale probabilmente apparve, specialmente alle stesse forze che l'avevano votata, come una definitiva risposta al problema. La convinzione di aver risolto la questione, dunque, finì per ostacolare la realizzazione di un più organico intervento nel campo della legislazione penale[71].

Come si è visto, le leggi del 1974 e del 1975 affrontarono la criminalità terroristica nel quadro più generale della criminalità comune organizzata, basandosi su una strategia imperniata sull'uso di strumenti tradizionali. L'approccio rimaneva quello del restringimento dei diritti dei cittadini, dell'inasprimento sanzionatorio e dell'estensione dei poteri della polizia, anche a scapito della discrezionalità della magistratura. Per il momento non si pensò di introdurre nuove fattispecie criminose per inquadrare il nuovo fenomeno. Nei codici continuava a mancare la nozione di "terrorismo": nessuna figura di reato faceva menzione del concetto, del quale, anche negli anni successivi, non si riuscì del resto a trovare una definizione condivisa. Nel codice penale esistevano alcune fattispecie, come i reati associativi contro la personalità dello Stato (ad esempio, la banda armata prevista all'articolo 306 e l'associazione sovversiva prevista all'articolo 270), che venivano utilizzati per perseguire reati di matrice terroristica. Alcune previsioni potevano quindi servire a perseguire reati comuni ma realizzati a fini di terrorismo (come i sequestri, i furti, etc.), e altre per punire i reati politici. Come hanno osservato Leonard Weinberg e William Eubank, sulla base di questo non stupisce che il legislatore italiano non avesse reagito immediatamente dopo la comparsa del terrorismo introducendo una

[70] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 151-160. Cfr. anche A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 77-78.
[71] A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 41.

nuova serie di misure. Apparentemente lo Stato aveva già ciò di cui aveva bisogno[72]. Ben presto però queste fattispecie cominciarono a mostrare alcuni limiti, senza contare che la loro connotazione antianarchica e anticomunista dovuta al retaggio fascista del codice, mal si conciliava con una lotta al terrorismo che, di lì a breve, si sarebbe dovuta svolgere su tutti i fronti con il supporto di tutte le forze dell'"arco costituzionale". Anche riguardo ai reati specifici, il codice risultava limitante: si pensi, ad esempio, al fatto che le "gambizzazioni", un atto di violenza tipico delle formazioni di sinistra, potevano essere perseguite con pene irrisorie, alla stregua di lievi ferimenti. Di lì a poco, dunque, il legislatore avrebbe dovuto rendersi conto dell'esigenza di ricorrere – come ha scritto ancora Grevi – ad «un arsenale legislativo espressamente articolato in funzione di alcuni particolari aspetti del fenomeno terroristico»[73].

Come si è accennato, infatti, fu proprio in questo periodo che, sia sul piano legislativo che su quello operativo, vennero gettate le basi della risposta dello Stato al terrorismo. Le cifre degli attentati cominciavano ad indicare che il fenomeno eversivo stava nuovamente crescendo e che non si trattava di un fatto eccezionale, circoscritto nel tempo e nello spazio, ma di qualcosa di radicato, articolato in una struttura complessa e capace di azioni di vera e propria guerriglia. Di conseguenza, a partire dal 1976, il legislatore cominciò a proporre progressivamente una serie di provvedimenti più specifici che, fra l'altro, non indicavano più come termine per la loro vigenza l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, come era stato per le leggi "speciali" del biennio precedente. Nonostante ciò, comunque, i termini per l'esercizio della delega del 1974 continuarono ad essere prorogati di anno in anno.

Il mutamento di indirizzo nella politica antiterroristica fu favorito e a sua volta sollecitato dal cambiamento radicale del clima politico. Dopo una fase di acuta instabilità seguita alla crisi dei governi di centro-sinistra e agli esperimenti di centro-destra e centristi, l'acutizzarsi della crisi economica, l'esito del referendum del 1974, l'avanzata comunista alle elezioni del 1976, i disordini nelle piazze e il timore che in Italia potessero verificarsi rivolgimenti autoritari contribuirono – insieme ad un nuovo clima internazionale – a creare le condizioni per una nuova formula politica che trovò espressione nei governi di solidarietà nazionale, guidati da Giulio Andreotti: nel 1976 sostenuti dall'astensione di Pci, Psi, Psdi, Pri e Pli, e nel 1978 con il voto favorevole dei

[72] L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, cit., pp. 122-123. Cfr. anche R. H. Evans, "Terrorism and Subversion", cit., pp. 336-337.
[73] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 29.

primi quattro e l'astensione dei liberali. Come è noto, il nuovo equilibrio ruotò intorno al rapporto privilegiato fra i due principali partiti, la Dc e il Pci, che tesero a marginalizzare progressivamente il Psi, che a sua volta stava vivendo una grave crisi interna[74].

A fronte dell'escalation violenta del 1977, le forze politiche della "non sfiducia" si confrontarono sui mezzi con cui tentare di contrastarla. Sul tema si scontrarono così culture politiche, esperienze e interessi diversi. Ciò che apparve inedito fu il ruolo del Pci nel dibattito. Tradizionalmente ostile a qualunque stretta sui diritti, i comunisti, infatti, alla luce del nuovo quadro politico e delle azioni armate quasi quotidiane nelle strade, si dimostrarono per la prima volta disponibili all'adozione di misure anche nel senso di un inasprimento penale. Proprio nel 1977, infatti, il partito guidato da Enrico Berlinguer portò a termine la "svolta" che aveva gradualmente avviato nei mesi precedenti, assumendo via via posizioni sempre più "d'ordine" e mostrandosi incline all'adozione di misure di rigore[75]. Ciò comportò una netta revisione anche delle posizioni sui problemi dell'ordine pubblico: da una visione della polizia e del diritto penale – su cui esisteva un dibattito per la verità molto povero – fondata sulla convinzione che gli apparati non fossero elementi di tutela della collettività, ma strumenti al servizio degli interessi delle classi dirigenti e contro il movimento operaio, si passò progressivamente a una linea diversa. Secondo i comunisti, pur di fronte al residuo autoritarismo, alle sacche di inefficienza e all'incapacità di decisione dello Stato governato dalla Dc, gli apparati erano ad uno stadio di trasformazione, soprattutto grazie all'azione politica del movimento operaio. Un potente acceleratore in questo senso era venuto secondo i comunisti dalla crisi del 1973-1974 e dalla progressiva partecipazione popolare nella società, che avevano avviato un processo di democratizzazione anche all'interno degli organi di polizia e del sistema giudiziario[76]. Il Pci, dunque, puntando a partecipare al governo, volle farsi garante dei processi di riforma, che però richiedevano un'analisi delle problematiche degli apparati stessi e delle nuove sfide lanciate dal terrorismo, anche in chiave di diritto penale. Secondo il partito, in sostanza, anche la sinistra doveva interrogarsi sul problema di adottare una prospettiva di restringimento degli spazi di libertà per reprimere i fenomeni eversivi, specialmente a difesa della Repubblica. Venne così sviluppata una

[74] Su questa fase, cfr. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, cit., pp. 87-97; P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., pp. 381-422. Sui governi di solidarietà nazionale, cfr. anche P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 635-804.

[75] Al riguardo, cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.; Id., "Il terrorismo rosso, la violenza e la crisi", cit.; Id., "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 235-275. Cfr. anche A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit. Quanto ai temi dell'ordine pubblico, cfr. D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., pp. 257-265.

[76] Al riguardo, cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.

risposta comunista al terrorismo, che si concretizzò simultaneamente su diversi piani: prima di tutto, in una vasta azione di mobilitazione dei cittadini; in secondo luogo, nella vicinanza e nel supporto all'azione della polizia e della magistratura; infine, nella riflessione su una nuova concezione del garantismo, non più individuale ma collettiva. Negli anni successivi, come si avrà modo di constatare, tale linea sarebbe stata maggiormente articolata, diventando un aspetto caratterizzante dell'approccio comunista ai problemi della lotta al terrorismo (e non solo ad esso)[77]. Il mutamento di impostazione espose comunque il partito non solo alle critiche provenienti dalla sua sinistra, ma anche a momenti di conflitto interno. Parallelamente, difatti, a fronte della latente accusa di essere stato corresponsabile della genesi del terrorismo rosso e di averne negato la palese identità, il Pci sentì il bisogno di estirpare ogni contiguità con l'estremismo (peraltro sempre più violento), anche per rafforzare la propria immagine democratica e legittimarsi alla candidatura di forza di governo. Gli avvenimenti del 1977, pertanto, costituirono, come ha affermato Ermanno Taviani, un passaggio «decisivo» nel determinare una rottura tra il Pci e il movimento: il partito, che negli anni precedenti era riuscito a mantenere un filo di dialogo con esso, in quell'anno venne definitivamente meno a un'opera di mediazione politica nei confronti delle istanze dei contestatori, non riconoscendo più in essi degli interlocutori[78]. Conseguentemente, nella loro ricerca di legittimazione, i comunisti rinunciarono alla loro posizione di difensori dei diritti, cosicché la scelta governativa di repressione "dura" trovò pochi oppositori[79].

Da questo momento la linea del Pci cominciò dunque a distinguersi in modo netto da quella del Partito socialista, ora gestito da Bettino Craxi. Nel corso degli anni Settanta, nella prospettiva iniziale dell'«apertura a sinistra», il Psi aveva assunto una fisionomia «movimentista», aperta ai fermenti della società civile e ai movimenti contestatori[80]. La nuova dirigenza uscita dal comitato centrale del Midas del 1976 («i quarantenni») – destituendo Francesco De Martino ed eleggendo Craxi segretario – intese porsi con più decisione come interlocutrice dei radicali, delle componenti giovanili e femminili della società[81]. Questa linea fu quindi seguita con più determinazione, diventando

[77] Ibidem.

[78] E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 258-259; 268-270. Sull'atteggiamento del Pci nei confronti del movimento del '77, cfr. anche T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 86-87. Sulla polemica fra Pci e intellettuali, cfr. A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 112-128.

[79] Cfr. D. Della Porta, *Social movements, political violence, and the state*, cit., pp. 61-62.

[80] M. Degl'Innocenti, *Storia del Psi*, cit., pp. 415-16, 422-423.

[81] Secondo Giovanni Sabbatucci, in questo periodo si riscontrano, da un lato, frequenti ammiccamenti o vere aperture verso l'area della sinistra extraparlamentare e, dall'altro, la difesa intransigente delle garanzie minacciate dalla legislazione speciale, tema che accomunava il Psi ai radicali, cfr. G. Sabbatucci, "I

«sintomatica», come hanno osservato Simona Colarizi e Marco Gervasoni, di un progressivo distacco politico dal Pci, come dimostra il «flirt dei socialisti con gli intellettuali della nuova sinistra» ostili alla politica comunista del compromesso storico[82]. Pur essendo corresponsabili della crisi denunciata dalla contestazione giovanile, inoltre, i socialisti, contrariamente alla Dc e al Pci, non furono il bersaglio principale delle lotte – anche violente – dei movimenti. Nel contesto della solidarietà nazionale, quindi, il Psi tentò di ritagliarsi uno spazio politico in un'area avversa al Pci, mostrandosi più attento alle istanze dei movimenti stessi e assecondando, ancor più vigorosamente, la propria sensibilità libertaria e garantista[83]. Fu così che nacquero le relazioni e le reciproche influenze tra gli ambienti del Psi e diverse espressioni dell'estremismo che determinarono – come è stato scritto – «una sorta di effetto convergente nella critica al compromesso storico»[84]. Anche per evitare l'accusa di "partito d'ordine", il Psi elaborò conseguentemente una risposta originale ai problemi di ordine pubblico e alle rivendicazioni delle formazioni estremiste: da una parte, si trattava – come disse lo stesso Craxi alla riunione della direzione nazionale del partito il 17 marzo 1977 – di cercare di capire l'estrema sinistra per disinnescarne la carica destabilizzante e isolarne le frange armate; dall'altra, di promuovere una gestione equilibrata dell'ordine pubblico, che si fondasse sulla riforma degli apparati preposti alla tutela della sicurezza e sul rifiuto di leggi "eccezionali" che avrebbero minato le basi dello Stato democratico[85]. Da tale impostazione scaturirono alcune ambivalenze che denotarono il peculiare atteggiamento socialista sui temi del terrorismo: da una parte, quale componente della solidarietà nazionale, il Psi non mancò di sostenere i provvedimenti anche "duri" che via via vennero proposti; dall'altra, quale partito emarginato e sensibile ai temi garantisti (specialmente

---

socialisti e la solidarietà nazionale", in G. De Rosa e G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, cit., pp. 133-134. Sul rapporto fra Psi e radicali si vedano le considerazioni di S. Colarizi, "L'area laico socialista", in F. Malgeri e L. Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. III, *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 139-140.

[82] S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 60-61. Le fasi del dialogo con gli extraparlamentari che *Mondoperaio* intraprese nel corso del 1975 vengono ricostruite nel volume F. Coen, P. Borioni, *Le cassandre di Mondoperaio: una stagione creativa nella cultura socialista*, Marsilio, Venezia, 1999, pp. 104-114.

[83] Secondo Marco Gervasoni, tra i partiti di massa, «il Psi è l'unico che in quegli anni cerca di conoscere, di dialogare e, per certi aspetti, di rappresentare quel pezzo di società del movimentismo giovanile con cui Pci e Dc hanno da tempo un rapporto conflittuale», cfr. M. Gervasoni, *La guerra delle sinistre. Socialisti e comunisti dal '68 a Tangentopoli*, Marsilio, Venezia, 2013, versione Kindle, pos. 584.

[84] P. Ciofi, F. Ottaviano, *Un partito per il leader. Il nuovo corso socialista dal Midas agli anni Novanta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1990, pp. 55-57.

[85] Fondazione Bettino Craxi, fondo Bettino Craxi (FBC), Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed Esecutivo, "Relazione di Craxi alla Riunione della Direzione nazionale, 17/03/1977".

nelle sue componenti della sinistra lombardiana e degli autonomisti manciniani), tese a recuperare i consensi che il Pci – diventato agli occhi dei contestatori partito "d'ordine" e "traditore della rivoluzione" – aveva perso sulla sinistra, assumendo posizioni talvolta autonome (e contrastanti) rispetto alla maggioranza di governo[86]. Ne derivò, dunque, un «duello» fra i due partiti della sinistra, che si riflesse anche sui modi di affrontare la lotta al terrorismo.

Le forze politiche della "non sfiducia" dovettero affrontare alcuni problemi urgenti e specifici connessi all'escalation del terrorismo. A parte la legge del 1976 n. 342 relativa alla repressione di delitti contro la sicurezza della navigazione aerea, la risposta all'eversione cominciò infatti ad articolarsi in modo più mirato nel 1977, in concomitanza con i primi grandi processi per reati di terrorismo. Uno dei problemi cruciali in quel periodo era il fatto che i terroristi (specialmente il "nucleo storico" delle Br al processo di Torino) miravano a rendere impossibile lo svolgimento dei procedimenti a loro carico rifiutando i difensori d'ufficio e minacciandoli, impedendo la costituzione dei collegi giudicanti intimidendo i giudici popolari e creando confusione in aula. Il reperimento dei giudici popolari, fra l'altro, non era solo un problema giuridico e procedurale, ma assumeva anche una dimensione simbolico-morale, poiché soltanto la partecipazione del popolo al processo consentiva che questo potesse proseguire: era insomma una prova indiretta per verificare in che misura i cittadini fossero disposti a sostenere lo Stato nella lotta al terrorismo. D'altro canto, le interruzioni del processo rappresentavano segnali d'allarme anche per le istituzioni e, pertanto, garantirne lo svolgimento era divenuta una questione «di prestigio» e un fronte aperto di lotta al terrorismo in cui era in gioco la credibilità delle istituzioni[87].

Dopo l'assassinio di Fulvio Croce, presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino, fu pertanto emanato il decreto n. 151 (convertito nella legge 7 giugno 1977 n. 296), con cui si stabiliva la sospensione del decorso dei termini di carcerazione preventiva durante il tempo in cui il dibattimento fosse sospeso o rinviato per cause di forza maggiore che impedissero di formare i collegi giudicanti o di esercitare la difesa. In un secondo momento, si cercò di modificare il funzionamento delle Corti di Assise relativamente all'estrazione dei nomi dei giudici popolari, alla formazione del collegio e all'integrazione con i giudici supplenti. Contestualmente non si trascurarono neanche i

[86] Cfr. C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista", cit., pp. 63-98.

[87] Sul processo a Torino contro le Br, sulle problematiche ad esso connesse ed il significato politico che aveva assunto, cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 170-179.

problemi di fondo della giustizia, per ridimensionare i quali si emanarono alcune disposizioni volte a snellire alcune procedure sia nell'ordinamento giudiziario, sia nel processo penale. A quest'ultimo riguardo, si cercò di rendere più funzionale la macchina processuale, specialmente per i grandi processi alla criminalità organizzata, facilitando la separazione dei procedimenti e stabilendo nuovi criteri di competenza per territorio nel caso di reato continuato. Infine, la legge 8 luglio 1977 n. 533 – con cui, modificando un articolo della legge Reale, si ammetteva l'arresto in flagranza di contravventori al divieto di usare caschi protettivi o altri mezzi di travisamento – disciplinò diversamente il sequestro di immobili che potevano rappresentare dei "covi" terroristici[88].

In agosto venne emanato anche un provvedimento contenente "Nuove disposizioni per la tutela dell'ordine pubblico" (L. 533/1977), con il quale la libertà provvisoria non poteva più essere concessa nel caso di reati con esplosivo o di traffico illegale di armi, venivano raddoppiate le pene detentive per chi durante le dimostrazioni indossava capi di abbigliamento che rendessero difficile l'identificazione della persona, e si facilitavano le perquisizioni di edifici ritenuti possibili depositi di armi[89].

Esistevano poi gravissimi problemi connessi all'ambito carcerario. La riforma del 1975 era stata accompagnata da polemiche sulla sua applicazione, amplificate dal problema delle evasioni dilaganti e dalla carenza delle strutture. Nel 1977, pertanto, si decise di intervenire introducendo alcune restrizioni in controtendenza con lo spirito della riforma, prima irrigidendo la disciplina dei permessi, poi le misure di sorveglianza. Da tempo, infatti, i penitenziari presentavano gravi problemi di gestione interna ed esterna: la riforma del 1975 si era dimostrata incapace di affrontare gli atavici problemi del sistema e, pur avendo introdotto principi ispirati ad una moderna gestione penitenziaria, nelle sue parti positive era rimasta largamente inattuata. Erano acutissimi i problemi della sicurezza, del sovraffollamento, delle carenze strutturali, della mancanza di personale e della frustrazione degli Agenti di Custodia. L'emergenza terroristica aveva complicato il quadro, non solo perché le carceri italiane si stavano trasformando in luogo di propaganda e di reclutamento, ma anche perché esse venivano facilmente assaltate, tanto che il problema delle evasioni divenne quasi un'emergenza. Ben presto, dunque, la positiva riforma del 1975 divenne terreno di scontro fra le parti politiche: i partiti del centro (cattolici e laici) accusarono i partiti di sinistra di aver voluto il provvedimento, troppo

[88] Per la legislazione del periodo 1976-1977, cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 29-33. Sulla legge sui caschi e sui "covi", cfr. L. Falciola, *Il movimento del 1977 in Italia*, Carocci, Roma, 2015, p. 240.

[89] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 168.

permissivo e liberale, che aveva consentito il deflagrare della situazione, mentre i partiti di sinistra rimproveravano il governo di aver rallentato, per non dire impedito, l'applicazione della riforma. Così, come già per le innovazioni in campo penale dei primi anni Settanta, anche per l'ordinamento penitenziario la riforma non fatta per decenni portò a una situazione che Hof ha definito «grottesca»: la riforma appena emanata cadeva in un momento in cui la condizione desolante delle carceri e il sistema giudiziario sovraccaricato, ne rendevano fin dall'inizio altamente improbabile l'attuazione[90].

Data la situazione, il governo, con il d.m. 4 maggio 1977 (prorogato con d.m. 25 novembre 1980), affidò ad un generale dei Carabinieri, nominato dal ministero della Difesa, il potere di coordinare la sicurezza interna ed esterna delle carceri italiane. Il nuovo responsabile, che avrebbe potuto muoversi liberamente per gli istituti penitenziari e avrebbe dovuto essere informato dai direttori delle disposizioni da questi adottate, avrebbe avuto facoltà di proporre ai ministri competenti le necessarie disposizioni al fine di assicurare l'espletamento del servizio[91]. A tale compito fu chiamato il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa che, dopo numerose visite, decise che i detenuti più pericolosi sarebbero stati trasferiti negli istituti da lui ritenuti maggiormente sicuri. Nel luglio del 1977, dopo aver sfollato gli abituali prigionieri e aver avviato opere di miglioramento delle strutture, furono selezionati gli istituti di pena di Cuneo, Fossombrone, Trani, Favignana e Asinara. Le disposizioni vennero poi estese anche ai penitenziari di Novara e Termini Imerese e un decreto ministeriale del dicembre aggiunse alla sezione delle carceri speciali anche la casa circondariale di Nuoro, il carcere di Palmi e la diramazione Agrippa della casa di reclusione di Pianosa[92].

Al peggioramento delle condizioni dei penitenziari, dunque, il governo rispose con l'istituzione delle carceri di massima sicurezza che non solo contraddicevano la legge di riforma, ma erano incerte anche dal punto di vista costituzionale. L'istituzione non si basava fra l'altro sull'articolo 90 della legge di riforma, che aveva carattere di "sospensione", non di "sostituzione", ma su un decreto interministeriale[93]. Il regime penitenziario applicato alle carceri speciali si caratterizzò quindi per diverse restrizioni: dalla limitazione delle attività comuni, con l'esclusione dalla frequentazione di scuole,

[90] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 202.
[91] A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 50-51.
[92] Ibid., pp. 51-52.
[93] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 202. Grevi tuttavia ha notato che l'istituzione delle carceri di massima sicurezza non risaliva al provvedimento di maggio, come usualmente si dice. Grevi, infatti, rileva che proprio la legge penitenziaria del 1975 prevedeva gli istituti differenziati per esigenze di sicurezza, a parte l'ipotesi di sospensione delle ordinarie regole di trattamento dell'art. 90 in presenza di eccezionali motivi di ordine e sicurezza. Cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 29-33.

biblioteche e attività di culto, fino al divieto di poter impegnarsi in attività lavorative diverse da quelle domestiche della singola sezione. I rapporti tra i detenuti erano limitati alle ore di passeggio, organizzate in modo da non creare pericolo per l'ordine, e lo stesso momento del colloquio con i familiari era strutturato in modo da impedire, attraverso un pannello divisorio, ogni contatto fisico. Recependo tecniche e orientamenti da tempo utilizzati dall'antiterrorismo di altri paesi, Dalla Chiesa pensò – come ha scritto Baravelli – poi il carcere «come uno strumento di *intelligence* utile a carpire informazioni e pronto a cogliere qualsiasi segnale di cedimento ideologico nei detenuti»[94].

Grazie all'intervento del generale nel 1978 il numero delle evasioni scese da 487 del 1977 a 56, segnando una netta inversione di tendenza. L'opera di ammodernamento e potenziamento del sistema carcerario, inoltre, determinò l'improvviso aumento dei rischi connessi con l'eventuale assalto armato da parte dei gruppi terroristici a queste strutture: ciò inevitabilmente influì sull'ordine di priorità delle azioni dei terroristi, che quindi puntarono sempre meno alla liberazione dei compagni caduti prigionieri, determinando così anche una frattura all'interno del mondo terroristico[95]. Ben presto, tuttavia, si mostrò il rovescio della medaglia del provvedimento. Se era vero che il numero delle evasioni era drasticamente calato, all'interno dei penitenziari, anche "speciali", le condizioni di sicurezza non riuscivano sempre ad essere assicurate, specialmente perché la politica di separazione delle diverse categorie di detenuti mostrò fortissimi limiti, gestita com'era dai direttori del carcere e dal ministero, senza alcuna consultazione dell'autorità giudiziaria. Le condizioni di vita dei detenuti, inoltre, denunciate per lo più dai radicali e dalle forze dell'estrema sinistra e, gradualmente, anche dal Psi e dal Pli, si rivelarono spesso – come ha scritto Hof – «umanamente indegne»[96]. Portavoce della protesta furono già nel 1977 i radicali, i quali, prima facendo leva su argomentazioni di tipo costituzionale, poi su obiezioni di tipo umanitario, cercarono di attirare l'attenzione sulla situazione interna chiedendo l'abolizione degli istituti speciali e il ripristino di condizioni di vita sicure e umane. Nonostante i problemi e le preoccupazioni, il governo tuttavia giustificò le carceri di massima sicurezza, facendo presente i successi e comunque le esigenze nella lotta contro il terrorismo[97].

[94] A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 52-54.
[95] Ibidem.
[96] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 202.
[97] Ibid., p. 208.

Uno dei problemi più urgenti che si pose ai partiti della "non sfiducia", come si è accennato, fu poi una grave emergenza legata ai disordini di piazza[98]. Dalla primavera del 1977, infatti, erano all'ordine del giorno vivaci proteste contro l'establishment politico che spesso sfociavano in battaglie sanguinose e in violente distruzioni intenzionali[99]. La soluzione per fronteggiare le proteste fu quasi subito concepita dalle principali forze politiche in chiave di ordine pubblico, anche se non mancarono, sia da parte della Dc sia da parte dei partiti della sinistra storica, tentativi di comprendere le ragioni profonde del disagio[100]. Nell'immediato, su sollecitazione del ministro dell'Interno Francesco Cossiga, il Consiglio dei ministri varò una serie di misure volte ad aumentare le indennità per gli agenti di polizia e si tentò di avviare a soluzione i problemi di coordinamento tra i servizi di informazione e sicurezza, di assicurare nuovi sistemi di comunicazione tra le unità operative, di offrire più moderni strumenti di analisi e un adeguamento strategico e tattico della dottrina dell'ordine pubblico al fine di proteggere i centri storici urbani, cioè i teatri principali degli scontri. Parallelamente si avviò un'opera di potenziamento dei mezzi e delle dotazioni anche in termini di equipaggiamento[101]. Anche nei settori "formazione" e "specializzazione" delle forze di polizia, a partire dal 1977 qualcosa cominciò a muoversi. Come già aveva chiesto l'ex capo della polizia Angelo Vicari, l'agente di polizia doveva essere compreso innanzi tutto come "concittadino" e come tale compiere la sua funzione nella società. Grazie a ciò i rapporti così tesi fra popolazione e forze di polizia dovevano normalizzarsi, e si doveva impedire un'ulteriore escalation. Per il futuro c'era pertanto in programma per gli agenti di polizia una intensa formazione in "ambito culturale" e per i futuri ufficiali erano previsti corsi di sociologia. Oltre ai corsi di perfezionamento, per le singole unità fu organizzato uno speciale training operativo[102]. Anche per quanto riguarda il coordinamento delle singole unità di polizia, dopo l'estate 1977 ci furono progressi. Dapprima i partiti si limitarono però a dichiarazioni scritte e confidavano nel fatto che la

[98] Sulla situazione dell'ordine pubblico nel 1977, cfr. P. Mattera, "Tra conflittualità e reflusso. L'Italia del 1977 nelle relazioni del ministro dell'Interno", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2014, pp. 9-22.

[99] Sul movimento del '77, cfr. L. Falciola, *Il movimento del 1977 in Italia*, cit.; il numero monografico che la rivista *Mondo contemporaneo. Rivista di storia* (n. 1/2014) ha dedicato agli atti del convegno che si è tenuto a Roma il 18-19 aprile 2013 dal titolo *Italia 1977, ambivalenze di una modernità*. Sulle strategie di gestione dell'ordine pubblico in quel periodo, cfr. L. Falciola, "Gli apparati di polizia di fronte al movimento del 1977: organizzazione e dinamiche interne", *Ricerche di Storia Politica*, n. 2, 2013, pp. 161-182; D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit.

[100] Cfr. G. M. Ceci, "«Sicurezza pubblica: problema primario». La Democrazia Cristiana e il movimento del '77", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2014, pp.113-130; R. Colozza, "Guerra a sinistra. Il Pci, il Psi e il movimento del '77", ibid., pp. 95-112.

[101] L. Falciola, *Il movimento del 1977*, cit., pp. 237-239.

[102] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 240.

legge di riforma della polizia, che doveva essere emanata entro breve tempo, avrebbe risolto questo problema[103]. Nonostante questi primi provvedimenti, come ha notato di recente Luca Falciola, nel 1977 si delineava ancora l'immagine complessiva di un dispositivo di ordine pubblico spesso inefficiente e debole[104].

La repressione di piazza e la stretta in termini legislativi mantennero vivo il dibattito sulla repressione animato non solo dalle frange estremiste e violente, ma anche dai gruppi della Nuova sinistra, con il supporto di alcuni intellettuali francesi, che spiegarono che in Italia era in atto una "germanizzazione"[105], con ciò intendendo che si stavano adottando misure simili a quelle introdotte in Germania per perseguire gli eversori, note per essere particolarmente severe[106]. I giuristi, gli intellettuali e gli esponenti politici (per lo più) dell'estrema sinistra intravvidero così il rischio di una svolta autoritaria sempre più imminente, soprattutto considerando l'inversione di tendenza avviata dal 1974 nel campo del diritto penale e nell'ampliamento dei poteri di polizia che ne era derivato. A differenza dei tentativi reazionari degli anni precedenti, tuttavia, questi osservatori notavano che in questo caso il Pci (e ancora una volta il Psi) si era fatto complice della politica democristiana in chiave di ordine pubblico: i comunisti divennero pertanto uno dei bersagli privilegiati delle critiche dell'*intellighenzia* della Nuova sinistra, che li riteneva complici di questa militarizzazione e criminalizzazione del dissenso. Dunque, prima ancora che fossero introdotte le misure antiterroristiche in senso stretto, la discussione pubblica sulla repressione e la sospensione dello Stato di diritto era già stata avviata e si era intrecciata alla campagna per l'abrogazione della legge Reale, promossa dai radicali e a cui partecipò, come poi si vedremo, anche qualche socialista.

---

[103] Ibid., pp. 240-241.

[104] L. Falciola, "Gli apparati di polizia", cit., p. 180.

[105] Sul dibattito in merito alla "germanizzazione" e il ruolo degli intellettuali francesi, cfr. L. Falciola, *Il movimento del 1977*, cit., pp. 242-253; T. Hof, *Staat und terrorisums*, cit., pp. 96-97; F. Dosse, "Deleuze, Guattari e la contestazione italiana negli anni Settanta", in M. Lazar e M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit. Più in generale sullo sguardo francese sull'Italia del terrorismo, cfr. M. Marchi, "Le défi du terrorisme. Gli anni Settanta italiani visti da Parigi: patologia nazionale o epidemia europea?", in *L'Italia del terrorismo: percezioni e risposte all'eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

[106] Sulle politiche antiterrorismo introdotte in Germania, tra gli altri, cfr. J. Hürter, "Sicherheit, Recht und Freiheit. Zum Balanceakt der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er Jahren", in M. Löhnig, T. Schlemmer, M. Preisner (hrsg.), *Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012; J. Hürter, "«Bis an die grenzen dessen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist». Anti-Terrorismus-Politik in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1982", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, 2008. In prospettiva comparata con l'Italia, per gli studi più recenti, si vedano i riferimenti bibliografici nell'introduzione.

Quanto al problema degli apparati e, specialmente, della polizia, nel 1977, dunque, non si fecero passi significativi in avanti. Sul problema infatti si confrontavano idee diverse. La Democrazia cristiana riteneva indispensabile intervenire, sia per restituire strumenti preventivi e repressivi alle forze di polizia, sia per dare un nuovo assetto al corpo, sia per risolvere il problema delle carceri[107]. Anche gli altri partiti della "non sfiducia" erano disponibili al confronto sulle riforme in materia. Le divergenze nascevano piuttosto nell'individuare quali fossero le priorità e soprattutto che natura dovessero avere le riforme da introdurre. I partiti della sinistra tendevano ad identificare uno degli aspetti chiave per sconfiggere la violenza eversiva e il terrorismo proprio nelle riforme della polizia, dei servizi segreti e dei codici. Anziché proseguire sulla strada della mera repressione, come era stato fino ad allora con esiti peraltro negativi, Pci e Psi ritenevano molto più utile lavorare in un'ottica di riorganizzazione di ampio respiro. La Democrazia cristiana e i partiti laici, invece, fino alla metà degli anni Settanta avevano duramente osteggiato il movimento per la riforma della polizia[108]. Solo nella seconda metà del decennio queste forze si convinsero che occorreva una ristrutturazione del corpo e dei codici[109]. Esse non negavano l'importanza di introdurre le riforme, ma erano molto più caute sull'argomento. I partiti che tradizionalmente avevano detenuto il potere, infatti, erano meno inclini ai grandi cambiamenti e risentivano maggiormente delle pressioni esercitate dalle alte gerarchie ministeriali e dai settori più conservatori delle forze dell'ordine[110]. Nel contempo, Dc, Psdi e Pri ritenevano prioritario introdurre strumenti specifici di prevenzione e repressione, richiesti anche dagli organi di polizia, come il tanto discusso fermo preventivo, o fermo di sicurezza.

Il clima di collaborazione consentì però alle forze politiche di elaborare un primo piano di azione globale sui problemi della giustizia, dell'ordine pubblico e della lotta all'eversione. Il frutto più importante dell'intesa fu indubbiamente l'"accordo di luglio" 1977 o "accordo a sei" che prevedeva una serie di interventi articolati nei diversi ambiti[111]. In esso furono indicate soluzioni e raccomandazioni in settori molto vari, che andavano da "ordine pubblico e sicurezza", alla "politica economica", al "rapporto

[107] Sulla reazione della Dc al movimento del '77, cfr. G. M. Ceci, "«Sicurezza pubblica: problema primario»", cit.

[108] Cfr. M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit.

[109] Si pensi che a partire dal luglio 1976, avevano già presentato un proprio progetto di legge i socialisti (n. 12, 5 luglio 1976), i comunisti (n. 900, 6 dicembre 1976) e i radicali (n. 1167, 17 febbraio 1977). La proposta democristiana giunse soltanto il 5 aprile 1977 (n. 1338). Cfr. M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit., p. 211.

110 Cfr sempre M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit.

[111] Sull'argomento, cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 160-167.

politico fra Stato e regioni", a "suola e università", ed anche a "stampa e televisione". Le proposte contenute nella rubrica "Ordine pubblico e sicurezza" dovevano servire a isolare i gruppi criminali e a suscitare in tutto il paese solidarietà nella lotta al terrorismo. Anch'esse spaziavano da modifiche al codice alla riforma della procedura penale, fino alle riforme sociali ed economiche. L'accordo prevedeva un impegno a varare nuove misure di prevenzione in materia di identificazione, di arresto provvisorio, di perquisizione dei "covi" eversivi, di intercettazioni telefoniche nei confronti di persone gravemente indiziate per atti preparatori, obiettivamente rilevanti, dei reati più gravi come quelli di terrorismo, di sequestro di persona, di droga e rapina a mano armata. Tali misure erano da adottarsi mediante modifiche e integrazioni della legge Reale e delle leggi vigenti sulle intercettazioni telefoniche, che avrebbero avuto validità fino all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Il governo era tenuto ad impegnarsi ad assecondare la più rapida approvazione della riforma della pubblica sicurezza e dei servizi di informazione, e ad ovviare alla situazione interna alle carceri mediante la concentrazione della custodia dei detenuti più pericolosi in carceri più sicure e meglio attrezzate, attraverso la ristrutturazione del corpo degli Agenti di Custodia, l'adeguamento degli uffici del giudice di sorveglianza e l'attuazione della legge sull'edilizia carceraria. In vista dell'approvazione del nuovo codice di procedura penale, il governo doveva altresì impegnarsi a concentrare le risorse nelle grandi aree urbane, a potenziare i nuclei di polizia giudiziaria, a favorire un migliore utilizzo dei magistrati e ad aumentarne gli organici. Si doveva assicurare maggiore rapidità dei giudizi per reati di particolare gravità mediante l'estensione delle norme in materia di urgenza dei reati per i quali non si era potuto procedere secondo il procedimento direttissimo. Si prevedeva anche l'ampliamento dell'elenco dei giudici popolari e dei loro supplenti, il migliore coordinamento dell'attività giudiziaria con l'istituzione di un ufficio interministeriale per la raccolta dei dati relativi a determinati reati, lo scambio di informazioni tra magistrati, anche in deroga al segreto istruttorio, e l'attuazione di un catalogo nazionale delle armi[112]. Quanto ai provvedimenti di carattere economico e sociale si fece riferimento alla legge, già approvata in giugno, per la disoccupazione giovanile. Le forze politiche, infatti, erano convinte che la mancanza di prospettive per i giovani fosse una delle cause principali

[112] Cfr. "Problemi dell'ordine e della sicurezza pubblica. Dall'accordo programmatico fra i partiti democratici del 15 luglio 1977", in E. Roggi, P. Gambescia, L. Gruppi (a cura di), *Terrorismo: come opera a che cosa mira come sconfiggerlo*, a cura del Pci, Roma, 1977, pp. 32-40.

della violenza[113]. Con questa legge, dunque, si auspicava di riuscire a togliere terreno all'agitazione sociale rivoluzionaria e recuperare la fiducia dei giovani nella politica.

Come ha notato Tobias Hof, l'accordo di luglio fu «una pietra miliare non solo per la collaborazione fra Dc e Pci, ma anche per la politica statale antiterrorismo»[114]. Si trattò, infatti, della prima presa di posizione concreta e ufficiale dei partiti sulla strategia che sarebbe stata adottata in futuro. Le raccomandazioni formulate in quella sede si basavano sulle esperienze fatte con la violenza del "terrorismo diffuso" del movimento del '77 e con il crescente terrorismo di sinistra. Anche se non fu elaborata nessuna definizione del fenomeno, furono per la prima volta concepite misure rivolte espressamente contro di esso che in parte verranno anche adottate. L'idea alla base dell'accordo era infine che il terrorismo doveva tuttavia essere combattuto *in toto*, vale a dire che non dovevano essere prese iniziative differenziate per il terrorismo di destra o di sinistra[115].

Sul piano operativo, pertanto, nel 1977 a seguito degli scandali che avevano investito il Sid e lo stesso potere politico venne approvata la riforma dei servizi di sicurezza. Il governo, pur favorevole al mantenimento di un'unica struttura civile, accettò la proposta di dividerla in due organismi come auspicato dai partiti della sinistra. Il 24 ottobre 1977 fu quindi approvata la legge di "Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di stato". La competenza politica per le direttive in materia era esclusivamente del presidente del Consiglio, addetto al coordinamento del servizio segreto e della politica di sicurezza nell'interesse e nella difesa dello stato democratico. Il primo ministro era affiancato da un Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (Ciis), che doveva, innanzitutto, attuare una migliore comunicazione fra tutti i ministeri interessati al lavoro dei servizi segreti. Il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (Cesis) era sottoposto direttamente al presidente del Consiglio e fungeva da collegamento fra il capo del governo, il Sismi (il servizio segreto militare), e il Sisde (il servizio segreto civile), per quanto riguarda il coordinamento. Curava inoltre i contatti con i servizi segreti stranieri. Era presieduto dal presidente del Consiglio che nominava il segretario generale del Cesis e decideva su come il comitato dovesse essere organizzato e da chi dovesse essere composto. Il Sismi era sottoposto invece al ministro della Difesa ed era responsabile dell'attività dei servizi segreti nell'ambito della difesa militare, dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato di

[113] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 162-163.
[114] Ibid., p. 166.
[115] Ibid., pp. 166-167.

fronte a qualsiasi pericolo. A questo ministero spettava il compito di definire l'organizzazione dei dettagli, ed anche la nomina del capo e dei funzionari del servizio, dopo aver consultato il Ciis. Il Sisde era responsabile della sicurezza e della difesa dello Stato democratico e delle istituzioni per qualsiasi tentativo di sovversione. Era sottoposto quindi al ministro degli Interni che aveva nel Sisde le stesse funzioni che il ministro della Difesa aveva nel Sismi. Ognuno dei due servizi segreti aveva l'obbligo di trasmettere qualsiasi informazione al rispettivo ministero e al Cesis, e di operare in stretta collaborazione[116]. Il personale doveva essere reclutato fra civili e/o fra militari di dimostrata fedeltà alla costituzione. Ferme restando queste condizioni, potevano essere assunti anche collaboratori dei vecchi organismi del Sid e del Sds. A differenza del precedente Sds, però, gli impiegati non avevano lo status di agenti di polizia giudiziaria. Lo scambio di informazioni tra i servizi segreti e la polizia giudiziaria avveniva attraverso i capi del Sisde e del Sismi. Oltre alle strutture fissate nella legge, a nessun'altra autorità erano consentite attività relative ai servizi di informazione. Il governo si impegnava inoltre a informare ogni semestre il parlamento sull'attività dei servizi e a creare una commissione parlamentare di controllo (Comitato parlamentare sui Servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato). Alle nuove autorità fu concesso un periodo di transizione di sei mesi per poter strutturare la loro organizzazione e assumere il personale necessario. In questo periodo sarebbero così continuate ad esistere le vecchie strutture del Sid e del Sds[117]. Contestualmente, la riforma comportò lo scioglimento dell'Ispettorato contro il terrorismo di Santillo.

Neppure un mese dopo l'entrata in vigore della legge, a causa delle aumentate attività terroristiche, sorsero però nuove polemiche che, come si avrà modo di vedere, si trascineranno per almeno un triennio. Alcuni politici cominciarono a dubitare che la ristrutturazione fosse stata avviata in un momento opportuno e lo scetticismo si rivolse contro le motivazioni che avevano condotto al "massacro" dei servizi segreti. La riforma divenne un "pomo della discordia" specialmente fra i partiti di centro e quelli di sinistra, che si lanciarono reciproche accuse sullo stato di disagio dei servizi. La Dc, il Pri, il Psdi (e anche il Msi), infatti, accusarono il Pci e il Psi di aver condotto per anni una campagna di discredito infondata, prima nei confronti delle forze di polizia e dopo verso i servizi segreti. Essa aveva comportato la disintegrazione degli organismi nel momento più drammatico dell'attacco terroristico (naturalmente, il Msi riteneva corresponsabile la Dc,

[116] Ibid., pp. 179-194.
[117] Ibidem.

che a suo dire era scesa al compromesso solo per accontentare i comunisti). Psi, Pci, radicali ed estrema sinistra, invece, convinti che i servizi dovessero essere democratizzati e bonificati, rivendicavano con orgoglio il proprio contributo alla riforma e replicavano che i partiti di governo (e le gerarchie interne ai ministeri interessati), avendo sempre detenuto il potere sugli apparati, stavano boicottando la riforma[118].

Quel che è certo, è che la riforma fu approvata in un momento di grave crisi della sicurezza pubblica ed ebbe serie difficoltà di applicazione, dovute soprattutto alla mancanza di direttive chiare, all'approssimazione con cui agì il potere politico e alle complicazioni derivanti dallo sdoppiamento degli organismi[119]. Nel gennaio del 1978 il ministro degli Interni Francesco Cossiga, pur riconoscendo che le nuove strutture non erano ancora operative e che le azioni terroristiche aumentavano sempre più, reagì alle critiche crescenti in modo energico. Senza alcun accordo con il parlamento, il 31 gennaio 1978 egli fondò, nell'ambito di competenze della Direzione della pubblica sicurezza, l'Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali (Ucigos). Questo nuovo organismo aveva sede a Roma, in collaborazione con i servizi segreti, e doveva garantire la sicurezza dello Stato contro il terrorismo. Era costituito da quattro divisioni e da una speciale forza di intervento, il Nucleo operativo centrale di sicurezza (Nocs). Nei capoluoghi di regione le Divisioni investigazione generali e operazioni speciali (Digos) sostituirono gli uffici politici, in tutte le altre questure fu creato l'Ufficio investigazioni generali e operazioni speciali (Uigos). Questi nuovi organismi si suddividevano in Sezione investigazioni generali, Sezione operazioni speciali e Sezione antiterrorismo. Il coordinamento di Digos e Uigos dipendeva dalla centrale di Roma[120]. Di conseguenza, compiti di polizia e del servizio informazioni furono di nuovo riuniti, dopo che erano stati per poco tempo divisi dalla riforma dei servizi segreti. Con ciò, la creazione dell'Ucigos violava formalmente la legge di riforma dell'ottobre 1977, la quale escludeva che esistessero organismi con compiti informativi fuori dagli schemi previsti dalla riforma. La costituzione del nuovo organismo, inoltre, rendeva inspiegabile lo scioglimento dell'Ispettorato contro il terrorismo e la dispersione del patrimonio di conoscenze di professionalità dei suoi investigatori[121]. Da un punto di vista strutturale, tuttavia, esso rappresentava il vero completamento del processo di ristrutturazione, dal

[118] Ibidem.
[119] Sulle problematiche connesse all'applicazione della riforma, cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 98-103.
[120] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 187-189.
[121] Cfr. S. Rodotà, "La risposta dello Stato al terrorismo", pp. 86-87.

momento che fino ad allora Sisde, Sismi e Cesis avevano avuto solo compiti di informazione, mentre nell'organizzazione precedente il SdS aveva svolto anche attività di polizia[122].

Sul terreno legislativo, oltre alle innovazioni citate, il governo, forte del consenso trovato sull'accordo di luglio, il 18 ottobre 1977 presentò il disegno di legge n. 1798, finalizzato ad ampliare i mezzi preventivi e repressivi dello Stato, dal titolo "Disposizioni in materia penale e di prevenzione". Il progetto, che fu assegnato alla Camera dei deputati, si suddivideva in tre parti. Nella prima, riferita alle modifiche del codice penale, veniva introdotto il reato penale di "attentato contro impianti di pubblica utilità" punibile con una pena da sei mesi a quattro anni. Il governo motivò questa disposizione con il crescente numero di attentati contro strutture di questo tipo. La seconda parte comprendeva modifiche del codice di procedura penale. Per esempio, la durata delle intercettazioni telefoniche doveva essere prolungata a ottanta giorni e il ministro degli Interni doveva avere la possibilità di ordinarla anche come misura preventiva. Per accelerare i processi penali, il programma del governo prevedeva di facilitare lo scambio di materiale fra le procure di Stato, le autorità della sicurezza e il ministero degli Interni, e di regolamentare nuovamente la funzione dei giudici popolari nei processi penali. La terza parte, infine, conteneva le modifiche già citate nell'accordo di luglio agli articoli 4 e 18 della legge Reale. La polizia giudiziaria, in caso di pesanti sospetti per gravi crimini, doveva poter perquisire persone e assemblee senza il mandato giudiziario. Era inoltre previsto di introdurre il fermo di polizia[123].

Rispetto agli avvenimenti turbolenti dei mesi precedenti, la presentazione dell'iniziativa del governo nell'ottobre 1977 fu preceduta da un periodo relativamente tranquillo per la sicurezza interna. Dal momento che si prevedeva la fine del movimento di piazza, a molti il programma del governo apparve troppo vasto. Di conseguenza, la discussione sul progetto procedette molto lentamente. Sebbene in novembre il numero delle azioni terroristiche fosse nuovamente salito, i deputati si persero in diverbi procedurali. Mentre i fautori della legge rimandavano ripetutamente i loro interlocutori alla situazione tesa e allo stato d'emergenza, gli oppositori mettevano in discussione che le disposizioni in programma fossero conformi alla costituzione[124]. A prescindere dai dubbi che poteva suscitare nei confronti dello Stato di diritto, il progetto "Disposizioni in

[122] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 187-189.
[123] Ibid., pp. 167-170.
[124] Ibidem.

materia penale e di prevenzione" rappresentò comunque il primo tentativo del governo di emanare una legge a vasto raggio, preventiva e rivolta contro il terrorismo, la cui natura peculiare fu riconosciuta in modo definitivo proprio in quell'anno. Molte disposizioni, fra l'altro, erano conformi alle raccomandazioni dell'accordo di luglio, ma l'urgenza invocata dal governo rimase senza risposta, anche a causa dell'intrecciarsi della crisi di governo. Nel dicembre del 1977, infatti, dopo che il comitato centrale del Pci aveva chiesto una partecipazione diretta al governo, quest'ultimo entrò in crisi[125]. La conseguente condizione di incertezza, amplificata dal timore di elezioni anticipate e dalla mancanza di una direzione politica in un momento cruciale, ebbe come conseguenza che la discussione della legge fu rimandata a tempo indeterminato.

Contemporaneamente, infine, in vista della ripresa del processo di Torino alle Br, fissata per i primi giorni di marzo, il 14 febbraio 1978 il governo emanò il decreto-legge per modificare la regolamentazione dei giudici popolari. Ne fu aumentato il numero, in modo da poter trovare più velocemente una sostituzione in caso di bisogno. Inoltre, i giudici popolari che non si presentavano al processo potevano essere rimpiazzati da sostituti nominati in precedenza. La maggior parte dei parlamentari accolse positivamente il provvedimento, anche se soprattutto i membri dei partiti di destra volevano che i giudici popolari fossero eliminati, o per lo meno che se ne riducesse il numero. D'altro canto, secondo alcuni osservatori, il risarcimento materiale per i giudici popolari doveva essere aumentato, per rendere questa carica più attraente, per lo meno dal punto di vista finanziario; idea già contenuta nel progetto di legge dell'ottobre 1977. In questo modo si sarebbero dati ai giudici popolari maggiori prestigio e dignità. La proposta fu alla fine inserita nel testo che fu convertito in legge il 24 marzo 1978 e dunque dopo il sequestro Moro[126]. Il 9 marzo, dunque, si presentarono complessivamente 14 abitanti di Torino che assunsero la carica di giudici popolari, fra i quali Maria Adelaide Aglietta, segretario del Partito radicale, partito che fra l'altro si era opposto all'approvazione della legge[127].

Le innovazioni del biennio 1976-1977 possono considerarsi provvedimenti specifici e indirizzati alla soluzione di alcuni problemi causati dall'emergenza terroristica: l'introduzione delle carceri di massima sicurezza a fronte delle evasioni, le disposizioni per il funzionamento dei processi a fronte del comportamento dei brigatisti a Torino, la riforma dei servizi segreti dopo gli scandali che li avevano investiti, e i provvedimenti per

[125] Cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 689-696.
[126] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 175-176.
[127] Sull'esperienza di giurata popolare, cfr. A. Aglietta, *Diario di una giurata popolare al processo delle Brigate Rosse*, Libri Edizioni, Milano, 1979.

potenziare le forze di polizia, costituirono alcuni tasselli della più ampia risposta dello Stato alla criminalità comune e terroristica. Al di là delle difficoltà che questi provvedimenti incontrarono nella loro attuazione e dei limiti che li caratterizzarono (si pensi solamente ai problemi connessi alla riforma dell'*intelligence* o alle polemiche sulle "supercarceri"), mancava ancora una strategia complessiva, articolata sui diversi fronti. Mancava, inoltre, una legge che contemplasse il reato di "terrorismo".

Il 16 marzo del 1978, dunque, le modalità di reazione dello Stato italiano al terrorismo non apparivano ancora idonee a fronteggiare questo specifico tipo di criminalità. Nonostante il nuovo clima della solidarietà nazionale, che pure aveva dato un impulso inedito all'introduzione di nuovi strumenti legislativi, il dibattito su misure di ampio respiro, come il disegno di legge 1798 o le riforme degli apparati, si era arenato. I dissidi fra i partiti e, in particolare, fra la Dc e il Pci, impedivano di elaborare una strategia organica di lotta: dissidi che, ovviamente, non erano dettati solamente dalle differenti analisi sul fenomeno o dal diverso modo di intendere la lotta all'eversione, ma anche e soprattutto dalle divergenze sul quadro politico e sulle questioni di più ampia portata che avevano dato luogo alla formazione del governo della "non sfiducia". Fu necessario un attentato terroristico devastante per realizzare un'effettiva unità di intenti (che però, come vedremo, non fu mai "unanimismo") fra le forze politiche e arrivare così all'emanazione di un provvedimento specificamente indirizzato alla lotta all'eversione, superando le divergenze e i residui dubbi, sia di ordine costituzionale sia di ordine procedurale.

CAPITOLO II
LA REAZIONE DELLE FORZE POLITICHE AL "CASO MORO": LEGISLAZIONE E APPARATI

Il sequestro di Aldo Moro il 16 marzo del 1978 fu una sorta di fulmine a ciel sereno per le forze politiche italiane. Come si è anticipato, gli apparati dello Stato in quel momento si trovavano impreparati: la polizia era priva dell'addestramento e della specializzazione necessarie per affrontare un fenomeno che – pur attivo da alcuni anni – si presentava in modo del tutto inedito, il coordinamento fra i corpi della pubblica sicurezza era estremamente complicato e per lo più assente, i mezzi di difesa e di offesa degli agenti erano spesso inadeguati, così come gli organici. Come si è visto, la situazione dei servizi segreti non era migliore: in seguito alla riforma, a causa degli ostacoli frapposti da certi settori dei vecchi organismi e delle difficoltà burocratiche, il Sisde e il Sismi erano ancora in stato di riorganizzazione, e specialmente il primo era privo dell'organico necessario alla sua messa in funzione. A livello legislativo, infine, non era ancora stata approvata una legge specificamente indirizzata alla lotta al terrorismo, il quale, come si è notato, non era ancora contemplato come fenomeno peculiare nei codici italiani. Le forze politiche, pur essendosi impegnate a introdurre alcune innovazioni significative come la riforma della polizia, nuovi stanziamenti per il suo potenziamento, un disegno di legge organico per la lotta al terrorismo, erano rimaste sostanzialmente passive negli ultimi mesi del 1977, e la crisi del terzo governo Andreotti aveva ostacolato l'iter di alcuni provvedimenti. Il sequestro del 16 marzo 1978 pertanto colse impreparati sia la classe politica, sia gli apparati di sicurezza dello Stato. Il modo in cui le Br eseguirono il sequestro, cioè in pieno giorno, a Roma, uccidendo i cinque uomini della scorta del presidente della Dc, destarono un'impressione molto forte. Per quanto non sia possibile "misurare" il dato, è ragionevole affermare che l'opinione pubblica rimase particolarmente scossa, tanto che furono in migliaia i cittadini che si riversarono nelle piazze e che manifestarono solidarietà alla Dc e rifiuto della violenza e del terrorismo[1].

Le forze politiche, a fronte di quella che si caratterizzò subito come un'emergenza, si trovarono a dover reagire sotto il profilo politico, legislativo e operativo. Come vedremo, una volta ricevuta la notizia del rapimento, il governo Andreotti, per la prima volta

[1] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 208-214.

sostenuto dal voto favorevole del Pci, ottenne la fiducia in breve tempo e ciò, secondo i partiti che l'avevano votata, era un primo segnale alle Br e al paese: un segnale di unità, di comunanza di intenti, di solidarietà contro il terrorismo e a difesa della democrazia. In sostanza, la fiducia fu presentata come una prima e rilevante risposta politica alla sfida eversiva. Il dibattito pubblico ruotò in primo luogo intorno alle modalità legislative con cui fronteggiare l'emergenza: non si trattò di un dibattito sulle singole proposte, che invece vennero discusse nei colloqui fra partiti e governo e in Consiglio dei ministri, ma di una discussione sulla necessità di adottare una risposta «straordinaria» a fronte della situazione altrettanto straordinaria. Subito le parti politiche si divisero fra chi invocava una risposta «eccezionale» e chi invece ribadiva la necessità di rimanere entro il perimetro segnato dalla costituzione. I nodi cruciali della risposta legislativa, quindi, furono quello della sua democraticità e quello della sua efficacia. Come si avrà modo di constatare, una volta presentato in parlamento il decreto Moro (la prima legge che introdusse un reato connesso alla finalità di terrorismo nel codice penale e che inaugurò l'indirizzo legislativo binario, fondato sull'inasprimento delle sanzioni per i terroristi e sulla riduzione delle pene per coloro che si dissociavano dal sequestro collaborando con le autorità), si scatenò un ampio dibattito politico e giuridico in cui, al di là delle considerazioni sulle singole disposizioni, si fronteggiarono sostanzialmente tre posizioni differenti: chi riteneva le nuove norme costituzionali e in parte efficaci, chi le considerava un compiuto disegno liberticida del tutto inutile contro il terrorismo ma finalizzato a reprimere il dissenso legittimo, e chi le riteneva solo parzialmente utili, ma eccezionali, nel senso che dovessero essere necessariamente temporanee, come temporanea – ci si augurava – era l'emergenza.

In questo primo confronto emersero già le divergenze fra i partiti della maggioranza: Dc, Psdi e Pri, convinti che la polizia in passato fosse stata privata di alcuni strumenti ritenuti di vitale importanza, puntavano soprattutto a un ampliamento dei suoi poteri per sopperire alle sue mancanze; i partiti di sinistra, invece, ritenevano che la mancata riforma del corpo (e tutto ciò che ne sarebbe derivato) fosse uno dei motivi per i quali la polizia non era stata posta nelle condizioni di far fronte all'emergenza. Il Pci tuttavia si distinse dal Psi per una maggiore propensione ad accettare misure "immediate" di ampliamento dei poteri della polizia, mettendo in discussione il portato di alcune battaglie garantiste dei primi anni Settanta. Il Psi, invece, fu quello meno incline a una revisione delle proprie posizioni, pur votando ugualmente – ma in modo molto sofferto – a favore delle nuove

misure, considerate comunque temporanee[2]. Il clima di collaborazione innescato dalla solidarietà nazionale e l'intensità dell'attacco terroristico, infatti, favorirono la convergenza delle forze politiche, che misero da parte i contrasti e approvarono il decreto. Il nodo dell'efficacia interessò soprattutto la risposta operativa al terrorismo. Il governo prese alcune misure in questo senso che però, nell'arco di qualche settimana, si dimostrarono del tutto insufficienti, non tanto in termini quantitativi, quanto in termini qualitativi: nonostante l'enorme numero di agenti di Ps e di carabinieri impiegato nelle ricerche, il "covo" brigatista non fu individuato e, anzi, emersero diversi problemi di coordinamento, professionalità e mezzi disponibili. Il "caso Moro" fu indubbiamente la manifestazione più "plastica" della crisi in cui versavano gli apparati di sicurezza[3]. Il nulla di fatto delle indagini innescò un dibattito che, nonostante il clima collaborativo instauratosi fra le forze politiche della maggioranza, spesso assunse anche toni aspri. L'argomento diede occasione ai partiti di centro (inclusi quelli laici) di accusare le forze di sinistra di aver contribuito, con le campagne sul "disarmo" della polizia dei primi anni Settanta e sull'inquinamento dei servizi segreti, a smantellare l'intero apparato di sicurezza. I partiti di sinistra, invece, accusarono gli altri di aver procrastinato l'approvazione della legge di riforma della polizia e di aver boicottato la messa in funzione dei nuovi servizi di sicurezza per motivi di opportunità. Si vedrà, dunque, come il dibattito sulle cause delle inefficienze degli apparati divenne sostanzialmente un'occasione per lanciarsi accuse reciproche, dando la misura dei problemi derivanti da una maggioranza assai eterogenea e fragile come quella che sosteneva il governo Andreotti. Contestualmente, anche il dibattito sul decreto Moro costituì l'occasione per un confronto, a tratti infuocato, sul terrorismo e la lotta al terrorismo sia nella maggioranza sia fra maggioranza e opposizione. Analogamente, come vedremo, il dibattito parlamentare in merito alla legge Reale-bis – un disegno concordato fra i partiti della solidarietà nazionale che innovava profondamente i contenuti della legge Reale e che era sostanzialmente volto a evitare la consultazione referendaria – fu un'occasione di confronto sulla legittimità e l'efficacia della risposta al terrorismo.

1. Dopo l'agguato di Via Fani

[2] Cfr. al riguardo, ibid., pp. 228-230.
[3] Ibid., pp. 234-235.

Le forze politiche dovettero confrontarsi con una linea di opposizione al terrorismo, nel modo più drammatico immaginabile, il 16 marzo 1978. Quella mattina, infatti, il presidente della Dc, Aldo Moro, venne rapito da un commando delle Brigate rosse in via Mario Fani, a Roma; nell'agguato persero la vita i cinque uomini della scorta.

La notizia del sequestro e dell'omicidio degli agenti della scorta destò immediate reazioni fra i partiti e nell'opinione pubblica[4]. Come vedremo subito, l'analisi che venne sviluppata trasversalmente nelle ore successive dalle forze politiche fu che l'attentato si configurava come un attacco diretto non solo alla Democrazia cristiana, ma anche alla Repubblica nel suo complesso. Il fatto che fosse stato eseguito nel giorno del varo del nuovo governo Andreotti, governo che per la prima volta avrebbe ottenuto il voto favorevole del Pci, acquisì un significato particolare. Si rilevò, inoltre, che la coincidenza con il parallelo svolgersi del processo al "nucleo storico" delle Brigate rosse non fosse da ritenersi causale, anzi: le Br probabilmente avrebbero chiesto uno scambio di prigionieri allo Stato, anche se tale previsione fu smentita dal primo comunicato brigatista[5]. Inevitabilmente, la ferocia dell'azione criminosa e la rilevanza della vittima presa in ostaggio imposero così la necessità di discutere immediatamente le forme di una reazione tempestiva all'attacco eversivo.

La risposta immediata del governo fu elaborata nella riunione straordinaria del Consiglio dei ministri del 16 marzo stesso, nel corso della quale si decise di potenziare il coordinamento delle forze di polizia, di impiegare alcuni reparti dell'esercito per le azioni di perquisizione e controllo e di riunire il Comitato interministeriale per la sicurezza (Ciis)[6]. La stessa mattina venne insediato il Comitato politico-tecnico-operativo costituito dal ministro dell'Interno, dal ministro della Difesa, dai rispettivi sottosegretari e dai vertici delle forze di polizia, dei servizi di sicurezza e delle forze armate, allo scopo di coordinare le indagini sul sequestro[7]. In un primo momento, questo organo si riunì ogni giorno, poi a giorni alterni; dopo il 3 aprile non vennero più redatti verbali delle sedute, che vennero sostanzialmente sempre presiedute dal sottosegretario all'Interno con delega per la Pubblica sicurezza e vicecapo del comitato di crisi del Viminale, Nicola Lettieri, e

[4] Come di recente ha notato Guido Formigoni, la prima reazione pubblica fu di «compattamento di un mondo ferito», cfr. G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 342. Per la bibliografia più recente sul "caso Moro", si rinvia a G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 312-314.

[5] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 215.

[6] Ibid., p. 261.

[7] S. Flamigni, *La tela del ragno. Il delitto Moro*, Kaos, Milano, 2003, p. 132.

disertate dal ministro dell'Interno Francesco Cossiga[8]. Il 16 marzo stesso, inoltre, Cossiga diffuse alla stampa venti foto relative a brigatisti latitanti e ricercati; tuttavia, nell'arco di poco tempo si scoprì che alcuni di essi erano criminali comuni, estranei alle Br, mentre altri erano perfino già detenuti[9]. Dai concisi verbali del comitato, come spiega Hof, emerge che il Ciis si trasformò in un organo burocratico fatto per pronunciare sentenze, piuttosto che per proporre e coordinare le iniziative[10]. Nelle prime riunioni, comunque, le misure di tipo «militare» prese in sede di Comitato tecnico-politico nelle prime ore del sequestro (come le perquisizioni a tappeto, i blocchi stradali, l'utilizzo dei reparti dell'esercito nel setaccio della città) furono appoggiate anche dal Ciis, dove si cominciarono a discutere anche misure di tipo eccezionale, come l'introduzione dello "stato di guerra" proposta dal generale Giulio Grassini, direttore del Sisde[11]. D'altra parte, non vi sono documenti né sulle attività del Comitato di informazione (o Comitato I) formato dai responsabili dei servizi segreti con il compito di coordinare le informazioni utili sul sequestro, né su quelle del Comitato degli esperti (o Gruppo ristretto per la gestione della crisi) che affiancò il governo durante il sequestro[12].

Durante il sequestro, il Consiglio dei ministri si riunì quattro volte e durante queste sedute si discusse anche del sequestro Moro, ma la gestione degli aspetti pratici del problema venne delegata al Ciis. A sua volta, quest'ultimo si riunì il 17 marzo e successivamente poche altre volte. Come nota Hof, fin dalle prime ore dopo la strage di via Fani, il vero processo decisionale si allontanò dal Consiglio dei ministri e dai comitati di governo, spostandosi sui colloqui fra il governo stesso e i capi della Dc, del Pci e dei partiti minori che facevano parte della maggioranza (il cosiddetto "direttorio dei segretari di partito"). Il governo democristiano, infatti, dovette continuamente tener conto della posizione degli altri partiti e soprattutto di quella dei comunisti, se voleva evitare una possibile crisi di governo e conservare la propria posizione di potere[13]. Come ha notato Agostino Giovagnoli, si delineò dunque una sorta di «condizionamento reciproco» fra governo e forze della maggioranza: «il governo poteva muoversi solo nell'ambito degli accordi raggiunti fra i partiti che avevano votato la fiducia, ma tali accordi erano molto limitati e soprattutto non contemplavano tutte le questioni aperte dal dramma di quei giorni». Contemporaneamente – nota sempre Giovagnoli – «l'iniziativa dei singoli partiti

[8] Ibid., pp. 133, 137.
[9] Ibid., p. 16.
[10] T. Hof, *Staat und Terrorismus*, cit., p. 212.
[11] S. Flamigni, *La tela del ragno*, cit., p. 134.
[12] Ibid., pp. 143-151.
[13] T. Hof, *Staat und Terrorismus*, cit., pp. 211-212.

– in particolare quella della Dc – era limitata dalla necessità di sostenere in modo incondizionato le posizioni del governo per non farlo vacillare in un momento così delicato». In tale situazione, ha osservato ancora Giovagnoli, fu penalizzata soprattutto la sinistra della Dc, che invece in altre fasi della storia repubblicana era stata protagonista di «una dialettica tra partito e governo che avrebbe potuto risultare utile anche allora»[14].

L'azione delle Br, come è noto, indusse i partiti che avevano sostenuto il governo della non sfiducia, entrato in crisi nelle settimane precedenti, a rompere gli indugi e a votare la fiducia al nuovo governo Andreotti, con l'eccezione del Pli, che tuttavia assicurò un'opposizione «costruttiva»[15]. Data la situazione di emergenza, i presidenti dei gruppi parlamentari decisero di votare rapidamente la fiducia al nuovo governo, limitando la discussione sul programma e le dichiarazioni di voto, al fine di conferire al nuovo gabinetto pieni poteri che consentissero una rapida reazione[16].

Alla Camera, Giulio Andreotti presentò le linee generali del programma di governo, basato in gran parte sui punti centrali degli accordi di luglio, rimasti largamente inattuati. Dopo una sintesi delle proposte in campo economico e sociale, il presidente si soffermò sui problemi della sicurezza, concentrandosi, però, pressoché completamente sul problema di una riforma della polizia, dei servizi di sicurezza e di una modifica della legge Reale. La prima riforma, condivisa con i partiti che avevano sottoscritto l'accordo di governo, prevedeva che il nuovo apparato della polizia sarebbe diventato un corpo a ordinamento speciale, differenziato a seconda dei compiti e delle conseguenti esigenze di inquadramento. Ai suoi componenti si sarebbe dato – come disse Andreotti – «un unitario organismo di rappresentanza», garantendo loro – fermo restando il divieto di sciopero – «la libertà di associazione, secondo i principi del pluralismo, in sindacati di categoria, con l'esclusivo compito della autotutela degli interessi giuridici ed economici in forme autonome, non affiliate né collegate con organizzazioni sindacali o di altra natura» per garantirne l'imparzialità. Si sarebbe poi portata a termine la riforma dei servizi di sicurezza entro il 20 maggio, nonostante essa fosse stata varata l'anno precedente. Quanto ai referendum, il governo – ricordò il presidente del Consiglio – si era impegnato nella stesura di un disegno di legge di modifica della legge Reale – teso ad accrescere «le garanzie di salvaguardia dei cittadini, senza sacrificare per altro le esigenze della difesa dell'ordine democratico» – per evitare la consultazione popolare. La Corte costituzionale,

[14] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 69.
[15] Cfr. le parole del segretario, Valerio Zanone in Camera dei Deputati (CdD), Atti parlamentari (AP), VII legislatura, seduta del 16 marzo 1978, p. 14545.
[16] "Pienezza di poteri al Governo", *Il Popolo*, 16 marzo 1978.

infatti, aveva ammesso il quesito proposto dai radicali per l'abrogazione della legge, ma le forze politiche, come poi si vedrà meglio, volevano fare di tutto per evitare la consultazione popolare in quel frangente. Il presidente Andreotti, pertanto, accennando al nuovo disegno di legge, affermò che la sua approvazione avrebbe potuto scongiurare un referendum che a suo parere avrebbe provocato pericolose fratture nel paese[17].

Nel corso della discussione sul voto di fiducia, inevitabilmente, molti interventi furono incentrati sulla necessità di dare una risposta immediata, energica ed efficace al terrorismo, mettendo in condizioni di agire gli apparati dello Stato, che si erano trovati impreparati e impotenti di fronte ad un attentato così grave. Gli interventi furono aperti da quello del segretario della Dc Benigno Zaccagnini, secondo il quale la situazione di vera e propria emergenza imponeva, due priorità da affrontare: rispondere all'attacco alle istituzioni isolando i terroristi e affrontare i gravi problemi economici. All'eversione – che mirava «al cuore del nostro libero ordinamento e che non a caso colpisce e sta colpendo particolarmente la democrazia cristiana, perché riconosce in questo partito il grande baluardo di difesa delle libertà e della democrazia del nostro popolo» – la Dc avrebbe risposto «vivacemente e fermamente, ma con la freddezza della ragione, con il sereno controllo dei nostri comportamenti, con la tensione ancora più esaltante dei nostri valori ideali»[18]. Nessuna menzione più specifica di interventi legislativi concreti venne fatta dal segretario dc.

Assai più battagliera fu la posizione di Ugo La Malfa il quale prese la parola immediatamente dopo. Non appena appresa la notizia del sequestro, La Malfa aveva già dichiarato ai giornalisti che occorrevano «misure di guerra» e, se necessario, «per i casi specifici, anche la pena di morte»[19]. In parlamento il presidente repubblicano affermò che con il sequestro di Moro si era colpito il vertice della democrazia, si era «dichiarata guerra allo Stato» e che lo Stato doveva rispondere «con dichiarazione di guerra». Asserì quindi che una democrazia «cui si rivolge una sfida di guerra non risponde con proclamazioni di pace». Se nessuno poteva proteggere «i reggitori dello Stato», l'ultimo dei cittadini aveva invece diritto alla protezione. Perciò, – disse La Malfa – «a situazioni di emergenza debbono corrispondere provvedimenti di emergenza; altrimenti, questa

[17] CdD, AP, VII legislatura, 16 marzo 1978, pp. 14503-14514.
[18] Ibid., pp. 14514-14516.
[19] L. Furno, "La drammatica giornata a Montecitorio. Andreotti sconvolto «non è possibile»", *La Stampa*, 17 marzo 1978.

emergenza finisce per diventare nient'altro che un luogo comune, e non serve che a riempirci la bocca»[20].

Molto più cauta in merito a una legislazione d'emergenza fu la posizione del demonazionale Ernesto De Marzio, il quale prese atto del gravissimo attacco, che mostrava un'elevata preparazione ed efficienza delle Br, ma escluse leggi eccezionali o misure che portassero il paese al di fuori del quadro della democrazia rappresentativa. Si doveva capire, invece, a suo avviso, con un esame autocritico, come mai in passato lo Stato non avesse reagito, come mai fossero state alimentate alcune dottrine aberranti, e infine perché si fossero smantellati i servizi di sicurezza. Il deputato di destra quindi chiese essenzialmente che lo Stato applicasse le leggi, e che lo facesse «energicamente e fortemente, perché – e con ciò si riferiva a coloro che si sarebbero opposti ad una reazione vigorosa dello Stato – soltanto coloro che sono nemici della democrazia possono chiedere una democrazia debole»[21].

A favore di interventi di emergenza si dichiarò invece esplicitamente, il segretario socialista Bettino Craxi che fu il primo a denunciare il senso di impotenza dello Stato, affermando: «di fronte al problema del terrorismo noi siamo ancora al punto di partenza». Secondo Craxi, non si conosceva ancora nulla del fenomeno nel suo complesso, della sua rete di protezioni e di articolazioni; in sostanza, dichiarò Craxi, si brancolava nel buio. Il segretario socialista ricordò che, nonostante le richieste di un governo di emergenza, si stava per votare una formula compromissoria, resa possibile dalle forze di sinistra, disposte ad assumere «una responsabilità nei confronti di un governo interamente controllato dal partito di maggioranza relativa». Principale banco di prova della collaborazione fra governo e maggioranza sarebbe stata, a suo avviso, proprio la lotta al terrorismo, per la quale dovevano essere impegnati «tutti i mezzi civili e militari disponibili», adottando «misure straordinarie, che il paese capirà e approverà»[22].

Sensibilmente diversa la posizione del segretario del Pci Enrico Berlinguer, il quale, intervenendo dopo Craxi, puntò come elementi di risposta al terrorismo esclusivamente su partecipazione popolare e iniziativa politica. Il segretario del Pci si associò alle espressioni di cordoglio e solidarietà e, facendo riferimento agli scioperi e alle manifestazioni indette il giorno stesso dai sindacati, evidenziò il grande sussulto popolare seguito all'attacco alle istituzioni. A suo avviso, alla dimostrazione da parte dei cittadini

[20] CdD, AP, VII legislatura, 16 marzo 1978, pp. 15216-14517.
[21] Ibid., pp. 14517-14519.
[22] Ibid., pp. 14519-14521.

di fedeltà e attaccamento all'ordinamento repubblicano e ai principi della costituzione, doveva corrispondere un'azione immediata dello Stato. A questo scopo, le istituzioni e gli apparati dovevano essere posti in grado di svolgere le proprie funzioni; per questo il Pci era favorevole ad una discussione breve al fine di votare la fiducia il giorno stesso. La nuova formula di governo – inedita, ma non del tutto soddisfacente – di collaborazione e corresponsabilizzazione delle forze politiche, avrebbe consentito di affrontare più efficacemente il momento drammatico e le emergenze del paese. Assicurando «pieno, tenace ed unitario» impegno nella soluzione della crisi, Berlinguer rivolse quindi un appello ai cittadini «ad esercitare una vigilanza, a partecipare alla azione necessaria per sventare, come è possibile, le manovre e le provocazioni che vogliono sovvertire la nostra democrazia»[23].

Anche il segretario socialdemocratico Pier Luigi Romita affermò che l'agguato di quella mattina, preceduto da una serie di attentati gravi, aveva assunto il significato di «un attacco diretto e preciso al sistema politico e dei partiti, cioè al pilastro fondamentale della nostra vita democratica». Colpendo Moro, non si era attaccata solo la politica da lui perseguita, ma anche «lo Stato in se stesso, le sue istituzioni». Per questo – dichiarò il segretario del Psdi – era venuto il momento «di risolvere il dilemma tra l'esistenza di uno Stato democratico e la sua capacità di difendersi con ogni energia, con ogni fermezza, di fronte all'eversione che tenta di distruggerlo». Romita, tuttavia, sostenne che si dovevano evitare «misure eccedenti la norma, fatti che comprimano le sfere di libertà sancite dalla legge», ma chiese «di rispondere con grandissima fermezza sul terreno politico». D'altra parte, la necessità di fattivi ed energici interventi a difesa della legalità non doveva essere disgiunta da un'opera nelle coscienze, che doveva tradursi in «fatti politici concreti», risolvendo le contraddizioni del paese e garantendone la crescita democratica. Attraverso la solidarietà fra le forze politiche e il comune impegno – disse Romita – «potranno essere varate anche quelle misure eccezionali e straordinarie, sia pure nel rispetto dei limiti costituzionali, che crediamo il momento ci imponga, che crediamo l'opinione pubblica si attenda»[24].

Giorgio Almirante, segretario del Msi, fu il primo ad affrontare il problema operativo della risposta al terrorismo. Differenziandosi sensibilmente dalla posizione moderata di Di Marzio, propose infatti una serie di misure drastiche per reagire tempestivamente all'emergenza. Il deputato missino reclamò anzitutto le dimissioni del ministro

[23] Ibid., pp. 14521-14523.
[24] Ibid., pp. 14523-14526.

dell'Interno, che doveva essere sostituito da un militare. Compiacendosi peraltro delle parole "forti" usate prima di lui da Romita, Craxi e La Malfa, chiese inoltre di presentare alle Camere una legge speciale o straordinaria contro il terrorismo e di rimettere in discussione alcune delle proposte già indicate dal Msi negli anni precedenti, come «il ripristino della pena di morte per i reati più efferati; l'applicazione del codice penale militare in momento ed in zone di emergenza, in luogo del codice penale comune; lo scioglimento per legge dei movimenti anticostituzionali e comunque dediti alla violenza sistematica; l'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta sulle radici, sulle origini, sui mandanti del terrorismo e della violenza». Il segretario del Msi chiese altresì l'apertura permanente della Camera e la convocazione del Consiglio supremo di Difesa. La formula governativa in votazione, secondo Almirante, implicava un'assunzione globale delle responsabilità pregresse e future da parte della Dc, che aveva al fianco il nuovo «padrone» comunista, reo di aver invocato lo sciopero generale e le mobilitazioni di piazza, aggravando così la già acuta tensione sociale. Le sinistre, concluse l'oratore, avevano alimentato l'odio verso la Dc e favorito il bacino del terrorismo delle Brigate rosse, dietro alle quali si celava del resto un legame con l'Urss[25].

Il capogruppo del Partito radicale, Marco Pannella, più che alla risposta al terrorismo, dedicò il suo intervento a una lunga invettiva contro la soluzione «extracostituzionale» con cui il governo era stato formulato e sarebbe stato votato. A suo avviso, la situazione avrebbe giustificato ben altra formula, come quella della vera unità fra i partiti. Contrariamente alle aspettative, invece, secondo il leader radicale, si ripresentava un governo «fradicio», i cui esponenti – specialmente il ministro dell'Interno Cossiga – erano ben noti. Solamente nella conclusione del suo intervento Pannella inserì un monito sulla risposta al terrorismo, affermando che, se il governo avesse pensato di porre fine all'emergenza, non con provvedimenti economici e sociali, ma eliminando i referendum[26], i radicali si sarebbero impegnati con ogni mezzo per impedirlo, come si sarebbero opposti a qualunque legge speciale e straordinaria in materia di terrorismo[27].

Anche il segretario del Pdup, Lucio Magri, rilevò che l'assenza di un dibattito approfondito in aula confermava che uno degli obiettivi che il terrorismo si prefiggeva era stato raggiunto. Il deputato di estrema sinistra non negava che dietro al disegno eversivo

[25] Ibid., pp. 14526-14532.

[26] Pannella qui si riferì alla volontà espressa da Andreotti di evitare il referendum sulla legge Reale attraverso la presentazione del disegno di legge abrogativo della legge stessa sui cui dettagli ci soffermeremo fra poco.

[27] CdD, AP, VII legislatura, 16 marzo 1978, pp. 14532-14536.

ci fosse l'azione di apparati che si muovevano lucidamente al di fuori della società nazionale e delle sue dinamiche; il fenomeno tuttavia aveva potuto prosperare perché si era inserito «sul terreno propizio di una società in disgregazione e di uno Stato logorato». Il terrorismo, secondo l'oratore, poteva essere affrontato in due modi: opponendogli «il terrorismo di Stato» (e, in questo senso, qualunque passo verso le leggi eccezionali, come auspicato da alcuni parlamentari, poneva le premesse per la guerra civile, che avrebbe realizzato lo scopo dei terroristi); oppure il terrorismo si poteva battere «affrontando con coraggio, determinazione e vero slancio ideale il dissesto sociale e morale del paese». In questo quadro si doveva fare, secondo Magri, un'opera di profonda autocritica, dal momento che fino ad allora era prevalso il tentativo di usare le contingenze drammatiche per coprire errori e trarne vantaggio. Anche Magri fece autocritica, ma non per non aver fermamente condannato il terrorismo in passato, ma per non aver saputo aggredire il retroterra ideologico e culturale, le analisi e i comportamenti di cui l'eversione violenta si alimentava. Le responsabilità maggiori, tuttavia, secondo l'esponente del Pdup, erano da ricercarsi in una classe dirigente e in uno Stato che avevano favorito uno sviluppo incontrollato dell'economia, inducendo all'emarginazione di milioni di giovani e alla disgregazione di un secolare tessuto di convivenza civile. A ciò il governo stava rispondendo con la «continuità di direzione politica»: sia perché ci si trovava a votare ancora una volta un monocolore democristiano; sia per la permanenza ai loro posti di comando di quegli uomini «che, a giudizio unanime, ne hanno mal usato o abusato»; sia per il programma del governo, a cominciare dalle proposte sull'ordine pubblico, che prevedevano una revisione della legge Reale al solo scopo di evitare il referendum, ed il cui testo modificato confermava «una linea che accarezza insieme gli umori forcaioli e sopporta lo sfascio e la negligenza nel funzionamento della legge»[28].

Il segretario del Pli, Valerio Zanone, dopo aver espresso costernazione per i fatti accaduti, solidarizzò con le forze dell'ordine, che dovevano essere messe in condizione di rispondere alla sfida eversiva. Il Pli aveva accettato una discussione rapida perché il governo entrasse nel pieno delle sue funzioni; tuttavia, le strategie di medio e lungo termine delineate da Andreotti, specialmente sul piano economico, erano necessariamente generiche, dal momento che il programma era frutto di un accordo di forze politicamente contraddittorie. All'aggressione eversiva, comunque secondo Zanone, lo Stato doveva rispondere «con i mezzi della democrazia, cioè con la giusta e legittima forza della legge

[28] Ibid., pp. 14539-14543

e – se occorre – con la mobilitazione del libero consenso popolare». Non si doveva cedere: e cedere, precisò il segretario del Pli, significava anche lasciare che un atto drammatico modificasse le posizioni di ciascun partito, che non erano occasionali, ma meditate e giustificate. Per queste ragioni, il Pli non avrebbe mutato la propria posizione di critica nei confronti di una maggioranza parlamentare che includeva il Pci[29].

Altiero Spinelli, infine, espresse le motivazioni del voto a favore del governo della Sinistra indipendente, senza entrare in alcun modo nel merito della risposta da dare al terrorismo[30].

Nella replica, Andreotti apprezzò la stringatezza degli interventi e impegnò il governo a tenere una discussione più approfondita sul proprio programma nelle settimane successive. Quanto al terrorismo, il presidente ammise che si trattava di «una guerra nei confronti di ignoti, come mandanti, come finanziatori, come esecutori, salvo una certa parte conosciuta e una certa parte di manovalanza». La forza democratica manifestatasi nelle piazze e in parlamento, tuttavia, rappresentava, a suo avviso, «una carta formidabile in mano non per chiedere misure eccezionali e straordinarie, ma per chiedere che si applichino fino in fondo tutte le risorse della nostra legislazione, del nostro Stato e che si faccia appello serio a tutta la popolazione, alle famiglie (ma dovranno pur vivere da, qualche parte, questi uomini!), alla scuola, alle forze politiche, alle forze sociali, alle forze religiose, agli uomini di cultura»[31].

Nelle dichiarazioni di voto sulla mozione, l'esponente di Lotta continua, Domenico Pinto, del gruppo di Democrazia proletaria, rivendicò il ruolo di opposizione del suo partito, anche a fronte delle esternazioni di personalità come Ugo La Malfa, e disse: «non possiamo permettere che al popolo italiano si dica che alla guerra si risponde con la guerra. Questo vuol dire avere accettato la logica della guerra». Al terrorismo, invece, si doveva rispondere con la democrazia e, finché le piazze si fossero mobilitate, in Italia non si sarebbe verificato ciò che era avvenuto in Germania in occasione dell'omicidio di Schleyer: «là – ricordava Pinto – si è risposto con i carri armati e i mezzi blindati nelle piazze, in Italia si è risposto con la mobilitazione, con la vigilanza, e con la presenza di vasti settori popolari». L'attentato a Moro, infatti, secondo il deputato demoproletario, serviva a spostare la vita pubblica italiana, imponendo una sterzata sempre più a destra[32]. Il deputato radicale Mauro Mellini, dal canto suo, ribadendo il voto contrario del Pr,

[29] Ibid., pp. 14543-14545.
[30] Ibid., pp. 14545-14546.
[31] Ibid., pp. 14546-14549.
[32] Ibid., pp. 14549-14550.

rimarcò che la risposta al terrorismo doveva essere democratica, rispettosa delle leggi ordinarie, e non una reazione di «leggi di guerra civile» come quelle introdotte negli ultimi anni[33].

Una discussione molto simile, benché meno animata dalle polemiche, si svolse in Senato, dove Giulio Andreotti presentò nuovamente in modo molto sintetico le grandi linee del programma. Si soffermò ancora sul progetto di riforma della polizia, che – disse – accoglieva le «giuste» rivendicazioni avanzate dagli appartenenti al corpo «per avere dei diritti sindacali, escluso ovviamente il diritto di sciopero», ma «con un preciso limite, cioè che – fermo restando il pluralismo degli organismi che non può non esserci e che anzi è opportuno, a mio avviso, che ci sia – vi debba essere un'assoluta e vera autonomia, e non vi sia alcun collegamento o affiliazione con organizzazioni sindacali o di altra natura estranee al Corpo». Il presidente del Consiglio inoltre confermò che il disegno di legge di riforma della legge Reale era finalizzato ad evitare tensioni, dal momento che la consultazione popolare si sarebbe trasformata a suo parere in «una sorta di plebiscito a favore o contro l'ordine pubblico che – ribadì – sarebbe, a mio avviso, veramente un gravissimo errore». Andreotti terminò il suo secondo discorso con un nuovo appello alla collaborazione e all'azione rivolto a tutte le forze politiche, con l'auspicio che «l'esempio di una responsabile e costruttiva concordia tra partiti, che qui significano una vasta gamma di ispirazioni e di storia nella vita democratica e popolare del nostro paese, possa giovare anche come motivo di svelenimento da una ricorrente propaganda contestativa e violenta»[34].

I partiti della maggioranza fecero quadrato intorno al governo assicurando pieno sostegno al programma e collaborazione all'attuazione delle proposte. Il tema della lotta al terrorismo fu al centro degli interventi. Come alla Camera, emerse una diffusa e compatta volontà di reagire da parte delle forze politiche, seppur con accenti differenziati e genericamente politici, più che operativi. La Dc, attraverso le parole del capogruppo, il fanfaniano Giuseppe Bartolomei, ripropose la lettura data immediatamente – e trasversalmente – dell'agguato di via Fani: l'attacco, attraverso il tentativo di indebolire la Democrazia cristiana, era diretto «alle istituzioni democratiche». Il senatore democristiano fece quindi appello alla «vigilanza democratica», al «grande impegno civile della popolazione» e alla «fiducia nelle istituzioni»[35]. Anche secondo l'ex Capo

[33] Ibid., pp. 14550-14552.
[34] SdR, AP, VII legislatura, 231ª seduta, 16 marzo 1978, pp. 102198-10206.
[35] Ibid., pp. 10206-10208.

dello Stato, il socialdemocratico Giuseppe Saragat, si era «colpito il cuore del Parlamento italiano che è la diretta espressione della volontà sovrana del nostro popolo». L'agguato rappresentava «un vero e proprio atto di guerra civile», che andava combattuto con l'unità dei veri democratici; per queste ragioni, l'ex-presidente, da un lato, criticò il rifiuto del Pli di appoggiare il governo, «per motivi più politici che programmatici», e dall'altro prese atto con soddisfazione della decisione del Pci, con il quale però continuava a rimarcare l'esistenza di differenze di fondo rispetto alla scelta democratica[36]. Il capogruppo del Pri, Giovanni Spadolini, dal canto suo, affermò in modo perentorio che si era dichiarata guerra allo Stato democratico, e contestualmente rilevò, da un lato, che «una polizia, che disponesse di un minimo di strumenti per indagare sulle origini e sulle colleganze internazionali del terrorismo, avrebbe potuto presumibilmente prevenire alcuni dei colpi che sono stati indirizzati» e, dall'altro, che le tendenze disgregatrici erano frutto anche di errori culturali che talvolta avevano goduto di indulgenze inconcepibili[37]. Il Psi, invece, per mezzo del capogruppo Alberto Cipellini, tenne a precisare che l'«unica strada» da percorrere era quella della «difesa della democrazia con metodi democratici ma estremamente fermi e decisi», «indicati negli articoli della costituzione». Dopo anni in cui la strategia della tensione e gli attentati avevano favorito la crisi sociale ed economica, vi era bisogno di reagire[38]. Il presidente del gruppo comunista, Edoardo Perna, confermò infine che il Pci si sarebbe confrontato anche sulle richieste di maggior rigore e di misure straordinarie. Tuttavia, anche secondo i comunisti, l'introduzione di nuovi strumenti normativi e direttive per orientare gli organi dello Stato e la pubblica amministrazione in generale non doveva andare disgiunta dalla volontà di operare e agire, «tale da corrispondere all'immenso bisogno di giustizia e di democrazia che il paese esprime», come segno di cambiamento e novità[39]. Alla maggioranza si associarono la Sinistra indipendente che, attraverso Luigi Anderlini, tenne a puntualizzare che non sarebbero servite nuove leggi, ma sarebbe stato sufficiente «avere il coraggio di applicare bene quelle che ci sono» e di far funzionare i servizi di sicurezza[40], e il gruppo di Dn, che,

[36] Ibid., pp. 10209-10211. In particolare, rivolgendosi al Pci, Saragat affermò: «noi siamo convinti che ciò che avviene nei comunisti italiani è un adattamento alla situazione italiana della politica leninista. Anche quando accettano la democrazia non l'accettano come noi che siamo partiti dalla premessa, della libertà per giungere al socialismo democratico», ibid., p. 10210.

[37] Ibid., pp. 10220-10221. Spadolini precisò anche che «chi pensava di spaccare il paese in due sul referendum proposto per la legge Reale (una legge che l'incalzare del terrorismo rende ogni giorno più inadeguata, ma in senso opposto ai suoi detrattori) ha avuto una risposta consapevole», anticipata dagli accordi di governo.

[38] Ibid., pp. 10217-10219.

[39] Ibid., pp. 10230-10233.

[40] Ibid., pp. 10226-10228.

rappresentato dal capogruppo Gastone Nencioni, fece appello all'uso del diritto vigente, che negli ultimi anni era stato frequentemente manomesso da forze opposte, senza che si riuscisse a disporre di norme efficaci[41].

Anche le minoranze, in ogni caso, si mostrarono determinate a dare il proprio contributo nel dibattito sulla lotta al terrorismo. In particolare, i liberali, pur esprimendo sfiducia verso una maggioranza che includeva il Pci e manifestando una certa critica per la grave situazione determinata anche dal malgoverno degli anni precedenti, assicurarono un convinto sostegno alle istituzioni, per la difesa delle quali garantivano piena solidarietà[42]. Il Msi-Dn, invece, più critico, ripropose la propria lettura secondo cui il terrorismo aveva origine «oltre i confini della Patria», volto com'era alla destabilizzazione dell'Italia nell'ambito della sua collocazione nello schieramento occidentale. Così, dopo aver deplorato il sostegno dei comunisti al governo, il Msi chiese nuovamente le dimissioni del ministro dell'Interno, «dimostratosi non all'altezza della gravità della situazione», la sua sostituzione con il «più alto ufficiale delle Forze armate», «la necessità di sospendere, almeno temporaneamente, il progetto di smilitarizzazione della polizia, stante il continuo olocausto della vita degli agenti di Pubblica sicurezza e dei carabinieri nella guerriglia messa in opera da parte dei terroristi»[43].

Nella sua replica Andreotti, dopo aver sottolineato ancora una volta l'importanza della solidarietà delle forze politiche per ridare slancio all'attività del governo e affrontare i problemi della disoccupazione giovanile e del Sud, dichiarò che, per quel che concerneva l'ordine pubblico, il governo confidava soprattutto nell'azione di *intelligence* e di coordinamento dei nuovi servizi informativi. C'erano stati errori di valutazione; ora si trattava di individuare la consistenza del fenomeno terroristico, le sue matrici, i suoi finanziamenti, le sue protezioni. Secondo il presidente, ci si doveva muovere su due binari: da una parte, c'erano le leggi esistenti e quelle che erano ancora pendenti in parlamento, presentate a seguito degli accordi di luglio, e il perfezionamento delle strutture; dall'altra, la «convinzione» di poter dare una risposta effettiva al terrorismo. Andreotti rilevava infatti che il governo godeva della «totale adesione del Parlamento» nel deprecare la criminalità, supportato dalle grandi forze sindacali e gran parte

[41] Ibid., pp. 10228-10230.
[42] Cfr. l'intervento di Giuseppe Balbo, ibid., pp. 10221-10224.
[43] Cfr. le parole di Araldo di Crollalanza, ibid., pp. 10216-10217.

dell'opinione pubblica[44]. Andreotti ottenne così anche la fiducia del Senato con una maggioranza estesissima di 267 voti favorevoli e solamente 5 contrari[45].

Nel dibattito parlamentare, in sostanza, prevalse la consapevolezza di trovarsi in una situazione di eccezionale pericolo per le istituzioni: l'idea diffusa era che, con il sequestro di Aldo Moro, si fosse voluto colpire il partito di governo, ma anche colui che aveva perseguito un dialogo con il Pci e, in definitiva, uno degli uomini più rappresentativi delle istituzioni democratiche. Il sequestro ebbe così l'effetto immediato di rafforzare la solidarietà e la collaborazione fra i partiti di maggioranza, nonostante a sinistra si fosse manifestata un'esplicita insoddisfazione per la composizione – monocolore – del governo. Tuttavia, l'attacco alle istituzioni indusse il Pci in particolare a superare le titubanze e ad assicurare pieno sostegno al governo Andreotti. Nonostante le gravi critiche portate dal Pci alla gestione democristiana del potere e delle politiche di ordine pubblico formulate fino a poco tempo prima, l'«attacco al cuore dello Stato» – come ha notato Guido Formigoni – favorì un clima di «forzata unità di tutto il sistema contro il terrorismo», spazzando via «una serie di motivi storici di spaccatura tra i due maggiori partiti»[46]. Le minoranze, invece, manifestarono un'esplicita ostilità nei confronti del nuovo governo, che appariva loro in completa continuità con quello precedente, sia in termini di programma, che in termini di composizione. Le opposizioni lamentarono, in particolare, la mancanza di un dibattito serio sulle proposte del governo e sulla situazione dell'ordine pubblico, oltre alla scelta di mantenere un ministro dell'Interno che non si era rivelato all'altezza della situazione. Il Pli e, soprattutto il Msi, inoltre, denunciarono la presenza del Pci nella maggioranza, foriera di confusioni e inazione a parere dei liberali, inaccettabile perché connivente in qualche modo con il terrorismo, per i missini.

Quanto alla sfida terroristica e alla necessità di contrastarla, le interpretazioni e le proposte elaborate dalle forze politiche non furono univoche. Diffusa fu la percezione di trovarsi in un vero e proprio stato di guerra: taluni evocarono scenari di guerra civile e per questo chiesero l'introduzione di misure "eccezionali". Come sarebbe emerso con più chiarezza di lì a poche ore nel dibattito sulla stampa, vi fu anche chi già nel dibattito parlamentare, dietro all'azione altamente sofisticata condotta dalle Br, intravvide l'ingerenza di altri apparati interni e, soprattutto, stranieri. Ciò avrebbe quindi implicato una risposta dello Stato non solamente rivolta alla situazione interna. Altri, infine,

[44] Ibid., pp. 10236-10238.
[45] Ibid., p. 10239.
[46] G. Formigoni, *Aldo Moro*, cit., p. 342.

enfatizzando il fatto che il terrorismo era un fenomeno legato alla situazione di crisi della società, dettata da decenni di malgoverno, ritenevano che le misure repressive sarebbero state inutili: ciò che serviva, secondo taluni di questi osservatori, era piuttosto un'azione a lungo termine volta alla soluzione della crisi sociale ed economica e alla moralizzazione dello Stato e dei suoi apparati. Il governo, tuttavia, respinse entrambe le letture e le conseguenti proposte che ne discendevano. Da un parte, infatti, benché non si escludesse l'influenza di agenti esterni, prevalse l'interpretazione "endogena" del fenomeno, confermata anche dall'ampiezza dell'area dei simpatizzanti[47]; dall'altra, per quanto nessuna delle forze politiche escludesse una correlazione fra la condizione sociale delle giovani generazioni e la crescita della violenza, prevalse l'idea che i gruppi armati fossero vere e proprie bande di criminali, nonostante l'evidente connotazione politica e ideologica. La maggioranza dei partiti, quindi, sostenne la necessità di rispondere al terrorismo con i mezzi propri dello Stato democratico, nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla costituzione, ma con fermezza e rigore e attraverso una mobilitazione generale a livello sociale e culturale al fine di accrescere i consensi verso le istituzioni democratiche. La volontà di evitare un'azione repressiva generalizzata e di introdurre una restrizione degli spazi di libertà derivò anche dalla consapevolezza che mezzi simili avrebbero solamente esacerbato le tensioni, allargando le simpatie verso le Brigate rosse e ponendo le premesse per la vera guerra civile, da molti paventata[48]. D'altra parte, se i partiti, specialmente quelli di sinistra, riconoscevano l'urgenza di intervenire sul piano sociale ed economico per restringere l'area in cui la propaganda antistatale del terrorismo poteva guadagnare consensi, prevalse comunque la necessità di agire subito con misure di breve termine, sul piano legislativo, operativo e giudiziario. Su questa scelta, come emerge dal dibattito, incise anche la volontà di dare risposte all'opinione pubblica, particolarmente colpita dall'efferatezza dell'attentato, ma anche dall'impotenza dello Stato. La maggioranza delle forze politiche, dunque, espresse l'esigenza di introdurre leggi e mezzi "straordinari", a fronte della situazione di emergenza ma, al contempo, gli stessi partiti ribadirono che qualunque provvedimento doveva rigidamente collocarsi entro i limiti posti dalla costituzione. In questo quadro, alcune forze politiche, come il Pri e soprattutto il Msi, pur facendo riferimento all'introduzione di disposizioni rispettose della costituzione, prospettarono misure eccedenti i limiti dell'ordinario, spingendosi fino a proporre misure sostanzialmente "di guerra".

[47] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 46-47.
[48] Ibid., p. 49.

2. Di fronte al sequestro Moro: una risposta eccezionale?

Il 16 marzo *Il Popolo* uscì con un'edizione straordinaria, nella quale l'agguato fu descritto come una «feroce sfida allo Stato democratico». La risposta immediata e più forte che le forze politiche avrebbero dato ad essa sarebbe stato, secondo il quotidiano della Dc, il conferimento della «pienezza di poteri al Governo» entro la stessa giornata, ottenuta grazie al voto di fiducia delle Camere. Allo stesso tempo, *Il Popolo* sottolineò sia la «commossa risposta del Paese», testimoniata dalla immediata proclamazione dello sciopero generale da parte delle forze sindacali e dalle manifestazioni spontanee che si erano verificate in diverse città, sia la «reazione compatta dei partiti», che avevano espresso piena solidarietà alla Dc e la volontà di reagire tempestivamente[49].

Contestualmente, i partiti cominciarono a interrogarsi sulla risposta politica, legislativa e operativa che occorreva mettere in campo per affrontare e sconfiggere la sfida eversiva.

Nella direzione comunista, riunitasi d'urgenza quello stesso 16 marzo presso la Camera dei deputati, Giorgio Napolitano riepilogò i fatti drammatici, descrivendo la psicosi di massa e la reazione popolare. Il dirigente amendoliano del Pci ribadì la necessità di «dar vita ad una piena solidarietà politica attiva, tra le forze politiche, che esprima un governo che governi». Giancarlo Pajetta criticò la presa di posizione di La Malfa, che aveva invocato la pena di morte; tuttavia, rilevò il dirigente comunista, Andreotti si era impegnato a convocare i segretari dei partiti della maggioranza per confrontarsi sul da farsi. Il presidente della Camera, Pietro Ingrao, della "sinistra" comunista, chiese che vi fosse una straordinaria mobilitazione del partito, dei comuni, delle province, delle regioni, di scuola e università, della stampa, del Csm; in sostanza, secondo il presidente, occorreva «"materializzare" la mobilitazione» attraverso una risposta delle masse, più che attraverso un'azione del governo: le masse dovevano comunicare la forza necessaria alle istituzioni. Il deputato ex psiuppino Tullio Vecchietti tornò sul dibattito intorno alla pena di morte, bollando come «assurde» le proposte in tal senso. Un altro deputato, Luciano Barca, molto vicino al segretario, pur respingendo fermamente tali eccessi, non escluse la necessità di introdurre misure straordinarie e l'utilizzo più consistente dell'esercito; Carlo Alberto Galluzzi, del resto, sottolineò la

[49] Cfr. l'intera edizione straordinaria de *Il Popolo*, 16 marzo 1978.

necessità di dare segnali di solidarietà alle forze di polizia. Qualcuno, come il deputato campano Abdon Alinovi e Giorgio Amendola, già previde che il dibattito si sarebbe centrato sull'opportunità di trattare uno scambio con i terroristi, possibilità da entrambi esclusa. Infine il capogruppo del Pci al Senato, Edoardo Perna, affermò che si dovevano usare pienamente le leggi esistenti per rendere funzionali gli strumenti per la lotta al terrorismo[50].

Il Pci, dunque, assunse un'immediata posizione di condanna del terrorismo di sinistra che mirava alla destabilizzazione del paese e a bloccare l'avanzata della classe operaia verso la gestione del governo. Ciò dimostrava, secondo il partito, la natura essenzialmente antioperaia e reazionaria delle Brigate rosse, che facevano invece il gioco delle forze di destra. Dalla discussione, inoltre, emerse l'esplicita presa di posizione del partito a difesa delle istituzioni, da concretizzarsi attraverso la piena collaborazione con il governo e con l'invito ai cittadini a vigilare per isolare gli eversori, sintesi delle sollecitazioni provenienti dall'area di destra e dell'area di sinistra del partito. Il Pci non si sarebbe sottratto alla discussione sulle misure di emergenza da adottare per fronteggiare la situazione e, d'altra parte, si sarebbe impegnato in un'azione di costante mobilitazione dei lavoratori. L'isolamento del terrorismo, a livello culturale, sociale e politico, infatti, era una delle priorità – non solo del Pci, fra l'altro – dal momento che si era definitivamente compreso che esso godeva di un'ampia rete di appoggi, ma anche di una certa simpatia, in alcuni settori della società. Per questo, la collettività doveva farsi carico di un'attiva partecipazione alla lotta al terrorismo, anche in termini di "vigilanza" e "controllo" verso le forme di fiancheggiamento, al fine di coadiuvare le forze dell'ordine in questo compito. Come nota Giovagnoli, quel giorno «il Pci smentì di essere una potenziale terra di conquista per le Brigate rosse e si mostrò al contrario una delle dighe più efficaci contro il terrorismo»[51].

Lo stesso giorno fu convocata d'urgenza anche la direzione della Dc, nel corso della quale si stabilì di mantenere la delegazione che aveva coadiuvato il segretario Benigno Zaccagnini durante la crisi di governo, al fine di raccogliere proposte in materia di ordine pubblico. Il segretario espresse anzi l'auspicio che i dirigenti assumessero in merito un atteggiamento unitario e collaborativo, mettendo da parte le divergenze interne. Un ampio dibattito si svolse sulla necessità o meno di favorire una presenza capillare della Dc nelle

[50] Fondazione Gramsci (FG), Archivio Pci (APC), MF 0322, "Verbale della Direzione del 16 marzo 1978 presso la Camera dei Deputati".
[51] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 42.

manifestazioni che erano in corso contro il terrorismo. Il delegato nazionale del movimento giovanile Marco Follini sottolineò che la piazza non doveva apparire egemonizzata dalla sinistra. I due esponenti di "Forze nuove", Guido Bodrato e Carlo Donat-Cattin (vicini alla componente operaia e popolare del partito[52]) misero in luce la necessità di una maggiore presenza democristiana in periferia, e Riccardo Misasi, della sinistra di Base, si espresse altrettanto favorevolmente sulle iniziative pubbliche e le manifestazioni di vicinanza alla Dc. Invece, l'ex presidente del Consiglio ed ex ministro dell'Interno, Mariano Rumor, intervenne spiegando che la difesa delle istituzioni non doveva essere garantita attraverso la mobilitazione delle piazze, ma rafforzando la presenza dello Stato. Si doveva quindi applicare pienamente la normativa sull'ordine pubblico e occorreva svolgere un'indagine approfondita sulle Br. Il presidente dei deputati Dc, il doroteo Flaminio Piccoli (della minoranza del partito), e i basisti Giovanni Galloni e Luigi Granelli si espressero anch'essi negativamente sulle manifestazioni, per il timore di creare ulteriori motivi di tensione e di una distrazione delle forze dell'ordine dai loro compiti prioritari. L'ex ministro dell'Interno, il moroteo Luigi Gui, invece, sottolineò che si doveva far sentire la propria vicinanza alle forze dell'ordine, al fine di rinsaldare il legame popolare con esse ed evitare che le forze più capaci di mobilitare le piazze assumessero un ruolo preminente. Le reazioni delle prime ore, infatti, mostravano segnali di un possibile scollamento degli uomini di polizia o dei carabinieri. Il ministro dell'Interno, Francesco Cossiga, in questo senso, rassicurò gli altri dirigenti democristiani della piena disponibilità delle forze dell'ordine verso il governo e il partito. In questo frangente, il presidente del Senato, Amintore Fanfani espresse un pensiero diffuso, ossia che i problemi di ordine pubblico erano stati sottovalutati e che le misure decise a luglio erano rimaste lettera morta. Ad ogni modo prevalse la necessità, fatta presente da Cossiga e, per tramite di Piccoli, anche da Andreotti, di non creare una situazione che avrebbe potuto mettere in pericolo l'incolumità di Moro. Zaccagnini, inoltre, insistette sulla necessità di difendere le istituzioni con i mezzi consentiti dalla legalità democratica[53].

L'unità del partito venne dunque riaffermata con forza e la gestione delle questioni urgenti inerenti al "caso Moro" rimase essenzialmente collegiale fino all'epilogo della vicenda. Il partito diramò un comunicato in tal senso, riaffermando che, attraverso l'attentato alla Democrazia cristiana, si volevano colpire la democrazia italiana, la società

[52] Ibid., p. 67.
[53] Istituto Luigi Sturzo (ILS), Archivio Dc (ADC), Direzione, scatola 41, "Direzione DC 16-17 marzo 1978".

e la libertà in quanto tale. Si ribadiva in esso «la volontà di intensificare la difesa dello Stato democratico», chiedendo al governo «una sempre più ferma azione contro la violenza e il terrorismo». Il comunicato faceva infine un accorato appello alla «piena e assoluta solidarietà nazionale» e alla «compatta unità del popolo italiano» per sconfiggere l'efferato disegno eversivo[54]. Definendo il voto di fiducia al governo della Camera come una prima ferma risposta all'attacco frontale delle Br, anche il quotidiano democristiano il 17 marzo spiegò che i dirigenti della Dc invitavano per lo più alla «fermezza» e ad «avere i nervi saldi», per evitare che si innescassero ulteriori tensioni[55]. Il giornale descriveva poi la «gigantesca caccia all'uomo» che si stava svolgendo in tutto il paese, e specialmente a Roma, dove erano in azione migliaia di agenti delle forze dell'ordine, impegnati in operazioni di perquisizione, blocchi stradali e controlli[56].

Come emerge dal confronto fra i verbali delle riunioni comunista e democristiana, uno dei nodi centrali su cui si concentrò maggiormente l'attenzione e si confrontarono posizioni diverse, fu la mobilitazione popolare in difesa delle istituzioni. Da un lato, il Pci riteneva di cruciale importanza coinvolgere il più ampio numero di cittadini in nome dell'unità delle forze democratiche nella comune lotta contro il terrorismo, al fine di isolarlo. Questo obiettivo, del resto, era già emerso come una delle priorità del partito nel corso dell'ultimo anno, specialmente alla luce del consenso che sembrava serpeggiare in certi circuiti sociali ad esso vicini[57]. Dall'altro, la Dc, pur interrogandosi al suo interno sul problema di dare un segnale di forza e unità del partito all'esterno, tese tuttavia a privilegiare l'urgenza di lanciare un messaggio rassicurante di fermezza, di lucidità, di fiducia nei confronti delle forze dell'ordine. Mentre il Pci, pur sollecitando l'intervento efficace degli apparati, puntava alla mobilitazione della "piazza", la Dc, pur invocando l'unità e il sostegno popolare, sentiva maggiormente il peso e l'urgenza di fare qualcosa sia per gli apparati di ordine e sicurezza pubblica, sia per l'opinione pubblica sgomenta. Come nota Giovagnoli, del resto, i due partiti continuavano a raccogliere esigenze diverse: la Dc era sensibile alla domanda d'ordine che veniva dalla società italiana, mentre il Pci era legato a un elettorato molto diffidente verso il "regime" democristiano e le sue componenti "autoritarie"[58]. Ambo i partiti, tuttavia, pur confrontandosi anche sulla possibilità di introdurre mezzi straordinari per fronteggiare la situazione, ribadirono

[54] "Non cediamo" e "Contro la libertà", *Il Popolo*, 17 marzo 1978.
[55] "Con Aldo Moro tutta la D.C.", ibidem.
[56] "Gigantesca caccia all'uomo a Roma e in tutto il Paese", ibidem.
[57] Al riguardo, cfr. A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 112-137.
[58] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 68.

seccamente che ogni iniziativa doveva essere rispettosa del metodo democratico e della legalità.

Il 17 marzo e nei giorni seguenti le testate dei giornali di tutti gli altri partiti destinarono la prima pagina al tragico episodio del giorno prima, delineandone i dettagli che si conoscevano, rilevando le reazioni dei dirigenti e dei cittadini, e dando conto del risultato raggiunto in parlamento con la votazione sulla fiducia. La lotta al terrorismo fu uno dei temi centrali del dibattito pubblico, su cui si interrogarono tutte le testate e gli organismi dirigenti dei partiti, riuniti d'urgenza nei giorni successivi.

L'Unità, in coerenza con quanto stabilito alla direzione del partito, dedicò il titolo della prima pagina del 17 marzo allo «straordinario sussulto democratico» degli italiani che si erano stretti a difesa della Repubblica, riempiendo spontaneamente le piazze di molte città. Il paese reale – scriveva – si era così saldato con quello legale a difesa dello Stato democratico[59]. La mobilitazione popolare, dunque, si confermava per il Pci un aspetto cruciale della risposta al terrorismo. Il giornale comunista insistette sul fatto che la risposta del parlamento, che aveva votato in poche ore la fiducia al nuovo governo, era stato un segnale di fermezza e consapevolezza della straordinaria gravità della situazione[60]. La posizione del Pci fu ben sintetizzata dall'editoriale di Enrico Berlinguer sul quotidiano del partito del 19 marzo. Secondo il segretario comunista, nella situazione di pericolo per la Repubblica e le libertà, il paese aveva capito il livello della minaccia e si era riversato nelle piazze, dove cittadini con bandiere diverse si erano uniti nella comune volontà di difendere la democrazia. Contemporaneamente, in parlamento, le forze politiche avevano dato vita ad una maggioranza inedita, necessitata dalla situazione di emergenza, che in verità avrebbe richiesto un governo di unione democratica, come auspicato dal Pci. Tuttavia, spiegava Berlinguer, con la maggioranza che si era creata e la collaborazione fra le forze democratiche si sarebbe potuto rispondere alla sfida eversiva. Si dovevano abbandonare gli indugi e «decidere da che parte si sta»: il Pci aveva fatto la sua scelta, che stava scritta – affermava il segretario – «nella nostra storia» in cui la costituzione e la democrazia erano conquiste del movimento popolare. Berlinguer, infine, tese a sottolineare come il rapimento di Moro rappresentasse un attentato ad un disegno politico, ma soprattutto alla democrazia. Per queste ragioni, tutti i cittadini dovevano sentirsi responsabilizzati nella difesa delle istituzioni, specialmente ora che la presenza del Pci nella maggioranza di governo avrebbe potuto avviare il risanamento dello Stato, la

[59] "Straordinario sussulto democratico", *l'Unità*, 17 marzo 1978.
[60] "La maggioranza di unità democratica vota con urgenza la fiducia al nuovo governo", ibidem.

pulizia e l'efficienza della cosa pubblica[61]. Nella stessa direzione erano intervenuti su *l'Unità* già il 18 sia lo storico Paolo Spriano che il segretario generale della Cgil Luciano Lama, sottolineando come fosse – così disse Lama – «dovere di ognuno» sentirsi impegnati in prima persona nella lotta al terrorismo[62]. I cittadini e i lavoratori dovevano quindi attivarsi anche in un'opera di vigilanza verso quelle aree di simpatia e complicità che permeavano i gruppi eversivi. Secondo il Pci, era necessaria una fitta collaborazione con gli agenti delle forze dell'ordine, che il popolo ormai considerava – come scrisse Spriano – «fratelli»[63]. La solidarietà verso le vittime dell'agguato di via Fani, infatti, testimoniava l'ormai consolidata consapevolezza della funzione sociale e istituzionale dei tutori dell'ordine; in questa presa di coscienza da parte dei lavoratori, il Pci rivendicava il proprio contributo alla «generale opera di educazione»[64]. Le manifestazioni, che avevano visto la presenza di bandiere bianche e rosse, inoltre, erano il segno di forte unità, testimonianza che – come scrisse Spriano – il «valore della democrazia politica e un maturo giudizio storico» erano penetrati nella coscienza delle masse[65].

Il Partito socialista italiano, dal canto suo, pur sollecitando un'ampia mobilitazione popolare, si mostrò cauto sulla misure relative alla lotta al terrorismo. Nell'editoriale dell'*Avanti!* del 18 marzo si invocavano genericamente misure ordinarie per la lotta al terrorismo; altrimenti – secondo il quotidiano socialista – ci si sarebbe esposti al rischio di introdurre provvedimenti eccezionali, ai quali il movimento operaio era stato tradizionalmente avverso. Tuttavia, si avvertiva che, per evitare che lo Stato diventasse eccezionale, i lavoratori per primi avrebbero dovuto contribuire alla lotta al terrorismo[66]. Secondo la testata del Psi, non era più ammissibile, infatti, alcuna forma di omertà, diretta o indiretta, voluta o non voluta. In questo senso, da un lato, l'avvocato e deputato del Psi, Luigi Dino Felisetti precisava sull'*Avanti!*, che «bastano le norme vigenti»[67], dall'altro, Agostino Viviani, presidente della commissione Giustizia del Senato e membro della Commissione parlamentare per il parere al Governo per l'emanazione del nuovo testo del

[61] E. Berlinguer, "Unità e rigore", *l'Unità*, 19 marzo 1978. Cfr. anche l'intervista di Pietro Ingrao in A. Reichlin, "La risposta del Paese al terrorismo", *l'Unità*, 22 marzo 1978 e "Amendola: "«Isolare il terrorismo e combattere ogni forma di violenza»", ibidem.

[62] L. Lama, "Il dovere di ognuno", 18 marzo 1978.

[63] P. Spriano, "La piazza e lo Stato", ibidem.

[64] Ibidem.

[65] Ibidem.

[66] "Come difendere la Repubblica", *Avanti!*, 18 marzo 1978.

[67] "Esistono nell'ambito della Costituzione gli strumenti per battere l'eversione", *Avanti!*, 18 marzo 1978.

codice di procedura penale, avvertiva che occorreva «avere la forza di rimanere nell'ambito dei principi della Costituzione»[68].

La Voce Repubblicana del 17 marzo riportò il discusso intervento di Ugo La Malfa, che la mattina del 16 aveva invocato la pena di morte per i terroristi. Il segretario del Pri, Oddo Biasini, tuttavia, pur ribadendo la necessità della fermezza, attenuò i toni, così come fece il vicepresidente della Camera, l'ex socialdemocratico passato nelle file del Pri, Pietro Bucalossi, secondo cui la classe politica doveva mantenere la calma nella difesa della legalità repubblicana[69]. Anche la Federazione giovanile del partito, del resto, pubblicò immediatamente un documento in cui si giudicava controproducente cedere alla tensione avallando «proposte di leggi speciali e stati d'assedio»[70]. Il giorno dopo, inoltre, l'editoriale del quotidiano repubblicano precisava che, pur essendo importanti le manifestazioni di solidarietà dei cittadini, il compito di difendere la Repubblica dalla sfida eversiva spettava esclusivamente alle istituzioni: poiché i partiti avevano la specifica funzione di mediare il consenso di massa, solo al governo e al parlamento spettava il compito di combattere il terrorismo[71].

Al di là della reazione immediata di La Malfa, tra i repubblicani vi erano effettivamente pulsioni a un rafforzamento degli apparati repressivi. Ricollegandosi al processo di Torino alle Br – che riapriva «la partita tra la legalità dello Stato e il terrorismo» –, il giornalista Filippo Ivaldi interveniva ancora su *La Voce Repubblicana* spiegando che il potere "contrattuale" dei terroristi era aumentato, come accresciute erano l'efficienza delle bande e la loro ramificazione. Si doveva quindi elaborare una strategia capace di superare lo stadio emotivo e di rispondere al salto di qualità delle Br. La logica dell'antiterrorismo, in sostanza, doveva recepire la situazione di emergenza e dimostrare coi fatti che era in grado di controllarla. Per fare ciò- scriveva Ivaldi – si dovevano superare le riserve «che continuano a condizionare ogni provvedimento, che frappongono i soliti "distinguo", che alimentano, a proposito ma soprattutto a sproposito, dubbi e timori circa il loro grado di legalità e di costituzionalità». Si doveva ammettere che proprio queste remore, «spesso alimentate da equivoche professioni di ortodossia costituzionale», avevano impedito di dare al paese gli strumenti indispensabili per

[68] Ibidem.
[69] "Lo sdegno dei repubblicani", *La Voce Repubblicana*, 17 marzo 1978.
[70] Ibidem.
[71] "Evitiamo il rituale", *La Voce Repubblicana*, 18 marzo 1978. Concetti simili furono espressi anche nell'intervento di Francesco Compagna che definiva «stentorea la retorica di chi affida alle masse mobilitate e arringate dai sindacalisti la sopravvivenza di una democrazia […] dire che il presidio della democrazia sono le masse significa dire implicitamente che lo stato non è un presidio». Cfr. "Tensione e reazioni delle forze politiche", *La Voce Repubblicana*, 19 marzo 1978.

difendere le istituzioni. Su questo, affermava Ivaldi, l'esecutivo si era lasciato condizionare troppo[72].

Di parere diverso erano i dirigenti del Psdi che, attraverso le pagine de *L'Umanità*, sottolinearono la necessità di una risposta al terrorismo assolutamente democratica. Il segretario Pier Luigi Romita, ad esempio, riprendendo i passaggi salienti delle dichiarazioni di voto del 16 marzo, spiegò che la fermezza democratica era l'unica risposta possibile: «le democrazie, senza bisogno di ricorrere a leggi eccezionali, hanno la possibilità di resistere, purché lo vogliano». Le stesse proposte del Msi testimoniavano infatti come le forze della reazione fossero pronte a trarre giovamento dalla situazione di emergenza, invocando il «pugno forte». Da troppi anni, secondo Romita, era in atto una «guerra civile occulta» che non poteva più tollerarsi; era necessario, quindi, unire le forze, mantenere calma e fermezza[73]. Dello stesso avviso era il deputato e dirigente del partito Pietro Longo, secondo il quale non occorrevano leggi eccezionali per combattere il terrorismo, ma si doveva lavorare con quelle che già esistevano, che avrebbero consentito di ripristinare l'autorità dello Stato[74].

La segreteria del partito, inoltre, pubblicò una nota con cui il Psdi invitava il governo ad adottare tutte le misure urgenti, ordinarie e straordinarie, previste dalla costituzione[75]. Anche la direzione del Psdi diffuse un comunicato in cui, oltre a esprimere sdegno e solidarietà alle vittime dell'attentato, rivendicava l'impegno profuso per anni per impedire «il disarmo morale e materiale della polizia, la degenerazione e la liquidazione dei servizi di sicurezza, la riduzione dei poteri di indagine» della polizia e per riaffermare l'autorità dello Stato. Per affrontare i problemi di ordine pubblico, dunque, nel comunicato si elencavano alcune proposte precise, poi presentate alla riunione con i partiti della maggioranza. In particolare, il Psdi prospettava la riorganizzazione rapida dei servizi di sicurezza, la costituzione di gruppi speciali anti-guerriglia, la restituzione ai corpi di polizia dei compiti di indagine nella fase di avvio delle ricerche, la piena applicazione degli accordi fra i partiti in materia di prevenzione e fermo di sicurezza, la riorganizzazione della giustizia per snellirne le procedure e l'aumento dell'organico delle forze di sicurezza[76]. Sul quotidiano socialdemocratico, a questo riguardo, si rilevavano polemicamente le difficoltà con cui il Pci, che fino al 1976 aveva condotto una campagna

[72] F. Ivaldi, "Salto di qualità", *La Voce Repubblicana*, 21 marzo 1978.
[73] "Fermezza", *L'Umanità*, 17 marzo 1978; cfr. anche "Farneticazioni di piazza", ibidem.
[74] P. Longo, "Il senso di una sfida", ibidem.
[75] "Tutto il Paese esprime lo sdegno contro il nuovo crimine delle BR", ibidem.
[76] "Appello al Pese", *L'Umanità*, 18 marzo 1978.

per il disarmo e la smobilitazione rispettivamente di polizia e servizi segreti, avrebbe affrontato il problema di introdurre mezzi eccezionali a fronte di una situazione eccezionale come quella delineatasi con il rapimento di Moro. Romita, ad ogni modo, rassicurava sul fatto che non vi erano le condizioni per introdurre la pena di morte o giurisdizioni speciali non previste dalla costituzione[77]. A questo proposito, *L'Umanità* sottolineò che le forze politiche avevano esplicitamente rifiutato leggi eccezionali: alla proclamazione di guerra delle Br lo Stato avrebbe quindi risposto senza sconfinare oltre i limiti costituzionali[78]. Tuttavia, il riserbo che continuava ad essere mantenuto sulle misure che governo e partiti stavano elaborando, secondo il quotidiano socialdemocratico, avrebbe alimentato lo scollamento fra opinione pubblica ed esecutivo, segnando un «mezzo punto» a vantaggio delle Br[79]. Come si nota, dunque, pur rifiutando esplicitamente l'adozione di provvedimenti particolarmente rigidi, il Psdi si confermò il partito più incline al ripristino di alcuni poteri preventivi della polizia, formulando anche alcune proposte specifiche sul piano operativo per reagire alla sfida eversiva.

In quei giorni concitati la questione della lotta al terrorismo sembrava approfondire la divergenza esistente fra le forze politiche in merito agli strumenti da adottare. Appare particolarmente significativa da questo punto di vista la discussione svoltasi fra La Malfa e Saragat nella rubrica televisiva *Tam-Tam*, presentata da Bruno Vespa. Saragat in quell'occasione ribadì che l'attentato a Moro aveva colpito al cuore il parlamento italiano, che era l'espressione diretta della volontà sovrana del popolo. L'ex presidente della Repubblica affermò che la solidarietà profonda che si era già formata nel parlamento, doveva formarsi anche nel paese. D'altro canto, Ugo La Malfa, interrogato da Vespa sulle dichiarazioni rilasciate la mattina del 16 marzo, rispose con pessimismo riguardo alla possibilità di stroncare definitivamente il terrorismo di sinistra con i mezzi ordinari: «credere di poter combattere uomini che fanno la guerra con semplici mezzi di polizia, e sia pure anche con mezzi come quelli dei carabinieri, che sono dei soldati» gli sembrava insufficiente. Secondo La Malfa, l'Italia disponeva di apparati adeguati alla sfida, come i «paracadutisti», cioè «forze allenate e specializzate in queste opere di difesa in caso di guerra». Il presidente del Partito repubblicano insistette quindi ancora sulla necessità di introdurre anche leggi di emergenza estremamente severe, ma Saragat obiettò che si doveva prima trovare qualcuno che le applicasse. La Malfa poi ribadì che non si poteva

[77] "I provvedimenti per affrontare l'emergenza nell'ordine pubblico all'esame del vertice", ibidem.
[78] "Concorde fermezza di maggioranza e governo contro la delirante strategia dei terroristi", *L'Umanità*, 19-20 marzo 1978.
[79] "Il governo vara oggi il decreto antiterrorismo", *L'Umanità*, 21 marzo 1978.

escludere l'ipotesi di comminare la pena di morte nei casi più gravi, dal momento che un articolo della costituzione contemplava lo stato di guerra. Saragat, invece, sul punto fu intransigente; a fronte della situazione drammatica, si doveva ricorrere a strumenti e a mezzi di prevenzione e repressione già esistenti, non straordinari[80]. Qualche giorno dopo, La Malfa tornò nuovamente sul tema in un editoriale del 22 marzo de *La Voce Repubblicana*. Rivendicando la bontà delle posizioni da lui assunte il 16 marzo, il presidente del Pri affermò che, «mancando un predefinito piano di emergenza», le decine di migliaia di appartenenti ai corpi di polizia per setacciare i quartieri della capitale erano state mobilitate troppo gradualmente. Sarebbe stato molto più serio, secondo il presidente repubblicano, invitare la cittadinanza a non circolare, proclamando il coprifuoco per le ore notturne, dando così alle forze dell'ordine la possibilità di individuare i movimenti sospetti. Non intendeva esprimere un giudizio severo verso le forze dell'ordine, stremate da compiti che si erano fatti sempre più pesanti, ma – scrisse – verso «quella classe dirigente che non riesce a stabilire che cosa bisogna rapidamente fare, in condizioni così gravi della vita nazionale». La Malfa, in questo senso, espresse perplessità sui comizi e i cortei autorizzati negli stessi giorni della ricerca dei brigatisti perché essi avevano richiesto una presenza non indifferente della forza pubblica. Il presidente repubblicano, infine, criticò l'affrettata dichiarazione del presidente del Consiglio, che aveva aprioristicamente rigettato il ricorso a misure eccezionali, non riservandosi così «nemmeno la possibilità di applicare in avvenire misure di emergenza», dato che nessuno poteva sapere cosa riservasse il futuro[81].

Ancora più dura e polemica fu la posizione espressa del Msi attraverso le pagine del *Secolo d'Italia*. Riprendendo i toni critici usati da Almirante alla Camera, il quotidiano di destra sottolineò il senso di impotenza e di fallimento che il 16 marzo aveva attanagliato il parlamento. L'ennesimo attacco alle istituzioni era la manifestazione della crisi dell'intero sistema. I missini denunciavano dunque «l'emblematica simultaneità» con cui, da una parte, Andreotti aveva presentato alle Camere «un governo a maggioranza comunista» e, dall'altra, i «terroristi comunisti hanno sequestrato Aldo Moro, massacrandone la scorta»[82]. Moro, secondo la testata missina, non solo rappresentava il presidente della Dc e colui che aveva traghettato il governo verso nuove intese con la sinistra, ma era anche l'emblema del «regime»: il cuore dello Stato e, allo stesso tempo, il cervello di un disegno

[80] "Combattere il terrorismo nello spirito della Costituzione", *L'Umanità*, 19-20 marzo 1978.
[81] "Improvvisazione retorica del dramma", *La Voce Repubblicana*, 22 marzo 1978.
[82] N. Tripodi, "I figli del sistema", *Secolo d'Italia*, 17 marzo 1978.

che aveva disarmato e reso impotente quest'ultimo[83]. Il giornale del Msi, inoltre, evidenziò che l'humus sul quale era allignato il «partito armato della sinistra italiana» era rappresentato dall'applicazione rigorosa dei principi dottrinari della rivoluzione comunista teorizzata da Lenin. Per queste ragioni, il Pci aveva responsabilità politiche, oggettive o indirette che fossero. I comunisti, infatti, pur condannando il terrorismo, non erano esenti da «ambiguità e fumisterie», dal momento che si ostinavano a considerare il terrorismo come qualcosa di avulso dalla lotta di classe operaia. Quella comunista era quindi una condanna che demonizzava il fenomeno «per esorcizzarlo con le liturgie formali delle esecrazioni», rifiutando a priori l'analisi razionale della realtà ideologica del fenomeno eversivo[84]. L'escalation delle Br, secondo la testata missina, trovava «nella debolezza dello Stato la sua spiegazione»; «nel disarmo morale dei tutori della legge – i primi a pagarne lo scotto –» era evidente «l'amara conferma che c'è chi trama perché la logica del terrorismo prevalga» sulla volontà dei cittadini[85]. Registrando le reazioni di alcuni rappresentanti della magistratura (il procuratore capo della Repubblica di Roma Giovanni De Matteo aveva affermato che alla guerra si doveva rispondere con la guerra, mentre il procuratore generale della Corte d'appello di Roma Pietro Pascalino aveva constatato che «siamo da anni in piena guerra civile e ancora non vogliamo ammetterlo»), la testata del Msi cercava di dimostrare come le istituzioni fossero ormai esposte ai colpi di bande armate decise a una vera e propria guerra[86]. Secondo il quotidiano missino, dunque, la lotta al terrorismo era la cartina di tornasole dell'immobilismo del governo e delle responsabilità del Pci rispetto al terrorismo di sinistra. Un intervento di Almirante, inoltre, insisteva sul fatto che l'azione di via Fani aveva palesato che le Br erano supportate da agenti stranieri, da individuarsi in una «grossa centrale internazionale di sinistra» alle spalle della quale vi era il comunismo internazionale[87]. Le armi utilizzate durante l'assalto, fra l'altro, confermavano i collegamenti con l'Unione sovietica. Il comunicato della segreteria del partito sul "caso Moro", inoltre, rilevava «l'assoluta mancanza di immediate iniziative da parte del Governo» e chiedeva ai propri parlamentari di impegnarsi nella presentazione di una proposta di legge straordinaria contro il terrorismo[88]. Si prendeva atto che il presidente del Consiglio, «per concordare poche stracche e generiche misure di ordine pubblico», si era incontrato coi segretari dei partiti,

[83] "Perché proprio Moro", ibidem.
[84] "Marxleninisti ortodossi i terroristi del «partito armato»", ibidem.
[85] "L'escalation delle Brigate rosse. Il crescente disarmo dello Stato", ibidem.
[86] "Ferma denuncia della Magistratura «Siamo in piena guerra civile»", ibidem.
[87] G. Almirante, "I misteri di Andreotti", *Secolo d'Italia*, 18 marzo 1978.
[88] "Carenze inammissibili", ibidem.

di fatto scavalcando il parlamento[89]. Prese una posizione dura anche Vito Miceli, il noto ex capo del Servizio informazioni della Difesa (Sid) – tratto in arresto nel 1974 , a seguito delle rivelazioni di Andreotti (anche se poi venne prosciolto) per cospirazione contro lo Stato nell'inchiesta sulla Rosa dei Venti e per il coinvolgimento nel "golpe Borghese" –, che nel frattempo era diventato parlamentare del Msi. Egli denunciò significativamente la situazione di totale impotenza dei servizi segreti che, del resto, erano «da anni al centro dell'attenzione, non certo benevola, degli uomini politici». Era giunto il momento, quindi, secondo Miceli, di rispondere agli errori del passato, diretta conseguenza sia della «contraddittoria politica seguita dal regime» sia delle responsabilità di Pci e Psi, che avevano contribuito allo sfascio dei servizi. Per fronteggiare la crisi, secondo Miceli, si doveva, da un lato, collaborare con i servizi degli altri paesi europei occidentali e, dall'altro, contrastare «l'infiltrazione dei servizi segreti dei paesi dell'Est» nell'*intelligence* italiana, favorita dal lassismo delle sinistre[90]. Eloquente documento dell'analisi missina della situazione era un manifesto apparso in quei giorni e pubblicato sul *Secolo d'Italia* che così recitava: «Emergenza o connivenza? I comunisti entrano (con passaporto Dc) nella maggioranza di governo. Le Brigate rosse sparano (con armamento sovietico) contro i servitori dello Stato"[91]. Non meno polemicamente, il *Secolo d'Italia* affermò che l'unica iniziativa degna di nota da parte del governo era stata quella di impiegare reparti dell'esercito per rafforzare i posti di blocco nei dintorni di Roma. Per il resto, concludeva l'articolo del quotidiano missino, il ministro Cossiga non si era dimesso, misure serie di ordine pubblico non erano state prese, «lo spirito della capitolazione» continuava, specialmente a causa della miopia di una Dc, che non ammetteva le proprie responsabilità nella situazione di sfascio dello Stato e per i condizionamenti esercitati dai partiti di sinistra sulle decisioni del governo[92].

Una speculare interpretazione del significato del sequestro venne proposta dall'estrema sinistra. *Il manifesto* dedicò un'edizione straordinaria al 16 marzo. Secondo il giornale, il rapimento di Moro era stato «quasi un colpo di stato» e aveva superato una soglia che andava oltre le capacità delle Br. L'Italia era un paese di frontiera e «questo colpo reazionario» era stato realizzato con tempestività, dal punto di vista interno e internazionale. La spinta di conservazione autoritaria che ne derivava era quindi

[89] "Connivenza o viltà?", ibidem.
[90] "Necessaria la collaborazione tra i «servizi» internazionali", ibidem.
[91] Ibidem.
[92] "Ma dov'è il governo dell'emergenza?", *Secolo d'Italia*, 19 marzo 1978; P. Romualdi, "Fatti e subito", "Dobbiamo sconfigger lo spirito della capitolazione" e "Vergognosa inerzia del governo", ibidem.

fortissima e ciò confermava che, dietro alle Br, stava il «vero» nemico, un nemico più potente e pericoloso. Per queste ragioni, secondo il quotidiano, la mobilitazione dei lavoratori e del popolo contro i veri nemici era la prima condizione di democrazia per fronteggiare gli eventi e cominciare a bonificare «questo stato inquinato e percorso da continue spinte reazionarie»[93]. La stessa linea interpretativa venne riproposta il giorno dopo, sintetizzata in un eloquente quanto lungo titolo della prima pagina, in cui si ribadiva: "Il sequestro sanguinoso di Aldo Moro è l'ultimo atto di un decennio di stragi coperte dallo stato. L'Italia è ridotta a paese di frontiera, campo di avventura di servizi segreti e loschi interessi. Gli operai che scendono in piazza vogliono sapere dove sono le radici di questa degenerazione. Invece oggi si è data la fiducia a un governo che è la continuità di un passato di silenzio e omertà". L'esito immediato del rapimento, inoltre, secondo la testata extraparlamentare, era stato il rafforzamento della democrazia «unanimistica» che, svuotandosi ogni giorno di più, si stava convertendo nella sostanziale confisca di ogni possibilità di intervento popolare. Ciò aveva causato l'omertà e la fine di un dibattito che, dopo piazza Fontana, si era faticosamente aperto e aveva portato ad individuare nello Stato, nei suoi corpi separati e nell'intreccio con i servizi stranieri la radice sicura della strategia della tensione. L'ultimo atto di tutto ciò era stato proprio il sequestro di Moro[94]. La mobilitazione spontanea e organizzata della classe operaia e del popolo in generale, concludeva *il manifesto*, restava il baluardo della difesa della democrazia: la controffensiva democratica, infatti, aveva detto «basta al terrorismo, alle sue complicità di stato, alle sue radici»[95].

La convinzione che dietro all'elevata efficienza dell'azione delle Br si nascondesse l'intervento di alcune forze straniere continuò ad essere riproposta anche nei giorni seguenti dal giornale della Nuova sinistra. In particolare esso individuò nel Mediterraneo l'epicentro della lotta fra Usa e Urss: attraverso l'azione dei rispettivi servizi segreti, entrambi avevano interesse a fomentare l'instabilità della penisola. Non si escludeva, comunque, un ruolo della Germania federale, che aveva dimostrato di essersi ritagliata uno spazio autonomo nello scacchiere internazionale[96]. Quanto alla reazione del governo, *il manifesto* criticò l'azione di «rastrellamenti a tappeto» e la «trovata di sapore tedesco di

[93] "Aldo Moro rapito. È quasi un colpo di stato. Le camere votano d'urgenza Andreotti. La Malfa chiede leggi eccezionali e pena di morte. Le Br rivendicano e i servizi segreti spadroneggiano in Italia, paese di frontiera. Gli operai nelle piazze, sola garanzie contro responsabilità e connivenze dello stato. La democrazia si difende con la democrazia", *il manifesto*, 16 marzo 1978.

[94] "Gli operai", *il manifesto*, 17 marzo 1978.

[95] "Una grande controffensiva operaia e democratica ha riempito il paese. Ha detto basta al terrorismo, alle sue complicità di stato, alle sue radici", ibidem.

[96] M. Bascetta, R. Livi, "Il paese di frontiera", *il manifesto*, 18 marzo 1978.

far diffondere 20 fotografie dei terroristi più ricercati»[97], alcuni dei quali già detenuti o estranei alle Br. Contrariamente al Msi, *il manifesto* accolse poi con sgomento la decisione di impiegare reparti dell'esercito per sgravare le forze dell'ordine da alcuni compiti, perché essa avrebbe costituito un «pericoloso» precedente e sarebbe stato molto probabilmente inefficace. Anche per questo, secondo la testata dell'estrema sinistra, «le Br hanno già vinto la loro guerra mettendo l'Italia su strade tedesche»[98].

Il 21 marzo, fra l'altro, il comunicato della direzione del Pdup per il comunismo, riunitasi a Roma qualche giorno prima, riproponeva la convinzione secondo cui l'elevata efficienza dell'ultima operazione brigatista presupponeva l'appoggio di ben più potenti apparati. Si registrava tuttavia che, a differenza di quanto avvenuto in Germania, dove il rapimento di Schleyer aveva innescato una «pesantissima stretta repressiva», in Italia vi era stata una straordinaria mobilitazione popolare, «che si è riflessa anche sulle forze politiche democratiche, isolando e battendo chiunque intendesse imboccare la strada delle leggi eccezionali»; una strada che, secondo il Partito di unità proletaria, era «non solo perdente, ma pericolosissima» perché avrebbe innescato un meccanismo da guerra civile. Il Pdup riteneva che si dovesse invece lavorare ad una risposta diversa, avendo però la consapevolezza che la disgregazione della società e il logoramento dello Stato avevano creato il terreno fertile alla propaganda terroristica. Non si poteva quindi battere il terrorismo prescindendo da misure economiche e sociali. Per queste ragioni, il partito ribadiva il giudizio negativo sul governo recentemente varato – il cui programma era considerato inadeguato, specie sui temi economici e di ordine pubblico –, in quanto «in perfetta continuità con il passato». Il Pdup, tuttavia, manifestava la sua volontà di impegnarsi a contrastare con più forza l'estendersi di atteggiamenti che costituivano il retroterra di indifferenza su cui si muovevano i terroristi, e a condurre una battaglia rigorosa per difendere la democrazia[99]. Fin dalle prime ore dopo il rapimento, del resto, «tutte le sezioni e i militanti del "PdUP per il comunismo" furono invitati non solo a dichiarare e promuovere una radicale avversione verso la pratica e la teoria, l'evento e la logica scelti dal terrorismo», ma anche ad aderire allo sciopero generale subito

[97] "Un muro di silenzio, pista segreta o il nulla? Vertici ininterrotti, perquisizioni a tappeto. Gli inquirenti convinti che Moro sia vicino a dove è stato rapito", ibidem.

[98] "Le Br informano che Moro è vivo e che vogliono giudicarlo. Mobilitati anche reparti dell'esercito", *il manifesto*, 19 marzo 1978; "Rapimento Moro. Ritrovata, sempre nella solita strada, la terza auto del commando. Liberato l'unico fermato. Oggi il governo approva le nuove leggi speciali", *il manifesto*, 21 marzo 1978.

[99] "«Si può difendere la democrazia solo con la trasformazione radicale della società». Un documento del Pdup", *il manifesto*, 21 marzo 1978.

proclamato di sindacati, «ad andare nelle sedi dove si riunivano "tutti" gli altri partiti per organizzare pronunciamenti e manifestazioni contro il nuovo attacco terroristico»[100].

Lotta continua, dal canto suo, annunciò la tragica notizia dell'attentato con molta enfasi, rilevando la «generale ripulsa» verso le Br, percepibile nelle imponenti manifestazioni e negli scioperi operai svoltisi dopo l'agguato. L'azione confermava l'esistenza di un disegno di destabilizzazione violenta in atto in Europa e nel Mediterraneo. Come nel caso de *il manifesto,* tale disegno veniva ricondotto alla recente invasione del Libano da parte di Israele e al ruolo dell'Italia come terra di confine fra le potenze. I partiti che sostenevano il nuovo governo Andreotti, che – scriveva il foglio della Nuova sinistra – aveva «abolito il dibattito parlamentare», stavano lavorando «ad incanalare la spinta di ripulsa verso il terrorismo in una svolta accelerata del rafforzamento – autoritario e terroristico – dello stato»[101]. Significativamente, lo stesso giorno alcuni articoli della testata analizzarono la reazione tedesca al sequestro Schleyer e, più in generale, il ruolo dello Stato nella lotta contro la Raf, ovviamente in toni critici. Lo scopo degli articoli, cioè quello di fungere da monito affinché una situazione simile non si replicasse anche in Italia dopo il sequestro di Moro, era evidenziato dal titolo che li accomunava: "Evitiamo la germanizzazione"[102]. Secondo il quotidiano extraparlamentare, infatti, alla minaccia delle Br non si doveva rispondere con il «terrorismo di stato che – oltre che esserci avverso per principio – si sta anche rivelando clamorosamente inefficiente». L'unica risposta possibile, secondo *Lotta continua*, era quella data dalla cittadinanza e dai lavoratori; le misure di ordine pubblico e le leggi eccezionali, infatti, avrebbero solamente favorito quella svolta reazionaria a cui miravano settori degli apparati e del governo stesso. In questo quadro, il rifiuto di ogni soluzione negoziata con le Br, l'accettazione dell'«imbarbarimento terroristico dello scontro» anche da parte del Pci, una politica repressiva fino all'aberrazione, avrebbero finito per alimentare la spirale della violenza[103].

In sostanza, scorrendo le pagine dei quotidiani di partito dei giorni immediatamente successivi all'agguato di via Fani, emergono le posizioni che le diverse forze politiche avrebbero continuato a mantenere anche nelle settimane successive. In particolare, i

[100] V. Calzolaio, C. Latini, *Da Moro a Berlinguer. Il PdUP dal 1978 al 1984,* versione in bozza reperibile sul sito http://luciomagri.com/ValerioCalzolaio/CarloLatini/DaMoroaBerlinguer/ (8 gennaio 2017).

[101] "Rapito Moro: è il gioco più pesante e sporco che sia mai stato provato sulla testa dei proletari italiani" e "La fiducia sul ricatto", *Lotta continua*, 17 marzo 1978.

[102] "Evitiamo la germanizzazione", ibidem.

[103] "Lo stato continua", *Lotta continua*, 18 marzo 1978.

giornali dei partiti di maggioranza sottolinearono la prova di forza e di fermezza che si era manifestata il 16 marzo in sede parlamentare, con il voto immediato e compatto dei partiti a favore del governo Andreotti. Lo spirito di solidarietà e di collaborazione delle forze politiche a fronte dell'emergenza era considerata una prima, e fondamentale, risposta politica al terrorismo. D'altra parte, essi sottolineavano l'importanza della risposta civile delle masse, che in quei giorni si erano riversate nelle piazze, dando un segnale forte di maturità democratica e di solidarietà alle forze politiche, manifestando in modo inequivocabile l'isolamento dell'eversione e il sostegno alle istituzioni. In verità, come si è potuto constatare, non tutti i partiti apprezzavano ed invocavano la mobilitazione popolare a difesa delle istituzioni attraverso manifestazioni "di piazza": alcuni settori della stessa Dc e, soprattutto, il Pri – probabilmente timorosi di qualche colpo di mano – si mostrarono ostili a questo tipo di iniziative, preferendo ribadire che il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica spettava esclusivamente allo Stato e ai suoi apparati. Tuttavia, la maggioranza della Dc e gli altri partiti, anche di minoranza, prevalsero, mantenendo alta l'attenzione e la partecipazione popolare alle iniziative pubbliche a difesa della democrazia. Anzi, le manifestazioni, secondo i partiti della solidarietà nazionale, erano il segnale che il nuovo governo, del resto sostenuto da una vastissima e variegata maggioranza, aveva il consenso dei cittadini. La solidarietà fra le forze politiche, quindi, si sarebbe poi realizzata anche nel paese, specialmente al fine di isolare le frange eversive e segnare un distacco netto della società rispetto a certi atteggiamenti di indifferenza o compiacenza che si erano riscontrati negli anni precedenti. In particolare, era risultato chiaro alle forze politiche, che il "terrore rosso" godeva di un certo seguito nella società civile e che quindi la priorità irrinunciabile era quella di stanarlo e tagliare i fili del consenso in certi settori sociali. Il Pci, in particolare, si fece massimo promotore della mobilitazione dei cittadini e dei lavoratori in generale, ma anche dell'azione di "vigilanza" che i lavoratori avrebbero dovuto svolgere, proprio al fine di isolare i violenti. L'azione comunista in questo senso, fu effettivamente riconosciuta da tutti come un contributo fondamentale per l'isolamento del terrorismo[104].

Il Msi e le forze della sinistra estrema, invece, tesero a considerare il fenomeno eversivo come "figlio del sistema", ovvero frutto del malgoverno e dell'incapacità di gestire i mutamenti sociali e di una impostazione esclusivamente repressiva nei problemi di ordine pubblico, specialmente da parte della Democrazia cristiana. I partiti estremisti,

[104] Sulla strategia adottata dal Pci nella lotta contro il terrorismo, cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.

tuttavia, divergevano nel valutare qual era il bersaglio della repressione del governo, la destra per il Msi, la sinistra per gli altri. Le forze di opposizione, quindi, tesero a individuare nello stato di «sfascio» dello Stato, sia in termini operativi, che morali, le cause dell'accaduto, rivolgendo così ampie critiche al governo in carica, considerato in continuità con il «malgoverno» dei trent'anni precedenti. Il Msi sottolineò anche le dirette responsabilità del Pci, quale riferimento ideologico del terrorismo di sinistra, verso il quale aveva mostrato un atteggiamento ambiguo e fumoso; in questo senso, la nuova maggioranza di governo, sostenuta dai comunisti, non avrebbe di certo potuto reagire con la dovuta efficacia contro il terrorismo. Il Msi, anzi, riteneva che l'ingresso dei comunisti al governo rappresentasse un'ulteriore spiegazione dell'impotenza dello Stato, dal momento che il Pci aveva largamente contribuito, secondo il partito neofascista, alla disarticolazione degli apparati di sicurezza, invocando lo smantellamento dei servizi e il disarmo della polizia. *Lotta continua* e *il manifesto*, così come i loro referenti parlamentari[105], videro nell'azione di via Fani l'esito coerente di un'azione di governo che, per anni, non aveva saputo offrire risposte alle richieste di cambiamento che salivano dalla società e che di fatto aveva coperto le trame miranti al sovvertimento delle istituzioni democratiche e all'instaurazione di un regime autoritario. In questo disegno fondamentalmente reazionario, se non appunto autoritario, si intravvide anche l'intervento di agenti esterni, la cui azione era favorita dal posizionamento dell'Italia nello scacchiere internazionale. Le forze di minoranza, dunque, a differenza dei partiti della solidarietà nazionale, furono accomunate dalla convinzione che dietro al sequestro Moro vi fossero le complicità di qualche potenza o di qualche apparato internazionale. Al di là delle responsabilità del governo o delle cause sociali ed economiche che potevano aver favorito il radicamento del fenomeno, sia l'estrema destra che l'estrema sinistra erano inclini a credere che vi fossero delle infiltrazioni internazionali, che avevano influito sull'azione delle Br. Le forze della maggioranza, invece, apparirono molto più colpite dal radicamento che le Br sembravano avere nel paese, e ne presero definitivamente coscienza proprio in quel frangente.

Quanto alla risposta di tipo legislativo e operativo, non sembra che, al di là di qualche eccezione, siano state formulate proposte specifiche, della cui elaborazione invece si stava

[105] Si ricorda, tuttavia, che di lì a poche settimane, si sarebbe verificata una sorta di scissione nella galassia dell'estrema sinistra, in parte dettata anche dalle posizioni sul "caso Moro"; in particolare, i rappresentanti parlamentari del Pdup (Luciana Castellina, Lucio Magri, Eliseo Milani e in parte Silverio Corvisieri) assunsero posizioni più "costruttive" e concilianti con la maggioranza di governo. Cfr. V. Calzolaio, C. Latini, *Da Moro a Berlinguer*, cit.

occupando il governo. La maggioranza degli interventi chiese in modo generico che la riposta, energica e straordinaria, fosse di ordine democratico. Tuttavia, già da queste prima battute, si delinearono alcune divergenze nella maggioranza. I repubblicani e qualche esponente della Dc non esitarono a invocare misure eccezionali. A sinistra, invece, Pci e Psi affermarono perentoriamente che non si potevano oltrepassare i limiti costituzionali. Si crearono così le condizioni perché fosse seguita una via mediana fra le due istanze alternative.

3. Il decreto Moro e le misure operative: le reazioni "a caldo"

Come annunciato dal presidente Andreotti e come venne riferito poi dalla stampa, il 17 marzo si era tenuta una riunione con i segretari dei partiti della maggioranza e i rappresentanti del governo per discutere le misure da prendere di fronte al rapimento di Moro. Tale modalità di assumere le decisioni fu duramente contestata dai partiti di opposizione dal momento che, effettivamente, nel corso dei 55 giorni del sequestro, la discussione sugli sviluppi delle vicende e sui provvedimenti da adottare coinvolse quasi solamente il governo e i rappresentanti dei partiti che lo sostenevano, di fatto scavalcando il parlamento. La discussione parlamentare del 4 aprile fu l'unica occasione in cui le minoranze ebbero la possibilità di avere le risposte alle numerose interrogazioni presentate al governo sul "caso Moro". E solamente dopo il tragico epilogo del sequestro il parlamento poté discutere approfonditamente della vicenda.

Quanto all'incontro fra i partiti del 17 marzo, negli appunti di Berlinguer si leggono alcune indicazioni chiare inerenti ai temi e alle proposte in discussione per fronteggiare l'emergenza terroristica. In particolare, i segretari avevano convenuto:

> 1) che dovrebbe essere attentamente considerata l'ipotesi della emanazione di un decreto-legge per l'approvazione in via di urgenza di alcune misure ritenute prioritarie, nelle seguenti materie:
>
> a) Modifica della vigente disciplina delle intercettazioni telefoniche, stralciando dal disegno di legge n. 1798/Camera gli articoli da 4 a 8, che riproducono gli accordi intervenuti tra i partiti nel luglio scorso;
>
> b) La possibilità di prevedere l'interrogatorio dell'indiziato da parte della polizia giudiziaria anche senza l'intervento del difensore. Dovrebbe, in sostanza, procedersi

all'estensione della disposizione di cui all'art. 304-ter ultimo comma del codice di procedura penale alla polizia giudiziaria.

Occorre al riguardo precisare che tale proposta – sulla quale si era convenuto in sede tecnica – non fu recepita in sede politica, in occasione dei predetti accordi;

c) Inopponibilità del segreto istruttorio tra autorità giudiziarie, per i procedimenti in corso di istruzione. Conferimento al Ministro dell'Interno o della Giustizia di acquisire notizie (banca dei dati).

Si tratterebbe, anche per tale misura, di stralciare dal disegno di legge n. 1798/Camera l'art. 3 che fu oggetto di accordo tra i Partiti;

d) Acceleramento del corso dei procedimenti penali per i reati più gravi. Le norme relative sono quelle contenute negli artt. 10 e 11 del succitato disegno di legge 1798, anche esse riproducenti i cennati accordi politici del luglio scorso.

2) tutte le altre previsioni del disegno di legge 1798, opportunamente coordinate, dovrebbero invece trovare ingresso, quali emendamenti, nelle proposte di modifica della legge Reale approvate nell'ultima seduta del Consiglio dei Ministri e finalizzate, com'è noto, essenzialmente ad evitare il referendum abrogativo[106].

Nella nota di Berlinguer si precisava che il ministro della Giustizia Paolo Bonifacio aveva insistito sulla necessità di approvare rapidamente i disegni di legge concernenti la depenalizzazione e le pene alternative, nonché il ripristino delle carceri mandamentali; e di aumentare gli organici del personale ausiliario dell'amministrazione giudiziaria[107].

Nel comunicato diramato a seguito della riunione, tuttavia, non si fece menzione delle misure discusse, sulle quali si diceva solamente che avrebbero introdotto alcune innovazioni volte al potenziamento strutturale ed organizzativo delle forze dell'ordine e della magistratura. *Il Popolo* informava che i partiti si erano confrontati sull'opportunità di introdurre iniziative di carattere eccezionale, ma anche che la volontà che era prevalsa era stata quella di rimanere nell'ambito delle leggi esistenti e di non eccedere, comunque, i limiti della costituzione. I provvedimenti, in ogni caso, sarebbero stati messi a punto nel Consiglio dei ministri nei giorni seguenti[108].

Nel frattempo, si erano tenute numerose riunioni fra Andreotti, i ministri competenti, i vertici dei servizi di sicurezza e delle forze dell'ordine. Sul loro contenuto però si mantenne il massimo riserbo. La Gran Bretagna e la Repubblica federale tedesca, inoltre,

[106] FG, fondo Enrico Berlinguer, Politica interna, UA 305, "Riunione segretari maggioranza con Andreotti il 17.3.78".
[107] Ibidem.
[108] "Le misure del governo", *Il Popolo*, 18 marzo 1978.

avevano immediatamente messo a disposizione, su richiesta formulata dall'Italia «nel quadro della collaborazione multilaterale e bilaterale in materia di polizia e sicurezza», alcuni ufficiali e funzionari addetti a gestire indagini e operazioni antiterroristiche nei rispettivi paesi. Cossiga, inoltre, chiese subito la collaborazione degli Stati Uniti, che provvidero a dare il supporto richiesto[109]. Si discusse inoltre, anche nel dibattito pubblico, l'ipotesi – formulata dal procuratore capo di Roma Giovanni De Matteo, cui erano affidate le indagini sul "caso Moro" – di ricorrere ad una dichiarazione di "stato di pericolo pubblico" in base all'articolo 214 del Testo unico della legge di pubblica sicurezza. Prevalsero però le perplessità e critiche espresse da parte di molti ambienti politici e sindacali[110]. Contestualmente, però, come si è accennato, si decise di ricorrere ad unità dell'esercito dopo che il presidente del Consiglio, già nella seduta di gabinetto convocata con la massima urgenza il 16 marzo, aveva proposto di appoggiare, con l'impiego di soldati, la polizia regolare impegnata nel blocco stradale e nella perquisizione di Roma. Il ministro degli Interni Francesco Cossiga ed Enrico Coppola, allora comandante dei Carabinieri di Roma, confermarono l'impiego. All'azione di polizia parteciparono complessivamente 1.080 soldati, 80 sottoufficiali e 40 ufficiali. L'impiego dell'esercito fu condiviso e caldeggiato da tutti i partiti[111]. Si pensò inoltre se impiegare un'unità militare speciale nel caso che venisse localizzata la "prigione del popolo" di Moro (la cosiddetta "Operazione smeraldo"). Come spiega Hof, dagli atti del ministero della Difesa risulta che prima del rapimento di Moro, in un accordo fra i ministeri degli Interni e della Difesa, nell'ambito della Comsubin della Marina, era stata creata un unità militare speciale per la lotta ai gruppi terroristici. Questo passo era stato suggerito ai ministri dal successo riportato dal GSG 9 della Repubblica Federale Tedesca nell'operazione di Mogadiscio. Quando si moltiplicarono le voci del ritrovamento della prigione di Moro, il 21 marzo e poi il 2 aprile, l'unità fu messa in stato di allarme. Ma dopo che gli indizi si dimostrarono privi di valore, i responsabili interruppero i preparativi per l'impiego. In seguito l'unità non fu più utilizzata per la lotta al terrorismo. I suoi compiti furono assunti dalle unità speciali Nocs e Gis, che al momento del sequestro Moro non erano ancora operative[112].

[109] Quanto alla cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo durante il "caso Moro" e più in generale negli anni Settanta, cfr. T. Hof, *Staat und Terrorismus*, cit., pp. 266-276.

[110] "Antiterrorismo piano del Governo", *Il Popolo*, 18 marzo 1978; "Stato di pericolo pubblico: una proposta inaccettabile", *L'Umanità*, 18 marzo 1978.

[111] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 261.

[112] Ibid., p. 262.

Il Pci si interrogò sull'eventualità di introdurre lo "stato di pericolo", smentendo chi riteneva che i comunisti avrebbero avuto gravi difficoltà a prendere in considerazione ogni ipotesi per misurarsi in modo concreto con la situazione di emergenza. Sul tema venne infatti stilata per i vertici del partito una relazione riservata non firmata, secondo cui, tuttavia, la scelta era ritenuta inopportuna. In particolare, nella nota – non datata, ma di poco successiva al sequestro di Moro – si rilevava che lo stato dell'ordine pubblico e della sicurezza era caratterizzato «non dalla presenza di estesi movimenti di masse di tipo insurrezionale o da azioni di tipo militare», ma di atti terroristici contro obiettivi limitati e isolati, con azioni non di massa ma di gruppi ristretti. L'instaurazione di un regime di emergenza, dunque, era ritenuta utile al solo fine di rafforzare le possibilità di controllo ordinario della polizia (perquisizioni, interrogatori, fermi, etc.), ma si sarebbe rivelata inutile per la situazione da fronteggiare. Lo "stato di pericolo" avrebbe inoltre potuto accentuare l'aggregazione fra movimenti contestatori e terrorismo e non avrebbe goduto di ampi consensi nell'opinione pubblica. Per affrontare l'emergenza, invece, questa voce interna al Pci riteneva indispensabili un'azione di preparazione di misure e mezzi diversi: un'azione politica volta a isolare il terrorismo; un'azione differenziata (e non «di massa» come sarebbe conseguito da un regime di emergenza) di prevenzione e repressione che evitasse l'integrazione fra il terrorismo organizzato e la violenza politica diffusa[113].

Il 21 marzo il Consiglio dei ministri varò infine una serie di misure che, in parte, riprendevano le disposizioni previste dall'accordo di luglio fra i partiti poi presentate nel disegno di legge n. 1798. Esse, come anticipato negli appunti di Berlinguer, erano contenute in un unico decreto-legge che prevedeva alcune modifiche di tipo sostanziale e processuale nell'ambito del codice penale e della procedura penale. Il d.l. 21 marzo 1978 n. 59 «concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati» (poi convertito nella legge 18 maggio 1978 n. 191) prevedeva, come annunciato, una serie di disposizioni volte ad agevolare l'azione degli organi di polizia e l'autorità giudiziaria nella prevenzione e repressione della criminalità terroristica e comune. In

[113] FG, fondo Ugo Pecchioli, Partito comunista italiano, sezione Problemi dello Stato, Note e documenti, 22/12/1976 - 07/1982, "Osservazioni sulla ipotesi eventuale di proclamazione dello stato di pericolo". Si ricorda che anche su *Rinascita* Stefano Merlini affrontò l'argomento, sostenendo che, se era comprensibile da parte delle forze politiche e sociali, sull'onda dell'emozione, parlare di "stato di guerra" per mobilitare la reazione di massa a difesa delle istituzioni, l'utilizzo di tali espressioni era improprio da parte di uomini di legge come Pascalino e De Matteo. L'articolo era incentrato sull'analisi giuridica della dichiarazione di "stato di pericolo pubblico" e di "stato di guerra", e si concludeva negando, dal punto di vista costituzionale, «qualsiasi possibilità di esistenza ad un istituto come lo "stato di pericolo pubblico e di guerra interna"», la cui dichiarazione, per come era prevista dal Testo unico di pubblica sicurezza, era sostanzialmente incostituzionale. Cfr. S. Merlini, "Pericoloso parlare di «stato di guerra»", *Rinascita*, n. 12, 24 marzo 1978, p. 12.

particolare, all'articolo 2 si introduceva un'apposita figura delittuosa di «sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione» che era punita con 30 anni di reclusione e, nel caso di decesso dell'ostaggio, con l'ergastolo. Era la prima volta che si contemplava una finalità di tipo terroristico di un reato nel codice penale, dal momento che, come si è notato, nelle leggi precedenti non si era mai fatto riferimento esplicito a questa forma di criminalità politica; mancava, tuttavia, una definizione di che cosa fosse il terrorismo, ritenendo che vi fosse una percezione comune del fenomeno. Si prevedeva, inoltre, che se dal sequestro fosse derivata «comunque, quale conseguenza non voluta dal reo», la morte della persona sequestrata, il colpevole sarebbe stato punito con la reclusione per trent'anni. A questo proposito, all'interno del Consiglio dei ministri si era proposta una linea più rigida – come quella di due dorotei, il ministro della Difesa, Attilio Ruffini e il ministro della Pubblica istruzione, Mario Pedini – che chiedeva l'ergastolo, ma il presidente del Consiglio riuscì a far prevalere l'uso differenziato della pena, per non mettere inutilmente in pericolo la vita dell'ostaggio: l'ergastolo doveva essere comminato nel caso che la persona sequestrata morisse; in tutti gli altri casi era prevista una pena detentiva di 30 anni[114].

Il decreto conteneva poi un secondo rilevante elemento di novità. Si stabiliva, infatti, una sensibile diminuzione di pena per il concorrente che, dissociandosi dagli altri, si fosse adoperato per far riacquistare la libertà alla vittima. In sostanza, per la prima volta in relazione a reati di tipo terroristico, si introduceva un indirizzo di politica criminale di tipo binario, fondato non solo su inasprimenti di pena, ma anche su forme di incentivo alla dissociazione del correo dall'azione criminosa in corso attraverso la previsione di una riduzione delle sanzioni. Nel contempo, all'articolo 3 venne modificata la disciplina del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione e venne istituito un nuovo delitto di «sostituzione» del denaro proveniente da rapine, estorsioni e sequestri. Si introdusse anche una più efficace repressione dei reati di attentato ad impianti (articolo 1), dal momento che l'apparato punitivo vigente non ne consentiva il rigoroso e incisivo perseguimento perché non prendeva in considerazione specifica le azioni dirette a danneggiare o distruggere impianti di ricerca e di elaborazione dei dati. All'articolo 4 furono poi introdotte nuove disposizioni di incidenza processuale volte ad ampliare i poteri degli organi inquirenti, a facilitare i rapporti fra i diversi organi giudiziari e fra di

[114] Cfr. Verbale della Riunione del Consiglio dei ministri del 21 marzo 1978 citato in T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 224. Come vedremo, la norma verrà poi modificata in sede parlamentare, introducendo una maggiore differenziazione delle pene per le varie casistiche.

essi e l'autorità politica. Il ministro dell'Interno, infatti, veniva autorizzato a richiedere all'autorità giudiziaria copie di atti processuali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute «indispensabili» per la prevenzione e l'accertamento di una serie di delitti gravi come quelli contro la personalità dello Stato e l'incolumità pubblica. Pur attribuendo all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare la richiesta con atto motivato, la nuova norma introduceva una deroga a fronte del principio di non interferenza fra potere esecutivo e giudiziario; una deroga, tuttavia, resasi necessaria per operare una saldatura fra il profilo della prevenzione e quello della repressione. Tale misura rispondeva infatti, nelle intenzioni del legislatore, all'esigenza di raccolta e di elaborazione dei dati delle indagini e poneva le premesse per quel «centro di elaborazione dati» che sarebbe stato introdotto solo nel 1981 dal «nuovo ordinamento della amministrazione della pubblica sicurezza». Dal punto di vista processuale, inoltre, il decreto prevedeva che, in casi di assoluta urgenza, per consentire la prosecuzione delle indagini in ordine ai medesimi gravi reati, gli ufficiali di polizia potessero assumere «sommarie informazioni» dalle persone indiziate, dall'arrestato in flagranza o dai fermati, anche «senza la presenza del difensore» (articolo 5). Non si trattava di un vero interrogatorio, in quanto si escludeva l'utilizzabilità di tali informazioni in sede processuale, ma la norma modificava comunque l'assetto dei rapporti fra inquirente ed inquisito. La disciplina delle intercettazioni telefoniche, regolata agli articoli 6, 7, 8 e 9, subiva alcune modifiche al fine di ampliarne l'uso e di renderne più agevole l'autorizzazione e la proroga. In particolare, si prevedeva che l'autorizzazione potesse essere concessa anche oralmente dal magistrato (salva successiva conferma per iscritto), che se ne potesse prolungare la durata sostanzialmente a tempo indeterminato, che tali operazioni potessero essere svolte anche negli uffici della polizia e che i risultati delle stesse potessero essere utilizzati anche in procedimenti diversi da quelli per i quali erano state autorizzate, ove si riferissero a reati particolarmente gravi. Con il decreto si introduceva, inoltre, una nuova figura di intercettazione per finalità di prevenzione, in base alla quale il procuratore della Repubblica poteva autorizzare l'intercettazione – le cui risultanze non potevano essere utilizzate in sede processuale – su richiesta del ministro dell'Interno o di altri funzionari su sua delega ai fini delle indagini utili ad evitare che reati particolarmente gravi fossero commessi. Si stabiliva, infine, l'obbligo per chi concedeva un locale in affitto o subaffitto di farsi esibire un documento di identità dal locatore e di darne comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza. Il cittadino che non

avesse rispettato la norma entro i termini stabiliti, poteva incorrere in una sanzione penale[115].

Come si vede, dunque, alcune delle norme previste dal decreto erano in netta controtendenza rispetto ad alcune innovazioni introdotte nei primi anni Settanta: come notarono immediatamente gli osservatori dell'epoca, specialmente la disciplina delle intercettazioni, l'inasprimento sanzionatorio per alcune fattispecie di reato e l'ampliamento dei poteri di polizia rafforzavano l'inversione nel campo del diritto penale avviata a partire dalla metà del decennio[116].

Il 22 marzo, inoltre, i partiti discussero con il governo alcune altre iniziative di tipo amministrativo e operativo, volte al potenziamento degli apparati di difesa e ad un migliore coordinamento fra i corpi. In questo senso, al ministro dell'Interno venne formalmente riconosciuto il ruolo di «autorità nazionale di pubblica sicurezza» che gli avrebbe garantito un migliore ed effettivo potere di coordinamento delle operazioni di polizia. Le forze politiche, inoltre, impegnarono il governo ad avviare la discussione sulla riforma della polizia entro aprile e, nel frattempo, a bandire nuovi arruolamenti nel corpo a brevissima scadenza, ma con adeguato addestramento delle forze dell'ordine. A queste ultime, fra l'altro, sarebbero state rivolte «misure di doveroso riconoscimento» dei sacrifici ai quali erano chiamate, attraverso un migliore trattamento economico. Rilevando che il nuovo Sisde era ancora «inesistente», si rinnovò altresì il massimo impegno nell'applicazione celere della riforma dei servizi segreti. Nel contempo, si concordò di garantire il massimo coordinamento fra gli organismi impegnati nella lotta al terrorismo. Quanto ai problemi della giustizia, come anticipato negli appunti di Berlinguer, si decise di accelerare i tempi di approvazione di alcuni provvedimenti già presentati dal governo e, in particolare, del testo rivolto alla depenalizzazione di un ampio arco di contravvenzioni, della norma relativa alla ristrutturazione delle carceri mandamentali e della legge finalizzata ad accelerare le procedure concorsuali per l'ingresso in magistratura. I partiti convennero con il governo anche sull'urgenza di alcune misure innovative: l'aumento dei ruoli organici del personale ausiliario degli uffici giudiziari, l'aumento degli stanziamenti per il bilancio della giustizia, l'ampliamento della competenza penale del pretore con l'attribuzione di alcuni reati di rilievo minore, l'ampliamento delle competenze in materia civile dei giudici conciliatori, l'istituzione di

[115] V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 34-39.
[116] Cfr. quanto si è visto nell'introduzione di questa ricerca.

un sistema di retribuzione dei magistrati onorari, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la definizione della riforma del corpo degli Agenti di Custodia[117].

I provvedimenti di natura legislativa introdotti dal governo innescarono immediatamente un dibattito che interessò non solo i partiti ma anche molti settori dell'opinione pubblica, fra cui in particolare giuristi e magistrati. La discussione si concentrò soprattutto sui termini generali in cui era incardinata la lotta al terrorismo, se cioè tutto ciò avvenisse nel rispetto o eccedendo i limiti costituzionali, nonostante le forze della maggioranza parlamentare avessero escluso l'introduzione di mezzi straordinari. In particolare, da alcuni ambienti intellettuali, specialmente di sinistra, si espresse la preoccupazione che le misure varate dal governo non fossero in linea con i principi costituzionali. Secondo alcuni osservatori, specialmente operatori nel campo del diritto, la fretta con cui si erano decisi i provvedimenti aveva portato a sottovalutare sia alcuni aspetti particolarmente discutibili del decreto sia i problemi derivanti dalla sua armonizzazione con il resto dei codici. Il dibattito fu alimentato anche dall'intervento diretto di alcuni soggetti istituzionali o collettivi, come certe correnti della magistratura, il Csm stesso e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, che fecero pervenire al governo le proprie osservazioni sul decreto del 21 marzo.

Addirittura prima ancora che si conoscessero i dettagli del decreto, fu diffusa una nota di Magistratura democratica, in cui si esprimeva una certa preoccupazione per l'eventuale varo di misure straordinarie nella lotta al terrorismo, per la quale invece occorreva, secondo l'associazione, una risposta politica che non si configurasse come ulteriore restrizione dei diritti di libertà[118]. Rispose *Il Popolo* del 21 marzo sottolineando che non poteva più esserci alcuna equidistanza fra la società democratica e «la spietata ricerca della sua dissoluzione». Il quotidiano della Dc pertanto bollò come segni di «doppiezza» le preoccupazioni espresse da alcune correnti della magistratura, secondo cui i provvedimenti di ordine pubblico sarebbero stati inopportuni, anche se rientranti nei limiti della costituzione. Secondo la testata democristiana, i magistrati sembravano insinuare che esistesse «qualcuno il quale intenda cogliere come pretesto la drammaticità del momento per varcare i limiti costituzionali in materia di libertà personale». Secondo il

[117] "Potenziamenti e riforme per la PS e la giustizia", *l'Unità*, 24 marzo 1978; "Per l'ordine pubblico non c'è tempo da perdere", *Avanti!*, 24 marzo 1978.

[118] "Rapimento Moro. Magistratura democratica chiede ai partiti di rifuggire da «ulteriori misure restrittive delle garanzie di libertà»", *il manifesto*, 21 marzo 1978.

foglio democristiano, ambiguità come queste non si collocavano nel segno della difesa dell'ordine democratico, testimoniata dalla solidarietà popolare[119].

La Democrazia cristiana presentò il decreto 59 attraverso le parole del ministro della Giustizia Bonifacio, il quale si affrettò a precisare che il provvedimento, i cui contenuti erano stati condivisi dalle forze politiche della maggioranza e che riprendevano gran parte del disegno di legge 1798, era stato formulato nel rigoroso rispetto della costituzione. Nella conferenza stampa per la presentazione del provvedimento, Bonifacio sottolineò che si era seguito un duplice indirizzo: il rispetto dei principi costituzionali e la possibilità di occupare tutti gli spazi che la costituzione consentiva di occupare. In questo senso il decreto appariva legittimo e aveva registrato il consenso di tutti i partiti della maggioranza[120]. I timori che erano stati manifestati da alcuni osservatori circa un possibile inasprimento repressivo indiscriminato, secondo il giornalista democristiano Remigio Cavedon, allora vice-direttore del quotidiano dc, potevano quindi dirsi «ampiamente fugati». Tuttavia, i nuovi strumenti di indagine assegnati alla polizia, avvertì Cavedon, dovevano essere usati «con parsimonia e intelligenza, nel rispetto dei diritti umani e civili»[121]. A difesa della costituzionalità delle misure del governo intervenne anche il direttore del quotidiano, il moroteo Corrado Belci, secondo il quale i provvedimenti erano stati dettati da «una imperiosa domanda di efficacia nella lotta all'eversione ed una assoluta fedeltà alla Costituzione e alla Repubblica». Ogni altra discussione appariva dannosa: in quel momento, sottolineò Belci, sarebbe stata più efficace una norma imperfetta ma sorretta da un grande consenso, che un raffinato congegno giuridico costruito alla fine di una lunga disputa e scollegato dalla volontà popolare. Doveva prevalere infatti la necessità di rispondere tempestivamente[122]. In altra parte del giornale, poi, si insisteva sul fatto che le misure avevano trovato un'accoglienza positiva fra le forze politiche e nell'opinione pubblica, che sembrava rendersi conto dell'esigenza di una risposta adeguata. A detta de *Il Popolo*, l'opinione più diffusa era quella sintetizzata dal *Corriere della sera*, secondo cui, un anno prima, le disposizioni sarebbero state improponibili, ma, a fronte dell'emergenza, si era tutti costretti a condividerle, seppur «con amarezza», nella consapevolezza della loro provvisorietà[123]. Il quotidiano segnalava anche il fatto che il democristiano della sinistra di Base Giuseppe

[119] "Una risposta democratica", *Il Popolo*, 21 marzo 1978.
[120] "Bonifacio: un rigoroso rispetto costituzionale", *Il Popolo*, 22 marzo 1978.
[121] R. Cavedon, "Severità necessaria", ibidem.
[122] C. Belci, "Fedeltà assoluta alla Costituzione", *Il Popolo*, 23 marzo 1978.
[123] "Garanzie costituzionali e misure antiterrorismo", ibidem.

Gargani – membro della commissione Giustizia della Camera – aveva affermato che il decreto era uno dei più organici e coerenti presentati dal governo, che aveva saputo interpretare le richieste del paese. Le norme, infatti, non erano eccezionali, ma tentavano di ripristinare i ruoli e le funzioni della polizia perché «alcuni eccessivi garantismi o alcune esasperazioni della libertà individuale avevano in passato impedito la normale esplicazione dei compiti» delle autorità di pubblica sicurezza[124]. Dello stesso tenore erano le riflessioni contenute nell'editoriale de *Il Popolo* del 25 marzo, in cui si sottolineava ancora «il senso della concordanza così larga nella accettazione delle misure dell'ordine pubblico», misure che avevano saputo conciliare l'esigenza di contrastare il terrorismo con la salvaguardia dei principi di libertà. Si rilevava, inoltre, che «le frange di ambiguità e di connivenza che hanno parlato di leggi liberticide hanno confermato l'esistenza di una separazione inequivocabile tra la dimensione del tessuto sociale democratico e chi, in qualche modo – anche se non sempre con l'azione armata – tenta di lacerarlo»[125]. Il piano antiterrorismo del governo, in sostanza, era una risposta democratica, «e non da stato poliziesco»[126]. Anche *La Discussione* trattò il tema della risposta al terrorismo, a sostegno della linea di intervento governativa. Se, da una parte, – sottolineava il periodico – «sarebbe pericoloso illudersi che da soli [i provvedimenti, *n.d.a.*] possano bastare a sconfiggere il terrorismo»[127], dall'altra occorreva rispondere alle critiche alla presunta repressione in atto. L'esponente della sinistra Dc, Ermanno Gorrieri, spiegò sulle stesso numero che le linee di intervento erano due: quella politica e quella repressiva. Quanto alla prima, secondo l'esponente democristiano, si doveva operare efficacemente per isolare il terrorismo, con «l'educazione democratica»; per questa ragione la mobilitazione dei sindacati era «sacrosanta». Quanto alla seconda, si doveva superare il «tabù» della repressione e mettere al bando i falsi scrupoli su di essa e sulle leggi eccezionali, specialmente nel momento in cui non si volevano reprimere il dissenso legittimo o sospendere le garanzie costituzionali, ma si intendeva adottare, nell'ambito della costituzione, provvedimenti, anche straordinari, idonei ad affrontare l'emergenza. Occorreva – scriveva l'ex partigiano – una «nuova Resistenza».« Quella di ieri fu politica e militare. Altrettanto deve essere oggi». Un'efficace opera di prevenzione e di repressione, però, concludeva Gorrieri, doveva essere accompagnata da un forte consenso

[124] "Misure antiterrorismo: positive le reazioni", ibidem.
[125] "Difesa solidale della democrazia", *Il Popolo*, 25 marzo 1978.
[126] "Questo il piano antiterrorismo", ibidem.
[127] "Lo Stato e il Partito", *La Discussione*, 27 marzo 1978.

popolare; e per guidare tale consenso, come nella Resistenza, non si poteva fare a meno del Cln[128].

In quei giorni anche alcuni esponenti democristiani del governo intervennero nel merito dei provvedimenti, cercando di rassicurare i dubbi di alcuni settori intellettuali. Il sottosegretario alla Giustizia Renato Dell'Andro, penalista e vicinissimo a Moro, sottolineò che il decreto 59 proposto dal governo si configurava come una «presa di posizione organica su molte questioni», apprezzata, peraltro, anche dall'opinione pubblica, «che ha condiviso largamente disposizioni anche severe». Il sottosegretario, tuttavia, non escludeva che si potessero introdurre altre norme e che, se la situazione si fosse aggravata, si potesse ricorrere alla dichiarazione dello "stato di pericolo", che però avrebbe creato problemi per l'ordinato svolgimento della vita associata. Dell'Andro assicurò che l'interrogatorio senza la presenza del difensore sarebbe servito solamente alla prosecuzione delle indagini, escludendosene qualunque utilizzo in sede processuale; ugualmente, la facoltà del ministro dell'Interno di richiedere atti processuali alla magistratura non avrebbe creato interferenze fra i poteri, dal momento che quest'ultima poteva negare l'assenso. Il sottosegretario concluse affermando che gli strumenti predisposti rispondevano ad esigenze di un momento eccezionale, e che pertanto non erano da ritenersi permanenti[129]. Nicola Lettieri, sottosegretario agli Interni, precisò che le nuove misure operative, in particolare quelle indirizzate ad affidare il coordinamento dei servizi dell'ordine pubblico al ministro dell'Interno, miravano a rendere più efficace ed incisiva l'azione delle forze di polizia. Secondo il sottosegretario, il problema maggiore non era l'organico degli apparati di difesa, ma il loro ammodernamento, l'addestramento e la maggiore professionalizzazione. Oltre a questo, Lettieri riteneva indilazionabile anche un intervento diretto ad adeguare le indennità delle forze dell'ordine, assicurando un impegno del governo in tal senso. Il sottosegretario non escluse, fra l'altro, un ulteriore «rafforzamento delle attribuzioni dei pubblici poteri», ma sottolineò che qualunque provvedimento doveva essere saldamente ancorato alla coscienza civile, come era stato per il decreto 59. Quest'ultimo, secondo Lettieri, non presentava alcun carattere di eccezionalità, ma rientrava nei principi costituzionali. Quanto alle disposizioni più criticate, anch'egli ripeté quanto già detto da Dell'Andro, evidenziando che nella recente produzione legislativa non vi erano contraddizioni, ma semmai «un adeguamento nel

[128] E. Gorrieri, "Mettiamo al bando falsi scrupoli nella repressione contro le Br", ibidem.

[129] F. Schneider, "I servizi segreti funzionano se esiste il consenso politico", *La Discussione*, 3 aprile 1978.

tempo». Quanto ai timori che i provvedimenti fossero rivolti a colpire la violenza di piazza, Lettieri rimarcò che le misure erano rivolte a perseguire reati particolarmente gravi di criminalità comune e politica, che non avevano a che fare con i problemi di piazza. Il sottosegretario, infine, disse che, nell'ipotesi in cui la situazione fosse degenerata, non si poteva escludere il ricorso alle disposizioni previste dalla legislazione di pubblica sicurezza[130]. Anche Franco Mazzola, responsabile dell'Ufficio problemi dello Stato della Dc e sottosegretario alla Difesa, confermò che le leggi eccezionali erano escluse. Nonostante l'eredità degli apparati fascisti, Mazzola ricordò che i governi precedenti si erano impegnati per trasformarli in senso garantista; tale trasformazione, tuttavia, si era scontrata con l'aumento della criminalità, che aveva richiesto un adeguamento della legislazione. Il sottosegretario non negava che le misure restringessero alcune libertà, ma rimarcava che si sarebbe trattato di un fatto momentaneo, una battuta d'arresto temporanea del processo garantista. Mazzola quindi concluse con il monito a non abbassare la guardia, dal momento che sarebbe stato pericoloso ritenere che con il 16 marzo si fosse necessariamente toccato il punto massimo dell'escalation terroristica[131].

Il tema della lotta al terrorismo fu toccato anche da alcuni interventi nel corso dell'assemblea dei segretari provinciali e regionali della Dc, decisa dal segretario Zaccagnini per affrontare il tema delle elezioni ammnistrative imminenti, ma anche per dare un segnale di unità e di azione ai livelli locali del partito. Zaccagnini, il cui intervento venne integralmente riportato dal quotidiano democristiano, enfatizzò la gravità dello scacco subito il 16 marzo, sia come istituzioni democratiche, sia come partito. Tuttavia, non si era ancora perduta a suo avviso la possibilità di vincere la guerra contro il terrorismo, che richiedeva un ripensamento di alcuni aspetti dell'indirizzo politico, soprattutto in tema di ordine pubblico. Secondo il segretario democristiano, tutti i partiti dovevano chiedersi quale fosse il punto di equilibrio tra una democrazia che non poteva essere autoritaria e una democrazia che non poteva essere inerme. Ci si doveva chiedere, inoltre, – disse Zaccagnini – «se, nella ricerca di spazi sempre più ampi di libertà […] non abbiamo trascurato di occuparci a sufficienza delle condizioni di sicurezza che rendono effettivamente possibile il godimento di questi nuovi spazi». Con un cenno autocritico, Zaccagnini affermò che tutti avevano sottovalutato il fenomeno gravissimo della clandestinità politica e che non si era compresa «pienamente l'assoluta

[130] Ibidem.
[131] Ibidem. Cfr. anche "Le misure prese dal Governo sono risposte all'emergenza", *Il Popolo*, 1 aprile 1978.

necessità di dare alle forze dell'ordine ed agli organi della Magistratura tutti i mezzi necessari per reagire con la dovuta prontezza, alle forze armate dell'estremismo nate dal grembo di una contestazione violenta». Da parte di alcuni intellettuali – proseguì il segretario – c'era stato un atteggiamento nei confronti della Dc «così pregiudizialmente negativo» che aveva tolto lucidità alla loro analisi, al punto che non si erano accorti che l'adesione dei partiti del movimento operaio ad una prospettiva di democrazia occidentale stava esasperando le forze eversive, ponendole davanti alla scelta fra via democratica e rivoluzione armata. Occorreva, dunque, secondo Zaccagnini, «una risposta operativa», di cui la Dc si era fatta carico sollecitando governo e forze politiche a mettere in atto i provvedimenti sull'ordine pubblico già concordati e a mobilitare ogni risorsa consentita dagli ordinamenti costituzionali per rafforzare la polizia, per dotarla di mezzi e strumenti idonei e rendere più efficace e rapida l'azione della magistratura. Le norme costituzionali – proseguì Zaccagnini – potevano offrire il rigoroso supporto ad ogni situazione; tuttavia, «il nostro rifiuto di ricorrere a leggi eccezionali – aggiunse – non va interpretato come se ritenessimo la degenerazione dell'ordine pubblico un fenomeno contingente e ineluttabile». Il terrorismo, infatti, doveva essere affrontato con tutto il rigore necessario, tenendo tuttavia presente che la lotta – disse ancora Zaccagnini – «non è soltanto un problema di polizia». La violenza da cui essa era generata era stata alimentata dal tessuto sociale, culturale e politico per incapacità ed errori che andavano corretti, smascherando però anche indulgenze e compiacenze. In questo senso, la solidarietà delle altre forze politiche e le grandi manifestazioni di popolo avevano dato la prova del ruolo storico della Democrazia cristiana. Secondo il segretario della Dc, quindi, si doveva perseguire un'effettiva mobilitazione generale perché la solidarietà popolare e politica era la più grande sconfitta che il terrorismo stava subendo. Riaffermando, dunque, che la convergenza anche con i partiti della sinistra costituiva una maggioranza parlamentare, e non politica, Zaccagnini fece appello a tutta la Dc perché si mantenesse e si consolidasse l'unità di intenti fra le forze politiche, e perché prevalesse uno spirito unitario nel partito, superando i particolarismi[132]

Il vicesegretario Giovanni Galloni della sinistra di Base, intervenendo subito dopo, sottolineò che, occorrendo mantenere l'unità anche nel partito, le poche e isolate voci critiche che pure si erano levate – anche all'interno della Dc – per la modifica dell'assetto governativo erano stonate. Quanto alla lotta al terrorismo, Galloni spiegò che sarebbe

[132] B. Zaccagnini, "Un Partito vitale e unito ferma risposta alla sfida", *Il Popolo*, 30 marzo 1978.

stato un errore politico grave indulgere nella richiesta di provvedimenti eccezionali che sospendessero le normali garanzie costituzionali. Il vicesegretario della Dc non perse l'occasione, tuttavia, di insistere sul fatto che il terrorismo delle Brigate rosse si muoveva all'interno dell'ideologia marxista-leninista e della sua derivazione stalinista, le cui premesse portavano fino alle conseguenze paranoiche ed estremizzate della lotta armata. A ciò si erano aggiunte letture superficiali dei fenomeni del Sudamerica, di Cuba e del Vietnam e una viscerale polemica contro la Democrazia cristiana identificata con lo Stato reazionario. Ciò dimostrava, secondo Galloni, quante gravi responsabilità sul piano politico e culturale si erano assunti quei settori marxisti e radicali che, in nome dell'alternativa di sinistra, avevano cavalcato la tigre della contrapposizione alla Democrazia cristiana. Data la matrice ideologica marxista-leninista delle Br – proseguì il dirigente democristiano – il Pci doveva confrontarsi con questa realtà, non essendo più possibili ambiguità o incertezze. Anzi, proprio perché era mancato questo chiarimento, il rapporto della Dc con il Pci, secondo Galloni, non era andato oltre ad un accordo di programma e parlamentare; e per queste ragioni, alle imminenti elezioni amministrative, non si sarebbero dovute proporre soluzioni che superassero il quadro nazionale, inserendo il Partito comunista in vere e proprie maggioranze politiche[133].

Anche nel corso del dibattito il tema della lotta al terrorismo rimase centrale. Antonino Galipò, segretario della Dc di Messina, affermò che occorreva rispondere al terrorismo con fermezza, ma nel pieno rispetto della costituzione: si doveva rafforzare l'ordine pubblico senza ledere i diritti, ma attraverso un'efficace azione di prevenzione e una giusta repressione. Carlo Liviantoni, segretario di Terni, rilevò che le contraddizioni e le incertezze della politica di ordine pubblico, ma anche delle linee di politica economica e sociale, avevano creato il terreno fertile per le Br. Egli sollecitò, quindi, il governo ad approntare una tempestiva risposta ai problemi del paese. Il segretario di Firenze, Enzo Pezzati, infine, affermò che, poiché il rapimento di Moro era un attacco alla costituzione, quest'ultima doveva essere difesa con le forze che avevano contribuito a redigerla[134].

In conclusione della discussione, i dirigenti locali democristiani approvarono la soluzione del governo Andreotti, ma ribadirono che il livello parlamentare non doveva condizionare quello locale; in molti richiamarono la necessità di mobilitazione e iniziativa politica della Dc, specie sui problemi della crisi economica[135]. Come spiegò *La*

[133] G. Galloni, "Per isolare il terrorismo", ibidem.
[134] "Nervi saldi nell'emergenza", ibidem.
[135] Ibidem.

Discussione, inoltre, l'assemblea accolse positivamente l'invito all'unità del segretario. Zaccagnini – scriveva la rivista della Dc – era stato «duro» contro coloro che avevano screditato il governo degli ultimi trent'anni e che avevano, direttamente o indirettamente, giustificato l'uso della violenza; ma era stato altrettanto severo anche contro la Dc e le sue inadempienze[136]. Lo spirito unitario del partito, del resto, si era rafforzato anche perché, dopo il 16 marzo, il settore moderato della Dc aveva fatto quadrato intorno alla linea della segreteria. Dimostrazione dello sconvolgimento profondo provocato dal sequestro nella Dc, infatti, fu lo spostamento di dorotei come Flaminio Piccoli, Attilio Ruffini e Antonio Gava – che fin dagli anni del centro-sinistra avevano contrastato gli sbilanciamenti verso i socialisti e, successivamente, la strategia morotea dell'attenzione verso i comunisti – verso le posizioni di Zaccagnini. La direzione di fine marzo contribuì a rafforzare l'unità interna del partito, potendosi registrare – anche da parte della destra – una netta convergenza sulla piena collaborazione con i partiti della maggioranza e l'adesione alla linea della fermezza, pur non escludendo un'azione "tattica" del governo in direzione della liberazione di Moro[137].

Nel comitato direttivo del gruppo della Camera della Dc, però, il decreto sollevò qualche polemica, non tanto per i suoi contenuti, quanto per le problematiche che l'avevano reso necessario. In particolare, il deputato Michele Zolla, membro della commissione Interno e della commissione incaricata del disegno di legge di riforma dei servizi di sicurezza, in quell'occasione denunciò tutte le sottovalutazioni democristiane del passato. Rivendicò di aver segnalato già dal '74 le Br al ministro dell'Interno, ma che questi gli aveva risposto che erano "inesistenti". L'esponente democristiano lamentò inoltre che, quando era intervenuto in aula sul sequestro Sossi, era stato ripreso dallo stesso ministro per il tono del suo discorso. Zolla rivendicò anche il fatto che negli anni successivi, sempre lui, aveva lamentato l'abolizione dell'Ufficio segreto del ministero dell'Interno e dei servizi, notando che, data la non idoneità del Sisde, si era creato un ulteriore ufficio e disperso così forze utili. «Dopo aver considerato gli apparati di sicurezza come una scatola di composizione – proseguì il deputato –, facendo e disfacendo a stretto giro, si è dimostrato di avere le idee confuse e molta impreparazione per cui non si può pretendere che i servizi di sicurezza diano oggi risultati soddisfacenti». Oscar Luigi Scalfaro, esponente del cosiddetto "gruppo dei Cento" (un gruppo di parlamentari Dc che avevano manifestato insofferenza verso l'ingresso del Pci nella

[136] "La Dc risponde al terrorismo preparandosi alle elezioni di maggio", *La Discussione*, 3 aprile 1978.
[137] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 131-133.

maggioranza di governo) e vicepresidente della Camera, rilevò che le Br erano dotate di una struttura organizzatissima e che a nulla sarebbero serviti il blocco e le altre azioni di polizia. Giacomo Sedati, sempre dei "Cento", sottolineò che i carabinieri e le forze di polizia erano sottoposti «ad uno stress tremendo», e si domandò come essi avrebbero potuto «reggere il ritmo». Si dovevano dunque elaborare delle alternative: in altri Stati, ad esempio, – disse Sedati – «reparti speciali di sorveglianza vengono posti a difesa di edifici pubblici e dove sono possibili attacchi»; inoltre, si dovevano indirizzare provvedimenti ai giovani, per scongiurarne lo sbocco nell'estremismo. Michele Tantalo e Carlo Felici sottolinearono la necessità di riprendere l'attività legislativa e l'iniziativa politica a livello parlamentare e di darsi una propria linea. Concludendo la discussione, Zaccagnini riaffermò che un attentato come il rapimento di Moro non poteva essere prevedibile. Non si poteva, in ogni caso, attribuire ogni responsabilità al governo perché molte responsabilità cadevano anche sugli stessi dirigenti della Dc, che non avevano valutato l'offensiva delle forze dell'eversione[138].

La Democrazia cristiana, in sostanza, ai vari livelli fece quadrato intorno alla linea della fermezza e alle iniziative del governo, rispondendo alle critiche che erano state sollevate in merito ad alcune disposizioni del decreto e affermando in modo netto che esso rispettava i limiti della costituzione. Il segretario riuscì a mantenere l'unità del partito, facendo convergere le diverse sensibilità interne in uno spirito di solidarietà e di collaborazione anche nei confronti degli altri partiti e in particolare del Pci[139]. Alcuni esponenti democristiani, tuttavia, non risparmiarono critiche, più o meno velate, alla sottovalutazione del passato e soprattutto al partito tradizionalmente avversario, che ritenevano parzialmente responsabile di aver alimentato la spirale dell'odio verso la Dc e di aver "cavalcato" la tigre del dissenso. Qualcuno cercò anche di utilizzare la situazione di emergenza per mettere in discussione la nuova maggioranza parlamentare, ma i tentativi in tal senso risultarono fallimentari, anche per il sostegno accordato da parte dei dorotei alla segreteria. Quanto alle leggi antiterrorismo, è da rilevare che, nonostante l'esplicito rifiuto di leggi eccezionali e meramente repressive, specialmente gli esponenti del governo ammisero che, per alcuni aspetti, il decreto andava a toccare le libertà dei cittadini e che per questo si doveva ritenere temporaneo. Essi infatti tennero a precisare che la parziale restrizione di alcune garanzie dei cittadini (che comunque non confliggeva a loro avviso con i principi costituzionali) era giustificata da una situazione di reale

[138] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 4 aprile 1978".
[139] Cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 131-133.

emergenza e che, per questo, l'opinione pubblica l'avrebbe compresa. D'altra parte, ritenendo che il terrorismo non avesse ancora toccato «il punto massimo» dell'escalation, gli interventi dei vari sottosegretari non esclusero il varo di misure ben più rigide, come la dichiarazione dello "stato di pericolo". Occorreva infatti mettersi nell'ordine di idee che la situazione di emergenza poteva anche degenerare e richiedere ulteriori strumenti, questi sì, davvero restrittivi delle libertà dei cittadini. Secondo la loro opinione, l'aumento delle tutele e delle garanzie dei primi anni Settanta aveva coinciso con l'aumento della criminalità e, pertanto, occorreva rimettere in discussione alcune innovazioni che si erano rivelate intempestive. Questo ragionamento, di fatto, rimase uno dei *leit motiv* del dibattito sulla lotta al terrorismo e uno degli argomenti con cui Dc e partiti laici attaccarono le sinistre, massime promotrici del processo garantista dell'inizio del decennio. Pur non mancando quindi una vena polemica nei confronti dei partiti di sinistra che, non solo erano ritenuti responsabili di un certo «permissivismo» verso le frange estremiste, ma anche del «lassismo» con cui essi avevano affrontato i temi dell'ordine pubblico negli anni precedenti, anche la Dc stessa abbozzò qualche considerazione autocritica per aver sottovalutato il fenomeno eversivo e per non aver prestato la dovuta attenzione ai problemi che da anni interessavano gli apparati di sicurezza. Anzi, non fu infrequente, da parte di alcuni esponenti del partito e del governo, l'autocritica per aver assecondato eccessivamente le tendenze garantiste e libertarie affermatesi nei primi anni Settanta, che avevano comportato una certa smobilitazione degli apparati e l'abbassamento della guardia proprio nel momento in cui sarebbe stato necessario disporre di forze di sicurezza efficienti.

Quanto al Pci, la situazione era in questo caso più complessa. Essa era complicata dal fatto che il decreto Moro alimentò nuovamente le polemiche sul garantismo e la "germanizzazione", dividendo gli osservatori, soprattutto a sinistra, su opposte barricate. Come si è accennato, il tema era affrontato nella sua natura giuridica, ma molto spesso era ricollegato a più ampie discussioni di politica criminale e di politica generale. La cosiddetta "sinistra giuridica" e quella intellettuale, in particolare, denunciarono senza mezzi termini come la legge Moro e quelle che l'avevano preceduta fossero il portato di un disegno autoritario di politica penale. Già in questa prima fase esse individuavano le direttrici lungo le quali ritenevano si sarebbe mossa la legislazione antiterrorismo: l'utilizzazione di istituti processuali come la custodia preventiva (i cui termini erano già stati allungati nei primi anni Settanta) per fini di politica criminale, l'aumento dei poteri discrezionali degli organi di polizia, la svalutazione delle funzioni di garanzia della

giurisdizione e l'inasprimento della repressione di determinati reati (politici, per lo più). In questi aspetti, la "sinistra giuridica" ravvisava la tendenza a svuotare i principi di garanzia regolanti il processo penale attraverso una normativa definita subito "eccezionale". Si criticava in sostanza l'impostazione in chiave repressiva e di politica penale della risposta al terrorismo[140]. L'area dei giuristi e i gruppi politici afferenti alla Nuova sinistra dunque riconducevano tale politica criminale ad un discorso più generale sui processi autoritari operanti in tutte le società capitalistiche avanzate. In particolare, affermavano che il fenomeno criminale era enfatizzato dall'azione congiunta dei governi e dei mass media, che attribuivano ad esso un carattere di eccezionalità al fine di legittimare l'adozione di misure altrettanto eccezionali. L'enfasi sulla questione criminale e l'allarme sociale conseguentemente diffuso, secondo questi osservatori, sarebbero serviti a distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dai problemi reali che lo Stato borghese, in crisi, non era in grado di affrontare. Secondo l'opinione di questi osservatori, il Pci, spesso criticato per essersi reso complice, secondo la strategia del compromesso storico, della politica di ordine pubblico perseguita dal governo, aveva operato di fatto una convergenza nella "cogestione della repressione"[141].

I dirigenti comunisti e i giuristi vicini alla sinistra storica tesero quindi a replicare a queste accuse, sottolineando che la gravità della situazione richiedeva di essere affrontata anche con strumenti di politica penale e alla luce di una nuova e più ampia concezione del garantismo, che non doveva più intendersi come meramente formale, ma doveva confrontarsi con i fatti ed essere quindi propositivo[142]. In questo senso, proprio la difesa della legalità democratica come terreno del funzionamento dell'istituzione dei rapporti sociali comportava la necessità di uscire da una prospettiva di garantismo tutto difensivo, che vedeva la sinistra e il movimento operaio fuori dallo Stato e fuori dalle istituzioni, preoccupati di difendere la propria particolare libertà da interventi degli apparati repressivi. Per questa ragione, l'appello al garantismo da parte dell'estremismo politico appariva in questa diversa prospettiva contraddittorio e strumentale in quanto i richiami allo Stato di diritto, al principio di legalità e alle garanzie, si innestavano su un piano teorico radicalmente antistituzionale che rifiutava il terreno della democrazia politica

[140] Cfr. a questo riguardo S. Rinaldi, "Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica (1974-1976), *Dei delitti e delle pene*, 1987, n. 1, gennaio-aprile, pp. 61-119; Id., "Politica di ordine pubblico", cit., pp. 513-588.

[141] Cfr. gli interventi di R. Canosa e A. Bevere al dibattito "Terrorismo e stato della crisi", cit., pp. 113-125.

[142] Si veda a questo proposito l'intervento di D. Pulitanò, "La funzione coercitiva. Garanzie giuridiche e democratizzazione degli apparati", *Democrazia e diritto*, 1978, n. 1, pp. 139-157.

come forma necessaria dei processi di trasformazione sociale. Il neo-garantismo dell'estremismo politico finiva quindi erroneamente per porre su sponde opposte le esigenze di garanzia e quelle della coercizione, aspetti che apparivano invece strettamente connessi nel modello classico dello Stato di diritto, in cui il riconoscimento dei limiti formali ai poteri coercitivi confermava al tempo stesso la positività del sistema di coercizione. Garantismo e coercizione, dunque, secondo i comunisti, non si escludevano, ma si presupponevano reciprocamente cercando una razionale composizione. Ciò permetteva, tra l'altro, di superare la prospettiva puramente antiautoritaria su cui la cultura della Nuova sinistra si era sviluppata negli anni '60-'70[143]. Se nemico principale non era più lo scelbismo ma il terrorismo, se i mutamenti nei processi politici avevano assegnato anche alle forze di sinistra la responsabilità di far funzionare le istituzioni, il problema andava posto sia sul piano dell'egemonia e del governo politico, sia sul piano del funzionamento della corazza coercitiva[144]. La costruzione di una polizia sempre più democratica, dunque, non poteva svilupparsi se l'istituzione restava paralizzata, se non aveva l'appoggio del paese: le nuove misure di emergenza andavano esattamente in questa direzione, ovvero nel senso di una rivalutazione delle forze di polizia, non più solo «polo negativo di una battaglia in difesa di certe libertà, ma componente istituzionale decisiva della difesa della convivenza civile e del quadro democratico»[145].

I comunisti furono esposti comunque anche agli attacchi di diversi settori, non esclusa parte della Dc[146], accusati di essere stati corresponsabili della nascita e dello sviluppo dell'eversione di sinistra[147]: i riferimenti ideologici, le parole usate dai brigatisti, le condanne da loro espresse verso la Dc e il sistema capitalistico, secondo molti, riecheggiavano la propaganda comunista quanto meno fino ai primi anni '70[148]. Sostenere

[143] Ibid., p. 156. Si veda anche l'intervento posteriore, ma riferito a quel periodo, di D. Pulitanò, "Sui garantismi", *Democrazia e diritto*, 1980, n. 5, pp. 677-701.

[144] Cfr. l'intervento di D. Pulitanò al dibattito "Terrorismo e stato della crisi", cit., pp.104-106.

[145] D. Pulitanò, "La funzione coercitiva", cit., p. 156.

[146] Oltre alle affermazioni di Galloni, si pensi, ad esempio, alle parole di Carlo Donat-Cattin riportate dal quotidiano del Psi il 17 marzo 1978. Secondo il ministro democristiano, i comunisti avevano contribuito per anni alla destabilizzazione delle forze di polizia e alla ridicolizzazione dei servizi segreti. Donat-Cattin rivendicava poi di aver ammonito un mese prima la direzione del suo partito che «avvinandosi il Pci all'area di governo, il terrorismo sarebbe aumentato». Secondo l'*Avanti!*, le dichiarazioni «distorte» del dirigente democristiano sembravano quasi attribuire le responsabilità del sequestro Moro a chi aveva denunciato negli anni precedenti la strumentalizzazione di cui erano state fatte oggetto le forze di polizia e l'incapacità di apparati e magistratura a fare chiarezza sulle stragi, e non a chi, pur detenendo la responsabilità e il controllo dei maccanismi dello Stato, non era stato in grado di garantire la sicurezza comune. Cfr. "Intollerabile strumentalizzazione", *Avanti!*, 17 marzo 1978.

[147] Cfr. le considerazioni di F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma, 2007, pp. 23-24.

[148] L'attacco più noto al Pci in questo senso rimane quello contenuto nell'articolo firmato da Rossana Rossanda intitolato "Il discorso sulla DC", *il manifesto*, 28 marzo 1978. cfr. Cfr. al riguardo A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 153-157; A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 98-102.

tali accuse, secondo il Pci, significava invece non riconoscere la strategia comunista, che aveva da sempre come asse portante lo sviluppo della democrazia; significava altresì dimenticare che, se le masse popolari si erano mobilitate a difesa del regime democratico, era anche grazie all'azione del Pci; significava infine dimenticare la scelte di Togliatti per cui nessun giustificazionismo era tollerato nei confronti del terrorismo[149]. Tali polemiche, tuttavia, avevano già indotto il partito a una faticosa operazione di autocritica, quanto meno per i ritardi con cui si era presa coscienza della gravità del fenomeno e per aver assecondato i toni particolarmente aspri di certe battaglie passate contro il malgoverno democristiano, ma anche per non aver contrastato certi atteggiamenti ribellistici e anarcoidi dei movimenti del '68. Anche per questo, come affermano gli studi sull'argomento, il Pci, alla luce della nuova collocazione politica, attenuò notevolmente i toni delle critiche ai guasti e alle inerzie dei governi precedenti e cercò di rimarcare in ogni occasione la distinzione fra governo e Stato[150]. Se i governi si erano resi responsabili di errori e mancanze che non potevano essere giustificati, lo Stato democratico e le sue istituzioni dovevano essere difesi senza tentennamenti. In questo senso, il richiamo alla Resistenza e ai valori della costituzione, non serviva solamente – nella retorica dei dirigenti del Pci – ad evocare il clima di solidarietà nazionale del secondo dopoguerra a giustificazione della collocazione comunista rispetto alla nuova "anomala" maggioranza, ma anche ad insistere sulla necessità di difendere uno Stato democratico che era l'eredità della gloriosa battaglia resistenziale, promuovendo una sorta di identificazione del popolo con le istituzioni stesse. In questo quadro, il Pci mise in luce soprattutto l'apporto che le masse popolari avevano dato alla nascita stessa dello Stato e ai processi di democratizzazione che ne erano seguiti, che quindi escludevano le tesi sulla restrizione degli spazi di libertà sostenute dalla Nuova sinistra[151]. Secondo i dirigenti comunisti, i partiti politici erano al centro del sistema, indispensabili protagonisti dei processi di espansione della democrazia, e il movimento operaio, candidato alla direzione del paese, poneva in termini nuovi la questione dello Stato. La prospettiva individualistica del tradizionale garantismo era pertanto da considerarsi superata perché il problema non era più soltanto quello di difendere democraticamente il cittadino dallo Stato che poteva opprimere, ma anche quello di una difesa democratica dello Stato stesso. Di qui la

[149] Cfr. E. Macaluso, "Qualche risposta ai «garantisti» e a Galloni", *l'Unità*, 1 aprile 1978. Dello stesso tenore era l'intervento di A. Tortorella, "Le responsabilità", *l'Unità*, 2 aprile 1978.

[150] Tale processo era cominciato già fra il 1976 e il 1977 e fu supportato da un'operazione anche propagandistica serrata da parte de *l'Unità*. Cfr. S. Gentile, *Il Pci e l'ordine pubblico. La sfida comunista degli anni '70*, Bonanno, Acireale, 1990, pp. 86-87.

[151] Cfr. al riguardo A. Minucci, "Discutendo di democrazia", *Rinascita*, n. 13, 31 marzo 1978.

necessità per la cultura politica e giuridica democratica di farsi carico in prima persona dei fatti e dei compiti di governo della società; e di qui la necessità di supportare e solidarizzare con le forze dell'ordine e la magistratura, apparati dello Stato verso i quali i comunisti fino ai primi anni '70 avevano invece assunto un atteggiamento talvolta anche molto critico[152]. L'espressione usata molto spesso dai dirigenti comunisti, secondo cui «il popolo ha milioni di occhi», significava proprio che i lavoratori dovevano prestare la propria collaborazione alle forze di polizia, non sostituendosi ad esse, ma appoggiandone e sostenendone l'azione. Ogni cittadino, infatti, aveva il dovere di segnalare azioni illegali e, nel caso in cui si trattasse di posizioni politiche errate, aveva il dovere di condurre una battaglia politica per isolarle. D'altra parte, come disse il senatore dell'area amendoliana Paolo Bufalini in un intervento a Roma il 2 aprile, la «spaventosa impreparazione in cui si è venuta a trovare l'Italia per ciò che riguarda lo stato dei servizi di sicurezza e di informazione», non era imputabile ai partiti di sinistra, ma al fatto che «per un lungo periodo i governi, la DC, hanno compiuto un errore di fondo e fatale: hanno visto e indicato il nemico della Repubblica, della democrazia italiana, dell'indipendenza nazionale, a sinistra, nel Pci»[153].

Il nuovo discorso politico sulla Dc e il trentennio precedente, d'altro canto, esponeva il Pci all'accusa di essersi appiattito sulla difesa dello "Stato democristiano" e di voler "coprire" gli errori e le responsabilità degli ultimi decenni di governo, solamente per aver acquisito una posizione di responsabilità nella maggioranza. Per questa ragione, il Pci accompagnò gli appelli alla mobilitazione dei cittadini e ad una risposta "ferma" dello Stato contro il terrorismo con un netto richiamo alla necessità di una più ampia risposta alla crisi generale del paese sul piano economico, sociale e politico, nella cornice di un più generale rinnovamento dello Stato. Tuttavia, la necessità di legittimarsi definitivamente quale forza democratica, specie nell'ambito della lotta al terrorismo, rese

[152] A questo proposito Luigi Berlinguer scrisse che il popolo e i lavoratori avevano dato una «magnifica» prova di sé, ma non altrettanto si poteva dire degli apparati dello Stato, specialmente di quelli preposti alla tutela dei cittadini e alla repressione dei crimini. Secondo il dirigente del Pci, se nel passato vi erano state, anche nella sinistra, tendenze a valutare il governo, il ministro degli Interni, gli apparati preposti all'ordine pubblico, come qualcosa di estraneo alla democrazia, oggi quelle tendenze erano sempre più minoritarie e semmai diffuse negli ambienti radical-socialisti. La democrazia, dunque, aveva bisogno di dimostrare la sua superiorità non solo come civiltà di rapporti, ma anche come efficienza dei servizi, primo fra tutti quello che garantiva la sicurezza di ognuno. Non ci si poteva celare – affermava Berlinguer – dietro al «comodo alibi» delle cause sociali del terrorismo, per non affrontare il problema di introdurre le necessarie misure repressive. Berlinguer non negava con questo che le cause dell'eversione fossero effettivamente profonde e radicate nella società, ma tale consapevolezza, a suo avviso, non poteva offuscare l'urgenza della congiuntura e tantomeno la necessità di avere una polizia con ben altri livelli professionali, cfr. L. Berlinguer, "Il principio di responsabilità", *Rinascita*, n.13, 31 marzo 1978.

[153] FG, fondo Paolo Bufalini, Scritti e discorsi, UA 46, "Intervento di Bufalini del 2.4.78 a Roma".

spesso inevitabile "calare il silenzio" sul passato e concentrarsi su un generico appello al risanamento da attuarsi nel futuro. Prevalse infatti l'esigenza di smarcare il Pci da una certa propaganda degli ambienti estremisti, che voleva "processare" la Dc per i tanti scandali legati alla corruzione, al coinvolgimento nelle stragi, alla gestione dell'ordine pubblico, all'inerzia nell'azione di risanamento economico. Il Partito comunista, inoltre, avendo assecondato in passato atteggiamenti di questo tipo, dovette rimodulare il proprio discorso politico anche perché appariva ormai chiaro che tale propaganda aveva contribuito alla radicalizzazione dello scontro sociale e ad alimentare la spirale di violenza e di odio nei confronti della Dc. In questo senso, il Partito comunista, per contemperare l'esigenza di non prestare il fianco alle accuse di collusione con il "regime" e quella di attestarsi come forza responsabile, cominciò a puntare sempre di più ad una proposta che prevedesse, contemporaneamente, la difesa e il risanamento dello Stato democratico[154].

Questo tema venne particolarmente sviluppato quando scoppiò la nota polemica animata da alcuni intellettuali – come Leonardo Sciascia e Alberto Moravia – che avevano dichiarato che non si sarebbero mobilitati per la difesa di "questo" Stato. Nei giorni successivi alla strage di via Fani, da più parti si rilevò «il silenzio degli intellettuali», che seguiva un lungo dibattito protrattosi dal 1973, quando Pier Paolo Pasolini, Alberto Moravia e Cesare Medail su *Nuovi argomenti* avevano posto otto domande sull'estremismo agli intellettuali. Nel 1977 la discussione si era intensificata anche in relazione agli sviluppi del processo di Torino al "nucleo storico" delle Br, quando Eugenio Montale e Leonardo Sciascia avevano dichiarato di condividere la scelta di alcuni cittadini che, per paura, avevano rifiutato di fare i giurati. Sciascia andò oltre, dichiarando che non avrebbe fatto il giurato in quel processo perché non voleva far «da cariatide a questo crollo o disfacimento» di cui non si sentiva responsabile[155]. Già all'epoca queste prese di posizione scatenarono una dura reazione del Pci e una serie di polemiche sul coraggio o la viltà degli intellettuali e sulla loro complicità o distacco dal terrorismo di sinistra[156]. La controversia divenne anche più accesa nel corso del sequestro Moro, quando Sciascia e Moravia espressero un sentimento di estraneità (ma non di indifferenza) verso lo Stato e chi lo attaccava. Il problema centrale era l'impossibilità di

[154] Più di uno studioso ha rilevato che in questa fase il Pci cominciò a costruirsi l'immagine del "partito moralizzatore"; cfr. S. Gentile, *Il Pci e l'ordine pubblico*, cit., pp. 98-100.

[155] Cfr. A Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 103.

[156] Cfr. la raccolta di interventi curata da D. Porzio (a cura di), *Coraggio e viltà degli intellettuali*, Mondadori, Milano, 1977.

riconoscersi nello Stato e nei partiti, e per questa ragione suscitò le critiche della Dc e del Pci, ma un certo consenso nella Nuova sinistra, in quella laica e democratica[157]. La polemica, che coinvolse anche altri osservatori, intellettuali e politici, si intrecciò al dibattito innescato dal famoso slogan «né con lo Stato né con le Br» lanciato da un articolo di *Lotta continua* il 25 marzo, nell'intento di esprimere il punto di vista del "movimento" giovanile, diviso fra la condanna del terrorismo e il bisogno di distinguersi dalle posizioni del Pci in difesa dello Stato. Lo slogan, in sostanza, voleva significare «il rifiuto della violenza, sia dei terroristi sia delle istituzioni», e manifestare il secco rifiuto di riconoscersi nel quadro politico e, soprattutto, nella classe dirigente[158]. Secondo gli esponenti della Nuova sinistra, dunque, la presenza del Pci non avrebbe potuto contribuire al rinnovamento dello Stato che esso dichiarava di perseguire, ma anzi, lo rendeva complice del malgoverno democristiano dell'ultimo trentennio. Per poter difendere lo Stato, occorreva, invece, prima rinnovarlo e mutare radicalmente il sistema. Gli attacchi da sinistra portati al Pci, dunque, indussero i comunisti stessi ad assumere posizioni sempre più rigide di dura condanna verso ogni atteggiamento di indifferenza e disfattismo, e di convinta difesa delle istituzioni. Lo Stato e i suoi apparati, secondo loro, potevano essere riformati e rinnovati radicalmente, specialmente grazie all'apporto del Pci e delle masse popolari, ma – per farlo – le istituzioni dovevano essere salvaguardate e tutelate dalla minaccia eversiva. I comunisti, dunque, rifiutavano la "logica dei due tempi", secondo cui prima si doveva rinnovare lo Stato per poi avere una buona ragione per difenderlo, e proponevano, invece, un'azione simultanea di difesa e rinnovamento delle istituzioni.

Diversi interventi dei dirigenti comunisti, quindi, sottolinearono che l'Italia repubblicana dei trent'anni precedenti non era stata solo sfascio, malgoverno, corruzione e inefficienza, come tendevano a far credere alcuni intellettuali. Vi erano state, infatti, notevoli conquiste sul terreno delle libertà democratiche e del progresso sociale. Per i comunisti, pertanto, non poteva esserci un'equidistanza fra Stato e terrorismo, né un "prima" né un "poi" tra difesa e rinnovamento dello Stato: chi si attardava su questa distinzione e attendeva che prima lo Stato si rinnovasse, per poi difenderlo, in realtà non comprendeva che la partecipazione era – come scriveva su *l'Unità* lo storico Paolo Spriano – «anche la condizione per scoprire molte novità intrinseche della realtà sociale

[157] Cfr. A Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 105.
[158] Ibid., pp. 97-98.

in cui ci muoviamo»[159]. Secondo i comunisti, potevano esservi due visioni: o lo Stato era solo un ammasso di corruzione, di ingiustizie e di repressione e, quindi, «si abbatte ma non si cambia»; oppure, prendendo atto che molte cose erano cambiate, anche grazie alla forza del movimento operaio, dei partiti di sinistra e di importanti settori della Dc, lo Stato democratico doveva essere difeso. Le Brigate rosse, propendendo per la prima visione, non si rendevano conto che, colpendo lo Stato al cuore, si colpivano anche i rapporti di partecipazione fra le masse e le istituzioni. Era perciò chiaro – scrisse Emanuele Macaluso, dirigente siciliano dell'area amendoliana del Pci – che, se il terrorismo non veniva sconfitto su tutti i terreni – e non solo su quello militare – ogni possibilità di rinnovamento dello Stato sarebbe andata perduta. Dalla capacità di difendere «oggi» lo Stato, infatti, dipendeva la possibilità di rinnovarlo domani[160].

In un "Pro-memoria riservato sulle Br e il rapimento Moro" destinato a Berlinguer, il segretario del segretario comunista, Antonio Tatò, scrisse che si dovevano affermare «recisamente» due cose:

I) "le Br sono i nemici dello Stato, e con i nemici dello Stato non si tratta;

II) La Dc non va messa sotto processo, ma va stretta politicamente per spostarla in avanti, per dislocarla, per farla cambiare."[161]

Secondo Tatò, le Br perseguivano l'obiettivo di bloccare l'ascesa del Pci a posizioni di governo perché i comunisti sarebbero stati l'unica forza capace di risanare e di rinnovare lo Stato; i terroristi e gli estremisti, invece, volevano dimostrare che lo Stato era «marcio fin nelle midolla» e che «non c'è altro da fare che spazzarlo via con la violenza armata, cosa che ormai sarebbe divenuta matura e possibile»[162]. Per queste ragioni, sempre secondo Tatò, doveva essere rifiutato qualunque atto che portasse al riconoscimento delle Br come interlocutore dello Stato democratico (in primis, la trattativa); ma occorreva anche mettere di fronte al Pci, ai partiti e al paese il vero problema politico: «per risanare e rinnovare la società e lo Stato l'obiettivo da realizzare sta nello *spostare politicamente*

[159] P. Spriano, "Questo Stato non è un guscio vuoto", *l'Unità*, 29 marzo 1978.

[160] E. Macaluso, "Qualche risposta ai «garantisti» e a Galloni",cit. Dello stesso tenore era l'intervento di A. Tortorella, "Le responsabilità", *l'Unità*, 2 aprile 1978.

[161] A. Tatò, *Caro Berlinguer: note e appunti riservati di Antonio Tatò a Enrico Berlinguer, 1969-1984*, Einaudi, Torino, 2003, pp. 65-66.

[162] Ibid., p. 66.

la Dc, non per processarla e condannarla come cosa da buttare; sta nello stringerla e nell'incalzarla politicamente il più da vicino possibile perché si rinnovi»[163].

Conseguentemente a questa prospettiva, come si è anticipato, il Pci non si sottrasse alla discussione sui provvedimenti urgenti e specifici per la lotta al terrorismo. Nel dibattito sull'argomento, anzi, i comunisti insistettero costantemente sulla fermezza, dimostrando disponibilità alla discussione su ogni iniziativa che non eccedesse i limiti costituzionali; d'altra parte, però, il Pci continuò a riaffermare ad ogni occasione che le leggi antiterrorismo non andavano disgiunte da una vasta azione riformatrice degli apparati di sicurezza. In particolare, il partito richiamò costantemente la necessità dell'attuazione delle riforme dei servizi di sicurezza, della polizia, dell'ordinamento giudiziario e del sistema penitenziario al fine di rendere davvero efficace l'applicazione delle leggi. D'altro canto, anche le misure in campo economico e sociale, secondo il Pci, sarebbero servite a ridurre i margini di consenso di cui il terrorismo poteva godere in alcune fasce sociali, particolarmente colpite dalla crisi. La lotta al terrorismo andava dunque combattuta su diversi piani: non solo su quello operativo, ma anche sul piano politico, economico-sociale, del funzionamento e rinnovamento della scuola, della giustizia, del sistema carcerario, del sistema sanitario, del risanamento delle pubbliche amministrazioni, in modo da avviare un complessivo rinnovamento democratico. L'ingresso del Pci nell'area di governo aveva suscitato attese e speranze di cambiamento che non dovevano essere deluse[164].

Sul tema delle misure anti-terrorismo si confrontavano comunque nel partito idee anche sensibilmente diverse. Lo dimostra la direzione del 30 marzo 1978, incentrata sugli sviluppi del rapimento Moro. Rispetto alla polemica sulla repressione dello Stato repubblicano, il senatore dell'area amendoliana del partito Paolo Bufalini giunse ad affermare che la "nuova" legge Reale e le misure contro il terrorismo non diminuivano, ma amplificavano, nell'ambito istituzionale, le libertà dei cittadini. Il senatore della "sinistra", Armando Cossutta, invocando maggiore severità di quella dimostrata dal governo, non escluse addirittura la «necessità che si arrivi anche a nuove misure straordinarie: la situazione può precipitare da un momento all'altro». Un altro dirigente della "destra" del partito, il segretario della Cgil Luciano Lama, rifiutò invece l'idea che si potessero introdurre misure eccezionali «per le quali non vi sono strumenti di

[163] Ibid., p. 69.

[164] Cfr. ad esempio, "Intervento di Bufalini del 2.4.78 a Roma", cit. Cfr. anche le considerazioni di A. Natta, "Governare il paese nell'emergenza", *Rinascita*, n. 13, 31 marzo 1978.

applicazione»; asserì, piuttosto, che si doveva puntare sulla «permanente mobilitazione di massa». Il segretario della Cgil, inoltre, fece notare che sulle misure antiterrorismo i sindacati erano spaccati: la Uil era sostanzialmente contraria, mentre la Cisl era divisa. Per queste ragioni essi avevano optato di comune accordo per un comunicato di compromesso in cui si auspicava che la legge fosse esplicitamente dichiarata temporanea[165]. Anche Luigi Longo espresse perplessità sulla possibilità di introdurre leggi eccezionali: «Su questa strada – ammonì l'ex segretario comunista – si potrebbe giungere a proporre un "generale" come ministro degli interni». Vi era il pericolo, fra l'altro, che – disse – «queste misure acquistino una loro autonomia perversa rispetto alla volontà delle forze politiche e delle masse». Emanuele Macaluso, di conseguenza, affermò che occorreva fare una campagna propagandistica sulle misure volta a chiarirne i contenuti. L'ex direttore de *l'Unità* Aldo Tortorella, deputato molto vicino a Berlinguer, suggerì comunque di distinguere gli «intellettuali-politici» come Bocca e Sciascia, che avevano criticato le misure, dagli «intellettuali veri», che invece avevano preso posizioni positive. Quanto alla linea di compromesso dei sindacati, Tortorella giudicò negativamente la richiesta di fissare la temporaneità della legge da parte della Triplice: definire temporaneo il provvedimento, infatti, equivaleva a riconoscerne l'eccezionalità. Su quest'ultima considerazione, anche il capogruppo al Senato Edoardo Perna (vicino a Bufalini) e Alessandro Natta (molto vicino a Berlinguer) si trovarono d'accordo[166]. Complessivamente, comunque, i dirigenti del Pci – con l'eccezione di Umberto Terracini che, invece, si mostrò possibilista verso la trattativa con i terroristi – riconfermarono una posizione di fermezza e di rifiuto verso ogni forma di scambio o trattativa con i terroristi, non solo per ragioni giuridiche, ma anche politiche. Il Pci, infatti, – come ha osservato Giovagnoli – «non poteva esporsi pubblicamente per la salvezza di Moro per non essere accusato di connivenza con il "malaffare" democristiano»: nonostante la massima comprensione nei confronti della Dc, dunque, rimasero dei limiti che non potevano essere

[165] Le confederazioni sindacali qualche giorno dopo l'emanazione del decreto diffusero un ordine del giorno, approvato all'unanimità, in cui, da una parte, sostanzialmente si condividevano le misure adottate dal governo, ma dall'altra, si dichiarava essenziale che «il Parlamento in sede di conversione in legge ne esplichi in modo vincolante i limiti temporali di operatività, in correlazione al perdurare delle circostanze eccezionali che sono all'origine del decreto stesso». Le misure, inoltre, secondo il comunicato congiunto, dovevano essere accompagnate da interventi organici di riforma e di organizzazione che restituissero efficienza agli apparati. Stando alle indiscrezioni, sembrava che fossero i socialisti di Cgil e Uil ad aver insistito sulla necessità di specificare i limiti temporali della legge. Cfr. E. P., "I sindacati: sì alle misure purché limitate nel tempo", *La Stampa*, 24 marzo 1978.

[166] FG, APC, MF 0322, "Verbale della Direzione del 30 marzo 1978".

superati dati i sospetti e le ostilità ancora presenti nella base e nell'opinione pubblica comunista[167].

Nel merito delle misure antiterrorismo, quindi, il Pci si impegnò in una "campagna" di informazione e di difesa della linea del governo, anche per rispondere alle critiche che venivano sempre più frequentemente rivolte al partito dai settori dell'estrema sinistra. Anche i giuristi afferenti all'area comunista ritenevano il decreto Moro, pur considerandolo nei suoi aspetti critici, complessivamente positivo, anche perché configurava una prima reazione dello Stato al fenomeno eversivo, fronte sul quale la risposta istituzionale si era sino ad allora dimostrata carente, se non – come scrisse il giudice Gian Carlo Caselli – addirittura «mancante»[168]. Le disposizioni si collocavano – affermava ancora Caselli – «all'interno dei limiti costituzionali», ma si doveva controllarne le prassi applicative e affiancarle alla democratizzazione e alla professionalizzazione degli apparati preposti alla difesa dell'ordine pubblico[169].

L'Unità annunciò quindi positivamente l'approvazione del decreto, ribadendo che nel testo non vi era alcun intaccamento delle libertà costituzionali. Del tutto «irresponsabile» era da considerare pertanto la reazione di coloro che – scrisse ancora *l'Unità* – «cianciano di "misure palesemente eccezionali" che realizzerebbero "un vero e proprio stato di polizia"»[170]. Nei giorni seguenti, il tema del decreto antiterrorismo fu ulteriormente approfondito da alcuni interventi, come del vicepresidente della commissione Giustizia della Camera, l'avvocato comunista Ugo Spagnoli, che tratteggiò con precisione la posizione del partito sull'argomento. Anzitutto, – sottolineò Spagnoli – la risposta all'eversione doveva essere eccezionale sia nella predisposizione di mezzi e strutture per rendere efficace l'azione degli apparati, sia nella mobilitazione, nella vigilanza, nella presenza delle masse popolari. Il problema reale della insufficienza dell'azione preventiva e repressiva nei confronti della criminalità stava proprio nelle croniche carenze continuamente denunciate dell'apparato di polizia e di quello giudiziario, nella scarsezza dei servizi di informazione e nella mancanza di mezzi e di coordinamento. Secondo Spagnoli, quindi, sarebbe stato un grave errore deviare l'intervento sul terreno di una produzione legislativa di tipo eccezionale, poiché essa avrebbe costituito un alibi all'inerzia nel rinnovamento e all'efficienza degli apparati. Lo "stato di pericolo

[167] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 127-128.

[168] Cfr. G. C. Caselli, "Le recenti misure per l'ordine pubblico. Il decreto 21 marzo 1978 e le modifiche alla legge Reale", *Democrazia e diritto*, 1978, n. 1, p. 137.

[169] Ibid., pp.137-138.

[170] S. P., "Da oggi le nuove misure per la lotta contro la criminalità e l'eversione", *l'Unità*, 22 marzo 1978.

pubblico" da tanti invocato, inoltre, secondo il dirigente comunista, sarebbe stato inutile rispetto al fine perseguito e avrebbe allontanato la presenza attiva delle masse. In questo quadro, la polizia doveva essere dotata dei mezzi più moderni, oltre che di maggiori risorse umane. Spagnoli quindi ipotizzava che fosse possibile effettuare uno stralcio della riforma della polizia, ad esempio nella parte che riguardava il coordinamento e il decentramento delle indagini. Quanto alla magistratura, si dovevano ridurre i carichi eccessivi delle procedure e degli uffici istruzione e occorreva concentrare mezzi e risorse nelle grandi aree urbane. La mobilitazione popolare e l'intervento nelle strutture, comunque, secondo Spagnoli, non escludevano la possibilità di varare provvedimenti legislativi in materia di prevenzione penale e processuale che fossero conformi ai principi della costituzione. «Difendere la democrazia con i mezzi della democrazia – proseguiva l'esponente del Pci – significa saper operare con intelligenza, razionalità ed efficacia utilizzando tutti gli strumenti che la democrazia consente». Un'ottica diversa, che valutasse gli interventi legislativi solo in termini di pretesi arretramenti di legalità, sembrava a Spagnoli viziata da una visione unilaterale della legalità da difendere, limitandola a talune garanzie individuali e trascurando la difesa della democrazia e delle istituzioni. In relazione a queste premesse, concludeva Spagnoli, si potevano valutare positivamente i provvedimenti del governo che, da un lato, avevano modificato la legge Reale e, dall'altro, avevano applicato alcune disposizioni del disegno di legge 1798. Secondo Spagnoli, il problema centrale era sempre quello: contemperare l'esigenza di avere strumenti efficaci nella lotta al terrorismo e il rispetto dei diritti dei cittadini[171].

Il giurista di area comunista Guido Neppi Modona sottolineò che l'unità di intenti tra paese legale e paese reale, manifestatasi il 16 marzo, non doveva far dimenticare che «nei tempi brevi il peso maggiore della lotta contro il terrorismo armato» ricadeva «sugli apparati dello Stato». Ad avviso di Neppi Modona, se per leggi eccezionali si intendevano leggi speciali, emanate per sopperire a situazioni di emergenza come la guerra, lo stato d'assedio, un'epidemia, si poteva dire che il governo non si era mosso in quella direzione. La caratteristica della legge in discussione, infatti, era quella di avere una portata generale e di non essere specificamente indirizzata contro i brigatisti, ma di operare nei confronti di qualsiasi imputato di reati particolarmente gravi. La legge, concludeva il giurista, non poteva dunque essere definita eccezionale, benché – egli ammetteva – diminuisse alcuni spazi di libertà nei rapporti tra i cittadini e gli apparati preventivi e repressivi. Il problema

[171] U. Spagnoli, "Come la democrazia difende se stessa. Efficienza e razionalità della Costituzione", *Rinascita*, n. 12, 24 marzo 1978, p. 11.

era quindi quello di verificare se queste misure potevano essere veramente efficaci. Neppi Modona sottolineava che il terrorismo poteva essere contrastato o con norme specificamente destinate alla repressione dell'attività eversiva – che sarebbero state eccezionali ma che avrebbero avuto il vantaggio di operare direttamente e specificamente contro quella categoria – o, in alternativa, con il potenziamento delle strutture. Misure in quest'ultimo senso erano previste anche nel pacchetto di provvedimenti del governo e questa, secondo Neppi Modona, era la via migliore, dal momento che le leggi, eccezionali o normali che fossero, da sole non sarebbero mai riuscite a sconfiggere il terrorismo[172].

Altra voce intervenuta su *l'Unità* fu quella dell'avvocato e deputato comunista, Raimondo Ricci, il quale affermò che, solo giudicando le norme nel contesto reale degli eventi, si sarebbe garantita l'intangibilità dei principi delle libertà costituzionali e, al contempo, si sarebbero create le condizioni perché di quelle libertà potessero pienamente fruire tutti i cittadini e i ceti storicamente non protetti. Si doveva quindi prendere atto, secondo Ricci, dell'estrema gravità dell'attacco terroristico alle basi della convivenza civile; i lavoratori stavano dimostrando di rispondere alla minaccia con una vasta mobilitazione, cui doveva però corrispondere la capacità dello Stato di fare la propria parte. Partendo da queste premesse, il Pci – dichiarava Ricci – non poteva che dare un giudizio positivo sulle recenti misure antiterroristiche che, pur non risolutive, erano ritenute utili. Esse – spiegava ancora Ricci – si muovevano dentro i limiti costituzionali e potevano fornire validi strumenti all'azione dei corpi dello Stato. Entrando nello specifico, Ricci precisò che la deroga al segreto istruttorio – peraltro non tassativa perché il giudice poteva escluderla – era concepita in funzione della creazione di una banca dei dati sul terrorismo a livello nazionale. I provvedimenti relativi alle intercettazioni, inoltre, rappresentavano una disposizione omogenea agli accordi di luglio e destinata ad essere ricondotta nell'ambito dei normali accertamenti di polizia giudiziaria, quando sarebbero diventate operanti le modifiche concordate alla legge Reale. La possibilità da parte della polizia di assumere sommarie informazioni, a detta di Ricci, rientrava tra gli strumenti utili al solo fine del proseguimento delle indagini relative ad alcuni crimini gravissimi e rimaneva al di fuori dell'iter formativo della prova, che sarebbe avvenuto soltanto nelle forme e con le garanzie normalmente previste. Anche nel caso di Ricci i comunisti, tuttavia, ribadivano che la nuova capacità di funzionare dello Stato non poteva basarsi solo su singole norme: occorreva infatti definire una vasta opera di riforma, presupposto

[172] G. Neppi Modona, "L'equivoco delle leggi eccezionali", *Rinascita*, n. 12, 24 marzo 1978, pp. 11-12.

del mutamento profondo anche dei rapporti fra corpi e apparati dello Stato e cittadini. A questo scopo, secondo il deputato del Pci, erano necessari una rapida approvazione della riforma della polizia, l'attuazione della riforma dei servizi di informazione e il superamento della crisi profonda della giustizia. Questa era la strada, concluse Ricci, per unire la democrazia all'efficienza[173].

Alle polemiche di una parte della cultura giuridica radicale il giornalista Enzo Roggi replicò che il Pci, in fatto di scrupoli costituzionali, aveva le carte in regola. Nel suo intervento su *l'Unità* egli ricordò che, ad esempio, nel 1967 il partito era riuscito a bloccare il nuovo Testo unico di pubblica sicurezza elaborato dal centro-sinistra, che prevedeva il fermo di polizia e la dichiarazione dello "stato di pericolo" con la sospensione delle libertà politiche, violando così la costituzione. Misure di questo tipo, invece, non erano contenute nei recenti provvedimenti del governo. Quanto all'accusa di «strapotere poliziesco» relativa alla possibilità di assumere sommarie informazioni, Roggi affermò che lo strumento era finalizzato al solo scopo di proseguire le indagini, che esso comunque richiedeva l'immediata comunicazione al magistrato e che le informazioni erano prive di qualsiasi valore processuale. Fra coloro che consideravano le misure non costituzionali, precisava poi Roggi con un implicito riferimento ai socialisti, vi era chi si dichiarava disposto ad accettarle a condizione di dichiararne il carattere temporaneo. I sindacati stessi si erano espressi in questo senso, ma il Pci aveva rifiutato questa posizione perché, da una parte, il partito non riteneva che il decreto derogasse al dettato costituzionale e perché, dall'altra, nessuno poteva sapere quanto sarebbe durata l'emergenza a cui il provvedimento era collegato. Nel momento in cui si prendeva atto che la crisi richiedeva che lo Stato democratico – uscito dalla Resistenza, le cui basi di libertà erano state allargate dall'intervento delle grandi masse – dovesse reagire, il movimento democratico doveva darsi anche una strategia politica dell'ordine pubblico. A parere di Roggi, tale strategia già esisteva ed era riuscita ad imporre una visione organica del problema, che investiva i diversi terreni di azione: riforma penale e procedurale, ordinamento giudiziario, modalità e strutture carcerarie, riforma della polizia e dei servizi. I provvedimenti in discussione testimoniavano, concludeva Roggi, che anche in questo campo si era imboccata una strada nuova. Di questa nuova strategia faceva parte anche un maggiore credito democratico alla polizia e un rapporto più corretto tra legge e funzione giudiziaria: anche questa, era la dimostrazione – affermava Roggi – che, pur nelle

[173] R. Ricci, "Esaminiamole, senza demagogia", *l'Unità*, 28 marzo 1978.

condizioni dell'emergenza, «può crescere, nel nuovo quadro politico, una linea di riforma, di efficienza e di più solide garanzie»[174]. Edoardo Perna tenne a sottolineare ancora una volta che le iniziative sull'ordine pubblico dovevano collocarsi nel quadro di un più profondo impegno riformatore proprio del Pci, già concretizzatosi nelle parziali ma importanti acquisizioni nel campo civile, penale e penitenziario. Quanto al decreto del 21 marzo, Perna respinse l'accusa secondo cui il Partito comunista aveva sostenuto la legge strumentalmente, in funzione dell'attuale posizione nella maggioranza. Il dirigente comunista, infatti, rivendicò la coerenza della scelta del partito, che si era peraltro dovuto adeguare al mutamento della situazione generale dell'ordine pubblico[175].

Le norme antiterrorismo furono invece accolte con maggiore prudenza dal Psi. L'*Avanti!* sottolineò che il decreto approvato dal governo doveva assolutamente avere «un carattere transitorio, destinato a durare solo il tempo necessario». Pur rilevando che la strada delle leggi eccezionali era stata scartata, il quotidiano del Psi affermava tuttavia che vi fossero dei rischi effettivi anche «nella strada delle misure straordinarie a carattere transitorio»: ciò dipendeva dal modo in cui esse sarebbero state applicate e dal concorso del paese, delle sue forze politiche e sindacali, della stampa e dei singoli cittadini, all'attuazione della politica che ripristinasse la normalità, «senza lasciare troppe tracce del periodo di eccezione». Magistratura e forze dell'ordine, secondo il giornale socialista, erano investite di grandi responsabilità e si sarebbero dovute contenere esse stesse «nei limiti di una rigorosa legalità, nel pieno rispetto della Costituzione» perché l'Italia non era uno Stato di polizia, nemmeno nei periodi eccezionali[176]. Il quotidiano socialista, inoltre, insistette non a caso sulle reazioni contrastanti suscitate dal decreto. In particolare, rilevò che si sottolineava da più parti che le misure sarebbero state inutili sul piano dell'efficacia, e che esse potevano risultare coercitive. Proprio in questo senso veniva riportato il commento di Salvatore Senese, segretario di Md, secondo cui la lotta al terrorismo doveva essere condotta con lucidità, senza cedere alla suggestione di risolvere i problemi di efficienza a spese delle garanzie dei cittadini. D'altra parte, il quotidiano socialista riferiva che anche la Giunta esecutiva dell'Associazione magistrati aveva rilevato che i provvedimenti sarebbero stati efficaci solo procedendo di pari passo con un'azione riformatrice dell'apparato giudiziario, e che i sindacati si mostravano

[174] E. Roggi, "Noi, la libertà e le loro bugie", *l'Unità*, 2 aprile 1978. Cfr. anche le considerazioni di L. Violante, "Una nuova politica della giustizia e della sicurezza", *Rinascita*, n. 13, 31 marzo 1978.
[175] E. Perna, "Per colpire la violenza con la legalità", *Rinascita*, n. 14, 7 aprile 1978.
[176] "Situazione eccezionale: misure straordinarie", *Avanti!*, 22 marzo 1978.

perplessi[177]. Nonostante lo spazio concesso dall'*Avanti!* a tutte queste perplessità, il direttore del quotidiano, il deputato Paolo Vittorelli intervenne con un editoriale per sottolineare come, fino ad allora, si fosse rimasti nel quadro della costituzione. Anche in questo caso, tuttavia, il direttore dell'*Avanti!* scrisse che era doveroso domandarsi se si stesse andando nella direzione giusta, se fosse corretto porre la questione esclusivamente in termini di «quantità delle cose da fare» e se non esistesse, invece, un problema di «qualità». Poiché ci si era limitati ad aumentare gli strumenti giuridici e le forze dell'ordine, Vittorelli avvertiva il rischio che – come scriveva – «ogni passo più in là ci avvicina allo Stato di polizia». In verità, in termini qualitativi, emergeva chiaramente, secondo il direttore dell'*Avanti!*, che mancava una conoscenza del fenomeno terroristico, delle sue fonti culturali, anche straniere, delle lacune negli apparati di sicurezza. La mancanza di queste conoscenze, secondo Vittorelli, minava fortemente la possibilità di condurre un'efficace lotta all'eversione[178].

La questione del decreto antiterrorismo venne ripresa con forza anche nel corso del dibattito del 41° congresso socialista che si tenne a Torino fra la fine di marzo ed i primi di aprile[179]. Il congresso, che sancì la vittoria dell'alleanza fra Craxi e la sinistra del partito guidata da Claudio Signorile, smentendo le previsioni di chi aveva visto nel leader milanese un segretario destinato ad una rapida sostituzione[180], segnò il trionfo della linea dell'alternativa di sinistra, sebbene restassero ancora ignoti i tempi e i modi per realizzarla. Nella sezione della sua relazione congressuale dedicata a *Sconfiggere il terrorismo e la violenza* Craxi sostenne che il terrorismo, che aveva sviluppato «un alto grado di efficienza operativa» e una «preparazione scientifica», era frutto di un disagio sociale diffuso («sovente società in crisi, dove si sono accumulati troppi fattori di

[177] "Misure straordinarie in periodo eccezionale", *Avanti!*, 23 marzo 1978; "Le misure del governo vanno limitate nel tempo", *Avanti!*, 24 marzo 1978.

[178] P. Vittorelli, "Lotta al terrorismo: non bastano leggi uomini e mezzi occorrono idee", *Avanti!*, 24 marzo 1978.

[179] Il congresso sancì la vittoria dell'asse Craxi-Signorile, costruita nei mesi precedenti, che vinse nettamente sulla corrente di Enrico Manca. Vinceva così la "linea dell'alternativa" (ovvero di un riavvicinamento al Pci nell'ottica di creare un'alternativa di governo), nonostante Craxi stesso non ne fosse convinto sostenitore. Come poi dimostrerà con la svolta riformista dei primi anni '80 e il progressivo avvicinamento al centro, egli sosteneva infatti la tesi della governabilità, soprattutto per riuscire nuovamente a ritagliare uno spazio autonomo al Psi, rispetto alla morsa di Dc e Pci. Al congresso di Torino inoltre comparvero una serie di novità. Prima di tutto il simbolo: sparirono la falce ed il martello e comparve il garofano rosso. Anche il dibattito fu innovativo: non fu la lunga rassegna delle posizioni dei singoli esponenti, ma il susseguirsi di proposte finalizzate ad arricchire la linea dell'alternativa di governo. Per un esame degli interventi del congresso, che furono incentrati anche sul sequestro Moro e la necessità di una risposta al terrorismo, oltre agli articoli dell'*Avanti!* di quei giorni, cfr. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 62-66; F. Pedone, *Novant'anni di pensiero e azione socialista*, Vol. V, XLI Congresso, Marsilio, Venezia 1985.

[180] M. L. Salvadori, *La sinistra nella storia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 201.

decomposizione, hanno generato fenomeni demoniaci»). Conseguentemente il segretario socialista condannò le complicità e la tolleranza di cui il fenomeno aveva goduto fino ad allora in alcuni settori della società e del mondo politico e intellettuale. Vi era la necessità, secondo Craxi, di compiere un'opera di sensibilizzazione nei confronti dei cittadini, di analizzare questo fenomeno tutto italiano, sebbene con legami ormai accertati di tipo internazionale, e di attuare la riforma di polizia e magistratura per rendere più efficace e incisiva l'azione dello Stato[181].

Nel corso del dibattito seguito alla relazione del segretario alcuni esponenti socialisti intervennero nel merito del decreto che era in discussione al Senato. Il giornalista Roberto Villetti, richiamandosi all'impegno che aveva contraddistinto il Psi nelle battaglie per l'allargamento degli spazi di libertà, denunciò una accentuazione delle chiusure autoritarie a causa delle recenti misure che – disse – «violano i diritti fondamentali del cittadino ed annullano in parte i diritti civili strappati da grandi battaglie democratiche»[182]. Il deputato dell'ala lombardiana Fabrizio Cicchitto richiamò la necessità di comprendere il fenomeno terroristico come fenomeno endogeno e insito nelle disfunzioni della società italiana. Secondo il dirigente del Psi, non servivano quindi solo misure repressive e preventive, ma soprattutto riforme di struttura per cambiare il paese. L'ex segretario Giacomo Mancini sottolineò, invece, le disfunzioni dei servizi di sicurezza emerse con le indagini dei processi sul terrorismo nero e le insufficienze dello sviluppo democratico. Ribadì ad un tempo, però, anche l'impegno di unità delle forze politiche per la democratizzazione del paese e l'avvicinamento fra cittadini e istituzioni. Il deputato demartiniano Enrico Manca, come altri prima di lui, sottolineò che il sequestro Moro era finalizzato a bloccare lo sviluppo democratico dell'Italia perché avrebbe indotto la Dc ad un arretramento conservatore. Denunciò quindi, forse con un riferimento ad alcuni dei suoi compagni di partito, la «pratica di ammiccamenti e civettamenti verso le posizioni estremistiche che hanno contraddistinto purtroppo alcuni settori e alcuni uomini della sinistra», e criticò le mancanze del governo e della sinistra nel comprendere il fenomeno terroristico e nel formulare una risposta immediata[183]. Giorgio Giorgi, Gianni Finocchiaro e Francesco De Martino ribadirono che le insufficienze dello Stato nella lotta contro il terrorismo e le anomalie della democrazia italiana erano all'origine del

[181] Fondazione Giacomo Mancini (FGM), fondo Giacomo Mancini, Attività di partito, Congressi, Congressi nazionali del Psi, UA 5, "Relazione del segretario nazionale Bettino Craxi al 41° Congresso del P.S.I. di Torino, 29 marzo - 2 aprile 1978", pp. 50-56.

[182] "Il dibattito sulla relazione di Craxi al 41° Congresso", *Avanti!*, 31 marzo 1978.

[183] Ibidem.

fenomeno: ragionamento su cui concordò anche il segretario generale della Uil, Giorgio Benvenuto, secondo cui la violenza allignava dove si sviluppavano la disgregazione, l'emarginazione ed il malgoverno. Tutti insistettero poi, riprendendo quanto detto da Craxi, sull'inutilità di risposte limitative dei diritti civili[184]. Il presidente del gruppo alla Camera, il craxiano Vincenzo Balzamo, paventò invece il rischio che l'immobilismo potesse facilmente portare a soluzioni di tipo repressivo e autoritario, alle quali il terrorismo stesso mirava. Gli spazi democratici quindi si sarebbero ridotti, quando invece, per contrastare l'eversione, essi dovevano essere ampliati con il rinnovamento delle istituzioni. Il dirigente socialista quindi contestò il decreto che era a suo avviso «al limite di costituzionalità», asserendo: «è stato raschiato il fondo del barile ed il pericolo eversivo viene proprio non dal vuoto legislativo ma dalla incapacità di trovare soluzioni politiche e di organizzare una società più giusta»[185]. Lelio Lagorio, responsabile della sezione problemi dello Stato e vicino a Craxi, sostenne che al ricatto del terrorismo non si poteva cedere: il rischio più grande era che divenisse inarrestabile «una politica di espressione eccezionale e di pura forza che travolgerebbe i limiti costituzionali entro i quali finora siamo stati capaci di ancorare le misure straordinarie di prevenzione e di indagine»[186]. L'ex sindaco di Milano, Aldo Aniasi, affermò in modo ancora più convinto che il pacchetto di provvedimenti era eccezionale, «forse al limite della costituzionalità». Permaneva inoltre, secondo il deputato socialista, qualche dubbio sull'efficacia delle misure, dopo l'introduzione delle quali «il cittadino deve sapere che la libertà di ciascuno oggi è limitata e che proseguendo su questa strada lo sbocco inevitabile è lo stato di polizia». Posizioni su cui Tristano Codignola (della minoranza achilliana) concordava. Anche il leader della corrente lombardiana, Claudio Signorile, si mostrò scettico sul provvedimento, sulla cui transitorietà si doveva vigilare[187]. Ancor più critico fu Michele Achilli, secondo cui le misure sfioravano i limiti di costituzionalità. Per il deputato della corrente di minoranza, infatti, il terrorismo andava combattuto con maggiore democrazia: la Dc e i settori moderati avevano assunto atteggiamenti omertosi e di complicità con disegni reazionari, che non potevano essere cancellati in nome della solidarietà nazionale e dell'emergenza[188].

[184] "Il dibattito sulla relazione Craxi", *Avanti!*, 1 aprile 1978.
[185] Ibidem.
[186] Ibidem.
[187] Ibidem.
[188] "Il dibattito sulla relazione Craxi", *Avanti!*, 2 aprile 1978.

In sostanza il dibattito del congresso socialista fu profondamente attraversato dall'emozione crescente per il sequestro di Aldo Moro. Fu questo a far convergere le correnti nella scelta di seguire la linea della fermezza del governo Andreotti, seppur in modo più flessibile. D'altra parte, però, le necessità dell'emergenza e del governo di solidarietà nazionale, secondo molti dei dirigenti socialisti, non dovevano far arretrare il Psi sul terreno della difesa delle libertà civili e delle garanzie costituzionali: occorreva anzi vigilare sulle altre forze politiche per evitare che, con il pretesto dell'emergenza terroristica, fossero introdotte misure coercitive che avrebbero agevolato una svolta reazionaria. E questa preoccupazione ricorreva costantemente anche tra dirigenti di correnti diverse, a testimonianza che l'identità garantista caratterizzava trasversalmente molti esponenti del partito.

Una differenza separava dunque i socialisti dalla linea seguita dal Pci. Quest'ultimo, rispondendo alle critiche sollevate da alcuni osservatori sulle norme approvate, sembrò decisamente più convinto della costituzionalità e dell'utilità delle nuove misure, e non solo nel dibattito pubblico ma anche in quello interno. Nell'atteggiamento del Pci, infatti, non emersero la prudenza e lo scetticismo che si riscontravano nelle dichiarazioni dei dirigenti socialisti, poi precisate in sede parlamentare con l'esplicita richiesta di fissare la temporaneità della legge, come avevano chiesto i sindacati. Il confronto fra la due prospettive è testimoniato anche da una tavola rotonda di *Mondoperaio* dell'aprile 1978. Il direttore di *Rinascita* Adalberto Minucci affermò senza tentennamenti che le nuove misure, lungi dall'essere liberticide o eccezionali, rientravano nei limiti della costituzionalità. Lucio Colletti denunciò che alcuni intellettuali di sinistra, come i socialisti Antonio Landolfi e Lelio Basso, anziché proporre qualcosa di concreto, avevano assecondato da tempo certe derive riformiste e libertarie che da un anno avvertivano il pericolo di una "germanizzazione" dell'Italia. Fabrizio Cicchitto, invece, rimarcando che la logica del provvedimento implicava la sua temporaneità, riteneva che tale temporaneità potesse essere assicurata solo modificando la struttura degli organi di pubblica sicurezza e dei servizi; altrimenti, si sarebbe corso il rischio dell'eternizzazione dell'emergenza[189]. Il Psi, in sostanza, pur considerato nelle sue diverse sensibilità interne, rimase nel complesso fortemente ancorato ai valori garantisti, anche in nome di quelle battaglie che il partito aveva condotto negli anni precedenti per far emergere le trame e le connivenze di alcuni apparati dello Stato, dei quali si continuava in parte a diffidare. D'altra parte, il

[189] "Terrorismo e quadro politico", *Mondoperaio*, n. 4, aprile 1978, pp. 5-18.

Psi, stretto nella morsa dei partiti protagonisti della solidarietà nazionale, così facendo, cercò di ritagliarsi uno spazio autonomo, tentando di distinguersi dal Pci e di mantenere un dialogo con alcuni ambienti radicali, particolarmente sensibili alle tematiche garantiste e libertarie.

Il Partito socialdemocratico, invece, accolse molto positivamente le misure adottate dal governo. Il partito, fra l'altro, rivendicò di aver sempre coerentemente denunciato il terrorismo e richiamato la necessità di non fare distinzioni fra la violenza nera e rossa, anche in tempi non sospetti. A testimonianza dell'attenzione su questi temi, *L'Umanità* pubblicò i testi di alcune interrogazioni presentate dai parlamentari socialdemocratici nel 1975 relative ad episodi di violenza di estrema sinistra. Nell'editoriale del 23 marzo del quotidiano socialdemocratico, inoltre, il deputato e dirigente del Psdi Franco Nicolazzi denunciò le gravi responsabilità che avevano determinato l'impotenza degli apparati dello Stato, ben evidenziata dalla mancanza di risultati nel corso delle indagini sul "caso Moro". Lo Stato, infatti, non aveva reagito prontamente ed efficacemente nello stesso modo in cui erano riuscite a farlo le forze popolari e le forze politiche e sindacali[190]. A questo proposito, il segretario del Psdi Pier Luigi Romita ribadì che per troppi anni alcune forze politiche avevano contribuito a smantellare l'autorità dello Stato «al punto tale – disse Romita – che agli occhi di molti non vale più la pena di difenderlo»[191]. D'altra parte, Costantino Belluscio, ex deputato del Psdi, già stretto collaboratore del presidente Saragat e direttore della rivista *Ordine pubblico*, espresse alcune aspre critiche sullo stato di smobilitazione che caratterizzava gli apparati e, in particolare, i servizi di sicurezza. Pur non negando l'esistenza di alcune deviazioni, Belluscio riteneva che la campagna denigratoria di cui i servizi erano stati fatti oggetto avesse creato un clima negativo attorno a loro. I servizi di sicurezza invece erano lo strumento indispensabile per l'azione efficace della polizia: «distrutti, per responsabilità che è facile accertare» – affermò – dovevano quindi essere ricostruiti sollecitamente ed efficacemente[192].

L'ex deputato del Psdi, Terenzio Magliano tenne a sottolineare sempre su *L'Umanità* che, nonostante il clima di emergenza, non si potevano accettare esternazioni e appelli emotivi all'introduzione di misure eccezionali, ribadendo che sarebbero serviti invece fermezza, rigore, difesa con impegno assoluto dello Stato di diritto[193]. Ruggero Puletti, dal canto suo, espresse simili preoccupazioni perché, a suo avviso, si stavano

[190] F. Nicolazzi, "Le responsabilità", *L'Umanità*, 23 marzo 1978.
[191] "Di fronte all'attacco armato alla democrazia salvare ad ogni costo i principi costituzionali", ibidem.
[192] E. Fedi, "Non si può combattere il terrorismo senza servizi segreti efficienti", ibidem.
[193] T. Magliano, "Come difendere lo Stato di diritto", ibidem.

manifestando pericolose tendenze a mettere in discussione il senso stesso della democrazia, ad esempio con l'invocazione della pena di morte. In questo quadro, il ruolo dei socialdemocratici doveva essere quello di far valere il dettato costituzionale, chiedendo «pene severe per gli eversori e gli assassini» e assicurando che le forze dell'ordine fossero messe in condizione di «combatterli con adeguati mezzi» e con il consenso dell'opinione pubblica. Era necessario, inoltre, rimettere in piedi i servizi segreti, evitando che tornassero a degenerarsi. Per Puletti, si dovevano rifiutare le leggi eccezionali e, in particolare, ci si doveva preoccupare che non si ingenerasse nell'opinione pubblica la convinzione che il sistema democratico in quanto tale non funzionava: «nessuna indulgenza dunque nei riguardi del terrorismo ma nessun cedimento sul piano dei diritti inalienabili del singolo e della collettività»[194]. Un ragionamento simile venne svolto in un nuovo intervento da Magliano, secondo cui provvedimenti drastici, incapaci di risolvere il tragico problema della violenza, avrebbero dimostrato la debolezza del sistema democratico. Le Brigate rosse, infatti, non potevano essere combattute solo con le misure «a caldo» o con il ripristino dei servizi segreti: occorreva anche una revisione completa di tutto un modo di fare politica e di gestire lo Stato, «soprattutto – scriveva Magliano – invitando alcuni uomini che anche oggi occupano posti di responsabilità a mettersi in disparte»[195]. Pur registrando la positiva convergenza fra i partiti, che aveva agevolato la discussione sul decreto antiterrorismo e sulle misure per la polizia[196], i socialdemocratici ritenevano che l'unità delle forze politiche e l'emergenza non dovessero far calare il silenzio sulle colpe e le responsabilità del passato: il duro attacco allo Stato, infatti, non poteva indurre a condannare per «lesa maestà» coloro che mettevano l'accento sulle carenze della politica e dell'amministrazione pubblica. Il modo in cui si era governato negli anni precedenti, infatti, non giustificava certamente l'aggressione alle istituzioni, ma, secondo Romita, aveva alimentato il clima di sfiducia in cui violenza e terrorismo erano maturati. Non ci si poteva pertanto illudere – come scriveva il segretario socialdemocratico – che «tutto possa cambiare con misure di

[194] R. Puletti, "Un riflusso pericoloso", *L'Umanità*, 24 marzo 1978.

[195] T. Magliano, "Un modo solo per ricordare l'eccidio delle Fosse Ardeatine", ibidem.

[196] "La convergenza agevola l'azione dell'esecutivo", ibidem. Si ricorda che il giorno prima il Psdi aveva presentato una proposta di legge per raddoppiare l'indennità mensile a tutti gli appartenenti alle forze dell'ordine. Il giorno dopo anche il Msi-Dn presentò una proposta di legge che prevedeva una pensione di reversibilità alle famiglie dei caduti delle forze dell'ordine pari al massimo della contribuzione, il massimo della pensione per gli inabili da servizio quando l'inabilità superasse il 50%, un'indennità aggiuntiva per gli invalidi e per i superstiti dei caduti. Le misure si sarebbero dovute estendere anche a quelle figure del mondo giudiziario esposte alla minaccia eversiva e sarebbero state retroattive. Cfr. "Il Msi-Dn per le Forze dell'ordine", *Secolo d'Italia*, 24 marzo 1978.

polizia» perché occorreva restituire alla democrazia «il suo autentico significato evitando il monopolio e l'oscura gestione del potere»[197]. Quanto alle misure antiterrorismo, si trattava, secondo il quotidiano del Psdi, di confermare o meno il carattere eccezionale, e quindi solamente temporaneo, della legge: su questo non potevano esservi incertezze fra le forze politiche, come invece sembrava avvenire nel caso dei socialisti e dei comunisti, a parere dei socialdemocratici, perché, data l'eccezionalità della situazione, eccezionale – e quindi temporanea – sarebbe stata anche la legge[198].

I socialdemocratici quindi tesero a distinguere la propria linea politica, specialmente dalle forze che chiedevano l'introduzione di misure "forti", come il Pri, ma anche da coloro che anteponevano le preoccupazioni garantiste alla necessità di difendere lo Stato, come sembrava loro che facessero il Pci e il Psi. In questo quadro, fra l'altro, il Psdi rimarrà uno dei partiti più polemici nei confronti dello stato di "smobilitazione" degli apparati di sicurezza, denunciando le responsabilità, da un lato, della Dc per averne avuto la gestione negli anni precedenti, e dall'altro dei partiti di sinistra e, soprattutto, del Psdi per aver condotto le campagne sul disarmo della polizia e aver alimentato un clima di sfiducia verso di essa.

Le misure proposte dal governo furono accolte positivamente anche dai repubblicani che, tuttavia, lamentarono la scarsa tempestività della reazione dello Stato, l'inefficienza degli apparati e la timidezza delle misure introdotte. Il Pri, infatti, pur cercando di attenuare le prese di posizioni "forti" del proprio presidente, continuò a distinguersi per una linea particolarmente severa e rigorosa in tema di lotta al terrorismo, che doveva avere la priorità assoluta su ogni altro punto programmatico del governo. L'editoriale del 23 marzo de *La Voce Repubblicana* affrontò di petto le critiche rivolte alla nuova legislazione antiterrorismo. Leggendo certi commenti, osservava il giornale, con trasparente riferimento ai socialisti e soprattutto ai comunisti, sembrava che, per sconfiggere il terrorismo, si sarebbero dovute attendere la riforma della magistratura, quella della polizia, quella dei servizi e «forse anche quella della pubblica amministrazione». Il punto, invece, era capire se l'ordinamento istituzionale fosse in grado di difendersi con mezzi ordinari dall'offensiva dichiarata da un movimento militare, ramificato nel paese e con accertati collegamenti internazionali. Secondo il quotidiano, la risposta – del resto, scontata – sarebbe stata la stessa della maggior parte

[197] P. L. Romita, "Contro la strategia del terrore", *L'Umanità*, 29 marzo 1978.

[198] "Resistenze socialiste e comuniste per l'approvazione dell'«antiterrorismo»", *L'Umanità*, 12 aprile 1978.

degli ordinamenti democratici del mondo. Nel migliore dei casi, infatti, essi erano attrezzati per difendersi contro la criminalità comune, ma non avevano mezzi ordinari per combattere una criminalità politica organizzata e agente su base militare e su larga scala. Ecco perché, proseguiva l'editoriale, in tutti gli ordinamenti democratici, l'ipotesi della minaccia armata allo Stato era considerata «come qualcosa di profondamente diverso dalle altre ipotesi di delinquenza, e di per sé giustificante il ricorso a strumenti straordinari di prevenzione e di repressione». Affermare che nell'ordinamento italiano questo ricorso non era possibile perché contrario alla costituzione, secondo la testata repubblicana, era «un non-senso giuridico e politico». Da sempre, infatti, i costituzionalisti avevano riconosciuto alla costituzione la capacità di sopportare «rotture» della sua stessa legalità, ogniqualvolta ciò fosse stato necessario per salvaguardarne la sopravvivenza. La condizione di legittimità di queste rotture stava nel sostegno che ad esse dovevano dare le stesse forze politiche che avevano contratto il patto costituzionale. «Guai – ammoniva il giornale del Pri – se fosse altrimenti: se ci si rassegnasse all'idea di una Costituzione madre di impotenza quando sia in gioco la sorte stessa della Repubblica». Nella carta costituzionale stessa, infatti, erano indicati quei meccanismi di flessibilità che, garante il parlamento, potevano permettere alla Repubblica di difendersi contro l'eversione armata, con apparati, procedure, tribunali e pene diversi da quelli normalmente applicati contro i criminali comuni. I repubblicani non pensavano si potesse negare che il terrorismo fosse un problema di iniziativa politica, morale e culturale, ma nel contempo ribadivano che non si poteva nemmeno negare che esso fosse «un problema di difesa militare». Per questa ragione, «questo rifugiarsi dietro la pratica e l'apologia della legislazione "ordinaria" per combattere un nemico straordinario» sembrava loro «l'ennesima maniera italiana di vivere nell'ambiguità»[199]. Dalle critiche repubblicane non erano esenti nemmeno i liberali, che avevano contestato le misure per l'ordine pubblico perché, a loro detta, avrebbero ridotto la tutela dei diritti del cittadino[200]. Il quotidiano repubblicano, fra l'altro, sottolineò i pochi risultati raggiunti dalle indagini perché, nonostante l'imponente spiegamento di uomini e mezzi a Roma e in «mezza Italia», appariva chiara la scarsa efficienza dei servizi informativi[201].

Il segretario del Pri Oddo Biasini riaffermò che chi credeva che fosse possibile colpire i terroristi senza ricorrere a provvedimenti dolorosi ma necessari, era un illuso oppure un

[199] "Tutte le armi della Costituzione", *La Voce Repubblicana*, 23 marzo 1978.
[200] "Ma che vogliono i liberali?", *La Voce Repubblicana*, 25 marzo 1978.
[201] "Ancora nessun risultato nelle indagini. Prime reazioni ai provvedimenti del governo", *La Voce Repubblicana*, 23 marzo 1978.

irresponsabile. Il leader del Pri precisò che il richiamo all'estrema emergenza da parte dei repubblicani e la loro proposta di misure severe erano stati fatti con freddezza, avendo valutato le risposte che le forze democratiche dovevano dare alle bande di assassini. Anche Biasini era convinto che la costituzione avesse la capacità di sopportare "rotture" della sua stessa normalità, ogniqualvolta ciò fosse stato necessario per salvaguardare la sopravvivenza della democrazia. Quanto alla discussione con gli altri partiti, il segretario rilevò che non c'erano divergenze sostanziali, ad eccezione che con i comunisti, i quali, secondo Biasini, non sottovalutavano l'emergenza ma davano un valore diverso alle manifestazioni di massa. La risposta popolare era stata un fatto positivo, ma, secondo il segretario repubblicano, era lo Stato a doversi far carico di garantire le istituzioni, evitando confusioni[202]. Lo stesso giorno Filippo Ivaldi scrisse su *La Voce Repubblicana* che i recenti attentati dimostravano la capacità delle Brigate rosse di colpire quando e come volevano. Nell'opinione pubblica, secondo Ivaldi, si era fatta strada la convinzione che, di fronte ad una prova cruciale come quella rappresentata dei fatti del 16 marzo, la Repubblica avrebbe saputo mettere in atto misure che, senza andare oltre le cornici istituzionali, dimostrassero una volontà e una capacità di reazione adeguate. Ora, invece, si aveva l'impressione che, al di là della fase emotiva, le misure governative non avessero recepito in tutta la vastità il carattere eccezionale dell'emergenza. Esse, infatti, apparivano viziate da un equivoco di fondo che consisteva nel credere che la fase eccezionale della vita nazionale potesse venire controllata senza un ricorso responsabile ma fermo a mezzi altrettanto eccezionali[203]. Nonostante tutto ciò, però, il presidente della commissione Interno della Camera, il repubblicano Oscar Mammì, espresse apprezzamento per le misure adottate dal governo. Il fatto che i provvedimenti fossero stati presi solo dopo il sequestro di Aldo Moro, secondo il deputato, non era da addebitare ai repubblicani, ma «a chi si è trastullato in esercitazioni pseudo-libertarie, gridando alla tirannide di fronte a qualsiasi norma che si ponesse il problema della tutela della collettività». Secondo Mammì, l'inasprimento delle pene per taluni tipi di reati era un fatto positivo, così come l'ampliamento dei poteri di polizia, bilanciato dal rispetto delle garanzie per il cittadino. Si doveva comunque tenere presente che, in una situazione di emergenza, era inevitabile che l'asse si spostasse verso l'esigenza della tutela della collettività e non a favore della salvaguardia dei diritti individuali. Non si poteva comunque parlare di provvedimenti antiterroristici e di "germanizzazione" dell'Italia: le vere conquiste democratiche –

[202] "Le forze democratiche di fronte al terrorismo", *La Voce Repubblicana*, 25 marzo 1978.
[203] F. Ivaldi, "Una spirale senza fine", ibidem.

secondo Mammì – «sono quelle che non pongono continuamente in discussione se stesse». «Ci siamo ubriacati di pseudo-libertarismo – proseguiva l'esponente del Pri – senza capire che il grado di libertà individuali è fortemente correlato con la situazione civile, sociale ed economica di un paese in un determinato momento». Le misure introdotte, secondo lui, si sarebbero rivelate utili, ma era necessaria anche una riforma profonda della polizia e un diverso clima civile che modificasse il prestigio sociale degli agenti. Mammì, infine, si espresse criticamente in merito alla possibilità di stabilire una scadenza per la legge, dal momento che nessuno poteva sapere quanto sarebbe durata l'emergenza[204].

Nei giorni seguenti, il Pri tornò a lamentare l'«incapacità di reazione» dello Stato, le cui difficoltà derivavano anche da coloro che sollevavano problemi di tipo costituzionale rispetto alle norme antiterrorismo. Si dimenticava, secondo il Partito repubblicano, che la costituzione non avrebbe mai previsto lo stato di sfacelo in cui si trovava la società. Le forze politiche e sociali, dunque, non avrebbero salvato la propria coscienza appellandosi ad essa, ma ricreando le condizioni di vita democratica cui la costituzione stessa mirava. Per questo, come scrisse *La Voce Repubblicana*, «solo qualche cacciatore di farfalle» poteva ritenere che «le timide norme di ordine pubblico» di recente emanate potessero avere una scadenza[205]. Al riguardo, fra l'altro, il quotidiano rilevò che coloro che tendevano a portare il dibattito in merito alla lotta al terrorismo sul terreno delle possibili involuzioni autoritarie dello Stato, dimenticavano che le forze che avevano approvato il decreto erano le stesse che avevano votato la costituzione[206]. Anche per questo motivo, il deputato repubblicano Francesco Compagna criticò coloro che giudicavano liberticide le misure antiterrorismo le quali, semmai, erano «a mala pena sufficienti»[207]. Un comunicato della segreteria del partito, inoltre, fece appello perché si seguisse una linea di sempre maggiore rigore, con tutti i mezzi necessari per un'efficace azione di repressione e prevenzione[208]. Il capogruppo al Senato Giovanni Spadolini dichiarò di ritenere che discutere dei limiti da imporre alle forze dell'ordine in relazione alla lotta al terrorismo fosse un errore funesto perché si stava tentando di rinunciare alla durezza nel difendersi e, nel contempo, si stava rischiando che si sviluppasse un «controterrorismo» che sfuggiva

[204] "Come isolarli", *La Voce Repubblicana*, 26 marzo 1978.
[205] "Regime della rassegnazione?", *La Voce Repubblicana*, 30 marzo 1978.
[206] "Effetto dirompente", *La Voce Repubblicana*, 31 marzo 1978.
[207] "Il Pri chiede al governo di impegnarsi con rigore nella difesa dell'autorità dello Stato democratico", *La Voce Repubblicana*, 2 aprile 1978. Si ricorda che il 7 e 8 aprile si tenne a Lussemburgo un vertice dei ministri degli Esteri della Comunità europea che, tra gli altri, affrontò il problema del terrorismo.
[208] "Il comunicato della segreteria del Pri", *La Voce Repubblicana*, 1 aprile 1978.

dalle mani dello Stato. Cavillare «su questo o quell'articolo», «attenuare la portata di questa o quella norma, tanto eccezionale quanto è eccezionale la situazione» era sostanzialmente dannoso[209]. Nella stessa direzione, Compagna affermò che non vi era il pericolo che una risposta eccezionale facesse slittare lo Stato di diritto verso lo Stato autoritario; al contrario, ciò sarebbe potuto accadere se fosse prevalso – dichiarò Compagna – «il vaniloquio di quanti si ostinano a non voler prendere atto della necessità di misure temporanee e straordinarie»[210].

A cominciare dalla fine di marzo vennero pubblicati i primi contributi al dibattito congressuale del Pri che si sarebbe tenuto a giugno. Il tema della lotta al terrorismo fu quindi al centro di una serie di interventi della base del partito, anche discordanti.

Nella sua relazione il segretario Biasini prese atto che lo Stato era inerte e impotente di fronte al dilagare di criminalità e violenza. La condanna del terrorismo da parte delle forze politiche, dunque, non sarebbe stata credibile se non fosse stata accompagnata dai necessari riconoscimenti autocritici: da parte di chi, per troppo tempo, aveva favorito o blandito le manifestazioni di violenza con giustificazioni legate alle condizioni di disagio sociale; da parte di coloro che avevano incitato al disarmo della polizia dopo averne minato il morale. Il segretario, evidentemente, chiamava in causa i partiti della sinistra storica e la Nuova sinistra. L'errore più grave che continuava a persistere – rilevava Biasini – consisteva nel collegare il terrorismo al disagio economico e sociale, una tesi da lui ritenuta infondata sociologicamente. Le sinistre dovevano quindi avere il coraggio di denunciare certi miti tradizionali che il terrorismo usava per le sue farneticazioni, avviando una «bonifica» morale, sociale, politica e culturale che sradicasse l'infatuazione sessantottesca. Pur valutando positivamente le grandi manifestazioni delle masse dopo il rapimento di Moro e la loro solidarietà verso le forze dell'ordine, il segretario repubblicano tenne a rimarcare che non si potevano accettare supplenze o deleghe, dal momento che la difesa dell'ordine pubblico era di esclusiva competenza dello Stato. Le parole che La Malfa aveva usato il 16 marzo, secondo il segretario del Pri, avevano espresso la gravità delle cose e la necessità di reagire tempestivamente: si doveva pertanto affrontare la situazione di emergenza con provvedimenti di emergenza in attesa di una normalizzazione[211].

[209] "Solo la ferma risposta dello Stato può sconfiggere il terrorismo", *La Voce Repubblicana*, 9 aprile 1978.
[210] Ibidem.
[211] "La relazione di Biasini per il congresso del Pri", *La Voce Repubblicana*, 25 marzo 1978.

Altri interventi nella Tribuna congressuale del partito però dissentirono da questa impostazione. Aldo Maria Maggio, in risposta al documento di Biasini, scrisse che la paternità del fenomeno terroristico non poteva essere attribuita ai soli partiti di sinistra e all'ideologia marxista. Il segretario, infatti, secondo Maggio, aveva dimenticato la strategia della tensione, le deviazioni dei servizi, le stragi e gli attentati di chiara matrice fascista, e l'accertamento delle sicure responsabilità del trentennale sistema di potere democristiano che aveva alimentato la corruzione, l'inefficienza e l'inettitudine. Non era certo colpa della sinistra – proseguiva Maggio – se i servizi erano ancora in fase di ricostituzione, se la polizia mancava di addestramento e organici, se la giustizia penale era estremamente lenta, se le carceri erano insufficienti e insicure. Maggio condivideva l'idea che il marxismo si potesse prestare a interpretazioni aberranti, ma non in forza di queste si potevano pretendere abiure del Partito comunista. Anche riguardo ai provvedimenti sull'ordine pubblico, secondo Maggio, la linea del segretario appariva poco chiara: se, ammetteva l'esponente repubblicano, i recenti provvedimenti erano incongrui rispetto agli obiettivi dell'efficienza della giustizia e del sistema carcerario, tuttavia, non si potevano assecondare le tendenze ad invocare una legislazione eccezionale e fuori dalla costituzione[212]. Anche un altro documento, quello della minoranza di "Opposizione repubblicana" affrontò il tema delle misure antiterrorismo a partire dalle considerazioni del segretario sul ruolo del Pci. Il vero aspetto di gravità del terrorismo – secondo il documento – non andava cercato nell'efficienza operativa né nel carattere delirante della posizione ideologica, ma nel fatto che esso tentava di costituirsi come realistico altro polo del movimento operaio e proletario, tendente ad aggregare quanti fra i militanti comunisti fossero rimasti privi, in conseguenza dell'ingresso del Pci nella maggioranza, di rappresentanti dei propri ideali e interessi. Risultava pertanto imprudente una politica come quella di solidarietà nazionale che aveva puntato su combinazioni parlamentari e di vertice sottovalutando le tradizioni, le convinzioni e gli atteggiamenti di massa. Con ciò, spiegavano gli estensori, non si voleva infirmare la realtà dell'evoluzione del Partito comunista verso le istituzioni parlamentari e l'area occidentale, ma semplicemente la sincerità delle convinzioni dei suoi esponenti. Si specificava così che non si trattava di preoccupazioni di destra né di anticomunismo, ma di «preoccupazioni democratiche», dal momento che «una democrazia non si consegna ad un partito comunista perché ha la "P

[212] A. M. Maggio, "Terrorismo, emergenza, problemi di schieramento", *La Voce Repubblicana*, 13 aprile 1978. Un altro interessante contributo alla Tribuna congressuale è in A. Pincione, "La sfida e eversiva e la politica della giustizia", ibidem.

38" alla gola». Secondo gli esponenti di "Opposizione repubblicana" il tema dell'ordine pubblico doveva quindi essere affrontato senza isterismi ma con fermezza, nel quadro dei valori e delle istituzioni costituzionali, rifiutando quindi la pena di morte e riaffermando che ogni provvedimento non doveva ledere i diritti di libertà[213]. Degno di nota, infine, è il documento della Federazione giovanile repubblicana che, in qualche modo, marcò una posizione autonoma e critica, anche nei confronti di certe scelte del partito. In particolare, la Fgr sottolineò le gravi responsabilità, dirette o indirette, connesse all'impreparazione di parte della classe politica e degli operatori dei mezzi di informazione, all'impreparazione dell'apparato burocratico e dei servizi segreti, e all'impossibilità di operare della magistratura, di fronte al terrorismo. I giovani repubblicani valutavano negativamente le tesi aberranti di certa stampa, ma anche di certi dirigenti repubblicani, secondo cui, non distinguendo nel frastagliato mondo della contestazione giovanile, si arrivava a criminalizzare ogni dissenso. Altrettanto gravi, secondo la Fgr, erano alcune misure di ordine pubblico in discussione come il fermo di polizia e l'interrogatorio senza l'avvocato: misure che comprimevano violentemente gli spazi di libertà individuali ed erano assolutamente inadeguate a combattere il terrorismo. La federazione giovanile si dissociava infine anche dalla proposta di introdurre la pena di morte o lo "stato di assedio" o le leggi eccezionali, facendo esplicito riferimento alle parole di La Malfa[214].

A criticare aspramente le misure del governo pensarono i partiti dell'opposizione, a cominciare dal Pli. I liberali, che comunque avevano assicurato un'opposizione costruttiva (che in effetti si concretizzò in un comportamento responsabile in sede di conversione del decreto in parlamento), affermarono senza mezzi termini sul loro organo: «l'ordine nelle strade non è sufficiente se non convive con l'ordine nelle coscienze». Questa era la ragione per cui misure di polizia e provvedimenti di emergenza non sarebbero bastati a sconfiggere chi aveva scelto l'attacco allo Stato: «credere di poter prevenire o reprimere con strumenti arrugginiti e antiquati una delinquenza organizzata come quella di oggi è una pura illusione». Secondo il Pli, il fermo di polizia, le intercettazioni senza autorizzazione, la privazione del difensore, erano strumenti ingiusti e assolutamente inadeguati alla gravità della situazione. Con il decreto antiterrorismo, inoltre, si allargava la deresponsabilizzazione del giudice e l'area dell'incertezza operativa-processuale per la polizia giudiziaria[215]. Anche la direzione del partito denunciò

[213] "Opposizione repubblicana", *La Voce Repubblicana*, 16 aprile 1978.
[214] "Il contributo dell'Fgr", *La Voce Repubblicana*, 22 aprile 1978.
[215] "Ferri vecchi", *L'Opinione*, 28 marzo 1978.

all'unanimità la scarsa efficacia operativa delle misure previste e la diminuita garanzia dei diritti civili dei cittadini. Con questa politica, secondo i liberali, si sarebbe caduti paradossalmente proprio nella logica delle Brigate rosse, offrendo una risposta repressiva ed inefficace[216]. Nel contempo si criticavano le proposte del Pci e della Triplice di ricorrere a forme di «autogestione di servizi di ordine pubblico» e al reclutamento dei poliziotti «da scrivania» attraverso gli uffici di collocamento della federazione Cgil-Cisl-Uil. Anche l'utilizzo dilagante di parole ambigue come "mobilitazione" e "vigilanza di massa", concludeva il comunicato, destava forti preoccupazioni[217]. Secondo il Pli, l'inconcludenza delle indagini dimostrava il logorio di un apparato che «va crollando a brandelli»[218], dando la misura del livello di inefficienza di polizia e servizi segreti, attribuibile – come scriveva *L'Opinione* – ad una «responsabilità politica che non può essere elusa dall'invocazione di un caritatevole *silenzio stampa*, né attenuata dal ricorso frettoloso a misure restrittive»[219].

Anche nel corso del consiglio nazionale del partito i problemi connessi alla lotta al terrorismo furono al centro dell'attenzione di molti interventi[220]. Nella sua relazione, il segretario Zanone specificò le ragioni dell'astensione liberale nel voto sul governo di solidarietà nazionale, sostenuto, a parere del segretario, da uno schieramento troppo eterogeneo e centrato su un programma dagli intenti disparati. Sulla difesa dell'ordine pubblico, egli riaffermò che le misure di emergenza e di medio termine dovevano essere combinate insieme: lo Stato, infatti, non si poteva reggere solo sulla forza, ma anche sul consenso. Nel medio termine, quindi, l'attacco allo Stato doveva essere contrastato con un'azione «di bonifica sociale» che affrontasse alla radice le ragioni di malessere che alimentavano l'estremismo. Le misure di forza, inoltre, dovevano essere assunte «senza arretramenti nel grado di civiltà del nostro ordinamento giuridico». I liberali, dunque, avrebbero continuato a sostenere con fermezza lo Stato nel pieno rispetto del principio di legalità: «la nostra ferma convinzione – disse Zanone – è che proprio in questa prova decisiva contro il terrorismo non si debba cadere nella trappola dell'involuzione

[216] Del resto, Andreotti annotava sul diario del 24 marzo: «vengono Zanone e Biondi, turbati per il ripristino degli interrogatori di PS, temono un boomerang». G. Andreotti, *Diari 1976 1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano, 1981, p. 195.

[217] "Servizi d'ordine", *L'Opinione*, 28 marzo 1978; "Ferri vecchi", ibidem.

[218] "Lo Stato immaginario", *L'Opinione*, 4 aprile 1978.

[219] "Il «cittadino» Moro", ibidem.

[220] Per approfondire l'intero dibattito, cfr. "Consiglio nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma, 7-8-9 aprile 1978 – Atti", numero Speciale C.N., *L'Opinione*, aprile 1978; Archivio storico della Camera dei Deputati, Fondo Istituto per la storia del Movimento liberale, fondo PLI nazionale, Busta 256 – fasc. 56, "Testo provvisorio della relazione del segretario generale".

autoritaria, e la legalità democratica debba essere sostenuta in aderenza ai diritti personali e alle garanzie civili sancite dalla Costituzione». La classe dirigente – notò invece il segretario – sembrava rassegnata a mettere fra parentesi la costituzione e ad assecondare la demagogia reazionaria che invocava la pena di morte. Quanto al decreto, il leader liberale rilevò che, in parte, esso corrispondeva alle indicazioni dell'accordo di luglio, ma che alcune misure diminuivano la tutela dei diritti dei cittadini più di quanto assicurassero un'azione di polizia efficace. D'altra parte, affermò Zanone, si stavano manifestando forme anomale di autogestione dell'ordine pubblico e si cercava illusorio riparo nell'indebolimento delle istituzioni con la mobilitazione delle organizzazioni di massa. Il segretario liberale, infine, precisò che per evitare un vuoto legislativo, il Pli avrebbe espresso una posizione contraria all'abrogazione della legge Reale, nel caso in cui si fosse indetto il referendum[221].

Nel corso della discussione, numerosi dirigenti liberali affrontarono il tema della lotta al terrorismo, in una sostanziale unità di vedute. Tommaso Francavilla (vicino a Raffaele Costa, della destra del partito), ad esempio, fece presente che l'attacco terroristico era cominciato quando i poliziotti erano diventati vittime della violenza, senza che il Pci se ne fosse dissociato. Si poneva il problema, a suo parere, di evitare, da un lato, la criminalizzazione del dissenso e, dall'altro, di non legittimare la violenza, ispirandosi ai valori dello Stato di diritto. Alcuni, come il filosofo Raffaello Franchini, l'ex deputato Vittore Catella e Franco Morini, pur ribadendo la netta contrarietà alle misure di emergenza, ritenevano che la posizione del Pli sulle recenti norme dovesse essere spiegata meglio, per evitare equivoci. L'avvocato Ernesto D'Ippolito, dal canto suo, entrò nel merito del decreto antiterrorismo, rilevando che molte disposizioni di esso, inutili per la lotta all'eversione, rappresentavano una vera sospensione delle garanzie democratiche. Come il capogruppo alla Camera, il costituzionalista Aldo Bozzi, fra l'altro, anche D'Ippolito sosteneva che il rapimento di Moro non doveva far sottacere né le responsabilità della Dc, a cui era imputabile lo sfascio degli apparati, né quelle del Pci, che aveva cavalcato il dissenso per disarticolare le strutture statali. Roberto Vinchi e il penalista Giuseppe Benedetto sottolinearono che i provvedimenti del governo, oltre ad essere inefficaci sul piano pratico e «profondamente illiberali per il loro stesso contenuto», erano difesi da quelle stesse forze politiche «a cui va imputata la degenerazione dell'ordine pubblico». Alfredo Biondi, vicesegretario del Pli, esperto di

[221] "Consiglio nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma, 7-8-9 aprile 1978 – Atti", cit.

questioni inerenti all'ordine pubblico e alla giustizia, affermò senza mezzi termini che il decreto negava il valore di legalità dello Stato di diritto. Gli strumenti del censimento delle case, del fermo, delle intercettazioni, a parere del dirigente liberale, erano impotenti di fronte ai brigatisti. Il Pli, quindi, chiedeva l'applicazione delle leggi esistenti e la rivalutazione delle forze dell'ordine, che dovevano essere dotate dei necessari strumenti. Secondo Salvatore Valitutti, la violenza del terrorismo era resa ancora più forte dalla debolezza dello Stato. Le armi intellettuali dell'eversione erano state fornite dalla dottrina marxista-leninista e dalle connivenze della sinistra, cui aveva contribuito anche il malgoverno. Infine, Luca Anselmi e Carmine Ruggi ribadirono che i provvedimenti erano illiberali, ispirati com'erano dall'autoritarismo, anziché dall'autorità morale dello Stato, di cui il Pli doveva essere coerente garante[222].

Nella replica, Zanone dichiarò di far suo l'ordine del giorno numero 25, presentato dalla segreteria, in cui si ribadiva che la legalità costituzionale doveva essere difesa dall'attacco del terrorismo senza cedimenti, tutelando i diritti dei cittadini da involuzioni populistiche o autoritarie. Nel decimo ordine del giorno, anch'esso accolto dal segretario, si riassumevano poi le critiche rivolte al decreto 59. In particolare, il fermo di polizia provvisorio e l'interrogatorio dell'indiziato senza il proprio legale erano ritenuti strumenti «del tutto inidonei» nella lotta al terrorismo, oltre che «misure pesantemente afflittive per i cittadini»; il «potere illimitato» conferito al ministro dell'Interno, inoltre, integrava, secondo il documento, una «inammissibile interferenza del potere esecutivo» nell'attività giudiziaria; l'obbligo di comunicare i nuovi contratti di locazione, appariva poi come un vero e proprio «censimento di polizia», «invalido contro i brigatisti e afflittivo per i cittadini»; l'intercettazione telefonica, infine, del tutto svincolata da opportune garanzie, rappresentava una «pesante limitazione della libertà dei cittadini». Nell'ordine del giorno n. 13 si condannavano esplicitamente, infine, le prese di posizione di La Malfa a favore della pena di morte[223].

I liberali, dunque, anche in funzione della propria posizione esterna alla maggioranza di governo, continuarono a rivolgere aspre critiche, sia verso le misure antiterrorismo, ritenute sostanzialmente illiberali, sia verso l'operato degli apparati dello Stato, resi impotenti da decenni di malgoverno e da una propaganda negativa della sinistra. È evidente, tuttavia, la difficoltà che il Pli viveva nel momento in cui, da un lato, dichiarava che la politica dell'ordine pubblico del governo era fallimentare e illiberale, e dall'altro

[222] Ibidem.
[223] Ibidem.

assumeva una posizione ostile contro molte delle norme che di fatto i liberali stessi avevano approvato in occasione degli accordi di luglio. In questo quadro rientrava anche il sostegno accordato dal partito alla nuova legge Reale. Era difficile quindi per il Pli sottrarsi all'accusa di essere incoerente e di fare opposizione solamente a causa della presenza del Pci nella maggioranza. Ad ogni modo, in tema di ordine pubblico, i liberali continuarono a proporre di utilizzare tutti gli strumenti messi a disposizione dalla costituzione nel rispetto dello Stato di diritto e di potenziare gli apparati preposti alla sicurezza.

Ancor più critici verso il governo e le misure da esso adottate furono i missini. In primo luogo, il Msi lamentò che il governo si era rifiutato di riferire in parlamento sugli avvenimenti e gli sviluppi del sequestro Moro, evitando così un dibattito politico sull'accaduto[224]. Nel merito delle misure da adottare, inoltre, molte delle proposte erano considerate dai missini non solo «eccezionali», ma anche – scrisse il *Secolo d'Italia* – «subnormali», come subnormale era lo stesso ministro della Giustizia[225]. Il Msi riteneva che il decreto fosse – come scrisse il membro della segreteria del partito Franco Franchi sempre sul *Secolo d'Italia* – «un provvedimento liberticida che non sfiora il problema del terrorismo». Come con il disegno di legge 1798, che era apparso subito come «una pubblica calamità», anche in questo caso la Dc e il Pci si erano accordati nel predisporre una serie di «eccezionali misure liberticide destinate a consolidare il "compromesso storico" sulla pelle della Costituzione e dei cittadini italiani, ma non a produrre benefici per l'ordine pubblico». La legge, scriveva Franchi, non avrebbe risolto i problemi della sicurezza, data l'inidoneità delle misure, ma si sarebbe prestata «all'arbitrio e alla persecuzione politica». Secondo il Msi, servivano invece «ben altre misure»: prima di tutto si dovevano rimuovere «le cause dello sfacelo dello Stato» e restituire ad esso credibilità ed efficienza, poi si dovevano adottare i provvedimenti che l'opinione pubblica, secondo il giornale, invocava, come l'applicazione del codice penale militare. Franchi sosteneva, tuttavia, che il Pci non avrebbe mai permesso queste iniziative perché al «nuovo padrone» stava bene il deteriorarsi della situazione «per strappare al Parlamento altre leggi liberticide da un lato e consentire a Lama, dall'altro, di organizzare le "milizie popolari": due strumenti necessari e più che sufficienti per il colpo di Stato comunista»[226].

[224] A. Pazzaglia, "Sintomo di paura", *Secolo d'Italia*, 22 marzo 1978.
[225] "Emergenza? No, impotenza", ibidem.
[226] F. Franchi, "Via libera alle «milizie popolari»", ibidem.

Il 24 marzo, un intervento del segretario del partito chiarì ancora meglio la posizione missina. Quanto al decreto antiterrorismo, Almirante ribadì che, a parte il «pessimo gusto» di aver inventato la figura del sequestro politico punibile con una pena differenziata rispetto a quella prevista per il sequestro a scopo di estorsione, le misure erano un insieme di «violazioni spavalde del segreto istruttorio», di aperte interferenze del ministro dell'Interno nelle procedure giudiziarie, di via «liberissima» alle intercettazioni. C'era, in sostanza, «il rinnegamento esplicito e rozzo di quelle che da trent'anni vengono definite conquiste giuridiche e civili», mentre nulla era previsto per la lotta alle Br[227]. Il deputato Franco Servello rincarò la dose, affermando che, con quelle disposizioni, i cinque partiti si apprestavano a chiedere una sorta di delega al parlamento perché il ministro dell'Interno – gradito al Pci – «possa esercitare poteri eccezionali e anticostituzionali nei confronti dell'opposizione». Servello denunciò così senza mezzi termini l'«operazione di vertice» che a suo avviso rappresentava un «autentico "golpe" di regime»[228].

Nel contempo il giornale missino non perse occasione per ribadire, ogni giorno, che le indagini sul "covo" brigatista brancolavano nel buio: il popolo italiano assisteva dunque alla «confessione di impotenza dello Stato», il cui metro era l'incapacità delle strutture pubbliche a fronteggiare le Br. Le misure operative decise dal governo, del resto, erano definite un «"bla bla" mortificante» dal momento che mancava la volontà politica di far funzionare le strutture esistenti[229]. Il *Secolo* continuò dunque a denunciare l'inerzia del governo e l'esautoramento di fatto del parlamento che, pur rimanendo formalmente sempre aperto, non aveva ancora discusso sugli eventi del 16 marzo e sui provvedimenti operativi e legislativi del governo per darne una valutazione. Secondo i missini, in sostanza, il terrorismo rosso aveva giovato, non ad una svolta reazionaria, ma al rafforzamento del Partito comunista, che dal 16 marzo poteva tenere «sotto tiro» la Dc[230].

Il giornale missino non esitò a pubblicare un documento redatto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Roma, che destò molte polemiche. Nel documento, espressamente critico verso il decreto 59, si affermava che la situazione di emergenza non doveva compromettere il regime garantistico previsto dalla costituzione. Secondo il testo, era inconcepibile, da una parte, negare che si fosse fatto ricorso a leggi eccezionali e, dall'altra, introdurre «strumenti legislativi solo apparentemente ordinari ma

[227] G. Almirante, "Decreto di regime", *Secolo d'Italia*, 24 marzo 1978.
[228] "«Insufficienti» le misure governative", *Secolo d'Italia*, 25 marzo 1978.
[229] "Inerzia del governo. tracotanza delle Br. Umiliato lo Stato", *Secolo d'Italia*, 24 marzo 1978.
[230] N. Tripodi, "Quel che è certo", *Secolo d'Italia*, 12 aprile 1978.

concretamente lesivi dei principi costituzionali». Si evidenziavano poi alcuni degli aspetti più critici del decreto, consistenti nel fatto che il potere assegnato al ministro dell'Interno si risolveva in una «palese ed inammissibile interferenza del potere esecutivo nei confronti del potere giudiziario»; si rilevava che il potere di interrogare senza il difensore era di «inaudita gravità» e che mancavano criteri oggettivi a cui ancorare la disciplina delle intercettazioni telefoniche; le disposizioni inerenti ai nuovi contratti di affitto, inoltre, configuravano «un vero e proprio censimento di polizia». Secondo gli estensori, infine, si doveva puntare alla professionalità e alla preparazione degli apparati di difesa, troppo spesso utilizzati impropriamente per «"scortare" tumultuosi cortei». La normativa in discussione, invece, ricorreva a strumenti antiquati e, comunque, inadeguati. Il Consiglio forense di Roma, dunque, ribadiva il giudizio negativo, già espresso sul disegno di legge 1798, su un decreto che, oltre ad essere inidoneo per la lotta al terrorismo, incideva gravemente sulle libertà fondamentali costituzionali[231]. Il Msi nelle settimane seguenti continuò così a ribadire che gli strumenti per condurre una lotta efficace alle Br, c'erano e non andavano oltre quanto previsto dalle leggi in vigore. Il Testo unico di pubblica sicurezza, infatti, pur essendo del 1931, era ancora vigente. Si poteva così dichiarare lo "stato di guerra interno" e applicare il codice penale militare che prevedeva la pena di morte, così come contemplato all'articolo 27 della costituzione[232].

I più critici verso il decreto antiterrorismo furono comunque, com'è facilmente comprensibile, i gruppi dell'estrema sinistra, che intravvidero in esso un ulteriore passo in direzione di quella svolta autoritaria in atto, a loro avviso, già dalla metà degli anni '70 e che aveva come scopo non tanto quello di sconfiggere i veri e propri gruppi eversivi, quanto quello di eliminare ogni dissenso, anche legittimo. Come si è anticipato, secondo molti degli intellettuali e dei giuristi gravitanti intorno alla Nuova sinistra, lo Stato aveva affrontato il dilagare della violenza con leggi eccezionali e strumenti coercitivi penali, processuali e di polizia, portando alla rinuncia dei valori costituzionali. In questo contesto, il decreto Moro aveva ulteriormente limitato gli spazi di libertà personale: con esso venivano ingigantiti i poteri inquisitori e coercitivi di polizia e magistratura, segnando un processo involutivo del diritto penale[233].

[231] "Inutilmente liberticida il decreto governativo", *Secolo d'Italia*, 2 aprile 1978; "Inutile contro i terroristi. Pericoloso per i cittadini", *Secolo d'Italia*, 4 aprile 1978.

[232] "Chi comincia con Badoglio finisce con le Brigate rossa", *Secolo d'Italia*, 14 aprile 1978.

[233] S. de Sanctis, "Considerazioni in tema di criminalità e ordine pubblico", *Critica del diritto*, 1978, gennaio-aprile, pp. 57-86.

Il manifesto, ad esempio, registrò compiaciuto che, nonostante i partiti e diversi quotidiani si fossero affrettati a sottolineare la costituzionalità dei provvedimenti, altri osservatori, non ultimo un tecnico come il magistrato Adolfo Beria d'Argentine vicino al Psi, avevano manifestato alcune perplessità in relazione all'efficacia delle misure, ritenute comunque slegate da una visione complessiva di riforma dell'amministrazione giudiziaria[234]. Il giorno successivo la testata spiegò: il nuovo complesso di norme, «che si vogliono dirette contro il terrorismo, in realtà alla lotta contro il terrorismo non serviranno». In compenso, secondo *il manifesto*, esse sarebbero servite «a mutare passo passo, goccia a goccia la natura di questo stato», dal momento che – scriveva il giornale – «esse sono sufficienti a sconvolgere l'ordinamento penale e processuale avendo eliminato molte delle novità che le lotte di questi anni erano riuscite a introdurre nel campo della giustizia». Il foglio della Nuova sinistra sottolineava che il Partito comunista, che era stato in prima fila negli anni passati nella lotta contro il fermo di polizia, contro il potere di interrogare senza difensore, e contro l'estensione delle intercettazioni, era ora diventato uno dei massimi sostenitori della costituzionalità delle nuove norme. E invece innumerevoli, secondo il quotidiano, erano le pessime novità introdotte dal provvedimento: il fermo di polizia tornava legale e la polizia poteva interrogare senza difensore; le intercettazioni potevano essere eseguite senza controllo del magistrato ed anche su richiesta del ministro dell'Interno a cui, fra l'altro, era conferito il potere di richiedere atti relativi alle inchieste. Tutto il diritto di difesa veniva così leso e si centralizzavano i poteri nelle mani del ministro stesso. Nonostante «le reiterate e vistose professioni di costituzionalità e di efficacia operativa», secondo il giornale, i comunisti non osavano avventurarsi nel merito dei provvedimenti, assumendo pari pari le argomentazioni del ministro Bonifacio. Quasi che lo Stato, «adesso che loro sono entrati nell'anticamera della camera dei bottoni, sia già altra cosa – scriveva Maurizio Matteuzzi su *il manifesto* – rispetto a quello del passato e non invece ancora quello di piazza Fontana e della Lockheed». Secondo Matteuzzi, in sostanza, si trattava di leggi speciali ed eccezionali[235].

Il manifesto riportò anche con risalto le opinioni critiche sul provvedimento di alcuni singoli magistrati, riservando ampio spazio in particolare alle riflessioni dei rappresentanti di Magistratura democratica e di alcuni giuristi dell'area della Nuova sinistra. Questi osservatori, nella maggior parte dei casi, ritenevano che i gravi fenomeni del terrorismo e

[234] "Le leggi di destra che piacciono alla sinistra", *il manifesto*, 23 marzo 1978.
[235] M. Matteuzzi, "Ma le avete viste?", *il manifesto*, 24 marzo 1978.

della violenza politica fossero funzionali ad un processo di restringimento della dialettica politica e delle libertà, ma anche espressione della situazione di profonda crisi economica e sociale. Secondo Federico Stame, ad esempio, il rapimento di Moro, al di là delle possibili connivenze di apparati stranieri, costituiva «un anello necessario per la instaurazione di uno stato autoritario». I timori circa le tendenze reazionarie manifestati dall'area dell'estrema sinistra negli anni precedenti si erano così avverati, dal momento che la vita quotidiana sembrava ormai «determinata dallo stato di emergenza il quale – spiegava Stame – acquisisce funzione normativa generale»[236]. La riconosciuta necessità di opporre una risposta democratica articolata sul piano sociale e politico conduceva i giuristi di estrema sinistra a una decisa critica delle modalità meramente repressive. Secondo questi intellettuali, le linee di politica penale espresse dal governo si distaccavano profondamente dal sistema dei principi costituzionali fino ad incrinare i principi cardine dello Stato di diritto, come stava a dimostrare la reviviscenza in chiave democratica di una serie di istituti della codificazione e della legislazione ereditate dal fascismo. A detta di Franco Marrone che rispondeva in modo diretto all'articolo di Roggi apparso su *l'Unità*, esempi evidenti in questo senso erano appunto il vero e proprio fermo di polizia, che consentiva alle forze dell'ordine di trattenere per 24 ore le persone, senza che agli interessati potesse addebitarsi alcun fatto-reato, la possibilità di interrogare i sospetti senza le presenza del difensore, in violazione del dettato costituzionale, e la violazione alla segretezza delle comunicazioni causata dalla disciplina sulle intercettazioni[237]. La risposta istituzionale al terrorismo, fondata sull'inasprimento della legislazione, finiva quindi, secondo *il manifesto*, per assolvere soltanto alla funzione di rassicurare l'opinione pubblica, mentre sul piano reale si rivelava non solo inefficace ma

[236] F. Stame, "Lo stato di emergenza domina ormai la vita quotidiana", *il manifesto*, 25 marzo 1978.

[237] F. Marrone, "Risposta all'Unità", *il manifesto*, 5 aprile 1978. Alle critiche di Franco Marrone replicò Ugo Spagnoli, secondo cui le analisi del magistrato prescindevano da una valutazione seria dell'assoluta gravità dell'attacco eversivo allo Stato e dei pericoli incombenti sulle istituzioni. Stando all'intervento di Marrone, secondo Spagnoli, sembrava che il nemico da battere non fosse il terrorismo, ma «una configurazione di comodo di uno Stato avviato necessariamente ad una repressione anticostituzionale». Lo Stato democratico, invece, seguendo le regole della democrazia, doveva rendere eccezionalmente efficienti i suoi apparati, agevolando sul terreno legislativo l'efficienza dei compiti degli apparati stessi. Questa linea, proseguiva Spagnoli, doveva essere perseguita con rigore nel quadro di una strategia più complessa che puntava all'isolamento del terrorismo con la mobilitazione delle masse e il rinnovamento dello Stato. Si trattava quindi di un impegno eccezionale per rimuovere antichi guasti e croniche inefficienze e per rinnovare gli ordinamenti. Non era davvero credibile, secondo Spagnoli, la rappresentazione dello Stato come repressivo, proprio quando l'attenzione al rispetto delle regole era così meticolosa. Spagnoli entrava poi nel dettaglio delle norme criticate dei magistrati, affermando che sia nel caso dell'arresto, sia nel caso delle intercettazioni telefoniche, erano previste precise garanzie che consentivano di restare nell'alveo costituzionale. U. Spagnoli, "Dov'è la realtà?", *l'Unità*, 7 aprile 1978.

anche criminogena[238]. La questione criminale, secondo questi osservatori, continuava a essere utilizzata essenzialmente in funzione di legittimazione e conservazione del quadro politico e come veicolo di produzione del consenso. Nel momento in cui, invece, le manifestazioni di violenza politica erano connesse alla crisi dei meccanismi democratici di regolazione dei conflitti sociali e alla conseguente insufficiente canalizzazione di questi ultimi nelle istituzioni della mediazione politica, i giuristi di estrema sinistra escludevano che i fenomeni criminosi potessero essere risolti nella illusione repressiva, proponendo quindi una risposta di carattere politico e sociale. Secondo Stame, ad esempio, poiché le forze politiche dominanti non erano riuscite a vincere il terrorismo, esse avevano deciso di «fare terra bruciata attorno a tutte le posizioni di non conformismo sociale», secondo la logica dello Stato autoritario che distruggeva le libertà reali, pur mantenendo le forme rappresentative del dominio[239]. Anche sul piano della necessaria risposta al terrorismo in termini di coercizione, questi giuristi sostenevano la necessità di superare semplicemente prassi e metodi autoritari nell'attività degli apparati statali e di puntare sulla democratizzazione e sul potenziamento dell'efficacia di questi ultimi[240]. Alla sinistra storica e al Pci venivano così rimproverati la compartecipazione all'introduzione della legislazione e lo sforzo di legittimare una linea di difesa delle istituzioni fondata su misure autoritarie.

Ciò che stupiva gli uomini della Nuova sinistra, infatti, era proprio l'avallo del Pci a questa tendenza negativa. Naturalmente, secondo loro, la scelta del Pci rispondeva essenzialmente alla logica del compromesso storico, cioè allo scopo di guadagnare uno spazio nella realtà di potere offrendo sostegno a misure che, altrimenti, il partito non avrebbe mai approvato. Si innescò così una polemica che venne ad inquadrarsi nella più ampia discussione sulla linea politica del Pci, accusato non solo di aver "tradito" la rivoluzione, come si era detto negli anni precedenti, ma di stare tradendo ora anche i valori libertari per cui negli anni addietro si era fermamente battuto. Si criticavano inoltre le posizioni del Pci che respingevano il garantismo riconducendolo a ideologia individualistica di carattere liberale, consona cioè ad una realtà sociale e istituzionale storicamente superata; i giuristi della sinistra "garantista" riproponevano invece il garantismo formale, come rigorosa tutela dei diritti di libertà del singolo nei confronti degli apparati coercitivi attraverso meccanismi di garanzia elaborati dalla tradizione

[238] F. Carlini, "«Sono tutte contro la costituzione» dice un giudice di Genova. E un altro: «Ora potrei anche cambiare mestiere». Amarezza e scoramento", *il manifesto*, 25 marzo 1978.
[239] F. Stame, "Lo stato di emergenza domina ormai la vita quotidiana", ibidem.
[240] G. Pellegrino, "Il governo ha «approfittato» di Moro", *il manifesto*, 28 marzo 1978.

teorica dello Stato di diritto; e il garantismo dinamico, che si proiettava in una dimensione collettiva, diretto alla tutela degli spazi di azione e di espressione, nell'ambito della legalità, dei soggetti e dei movimenti collettivi anche non strutturati nelle tradizionali organizzazioni della sinistra[241]. In questo senso, il segretario di Md, Salvatore Senese intervenne su *il manifesto* fornendo una propria personale risposta all'appello a schierarsi compattamente a difesa dello Stato ed entrando così nel vivo della polemica degli intellettuali. La storia italiana dei trent'anni precedenti, secondo il magistrato, si era svolta in modo da determinare la compresenza di due tipi di Stato, l'uno autoritario, burocratico e illiberale, ereditato dal fascismo, l'altro democratico, garantista, aperto nei suoi apparati, come previsto dalla costituzione. All'apparire del terrorismo, secondo Senese, questi due tipi di Stato si erano trovati intrecciati e nessuno aveva spiegato per quale dei due ci si dovesse schierare. I partiti operai, sia pure con diverse sfumature, sembravano presupporre che lo Stato da difendere fosse quello nato dalla Resistenza; nella realtà, tuttavia, Senese rilevava che lo Stato intorno al quale erano chiamati a stringersi i cittadini pareva essere piuttosto il vecchio Stato illiberale e autoritario, la cui restaurazione era ben simboleggiata dalla legge Reale. Negli anni successivi, ricordava il segretario di Md, erano stati restituiti agli apparati di quello stesso Stato poteri autoritari, assolutamente inutili per sconfiggere i disegni eversivi. In sostanza, il vecchio Stato dell'Italia degli anni '50 tendeva a ripresentarsi. Senese segnalò quindi la difficoltà implicita nel coniugare il sostegno ai provvedimenti recenti con la mobilitazione in difesa dello Stato, senza che tale sostegno acquistasse il sapore di una sconfessione delle battaglie libertarie e democratiche degli anni precedenti[242].

In un simile quadro interpretativo, si collocano le considerazioni di *Lotta continua*, che del resto aveva coniato lo slogan "né con lo Stato né con le Br". Il giornale, infatti, denunciò che le manifestazioni immediatamente successive al rapimento di Moro erano state usate per legittimare la proclamazione di leggi «fino a ieri considerate liberticide e inaccettabili dalla sinistra». Fatto allarmante, i sindacati benedicevano la «svolta autoritaria» in atto. Secondo il quotidiano, tuttavia, esisteva un'area composita di «non normalizzati», di operai e lavoratori che non si sentivano rappresentati, né garantiti, dallo Stato e dalla sua nuova maggioranza. Restava quindi la «verifica di un paese reale non integrato e non integrabile nel suo insieme»[243]. In riferimento alle misure operative prese

[241] Cfr. riguardo S. Rinaldi, "Ordine pubblico e criminalità", cit.; Id., "Politica di ordine pubblico", cit..
[242] S. Senese, "Qual è lo stato che voglio difendere", *il manifesto*, 28 marzo 1978.
[243] "Le leggi eccezionali e noi", *Lotta continua*, 25 marzo 1978.

dal governo, la testata sostenne che Cossiga era stato «promosso sul campo al ruolo di "super-ministro", con compiti di coordinamento di tutte le forze di polizia». Nonostante l'unanimismo diffuso a favore delle disposizioni, secondo *Lotta continua*, stavano emergendo le prime voci dissonanti[244].

Il 25 marzo fu proprio uno dei fondatori di Lotta continua, il deputato demoproletario Marco Boato a intervenire sul giornale ringraziando ironicamente le Brigate rosse per la «colossale accelerazione del processo di trasformazione autoritaria dello Stato, di creazione di una "democrazia protetta", di costruzione di un vero e proprio Stato di polizia». Il dirigente demoproletario sosteneva che la causa primaria del processo affondava le radici «nel rapporto tra gestione capitalistica della crisi dei rapporti di produzione e ristrutturazione degli apparati di repressione e di consenso dello Stato, in un sistema economico e politico-sociale come quello italiano» dove, tuttavia, permaneva l'irriducibile antagonismo di classe. Le azioni delle Brigate rosse avevano accelerato questa «trasformazione autoritaria», annullando le contraddizioni all'interno dello schieramento borghese, e avevano per la prima volta fornito a questo processo reazionario la legittimazione ideologica e il consenso sociale. Boato ringraziava altresì le Br per aver favorito la «rivoltante "santificazione" della Dc», la «promulgazione, a tempi di record, della più infame infornata di leggi eccezionali e liberticide dai tempi del fascismo», e «questo ingresso di massa nella mentalità della "gente" […] della ideologia della "pena di morte"». Per un decennio, ricordava il deputato di Dp, si era condotto un lavoro sistematico di controinformazione militante nei confronti del terrorismo fascista, della strategia della tensione e della provocazione dello Stato e del ruolo dei corpi armati e dei servizi. Per anni ci si era mobilitati per la piena attuazione del dettato costituzionale con la messa fuori legge del Movimento sociale. Ora, invece, il Partito comunista e la dirigenza sindacale chiedevano controinformazione di massa e denuncia contro il terrorismo di sinistra; ora il Pci era accanito sostenitore del rilancio dei servizi segreti che, nonostante le mutate denominazioni, in sostanza erano in stretta continuità con le strutture precedenti, invischiate nelle trame nere; ora, infine, pur sapendo che sarebbero state inutili contro il terrorismo, si sfornavano «leggi eccezionali», manomettendo – affermava recisamente Boato – «a man bassa la Costituzione, ma con la suprema ipocrisia di dire che è tutto "normale" e rigorosamente "costituzionale"»[245]. In questo quadro, precisava poi un altro giurista dell'area demoproletaria, Luigi Ferrajoli, il decreto 59 demoliva «una

[244] "Regime di polizia", ibidem.
[245] M. Boato, "Né con le Br né con lo stato. E poi?...", ibidem.

serie di sacri principi del processo penale». La possibilità di scambiarsi atti giudiziari fra i magistrati, secondo il giurista, avrebbe comportato la lesione delle garanzie di difesa, dal momento che ogni giudice avrebbe potuto acquisire prove relative ad altri procedimenti senza la presenza del difensore; così come lo stesso potere conferito al ministro dell'Interno avrebbe introdotto un controllo del potere esecutivo su quello giudiziario, anche al fine di coprire le responsabilità degli apparati in alcune oscure vicende. Le norme sulle sommarie informazioni, che secondo Ferrajoli configuravano un vero «interrogatorio di polizia», intendevano eliminare «l'incomoda presenza del difensore» consentendo l'uso di tutti i mezzi, «compresa la tortura», per estorcere informazioni e confessioni. Le misure sulle intercettazioni, inoltre, sopprimevano di fatto la nuova disciplina che limitava il potere della polizia avendo travolto le garanzie assicurate dal controllo del magistrato. Le disposizioni sull'accompagnamento per identificazione, inoltre, consentivano che, sulla base di un mero «sospetto», il cittadino potesse essere trattenuto in questura per ventiquattrore, mentre le misure sui nuovi contratti di affitto erano considerate efficaci per «il controllo poliziesco diffuso»[246].

Ai primi di aprile *Lotta Continua* pubblicò un appello promosso da Magistratura democratica, Medicina e psichiatria democratica «contro le leggi speciali, contro l'attacco ai diritti democratici portato avanti in questi giorni». Nel documento si denunciava ancora una volta l'operazione autoritaria che, sull'onda del terrorismo, era stata imbastita dalla nuova maggioranza di governo. Grazie al nuovo decreto, secondo gli estensori, si stavano effettuando perquisizioni indiscriminate, fermi e divieti di manifestare. Si erano introdotti nuovi provvedimenti liberticidi, allo scopo di consolidare la base di consenso della «nuova smisurata coalizione di governo», di togliere legittimità al dissenso politico, di neutralizzare la vigilanza democratica nei confronti dello Stato e delle forze politiche che da dieci anni gestivano e coprivano la strategia della tensione. Si avallavano così scelte autoritarie che annullavano l'autonomia del movimento operaio e ne vanificavano le conquiste; ciò, peraltro, era favorito dalla smobilitazione della coscienza democratica prodotta dalle politiche verticistiche e compromissorie verso una classe di governo che lasciava impuniti gli autori delle stragi. Per questo, secondo i firmatari, non si poteva delegare «agli apparati dello Stato compromessi nella strategia della tensione la difesa della libertà e della democrazia». Secondo il documento, a fronte dell'appello a fare quadrato attorno allo Stato, mirante a recuperare una credibilità democratica perduta a

[246] L. Ferrajoli, "Interrogare, fermare, intercettare: leggi eccezionali senza limiti di tempo", *Lotta continua*, 26-27 marzo 1978.

causa dei suoi connotati autoritari e della demolizione dello Stato di diritto, ora più che mai era invece necessaria la salvaguardia dell'autonomia del movimento operaio. Contro il tentativo di appiattire la dialettica politica sulla scelta tra provocazione terroristica e autoritarismo statale, gli estensori rivolgevano così un appello a tutti i democratici affinché con la mobilitazione di massa si affermasse la forza della democrazia e della ragione[247]

4. Il dibattito sulla legge Reale-bis al Senato

Il dibattito sulla vicenda Moro e sul decreto del 21 marzo si intrecciò a quello che, in sede parlamentare e in ambito pubblico, si svolse sul disegno di legge governativo contenente nuove disposizioni in materia penale, processuale e di repressione delle attività fasciste (la cosiddetta legge "Reale-bis").

Come si è accennato nel precedente capitolo, la legge Reale non era in realtà un provvedimento diretto a contrastare il fenomeno terroristico nello specifico, ma conteneva delle disposizioni volte all'ampliamento dei poteri della polizia e a irrigidire taluni istituti processuali in relazione ad alcuni gravi reati. Ciononostante, dato il particolare momento e la specifica materia del provvedimento, la discussione sul nuovo testo assunse un significato particolare, intrecciandosi a quella sul terrorismo, sulla linea adottata dal governo nella gestione dell'ordine pubblico e più in generale sulla lotta all'eversione.

La legge, come si è anticipato, aveva destato aspre polemiche fin dai giorni della sua approvazione, in particolare nei settori della sinistra storica e non, tanto che i radicali – con il supporto di alcuni dirigenti e intellettuali del Psi – avevano organizzato la raccolta di firme per promuovere il referendum abrogativo. Uno dei punti qualificanti degli accordi per il nuovo governo Andreotti, pertanto, consisteva nell'introduzione di un disegno di legge sostituivo che recepisse alcune delle istanze dei partiti di sinistra. Sebbene, in verità, già negli accordi di luglio fosse prevista una revisione della legge, la spinta decisiva in questo senso derivò dalla decisione della Corte costituzionale di ammettere il referendum promosso dai radicali con la sentenza n. 16 del 1978[248]. Poiché

[247] "Contro la demolizione dello stato di diritto", *Lotta continua*, 2-3 aprile 1978. Fra i firmatari dell'appello figuravano Luigi Ferrajoli, Giuseppe Ferrara, Vittorio Foa, Nicola Gallerano, Dacia Maraini, Franco Marrone, Pio Marconi, Stefano Merli, Antonio Bevere, Mariuccia Salvati.

[248] Si precisa che la Corte riteneva non contestabile – come era scritto nella sentenza – «la varietà di contenuti normativi della legge n. 152, che riguarda – fra l'altro – i limiti alla concessione della libertà

la legge 8 agosto 1977 n. 533 aveva modificato talune disposizioni oggetto del quesito referendario e, in particolare, l'articolo 5 relativo al cosiddetto «reato di casco», l'Ufficio centrale per il referendum aveva riformulato il quesito, eliminando l'articolo 5 della legge Reale, ritenuto abrogato dall'articolo 2 della legge del 1977. La Corte costituzionale, tuttavia, stabilì che solo l'intervento legislativo effettivamente innovativo avrebbe determinato la fine del procedimento referendario. La decisione della Corte comportò quindi l'annullamento dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, andando incontro alle richieste del comitato promotore. Di conseguenza, il quesito venne esteso anche al testo introdotto dalla legge del 1977[249]. La priorità per il governo della solidarietà nazionale, dunque, divenne quella di approvare la legge di modifica in tempi brevi.

I partiti della maggioranza avevano concordato un disegno di legge dai contenuti innovativi, dal momento che la Corte aveva esplicitato che, per evitare la consultazione popolare, la legge doveva essere cambiata inserendo alcune modifiche in direzione di quelle volute dal comitato promotore del referendum. Le forze politiche decisero quindi di accelerare il più possibile i lavori parlamentari, ritenendo che la consultazione popolare avrebbe prodotto ulteriori tensioni sociali in un momento già grave per l'ordine democratico. D'altra parte, la legge Reale era una materia piuttosto controversa da gestire anche per i partiti della maggioranza stessa, dal momento che, a suo tempo, il Pci non l'aveva votata, mentre il Psi aveva accordato il voto favorevole solo per necessità, e non senza spaccature interne. Il confronto pubblico sulla legge, quindi, sarebbe risultato

provvisoria, i casi di fermo di indiziati di reato, una serie di modifiche della legge n. 645 del 1952 (sul divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista), l'uso delle armi da parte di pubblici ufficiali, la prescrizione dei reati, le misure di prevenzione, l'espulsione degli stranieri, le notificazioni urgenti a mezzo del telefono o del telegrafo. Sennonché la richiesta in questione non concreta un uso così artificioso del referendum abrogativo, da farla considerare eccedente le previsioni dell'art. 75 Cost. Al contrario, tale iniziativa ha per oggetto un particolare complesso di misure legislative eccezionali, se non addirittura provvisorie (non si dimentichi, infatti, che le disposizioni processuali della legge n. 152 cesseranno di avere applicazione all'atto dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, per espressa previsione dell'art. 35 della legge stessa): che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para-politica. Sotto questo aspetto, anzi, si può ben dire che il titolo della legge enuncia già, nei suoi tratti essenziali, la questione sulla quale il corpo elettorale verrà chiamato a decidere». Non frapponendosi altri ostacoli di ordine costituzionale, la richiesta di referendum per l'abrogazione della legge n. 152 del 1975 risultava per la Corte «quindi ammissibile (salvo quanto disposto in relazione all'art. 5 - perché sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533 - dall'ordinanza 6 dicembre 1977 dell'Ufficio centrale, avverso la quale i promotori del referendum hanno sollevato conflitto di attribuzione davanti a questa Corte)». Cfr. Sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, in http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0016s-78.html (1 luglio 2016).

[249] A. Barbera, A. Morrone, "L'istituto del referendum", in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. IV, cit., pp. 349-353. Cfr. la sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale in http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0068s-78.html (1 luglio 2016).

problematico anche per la tenuta della maggioranza. Probabilmente, dati gli accesi dibattiti che la legge Reale aveva innescato, si temeva anche che in caso di referendum potesse effettivamente vincere il fronte favorevole all'abrogazione. Una tale eventualità avrebbe in qualche modo avuto ripercussioni sul governo e prodotto un vuoto legislativo problematico.

Il disegno di legge di modifica fu presentato al Senato il 16 marzo, il giorno stesso del sequestro Moro, dal ministro Bonifacio, corredato da una breve relazione nella quale si affermava che la particolare situazione dell'ordine pubblico suggeriva una verifica degli strumenti normativi vigenti e della loro rispondenza ad un'efficace azione di prevenzione e di repressione della criminalità. In questo quadro rientrava la revisione della legge Reale, finalizzata – dichiarava il governo – non a eludere lo svolgimento del referendum, ma a recepire, sulla base dell'esperienza, i suggerimenti proposti per eliminare dubbi e riserve, in vista di un generale accrescimento delle garanzie di salvaguardia dei diritti dei cittadini. Bonifacio delineava così le principali modifiche rispetto al testo precedente, che andavano incontro anche alle sollecitazioni della sentenza della Corte costituzionale. Al capo primo, dedicato alle misure penali, l'articolo 1 prevedeva una migliore specificazione delle circostanze in cui si consentiva ai pubblici ufficiali l'uso legittimo delle armi che, oltre ad essere consentito in casi di autodifesa o di resistenza all'autorità, era legittimo anche nei casi in cui, «in relazione a circostanze di tempo e di luogo» esso fosse necessario al fine di impedire una serie di reati gravi; agli articoli 4 e 5 era prevista la soppressione delle disposizioni che consentivano l'estensione delle misure di sicurezza della legge antimafia alle persone sospette di attività eversive per assicurare maggiori garanzie ai cittadini. Il cosiddetto confino (cioè l'istituto del soggiorno obbligato) e la sospensione dell'amministrazione dei beni, ammetteva il ministro, non avevano sortito esiti felici neppure sul piano della prevenzione criminale comune e avevano sensibilmente contribuito a trapiantare la delinquenza più pericolosa in regioni che ne erano immuni. Per questo motivo all'articolo 5 si erano introdotte, invece, nuove fattispecie di reato – l'istigazione a delitti di grave allarme sociale, l'associazione per le stesse finalità e gli atti preparatori di delitti di grave allarme sociale (corrispondenti ai nuovi articoli 414-bis, 416-bis e 416-ter del codice penale) – per le quali si prevedevano gli ordinari procedimenti giudiziari a scopo di prevenzione dei reati gravi e di repressione delle attività svolte in preparazione degli stessi. Ulteriori novità, inoltre, riguardavano le garanzie per lo straniero, per il quale il provvedimento di espulsione assumeva un carattere «giurisdizionale», mentre prima il rinvio al Testo unico di pubblica sicurezza

implicava un provvedimento di espulsione amministrativo. Il capo secondo riguardava le misure processuali tra le quali erano state meglio precisate le disposizioni in materia di notificazioni urgenti a mezzo del telefono e del telegrafo. Quanto alle misure per i reati commessi da appartenenti alle forze dell'ordine, si stabilivano linee ispirate all'esigenza – specificava Bonifacio – «di impedire che essi vengano esposti al rischio di processi basati su accuse non fondate». Nel contempo però si riduceva il regime privilegiato previsto dalla legge precedente: oltre a limitare a trenta giorni la possibilità per il procuratore generale di avocare la relativa istruttoria, si era stabilito che tale possibilità non sussisteva per i reati di competenza del pretore e si era escluso il ricorso avverso l'ordinanza con la quale il giudice istruttore disponeva l'istruttoria sommaria. Quanto al fermo di polizia giudiziaria, si stabiliva che esso potesse effettuarsi nei confronti di persone gravemente indiziate di delitti per i quali era obbligatorio il mandato di cattura, cioè punibili con una pena detentiva non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a otto; si prevedeva, inoltre, che per alcuni delitti di particolare allarme sociale, la misura del fermo giudiziario potesse essere ugualmente applicata. Per alcune nuove fattispecie delittuose (quelle di istigazione, associazione o preparazione di delitti di grave allarme sociale) era imposta l'obbligatorietà del mandato di cattura, ma d'altro canto si ripristinava la possibilità di concedere la libertà provvisoria per tutti i delitti anche in fase istruttoria. Come forme di controllo sul beneficio concesso, tuttavia, si prevedeva che l'eventuale impugnazione del pubblico ministero contro le ordinanze di concessione della libertà provvisoria avesse effetto sospensivo della loro esecuzione e, nel caso di reati particolarmente gravi, si prevedeva anche la possibilità di ricorrere al divieto o all'obbligo di dimora previsto dal codice di procedura penale. Anche la disciplina delle perquisizioni sul posto di persone o di veicoli nel corso di operazioni di polizia veniva definita in modo più rigoroso: si precisava infatti che esse erano possibili, sulla base di «circostanze di pericolo o di grave turbamento dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica con il conseguente pericolo di danno a persone o a cose o il fondato timore di attentati», al solo scopo di accertare l'eventuale possesso di armi; si stabiliva altresì un arco di tempo ristretto entro il quale trasmetterne il verbale alla procura della Repubblica. Il capo terzo, infine, atteneva alle modifiche della legge del '52 in materia di repressione dei reati di attività fasciste (la legge Scelba), intendendo «perseguire la finalità di configurare in modo rigoroso e oggettivo le attività stesse». Si prevedeva, infine, l'abrogazione della legge Reale[250].

[250] SdR, AP, VII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Disegno di legge n. 1139 comunicato alla Presidenza il 16 marzo 1978, pp. 1-3.

Il nuovo testo che, effettivamente, si discostava dalla versione precedente e rispecchiava gli accordi raggiunti dai partiti della maggioranza, suscitò un vivace dibattito, animato, anche in questo caso, dai partiti dell'opposizione che, insoddisfatti delle modifiche proposte dal testo governativo, denunciarono che il disegno aveva il solo scopo di evitare il referendum e quindi di privare i cittadini del diritto di esprimersi. L'azione dei radicali e del Msi, dunque, fu orientata fin dall'inizio a rallentare, se non ad ostacolare, l'attività legislativa per fare in modo che la consultazione popolare avesse luogo. Le questioni toccate dal nuovo disegno di legge, del resto, erano innumerevoli e attenevano a diversi aspetti del diritto penale, processuale e sostanziale, in certi casi perfino in controtendenza con le innovazioni introdotte dal decreto Moro. Esso, pertanto, suscitò un vivace dibattito anche a livello pubblico e, specialmente, nel mondo giuridico di sinistra[251]. In questo quadro, si ravvisava da più parti una sorta di ambivalenza del legislatore, che, da una parte, con il decreto 59 aveva irrigidito alcune misure processuali, e dall'altra prevedeva di allentarle con la nuova legge Reale[252]. D'altro canto, dal momento che in quest'ultima spariva il riferimento all'emanazione del nuovo codice di

[251] Il magistrato Francesco Misiani, intervenendo su *Lotta continua* il 15 marzo 1978, cioè ancora prima di conoscere il testo effettivo del provvedimento, aveva paventato che le nuove modifiche sarebbero state peggiorative rispetto alla legge Reale stessa. Se infatti si era dovuto aspettare sino al 1970 per la legge che imponeva l'immediata scarcerazione dell'imputato dopo la pronuncia in tal senso del giudice e nonostante l'opposizione del pubblico ministero, con le modifiche di cui si sentiva parlare questa possibilità sarebbe stata reintrodotta per tutta una serie di reati. Ma «le vette dell'ipocrisia», secondo il magistrato della Nuova sinistra, si raggiungevano con l'apparente abolizione del confino che non sarebbe stato abolito, ma sarebbe stato sostituto da assurde figure di reato a cui era riservato lo stesso trattamento repressivo previsto per quei reati in relazione ai quali si frapponevano limiti alla concessione della libertà provvisoria, cioè l'obbligo di dimorare in un determinato comune. L'articolo 15 avrebbe poi introdotto, a suo avviso, pene durissime per il puro accordo e la semplice istigazione a commettere delitti, evidenziando così la portata repressiva e liberticida della norma. Secondo Misiani, si voleva in sostanza colpire il sospetto, con l'intenzione «di sbaraccare l'opposizione al nuovo regime attraverso una dura repressione». Cfr. "Ecco come hanno reintrodotto il confino", *Lotta continua*, 15 marzo 1978; F. Misiani, "Il pozzo di San Patrizio della repressione", ibidem. Luigi Ferrajoli sintetizzò le principali critiche rivolte dall'estrema sinistra al nuovo testo di legge in un articolo comparso su *Lotta continua* il 26-27 marzo 1978. Secondo il giurista della Nuova sinistra, nel disegno di legge – che serviva «unicamente» ad impedire il referendum –, una delle norme peggiori della legge precedente, il "confino" «non viene assolutamente abrogata», ma veniva ripristinato in tutta la sua estensione dal momento che si abrogava l'articolo 19 della legge precedente. Gli atti preparatori dunque diventavano reato «di sospetto» con mandato di cattura obbligatorio; ciò implicava che si era istituito un «fermo non più per un "sospetto di reato", ma per un "reato di sospetto"». D'altra parte, la libertà provvisoria, che veniva ripristinata, poteva essere accompagnata, su decisione del giudice, «con il provvedimento di confino»: la situazione quindi, secondo Ferrajoli, non era più di «confino politico automatico» come era previsto nella precedente stesura, ma le misure preventive – oltre alle disposizioni sull'uso delle armi da parte della polizia, sui reati commessi dalle forze dell'ordine, sulle perquisizioni – rimanevano. Cfr. "L. Ferrajoli, "Interrogare, fermare, intercettare", cit. Cfr. anche F. Marrone, "Risposta all'Unità", cit.

[252] A questo proposito, sul quotidiano del Pli, Pietro Nuvolone rilevò che, se le misure contenute nel decreto 59 avviavano un'inversione di tendenza verso una restrizione delle garanzie dei cittadini e degli imputati, le modifiche della legge Reale seguivano invece il binario opposto. Secondo Nuvolone, infatti, si era fatta "marcia indietro" su alcuni aspetti particolarmente severi della legge al solo scopo di evitare il referendum; ciò, tuttavia, palesava la netta contraddizione tra le misure del decreto e le modifiche della Reale. Cfr. "Leggi inutili. E pericolose", *L'Opinione*, 18 aprile 1978.

procedura penale quale limite temporale della vigenza della norma, secondo alcuni osservatori, come vedremo, si stava consolidando la tendenza ad inserire stabilmente nei codici misure che avrebbero invece dovuto essere temporanee ed eccezionali.

Fu in particolare la nuova disciplina della libertà provvisoria (che da un regime restrittivo passava ad uno più liberale, essendo ripristinata in linea generale per tutti i tipi di reati) a sollevare divergenze anche all'interno della maggioranza stessa. La disciplina, come si è visto, era cambiata nell'arco di pochi anni: se nel 1972 la legge Valpreda aveva rimosso il divieto «aprioristico» di concedere la libertà provvisoria a imputati di un reato per il quale la cattura fosse obbligatoria, con la legge Reale tale possibilità era stata ridotta per un considerevole numero di reati[253]. Con il nuovo testo, dunque, si ripristinava la possibilità (quanto meno in linea teorica) di concedere il beneficio a un imputato, anche per rispondere alle sollecitazioni della Corte costituzionale. Tuttavia, come si avrà modo di vedere, la Dc e il Psdi continuarono a mantenere una linea più rigida, ritenendo inopportuno inserire una tale innovazione in un momento di emergenza. Il Pci e il Psi, invece, consideravano tale novità – così come l'eliminazione delle misure di prevenzione e del confino – come uno degli aspetti qualificanti della nuova legge, che avrebbe giustificato l'appoggio delle sinistre al provvedimento. Fu trovato quindi un compromesso fra le due linee di pensiero, ripristinando alcune eccezioni alla concessione del beneficio: esso, in fase istruttoria, non poteva essere accordato agli imputati di determinati gravi reati.

D'altra parte, le minoranze sollevarono critiche su tutti gli aspetti toccati dal provvedimento ma la questione più controversa, anche nel mondo giuridico, fu senza dubbio la previsione della nuova fattispecie criminosa consistente negli «atti preparatori» di gravi delitti, destinata a sollevare aspre contestazioni da parte di chi – non solo a sinistra – riteneva che si trattasse di uno strumento volto a perseguire le mere intenzioni, e non fatti concreti idonei a commettere un delitto[254].

Nel quadro delle polemiche, il Pci fu tenuto più degli altri partiti a spiegare la propria posizione favorevole alla legge, dal momento che nel 1975 aveva votato contro il provvedimento e che presumibilmente una consultazione popolare su di esso avrebbe creato problemi anche nella sua stessa base. In questo senso, il Partito comunista si impegnò a mettere in luce i punti qualificanti del nuovo testo, sottolineando come non si

[253] Cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 19, 26.

[254] Si veda, ad esempio, G. Gregori, "Variazioni penalistiche sul tema della legge «Reale»", *La questione criminale*, 1978, n. 2, maggio-agosto, pp. 317-327.

trattasse di una mera modifica della legge Reale, ma di una nuova normativa abrogativa della precedente e ispirata a criteri molto diversi, tanto che ne veniva eliminata l'eccezionalità per farla rientrare nel quadro ordinario del sistema penale. Il Pci, del resto – sostenevano i suoi dirigenti – aveva notevolmente contribuito nella direzione dell'ampliamento delle garanzie riservate ai cittadini[255]. Ne era un esempio la modifica, voluta dai comunisti, della disciplina della libertà provvisoria. A suo tempo, il Pci aveva voluto la cosiddetta legge Valpreda, che però era stata poi modificata dalla legge Reale, respinta dal Pci proprio perché aveva limitato nuovamente le possibilità di concedere la libertà provvisoria. Ora, invece, si ripristinava il principio che questo beneficio potesse essere sempre concesso a prescindere dalla natura e dalla gravità del reato[256]. Anche i socialisti, da sempre contrari agli aspetti più restrittivi della legge pur avendola a suo tempo votata, si ritenevano soddisfatti, seppur in modo meno convinto, delle modifiche concordate con i partiti della maggioranza. Il Psi aveva messo in discussione le parti concernenti il confino, l'arresto provvisorio e la disciplina sull'uso delle armi da parte delle forze dell'ordine. Antonio Landolfi, sintetizzando le trattative con gli altri partiti, sosteneva che il voto favorevole alla legge nel 1975 era stato positivo, ma che ciò non significava non sollevare alcune contestazioni, ribadendo la netta contrarietà socialista ad affidare il governo dell'ordine pubblico alla normativa penalistica e repressiva. L'esponente manciniano del Psi, dunque, constatava che, grazie all'apporto del partito nelle trattative, l'impianto della legge Reale era stato modificato positivamente: si era recuperato il principio di concedibilità della libertà provvisoria, si era modificata la disciplina sull'uso legittimo delle armi ed era stato soppresso il confino[257].

Il nuovo testo fu esaminato il 22 marzo congiuntamente dalle commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato. Nella discussione generale, il relatore democristiano Giancarlo De Carolis, vicepresidente della commissione Giustizia, tenne a puntualizzare che il governo «aveva lodevolmente recepito molti suggerimenti» che erano stati proposti nei due anni di applicazione della legge Reale, che con il nuovo testo avrebbe perso il carattere di specialità. Riprendendo i contenuti della relazione di Bonifacio, il relatore democristiano sottolineò che l'istituzione delle nuove figure di reato, come l'istigazione a commettere reati di grave allarme sociale (elencati precisamente nella legge), l'associazione per tali delitti e il compimento di «atti preparatori obiettivamente rilevanti,

[255] U. Pecchioli, "Rigore democratico nella legalità", *Rinascita*, n. 11, 17 marzo 1978.
[256] E. Roggi, "Noi, la libertà e le loro bugie", cit.
[257] "La relazione del compagno Landolfi al Comitato Centrale!, *Avanti!*, 15 marzo 1978, pp. 4-5.

diretti in modo non equivoco a commettere uno dei delitti precedentemente classificati come di grave allarme sociale», rispondevano all'esigenza di reagire alla crescita di alcune nuove forme di criminalità particolarmente gravi. Si delineava così a suo avviso «l'incisivo passaggio» dalle semplici misure di sicurezza previste per gli atti preparatori alla configurazione di un vero e proprio reato, che veniva comunque attentamente differenziato rispetto al tentativo e che al contempo costituiva «assai più che la mera intenzione» a commettere un delitto. Le modifiche alle misure processuali, sostenne il senatore democristiano, erano anch'esse finalizzate a rafforzare le garanzie del cittadino: in questo senso andavano la definizione dei presupposti che consentivano le perquisizioni, il termine di trenta giorni per esercitare l'avocazione da parte del procuratore per i reati commessi dai poliziotti, l'eliminazione del divieto assoluto di concedere la libertà provvisoria, la puntualizzazione delle fattispecie e dei comportamenti inerenti alle attività fasciste[258]. Altrettanto soddisfatto si disse il correlatore comunista, l'avvocato Roberto Maffioletti. Dopo aver ricordato che il provvedimento non costituiva esclusivamente una innovazione della normativa preesistente, né si limitava a risolvere i problemi suscitati dall'abrogazione, egli sottolineò che il disegno di legge conteneva innovativi principi in campo penale e processuale. Alla volontà politica di evitare la prova lacerante di un referendum, asserì il senatore del Pci, si era aggiunta la volontà di regolare *ex novo* la materia. Le norme quindi si muovevano nella direzione di una maggiore garanzia per il cittadino e, in certi casi, sovvertivano i criteri che avevano ispirato la legge Reale: la «chiave di volta interpretativa» – affermò Maffioletti – era quella per cui le norme di prevenzione erano state ricondotte nell'ambito del sistema penale ordinario, mediante la creazione di specifiche figure di reato, che «concretano così il nuovo principio della compenetrazione di una serie di norme speciali nell'ambito di un sistema penale ordinario»[259]. Anche un altro senatore comunista, Gianfilippo Benedetti, sollecitò l'approvazione della legge che innovava «nel metodo e nella politica degli interventi legislativi, prima frammentari e scoordinati», e che rappresentava «un soddisfacente compromesso» tra la necessità di difendere l'ordine pubblico e quella di tutelare le libertà dei cittadini. Secondo il senatore comunista, l'articolo che estendeva la punibilità agli atti preparatori era positivo perché rispondeva alla «accresciuta consapevolezza della antigiuridicità dei reati che destano maggiore allarme sociale». Benedetti tenne a

[258] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, 22 marzo 1978, pp. 9-10.
[259] Ibid., pp. 10-11.

precisare infine che le nuove misure processuali racchiudevano «contenuti che vanno ben oltre quelli che sarebbero stati richiesti per evitare semplicemente il *referendum*»[260].

Nonostante questa apparente larga convergenza, la discussione a commissioni riunite mise in luce la diversità reale dei punti di vista presenti all'interno della maggioranza, nonostante le misure fossero state concordate preventivamente dai partiti. L'avvocato pugliese della Dc, Alessandro Agrimi, ad esempio, pur condividendo l'impostazione generale del disegno, sottolineò che vi erano alcune zone scoperte dalla previsione normativa, come la mancata repressione dell'apologia di delitti contro la personalità dello Stato che suscitavano grave allarme sociale, per la quale si sarebbero dovute aggravare le sanzioni: chiese quindi un «maggiore rigore»[261]. Il senatore socialista Campopiano, invece, osservando che il provvedimento in esame costituiva «una restrizione delle garanzie dei cittadini, anche se causata da un effettivo stato di emergenza», ne ribadì il carattere di transitorietà[262]. Nella nuova seduta del 4 aprile le critiche si moltiplicarono. Un altro senatore democristiano, Luciano Bausi, fece presente la necessità di «evitare rimedi che possano risultare peggiori dei mali», dal momento che molte delle leggi di ordine pubblico approvate negli anni precedenti non avevano dato esiti incoraggianti C'era da chiedersi, inoltre, a suo avviso, come la normativa in esame si sarebbe potuta coordinare con il decreto 59. Nel merito del testo, Bausi rilevò diverse incertezze interpretative e alcune disattenzioni nelle formulazioni di molti articoli ed espresse alcune perplessità sulla nuova fattispecie di atto preparatorio, non rilevando «una sostanziale diversità fra i due requisiti ivi delineati» e quelli previsti per il tentativo di reato. Oltre ad esprimere alcune considerazioni critiche sulle norme relative alle perquisizioni e all'ampliamento dei poteri di polizia, Bausi lamentò altresì l'eccessiva discrezionalità conferita al giudice per la concessione della libertà provvisoria[263]. Il magistrato della Dc Mario Valiante, presidente della Commissione parlamentare per il parere al governo sull'emanazione del nuovo testo del codice di procedura penale, espresse preoccupazione per la trasformazione di una normativa speciale in una normativa ordinaria non soggetta a limiti temporali, con ciò avvicinandosi alle posizioni del Psi. La legge Reale, infatti, era stata sempre giustificata come un provvedimento di emergenza ed era stata tollerata come tale, mentre ciò non sarebbe stato possibile con il disegno di legge in esame, che – disse

[260] Ibid., p. 11.
[261] Ibid., pp. 11-12.
[262] Ibid., p. 12.
[263] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, 4 aprile 1978, pp. 25-26.

Valiante – poteva anche dare l'erronea impressione che si volesse ostacolare il varo della nuova procedura penale. Oltre all'«inconveniente della normalizzazione delle misure di emergenza», il senatore democristiano rilevò alcuni problemi specifici, come la differenziazione di trattamento prevista per gli appartenenti alla forza pubblica, che – affermò – «non è esente da dubbi di costituzionalità», e i limiti della formulazione degli atti preparatori, ai quali Valiante preferiva le misure di sicurezza previste dalla legge Reale, pur escludendo il confino[264]. L'ex presidente della Corte costituzionale e senatore della Sinistra indipendente, Giuseppe Branca, sottolineò ben più convintamente che la punizione degli atti preparatori non appariva aderente al dettato costituzionale, sia perché – dichiarò – «diretta a colpire la mera intenzione, sia perché, oggettivamente, colpisce fatti non idonei a ledere o minacciare seriamente beni protetti costituzionalmente»[265].

Insomma, lo stesso partito di maggioranza relativa sembrava ospitare molte posizioni più critiche che favorevoli al provvedimento, che sembrava a questo punto difeso soprattutto dai comunisti e i repubblicani. In sede di replica, Giancarlo De Carolis, quindi, non poté fare a meno di condividere la preoccupazione di alcuni senatori in merito ai problemi di coordinamento fra il decreto 59 e la nuova legge Reale. I difetti del disegno di legge – ammise il relatore – derivavano dalla necessità di tener conto, «nel brevissimo tempo», delle molteplici sollecitazioni emerse nel corso delle trattative per il nuovo governo e delle preoccupazioni per il referendum. La mancata previsione del venir meno dell'efficacia all'entrata in vigore della nuova procedura penale – precisò però De Carolis – «si giustifica con la circostanza che le modifiche vengono inserite direttamente nei codici, a differenza di quanto è stato fatto con la legge Reale». Il senatore democristiano, comunque, assicurò che il governo avrebbe presentato alcuni emendamenti nella direzione delle perplessità sollevate dai commissari[266]. A questo punto anche il comunista Maffioletti tenne a sottolineare che si stavano discutendo modifiche al codice penale e alla procedura penale aventi carattere di legislazione ordinaria. Il senatore comunista rilevò inoltre che l'adeguamento del diritto penale in materia di atti preparatori – che del resto non era introdotto «in via generale ma soltanto per determinati reati, in modo da dare copertura penale a zone scoperte della criminalità nuova» – rivestiva carattere di legislazione ordinaria dal momento che la situazione della criminalità non sembrava di

[264] Ibid., pp. 26-27.
[265] Ibid., p. 30.
[266] Ibid., pp. 27-28.

breve durata. A suo avviso, dunque, occorreva colpire quella «fascia intermedia» che andava oltre le mere intenzioni delittuose, senza però arrivare al tentativo di reato[267].

I democristiani Valiante, Agrimi e Bausi, da un lato, e Antonio Guarino e Branca della Sinistra indipendente, dall'altro, presentarono comunque alcuni emendamenti che rispecchiavano il contenuto delle critiche espresse in sede di discussione. Quanto al governo e ai relatori anch'essi presentarono le proprie proposte di modifica che, in parte, recepivano alcune delle osservazioni fatte dai commissari. In questo quadro, nella seduta del 5 aprile vennero approvati alcuni innalzamenti di pena per i nuovi reati previsti all'articolo 5 (che introduceva le nuove fattispecie di reato di istigazione a delitti di grave allarme sociale, di associazione per le stesse finalità e di atti preparatori di delitti di grave allarme sociale) sul quale la discussione fu decisamente accesa. Se il senatore repubblicano Claudio Venanzetti, pur dichiarandosi molto perplesso sulla questione degli atti preparatori, dichiarò di ritenere necessario accogliere il testo del governo, Bausi, invece, convinto che la configurazione dell'atto preparatorio non fosse dissimile da quella del tentativo, «che – disse – verrebbe in pratica disapplicata», ne chiese la soppressione[268]. Il senatore comunista Franco Luberti, dal canto suo, chiarì che la nuova figura di reato intendeva colpire «quelle complesse concatenazioni di atti preparatori, ciascuno dei quali di per sé non potrebbe configurare un reato, e che d'altra parte devono essere perseguiti energicamente, in considerazione della gravità dei reati che possono risultare dall'insieme di tali atti preparatori». Secondo il commissario comunista, quindi, si doveva approvare il tentativo del legislatore di affrontare un nuovo tipo di criminalità destinato ad aggravarsi[269]. Anche il magistrato della Dc, Giovanni Coco, ritenendo che nella fattispecie esistesse un bene costituzionalmente protetto che doveva essere tutelato avendo riguardo anche delle fasi preparatorie con cui si procedeva a lederlo, dichiarò di approvare la misura. Campopiano, pur riaffermando che la normativa rivestiva un carattere di legge eccezionale, non la riteneva incostituzionale. Branca, tuttavia, tornò a ripetere che la fattispecie degli atti preparatori era da ritenersi incostituzionale[270]. Giancarlo De Carolis, a questo punto, dichiarandosi convinto che la disposizione non presentasse difetti di costituzionalità, essendo «contemplati fatti che – disse – debbono essere oggettivamente rilevanti, non confinati solo nella sfera psichica dell'agente»,

[267] Ibid., p. 28.
[268] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, 5 aprile 1978, p. 26.
[269] Ibidem.
[270] Ibid., pp. 26-27.

chiese di mantenere immutato l'articolo, che fu quindi approvato immodificato dalle commissioni riunite[271].

Anche in relazione alla nuova disciplina della libertà provvisoria vi fu un ampio dibattito nel quale emersero le critiche al provvedimento di alcuni senatori dc. Un emendamento di Bausi era diretto a mantenere invariata le disposizioni della legge Reale per altri due anni, in considerazione della grave situazione dell'ordine pubblico. Il senatore democristiano al riguardo sottolineò ancora una volta l'«incoerenza» fra l'atteggiamento che il legislatore avrebbe assunto approvando tale articolo e il notevole rigore che aveva invece manifestato adottando il decreto 59[272]. Il vicecapogruppo repubblicano Michele Cifarelli, pur condividendo le preoccupazioni del collega democristiano, ricordò che la formulazione legislativa in esame era derivata dallo sforzo in sede di trattativa per il nuovo governo e dalle considerazioni inerenti al referendum; non si poteva perciò venire meno a tali obblighi, che imponevano scelte di compromesso[273]. Agrimi, invece, esprimendo un'opinione simile a quella di Bausi, si augurò che le forze politiche rivedessero l'articolo. Le commissioni tuttavia respinsero l'emendamento di Bausi[274].

Nella relazione conclusiva delle commissioni riunite del 10 aprile si affermava che il dibattito aveva posto in luce il «profondo contenuto innovatore» della normativa. A fronte della drammatica realtà creatasi con il sequestro Moro, il parlamento si era impegnato ad elaborare norme coerenti con l'ordinamento e allo stesso tempo tali da porre lo Stato democratico in condizione di difendere la libertà e l'incolumità dei cittadini. Il testo del disegno di legge presentato dal governo – proseguiva la relazione – proponeva di adottare norme e criteri «totalmente innovativi» che cambiavano sostanzialmente l'ambito normativo e la qualità della precedente legislazione, «superando il carattere eccezionale e temporale che essa aveva». Il disegno di legge non era pertanto una semplice rielaborazione della precedente ma una diversa normativa a carattere ordinario «da ricollegarsi organicamente all'attuale sistema penale processuale». Con le nuove fattispecie penali previste si interrompeva ogni collegamento logico e giuridico con le precedenti norme di prevenzione, assoggettando fatti di rilevante gravità a tutte le garanzie del processo penale. Si poteva quindi legittimamente affermare che il disegno di legge avrebbe abrogato quello precedente. Quanto alle modifiche apportate dalle

[271] Ibid., pp. 26-27.
[272] Ibid., p. 30.
[273] Ibidem.
[274] Ibid., p. 31.

commissioni riunite, si trattava di miglioramenti tecnici e formali, che non apportavano cambiamenti sostanziali al testo del governo[275].

L'11 aprile cominciò la discussione in assemblea. Benché le maggiori critiche in questa sede provenissero dalle opposizioni, anche all'interno dello schieramento della solidarietà nazionale si evidenziarono sfumature diverse sui problemi connessi all'ordine pubblico. Come nel corso della discussione sul decreto 59, in ogni caso, la Dc e il Pci furono i più convinti sostenitori della democraticità, dell'efficacia e della costituzionalità della legge.

La Dc tenne a sottolineare più volte anche sulla propria stampa che la Reale-bis rappresentava «una diversa normativa a carattere ordinario», non solamente finalizzata ad evitare il referendum, ma a recepire sulla base dell'esperienza, i suggerimenti proposti per conciliare la salvaguardia dei diritti dei cittadini e la difesa dell'ordine democratico[276]. In sede parlamentare, tuttavia, si riproposero nella Dc linee di pensiero vagamente discordanti e, in qualche caso, addirittura non esenti da un certo spirito polemico verso la linea seguita sull'ordine pubblico negli anni precedenti. In particolare, Luciano Bausi continuò a ribadire che in passato si erano inseguiti gli eventi con «leggi, leggine, leggiucchie» che si erano «accavallate, intersecate», rendendo più incerto il diritto e causando «disastrosi effetti» dimostrati dall'aumento della criminalità. Detto questo, la legge in esame, secondo il senatore della Dc, rispondeva alle preoccupazioni per il dilagare della criminalità e all'esigenza di rispettare i limiti della costituzione. Ciononostante Bausi si chiedeva se l'emanazione della nuova legge avrebbe significato rinunciare ai principi ispiratori della legge-delega per il nuovo codice di procedura penale e come essa si sarebbe raccordata a quest'ultima. Egli dunque ribadì le proprie perplessità, chiedendosi altresì se fosse opportuno modificare, in quel frangente, la disciplina della libertà provvisoria allentandone il rigore: ripropose così di introdurre almeno un limite temporale alla norma eventualmente più restrittiva[277].

Il relatore Giancarlo De Carolis, pur riconoscendo nuovamente i «lati negativi delle innovazioni frammentarie» in materia penale, insistette nel dire che non si doveva dimenticare la priorità di «adeguare norme penali e processuali alle esigenze della realtà criminale in rapidissima evoluzione». Quanto alle innovazioni riguardanti i reati di

[275] SdR, AP, VII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Relazione delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia comunicata alla Presidenza del Consiglio il 10 aprile 1978. Cfr. anche "Iniziata la revisione della «legge reale»", *Il Popolo*, 23 marzo 1978; "Senato: approvati i provvedimenti che sostituiscono la «legge Reale»", *l'Unità*, 6 aprile 1978.

[276] S. B., "Iniziata la modifica della legge Reale", *Il Popolo*, 12 aprile 1978.

[277] SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10657-10660.

istigazione, associazione e atti preparatori diretti a commettere gravi delitti, secondo il senatore della Dc, non vi era il rischio di colpire un reato di sospetto, poiché la nuova norma prendeva atto dell'esistenza di alcuni delitti che richiedevano «tempi lunghi di preparazione, azioni complesse, composte da una pluralità di fatti, fra di essi coordinati dalla non equivocità del fine, che possono svilupparsi fino ai margini del tentativo» senza rivestirne tutte le caratteristiche. Erano atti obiettivamente rilevanti e finalizzati allo scopo «anche se – disse – non idonei, singolarmente presi e privi della successiva fase esecutiva», ad integrare il tentativo di reato. Agli stessi criteri «di grande rigore nell'interesse del cittadino» e della collettività – spiegava ancora il senatore democristiano –, erano ispirate le nuove formulazioni di alcune norme come quella che riguardava l'uso legittimo delle armi da parte delle forze di polizia, le norme sulle perquisizioni e sul fermo giudiziario degli indiziati di reato. In materia di libertà provvisoria, l'oratore precisò che si era raggiunto un compromesso fra la necessità di ripristinare il beneficio e l'esigenza di limitarlo per taluni casi a rischio[278]. Un altro democristiano come Coco, dal canto suo, tenne a ribadire che lo scopo del nuovo testo non era quello di evitare in qualunque modo il referendum, ma quello di migliorare e adeguare alle esigenze del paese la legge. La Democrazia cristiana – sottolineò Coco – aveva dato il suo contributo in questo, raggiungendo una soluzione compromissoria che, benché non fosse del tutto soddisfacente, si poteva ritenere efficace[279]

Il Pci non mostrò difficoltà, quanto meno in sede parlamentare, a difendere le proprie posizioni a sostegno del provvedimento. I senatori comunisti ribadirono più volte che il nuovo testo, non solo abrogava numerose disposizioni della legge Reale, ma disarticolava anche le linee di politica giudiziaria sulle quali essa era stata costruita: le modifiche pertanto non sarebbero servite solamente ad evitare il referendum. A detta del magistrato comunista Generoso Petrella, si era di fronte ad «una decisa inversione di quella tendenza a ridurre la politica penale a politica dell'ordine pubblico» che aveva indotto il Pci a votare contro la legge del '75. Il partito infatti era stato assai dubbioso sulle misure di prevenzione – del resto rivelatesi un «fallimento» –, non solo per motivi garantistici, ma anche per la loro efficacia; analogamente il Pci si era opposto alle misure processuali concernenti la carcerazione preventiva, che restringevano oltre ogni limite ragionevole i casi nei quali la libertà provvisoria non poteva essere concessa. Esse erano, secondo Petrella, misure introdotte per «ingannare i borghesi» e placare moti incontrollati

[278] SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp. 10713-10717.
[279] Ibid., pp. 10762-10764.

dell'opinione pubblica, emanate nell'illusione di ricavarne un vantaggio politico[280]. In riferimento al tanto discusso articolo 5, i senatori comunisti precisarono ancora una volta che si era deciso di affidare alla certezza e alle garanzie degli ordinari strumenti di cognizione, il giudizio su comportamenti e fatti fino a quel momento trattati con misure di prevenzione, garantendo così maggiore sicurezza ai cittadini. Le nuove ipotesi delittuose, del resto, derivavano dalla consapevolezza, ormai diffusa, dell'estrema pericolosità di una nuova strategia criminale e dalla necessità di dotare di nuovi strumenti legislativi anche gli apparati dello Stato. Come notò Benedetti, la previsione a titolo di reato degli atti preparatori di delitti di grave allarme sociale rappresentava un aggiornamento della politica penale necessario anche ad avere maggiori informazioni sulle bande, ad accrescere «l'intelligenza dello Stato contro quella delle organizzazioni criminali». L'attribuzione di natura delittuosa agli atti preparatori era peraltro – come disse Benedetti – «circoscritta ad una fascia ben qualificata e sostanzialmente omogenea, al di là dei singoli interessi protetti, di gravi delitti» che presupponevano una «decisa scelta criminale»: essi pertanto denotavano, ad avviso del senatore del Pci, «un rilevante grado di probabilità a ledere beni costituzionalmente protetti, cioè una rilevante capacità ad acquisire l'efficienza causale necessaria all'attuazione del disegno criminoso». La nozione di «pericolo», dunque, e non quella di «sospetto», veniva premessa a questo tipo di fattispecie[281]. Secondo Generoso Petrella occorreva, in definitiva, evitare «lo strano daltonismo» di chi vedeva problemi costituzionali solo nell'ottica della tutela della libertà individuale della persona accusata, scordando i diritti dei cittadini che pure concernevano interessi supremi della collettività[282].

Le nuove misure concernenti l'uso delle armi da parte della polizia e le nuove disposizioni processuali rimasero al centro del dibattito. La novità era che i comunisti, dopo le modifiche introdotte dal nuovo testo, le difendevano ora come legittime. Secondo i comunisti, le nuove norme relative all'uso delle armi degli agenti di polizia mantenevano il profilo di costituzionalità: il richiamo alle circostanze di tempo e di luogo, a parere di Benedetti, evidenziava che le armi, pur di fronte alle aggressioni, dovevano essere usate come estremo rimedio. Anche la nuova disciplina del fermo degli indiziati e

[280] Cfr. l'intervento di Generoso Petrella, magistrato del gruppo comunista, in SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10689-10696.

[281] Cfr. l'intervento di Gianfilippo Benedetti in SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10652-10657.

[282] Cfr. SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10689-10696. Cfr. anche U. Spagnoli, "Come la democrazia difende se stessa" cit., p. 11; G. Neppi Modona, "L'equivoco delle leggi eccezionali", cit., pp. 11-12.

delle perquisizioni si orientava a una maggiore aderenza al dettato costituzionale e rispettava il principio di tassatività. Una delle innovazioni principali sottolineata dal Pci era, come è facile immaginare, anche la nuova disciplina della libertà provvisoria, che ora poteva essere concessa in un numero più rilevante di casi, pur con tutte quelle cautele e garanzie necessarie. E ciò, secondo Benedetti, doveva tranquillizzare coloro che intravedevano nella nuova normativa «un arretramento sul fronte della difesa sociale in contraddizione con la grave situazione dell'ordine pubblico»[283]. In sostanza, poiché il testo di legge faceva propria «l'idea della politica penale come tutela di interessi da collocare al di là dell'area, pur così rilevante, oggi in particolar modo, dell'ordine pubblico», esso, a detta di Benedetti, chiudeva il capitolo dei «pacchetti a schema abnorme e a contenuto eterogeneo», «farraginosi», segnando l'inizio di un nuovo modo di affrontare i problemi della giustizia penale e dell'ordine democratico[284]. Per questa ragione, i comunisti chiarivano di non essere contrari all'istituto referendario in sé, ma sottolineavano che nel caso di una legge complessa come la legge Reale, che toccava molti aspetti del diritto, l'arma referendaria avrebbe dimostrato la sua inefficacia. Se fosse stata abrogata, fra l'altro – notava Generoso Petrella – alcune norme incriminatrici della legge sarebbero cadute: ad esempio, sarebbe venuta a mancare buona parte della legge Scelba, con la conseguente impunità per i fascisti. Il parlamento, del resto, secondo i senatori del Pci, nel mettere mano alla revisione della legge, stava comunque recependo le istanze dei cittadini che avevano firmato la richiesta referendaria, esprimendo la volontà di un cambiamento[285]. A questo riguardo, il correlatore comunista Maffioletti affermò che non si poteva considerare il rapporto tra attività legislative e referendum in termini conflittuali: il parlamento, al contrario, sentiva fortemente il dovere politico di intervenire nella drammatica situazione del paese attraverso la legislazione e non solo per evitare il referendum, ma anche per adeguare l'ordinamento giuridico, prevenendo la formazione di vuoti legislativi e incertezze nell'azione degli organi dello Stato[286]. Giglia Tedesco ribadì tuttavia che le leggi non sarebbero state sufficienti a sconfiggere la criminalità politica e comune, ma che occorreva una vasta opera di riforma complessiva degli apparati e dei codici[287].

[283] SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10689-10696.
[284] SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10652-10657.
[285] SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10689-10696.
[286] SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp. 10717-10719.
[287] Ibid., pp.10765-10766. Cfr. anche G. Benedetti, G. Petrella, "Cambia davvero la legge Reale", *Rinascita*, n. 15, 14 aprile 1978.

I repubblicani, invece, non nascosero che la legge era finalizzata ad evitare il referendum e affermarono che il Pri aderiva a questo scopo, non perché contrario all'istituto del referendum, ma perché su certe materie sarebbe stato pericoloso correre il rischio di vuoti normativi. Asserendo che il nuovo testo rispondeva alle sollecitazioni della sentenza 16 della Corte costituzionale, Cifarelli precisò inoltre che la legge aveva perso il carattere di eccezionalità. L'indirizzo normativo italiano, secondo i repubblicani, era sempre stato nella direzione dell'estensione delle garanzie democratiche, ma la grave situazione imponeva di fronteggiare e superare una sensazione di frustrazione, di abbandono da parte dello Stato e di smarrimento delle forze di polizia. In questa direzione andavano le misure sull'uso legittimo delle armi e quelle inerenti gli atti preparatori; queste ultime, fra l'altro, – spiegava ancora Cifarelli –, stabilendo la rilevanza giuridica di atti «idonei diretti in modo non equivoco alla commissione di un delitto», purché fossero obiettivamente rilevanti, nascevano dall'esperienza e rispondevano alla necessità di difesa dello Stato. Non mancarono inoltre in Cifarelli i consueti accenni all'errore di aver assecondato un eccessivo garantismo che, se indubbiamente aveva un fondamento democratico, non poteva non tener conto della situazione in atto[288].

Il Psi, invece, assunse ancora una volta una posizione peculiare, rimarcando che il provvedimento, pur non essendo formalmente temporaneo, doveva considerarsi tale, dal momento che avrebbe comportato una restrizione di alcune garanzie dei cittadini. I toni più polemici di alcuni dei suoi esponenti erano controbilanciati da quelli più concilianti di altri, a dimostrazione che, pur avendo concordato in sede di trattativa le modifiche alla legge, il Psi rimaneva diviso sui temi dell'ordine pubblico fra un'anima più garantista e libertaria e una più "realista". Il presidente della commissione Giustizia Agostino Viviani, ad esempio, si augurò che l'intento del provvedimento non fosse quello di impedire la consultazione popolare, ma soltanto quello di dare uno strumento più efficiente alla difesa della collettività. Notando che negli ultimi anni si erano fatte modificazioni novellistiche in contraddizione tra loro, il senatore del Psi entrò nel merito di alcune misure previste dal nuovo testo di legge. Quanto all'uso legittimo delle armi da parte del pubblico ufficiale, rilevò che il nuovo testo era peggiorativo della legge Reale perché l'uso delle armi non era specificamente riferito al pubblico ufficiale: tantoché – sottolineò – alcuni democristiani avevano presentato un emendamento di precisazione che il ministro aveva accolto. La formula proposta restava comunque, a parere di Viviani, inaccettabile in

[288] SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10648-10651.

quanto la necessità di utilizzare le armi era correlata solo a determinate circostanze di tempo e di luogo e quindi ad una necessità relativa, non assoluta. Il fatto poi che si eliminassero alcune specificazioni di attentati per la prevenzione dei quali era possibile l'uso delle armi, come i delitti di naufragio, di disastro aviatorio o ferroviario, sembrava un *escamotage* per tentare di evitare il referendum con una modifica superficiale dell'articolo. Con il perseguimento degli atti preparatori – proseguì Viviani – si era sostanzialmente introdotto un reato di sospetto. Il senatore socialista si chiedeva infatti cosa significasse un «atto preparatorio obiettivamente rilevante», dal momento che, se l'atto preparatorio era idoneo a commettere un reato, esso non si sarebbe distinto dal vero e proprio atto esecutivo. Quanto alla libertà personale, secondo Viviani, la disciplina cambiava «ad ogni piè sospinto» e, nel caso specifico, sembrava che la modifica servisse solamente ad eludere il referendum[289]. Un altro socialista come l'avvocato Campopiano, invece, specificò che il nuovo provvedimento non era dettato dall'esclusiva finalità di evitare il referendum, ma dalla necessità di rivedere le norme dopo averne sperimentato l'applicazione. D'altra parte, il senatore socialista ammise che le nuove misure, lungi di per sé sole dal raggiungere i fini che si prefiggevano, si ispiravano a principi opposti a quelli che avevano ispirato il nuovo codice di procedura penale. Campopiano quindi distinse le norme di carattere sostanziale, che rappresentavano «opportuni adeguamenti alla insorgenza di una criminalità più sofisticata», da quelle di ordine processuale, che invece insidiavano la libertà dei singoli, restringendo i principi stessi della convivenza sociale. Proprio alcune delle norme in esame e quelle contenute nel decreto 59, secondo Campopiano, sembravano mirate a contrastare la «turbolenza» sociale – dettata da disfunzioni sociali, ingiustizie, disperazione dei giovani, crisi economica, che avevano creato fasce di malcontento alle quali i terroristi guardavano con interesse, e a cui quindi si doveva rispondere con le riforme sociali e la maggiore partecipazione – piuttosto che il terrorismo vero e proprio. Quanto agli atti preparatori, invece, secondo il senatore del Psi, non vi erano forzature costituzionali: le azioni delittuose più complesse infatti richiedevano una serie di atti distanziati nello spazio e nel tempo la cui somma poteva costituire causa efficiente di una figura di delitto. Tale configurazione del reato, inoltre, «da accertare giurisdizionalmente dalla magistratura», offriva più garanzie del confino per l'imputato. In riferimento alle misure processuali, però, Campopiano dichiarò senza mezzi termini che sarebbe stata «un'autentica ipocrisia sostenere che tali norme rientrino

[289] Ibid., pp. 10631-10641.

nell'ambito della legislazione ordinaria». Si trattava, infatti, – disse – di «una serie di norme eccezionali che vengono dettate da una situazione di grave emergenza» e che avevano «raschiato il fondo del barile», mortificando in parte la costituzione. Dal momento che queste norme erano eccezionali, secondo l'oratore, come tali dovevano essere «assolutamente limitate nel tempo»; tuttavia, sarebbe stato ipocrita anche predeterminarne la durata, che sarebbe stata stabilita dalla volontà delle forze democratiche in relazione alla situazione oggettiva del paese[290]. Nelle dichiarazioni di voto finali, dunque, il Psi specificò che le norme – come disse il senatore socialista Silvano Signori – non dovevano «andare oltre l'approvazione del nuovo codice di procedura penale», sebbene tale limite non fosse esplicitato nel testo di legge. La magistratura, avvertì ancora Signori, era tenuta a dare un'interpretazione contenuta di queste misure e la polizia a farne un uso conforme al loro carattere eccezionale[291].

Il Msi intraprese un'aspra battaglia contro il provvedimento, promuovendo poi alla Camera una vera e propria azione ostruzionistica, sostanzialmente in sintonia con i radicali. Entrambi i partiti infatti concordavano sulla condanna della legge, che conteneva – come affermava il *Secolo d'Italia* – «misure intollerabilmente liberticide» e «tecnicamente errate»[292]. Il Msi, tuttavia, puntò molto anche sul tema della repressione dei reati di matrice neofascista: secondo il partito, infatti, era sostanzialmente "anacronistico" discutere una legge che contemplava il perseguimento dei reati ascrivibili alla criminalità politica di destra a fronte del dilagare del terrorismo di sinistra. A parere di Giuseppe Abbadessa, fra l'altro, data la vaga definizione dei reati ascrivibili al neofascismo, le norme erano finalizzate alla persecuzione politica del dissenso: esse, a suo avviso, tendevano a colpire non solo attività anticostituzionali vere e proprie, ma anche un certo tipo di idee, configurando un «delitto di opinione»[293]. Lo spirito del provvedimento, del resto, dipendeva dalla composizione della nuova maggioranza e in particolare dalla presenza del Pci che, secondo i missini, avrebbe impedito di approvare qualunque legge diretta contro il terrorismo di sinistra. I democristiani – affermò il senatore Giorgio Pisanò – avevano consentito al Partito comunista di avvicinarsi sempre di più alle soglie del potere fino a includerlo nella maggioranza, dimenticando che – disse Pisanò – le Brigate rosse «fanno terrorismo» e il Pci «recita la parte legalitaria»; entrambi

[290] SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10677-10682.
[291] SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp.10768-10769.
[292] Cfr. "Varano la legge per liberare Curcio", *Secolo d'Italia*, 7 aprile 1978.
[293] SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10641-10648.

dunque avevano lo scopo di portare il comunismo al potere in Italia[294]. Contestualmente si riscontrava, secondo i missini, anche una tendenza ambigua e schizofrenica nel legislatore. A questo proposito, Abbadessa rilevò che il disegno di legge scontava una grave contraddizione con il decreto antiterrorismo: mentre quest'ultimo rappresentava la tendenza «giusta, opportuna e necessaria a dare un giro di vite restrittivo», la nuova Reale invece era la ripetizione del ricorrente e costante dualismo di indirizzi legislativi (quello permissivo e quello restrittivo). Secondo il senatore missino, la previsione dei nuovi reati di grave allarme sociale in sostituzione dell'istituto del confino di polizia dimostrava la positiva volontà del legislatore di inasprire le pene e di adeguarsi all'aspettativa di larghi strati dell'opinione pubblica. La previsione degli atti preparatori, pur possibile, avrebbe tuttavia dato luogo a notevoli discrepanze di interpretazione, per come era formulata nel testo. Le maggiori criticità, comunque, secondo Abbadessa, riguardavano la parte della legge relativa alla libertà provvisoria, che rappresentava «l'anima lassista» del legislatore e che lasciava il popolo italiano amareggiato. Secondo Abbadessa, insomma, era inopportuno, in quel grave momento, emanare una disposizione che, in astratto, avrebbe consentito anche ai brigatisti sotto processo a Torino di ottenere la libertà provvisoria. La discrezionalità accordata alla magistratura in questo senso dimostrava inoltre a suo parere che il governo stava scaricando su di essa la disciplina di un problema molto grave, esponendo così l'autorità giudiziaria a eventuali rappresaglie[295].

Quanto al gruppo di Dn, anche in questo caso gli ex missini più moderati si allinearono alla posizione del governo, ritenendo che il referendum avrebbe avuto effetti dilaceranti. Pur annunciando il voto favorevole al disegno di legge, tuttavia, il capogruppo Gastone Nencioni denunciò che alcune norme erano particolarmente pericolose. Fra queste, vi era soprattutto, secondo il senatore demonazionale, la tendenza a riesumare «nell'archeologia del diritto penale» gli atti preparatori che sollevavano nuovamente la problematica della differenza tra di essi e gli atti esecutivi del reato. D'altra parte, Nencioni lamentava le nuove disposizioni sulla libertà provvisoria, sulla cui disciplina pesavano a suo avviso modificazioni contraddittorie introdotte nell'arco di pochi anni[296].

La Sinistra indipendente, pur criticando alcune disposizioni, annunciò il proprio voto favorevole. In particolare, Mario Gozzini, pur dichiarando di ritenere che il disegno di legge in discussione introducesse consistenti miglioramenti in senso garantistico – e, in

[294] SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10672-10677.
[295] SdR, AP, VII legislatura, 242ª seduta, 11 aprile 1978, pp. 10641-10648.
[296] Cfr. gli interventi di Nencioni in SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10682-10689; SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp. 10769-10770.

questo quadro, pure l'articolo sugli atti preparatori era a suo avviso costituzionale –, puntualizzò che il problema dell'ordine pubblico non si sarebbe risolto solamente con una legge. Erano pertanto indispensabili, secondo il senatore della Sinistra indipendente, l'«urgentissima» riforma della polizia, la funzionalità dei servizi riformati, la creazione delle strutture collegate all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e una maggiore attenzione alle carceri attraverso una convinta attuazione dell'ordinamento penitenziario. Si doveva prendere atto poi, secondo Gozzini, che c'era una parte di opinione pubblica secondo cui non valeva la pena di difendere lo Stato, il che testimoniava la presenza di un'area di disaffezione che poteva talvolta farsi eversione. Si trattava, in sostanza, secondo Gozzini, di un problema politico che si doveva fronteggiare, da una parte, stando in guardia da ogni tentazione di cedere «ad un clima di caccia alle streghe» e a invocazioni repressive e, dall'altra, smentendo con i fatti l'idea che la violenza fosse l'unico mezzo per cambiare lo Stato, attraverso un'autocritica severa e un reale rinnovamento[297].

I liberali assunsero una posizione diversa da quella delle altre forze di minoranza. Essi appoggiarono la legge che del resto nel 1975 avevano votato e sulla cui revisione si erano impegnati anche in occasione degli accordi di luglio. Giuseppe Balbo sottolineò che un cittadino onesto non avrebbe temuto la legge in discussione, ma che, per certi aspetti, il disegno era «insufficiente e per altri forse eccessivo». Nell'insieme, comunque, per Balbo, esso rappresentava il tentativo di andare incontro ad una situazione molto grave e di dare alle forze dell'ordine maggiori strumenti per combattere la criminalità[298]. Cionondimeno, fra i liberali permanevano alcune perplessità, in particolare, rispetto alle norme che regolavano la libertà provvisoria, che a loro avviso avrebbero esposto il giudice alle rappresaglie dei criminali[299].

Il ministro Bonifacio rispose il 13 aprile ad alcune delle critiche sollevate in sede di discussione. Pur ammettendo che negli anni più recenti non ci si era mossi secondo le linee innovatrici dei primi anni '70, Bonifacio sottolineò che la certezza del diritto si rafforzava anche nella misura in cui il legislatore sapeva di adottare quei provvedimenti che rispondevano ai problemi concreti di un certo momento storico. In risposta a coloro che volevano cogliere un'incoerenza fra la permissività del nuovo testo di legge e la disciplina di estremo rigore del decreto 59, il ministro affermò che entrambi i disegni

[297] SdR, AP, VII legislatura, 243ª seduta, 12 aprile 1978, pp. 10697-10703.
[298] SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp.10766-10767.
[299] "Il giudice nel mirino", *L'opinione*, 11 aprile 1978.

seguivano la direttiva di fondo di non immettere nell'ordinamento norme che comportassero violazioni dei precetti costituzionali. Nelle situazioni di emergenza, tuttavia, era la stessa costituzione che – disse Bonifacio – «obbliga a coprire tutti gli spazi che legittimamente possiamo coprire». Assumere una posizione di inerzia, quindi, avrebbe significato non opporsi «anche con l'arma della legge» ai tentativi di eversione contro la carta costituzionale e consolidare la sfiducia dei cittadini nella capacità della democrazia di difendere se stessa. Bonifacio escludeva inoltre perentoriamente che dalle norme potesse scaturire il perseguimento del reato di sospetto, dal momento che la costruzione della fattispecie dei reati preparatori era stata «così minuta, così tassativa nell'indicare l'obiettività di questi atti» da escludere un qualsiasi abuso. Senza la previsione degli atti preparatori – disse ancora il ministro – «non avremmo avuto a disposizione un mezzo per colpire proprio la criminalità organizzata», dal momento che quest'ultima presupponeva una serie di atti «che di per sé sarebbero penalmente irrilevanti e che tuttavia costituiscono nella realtà il presupposto effettivo volto alla commissione di gravissimi reati». Si trattava infatti di atti concreti, «verificabili», «esternati» e che, seppur non di per sé idonei alla commissione del delitto, preparavano però il delitto. Quanto alla libertà provvisoria, il ministro precisava che se ne escludeva il divieto di concessione in presenza di un mandato di cattura obbligatorio, ma nel contempo si prevedevano alcuni meccanismi giuridici per garantire fondamentali interessi della collettività. Quanto alla riformulazione di alcune fattispecie della legge Scelba, ad avviso di Bonifacio, non si poteva accusare la norma di genericità o di colpire le mere opinioni, dal momento che si faceva esplicito richiamo alla dodicesima disposizione finale della costituzione[300].

Il disegno di legge fu quindi votato dal Senato con le modifiche proposte dal governo volte a specificare meglio alcune delle disposizioni nel senso illustrato dal ministro Bonifacio; gli unici emendamenti presentati dall'opposizione missina – che furono respinti – erano rivolti ad estendere le previsioni del capo terzo inerenti ai reati di matrice neofascista ai reati di matrice marxista-leninista, dal momento che il pericolo in atto derivava dalle Brigate rosse e non dal terrorismo nero[301].

5. Le polemiche sugli apparati dello Stato

[300] SdR, AP, VII legislatura, 244ª seduta, 13 aprile 1978, pp. 10720-10727.
[301] Ibid., pp. 10740-10743.

Nel frattempo le indagini sul sequestro di Moro stavano destando accese polemiche anche sul piano operativo. Ciò avvenne su più versanti ma soprattutto nell'ambito dell'estrema sinistra. Nonostante le misure immediate che erano state varate dai Comitati di crisi e dal Consiglio dei ministri, come si è accennato, non solo i partiti della maggioranza parlamentare, ma quelli di destra come il Pli e il Msi denunciarono le gravi carenze delle forze di polizia, che si erano trovate impreparate ad affrontare la situazione di emergenza, e proposero l'immediato potenziamento dei corpi, in termini di poteri, mezzi e uomini. Sul fronte opposto, le forze politiche di sinistra sostennero che erano necessarie piuttosto le riforme degli apparati. Infine, le operazioni di perquisizione, controllo e soprattutto i fermi operati nelle settimane successive al 16 marzo destarono la reazione degli ambienti di sinistra, quella estrema come quella tradizionale, e non solo, per la sommarietà e la discrezionalità con cui erano state effettuate. Tali azioni, tra l'altro, non avevano portato ad individuare alcuna pista utile e, anzi, quelle poche acquisizioni di cui gli organi investigativi riuscirono ad entrare in possesso in quelle settimane furono più dettate da circostanze "fortuite" che da operazioni meditate di *intelligence*[302]. In particolare, ai primi di aprile fu ordinata un'operazione che aveva l'esplicito scopo di individuare i «fiancheggiatori» delle Br e che scatenò diverse polemiche, specialmente negli ambienti dell'estrema sinistra. All'alba del 3 aprile, infatti, la polizia effettuò circa 240 perquisizioni, 130 fermi (29 denunciati per associazione sovversiva) e 12 arresti per detenzione abusiva di armi[303]. Quasi tutti i fermati erano appartenenti alla sinistra extraparlamentare e sembrava che polizia e carabinieri avessero attinto ad elenchi risalenti al '68 allo scopo, non di colpire i terroristi, ma i loro simpatizzanti[304].

Nei giorni seguenti, *il manifesto* espresse molte preoccupazioni in merito alla «gravissima operazione di polizia» che, secondo la testata, era attribuibile

[302] La vicenda inerente al "covo" di via Gradoli è emblematica in questo senso. Come è noto, lo stabile in cui si sarebbe stato individuato uno dei "covi" delle Br e dove abitualmente risiedeva Mario Moretti, era stato già perquisito il 18 marzo, pochi giorni dopo il rapimento, nell'ambito di un controllo di alcuni appartamenti della zona. Non essendoci nessuno dentro l'appartamento, gli agenti delle forze dell'ordine se n'erano andati senza controllarlo. Il covo, dunque, venne scoperto solo un mese dopo, quando 18 aprile, a causa di una perdita d'acqua (che peraltro si rivelerà essere stata causata da un rubinetto lasciato aperto), le forze dell'ordine faranno irruzione nell'appartamento. Sulla vicenda, cfr. le interpretazioni (antitetiche) di V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 698-601 e S. Flamigni, *La tela del ragno*, cit., pp. 267-287.

[303] I dati, a seconda della fonte, tendono a variare. Questi sono ripresi da S. Flamigni, *La tela del ragno*, cit., p. 22. Cfr. anche "Si tenta di individuare eventuali collegamenti tra gli ultrà arrestati e le Brigate rosse", *La Voce Repubblicana*, 5 aprile 1978.

[304] "Si tenta di individuare eventuali collegamenti tra gli ultrà arrestati e le Brigate rosse", *La Voce Repubblicana*, 5 aprile 1978.

all'applicazione dell'articolo 5 del nuovo decreto legge[305]. Quest'ultimo, quindi, secondo il giornale della Nuova sinistra, aveva consentito di procedere a fermi «indiscriminati, tali da apparire neppure repressione, quanto piuttosto provocazione diretta a spezzare quel clima di risposta democratica» che si era manifestato nelle piazze del 16 marzo[306]. Il giorno dopo, la testata riportò anche i commenti molto critici di Magistratura democratica, secondo cui la «retata» era la «conseguenza del clima di pressapochismo repressivo» dell'azione degli apparati di sicurezza e delle «scelte irrazionali – scriveva il giornale – che inficiano» il recente decreto. Esso infatti, secondo *il manifesto*, aveva introdotto norme dai caratteri fortemente illiberali, «estendendo pericolosamente i poteri di coercizione poliziesca e demolendo una serie di garanzie»[307]. *Lotta Continua*, dal canto suo, in relazione agli arresti parlò di vera e propria «caccia al simpatizzante»[308].

Anche *l'Unità* del 4 aprile, in toni più pacati, ma non meno critici, spiegò che a Roma si era svolta un'«indiscriminata operazione di PS». In prima pagina, fra l'altro, il giornale del Pci scrisse che non era stato possibile capire in base a quale norma i poliziotti e i carabinieri avessero agito: all'inizio si era detto che si stava applicando l'articolo 5 del nuovo decreto, poi si era parlato dell'articolo 11 dello stesso provvedimento e, infine, si era detto che ci si era mossi sulla base del vecchio Testo unico di pubblica sicurezza. Alla luce dei fatti, comunque, saltava agli occhi, secondo *l'Unità*, la sproporzione tra le perquisizioni, i fermi e gli ordini di cattura: a parere del giornale, dunque, si era trattato di un indiscriminato intervento di polizia, attuato, non in applicazione del decreto, ma in violazione di esso, e che ciò aveva consentito «una vera e propria prevaricazione»[309]. Evidentemente, nel momento in cui i comunisti avevano definitivamente assunto una posizione "d'ordine", a difesa dello Stato e dei suoi apparati e addirittura incline ad un ampliamento dei loro poteri, il partito si trovò in una situazione complicata da gestire, mostrando alcune difficoltà a far accettare non solo alla sua base, ma anche ad alcuni settori degli apparati, una politica di responsabilità. Sia verso il proprio elettorato tradizionale, sia verso i giuristi gravitanti intorno a Md, il Pci cercò in questo senso di sottolineare costantemente la positività del processo di democratizzazione che aveva investito la polizia. Tale processo, tuttavia, secondo i comunisti, doveva essere

[305] S. Bonilli, "233 perquisizioni, 129 fermati e interrogati senza difensore, in base alla nuova legge. Alla fine, gli arresti sono 46. Per associazione sovversiva", *il manifesto*, 4 aprile 1978.

[306] V. P., "Il Parlamento oggi, 4 aprile", ibidem.

[307] "Magistratura democratica protesta. Impegno costituzionale perplessa", *il manifesto*, 5 aprile 1978. Nell'articolo si rilevava che anche Impegno costituzionale, nonostante avesse definito il decreto «accettabile», aveva espresso alcune perplessità in merito.

[308] "Vogliono bonificare la «palude dei simpatizzanti»", *Lotta continua*, 2-3 aprile 1978.

[309] "Una legge che non c'entra", *l'Unità*, 4 aprile 1978.

coerentemente confermato dal comportamento e dalle modalità di operare delle forze di polizia, e per questo il Pci mantenne un atteggiamento critico e vigile sul rispetto della legalità. Una delle principali differenze tra il Pci e l'estrema sinistra, peraltro, sembra stare proprio qui: mentre il Pci tese ad enfatizzare la democratizzazione degli apparati, smettendo definitivamente di assumere le diffidenti posizioni del passato, i gruppi alla sua sinistra, come vedremo, pur compiacendosi del movimento di riforma che si era sviluppato all'interno della polizia (così come all'interno della magistratura), rimasero decisamente più prudenti, specialmente perché, a loro avviso, il governo, introducendo strumenti antiquati e meramente repressivi, avrebbe stimolato e rafforzato le componenti più reazionarie presenti nella polizia, anziché quelle più riformiste.

Su *Il Popolo* del 5 aprile Remigio Cavedon rispose alle polemiche sollevate dall'«ultrasinistra» e da *l'Unità*. Secondo il giornalista democristiano, l'espressione usata dal quotidiano comunista («arresti indiscriminati») sembrava lasciar intendere il permanere di un'incertezza e di una cautela del Pci verso le azioni di polizia e stava a testimoniare che, alla fine, le Brigate rosse erano davvero riuscite a spaccare i partiti. Tuttavia, secondo Cavedon, non si era ancora arrivati ad un punto di non ritorno, per cui il giornalista democristiano ammoniva *l'Unità* e l'ultrasinistra a non ripetere gli errori che, negli anni precedenti, avevano facilitato una generale confusione sul terrorismo di sinistra, consentendone l'espansione. Cavedon, infatti, non comprendeva le ragioni delle critiche a polizia e magistratura quando queste, nel pieno rispetto della legge, stavano cercando anche il più piccolo indizio che potesse condurre agli assassini di via Fani[310]. Parallelamente su *La Discussione* Luigi Pedrazzi segnalò che anche la reazione dell'*Avanti!* – riassunta dal titolo "Vasta (ma quanto utile?) battuta con 130 fermi e una quarantina di arresti" – sembrava consona ad un partito di opposizione e non ad una forza che partecipava alla responsabilità di indirizzare l'azione dei corpi di sicurezza[311].

Le indagini, nonostante l'enorme dispiegamento di mezzi e agenti, non portarono comunque ad alcun esito. Anzi, spesso, si ebbe la sensazione che le forze dell'ordine brancolassero nel buio, senza peraltro avere delle direttive chiare e una preparazione adeguata al tipo di operazioni che erano chiamate a svolgere. Al fine di salvare Moro, ogni giorno in media venivano impegnati 12.760 uomini, erano attivati 1294 posti di blocco, si effettuavano 1001 pattugliamenti, 673 perquisizioni domiciliari e si fermavano

[310] R. Cavedon, "In pericolo non è il dissenso", *Il Popolo*, 5 aprile 1978.
[311] L. Pedrazzi, "Come rispondere ai brigatisti", *La Discussione*, 10 aprile 1978.

per controlli 114.531 persone[312]. Una mobilitazione senza eguali, che tuttavia si risolse in un insuccesso. Contestualmente, l'autonomia delle indagini della magistratura venne «fortemente compressa» attraverso l'azione della serie di comitati di crisi convocati al ministero degli Interni[313]. All'indomani del sequestro, dunque, come ha notato di recente Guido Formigoni, vi fu una «manifestazione pietosamente insufficiente, per dir poco, degli apparati dello Stato nelle operazioni di polizia e *intelligence* mirate a risolvere il caso e liberare Moro»[314].

Oltretutto, il sequestro Moro si verificò nel momento di peggiore preparazione degli apparati informativi e repressivi italiani, come testimoniato anche dalle parole del presidente del Consiglio e dei dirigenti degli altri partiti in quei giorni. Nei primi mesi del 1978, infatti, i servizi segreti attraversavano una profonda crisi di transizione derivante dalla radicale riforma dell'intero comparto della sicurezza approvata nell'autunno precedente. Come nota Hof, i capi dei servizi erano stati nominati nel gennaio 1978. Il 13 gennaio il generale dei Carabinieri Giulio Grassini aveva preso il comando del Sisde ed il 31 gennaio Giuseppe Santovito, anch'egli generale dei Carabinieri, aveva assunto il comando del Sismi. Il 13 gennaio il prefetto Gaetano Napoletano era stato nominato direttore del Cesis. Il 31 gennaio 1978 il prefetto Antonio Fariello aveva iniziato la sua attività come capo dell'Ucigos. I Carabinieri, pertanto, nonostante le nuove strutture, erano riusciti a mantenere il monopolio nel settore dei servizi segreti Tuttavia, i vertici dei servizi, pur nominati, non avevano ancora ufficialmente preso servizio, la questione cruciale del coordinamento fra le diverse branche dell'*intelligence* era irrisolta e proprio il nascente Sisde era gravemente a corto di risorse umane, logistiche, archivistiche nonché di mezzi operativi[315].

L'organizzazione delle tre autorità fu infatti regolamentata con decreti ministeriali solamente all'inizio del maggio 1978. Solo a partire da questo momento i servizi segreti riformati poterono iniziare effettivamente la loro attività. Un ulteriore problema centrale era la distribuzione delle competenze fra i tre organismi. Particolarmente controversa fu la questione di chi fosse la competenza per il terrorismo nazionale ed ereditasse quindi i relativi materiali del Sid[316].

[312] I dati sono riportati in V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., p.568.
[313] G. Formigoni, *Aldo Moro*, cit., pp. 343-344.
[314] Ibidem, cit., p. 344.
[315] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 191.
[316] Ibid., pp. 191-192.

Anche a distanza di anni, la situazione di stallo dei servizi e le disfunzioni dell'operato degli apparati di sicurezza, hanno portato il ministro Cossiga[317] e il suo successore Virginio Rognoni[318] ad affermare che, in quel periodo, lo Stato non era preparato ad affrontare fenomeni terroristici come il "caso Moro". D'altra parte, alcuni osservatori e studiosi hanno messo in luce come la loggia massonica P2 possa aver avuto un ruolo, diretto o indiretto, nel rendere vane le indagini e le ricerche[319]. Nel 1981, infatti, si scoprì che alcuni di coloro che detenevano la responsabilità dei servizi segreti e che partecipavano alle riunioni dei comitati che affiancavano il governo durante la gestione del sequestro, appartenevano ad essa, la quale avrebbe avuto l'interesse a vanificare le indagini. In questo modo, infatti, si sarebbe eliminata la figura chiave di quel dialogo fra Dc e Pci avviato contestualmente all'avanzata elettorale comunista, e si sarebbero poste le basi per una svolta moderata nel paese, attraverso un piano di vasta portata[320]. Se, per valutare la *performance* delle forze dell'ordine e degli apparati nel corso del sequestro Moro, alcuni osservatori hanno sminuito la portata di questo elemento, ritenendo che comunque tutti brancolassero nel buio e che in nessun caso «gli inquirenti piduisti» impedirono a quelli che non lo erano «di percorrere buone piste»[321], d'altro canto, altri l'hanno enfatizzato dando adito a teorie complottistiche che vedrebbero la presenza attiva della P2 non solo nella fase delle indagini, ma anche all'origine di alcune trame eversive[322].

Non è possibile, comunque, sulla base dei documenti disponibili, stabilire se la P2 svolse un ruolo così attivo e diretto nell'inadeguatezza degli apparati dello Stato, né nell'orientamento del discorso pubblico a favore della fermezza e del rifiuto di ogni trattativa[323]; tuttavia, il puntuale riemergere della presenza dei servizi segreti in circostanze chiave della storia del terrorismo, il ruolo svolto in vicende eversive di destra, di sinistra, nelle inchieste e nei processi, l'iscrizione alla P2 dei vertici dell'*intelligence*,

[317] SdR, AP, VIII legislatura, Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio dell'onorevole Moro e sul terrorismo in Italia, seduta del 23 maggio 1980, pp. 190-192. Cfr. anche P. Testoni, *Francesco Cossiga. La passione e la politica*, Rizzoli, Milano, 2000, pp. 208-211.

[318] SdR, AP, XIII legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, seduta del 22 luglio 1998, pp. 1717-1718.

[319] Sulle "teorie della cospirazione" e il dibattito storiografico che si è svolto fino ai giorni nostri intorno al "caso Moro", cfr. T. Hof, "The Moro Affair – Left-Wing Terrorism and Conspiracy in Italy in the Late 1970s", in C. Zwierlein, B. De Graaf (eds.) "Security and Conspiracy in History,16th to 21st Century", *Historical Social Research*, 2013, n. 38, 1, pp. 232-256.

[320] Al riguardo, cfr. F. M. Biscione, "I poteri occulti, la strategia della tensione, la loggia P2", in F. Malgeri, L. Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. III, cit., pp. 223-260.

[321] V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 570-572.

[322] Spunti interessanti sulle teorie del "complotto" e sul ruolo della P2 in relazione al "caso Moro" si trovano in P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 739-746.

[323] Cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 88-90.

hanno portato alcuni a ritenere che l'impreparazione degli apparati sia stata quanto meno deliberatamente posta al servizio di un interesse volto a non approfondire le indagini, o che rappresentasse solo una copertura di un uso distorto di capacità professionali esistenti. Questa interpretazione, dunque, tende ad opporsi al criterio di lettura dell'«inadeguatezza» degli apparati, ma non si abbandona nemmeno alle teorie complottistiche dei «burattinai» e del «grande vecchio», ma ne formula una mediana, ovvero quella dell'«uso pilotato» delle oggettive carenze dell'organizzazione della polizia, dovute principalmente al fatto che, in quella fase, l'inasprimento legislativo surrogò una politica di riforma degli apparati[324].

D'altra parte, invece, nel corso dei 55 giorni, le Br continuarono a dare prova della propria efficienza e dell'ampia ramificazione di cui godevano; da un lato perché, a partire dal 18 marzo, fecero pervenire i propri comunicati e le lettere di Moro con cadenze regolari e, spesso, simultaneamente in città diverse. La facilità con cui il materiale veniva distribuito, inoltre, dimostrava che i terroristi potevano agire e muoversi del tutto indisturbati in pieno centro di Roma, nonostante i posti di blocco e le misure di sicurezza. Dall'altro lato, la forza delle Br e la loro articolazione territoriale erano testimoniate dalla serie di attentati che continuarono ad essere perpetrati nel corso del sequestro, a cominciare dalla "gambizzazione" dell'ex sindaco di Torino Giovanni Picco, il 24 marzo[325]. Gli insuccessi delle operazioni di polizia e ogni azione portata a termine dalle Br diedero quindi adito a costanti polemiche sull'impreparazione delle forze dell'ordine, sull'inerzia dello Stato, sulla mancanza di mezzi adeguati e, soprattutto, di una guida politica capace di coordinare e prendere decisioni. Da un certo momento, infatti, apparve sempre più improbabile che il presidente della Dc potesse essere liberato grazie all'azione dei corpi di sicurezza. L'impotenza dello Stato da questo punto di vista, fu denunciata trasversalmente da tutti i partiti, che svilupparono analisi delle cause di tale debolezza e dei rimedi da porvi. I partiti della maggioranza utilizzarono toni meno polemici rispetto a quelli usati dai partiti dell'opposizione, pur non rinunciando a criticare in modo netto i

[324] Chi ha elaborato nel modo più circostanziato questa teoria è S. Rodotà, "La risposta dello Stato al terrorismo", cit., pp. 77-91.

[325] Limitandosi alle sole azioni attribuite alle Br, si ricorda che il 7 aprile a Genova venne ferito Felice Schiavetti, dirigente dell'Associazione degli industriali, il 10 aprile venne gambizzato a Torino il ginecologo Ruggero Grio e il giorno dopo, nella stessa città, le Br uccisero l'agente di custodia Lorenzo Cotugno; il 26 aprile l'ex presidente della Regione Lazio, Girolamo Mechelli, venne gambizzato e il giorno dopo, a Torino, toccò la stessa sorte a Sergio Palmieri, addetto alle relazioni sindacali Fiat; il 4 maggio a Milano venne gambizzato Umberto Degli Innocenti, medico della Sit-Siemens e, contemporaneamente, Alfredo Lamberti, dirigente dell'Italsider venne ferito a Genova. Il 6 maggio a Novara venne gambizzato il medico delle carceri Giorgio Rossanigo.

ritardi, le lacune e gli errori che avevano caratterizzato l'azione degli apparati dello Stato in quelle settimane. Secondo tutti i partiti, le responsabilità degli insuccessi non erano tuttavia attribuibili alle forze dell'ordine, ma a coloro che detenevano la responsabilità della loro gestione. In particolare, appariva chiaro a molti che mancava, sostanzialmente, un piano per l'emergenza[326]. D'altra parte, soprattutto il Pci e il Psi, imputarono anche alla mancata riforma degli apparati, l'impossibilità di condurre una lotta efficace al terrorismo.

Come si è già notato, parte della Dc, il Psdi, il Pli e il Pri – cui si univa, con toni molto duri e accuse esplicite, il Msi – continuarono a lanciare accuse, più o meno velate, ai partiti della sinistra che, negli anni precedenti, avevano contribuito a screditare e a "svuotare di potere" gli apparati, con le campagne sul disarmo della polizia e sull'inquinamento dei servizi di sicurezza. D'altra parte il Pci e, soprattutto, il Psi rimandarono al mittente l'accusa, sostenendo che gli errori, le mancanze, le inerzie nella gestione dell'ordine pubblico non potevano essere attribuite ai partiti che non avevano mai detenuto il potere. L'estrema sinistra e i radicali, dal canto loro, usando toni ben più aspri, puntarono il dito contro la trentennale gestione democristiana del potere, che aveva comportato la degenerazione dello Stato e dei suoi apparati, trasformandoli in strumenti del governo per eliminare ogni forma di dissenso e porre le basi per una svolta autoritaria del paese. Come si è visto, anche il Msi si impegnò nella denuncia dello stato di paralisi in cui versavano gli apparati e della situazione di impotenza, a suo avviso determinata dal governo presieduto da democristiani e comunisti. Il partito di estrema destra rivendicava così di aver sempre segnalato come il problema del terrorismo e la minaccia alle istituzioni democratiche venissero da sinistra; lo Stato democristiano, tuttavia, aveva sempre cercato – e continuava a cercare – responsabilità solamente a destra. Su questo, secondo i missini, influiva l'inedita maggioranza che si era formata in parlamento e che, del resto, aveva rafforzato le posizioni e il potere contrattuale del Pci. In questo senso, il Msi respingeva l'idea, secondo cui il terrorismo stava alimentando un'ondata repressiva e reazionaria, proprio perché in realtà, la comparsa dell'eversione rossa aveva favorito i comunisti.

Dalla fine di marzo, inoltre, la discussione pubblica sulle debolezze degli apparati e sulla risposta dello Stato al terrorismo, intrecciò anche il tema della trattativa con le Br, a causa della lettera di Moro a Cossiga che, nelle intenzioni dello scrivente doveva

[326] "Lo Stato e la capacità di difendersi", *La Voce Repubblicana*, 11 aprile 1978.

rimanere segreta, ma che le Br resero pubblica[327]. Nella missiva, come è noto, Moro faceva intendere al ministro dell'Interno che, poiché era sotto pressione a causa dell'"interrogatorio" delle Br e della condizione di cattività, temeva di poter dire cose che non potevano essere divulgate, ventilando la possibilità che, per evitarlo, si potesse arrivare ad una qualche forma di compromesso con le Br. Come è noto, fino all'epilogo del sequestro, il tema sarà al centro del dibattito pubblico e, in particolare, dalla seconda metà di aprile, quando il "fronte della trattativa" cominciò ad allargarsi, includendo perfino uno dei partiti della maggioranza, il Psi. La lettera di Moro a Cossiga, comunque, arrivò come un fulmine a ciel sereno, in particolare, per la Dc, che era il partito più sensibile al problema di salvare la vita del suo presidente, e quindi quello più esposto alle pressioni e alla possibilità di cedimento.

Il 3 aprile si tenne il vertice dei segretari di partito della maggioranza con Andreotti e Cossiga, in preparazione del dibattito parlamentare che si sarebbe svolto il giorno seguente. Argomento della riunione erano gli sviluppi del "caso Moro" e la linea generale da tenere sul sequestro, anche alla luce della lettera di Moro al ministro dell'Interno. L'obiettivo era evitare che emergessero divergenze fra le forze politiche, sia sul piano degli equilibri di governo, sia su quello dell'azione antiterrorismo[328]. Andreotti, nel corso del vertice, riferì sinteticamente sulla situazione delle indagini e confermò che, a fronte dell'intenzione delle Br di essere riconosciute come l'Olp o l'Ira, non vi erano margini di trattativa. Quanto alle contromisure, Andreotti accennò alle disposizioni di ordine pubblico, allo stato di avanzamento della discussione su di esse e alla possibilità di introdurre una taglia sui brigatisti, tendendo però ad escluderla[329]. La proposta fu in effetti rigettata anche da tutti i rappresentanti dei partiti. Quanto alla linea generale sul sequestro, il governo ribadì assoluta intransigenza verso le Br, assicurando che non vi sarebbero stati cedimenti. Al termine dell'incontro fu quindi confermata la linea della fermezza, mentre si delinearono sensibilità differenti sulle misure di ordine pubblico. Se, da un lato, i repubblicani e una parte consistente della Dc continuavano ad insistere su una linea particolarmente "dura", i socialisti e i comunisti ribadirono che non si poteva ricorrere a mezzi eccezionali[330].

[327] Cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 111-130.
[328] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 216-218.
[329] Andreotti annotava che gli esperti temevano che la taglia avrebbe prodotto tragiche ritorsioni su Moro, cfr. G. Andreotti, *Diari 1976 1979*, cit., p. 195.
[330] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit. pp. 138-139.

Il 4 aprile, dunque, si tenne la discussione parlamentare sulle interrogazioni presentate da tutte le forze politiche, in relazione agli sviluppi del "caso Moro". Nonostante il Msi avesse accolto positivamente il dibattito parlamentare, rivendicandolo come un proprio risultato, il partito comunque criticò le modalità con cui si sarebbe svolta la discussione, sostanzialmente limitata alla risposta di Andreotti alle interrogazioni presentate dai partiti[331]. Alle critiche si associarono i liberali che, come il Msi, chiesero che anche sulla trattativa – da loro esclusa in modo categorico – si pronunciasse direttamente il parlamento, che a loro parere non poteva essere scavalcato dal «direttorio» dei partiti[332].

Oggetto di molte interrogazioni, e specialmente quelle dei partiti della maggioranza, furono le iniziative messe in atto per fronteggiare l'emergenza, le indicazioni impartite alle forze dell'ordine e lo stato dell'arte delle indagini della polizia, della magistratura e dei servizi[333]. Altre interrogazioni, firmate in particolare dal Msi, dai radicali e dal Pdup, oltre a questi temi, posero in primo piano le inefficienze degli apparati e le problematiche connesse alle azioni delle forze di polizia, con particolare riferimento agli arresti dei giorni precedenti; interrogavano il governo anche sul problema della trattativa, data la recente lettera di Moro a Cossiga. Si chiedeva, infatti, se le indiscrezioni relative ad una possibile azione del governo in tal senso fossero fondate, e se e quali iniziative fossero in cantiere. I partiti di minoranza, inoltre, posero con forza il problema di stabilire un più diretto controllo sull'azione del governo da parte del parlamento, che, a loro avviso, era costantemente scavalcato da riunioni informali fra i segretari dei partiti di maggioranza[334].

In aula, Andreotti non fece mistero del sostanziale "nulla di fatto" delle indagini, affermando di non essere in grado di poter fornire alla Camera «sicuri elementi conoscitivi» sui responsabili, sull'estensione della rete di complicità, sui rapporti internazionali, sul luogo dove era detenuto Moro. Il presidente non scese nei dettagli delle indagini, sulle quali si doveva mantenere il massimo riserbo, sottraendosi così alle interrogazioni relative agli arresti effettuati nei giorni precedenti. Nonostante la lettera di Moro a Cossiga, dagli esperti non ritenuta «moralmente a lui ascrivibile», Andreotti confermò una linea intransigente, assicurando peraltro il costante e massiccio impiego di persone e di mezzi predisposti nelle ricerche del presidente democristiano. Tuttavia, il terrorismo delle Br, «sulla cui esistenza – disse – le forze politiche si divisero a lungo,

[331] "Trattano lo Stato da «cosa loro»", *Secolo d'Italia*, 2 aprile 1978.
[332] "Impegno solidale", *L'Opinione*, 4 aprile 1978. Sulla posizione dei liberali in merito alla "trattativa", cfr. "Il «cittadino» Moro, ibidem.
[333] CdD, AP, VII legislatura, 4 aprile 1978, pp. 14675-14682.
[334] Ibidem.

quasi fosse una invenzione della propaganda interpartitica», obbligava ad un migliore coordinamento operativo e ad un ripensamento anche delle tecniche di lavoro degli apparati della pubblica sicurezza. A questo riguardo, nonostante le «ingiuste polemiche e dannose diffidenze» del passato, il presidente rilevava: «oggi si è tutti concordi nel riconoscere la funzione insostituibile degli uomini che dedicano la loro vita a prevenire e combattere la criminalità». Oltre all'applicazione rigorosa delle leggi, occorreva contrapporre, secondo Andreotti, anche un «maggior vigore alla costruzione di uno Stato giusto e idoneo a garantire il progresso sociale attraverso le leggi» e un'educazione alla non violenza, cui dovevano contribuire tutti e, in particolare, gli intellettuali. Non andavano in questa direzione, proseguiva Andreotti, «coloro che vanno farneticando di un funesto sistema repressivo che esisterebbe in questa Italia, la quale, semmai, sta pagando in tanti campi gli effetti di romantiche tendenze permissive»[335].

Le risposte del governo, effettivamente non troppo circostanziate, ovviamente non soddisfecero le opposizioni, che peraltro, trasversalmente, continuarono a denunciare l'esautoramento di fatto del parlamento[336]. Nel corso della discussione, inoltre, il tema della lotta al terrorismo, le critiche ai provvedimenti del governo e alle operazioni di polizia rimasero centrali. Il presidente del gruppo missino, l'ex repubblichino Alfredo Pazzaglia, che accusò governo e partiti che lo sostenevano di aver trasformato «un grave affare di Stato, in un affare di interesse partitico», denunciò le «lacune paurose» degli apparati di sicurezza emerse in tutta evidenza nelle settimane precedenti, e la palese inutilità dei provvedimenti per la lotta al terrorismo. L'esecutivo, avvertì il deputato missino, non poteva illudersi «di poter contrabbandare come misure antiterrorismo le misure persecutorie o poliziesche che il Governo ha messo a disposizione dei comunisti con il decreto-legge recentemente emanato»[337]. Il capogruppo del Pr Marco Pannella, dal canto suo, colse l'occasione per affermare che al dissenso armato, l'unico ormai possibile, si era risposto «non in nome di uno Stato di diritto, ma in nome di una concezione etica dello Stato e del potere, che – affermò – non è semplicemente quella del Movimento sociale italiano, ma che sta affermandosi sempre di più come quella del vostro Stato». Denunciando «la strage di verità» e la «strage di legalità» causate dal governo, il leader radicale attribuiva le responsabilità della degenerazione e della crisi del paese al malgoverno, alla poca trasparenza, alla gestione violenta dell'ordine pubblico, che

[335] Ibid., pp. 14682-14685.
[336] In tutti gli interventi dei parlamentari di opposizione non mancarono accenni o vere e proprie denunce di questo modo di affrontare la situazione di emergenza.
[337] CdD, AP, VII legislatura, 4 aprile 1978, pp. 14685-14688.

avevano indubbiamente consolidato il consenso verso le Br. L'uso continuo di leggi e decreti come quelli recenti, inoltre, secondo Pannella, sembrava «qualcosa di deciso dallo stato maggiore delle Brigate rosse»[338]. Il capogruppo del Pli Aldo Bozzi, anche in polemica con il Pri, colse l'occasione per riaffermare che lo Stato doveva rispondere al terrorismo non solo respingendo misure repressive come la pena di morte o il coprifuoco, ma rifiutando altresì la paralisi dell'attività amministrativa e legislativa. Il deputato liberale, d'altra parte, ribadì il netto rifiuto verso ogni forma di ricatto, apprezzando in questo senso la linea espressa dal governo[339].

Il deputato del Pdup-Dp, Massimo Gorla (proveniente dall'esperienza di Avanguardia operaia), si chiese qual era il senso delle operazioni di polizia che si erano svolte a Roma nei giorni precedenti, che si erano sostanziate in «perquisizioni, in arresti, in fermi di massa; iniziative di carattere intimidatorio svolte su ampia scala» con la scusa di voler colpire una possibile base di consenso dei terroristi. Tali operazioni, secondo il deputato demoproletario, non avevano alcun rapporto con la lotta al terrorismo, ma avevano la finalità di «allargare l'area della criminalizzazione, bollare a priori con iniziative affrettate […] quelle che sono le forze che si oppongono alla politica che viene portata avanti» da una maggioranza, le cui decisioni legislative e operative, peraltro, fuoriuscivano dal quadro dello Stato di diritto[340]. Il demoproletario e dirigente di Lotta continua, Domenico Pinto, precisando che la Dc aveva molte responsabilità per il malgoverno, la corruzione e le trame nere, affermò che la «caccia alle streghe» nei confronti dei «sostenitori» e dei «simpatizzanti» dimostrava che le leggi speciali già esistevano[341]. Anche il presidente del gruppo Pdup-Dp, Luciana Castellina, sottolineò che, da parte del governo, non vi era stata alcuna autocritica sui processi di disgregazione che erano alla radice del terrorismo, né la maggioranza aveva dato alcun segno di svolta nella linea politica e nella gestione del potere. «A questo immobilismo conservatore – proseguiva Castellina – si sono poi accompagnate indagini di polizia e di carabinieri inefficienti e non trasparenti, un uso di provvedimenti sommari di restrizione delle libertà e delle garanzie costituzionali non solo del tutto inadeguati a rintracciare i responsabili del terrorismo, ma tali da alimentare preoccupazioni e discredito nelle istituzioni democratiche». Il terrorismo, secondo la deputata del Pdup, rappresentava «l'altra faccia di una tendenza delle forze dominanti ad usare di una guerra civile strisciante, […] per

[338] Ibid., pp. 14688-14692.
[339] Ibid., pp. 14692-14693.
[340] Ibid., pp. 14693-14695.
[341] Ibid., pp. 14695-14697.

frenare la conflittualità e condizionare in senso moderato il sistema istituzionale». «Terrorismo e repressione autoritaria, o addirittura golpismo – secondo Castellina – sono fenomeni di una crisi generale che l'Italia sta, per qualche verso, anticipando, e che rischiano di diventare componenti organiche dello scontro sociale e politico dei prossimi anni». Occorrevano, pertanto, un'approfondita analisi dei processi in corso e la volontà di costruire un'alternativa di sistema, perseguendo quindi la difesa della democrazia e delle istituzioni, in vista di una loro trasformazione[342].

I partiti della maggioranza, invece, fecero quadrato intorno alla linea del governo, ribadendo tuttavia la necessità di una più efficace azione degli apparati di sicurezza, garantendo ai loro uomini le risorse e il giusto riconoscimento per i rischi cui si esponevano e, soprattutto, promuovendo una rapida riorganizzazione dei servizi segreti, in applicazione della riforma del '77. Allo stesso tempo, specialmente Dc, Pci e Psi richiamarono la necessità di una politica economica e sociale per affrontare i gravi problemi del Mezzogiorno, della disoccupazione giovanile, delle ingiustizie sociali, nella consapevolezza che le azioni in questa direzione avrebbero tolto terreno alla propaganda terroristica[343].

Quanto alla lotta al terrorismo si delinearono sfumature diverse. Flaminio Piccoli, tenne a precisare che l'equazione tra terrorismo e repressione di Stato era «aberrante», e confermava «il grave sbandamento di certa *intelligencija* del nostro paese»[344]. Isolato, il deputato torinese della Dc Giuseppe Costamagna espresse un giudizio impietoso sull'«impotenza» e la «completa distruzione di ogni apparato di difesa civile». Secondo il deputato democristiano, rapire Moro era come aver rapito la regina Elisabetta o il presidente Carter, con la differenza che in Gran Bretagna e negli Stati Uniti si sarebbero prese immediate misure di sicurezza e si sarebbe sviluppato un vero dibattito per capire le cause della negligenza degli apparati. Per queste ragioni, l'oratore chiese che si istituisse una commissione parlamentare d'inchiesta che indagasse sull'operato dei ministri dell'interno e dei capi della polizia (a cominciare dal 1966, «anno – sostenne – che ha segnato l'inizio della distruzione progressiva dell'ordine pubblico con la rivolta all'università di Roma per la presunta uccisione del giovane Paolo Rossi»), e le dimissioni dei responsabili[345].

[342] Ibid., pp. 14697-14700.
[343] Cfr. le parole di Flaminio Piccoli, ibid., p. 14703, di Alessandro Natta, ibid., p. 14705, di Vincenzo Balzamo, ibid., p. 14714, di Altiero Spinelli, ibid., p. 14712.
[344] Ibid., pp. 14700-14704.
[345] Ibid., pp. 14715-14717.

Il capogruppo del Pci, Alessandro Natta, dal canto suo, sottolineò che, se la lotta al terrorismo non poteva essere ridotta «ad un problema di polizia», era comunque essenziale che, anche sotto tale profilo, vi fosse «un impegno nuovo e risoluto». Il deputato comunista, dunque, ritenendo che i provvedimenti recentemente varati fossero «opportuni ed equilibrati, coerenti con la impostazione costituzionale, dentro al sistema dei diritti e delle garanzie di libertà dei cittadini», contestava «i giudizi che – dichiarò – denunciano un presunto carattere eccezionale, un rischio repressivo o insistono sull'esigenza di una limitazione temporale». Pur ribadendo che gli strumenti legislativi dovevano avere «un impiego rigoroso ma attento ed efficace», Natta ribadì che il suo partito non avrebbe prestato il fianco a coloro che dipingevano lo Stato italiano come un regime di repressione[346]. Raffaele Delfino, segretario e capogruppo di Democrazia nazionale, non perse invece occasione per ribadire che per troppo tempo sulle Brigate rosse erano state sollevate «cortine fumogene per cercare di mascherarne la matrice», alludendo ai legami ideologici che il Pci aveva con il terrorismo. Il deputato di destra affermò quindi che gli arresti degli ultimi giorni indicavano che ci si era messi su una strada «che ha individuato la matrice ideologica e il retroterra di copertura» delle Br. Quest'azione, secondo Delfino, doveva però essere accompagnata dalla ricerca di una più intensa e organica collaborazione dei servizi di sicurezza degli alleati europei e occidentali[347].

Il presidente del gruppo socialdemocratico Luigi Preti giudicò inaccettabili le giustificazioni sociologiche del terrorismo, come quelle riportate da Castellina. Rivendicò invece che fin dalle prime manifestazioni delle violenze estremistiche di destra e di sinistra, il Psdi aveva reclamato «la severa applicazione della legge, chiedendo altresì che alla polizia fossero restituiti alcuni poteri, capaci di renderla meno impotente nella prevenzione dei crimini, nella acquisizione delle prove, nella tutela efficace dell'ordine pubblico, contro il teppismo e contro lo squadrismo»[348]. Il capogruppo del Psi Vincenzo Balzamo ribadì la linea socialista, secondo la quale occorreva non solo una risposta ferma al terrorismo, ma anche una politica capace di introdurre quelle riforme nei rapporti economici e sociali senza le quali la crisi era «destinata a perpetuarsi e quindi ad aggravarsi su tutti i versanti»: proprio per questa ragione i socialisti esprimevano la «più viva preoccupazione per quelle opinioni che sostengono che la lotta al terrorismo possa

[346] Ibid., pp. 14704-14707.
[347] Ibid., pp. 14707-14710.
[348] Ibid., pp. 14710-14712.

consistere solo in una risposta repressiva di carattere indiscriminato e generalizzato»[349]. Di parere molto diverso fu Ugo La Malfa: da un lato, criticò duramente chi invocava i «limiti che bisogna dare alle forze dell'ordine, che hanno seminato di vittime il loro impegno»; dall'altro, ribadì che la priorità del momento – rispetto ad altre pur importanti questioni sociali –, era la difesa dello Stato e delle istituzioni[350].

Il dibattito, sostanzialmente, si concluse nell'insoddisfazione generale dei partiti di minoranza, che criticarono il governo per le modalità con cui era stata condotta la discussione e per le misure che erano state prese – nel caso dell'estrema sinistra –, e non prese – nel caso dell'estrema destra – per contrastare l'eversione[351]. Come si è notato, fra i partiti della maggioranza, si confermarono le diverse linee di pensiero presenti, specialmente fra chi avrebbe voluto che si introducessero provvedimenti più incisivi, come i repubblicani, e chi, invece, espresse alcune preoccupazioni perché la situazione non degenerasse con misure eccedenti i limiti costituzionali, come i partiti di sinistra. Se, da un lato, l'assenza di un vero e proprio dibattito rappresentò «un'alterazione delle normali procedure democratiche»[352], dall'altro, il risultato complessivo, comunque, fu un rafforzamento del governo di solidarietà nazionale e un consolidamento dell'unità di intenti fra i partiti che lo sostenevano. La discussione più approfondita in merito ai diversi temi proposti dall'opposizione – l'analisi delle cause, delle matrici ideologiche e dei legami internazionali del terrorismo, l'esame delle responsabilità degli apparati e dell'efficacia delle misure prese, etc. – avrebbe potuto far emergere alcune divergenze, pericolose per la tenuta del governo. La priorità, invece, fu quella di mantenere un clima di collaborazione e di unità per affrontare la situazione di grave crisi. Le divergenze, del resto, furono solo rimandate, come l'evoluzione della situazione politica avrebbe dimostrato nei mesi successivi.

Parallelamente, il dibattito politico vedeva sempre più protagonisti la Dc e il Pci, impegnati a rafforzare l'unità di azione e a ricercare una più stretta solidarietà allo scopo di sconfiggere il terrorismo. Come ha notato Giovagnoli, il dialogo privilegiato fra i due maggiori partiti mise sempre più in ombra, fino a marginalizzare del tutto, il Partito socialista, contribuendo così ad alimentare «motivi di insoddisfazione e di risentimento», che sarebbero emersi di lì a poco «con il tentativo socialista di contrapporsi all'asse tra i due maggiori partiti facendo leva sul principale elemento di debolezza anche politica di

[349] Ibid., pp. 14712-17714.
[350] Ibid., pp. 14714-14715.
[351] Ibid., pp. 14685-14700.
[352] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 147.

tale asse: la difficoltà di rispondere all'angoscia crescente per la sorte del prigioniero»[353]. La segreteria democristiana, dunque, nonostante continuassero a verificarsi sommovimenti e tentativi da parte del settore più moderato di metterne in discussione la linea, riuscì a mantenere un atteggiamento di collaborazione con i comunisti[354].

I comunisti, a loro volta, non rimasero sordi alle aperture democristiane e alla richiesta di una più diretta responsabilità nella lotta al terrorismo. Il Pci, infatti, resosi conto delle maggiori disponibilità della Dc, accelerò il processo di revisione della tradizionale linea politica, già avviato nei mesi precedenti. In questo senso, i dirigenti perseguirono con ancora maggiore convinzione l'obiettivo di smarcarsi dalle denunce contro la Dc portate dall'estrema sinistra, e ammisero esplicitamente che descrivere l'ultimo trentennio di vita del paese esclusivamente come "sfascio" non avrebbe aiutato ad orientare l'opinione pubblica; i comunisti quindi si resero conto che non potevano più comportarsi come una forza di opposizione, ma che dovevano confrontarsi direttamente con le istituzioni[355]. Non si volevano così negare gli elementi di doppiezza e i responsabili ritardi da parte della Dc, ma tutti – compreso il Pci, che ora ricopriva una posizione di maggiore impegno nella maggioranza – dovevano assumersi le proprie responsabilità[356]. Parallelamente, tuttavia, come si è visto nel dibattito alla Camera, il Pci rafforzò anche gli appelli alla necessità di una «svolta» e di un rinnovamento generale delle istituzioni per rispondere ai problemi oggettivi scaturiti dalla crisi economica, sociale e politica.

Tale disponibilità del Pci a collaborare attivamente con la Dc, si manifestò anche attraverso un'opera autocritica sul passato, emersa in particolare nel corso del comitato centrale di metà aprile[357]. La sfida arrogante dei terroristi, spiegava il "moderato" Bufalini, era rivolta contro il regime democratico e il sistema dei partiti, che erano riusciti a rispondere, convergendo sul terreno comune della fede antifascista e dei valori democratici. Il Pci tuttavia doveva fare un ragionamento autocritico sulle proprie responsabilità verso l'estremismo per la «disattenzione» e la «mancanza di comprensione di questi sommovimenti»: si era prestata insufficiente attenzione verso l'estremismo eversore, violento o anche solo simpatizzante, e per troppi anni si erano assecondati o

[353] Ibid., pp. 162-163.
[354] Si veda, ad esempio, il dibattito alla direzione del 13 aprile 1978, cfr. ibid., pp. 165-170.
[355] FG, APC, MF 0322, "Verbale della Direzione del 7 aprile 1978".
[356] Si vedano anche F. Di Giulio, "Le responsabilità di ieri e i compiti di oggi", *Rinascita*, n. 15, 14 aprile 1978; G. Vacca, "Qual è lo Stato che dobbiamo difendere", ibidem; P. Franchi, "Criminali, non rivoluzionari", *Rinascita*, n. 16, 21 aprile 1978.
[357] Riguardo all'evoluzione dell'atteggiamento del Pci verso la Dc in questa fase si vedano R. Gualtieri, *L'Italia dal 1943 al 1992. Dc e Pci nella storia della Repubblica*, Carocci, Roma, 2006, pp. 200-201; G. Galli, *Storia del PCI: Livorno 1921, Rimini 1991*, Kaos, Milano, 1993, pp. 273-274.

trascurati gli atteggiamenti ribellistici. Troppe compiacenze, ad esempio, erano state manifestate verso il guevarismo e il '68, un movimento che invece avrebbe richiesto un discernimento critico, un'indagine sulle cause. Parte delle responsabilità, secondo il dirigente comunista, erano imputabili agli intellettuali che avevano stravolto il marxismo contribuendo alla costruzione di piattaforme dogmatiche ostili alla strategia democratica. Un altro errore stava nel non essersi accorti che, dal 1972, la strategia della tensione non era più realizzata solamente da forze di destra. I comunisti, tuttavia, non avevano indugiato secondo Bufalini in spiegazioni sociologiche: «noi – affermò – abbiamo reagito alla tendenza (propria di alcuni sociologi ma non solo di essi) a spiegare, se non a giustificare, con l'emergenza economica il dilagare del disordine e della violenza. Ma abbiamo anche fermamente reagito alla tendenza a dimenticare l'emergenza economica in nome di una attenzione quasi esclusiva ai temi dell'ordine pubblico». Di qui, sottolineò Bufalini, derivava la precisa richiesta del Pci affinché «il metodo, che è stato usato per mettere a punto i provvedimenti per l'ordine pubblico, venga anche utilizzato per mettere a fuoco nel giro di pochi giorni le questioni più acute della crisi economica e sociale e per individuare e attuare le relative soluzioni secondo lo spirito degli accordi programmatici». Bufalini evidenziò che il Pci, nonostante la coerente ispirazione democratica, era stato escluso dal governo del paese per una pregiudiziale ideologica, che aveva estromesso di fatto un terzo dei cittadini dalla gestione del potere. Ad ogni modo, sottolineò il dirigente comunista, il bilancio del trentennio precedente non era tutto negativo. Ci si doveva quindi impegnare su tutti i terreni del rinnovamento: non solo contro il terrorismo, ma anche nello sviluppo economico e sociale, al fine di ridare fiducia al paese[358].

Pur in una sostanziale unità di analisi, i membri del comitato centrale espressero sensibilità differenti. Il giurista Umberto Cerroni, ad esempio, tenne a sottolineare che il terrorismo non poteva essere considerato una degenerazione dei gruppi del '68; l'ex psiuppino di area ingraiana Lucio Libertini e l'ex direttore de *l'Unità*, Luca Pavolini, rimarcarono che, pur essendo d'accordo con la relazione di Bufalini, senza il '68 la sinistra non sarebbe così progredita negli anni '70. Altri, come Pavolini stesso, Carlo Galluzzi e Lucio Lombardo Radice espressero riconoscimenti alla Dc e alla storia repubblicana. Molti, comunque, ribadirono la necessità, non solo di una mobilitazione di massa, ma anche di un'azione mirata nel mondo delle fabbriche, nella scuola, e nei movimenti e circoli che costituivano la «cintura di copertura» che lambiva il terrorismo.

[358] Si veda la relazione di Paolo Bufalini al comitato centrale del 18-19 aprile, riportata su *l'Unità* del 18 aprile 1978, e riprodotta in P. Bufalini, *Terrorismo e democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1978.

Claudio Petruccioli, in questo senso, suggerì che si doveva prestare più attenzione ai problemi che potevano favorire il senso di estraneità alla Repubblica, marcando la distinzione netta fra Stato e governo; non si doveva pertanto ridurre il problema dello Stato e della democrazia «a una adesione e a un riconoscimento di quel blocco di forze che noi vogliamo portare alla direzione del paese». Le forme della Repubblica, infatti, valevano di per sé. Giorgio Amendola anche più drasticamente di Bufalini, pur avendo ricordato le responsabilità della Dc, sottolineò che il Pci aveva un nuovo ruolo: non si poteva, dunque, fare l'opposizione tradizionale, ma ci si doveva impegnare per l'attuazione del programma. Occorreva sottolineare, al contempo, sia le responsabilità del governo democristiano, sia le proprie, per il ritardo a comprendere il pericolo dell'estremismo[359].

6. La discussione al Senato sul decreto Moro

Il decreto Moro iniziò il suo iter legislativo al Senato. Il 6 aprile cominciò infatti l'esame in commissione Giustizia del d.l. 59 del 21 marzo. Il decreto era accompagnato da una breve relazione del ministro di Grazia e Giustizia in cui si sottolineava la necessità – condivisa da tutte le forze politiche – di rispondere con urgenza al sempre più preoccupante fenomeno di criminalità dilagante. Nella relazione si esplicitava la volontà di mettere a disposizione degli apparati strumenti più idonei nel pieno rispetto della costituzione. A fronte della situazione di emergenza, infatti, si affermava che era «necessario occupare tutti gli spazi che la Costituzione consente di occupare, per difendere la tranquillità e la sicurezza di tutti». Lo Stato di diritto doveva dimostrare di saper difendere la convivenza civile, senza ricorrere a strumenti estranei alla democrazia, con il consenso dei cittadini. In questo senso, proseguiva la relazione, la norma più significativa era quella prevista all'articolo 2, che rispondeva a due scopi: rendere più severa ed efficace la risposta sanzionatoria ad un certo tipo di reati, come i sequestri, e prevedere un meccanismo che potesse creare fattori di disgregazione all'interno delle bande. Anche la misura sui contratti di affitto era indirizzata a rendere difficoltosa la protrazione dell'azione delittuosa ai terroristi. L'articolo dedicato alla più efficace repressione dei reati di attentato ad impianti e quello sul riciclaggio del denaro

[359] "Il dibattito al CC", *l'Unità*, 18-19 aprile 1978.

proveniente dai sequestri miravano a punire più incisivamente reati che non erano precisamente configurati nel codice, e la cui sanzione non era adeguata. Nella relazione, inoltre, si affermava che la vigente disciplina del segreto istruttorio impediva ogni coordinamento tra i vari uffici giudiziari e fra di essi e quelli di polizia. La nuova criminalità, tuttavia, si poggiava su una rete organizzativa che consentiva attività delittuose con un'estensione geografica e temporale sconosciute in passato, che richiedeva un maggiore coordinamento fra gli apparati. Si riteneva opportuno, pertanto, derogare alla disciplina del segreto istruttorio per consentire i necessari scambi di informazioni. Le misure di polizia, d'altro canto, avrebbero consentito una maggiore libertà di azione agli agenti di pubblica sicurezza; si sottolineava, in tal senso, che la raccolta di sommarie informazioni era solamente uno strumento di indagine, che peraltro non avrebbe intaccato le garanzie dell'imputato, dal momento che si prevedeva che il magistrato e l'avvocato ne avessero notizia entro termini rigorosi. I poteri già spettanti alla polizia per l'identificazione delle persone che non potevano o volevano dichiarare le proprie generalità, erano infine completati con l'ulteriore facoltà di trattenere i fermati per accertamenti per massimo ventiquattrore, al fine di svolgere tutte le indagini necessarie. Le norme sulle intercettazioni avrebbero facilitato tali operazioni, non solo nei confronti di persone indiziate di reato, ma anche di quelle che si ritenesse utile seguire. Le altre disposizioni in materia servivano ad adeguare la disciplina alle nuove esigenze: il limite temporale alle intercettazioni costituiva infatti un forte impedimento alle indagini; l'autorizzazione orale del magistrato poteva velocizzare le pratiche; la possibilità di svolgere le intercettazioni negli uffici di polizia giudiziaria ovviava a problemi di natura logistica[360]. In sostanza, Bonifacio e, attraverso di lui, il governo avevano puntato a una nuova serie di norme, centrate sull'ampliamento dei poteri della polizia e l'inasprimento sanzionatorio per alcuni reati. Grande rilevanza assumeva la nuova figura di reato di sequestro a scopo di terrorismo, alla quale era associata anche una nuova misura di tipo premiale per colui che si dissociasse dal sequestro e si impegnasse ad evitarne le conseguenze ulteriori. Essa era chiaramente finalizzata a creare uno sbocco alternativo alla vicenda Moro, offrendo la possibilità a qualcuno delle Br di dissociarsi e creare delle fratture all'interno del gruppo. Fu proprio per questa ragione che, per la prima volta, non solo il concetto di terrorismo entrò nel codice penale, ma anche che oltre all'inasprimento sanzionatorio si introduceva anche una forma di incentivo a mantenere un comportamento

[360] SdR, AP, VII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Disegno di legge n. 1138 presentato dal ministro di Grazia e Giustizia, comunicato alla Presidenza il 22 marzo 1978, pp. 1-8.

contrario alla condotta delittuosa (la cosiddetta tecnica del "bastone e della carota"). Le misure erano anche in controtendenza rispetto ai contenuti della legge delega del nuovo codice di procedura penale e ad alcune innovazioni di stampo garantista (si pensi alla legge che aveva regolamentato la disciplina delle intercettazioni e a quella che aveva limitato il potere della polizia di assumere sommarie informazioni dal fermato) della prima metà degli anni Settanta. E per questo erano destinate a suscitare un vivace dibattito, anche all'interno della maggioranza. Il ministro comunque riteneva che il disegno di legge rientrasse nei limiti della costituzione e che, anzi, proprio la costituzione imponesse, di fronte a una minaccia così grave, di intervenire con tutti i mezzi a disposizione.

Nel corso della discussione, il relatore democristiano, Giovanni Silvestro Coco, espresse il parere favorevole del suo partito sul decreto che, nel particolare momento di emergenza e nei limiti della costituzione, avrebbe dotato gli apparati di strumenti penali e processuali idonei a combattere la criminalità. Il senatore della Dc illustrò poi gli articoli, dichiarando di condividere le novità introdotte: ad esempio, l'agevolazione degli scambi di atti processuali andava a suo avviso nella direzione della creazione della banca dati sul terrorismo. Coco espresse invece qualche perplessità sull'articolo inerente i contratti di locazione: il fine era positivo, secondo Coco, ma il mezzo appariva esagerato. Il relatore pertanto espresse l'auspicio di un emendamento del governo che semplificasse, per i cittadini, ma anche per gli uffici di polizia, le modalità con cui svolgere il censimento dei nuovi contratti[361].

Molto più tiepido e limitato fu il sostegno dei socialisti. Guido Albino Campopiano, riprendendo la posizione socialista già espressa sulla stampa, affermò significativamente che solo la consapevolezza del carattere eccezionale delle norme poteva giustificare l'accettazione di principi che andavano nel senso opposto alla ristrutturazione della procedura penale prevista dalla legge-delega per il nuovo codice di procedura penale. L'eccezionalità delle norme pertanto doveva trovare rispondenza nella loro temporaneità; per questa ragione, il senatore socialista non condivideva che le disposizioni fossero configurate come una legislazione ordinaria, andando a consolidare così – disse Campopiano – un processo di «narcotizzazione dell'opinione pubblica, per portarla gradualmente ad accettare uno Stato di polizia». Gli inasprimenti di pena, secondo lui, si erano sempre rivelati inutili; si doveva invece procedere con le «riforme di sostanza nella

[361] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 6 aprile 1978, pp. 44-45.

struttura sociale del Paese» e dotare quest'ultimo di una polizia più efficiente e di servizi segreti organizzati. Secondo Campopiano, infine, la norma prevista all'articolo 4, e in particolare nella parte in cui prevedeva la possibilità di richiedere copie di atti e di informazioni da parte del ministro dell'Interno, tendeva a ricondurre la magistratura sotto un certo controllo dell'esecutivo[362].

Anche il capogruppo di Dn, Gastone Nencioni, sottolineò che provvedimenti simili a quelli in discussione si erano sempre rivelati inutili. Secondo il senatore di Democrazia nazionale, la legislazione ordinaria sarebbe stata sufficiente, se fosse stata applicata con piena coscienza di difendere la costituzione. Alcune norme del nuovo decreto, inoltre, erano a suo avviso tecnicamente errate: nell'articolo 1, ad esempio, si configurava una fattispecie di reato che non rientrava nel tentativo di attentato, cosa che avrebbe posto al giudice seri problemi di applicazione; inoltre, dall'articolo 2, potevano derivare seri problemi per l'accertamento delle cause della morte dell'ostaggio; l'avvocato ex missino non condivideva, infine, la deroga prevista al segreto istruttorio. La tendenza di fondo delle nuove misure, secondo il senatore della destra, era a favore del processo inquisitorio, a dispetto delle intenzioni proclamate da governo e parlamento. Quanto ai poteri di polizia, a suo avviso, le sommarie informazioni non avrebbero avuto alcuna utilità per la mancata verbalizzazione; egli registrava inoltre un accavallarsi di norme sulle intercettazioni, che avrebbero creato confusione; l'accompagnamento negli uffici di polizia, infine, a suo parere, si presentava con un carattere di assoluta arbitrarietà[363].

Claudio Venanzetti del Partito repubblicano, pur ammettendo che le leggi esistenti sarebbero state sufficienti, sottolineò in senso favorevole la portata psicologica che le nuove misure avrebbero potuto avere. La priorità, comunque, stava nella riorganizzazione dei servizi di sicurezza, che non funzionavano a causa dello situazione di disgregazione delle strutture dello Stato. Anch'egli espresse infine molte perplessità sull'articolo relativo ai contratti di locazione[364].

In risposta ai critici e, in particolare, ai socialisti, l'avvocato comunista Gianfilippo Benedetti, precisando che il decreto non era una legge eccezionale, sottolineò che, se si fosse insistito troppo su questo punto, si sarebbe avvalorata l'idea che, in tempi difficili, la costituzione poteva anche essere sospesa. Il provvedimento, a suo parere, era una risposta seria e adeguata alle esigenze del momento, sebbene non mancassero alcune

[362] Ibid., pp. 45-46.
[363] Ibid., pp. 46-47.
[364] Ibid., p. 47.

riserve. Secondo Benedetti, ad esempio, sul reato di sequestro di persona, si sarebbe dovuta prevedere una migliore differenziazione delle pene a seconda delle diverse fattispecie criminose, mentre all'articolo 12 si doveva provvedere ad una depenalizzazione[365].

La discussione riprese il 12 aprile, animata anche dalla polemica scoppiata nel frattempo a seguito della relazione che il Csm aveva fatto pervenire al ministro di Grazia e Giustizia riguardante il decreto. L'organo superiore della magistratura, infatti, aveva inviato al governo un contributo critico per una migliore formulazione, anche sotto il profilo tecnico, delle norme, con l'obiettivo sia di renderle funzionali rispetto al fine di assicurare una più efficace lotta alla criminalità, sia di rendere le garanzie formali più idonee ad evitare un uso distorto delle norme che incidessero sui diritti di libertà individuali. Nel documento – del cui contenuto, peraltro, non si conoscevano molti dettagli –, non si esprimevano giudizi di costituzionalità sul decreto, ma, come precisò Vincenzo Summa, membro di area comunista del Csm, si proponevano alcuni suggerimenti. L'organo della magistratura, infatti, aveva prospettato alcune migliorie da apportare al decreto, come la previsione di una pena variabile dai ventiquattro ai trent'anni per i reati di sequestro in luogo di quella fissa di trenta anni, al fine di consentire al giudice un margine di discrezionalità nell'adeguamento della sanzione all'effettiva gravità del fatto. In tema di scambio di notizie tra giudici, inoltre, si proponevano alcuni adempimenti procedurali che contemperassero le esigenze di una più efficace collaborazione con quelle della tutela del segreto istruttorio. Quanto alla questione delle "sommarie informazioni", si suggerì di limitare questa facoltà all'immediatezza del fatto, chiedendo altresì che l'assunzione di informazioni senza la presenza del difensore potesse avvenire solo sul posto del fermo, dell'arresto o dove il reato era stato commesso. Quanto al fermo per identificazione, il Csm proponeva di ridurne la durata a dodici ore o comunque al tempo strettamente necessario all'identificazione, prevedendo anche l'obbligo per la polizia di comunicare al magistrato l'ora dell'accompagnamento e quella del rilascio. In tema di intercettazioni telefoniche, infine, si suggeriva che l'autorizzazione orale del magistrato avvenisse mediante fonogramma, in modo che restasse traccia sia della richiesta che della concessione[366]. Le polemiche nacquero dal fatto che alcuni giornali, a cominciare da quelli di estrema sinistra, sfruttarono la relazione del Csm per scrivere che l'organo della magistratura,

[365] Ibid., pp. 47-48.
[366] P. G., "Decreto antiterrorismo: i suggerimenti del CSM", *l'Unità*, 11 aprile 1978.

ritenendo incostituzionali alcune norme del provvedimento, aveva elaborato un vero e proprio documento politico nel quale si sosteneva la pregiudiziale di eccezionalità e temporaneità della legge.

In sede parlamentare, l'intervento della magistratura, amplificato dalla stampa, suscitò così un vivace dibattito. Il missino Giuseppe Abbadessa, ad esempio, espresse apprezzamento per la «lodevole» iniziativa del Csm, specialmente «laddove intende difendere le conquiste di civiltà raggiunte, dal legislatore, negli ultimi anni, seguendo l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale»[367]. Il magistrato di Corte d'appello democristiano Antonino Rizzo, dal canto suo, richiamando gli accordi di luglio, affermò che il governo, a fronte dell'emergenza, aveva il dovere di accelerare l'iter di approvazione di un decreto i cui contenuti era stati già largamente condivisi. Il documento, dunque, doveva essere acquisito agli atti senza particolare attenzione[368]. Il socialista pugliese Gaetano Scamarcio, invece, si dichiarò seccamente contrario all'acquisizione agli atti della relazione, ritenendo che la commissione dovesse pronunciarsi in modo chiaro, a fronte delle strumentalizzazioni della stampa. Il presidente della commissione, il senatore socialista Agostino Viviani, invece, decise di accogliere la soluzione proposta da Rizzo[369].

Il 13 aprile, in chiusura della discussione, Coco intervenne di nuovo sottolineando che sicurezza e libertà erano esigenze che dovevano essere conciliate: «non si può infatti – dichiarò – parlare di tutela della sicurezza generale e dell'ordine, in contrasto con i diritti fondamentali dell'imputato, che esistono proprio per impedire la condanna di cittadini innocenti»[370]. Il ministro stesso di Grazia e Giustizia Bonifacio ribadì, a sua volta, che le codificazioni appartenevano ad epoche di relativa stabilità e che, a fronte di profonde mutazioni del tessuto sociale, occorreva anche una legislazione speciale. Ammettendo che c'era stata una proliferazione di provvedimenti penali in corrispondenza delle crescenti tensioni sociali, il ministro dichiarò che il governo aveva il dovere di rispondere a una situazione mutata, occupando tutti gli spazi consentiti dalla costituzione. Le disposizioni

[367] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 12 aprile 1978, pp. 25-26. Il *Secolo d'Italia*, del resto, aveva sfruttato la relazione del Csm per enfatizzare i dissensi suscitati dal decreto. I rilievi dei magistrati, spiegava il giornale, confermavano, dal punto di vista giuridico, la validità delle critiche che il Movimento sociale aveva avanzato in sede politica. Cfr. "Anche il CSM critica il decreto", *Secolo d'Italia*, 9 aprile 1978.

[368] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 12 aprile 1978, p. 26

[369] Ibid., p. 27. Si ricorda che anche il Partito repubblicano aveva contestato la competenza in materia del Csm, considerando «stupefacente» che, in un momento così grave, l'organo dei magistrati non si rendesse conto della necessità di favorire l'individuazione e la repressione di ogni manifestazione di violenza, cfr. "Emergenza dimenticata non vinta", *Secolo d'Italia*, 12 aprile 1978.

[370] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 13 aprile 1978, pp. 33.

previste dagli articoli 4 e 5 del decreto – i più contestati – gli sembravano pertanto aderenti al dettato costituzionale[371].

Nella discussione generale, al di là di alcune questioni tecniche, tutti i partiti accolsero favorevolmente il decreto, che pertanto non subì cambiamenti sostanziali, ad esclusione di alcune modifiche volte a rendere le norme più aderenti al dettato costituzionale. Quanto alle disposizioni dell'articolo 2, il governo presentò un emendamento volto a sdoppiare il reato di sequestro, che sarebbe stato previsto «ora non più unitariamente nelle finalità sia di estorsione che di terrorismo o eversione, bensì collocando quello a finalità di terrorismo o eversione fra i delitti contro la personalità interna dello Stato, come articolo 289-bis del codice penale, mentre il sequestro per estorsione resterebbe nella sua sede, fra i delitti contro il patrimonio». La disciplina, tuttavia, sarebbe rimasta invariata – rispetto a quella stabilita nel decreto-legge – fatta eccezione per la esclusione dell'applicazione dell'articolo 69 del codice penale (e cioè del concorso di circostanze aggravanti e attenuanti) che non sarebbe stato applicato né per l'articolo 289-bis né per la nuova formulazione dell'articolo 630[372]. Sul punto vi fu una discussione vivace, che in qualche modo anticipò i termini del dibattito che si sarebbe svolto l'anno successivo sulle leggi che sarebbero state approvate con il governo Cossiga. L'avvocato pugliese della Dc Alessandro Agrimi, ad esempio, riteneva tale scissione come «non sufficiente a porre l'accento sul carattere di terrorismo e di eversione dei reati in questione quale elemento caratterizzante che deve guidare il legislatore ed il giudice nella loro valutazione». Il senatore democristiano quindi presentò un emendamento diretto ad applicare la previsione ad altri reati, quali l'omicidio, la rapina e l'intimidazione, «qualora debbano essere unificati nella valutazione, tenendo conto del fondamentale carattere e della finalità di terrorismo o di eversione, in modo da colpire il terrorismo e l'eversione quali realtà a sé stanti, indipendentemente dai mezzi violenti con cui sono posti in essere»[373]. La senatrice comunista Giglia Tedesco, pur condividendo l'opinione sottointesa dal senatore Agrimi, cioè che il capitolo del codice penale sui diritti contro la personalità interna dello Stato dovesse essere riformulato integralmente, reputò non idonea la sede per anticipare innovazioni parziali in tal senso. Il senatore Campopiano dubitò invece che fosse possibile individuare l'eversione o il terrorismo come figure a sé stanti indipendentemente

[371] Ibid., pp. 33-35.
[372] Ibid., p. 35.
[373] Ibidem.

dai singoli episodi delittuosi[374]. Agrimi, dunque, decise di ritirare l'emendamento, ma si astenne sul voto di quello proposto dal governo. I comunisti presentarono alcuni emendamenti volti a stabilire una graduazione delle pene in luogo della sola pena unica di trent'anni prevista dal decreto, e a distinguere l'eventualità che la morte della persona sequestrata fosse una conseguenza non voluta dal reo, da quella in cui la morte fosse realmente cagionata dal colpevole, prevedendo così nel primo caso una pena di trent'anni anziché l'ergastolo[375]. Un ulteriore emendamento comunista mirava poi ad elevare le pene nell'ipotesi che la persona sequestrata morisse dopo la liberazione in conseguenza del sequestro. Il ministro, nel valutare tali emendamenti, si rimise alla commissione che, di fatto, condividendone la logica, li accolse[376].

Quanto all'articolo 4, il ministro stesso presentò un emendamento con il quale si limitavano le assunzioni di atti e di informazioni da parte del ministro dell'Interno alla finalità di prevenzione dei reati (e non anche all'«accertamento» come previsto nella stesura precedente), in modo da non incidere sulle competenze dell'autorità giudiziaria. Nonostante tale modifica, Campopiano tuttavia affermò che l'interferenza dell'esecutivo restava preoccupante. Per questa ragione il senatore socialista propose la soppressione dell'articolo e un emendamento diretto quanto meno a sottoporre la trasmissione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria a un nullaosta del procuratore generale della competente Corte d'appello. Il ministro tuttavia dichiarò, data l'impossibilità di sopprimere l'articolo,

[374] Ibid., pp. 35-36.
[375] Ibid., p. 36
[376] Ibid., pp. 36-37. Nella versione definitiva l'articolo 2 così recitava: «Art. 289-bis ("sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione"). Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico sequestra una persona è punito con la reclusione da 25 a 30 anni. Se dal sequestro deriva comunque la morte, quale conseguenza non voluta dal reo, della persona sequestrata, il colpevole è punito con la reclusione di anni 30. Se il colpevole cagiona la morte del sequestrato si applica la pena dell'ergastolo. Il concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà è punito con la reclusione da 2 a 8 anni. E, se il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro, dopo la liberazione, la pena è della reclusione da otto a 18 anni». Si definiva poi la disciplina delle circostanze attenuanti. «Art. 630 ("Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione"). Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, è punito con la reclusione da 25 a 30 anni. Se dal sequestro deriva comunque la morte, quale conseguenza non voluta dal reo, della persona sequestrata, il colpevole è punito con la reclusione di anni 30. Se il colpevole cagiona la morte del sequestrato si applica la pena dell'ergastolo. Quando la persona sequestrata è liberata senza che sia stato conseguito il prezzo della liberazione, la pena prevista nel primo comma è diminuita. Al concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà, senza che tale risultato sia conseguenza del prezzo della liberazione, si applicano le pene previste dall'articolo 605. Nel caso previsto dalla seconda parte del comma precedente se il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro, dopo la liberazione, la pena è della reclusione da 6 a 15 anni». Cfr. CdD, AP, VII legislatura, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, Disegno di legge n. 2136, approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 21 aprile 1978. Il testo rimarrà invariato, cfr. "Legge 18 maggio 1978, n. 191. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati" in Gazzetta Ufficiale n. 137 del 19 maggio 1978.

che un simile nullaosta avrebbe configurato un potere gerarchico, nella magistratura, contrario alla costituzione. Campopiano quindi ritirò le proposte[377]. Quanto all'articolo 7, i senatori comunisti suggerirono una modifica intesa a garantire una certificazione dell'autorizzazione orale ad eseguire le operazioni di intercettazione, ma rinunciarono su richiesta del ministro a proporre la modifica[378]. In merito all'articolo 11, venne invece accolto un emendamento del governo con il quale si prescriveva di dare immediata notizia al magistrato dell'accompagnamento, dell'ora in cui era avvenuto il fermo, del rilascio della persona accompagnata e dell'orario in cui ciò era avvenuto. Quanto all'articolo 12, infine, un emendamento governativo sostituì le sanzioni penali con quelle amministrative, accogliendo così le rimostranze dei commissari[379]. Sull'emendamento del governo, tuttavia, i democristiani Agrimi e Angelo Castelli, e il repubblicano Venanzetti si astennero, dal momento che a loro parere, lungi dall'essere utili, le misure previste avrebbero potuto costituire «un preoccupante ritorno a repressive forme di controllo sulla vita privata dei cittadini» e avrebbero creato gravi difficoltà di gestione presso gli enti locali[380].

Nell'attesa della discussione in aula sul decreto, il dibattito procedette sulla stampa, coinvolgendo ampi settori della politica e dell'opinione pubblica. I partiti riproposero le proprie analisi della situazione e le proposte con cui farvi fronte, ma nel dibattito sui provvedimenti intervennero sempre più spesso i giuristi e i magistrati, che in verità – come si è visto – erano stati coinvolti fin dall'inizio. Gli osservatori si divisero sulla sostanza della legge, da taluni considerata "eccezionale" nel senso di eccedente i limiti posti dalla costituzione a tutela delle libertà e dei diritti dei cittadini; e da altri, invece,

[377] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 13 aprile 1978, p. 37.

[378] Ibidem. Venne infatti approvato un emendamento proposto dal ministro stesso che prevedeva di annotare su apposito registro l'autorizzazione orale concessa dal magistrato.

[379] In particolare, la versione definitiva dell'articolo così recitava: «Chiunque cede la proprietà o il godimento o a qualunque altro titolo consente, per un tempo superiore a un mese, l'uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso ha l'obbligo di comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza, entro quarantotto ore dalla consegna dell'immobile, la sua esatta ubicazione, nonché le generalità dell'acquirente, del conduttore o della persona che assume la disponibilità' del bene e gli estremi del documento di identità o di riconoscimento, che deve essere richiesto all'interessato. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, i soggetti di cui al primo comma hanno l'obbligo di provvedere alla comunicazione, all'autorità di pubblica sicurezza, di tutti i contratti, anche verbali, stipulati successivamente alla data del 30 giugno 1977 e in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge. La comunicazione di cui ai precedenti commi può essere effettuata anche a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Ai fini dell'osservanza dei termini vale la data della ricevuta postale. Nel caso di violazione delle disposizioni indicate nei commi precedenti si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 200 mila a lire tre milioni. La violazione è accertata dagli organi di polizia giudiziaria, nonché dai vigili urbani del comune ove si trova l'immobile. La sanzione è applicata dal sindaco ed i proventi sono devoluti al comune. Si applicano, per quanto non previsto, le disposizioni della legge 24 dicembre 1975, n. 706». Cfr. "Legge 18 maggio 1978, n. 191", cit.

[380] SdR, AP, VII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 13 aprile 1978, pp. 35-38.

ritenuta "eccezionale" solo in quanto mirante a rispondere ad esigenze di difesa dello Stato dettate da una situazione effettivamente eccezionale, ma in coerenza con il dettato costituzionale. Da ogni parte, comunque, si lamentò la disorganicità e l'improvvisazione con cui si era affrontata l'emergenza terroristica: le rubriche stesse delle leggi denotavano – come avrebbe affermato l'eminente giurista Giovanni Conso – «un approccio che spazia dal sostanziale al processuale, dal preventivo al repressivo»[381]. Venne anche denunciata la superficialità della diagnosi della crisi della giustizia operata dalle istituzioni. Scarse erano state le analisi del fenomeno eversivo, di destra e di sinistra, ragione per la quale era totalmente mancata una strategia complessiva di azione, sia sul piano legislativo che su quello operativo, da parte dello Stato[382].

Secondo molti osservatori, e specialmente secondo quelli gravitanti intorno all'area della sinistra storica, e quindi appartenenti a posizioni di sinistra "moderata" e "indipendente", contraddizioni, indugi e ripensamenti avevano caratterizzato la linea del governo, che mostrava una vera e propria tendenza "schizofrenica" riguardo alla politica criminale, dal momento che nell'arco di pochi anni aveva modificato prima in senso liberale, poi in direzione restrittiva, istituti come la custodia preventiva e la libertà provvisoria[383]. Il decreto Moro, pertanto, convinse la maggioranza di questi osservatori che l'inasprimento del regime repressivo, testimoniato anche dalla reintroduzione di una specie di interrogatorio di polizia[384], rafforzava la tendenza, configuratasi a partire dal '74, alla reintroduzione di istituti e misure di stampo repressivo che erano stati faticosamente eliminati dalle leggi di indirizzo garantista di fine anni '60 e primi anni '70[385]. Si lamentavano, inoltre, le carenze degli apparati, il regresso – rispetto alla fase precedente – di questi ultimi verificatosi con lo scioglimento dei nuclei speciali antiterrorismo di Dalla Chiesa e Santillo, la vecchia concezione burocratica che ancora ispirava la gestione della nuova criminalità, la crisi dei servizi segreti[386]. Secondo molti magistrati, pertanto, «solo ristrutturando adeguatamente polizia e magistratura, solo dando loro una professionalità adeguata alle nuove raffinate tecniche della criminalità organizzata», ci si poteva avvicinare «a quella ineluttabilità della pena che costituisce la

[381] G. Conso, introduzione al volume A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti*, cit., p. 3.
[382] G. C. Caselli, "La risposta dello Stato alla criminalità organizzata", cit., pp. 81-92.
[383] Cfr. l'intervento di G. C. Caselli, in *Lotta alla criminalità organizzata e politica*, cit., pp. 145-58. Dello stesso avviso era Grevi, cfr. V. Grevi, "Note conclusive", ibid., p. 194.
[384] Un'analisi dell'istituto, la cui natura «ibrida» viene spiegata in modo circostanziato, si può reperire in V. Grevi (a cura di), *Le sommarie informazioni di polizia*, cit.
[385] V. Grevi, "Note conclusive", cit.
[386] Cfr. G. C. Caselli, "La risposta dello Stato alla criminalità organizzata", cit., pp. 81-92.

vera e unica remora per la delinquenza»[387]. Secondo queste riflessioni, tuttavia, non c'erano le condizioni per parlare di svolta autoritaria o di trasformazione dello Stato di diritto in Stato di polizia[388].

Per questa ragione, ad esempio, Mario Chiavario, professore di Teoria generale del processo all'Università di Pisa e vicino alla Dc, riteneva giusto chiedere ai giuristi di non «isterilirsi nell'esasperazione di un "garantismo" portato ad ignorare persino i "livelli di guardia" di una sicurezza pubblica», che non ci si poteva illudere di veder tutelata in assoluto; tuttavia, a suo avviso, sarebbe stato «l'inizio della fine», se ai giuristi fossero venute meno la capacità e la forza di ricordare che la Repubblica si qualificava anche per la fedeltà ad una costituzione, non certo perfetta, ma le cui scelte di fondo restavano irrinunciabili. In realtà, secondo Chiavario, sarebbe servito un confronto proprio con gli operatori del diritto stessi per determinare le effettive priorità tra i diversi valori – anche costituzionali – e per l'individuazione degli strumenti operativi idonei a fronteggiare la situazione. Fra l'altro – rilevava il giurista – non si era ancora data una risposta convincente al più globale motivo di critica alla legislazione in materia, consistente nell'aver mantenuto fondamentali impalcature normative risalenti all'epoca prefascista e fascista. Anche sotto questa luce, era necessaria un'attenta analisi delle reazioni con cui erano state accolte le nuove misure urgenti per fronteggiare il terrorismo. I dissensi verso le norme, secondo Chiavario, infatti, non dovevano essere necessariamente valutati come il frutto di una incapacità di comprendere le esigenze reali o di una linea lassista; così come i consensi non dovevano essere scambiati per «cambiali in bianco di un'"opinione giuridica" ormai pronta ad avallare qualsiasi provvedimento». Essi, anzi, dovevano essere intesi come segnali di «incoraggiamento allo sforzo di porsi in termini di effettivo equilibrio il problema dei rapporti tra libertà e sicurezza, contro la tentazione del lasciarsi avvolgere dalla spirale "terrorismo-reazione"»[389].

I diversi punti di vista in campo e le rispettive preoccupazioni, anche all'interno della stessa "area" culturale di riferimento, sono ben testimoniati dagli interventi di Federico Mancini, magistrato vicino al Psi convintamente garantista, e di Domenico Pulitanò,

[387] Questo era il parere espresso dal documento sottoscritto da alcuni magistrati di Milano, firmato anche da esperti in criminalità di tipo eversivo come Gerardo D'Ambrosio, Giuliano Turone, Pietro Forno, Ovilio Urbisci e dei sostituti Guido Viola ed Emilio Alessandrini, riportato in. T. Maiolo, "Governo. Le misure contro il terrorismo approvate in Senato sono «inutili» e «controproducenti» e mostrano la tendenza dello stato a adeguarli alla polizia (e non viceversa). Adesione di massa fra i giudici di Milano a un documento presentato dai magistrati vicini ai partiti della maggioranza", *il manifesto*, 15 aprile 1978; "Come colpire i fiancheggiatori del terrore", *l'Unità*, 15 aprile 1978.

[388] Ibidem. Cfr. anche l'intervento di G. C. Caselli, in *Lotta alla criminalità organizzata*, cit.

[389] M. Chiavario, "Intellettuali e giuristi di fronte al terrorismo", *Il Popolo*, 9 aprile 1978.

giurista invece vicino al Pci. Mancini, intervenendo a una tavola rotonda organizzata da *Mondoperaio*, affermò che in un periodo di emergenza era difficile allargare gli spazi di democrazia; era quindi necessario avere una strategia precisa che limitasse gli abusi. In questo senso, il magistrato rilevò il paradosso fra l'azione del governo, che aveva introdotto provvedimenti restrittivi della libertà personale, senza però intervenire sull'efficienza e la professionalizzazione di polizia, magistratura e servizi. Secondo Mancini, inoltre, il decreto antiterrorismo sembrava diretto non alla lotta contro l'eversione, ma contro la fascia di consenso al terrorismo, raschiando il fondo del barile costituzionale per il suo carattere di eccezionalità, che doveva essere quindi sottolineata dalla sua temporaneità[390]. Domenico Pulitanò, intervenendo su *Rinascita*, affermò subito che le critiche sollevate dall'area estremista, in cui l'appello a «un mai definito garantismo» si era subito rivelato strumentale a un attacco frontale al nuovo quadro politico, non erano fondate. Gli estremisti accusavano l'arco costituzionale di voler togliere legittimità al dissenso politico e all'"opposizione di classe", formulando così un'interpretazione delle nuove misure «a dir poco fantasiosa». Secondo Pulitanò, invece, occorreva misurarsi con la linea, da più parti avanzata, che voleva sancita la natura eccezionale, e quindi temporanea, delle misure di emergenza. Dietro a questa posizione, a suo avviso, vi era un disagio – comprensibile – della cultura liberaldemocratica di fronte a un complesso di interventi tendenti a sottolineare il ruolo e i poteri degli apparati di polizia. Secondo Pulitanò, tuttavia, un punto fermo delle battaglie delle forze democratiche era quello di cercare di legare le misure urgenti per l'emergenza – anche quella economica – all'indirizzo complessivo di un più ampio disegno riformatore, rifiutando la logica "dei due tempi", che finiva per applicare al breve e al lungo periodo, soluzioni tecniche diverse e diversi criteri di razionalità e di legalità. Il discorso sulla temporaneità di certe norme, se da un lato si richiamava al fatto che qualsiasi misura istituzionale era storicamente condizionata e andava adattata a situazioni mutevoli, dall'altro rischiava di confondersi con tradizionali suggestioni da "stato d'assedio". Si trattava, in sostanza, di impegnarsi nella lotta all'eversione e nel risanamento istituzionale, restituendo legittimazione e funzionalità agli apparati di coercizione per finalità che erano esse stesse di garanzia dei diritti individuali e collettivi[391].

Nello specifico delle disposizioni del decreto, gli aspetti più critici rilevati dagli operatori del diritto coincisero con quelli che avevano destato le maggiori preoccupazioni

[390] "Terrorismo e quadro politico", *Mondoperaio*, n. 4, aprile 1978, pp. 5-18.
[391] D. Pulitanò, "Emergenza non significa «logica dei due tempi»", *Rinascita*, n. 16, 21 aprile 1978.

anche fra le forze politiche. In particolare, alcuni notarono che l'inasprimento delle pene previste per il reato di sequestro e le nuove fattispecie penali, pur essendo prevalentemente considerate positive innovazioni (specialmente al fine di colpire tipologie di reato sempre più diffuse), non avrebbero sortito effetti deterrenti, dal momento che era la certezza della pena ad avere il maggiore potere dissuasivo nei confronti del reo. In sostanza, si espresse scetticismo sulla possibilità di combattere la delinquenza con la sola minaccia di pene più severe[392]. Secondo alcuni osservatori, inoltre, l'inasprimento sanzionatorio era contrario ad ogni moderno indirizzo di politica criminale, mentre la previsione della pena fissa era «incivile» e contraddiceva il principio dell'adeguamento della pena alla gravità del fatto e alla personalità del reo, annullando la possibilità di distinguere fra i diversi casi[393]. D'altra parte, i sostenitori del provvedimento tesero a sottolineare che l'introduzione del sequestro per finalità di terrorismo e la sua parificazione al sequestro a scopo di estorsione, rispondevano alla necessità di affrontare una nuova fenomenologia e di definire la preminente posizione che la tutela dell'ordine pubblico doveva avere nella gerarchia degli interessi penalmente protetti. La modifica della pena fissa di trent'anni in una pena da venticinque a trenta, come suggerito dal Csm e recepito dalla commissione del Senato, avrebbe consentito, fra l'altro, una graduazione della pena in proporzione al ruolo dei diversi compartecipi al delitto[394].

Le misure dell'articolo 4 sugli scambi di atti processuali fra magistrati e soprattutto sul potere del ministro dell'Interno in questo senso, sollevarono invece questioni di natura costituzionale e accese polemiche. Secondo i sostenitori della legge, il potere del ministro dell'Interno di chiedere copie di atti processuali rispondeva alla necessità di creare un nuovo strumento operativo, come la banca dei dati centralizzata, al fine di superare separatezze che il segreto istruttorio tendeva invece a mantenere[395]. D'altra parte, secondo i detrattori più convinti, le disposizioni potevano creare le premesse perché si ripetessero alcuni abusi già visti in passato, come quelli di alcuni settori dei servizi segreti e dell'amministrazione dell'Interno che avevano depistato e inquinato le indagini sulle trame nere, configurando una vera e propria violazione dell'autonomia del potere giudiziario da parte del potere esecutivo. La facoltà del magistrato di rifiutare le

[392] Cfr. il parere di Pietro Nuvolone in "Leggi inutili", cit.

[393] Cfr. il documento di Magistratura democratica del 15 aprile 1978 pubblicato in "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo, trasmesse al Parlamento a cura di Magistratura democratica", *Il Foro Italiano*, Vol. 101, Parte quinta 1978, pp. 155-160.

[394] D. Pulitanò, "Emergenza non significa «logica dei due tempi»", cit.

[395] Ibidem. Cfr. anche G. C. Caselli, "Le recenti misure per l'ordine pubblico", cit.; Cfr. D. Pulitanò, "La funzione coercitiva", cit.

informazioni richieste, del resto, non costituiva una garanzia sufficiente, sia perché la motivazione stessa poteva compromettere il riserbo delle indagini, sia perché tale onere avrebbe pesantemente condizionato l'attività giudiziaria[396]. Secondo i settori più moderati degli operatori del diritto, tale norma che, anche a detta del legislatore, violava il segreto istruttorio, non poteva essere considerata costituzionale[397].

Anche l'articolo 5, riguardante la possibilità di ottenere "sommarie informazioni" da parte della polizia destò innumerevoli polemiche; al di là della tesi dell'estrema sinistra, secondo cui esso configurava un vero e proprio interrogatorio di polizia privo di tutte le garanzie previste dalla costituzione, il dibattito effettivamente interessò tutte le sensibilità del mondo giuridico. La questione era complicata dal fatto che la materia era stata regolata negli anni precedenti da una serie di sentenze della Corte costituzionale e di conseguenti leggi applicative, che avevano tolto alla polizia giudiziaria il potere di interrogare i fermati, gli indiziati e gli arrestati senza la presenza del difensore. Tale potere era stato ripristinato da una legge del 1974, con la quale tuttavia era stato ribadito che la presenza del difensore era obbligatoria, in conformità con le disposizioni costituzionali. Secondo gli scettici, pertanto, il decreto andava a incidere su tale disciplina. D'altra parte, come si è già rilevato, nelle intenzioni del legislatore, le sommarie informazioni non configuravano un interrogatorio – che avrebbe quindi avuto valore processuale, per cui sarebbe stata necessaria la presenza dell'avvocato –, ma avrebbero costituito un semplice strumento di indagine per consentire agli organi di polizia una più rapida azione. Coloro che condividevano lo spirito dell'articolo, quindi, insistettero nell'affermare che, rispetto alla prassi corrente che lasciava filtrare nel processo dichiarazioni più o meno spontanee, la nuova normativa esprimeva una linea di più attenta conciliazione fra le esigenze di garanzia processuale e i mezzi di conduzione delle indagini. Nessuna norma, infatti, anche prima della nuova disciplina, vietava agli ufficiali di polizia di assumere informalmente eventuali informazioni. L'unica preoccupazione quindi poteva derivare dal fatto che, per ottenere tali informazioni, si ricorresse a mezzi di pressione illeciti; tale rischio, tuttavia, secondo questi osservatori, non dipendeva da formali distribuzioni di poteri e atteneva al nesso necessario fra la funzionalità e la democratizzazione degli apparati[398]. D'altra parte, invece, i più critici

[396] Cfr. "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo", cit.
[397] Cfr. il parere di Pietro Nuvolone in "Leggi inutili", cit.
[398] D. Pulitanò, "Emergenza non significa «logica dei due tempi»", cit.; cfr. anche G. C. Caselli, "Le recenti misure per l'ordine pubblico", cit.; D. Pulitanò, "La funzione coercitiva", cit. Più scettico, ma comunque non critico fu anche V. Grevi (a cura di), *Le sommarie informazioni di polizia*, cit.

misero in dubbio la costituzionalità della disposizione, facendo appello al diritto di difesa sancito dalla Carta; emerse in modo forte, inoltre, la preoccupazione che da questi nuovi poteri assegnati alla polizia potessero derivare abusi, peraltro a danno dei cittadini e non dei terroristi. La misura, infatti, secondo molti osservatori – e non solo dell'area dell'estrema sinistra e della destra – non sembrava atta a perseguire reati riconducibili al terrorismo, ma a perseguire le forme di dissenso legittimo o, nel migliore dei casi, a contrastare i reati meno gravi e più diffusi[399]. Secondo alcuni pareri, quindi, l'interrogatorio senza il difensore, giustamente eliminato dopo la morte di Giuseppe Pinelli e ora reintrodotto, vanificava completamente la spinta innovativa che si era affermata negli anni precedenti, già incrinata del resto con la legge del 1974 che aveva conferito nuovamente il potere di interrogare alla polizia giudiziaria. La presenza del difensore, infatti, doveva essere garantita a tutti, proprio per riequilibrare il confronto nel contraddittorio con il giudice e per conferire maggiore fermezza e attendibilità ai risultati dell'interrogatorio. Con le nuove disposizioni, dunque, la direzione delle indagini non era determinata dalla precisa imputazione formulata dal giudice, ma dalla polizia che, a sua discrezione, poteva dilatare l'oggetto delle indagini, assumendo informazioni anche fuori dalle ipotesi consentite; l'assenza di verbalizzazione delle dichiarazioni, inoltre, avrebbe impedito di svolgere un'azione di controllo sull'operato delle forze di polizia, il cui potere arbitrario era così notevolmente ampliato. Secondo tutti questi osservatori, dunque, la norma si iscriveva in una sistematica la cui logica «passava dalle informazioni confidenziali all'interrogatorio senza difensore, per finire nell'oscuro dell'autorizzazione a procedere da parte del ministro nei confronti dei funzionari di polizia che, nel corso dell'interrogatorio, avessero compiuto degli abusi»; si trattava di un sistema, però, i cui singoli passaggi erano stati dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale. Il fatto che le Br rifiutassero i difensori e che fossero articolate «per cellule chiuse» in cui i singoli militanti conoscevano poco del resto dell'organizzazione, palesava che la legge sarebbe stata del tutto inutile contro i terroristi e la grande criminalità[400].

Un altro rilevante oggetto di dibattito fra gli osservatori del diritto fu dato, infine, dalla nuova disciplina delle intercettazioni. Alcuni giuristi, infatti, pur ammettendo che le nuove disposizioni fossero discutibili sul piano della coerenza con la normativa emanata

[399] Cfr. il parere di Pietro Nuvolone in "Leggi inutili", cit. Si veda anche il documento dei magistrati milanesi, secondo cui l'articolo 5 urtava con le sentenze della Corte costituzionale e violava il principio fissato con la riforma dell'articolo 78 del codice di procedura penale, sulla base del quale l'interrogatorio costituiva prevalentemente un mezzo di difesa; cfr. T. Maiolo, "Governo. Le misure contro il terrorismo", cit.; "Come colpire i fiancheggiatori del terrore", cit.

[400] "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo", cit.

in precedenza e con il dettato costituzionale, tesero ad enfatizzare l'utilità operativa e investigativa di tale strumento, che comunque restava circondato di quelle garanzie che ne avrebbero limitato l'uso illegittimo[401]. D'altra parte, invece, radicali, estrema destra ed estrema sinistra, come si avrà modo di vedere, dati i precedenti scandali in materia dovuti agli abusi del ministero dell'Interno, paventarono l'uso generalizzato delle intercettazioni finalizzato a mettere sotto controllo i cittadini e non i terroristi che, del resto, non facevano uso del telefono per comunicare, riecheggiando così l'opinione espressa da giuristi legati all'estrema sinistra. I settori più moderati, invece, si soffermarono su alcune singole previsioni della legge mettendone in discussione la legittimità[402]. La Corte costituzionale, infatti, aveva stabilito la competenza esclusiva del magistrato a disporre l'intercettazione, consentita solo in seguito a una valutazione operata con cautela scrupolosa. Essa aveva altresì sancito la necessità di una puntuale giustificazione nel caso di necessità di una proroga, e la possibilità di usare in dibattimento il solo materiale pertinente all'imputazione. La normativa che ne era conseguita, quindi, aveva limitato il ricorso allo strumento delle intercettazioni alle sole indagini relative a una serie di fattispecie penali di particolare gravità; e la competenza a concedere la preventiva autorizzazione era stata attribuita esclusivamente al magistrato del luogo dove erano in corso le indagini (con esclusione del pretore che aveva la competenza sui reati con una pena detentiva non superiore a tre anni). Si erano stabiliti altresì i presupposti di legittimità necessari anche per evitare che l'autorizzazione si riducesse a un semplice visto di esecutività, richiedendo che fossero fissati limiti cronologici alla durata e alla proroga delle intercettazioni. I controlli telefonici, inoltre, secondo la legge potevano essere effettuati esclusivamente presso gli impianti installati nelle procure della Repubblica ed erano documentati in appositi processi verbali. Si era stabilito infine che le informazioni non potessero essere utilizzate per procedimenti diversi da quelli per le quali erano state raccolte. Era evidente, quindi, secondo molti giuristi, l'involuzione attuata dal decreto Moro: la progressiva riduzione di tutte le garanzie poste a tutela dei diritti

[401] G. C. Caselli, "Le recenti misure per l'ordine pubblico" cit.

[402] Cfr. G. Ubertis, V. Paltrinieri, "Intercettazioni telefoniche e diritto umano alla privatezza nel processo penale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1979, n. 2, pp. 593-607; cfr. anche il documento dei magistrati milanesi in T. Maiolo, "Governo. le misure contro il terrorismo", cit.; "Come colpire i fiancheggiatori del terrore", cit.. Cfr. anche le considerazioni di Md in "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo", cit.

costituzionali del cittadino faceva addirittura sorgere dubbi di legittimità costituzionale del decreto[403].

Il 18 aprile cominciò il dibattito sul decreto in assemblea al Senato, nel corso del quale riecheggiarono le considerazioni che si stavano svolgendo sulla stampa e in ambito giuridico. La relazione della commissione Giustizia redatta da Coco sottolineava che l'uso del decreto legge, essendo dettato dall'emergenza di un'aggressione criminale pericolosa per le istituzioni, rispettava i requisiti previsti dall'articolo 77 della costituzione. Le norme, precisò il relatore, non avevano comunque un carattere eccezionale o attenuante dei diritti dei cittadini; esse sarebbero servite invece a dare agli apparati nuovi strumenti più efficaci nel rispetto della costituzione. Pur ammettendo una certa disorganicità della produzione legislativa degli ultimi anni, Coco rilevò che la coordinazione della nuova normativa con le linee fondamentali del sistema non poteva valere come limite all'esercizio della potestà legislativa, al pari del rispetto dei principi della costituzione. Nel merito delle disposizioni, il relatore affermò che l'articolo 1 era giustificato dall'importanza assunta dagli impianti e dal danno economico derivante dal loro danneggiamento; l'articolo 2, a sua volta, distingueva il nuovo sequestro di terrorismo da quello di estorsione, e graduava le pene per le diverse ipotesi in cui ne seguisse la morte dell'ostaggio; l'articolo sul riciclaggio, infine, a suo parere era ben congegnato. Alcune misure processuali, ammetteva il relatore, sollevavano delicati problemi di ordine costituzionale, cui però si era posto rimedio. In particolare, relativamente al potere riservato al ministro di chiedere atti processuali per taluni reati, Coco affermò che il segreto istruttorio, lungi dall'essere un valore assoluto, poteva essere sacrificato ove il suo mantenimento avesse inficiato il conseguimento di un fine preminente di interesse pubblico; le sommarie informazioni, d'altra parte, costituivano un'azione di indagine della polizia, il che escludeva la necessità del difensore. L'articolo sull'accompagnamento per identificazione, inoltre, prevedeva solide garanzie che avrebbero tutelato il cittadino. Le problematiche sollevate dall'articolo 12, infine, erano state risolte da un emendamento presentato dal governo. Concludendo, il relatore ammise che la normativa privilegiava «le esigenze di ordine e autorità su quelle della garanzia dei diritti»; tuttavia, in commissione era prevalsa la necessità di difendere cittadini e istituzioni. La contrapposizione fra libertà e ordine, del resto, secondo Coco, poteva

[403] Cfr. G. Ubertis, V. Paltrinieri, "Intercettazioni telefoniche e diritto umano", cit., pp. 593-607; cfr. anche il documento dei magistrati milanesi in T. Maiolo, "Governo. le misure contro il terrorismo", cit.; "Come colpire i fiancheggiatori del terrore", cit.. Cfr. anche le considerazioni di Md in "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo", cit.

risultare formalistica e fuorviante dal momento che l'ordine democratico si giustificava solo per la salvaguardia della libertà[404].

In assemblea la discussione fu incentrata, non tanto sugli aspetti tecnico-giuridici del decreto, quanto sulla sua costituzionalità ed efficacia; non mancarono, inoltre, considerazioni più generali sul terrorismo e sull'impostazione della politica di ordine pubblico perseguita dal governo.

I socialisti espressero nuovamente le proprie perplessità sul decreto, segnando una linea del tutto peculiare rispetto a quella delle altre forze della maggioranza. Il provvedimento, a detta di Gaetano Scamarcio, sfiorando i limiti costituzionali, contraddiceva alcuni principi ritenuti ormai una perenne acquisizione democratica. Alla barbarie del terrorismo, inoltre, secondo il senatore del Psi, lo Stato aveva risposto mostrando la sua impreparazione, la sua insufficienza, la sua inefficienza. Pur affermando che del terrorismo si sapeva ancora troppo poco, Scamarcio asserì che il dissesto economico, il collasso del sistema di istruzione e gli episodi di malgoverno avevano alimentato le simpatie verso l'eversione, dando la sensazione che il brigatismo, per i giovani, fosse l'unica forma di protesta politica o di riscatto. Il senatore socialista quindi riteneva che la mera risposta repressiva e la sola criminalizzazione sarebbero state inefficaci perché non avrebbero restituito al paese la credibilità perduta. D'altra parte, l'oratore denunciò nuovamente l'«ingiurioso comportamento» del Csm che, inviando il proprio parere al governo, aveva prevaricato il parlamento, cui spettava per primo la funzione di legiferare. Il senatore, inoltre, riteneva che l'attacco del partito armato giustificasse il ricorso a mezzi straordinari, che però dovevano considerarsi temporanei e dettati da una situazione contingente. Se, quindi, il Psi confermava il proprio consenso, «necessitato ma convinto», Scamarcio ribadiva che era indispensabile «sviluppare un piano della democrazia», fondato sull'eguale importanza di una risposta «tecnica» – non riducibile peraltro al solo decreto ma che prevedesse anche una politica di riforma degli apparati – e di una risposta «sociale» al terrorismo[405]. Guido Campopiano ricollegandosi alle critiche sollevate da alcuni magistrati, paventò il rischio che, nonostante il sequestro Moro avesse segnato una chiara divisione fra terroristi e resto del paese, compresi gli extra-parlamentari, il decreto non volesse colpire tanto il terrorismo quanto proprio gli extraparlamentari. Se, infatti, le norme sostanziali di inasprimento delle pene

[404] SdR, AP, VII legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione della II Commissione permanente (Giustizia), relatore Coco, sul disegno di legge n. 1148-A, comunicata alla Presidenza il 15 aprile 1978, pp. 3-6.

[405] SdR, AP, VII legislatura, 248ª seduta, 18 aprile 1978, pp. 10868-10874.

rispondevano all'opportunità del momento, quelle procedurali intaccavano invece il sistema di garanzie della libertà individuale. Nonostante la gravissima minaccia, ribadì il senatore socialista, non servivano leggi eccezionali, ma occorreva introdurre quei provvedimenti stabiliti con l'accordo di governo, che dessero un segnale di cambiamento e pulizia morale. Alcuni organi dello Stato, infatti, avevano alimentato il terreno del dissenso: con la difesa di interessi di classe corporativi, con iniziative di ristrutturazione economica che avevano devastato il tessuto sociale e l'equilibrato sviluppo del paese da cui erano sfociate le disuguaglianze nord/sud e le migrazioni di massa. Non bastavano, quindi, ritocchi estetici, ma serviva un profondo rinnovamento dall'interno. Il Psi, dunque, avrebbe votato le norme in discussione, ritenute eccezionali, solamente nella consapevolezza che esse sarebbero state limitate nel tempo[406].

I liberali, attraverso l'intervento di Giuseppe Balbo, ribadirono le loro perplessità: il decreto era l'ultima di una serie di misure che riformavano i codici e che spesso si erano rivelate inutili e dettate da spinte emotive; occorrevano riforme più vaste e profonde, in linea con i principi democratici, entro le quali riorganizzare le forze dell'ordine, le strutture della magistratura e i codici. In caso contrario, ogni provvedimento sarebbe risultato inefficace. Ribadendo che la prevenzione non si basava sull'inasprimento delle pene, ma sulla loro sicura irrogazione, Balbo affermò che la priorità non era quella di introdurre misure eccezionali, ma quella di far funzionare quelle esistenti attraverso una magistratura e una polizia capaci di far fronte ai propri compiti, in piena fedeltà alla costituzione. La risposta dello Stato, dunque, doveva essere ferma ed energica, ma al contempo «misurata e controllata». A questo proposito, il senatore liberale espresse le sue riserve sull'utilità e la legalità di alcune delle nuove misure, come le sommarie informazioni acquisibili senza la presenza del difensore e la schedatura degli immobili, novità che Balbo riteneva inutile per la lotta al terrorismo e seccante per i cittadini onesti. Benché alcune delle disposizioni sotto esame rispecchiassero gli accordi di luglio, altre ne esulavano ed erano pertanto ritenute inaccettabili dai liberali; per questa ragione il Pli si sarebbe astenuto sulla legge[407].

Il Msi denunciò in modo ancor più netto il vuoto nell'azione del governo, sia nell'attività legislativa sia nell'opera di prevenzione generale. Le misure proposte erano ritenute dai missini del tutto impari alla situazione di grave pericolo che il paese attraversava e non sembravano accompagnate da alcuno strumento di prevenzione sociale.

[406] SdR, AP, VII legislatura, 250ª seduta, 20 aprile 1978, pp. 10939-10943.
[407] SdR, AP, VII legislatura, 248ª seduta, 18 aprile 1978, pp. 10875-10877.

Ciò era dovuto, secondo Giuseppe Abbadessa, agli errori di valutazione sulle cause indirette e su quelle immediate e sostanziali del terrorismo. Fra le prime, il senatore missino ne individuò tre: la crisi economica e occupazionale, che aveva corroso i rapporti economico-sociali fra i lavoratori; la crisi della famiglia e della scuola, che aveva comportato il crollo dei valori della società; la crisi della giustizia, che si era acutizzata anche per la serie di errori giudiziari e legislativi commessi. Tali cause indirette, secondo Abbadessa, avevano alimentato la contestazione del '68 che, benché tanto esaltata dalle forze politiche, aveva solo aumentato la tensione. La situazione era poi aggravata, secondo l'esponente del Msi, dal disarmo morale delle forze di polizia, considerate fino a poco tempo prima da tutta la sinistra come manutengole dello Stato borghese, e dal disfacimento dei servizi di sicurezza, a causa del quale le forze dell'ordine si erano trovate impreparate di fronte alle cause sostanziali del terrorismo. La Dc e la sinistra non avevano voluto capire che la minaccia veniva da sinistra e non da destra, sottovalutando così le cause dirette del terrorismo – cioè l'ideologia e i collegamenti esteri del brigatismo – e sopravvalutando quelle indirette. L'attuale decreto, inadeguato al pericolo, metteva dunque in luce, a parere di Abbadessa, «due complessi»: il primo consisteva nella tendenza al rispetto ad oltranza della costituzione in direzione dei diritti individuali a scapito di quelli collettivi, benché, per certi aspetti, il decreto andasse al di là del dettato costituzionale, per esempio con la disciplina delle intercettazioni e con il fermo di indiziati; il secondo complesso era quello delle norme eccezionali, che secondo il senatore missino, consisteva nel ragionamento secondo cui

tutto ciò che può essere fuori dell'ordinario è eccezionale e fa il gioco delle Brigate rosse, dei terroristi, come se i terroristi e le Brigate rosse stessero in uno schema ordinario e stessero così, per esemplificazione, a fare opera di conformismo alla Carta costituzionale. Voglio dire che ci dovremmo anche preoccupare che tutto ciò che nasce da una presunta critica all'eccezione, quasi che la stessa possa corroborare la reazione del terrorismo, può anche essere espressione del subconscio di chi si sente un po' legato, di chi eventualmente ha delle simpatie, di chi non sa privarsi di un certo fascino che può esercitare un terrorismo barrica di ero contro il potere costituito. In fondo la necessità è tale che io credo – e speriamo che gli eventi prossimi non ci portino a pentirci di non essere stati sufficientemente adeguati alle necessità del paese – che dovremmo adottare provvedimenti più conseguenziali, più organici e non dovremmo neppure dimenticare la concorrenza necessaria di quei provvedimenti di prevenzione sociale, educativa ed economica indispensabili per rarefare l'acqua in cui può vegetare o svilupparsi il terrorismo.

Secondo Abbadessa, infatti, le azioni delle Br non avevano nulla di politico, ma erano atti di guerra, ai quali si sarebbe potuto rispondere con la pena di morte, valutando se vi fossero le condizioni per introdurla, nel rispetto dell'articolo 27 della costituzione[408]. Anche un altro esponente del Msi, l'avvocato penalista Antonino La Russa, ritenendo che il decreto fosse «tardivo, inadeguato e perciò inutile», ribadì che la situazione era degradata in una vera guerra civile, a fronte della quale l'interrogatorio senza difensore o la denuncia delle locazioni «diventano pannicelli caldi». A fronte della guerra armata di classe condotta dal «Partito comunista armato», secondo La Russa, il governo rispondeva con «"miagolii", con "sospiri" legislativi». Riprendendo le proposte di Almirante, il senatore missino quindi ribadì che, secondo il Testo unico di pubblica sicurezza, il governo aveva il potere di attribuire ai tribunali militari la competenza dei delitti commessi in presenza di una guerra di fatto, con conseguente applicazione del codice penale militare di guerra e della pena di morte. Quanto alle misure, La Russa riteneva «tardivo e inadeguato» l'inasprimento di pena per il reato di sequestro, e rifiutava la distinzione delle sanzioni nel caso che la morte dell'ostaggio fosse «non voluta» o «cagionata», dovendo essere la pena sempre e comunque l'ergastolo. Il senatore, inoltre, denunciò le «viltà del regime» che aveva indebolito lo Stato, sgretolando i servizi; rimarcò le complicità della sinistra extraparlamentare e di certi intellettuali con le Br; e, infine, ricordò gli errori di molti ministri dell'Interno, che avevano attribuito le paternità della violenza solo all'estrema destra, per compiacere le sinistre[409]. Un terzo esponente missino, l'ex repubblichino Giorgio Pisanò, non facendo distinzioni fra Br e Pci, riteneva poco probabile che il decreto – che voleva essere rivolto proprio contro le Br – potesse avere qualche effetto dato che il Pci ne era uno degli estensori. Come chi l'aveva preceduto, anche Pisanò ribadì che non c'era bisogno di introdurre leggi eccezionali, essendo sufficiente applicare quelle che già c'erano con l'ausilio di un impiego più massiccio dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Quanto alla polizia, Pisanò rilevava che quella parte di essa ancora fedele allo Stato, aveva paura di muoversi perché per anni le erano state imposte direttive esclusivamente a protezione delle sinistre e del terrorismo di sinistra, tanto che – asseriva il senatore – il nucleo di Dalla Chiesa era stato sciolto perché era riuscito a catturare i capi delle Br[410]. Il Movimento sociale italiano, del resto, in quelle settimane aveva presentato anche una proposta di legge per la dichiarazione

[408] Ibid., pp. 10877-10886.
[409] SdR, AP, VII legislatura, 249ª seduta, 19 aprile 1978, pp. 10919-10923.
[410] Ibid. pp. 10926-10930.

dello stato di guerra interna contro le Brigate rosse che, in applicazione delle norme vigenti, trasferisse per tre mesi all'autorità militare la tutela dell'ordine pubblico, consentisse l'adozione del codice penale militare di guerra e, in definitiva, mettesse lo Stato nella condizione di fronteggiare «su di un piano di parità» la guerra contro i brigatisti. Lo Stato sarebbe stato così in grado di rispondere con un contro-ultimatum alle Br, dal momento che anche lo Stato aveva degli "ostaggi" (gli imputati del processo di Torino), che in base alla legge di guerra sarebbero stati passibili di pena capitale[411].

Alle polemiche sulla costituzionalità del decreto risposero con fermezza i comunisti. Come affermò l'avvocato Francesco Lugnano, non si potevano assecondare coloro che «farneticano spesso di una svolta autoritaria» e di un'aggressione alla costituzione; e non si poteva gridare allo scandalo se, a fronte dell'emergenza, si consentiva alla polizia di chiedere le generalità ad una persona, sulla base di indizi di un reato particolarmente grave. Il Pci ribadì dunque che occorreva rispondere energicamente al terrorismo, affrontando i problemi cruciali della fermezza della guida politica, della riforma dei servizi, della riforma della pubblica sicurezza, e di una migliore gestione della politica carceraria. Quanto al decreto, anche Lugnano sottolineò che il segreto istruttorio era sostanzialmente un "mito", mai esistito, e non un valore assoluto; sulle intercettazioni, invece, il senatore comunista suggerì di introdurre un emendamento che ancorasse la mera autorizzazione orale al dettato costituzionale. Il Pci tese anche a differenziarsi dalle posizioni espresse dal Psi, esprimendo, al contrario dei socialisti, apprezzamento per il parere che il Csm aveva inviato al governo e sottolineando che la legge non poteva essere definita "eccezionale" e quindi "temporanea", «come certi medicinali sul cui involucro viene scritto: data di scadenza, gennaio 1979». A differenza del Psi, inoltre, il Pci tese a rimarcare che, se in passato la priorità era stata data alla difesa dei diritti individuali, e addirittura con punte di eccesso in direzione del garantismo, la situazione eccezionale imponeva ora, invece, di ridare il giusto peso alle esigenze di difesa sociale. Seppur severe, le misure erano pertanto opportune e costituzionali, sebbene non di per sé sufficienti: bisognava infatti far funzionare lo Stato democratico, prestando maggiore attenzione all'amministrazione della giustizia, ai servizi di sicurezza, alla responsabilizzazione dei cittadini[412].

[411] "Lo Stato può e deve rovesciare l'ultimatum delle Br", *Secolo d'Italia*, 22 aprile 1978. Cfr. anche "Inammissibili altri indugi. Dichiarare lo stato di guerra", *Secolo d'Italia*, 29 aprile 1978.

[412] SdR, AP, VII legislatura, 248ª seduta, 18 aprile 1978, pp. 10886-10891.

Anche la Dc assicurò massimo sostegno al decreto del governo, pur ammettendo che il provvedimento privilegiasse il momento dell'autorità a scapito di quello della garanzia dei cittadini. La storia italiana, del resto, sembrava essersi evoluta, secondo i democristiani, nel segno di un ampliamento delle libertà, dimostrato dal fatto che tutte le forze dell'arco costituzionale ora si riconoscevano negli stessi valori democratici. La distinzione fra legge ordinaria ed eccezionale che i socialisti proponevano, secondo il senatore e avvocato della Dc Nicola Lapenta, era emotiva e non giuridica: la legge, infatti, era l'espressione di qualcosa in eterno divenire, che si adattava alle esigenze del presente e del futuro. Tutti i partiti di governo, non a caso, avevano sempre rifiutato le leggi eccezionali, mentre occorrevano leggi che difendessero la democrazia nel quadro istituzionale, con la consapevolezza – disse il senatore Dc – che «la maliziosa strumentalizzazione che molte volte si fa del garantismo costituzionale ci fa correre il rischio di vederlo usato a fini di sovvertimento dello Stato democratico». Il pericolo, insisteva Lapenta, stava nell'invocare troppo spesso il garantismo costituzionale, «come se trent'anni di vita democratica, liberamente voluta e vissuta dagli italiani, non siano la prova provata che le loro scelte sono definitive». Quanto al decreto, la Dc esprimeva apprezzamento per i suoi aspetti tecnici: la nuova fattispecie di attentato agli impianti di pubblica utilità, la norma contro il riciclaggio, le misure premiali. Lapenta peraltro precisò al contempo che, essendo il segreto d'ufficio una necessità processuale, esso poteva essere considerato sacrificabile ad esigenze più alte; l'impossibilità di utilizzare le sommarie informazioni raccolte dalla polizia in sede processuale, del resto, era una garanzia sufficiente a cautelare i cittadini. Giuste, invece, erano, secondo il parlamentare, le perplessità sulle intercettazioni, che però il cittadino onesto avrebbe apprezzato. Lapenta concludeva esprimendo l'auspicio che fossero avviati interventi decisivi anche nella pubblica amministrazione, nell'organizzazione della polizia e dei servizi di sicurezza[413]. Nonostante questa forte difesa del decreto, nel partito dovevano permanere alcune perplessità. Le espresse un altro senatore democristiano, Luciano Bausi; egli tenne infatti a sottolineare che ogni intervento che potesse interpretarsi come limitativo delle garanzie doveva essere misurato con cautela. In questo senso ammetteva che rimanessero dei dubbi in merito al decreto, anche se ribadiva che la situazione richiedeva una risposta ferma dello Stato. In questo caso dunque le posizioni democristiane si avvicinavano a quelle socialiste: benché le disposizioni non avessero limitazioni di tempo, Bausi si

[413] Ibid., pp. 10891-10896.

augurava infatti che, una volta ripristinato l'ordine pubblico, si potesse dare un assetto più organico alla materia, invitando il governo a dare conto dei risultati dell'applicazione della legge[414].

I repubblicani, con toni assai più duri, sollevarono di nuovo le loro critiche verso «quel garantismo spinto – così disse Michele Cifarelli, vecchio amico barese di Moro e vicecapogruppo del Pri – che sta mettendo in grave pericolo la nostra vita e la nostra libertà». Essi ribadirono in questo senso che le norme non solo non erano eccezionali, ma rispondevano anche poco all'eccezionalità della situazione. Secondo Cifarelli, infatti, di fronte alle forze criminali scatenate nel paese, «noi ci illudiamo di continuare con l'ordinaria amministrazione». Per questo, oltre ai proclami, i repubblicani reclamavano i fatti e avevano chiesto la dichiarazione di emergenza; non si poteva infatti «rispondere con il fioretto, o con le proclamazioni timide, o con il timore che si possano intaccare le guarentigie costituzionali quando dall'altra parte vi è la sola legge del mitra»: se doveva essere «guerra», – ribadì Cifarelli – guerra sarebbe stata. Gli apparati di sicurezza dovevano perciò essere adeguati alle esigenze della situazione, superando il discredito e i pregiudizi che ne avevano intaccato l'azione. Poche battute furono riservate di conseguenza ai diversi aspetti del decreto e furono comunque di approvazione: anche secondo il Pri, le sommarie informazioni non erano un interrogatorio (per cui il difensore non era necessario), e il segreto istruttorio non era comunque rispettato da nessuno; le misure sugli affitti degli immobili, infine, nonostante i disagi che avrebbero potuto provocare, potevano sortire qualche risultato[415].

Anche Dn riprese al Senato le proprie critiche verso il garantismo. Dal '68, infatti, secondo Mario Tedeschi, era stata avviata una politica di ordine pubblico «teoricamente garantista», ma che in realtà tendeva niente di meno che a «criminalizzare le forze dell'ordine», alle quali erano stati tolti molti dei poteri di cui disponevano prima, e proprio in corrispondenza dell'inizio dell'ondata terroristica. Il senatore di Democrazia nazionale era stupito solo per artificio retorico, dunque, che alcuni magistrati si fossero esposti contestando le leggi, che i giornali di estrema sinistra facessero proprie le posizioni di alcuni settori reazionari (il Consiglio dell'Ordine degli avvocati romani) e che, sostanzialmente, estrema destra ed estrema sinistra – non esclusi i sindacati e in parte il Pci – protestassero per la presunta violazione dei diritti. Quanto al decreto, Tedeschi ribadì che, pur non ritenendolo sufficiente, Dn lo avrebbe votato perché rappresentava

[414] SdR, AP, VII legislatura, 249ª seduta, 19 aprile 1978, pp. 10914-10918.
[415] Ibid., pp. 10905-10910.

una prima – indispensabile – svolta[416]. Anche il capogruppo Nencioni affermò che, una volta riconosciuta la «situazione di guerra dichiarata», sarebbe stato opportuno farvi fronte con norme che la costituzione stessa legittimava in casi straordinari di necessità e di urgenza. Respingendo l'idea che per una situazione eccezionale si potessero introdurre istituzioni stabili nei codici, Nencioni, avvicinandosi a quanto avevano già sostenuto i repubblicani, ribadì che «non andava toccato il codice penale, ma andava preso un provvedimento straordinario, come straordinaria è la situazione». Quanto al merito delle norme in discussione, l'avvocato di Dn ribadì le critiche di genericità al reato di attentato agli impianti e la necessità di punire sempre con l'ergastolo i sequestri, anche con finalità diverse. Le norme sulle intercettazioni, proseguì il senatore, erano inutili perché era noto che la polizia le utilizzava già liberamente; quanto alla disposizione sugli scambi di atti processuali fra le procure, Nencioni proponeva che tale possibilità fosse estesa anche al procuratore generale e alla sezione istruttoria, dal momento che entrambi avevano diritto, in determinati casi, a condurre l'istruttoria[417].

Di tutt'altro avviso, fu Lelio Basso. Parlando a nome della Sinistra indipendente, egli affermò che la difesa dello Stato democratico non poteva essere ricercata solo sul terreno della repressione. Il fatto che il terrorismo avesse acquisito dimensioni tanto estese, significava che esso aveva trovato un humus favorevole; ciò richiedeva, secondo Basso, di affrontare le cause profonde del fenomeno. Ritenendo inutile «l'illusione repressiva», egli richiamò la necessità delle riforme sociali; se si fossero introdotte solamente misure penali, infatti, si sarebbe fatto il gioco delle Br, indebolendo lo Stato. Quanto al decreto in discussione, il senatore rilevò che alcune misure di esso erano senz'altro incostituzionali e illiberali. Le norme sulle intercettazioni, l'intervento dell'esecutivo nelle istruttorie e l'interrogatorio di polizia erano, secondo Basso, «chiaro indice di una linea regressiva» dell'ordinamento giuridico. Benché l'opinione pubblica fosse favorevole a misure di questo genere, non si doveva cedere all'emotività; occorreva, al contrario, mantenere un atteggiamento più freddo, cercando di eliminare le cause del terrorismo sul terreno democratico[418].

In sede di replica, il relatore Coco ammise che né le norme, né le misure di polizia, né l'azione della magistratura sarebbero bastate ad affrontare la situazione, riconoscendo che altrettanto fondamentale era disporre di efficienti servizi segreti e avviare le riforme che il

[416] Ibid., pp. 10910-10914.
[417] SdR, AP, VII legislatura, 250ª seduta, 20 aprile 1978, pp. 10943-10952.
[418] SdR, AP, VII legislatura, 249ª seduta, 19 aprile 1978, pp. 10923-10926.

paese chiedeva. Secondo Coco, si doveva fare anche un'opera di autocritica su alcune riforme, come quelle della scuola e dell'università, quelle che avevano reso eterno il processo penale, e quelle economiche, che erano concausa della crisi. A coloro che affermavano che il decreto era eccezionale e temporaneo, sollevando dubbi di costituzionalità, Coco replicò che il provvedimento non era lesivo della costituzione, ma determinato da circostanze eccezionali; il governo, infatti, aveva deciso di mantenere le nuove norme nel contesto del sistema penale e processuale. Non escludendo che ci sarebbe stato bisogno di fare ricorso a legittimi provvedimenti eccezionali, il relatore comunque riteneva, come disse, «prematuro» parlare di «stato di guerra». Egli ripropose così le argomentazioni già proposte dal governo e riproposte in commissione dalle forze di maggioranza a sostegno della legittimità dei singoli articoli. In particolare in risposta alle richieste di Nencioni, precisò che per «pubblico ministero» si doveva intendere anche il procuratore generale. Le intercettazioni, proseguì Coco, erano uno strumento previsto dalla costituzione e pertanto legittimo. D'altro canto egli riconobbe la necessità di emendare il testo affinché rimanesse qualche cenno scritto dell'autorizzazione orale del magistrato. Quanto ai nuovi poteri della polizia, Coco ricordò che la polizia doveva avere un proprio ambito di competenza autonoma e che l'azione di controllo svolta dalla magistratura era garantita dall'immediata comunicazione all'autorità giudiziaria. Il relatore, in conclusione, affermò che alcuni errori del passato – «certo eccesso di garantismo e fuori del processo, certa polemica sbagliata o irresponsabile contro la polizia» di cui tutti erano responsabili – avevano favorito le «conseguenze drammatiche» che si dovevano affrontare. Il provvedimento, in sostanza, rappresentava a suo avviso uno sforzo di garanzia per l'ordine democratico, «senza autoritarismi, senza violazioni della Costituzione»[419].

L'intervento del ministro Bonifacio fu teso a sottolineare che, a garanzia della costituzionalità della legge, vi era il fatto che la maggioranza parlamentare che stava approvando il decreto era la stessa che trent'anni prima aveva votato la costituzione. Nel merito delle misure, oltre a ripetere quanto già detto precedentemente sugli articoli più controversi del provvedimento, Bonifacio volle precisare che il governo aveva accolto le sollecitazioni dei partiti, ad esempio stabilendo che l'autorizzazione orale alle intercettazioni, già prevista per l'ordine di cattura, fosse trascritta in apposito registro; si era anche introdotta una disposizione secondo cui il giudice avrebbe avuto la possibilità,

[419] SdR, AP, VII legislatura, 250ª seduta, 20 aprile 1978, pp. 10952-10958.

nel caso che un imputato disturbasse il regolare svolgimento dell'udienza, di farlo allontanare dall'aula del tribunale. L'inserimento di questo articolo, conseguenza diretta del processo di Torino al nucleo storico delle Br, era pensato soprattutto per ostacolare l'intenzione dei terroristi di usare l'aula del tribunale come base di propaganda. Il ministro, inoltre, espresse la propria massima convinzione che l'articolo 12 si sarebbe rivelato molto utile e che ciò ne avrebbe giustificato col tempo l'incidenza sulla sfera dell'autonomia privata. L'oratore, infine, ricordò che il governo aveva preso alcune misure nell'ambito dell'apparato giudiziario, al fine di ampliare gli organici degli uffici giudiziari, concentrare le risorse in quelli principali e per snellire le procedure di concorso[420].

Il seguito della discussione fu dedicato all'esame degli emendamenti che vennero presentati perlopiù dal gruppo di Democrazia nazionale. In particolare, gli emendamenti prevedevano una migliore definizione delle fattispecie previste all'articolo 1, la previsione della stessa pena, l'ergastolo, per ogni tipo di sequestro, alcune migliorie di tipo tecnico sullo scambio di atti processuali fra uffici giudiziari[421]. Tuttavia, le proposte di modifica vennero respinte dall'assemblea e furono approvate quelle presentate dal governo relative in particolare alle disposizioni sull'espulsione degli imputati dall'aula.

Nelle dichiarazioni di voto finali, il filosofo Aldo Masullo annunciò che, nonostante alcune perplessità sul provvedimento, la Sinistra indipendente avrebbe votato a favore del decreto per dare il proprio contributo alla larga maggioranza che l'avrebbe approvato. Nel contempo, Masullo ribadì che la legge non avrebbe sortito effetti, senza organi di investigazione e di sicurezza capaci ed efficienti[422]. Al contrario, secondo il vicecapogruppo democristiano, l'avvocato pugliese Giorgio De Giuseppe, il decreto era una ferma risposta alle aspettative del paese e offriva allo Stato gli strumenti necessari di difesa senza intaccare la costituzione. Poiché in passato vi era stata una tendenza alla «iperattuazione della Costituzione» non rispettosa della Carta stessa, De Giuseppe dichiarò di apprezzare le misure che inasprivano la risposta penale a certi reati così come i nuovi strumenti di indagine assegnati alla polizia e alla magistratura. De Giuseppe, tuttavia, ammetteva che le leggi non sarebbero bastate e che occorrevano iniziative di

[420] Ibid., pp. 10963-10974.
[421] SdR, AP, VII legislatura, 252ª seduta, 21 aprile 1978, pp. 10984-10998.
[422] Ibid., pp. 10999-11001.

sostegno all'operato delle forze dell'ordine, su cui aveva aleggiato troppo a lungo il sospetto di dubbia fedeltà democratica[423].

Claudio Venanzetti annunciò il voto favorevole del Pri e ribadì che non doveva passare l'idea che il provvedimento fosse eccezionale. Per questo disse di meravigliarsi della posizione espressa dal Pli[424]. Abbadessa, invece, confermò che il Msi avrebbe votato contro un decreto che, lungi dal delineare un'adeguata strategia di prevenzione e repressione, rivelava una politica anticrimine «morbida». Il provvedimento, infatti, non rappresentava a suo avviso una svolta positiva sull'ordine pubblico, ed il fatto che fosse votato da una larga maggioranza non era da considerare necessariamente positivo[425].

Enzo Modica annunciò il voto favorevole del Pci, dicendosi convinto che con gli strumenti della costituzione era possibile affrontare la sfida eversiva: bisognava pertanto respingere l'idea che lo Stato si stesse trasformando in regime oppressivo. Oltre alle misure di giustizia e di ordine pubblico, Modica ribadì tuttavia che era necessaria un'opera efficace e risoluta di tutti gli organi dello Stato: polizia, magistratura, servizi, governo. La presenza popolare, inoltre, sarebbe stata la garanzia di forza della risposta dello Stato al terrorismo[426]. Il socialista Giuseppe Ferralasco, lamentando il mancato inserimento di un limite temporale nel provvedimento, ribadì che sarebbe stato necessario un uso oculato dei più ampi poteri conferiti al governo, ai funzionari e alle forze dell'ordine[427]. Il capogruppo socialdemocratico Egidio Ariosto, al contrario, sottolineò che il Psdi avrebbe preferito anche «maggiore rigore»[428], mentre il liberale Balbo ribadì che il suo partito, ritenendo inaccettabili alcune misure, si sarebbe astenuto[429].

Nella discussione al Senato, dunque, si riproposero tutte le posizioni che i partiti avevano assunto in sede pubblica. In particolare, serpeggiò, forse più esplicitamente che sulla stampa, la necessità di superare, a fronte dell'emergenza, la concezione del garantismo che aveva ispirato le modificazioni al diritto penale in senso liberale dei primi anni Settanta, alla luce dell'esigenza di garantire la difesa delle istituzioni e le libertà non dei singoli individui, ma della collettività. Anche il Pci, in questo quadro, convenne che nel passato non si erano tenute nel dovuto conto le esigenze di preservare la sicurezza pubblica; sostenere che le Br dovevano essere combattute e sconfitte, infatti, equivaleva a

[423] Ibid., pp. 11001-11003.
[424] Ibid., pp. 11003-11004.
[425] Ibid., pp. 11004-11007.
[426] Ibid., pp. 11007-11008.
[427] Ibid., pp. 11008-11011.
[428] Ibid., p. 11011.
[429] Ibidem.

riconoscere la necessità di rafforzare gli apparati dello Stato per metterli nella condizione di fronteggiare il terrorismo attraverso adeguate strutture di indagine e di repressione. Ciò significava che – come ha notato Giovagnoli – il Pci avrebbe contribuito ad invertire le tendenze "libertarie" degli anni precedenti affermatesi con il progressivo smantellamento degli apparati di *intelligence* e il sostanziale indebolimento delle forze di polizia[430]. Il Psi, al contrario, pur favorevole ad una politica degli apparati più efficace e razionale, si mostrò più sensibile alla necessità di non contraddire il dettato costituzionale e di limitare nel tempo le misure "eccezionali". Come è noto, i socialisti in quel periodo erano marginali nel confronto politico dominato da Dc e Pci e non mancarono di assumere posizioni dissonanti dalla maggioranza e dal Pci nello specifico anche per ritagliarsi – con argomentazioni che talvolta riecheggiavano la retorica della Nuova sinistra – uno spazio politico e un consenso a sinistra del Pci. D'altra parte, il Psdi e soprattutto il Pri rivendicarono di aver chiesto disposizioni anche più rigorose di quelle in discussione. Trasversalmente, tuttavia, si manifestarono vive preoccupazioni per lo stato di disarticolazione dei servizi di sicurezza e l'impreparazione delle forze dell'ordine. Tutte le forze politiche, quindi, fecero un appello esplicito alla necessità di provvedere con contromisure adeguate al potenziamento degli apparati. Sempre trasversalmente, inoltre, quasi tutti i partiti tesero a sottolineare che le radici del terrorismo affondavano anche nelle disfunzioni della società e nella crisi economica. Tuttavia, furono soprattutto i socialisti e la Sinistra indipendente a esprimere in modo netto la necessità di far fronte ai problemi da cui il terrorismo traeva, se non altro, consenso, anche con provvedimenti di natura sociale. Il decreto, in ogni caso, ottenne l'avallo del Senato con una larghissima maggioranza.

7. Verso il referendum: il disegno di legge Reale-bis non passa alla Camera

Quasi contemporaneamente alla discussione sul decreto Moro anche il disegno di legge Reale-bis, che era stato approvato con emendamenti al Senato ed era stato deferito alla Camera, arrivò in discussione. Il presidente comunista Pietro Ingrao, sentiti i capigruppo dei partiti, decise di assegnare alla commissione Giustizia in sede legislativa la discussione della legge per accelerarne l'iter, causando così le vive proteste dei partiti

[430] Cfr. A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", cit., p. 74.

di minoranza che chiesero, invece, che la discussione si svolgesse in commissione e in assemblea. Le ragioni che avevano indotto Ingrao a proporre il deferimento alla commissione erano molteplici: in primo luogo, si trattava di un provvedimento già approvato dal Senato e che avrebbe potuto portare all'estinzione del procedimento del referendum; si doveva poi calcolare il tempo affinché eventuali nuove modifiche apportate dalla Camera potessero essere poi votate anche dal Senato; vi era infine la necessità di garantire all'ufficio centrale della Corte di cassazione la possibilità di esprimere un giudizio, qualora la legge fosse stata approvata[431]. Per queste ragioni, i partiti della maggioranza, la Sinistra indipendente e Democrazia nazionale votarono a favore di una accelerazione del dibattito. Il Msi (secondo il quale questa scelta era anomala e diretta al solo fine di evitare il referendum, cioè, come ebbe a dire Alfredo Pazzaglia, di «impedire ai cittadini l'esercizio di un loro diritto costituzionale»[432]) e i radicali (secondo cui la scelta celava il timore della Dc che si svolgesse un dibattito serio sull'ordine pubblico, che avrebbe messo in luce responsabilità ed errori del potere degli ultimi trent'anni[433]) contestarono la decisione. Anche Eliseo Milani del Pdup si espresse contro l'assegnazione in commissione in sede legislativa perché, pur non condividendo l'ostruzionismo e l'iniziativa del referendum[434], auspicava che si svolgesse un dibattito ampio e senza reticenze sul tema dell'ordine pubblico[435]. Contrari alla scelta, quindi, furono i liberali, il Msi, i radicali e il gruppo Pdup-Dp[436].

Fin dall'inizio, la discussione in commissione, che avvenne a fine aprile, nel pieno degli ultimi drammatici tentativi di trovare qualche soluzione alla situazione di Moro dopo la condanna a morte delle Br, si preannunciò faticosa, data la determinazione, in particolare dei radicali e dei missini, ad intraprendere un tenace ostruzionismo. I parlamentari della minoranza, infatti, presentarono migliaia di emendamenti, fecero un costante richiamo a diversi articoli del regolamento della Camera per presunte

[431] CdD, AP, VII legislatura, 20 aprile 1978, pp. 16241-16242.
[432] Ibid., pp. 16221-16224.
[433] Cfr. le parole di Pannella in ibid., pp. 16237-16241.
[434] Milani, infatti, sottolineò che la maggioranza del suo gruppo non aveva aderito al referendum: «non per generica diffidenza verso un istituto e tanto meno perché sottovalutiamo l'importanza e la gravità di quella legge che abbiamo attivamente contrastato, ma perché siamo convinti che soprattutto in un momento come questo un *referendum* sul tema dell'ordine pubblico servirebbe non a muovere forze e ad allargare il fronte della democrazia ma piuttosto ad eccitare un dibattito emotivo e rissoso, a far riemergere non liquidati i nuovi forcaioli, a creare fronti demagogici per l'ordine e, alla fine, sancirebbe, con un mistificato consenso popolare, una linea repressiva, rendendola con ciò più spedita e più pericolosa». Cfr. ibid., p. 16224.
[435] Ibid., pp. 16224-16225.
[436] "Modifiche alla legge Reale: iter più rapido alla Camera", *Il Popolo*, 21 aprile 1978; G. F. P., "Camera: decisa la procedura per abrogare la «legge Reale»", *l'Unità*, 21 aprile 1978.

irregolarità, intervennero con discorsi molto lunghi e usarono diversi *escamotages* per far slittare i termini per l'approvazione. Di conseguenza, i partiti della maggioranza decisero di proseguire ininterrottamente la discussione per accelerare i lavori e avere qualche possibilità di rispettare il termine utile per l'approvazione[437].

Nel merito del provvedimento, i partiti della maggioranza rimasero sulle posizioni assunte al Senato. La Dc tenne a sottolineare nuovamente, come fece il relatore del disegno di legge, il deputato della sinistra di Base della Dc Giuseppe Gargani nella seduta della commissione del 26 aprile, che l'attività legislativa doveva tenere conto delle difficoltà di guida della società e, nel rispetto dei principi costituzionali, ispirarsi al rigore e alla severità indispensabili per superare gli aspetti contraddittori ed eccessivamente garantisti, che spesso avevano caratterizzato la legislazione sull'ordine pubblico. Gargani ribadì quindi che, con le modifiche in esame, la legge avrebbe perso ogni carattere di eccezionalità e di straordinarietà e avrebbe assunto il carattere di legislazione ordinaria, pienamente amalgamata all'insieme del sistema penale[438]. Il Pci seguì la stessa linea, pur non mancando di sottolineare la necessità di un risanamento anche delle strutture dello Stato e di una collaborazione più ampia da parte del popolo[439]. I deputati comunisti, come Gianluca Cerrina Feroni, respinsero però in modo fermo l'accusa secondo cui il disegno di legge seguiva una mera logica antireferendaria: esso rappresentava invece a loro avviso una risposta in positivo ad una serie di problemi sollevati dalla situazione dell'ordine pubblico[440]. Il Psi, infine, pur ritenendo «opportuno» evitare il referendum, come disse il deputato Antonio Testa, volle ribadire che una legislazione episodica ed emotivamente legata agli episodi recenti non costituiva un passo avanti decisivo[441].

Nella discussione generale svoltasi il giorno seguente, tuttavia, emersero nuove divergenze fra la Dc e la sinistra in merito alla disciplina della libertà provvisoria. Il democristiano Claudio Pontello, segretario della commissione Giustizia, sottolineò infatti che il provvedimento, oltre a presentare ancora alcune lacune e disorganicità, conferiva un potere discrezionale troppo ampio al giudice[442].

Quanto ai partiti di opposizione, essi continuarono a ribadire che il disegno di legge era volto esclusivamente ad evitare il referendum: il deferimento alla commissione, la

[437] S. Brancati, "1500 emendamenti alle modifiche sulla legge Reale", *Il Popolo*, 29 aprile 1978.
[438] Cfr. l'intervento del relatore Gargani, in CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 26 aprile 1978, pp. 20-21.
[439] Cfr. l'intervento di Maffioletti, ibid., p. 21.
[440] Ibid., pp. 26-27.
[441] Si vedano le parole di Antonio Testa, ibid., pp. 27-28.
[442] CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 27 aprile 1978, p. 17.

discussione rapida e la riduzione dei tempi destinati agli interventi, a loro parere, oltre che privare le opposizioni e il parlamento della possibilità di discutere il provvedimento, erano espedienti con cui la maggioranza voleva restare nei tempi per l'approvazione della legge[443]. Si criticava così quello che veniva definito da un articolo di *Lotta continua* del 29 aprile l'atteggiamento «tracotante» degli altri partiti[444], che con «soprusi» e «colpi di mano», come scriveva il *Secolo*, tentavano di procedere alla discussione violando il regolamento[445].

In particolare, i radicali insistevano sulla necessità di introdurre misure speciali per gli apparati e, soprattutto – come spiegò la presidente del gruppo Emma Bonino – di fissare almeno un termine di scadenza della legge in relazione all'emanazione del nuovo codice di procedura penale[446]. Il vicecapogruppo radicale Mauro Mellini, inoltre, rilevò la «palese contraddizione tra le intenzioni restrittive della sfera di libertà attualmente goduta dai cittadini esternate dalla parte democristiana, e gli intenti viceversa palesemente garantisti espressi dalle forze comuniste verso una legge modificativa dei caratteri di temporaneità e specialità delle precedenti norme varate con la cosiddetta legge Reale»[447].

La legge, secondo il Pdup-Dp, aveva ancora il carattere di provvedimento eccezionale, come dimostrava l'allargamento della sfera discrezionale degli organi amministrativi e giurisdizionali che sarebbe scaturito dall'ampliamento non tanto di fattispecie concrete di reato, quanto di quelle specie giuridicamente incerte che concernevano agli atti preparatori. Secondo Gorla si dovevano rafforzare gli strumenti inquisitori e investigativi a disposizione degli organi di polizia giudiziaria, occorreva razionalizzare l'attività processuale e realizzare le riforme sociali ed economiche per sradicare il fenomeno alla radice[448]. Il gruppo del Pdup tuttavia tenne sempre a marcare la propria distanza dall'iniziativa ostruzionistica dei radicali, dal momento che essa aveva impedito una qualsiasi modifica migliorativa del progetto. L'uso del referendum – sostenne sempre nella seduta del 27 aprile l'esponente del Pdup Luciana Castellina – poteva servire come

[443] Cfr. gli interventi di Luciana Castellina, Adele Faccio e dell'avvocato missino Vincenzo Trantino in CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 27 aprile 1978, pp. 16-18.

[444] "Legge Misasi-Fracchia (già legge Reale) dichiarato fuori-legge l'ostruzionismo", *Lotta continua*, 29 aprile 1978. Cfr. anche "La legge «Reale bis» vuole eliminare l'opposizione", *Secolo d'Italia*, 10 maggio 1978. Cfr. anche "Reale-bis. Espulso Pannella nel cuore della notte. La maggioranza incarognisce e stravolge il regolamento per limitare il dibattito", *il manifesto*, 29 aprile 1978.

[445] "Legge Reale bis: discorde la maggioranza rinviato il dibattito" *Secolo d'Italia*, 14 maggio 1978.

[446] Si veda l'intervento di Emma Bonino in CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 26 aprile 1978, p. 28.

[447] Cfr. le parole di Mellini, in CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 27 aprile 1978, pp. 12-13.

[448] Ibid., pp. 10-11.

strumento di lotta democratica solo se appoggiato ad un movimento di massa che, in quel caso, non sussisteva. Il disegno di legge, comunque, era da lei ritenuto ampiamente peggiorativo della legge precedente e per questo avrebbe trovato la chiara opposizione del suo gruppo parlamentare[449]. L'esponente di Lotta continua, Domenico Pinto, invece, essendo favorevole al referendum, criticò aspramente il tentativo messo in atto dalle forze politiche di evitare la consultazione popolare. L'intervento esclusivo sul terreno repressivo, inoltre, secondo il deputato demoproletario, denotava la mancanza di volontà politica di affrontare i gravi problemi dello Stato e degli apparati[450].

I missini, dal canto loro, continuarono a ripetere che la legge Reale era stata un completo fallimento e che il disegno in discussione, rappresentandone un peggioramento, costituiva la prova dello sbandamento della Dc e della ormai dichiarata complicità del Pci nell'avallare leggi liberticide. Al sistema, secondo il Msi, si era ormai sostituito il «regime» che vedeva uniti i due partiti maggiori nel reprimere le opposizioni e, in particolare, quelle di destra. L'ostruzionismo condotto dai missini, quindi – scriveva Il *Secolo d'Italia* – era finalizzato a «reagire ai metodi totalitari» con cui la maggioranza voleva aggirare il referendum, a riaffermare i diritti delle minoranze, a chiarire che ancora una volta si stravolgeva la legge Scelba per «rincorrere i fantasmi del fascismo»[451]. Il leader della "sinistra" missina Pino Rauti rilevò nella commissione della Camera, sempre il 27 aprile, che la presenza comunista nella maggioranza era venuta a coincidere con un restringimento progressivo dell'area del garantismo, come dimostravano le modifiche alla legge Scelba, che celavano il tentativo di reprimere «qualsiasi forma di dissenso sotto la ipocrita maschera della repressione delle attività cosiddette fasciste»[452]. Un altro deputato del Msi come Pazzaglia, entrando nello specifico, criticò la «assurda» scelta di perseguire gli atti preparatori e di insistere sulla criminalità fascista a fronte dell'«imperversare delle brigate rosse»[453]. Un altro deputato missino, il penalista Raffaele Valensise, ribadì che il capo terzo del disegno era un'«aberrante risposta» del legislatore ad alcune sentenze della magistratura ordinaria che, nella sua libera valutazione, non aveva ritenuto di dover applicare in alcuni casi la legge Scelba. Egli pertanto dichiarò la netta contrarietà del Msi

[449] Ibid., p. 15.
[450] Ibid., p. 13.
[451] "Una battaglia di libertà", *Secolo d'Italia*, 29 aprile 1978. Cfr. anche P. Romualdi, "La democrazia muore di antifascismo", *Secolo d'Italia*, 30 aprile 1978.
[452] CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 27 aprile 1978, pp. 13-14.
[453] Ibid., p. 14.

ad una legge che, da un lato, attuava «un disegno persecutorio unilaterale» e, dall'altro, tentava di annullare lo strumento referendario[454].

La discussione proseguì interrottamente fino alla metà di maggio, e dunque dopo la tragica fine del "caso Moro", per l'esame dei singoli emendamenti presentati dalle opposizioni, spesso interrotto dalle minoranze stesse che, richiamandosi alle disposizioni del regolamento, denunciarono alcune presunte irregolarità[455]. Inoltre, a questo punto, la Dc sembrava voler modificare la disciplina della libertà provvisoria, negandola nuovamente a chi fosse accusato di reati particolarmente gravi, a prescindere dal grado di giudizio[456]. A causa dei ritardi, dell'ostruzionismo e di queste ulteriori incertezze, pertanto, il 19 maggio i capigruppo dei partiti della maggioranza annunciarono con un comunicato congiunto che la legge sarebbe stata sottoposta alla consultazione popolare, invitando gli elettori a non abrogarla[457]. L'azione ostruzionistica intrapresa dai radicali e dal Msi fu duramente criticata dai partiti della maggioranza[458], che decisero, anche dopo che era scaduto il termine per la conversione della legge, di continuare la discussione sui singoli articoli. Si aprì così una vivace e, a tratti, infuocata, campagna che si sarebbe conclusa solo con il referendum dell'11 e 12 giugno. Intanto la conclusione tragica del sequestro Moro aveva riportato l'attenzione delle forze politiche sull'adozione di nuove misure emergenziali.

8. 9 maggio 1978: la «Caporetto dell'ordine pubblico»

Parallelamente, nonostante il sesto comunicato delle Br avesse annunciato che il «processo del popolo» ad Aldo Moro era terminato e che veniva condannato a morte, il governo e i partiti della maggioranza non misero in discussione la linea della fermezza[459].

[454] Ibid., pp. 15-16. Si vedano anche "Una legge per il regime non per lo Stato", *Secolo d'Italia*, 28 aprile 1978; G. Abbadessa, "Il Msi-Dn contro una politica anticrimine falsamente preventiva e repressiva", *Secolo d'Italia*, 11 maggio 1978.

[455] Cfr. "Come aggravare la legge Reale ed evitare il referendum", *Lotta continua*, 26 aprile 1978.

[456] S. Brancati, "Ex legge Reale: continua l'esame", *Il Popolo*, 18 maggio 1978.

[457] "Accordo dei partiti sulla legge Reale", *Avanti!*, 20 maggio 1978

[458] A titolo di esempio, si vedano E. Roggi, "Dall'ostruzionismo al sabotaggio", *l'Unità*, 9 maggio 1978; L. Preti, "Ostruzionismo irresponsabile", *L'Umanità*, 10 maggio 1978.

[459] Si deve ricordare che il 14 aprile 1978 la Dc pubblicò un comunicato in cui si ribadiva la linea fin lì seguita e si stabiliva che non si doveva lasciare intentata alcuna strada per restituire la libertà ad Aldo Moro. Cfr. M. Gotor, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Mondolibri, Milano, 2011, p.18.

Tuttavia, lo scossone del falso comunicato numero 7[460] e l'autentico settimo comunicato che lanciava l'ultimatum al governo proponendo uno scambio di prigionieri, spostarono il centro della discussione pubblica sul tema della trattativa[461]. In realtà, il dibattito sulla possibilità di avviare un dialogo con i terroristi si era costantemente intrecciato a quello sugli sviluppi del rapimento, anche per il fatto che fu proprio il presidente della Dc a formulare per primo l'ipotesi di uno scambio con i terroristi già nella lettera di fine marzo a Cossiga. Intorno a questo problema, del resto, si intrecciavano questioni diverse, come la lotta contro il terrorismo, il riconoscimento politico delle Br, la difesa dello Stato, le specifiche questioni tecnico-giuridiche e la tenuta della maggioranza di governo. A favore della trattativa, si erano schierati *Lotta continua* e *il Manifesto*, ma non il Pdup, dal momento che, secondo quest'ultimo, non si poteva infrangere la legalità costituzionale e negare il principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge[462].

La polemica fu ulteriormente alimentata non solo dal fatto che la vicenda del lago della Duchessa trasmise un'immagine di incertezza e inefficacia delle forze dell'ordine, che acuì le tensioni fra le forze politiche; ma anche dal fatto che, oltre a certi settori del mondo cattolico e agli ambienti dell'estrema sinistra, il Partito socialista italiano, già dimostratosi particolarmente sensibile al problema di salvare Moro con ogni mezzo che potesse essere tentato, assunse pubblicamente una posizione autonoma, staccandosi così formalmente dal "fronte della fermezza"[463].

A fronte degli scarsi risultati ottenuti dalle indagini nelle ultime settimane, il Psi, a partire dalla direzione del 21 aprile, assunse la posizione dell'«autonoma iniziativa dello Stato». In sostanza, pur rigettando ogni forma di trattativa alla pari, secondo i socialisti si doveva operare qualche gesto di apertura che inducesse le Br allo scontro: una qualche iniziativa di apertura dello Stato, che fosse svincolata dalle richieste dei terroristi, avrebbe fatto leva sulle loro fratture e avrebbe comunque potuto allungare ulteriormente i tempi della trattativa[464]. Il Psi dunque propose una soluzione umanitaria-libertaria, si disse

[460] Sul comunicato del lago della Duchessa, cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 174-177; V. Satta, *Odissea nel caso Moro*, Edup, Roma, 2003, pp. 259-306; S. Flamigni, *La tela del ragno*, cit. pp.287-299.

[461] Cfr. sull'argomento, T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 208-223.

[462] Si ricorda che in quel periodo i rapporti fra il Pdup e Dp vanno logorandosi, cfr. V. Calzolaio, C. Latini, *Da Moro a Berlinguer*, cit.

[463] Sul Psi e il "caso Moro", cfr. C. Zampieri, *Socialisti e terroristi*, cit., pp. 39-92; M. Gervasoni, *Il caso Moro e il Psi: una transizione necessaria*, «Contemporanea», XI, 1/01/2008, pp. 100-105; A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 177-189; B. Craxi, *Misura per misura: ricordo di una tragedia*, Edizioni Avanti, Roma, 1986.

[464] SdR, AP, VIII legislatura, Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio dell'onorevole Moro e sul terrorismo in Italia, doc. XXIII, volume II: Relazioni di minoranza,

allora, in linea con la tradizione socialista, promuovendo un'autonoma iniziativa dello Stato, indipendentemente dalle richieste delle Br[465]. Nei giorni seguenti Craxi, l'esponente della corrente manciniana, Antonio Landolfi, e il vicesegretario della sinistra del partito, Claudio Signorile, presero contatti con alcuni esponenti dell'Autonomia operaia per sondare le possibili iniziative in questa direzione[466], senza però avvertire la magistratura, che ne venne a conoscenza solamente un anno dopo, quasi per caso. Craxi e Signorile in seguito negarono di aver tentato di stabilire un contatto con le Br attraverso la mediazione degli autonomi, anche perché ciò avrebbe confermato che questi erano in stretta relazione con i terroristi, come verrà dimostrato in seguito.

La battaglia pubblica per dare priorità alla salvezza del prigioniero, tuttavia, non rappresentò in quella fase l'unico obiettivo politico perseguito dai socialisti, che utilizzarono la vicenda anche per denunciare l'immobilismo del governo e criticare l'asse Dc-Pci[467]. Sin dall'epoca dei fatti, quindi, la particolare posizione socialista venne ricondotta a logiche di schieramento politico, cioè alla volontà di riconquistare un ruolo in un contesto che li aveva marginalizzati, incuneandosi fra i partiti maggiori, Pci e Dc[468] e cercando di ritagliarsi spazi politici autonomi in un'area ostile al Pci. In questa prospettiva, dunque, il Psi si pose alla testa di uno schieramento antagonista alla linea della fermezza, connotato da «un profondo umanitarismo, ma non privo di

---

"Relazione di Minoranza dei deputati Luigi Covatta e Claudio Martelli e dei senatori Paolo Barsacchi e Libero Della Briotta del gruppo parlamentare del Psi", pp. 28-32.

[465] Si ricorda che Sandro Pertini prese le distanze dalla scelta di Craxi e che alcuni intellettuali e sindacalisti legati al Psi firmarono un documento di fermezza sul caso Moro, ricollegandosi alla posizione espressa da Pertini. Nel documento, fra l'altro, si diceva che l'«umanesimo socialista non è solo pietà umana; è anche il forte sentimento della convivenza civile e perciò dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni che reggono una comunità democratica». «Riconoscendoci pienamente nelle parole del compagno Pertini, – proseguivano gli estensori – chiediamo al Partito socialista che la ricerca di soluzioni umanitarie tesa a salvare l'on. Moro non significhi in nessun caso proporre o condividere iniziative che comportino concessioni o cedimenti dello Stato». Fra i firmatari del documento, si ricordano Gianfranco Amendola, Mario Andreis, Giorgio Bocca, Piero Boni, Nicola Cacace, Giuseppe Carbone, Mario d'Ambrosio, Antonio De Angelis, Vittorio Emiliani, Gianni Ferrara, Antonio Freni, Nino Gallo, Franco Gallo, Romano Galossi, Antonio Ghirelli, Valeriano Giorgi, Lucio Izzo, Paolo Leon, Achille Lordi, Giunio Luzzato, Paolo Mattioli, Giulio Mazzon, Luigi Mazzella, Alessandro Menchinelli, Renato Pezzoli, Stefano Rodotà, Raffaele Sandolo, Mario Schinaia, Paolo Sylos Labini, Marcello Vittorini. Cfr. "Gli intellettuali del Psi per la fermezza", *La Voce Repubblicana*, 5 maggio 1978.

[466] Per una ricostruzione degli incontri basato sui materiali della commissione d'inchiesta sul caso Moro, più vicino all'epoca dei fatti e probabilmente più attendibile, cfr. C. Zampieri, *Socialisti e terroristi*, cit., pp. 57-80. Per una ricostruzione successiva, sulla base del materiale raccolto dalla seconda commissione d'inchiesta sulle stragi, cfr. M. Gotor, *Aldo Moro. Lettere dalla prigionia*, Einaudi, Torino, 2008-2009, pp. 267-270. Cfr. anche A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., pp. 201-223.

[467] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 184. Cfr. anche M. Degl'Innocenti, *Storia del Psi*, cit., p. 442; G. Galli, *Storia del Socialismo italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p. 310.

[468] V. Satta, *Odissea nel caso Moro*, cit., p. 100.

giustificazionismi nei confronti di chi calpesta così sanguinosamente le regole della democrazia e il rispetto per la vita»[469].

La posizione dei socialisti all'epoca venne per lo più interpretata come una scelta di opportunità politica, se non come una trovata elettoralistica. I repubblicani, in particolare, si posero su un linea intransigente[470], esprimendo alcune dure critiche nei confronti del Psi[471]. I socialdemocratici, invece, mostrarono una maggiore flessibilità, manifestando pieno appoggio ad iniziative di tipo umanitario che non coinvolgessero il governo e le istituzioni in generale[472]. Il Pci, condizionato dal proprio «album di famiglia», dalle pressioni che venivano dalla sua sinistra e dagli umori della propria base, individuò nel rifiuto di qualunque trattativa per salvare Moro un confine insuperabile. Secondo i comunisti, non trattare con le Br, da un lato obbediva all'esigenza di salvaguardare la dignità e la sovranità dello Stato democratico e dall'altro rispondeva alla necessità di salvaguardare il partito dall'accusa di connivenza con il malaffare democristiano[473].

La Dc, pur continuando ufficialmente a rifiutare ogni forma di scambio, viveva in modo più sofferto il dramma di Moro[474]. Nonostante la particolare posizione e le pressioni ricevute da più settori, dunque, la Dc rimase compattamente schierata sulla cosiddetta linea della fermezza, pur facendo richiamo costante alla necessità di tentare qualunque via per la salvezza di Aldo Moro. Il governo, dal canto suo, ribadì la netta contrarietà a qualunque forma di scambio con i terroristi, non solo perché mancavano i presupposti giuridici per farlo e perché ne sarebbe derivato un danno irreparabile alla

[469] S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., 2005, p. 66.

[470] A titolo di esempio, si vedano "Biasini: priorità alla difesa dello Stato", *La Voce Repubblicana*, 21 aprile 1978; "Riaffermare l'intransigenza della Repubblica dinanzi all'inaccettabile odioso ricatto dei terroristi", *La Voce Repubblicana*, 25 aprile 1978; "La Repubblica non può cedere. Nessun ricatto va preso in considerazione", *La Voce Repubblicana*, 26 aprile 1978; "No al cedimento", *La Voce Repubblicana*, 28 aprile 1978.

[471] Cfr. "Deciso rifiuto di ogni ipotesi di cedimento e ferma intransigenza verso la sfida delle Br", *La Voce Repubblicana*, 5 maggio 1978.

[472] "La suprema impostura", *L'Umanità*, 21 aprile 1978; "Lo Stato dimostri la massima energia", *L'Umanità*, 22 aprile 1978; "È scaduto l'ultimatum. Ore di drammatica attesa", *L'Umanità*, 23-24 aprile 1978. Cfr. anche "Lo Stato può agire solo nell'ambito della legge", *L'Umanità*, 3 maggio 1978; "La linea del partito è quella della fermezza", *L'Umanità*, 4 maggio 1978; "Il vero umanismo socialista", *L'Umanità*, 6 maggio 1978. Si precisa che Saragat, tuttavia, a titolo personale, si espresse a favore della ricerca di qualunque spiraglio utile alla salvezza di Aldo Moro. Cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 192.

[473] Si vedano le considerazioni di A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", cit., pp. 77-78. Sul fronte delle opposizioni, il Pli e il Msi, pur essendo fuori dalla maggioranza di governo, si schierarono nettamente e senza tentennamenti per un chiaro rifiuto di ogni trattativa con i terroristi. Cfr. "Falso dilemma", *L'Opinione*, 25 aprile 1978. Cfr. anche "La posta in gioco", *L'Opinione*, 2 maggio 1978; "Il nostro no", *L'Opinione*, 9 maggio 1978; N. Tripodi, "Nessuna contropartita", *Secolo d'Italia*, 25 aprile 1978. I missini furono molto duri anche con il Psi, cfr. "Il Psi propone una resa «autonoma»", *Secolo d'Italia*, 28 aprile 1978; G. Niccolai, "Per grazia ricevuta", *Secolo d'Italia*, 4 maggio 1978; "Ora anche la Dc offre un baratto", ibidem.

[474] A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", cit., pp. 77-79.

credibilità delle istituzioni, ma anche per il rispetto dovuto alle forze dell'ordine e ai famigliari delle vittime degli attentati.

Il nodo centrale del dibattito sulla trattativa che qui interessa esaminare consiste nel fatto che i socialisti portarono avanti questa posizione anche a causa del nulla di fatto delle indagini. In questo quadro, gli altri partiti della maggioranza vissero un certo disagio, dal momento che – quanto meno a livello operativo – la linea della "fermezza" non si era tradotta in successi concreti e soprattutto non aveva portato ad individuare il "covo" dove era tenuto Moro. I socialisti, pertanto, ebbero buon gioco nel promuovere la propria linea facendo leva sull'inconcludenza delle indagini. Il compito delle forze di polizia era del resto oggettivamente problematico dal momento che i sequestri che finivano con la scoperta dei nascondigli erano un'eccezione, non la regola. Tuttavia, a compromettere un'efficace azione degli apparati di polizia, rimanevano i problemi insoluti di coordinamento, specializzazione e addestramento a cui il governo non aveva ancora posto mano.

La polemica sulle inefficienze delle forze dell'ordine dunque proseguì in parallelo a quella sulle trattative, nonostante il governo avesse adottato alcune iniziative a favore degli apparati di sicurezza. Al Consiglio dei ministri del 21 aprile, infatti, vennero varate ulteriori misure di potenziamento e, in particolare, un disegno di legge volto allo stanziamento di risorse finanziarie straordinarie per l'ammodernamento dei servizi di tutela dell'ordine pubblico, un provvedimento per la costruzione di nuovi alloggi per il personale delle forze dell'ordine e uno per l'aumento delle indennità di istituto al personale civile e militare[475]. Tuttavia appare evidente che misure del genere non avrebbero potuto produrre risultati immediati, né avrebbero risolto il problema cruciale del coordinamento dei corpi di sicurezza. Nonostante che tutte le forze politiche concordassero sulla necessità di intervenire rapidamente nel settore, solamente a ridosso dell'omicidio di Moro il governo sottopose alla Camera dei deputati la proposta dal titolo "Misure finanziarie straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica". Alle forze di polizia doveva essere messa a disposizione una ulteriore somma di 520 miliardi di lire (oltre l'8% del bilancio del 1978 per tutto il settore della sicurezza interna) per gli anni dal 1978 al 1980, al fine di sopperire alla permanente arretratezza tecnica della polizia rispetto ai

[475] Cfr. "Nuove provvidenze per le forze dell'ordine", *Il Popolo*, 22 aprile 1978; "Varati importanti provvedimenti a favore delle forze di polizia", *l'Unità*, 22 aprile 1978. Cfr. su questo T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 234-236.

terroristi[476]. La bozza di legge fu trasmessa alla commissione Interni in sede legislativa. Così i promotori speravano di ottenere una veloce approvazione delle misure, ma, diversamente che nell'estate del 1977, i partiti della sinistra bloccarono una rapida emanazione della legge. Comunisti e socialisti, infatti, accusarono il governo di non avere idee precise su come impegnare i nuovi finanziamenti. Le spese programmate rappresentavano, secondo Pci e Psi, un notevole onere per il bilancio italiano e trovavano giustificazione solo se impegnate in modo razionale. Dal momento che in passato non di rado gli stanziamenti erano andati a finire in strutture antiquate e non avevano perciò prodotto nessun risultato positivo alla lotta contro il terrorismo, i comunisti e i socialisti vincolarono la propria approvazione al contestuale varo della riforma della polizia[477].

Il Pci cominciò ad interrogarsi sugli scarsi risultati conseguiti dalle indagini di polizia e magistratura. Nonostante, infatti, vi fosse un canale diretto e informale fra Cossiga e il "ministro dell'Interno" del Pci, Ugo Pecchioli (vicepresidente del Comitato parlamentare per il controllo sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato e responsabile della sezione problemi dello Stato del Pci), che consentiva uno scambio diretto di informazioni, il Pci di fatto ignorava le modalità di gestione degli apparati[478]. L'opinione pubblica, secondo il quotidiano comunista, cominciava ad avvertire che la vicenda stava assumendo aspetti sempre più inquietanti. Si denunciavano così gli scarsi esiti delle indagini chiedendosi come le Brigate rosse, nel frattempo, potessero continuare a sparare e ad uccidere, oltre che a diffondere comunicati e lettere dalla cosiddetta "prigione del popolo"[479]. Secondo il giornale comunista, esistevano problemi di efficienza, di capacità, di attrezzatura materiale e psicologica negli apparati di polizia; si stavano scontando i guasti provocati da una lunga e faziosa gestione del potere, il dissesto conseguente nei servizi di sicurezza, il ritardo nella loro riorganizzazione. Tuttavia, la testata formulò il sospetto che le indagini non andassero avanti anche perché incontravano «inviolabili santuari». Dal 16 marzo, infatti, notava il quotidiano del Pci, si erano mobilitate molte forze che, pur di impedire la formazione di uno Stato nuovo, erano pronte ad ogni

[476] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 234.
[477] Ibid., p. 235.
[478] Cfr. F. Barbagallo, "Il Pci dal sequestro Moro alla morte di Berlinguer", in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, cit., pp. 84-85. Cfr. anche U. Pecchioli, *Tra misteri e verità: storia di una democrazia incompiuta*, Baldini&Castoldi, Milano, 1995, p. 115. Del resto, Luciano Barca già il 26 marzo aveva annotato che «ora quasi tutto è affidato ai contatti segreti tra Pecchioli e Cossiga che ha istituito uno strano comitato di crisi al Viminale». Cfr. L. Barca, *Cronache dall'interno del vertice del Pci. Vol. II Con Berlinguer*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 727.
[479] "Interrogativi sulle indagini", *l'Unità*, 3 maggio 1978.

avventura e a colpire a morte la prima Repubblica. Si era di fronte ad un disegno eversivo, forse più pericoloso di quello del '69, che mobilitava diverse forze: sacche di anticomunismo, di sovversivismo di sinistra, vecchi centri di potere. Forze che secondo *l'Unità* non era difficile situare nel campo degli interessi colpiti dal nuovo assetto politico[480].

Anche i partiti minori si interrogarono sulle cause dell'inefficienza degli apparati, ma ne diedero un'interpretazione del tutto diversa. Secondo il segretario repubblicano Biasini, il «permissivismo» degli anni precedenti, la diffamazione condotta da certi partiti contro le forze dell'ordine, il vanto che alcuni dirigenti politici facevano per aver distrutto i servizi, erano all'origine dello stato di impotenza dello Stato[481]. Dello stesso parere era il socialdemocratico Preti, secondo il quale in passato alcune forze politiche avevano commesso l'errore di invocare il disarmo della polizia e l'approvazione di «leggi permissive». Preti non negava che i servizi di informazione avessero compiuto in un certo periodo errori «non lievi», ma ribadì che sarebbe stato meglio «medicare i servizi anziché distruggerli da un momento all'altro»[482].

Il Movimento sociale italiano continuò a denunciare che lo Stato era ridotto a una «larva» a causa di un "regime" che gli aveva tolto autorità e dignità e che, «di cedimento in cedimento», lo aveva fatto preda delle forze sovversive[483]. Un "regime" che non faceva nulla per salvare Moro né per salvare lo Stato stesso, che fingeva di non voler trattare, ma si augurava che altri lo facessero per lui[484]. Il giornale missino quindi ogni giorno contestò la sconcertante inerzia governativa, l'evidente inettitudine di Cossiga a mantenere la responsabilità dell'ordine pubblico, l'esigenza di misure congrue per dare al formale rifiuto governativo della trattativa credibilità e significato[485]. I missini, inoltre, continuarono a sostenere fermamente che, se Moro fosse stato ucciso, la sentenza di morte avrebbe portato la controfirma del «regime» e dei partiti che lo sostenevano, a cominciare da Dc e Pci: «la loro dimostrata impotenza a contrastare il terrorismo comunista» aveva incoraggiato la mano dei criminali, «la loro pusillanime ostinazione nel rifiutare l'adozione di misure atte a rovesciare il ricatto delle brigate rosse» aveva

[480] "I santuari", *l'Unità*, 4 maggio 1978.
[481] "L'intervento di Biasini a Tribuna politica", *La Voce Repubblicana*, 9 maggio 1978.
[482] "Il compagno Preti riafferma: la democrazia non si arrenda", ibidem.
[483] "«La faccia feroce dell'ipocrisia»", *Secolo d'Italia*, 22 aprile 1978.
[484] "Non fanno nulla per salvare Moro. Non fanno nulla per salvare lo Stato", *Secolo d'Italia*, 23 aprile 1978.
[485] "La DC paralizzata e spaccata… il governo inerte…", ibidem.

consentito ai terroristi di portare a termine il loro piano. Il governo, secondo i missini, aveva fatto dello Stato di diritto uno stato dell'inerzia[486].

Dopo la diffusione del nono comunicato brigatista, che annunciava l'esecuzione della condanna a morte di Moro, la polemica sull'insufficienza degli apparati dello Stato divenne ancora più accesa, esacerbando le tensioni anche all'interno della maggioranza. Vi era la diffusa percezione che i corpi dello Stato soffrissero di gravissime deficienze e che, da questo punto di vista, il "caso Moro" avesse rappresentato una netta sconfitta per le istituzioni. Il Pci, in questo senso, denunciò le colpevoli inerzie, le latitanze, le diserzioni di molti fra coloro che avrebbero dovuto difendere il paese; d'altra parte, però, secondo i comunisti, i terroristi non avevano vinto sul piano politico perché la società italiana li aveva condannati e isolati. Si rilanciava così la necessità indilazionabile di sanare i mali che il "caso Moro" aveva contribuito a mettere a nudo, attraverso «unità e rinnovamento» nell'azione di governo, nella cultura e nel costume. Nella lotta al terrorismo, inoltre, occorreva una svolta con un'azione ben più risoluta ed efficace[487]. Su *La Discussione*, tuttavia, si cercò di rispondere a coloro che rivolgevano accuse gravi di inefficienza e di pressappochismo nei confronti della polizia. Bertrando Savonuzzi, a questo riguardo, pur non negando che potessero esserci stati degli errori, non accettava che le critiche agli apparati provenissero da ambienti e settori politici che fino a poco tempo prima avevano cercato in tutti i modi di demolire la polizia fino a chiederne il disarmo. Secondo costoro, l'Italia aveva schierato contro le Brigate rosse «un'armata Brancaleone», fatta di poliziotti incapaci perfino di operare perquisizioni perché non istruiti adeguatamente. L'autore, dunque, sfatava alcuni dei luoghi comuni più ricorrenti che riguardavano l'addestramento, l'equipaggiamento, gli stipendi, gli alloggi delle forze dell'ordine, sottolineando che il governo aveva cercato di porre rimedio ad alcuni di questi effettivi e reali problemi[488].

Il 9 maggio Aldo Moro venne assassinato. Il ritrovamento del suo corpo in via Caetani, nel pieno centro di Roma la mattina del 9 destò un'impressione profonda. L'immagine del bagagliaio dell'auto in cui lo statista democristiano giaceva esanime diventò quasi l'immagine plastica della sconfitta degli apparati dello Stato contro il terrorismo. Il ministro Cossiga nell'arco di poche ore comunicò le proprie dimissioni al presidente Andreotti.

[486] "I criminali e i vili", *Secolo d'Italia*, 6 maggio 1978.
[487] "Una svolta si impone", *l'Unità*, 6 maggio 1978.
[488] B. Savonuzzi, "Chi voleva disarmarla ora sostiene che la polizia non è energica", *La Discussione*, 8 maggio 1978.

Nella discussione immediatamente successiva, che si intrecciò alla campagna elettorale per le amministrative che si tennero il 14 e 15 maggio, il Pci rivendicò che il paese aveva retto con dignità e con fermezza alla prova cui era stato sottoposto. Nessuno poteva sentirsi estraneo all'impegno democratico e civile della lotta al terrorismo; occorreva dunque che i corpi preposti alla sicurezza dello Stato fossero aiutati e sostenuti nel compiere il proprio dovere[489]. Spriano scrisse che il 9 maggio non rappresentava la fine della prima Repubblica perché attorno ad essa si erano raccolte, in difesa delle sue libere istituzioni, grandi masse e forze politiche, sociali e morali decisive[490]. Secondo un dirigente della sezione problemi dello Stato del Pci, Franco Raparelli, alla forte risposta unitaria e di massa e alla salda tenuta complessiva del quadro democratico, non aveva corrisposto una resa efficace, nonostante lo sforzo compiuto, degli apparati preposti alla lotta contro il terrorismo. L'esigenza di rendere giustizia, tra l'altro, si accompagnava alla preoccupazione per una situazione sempre più grave e segnata da altri attentati. I cardini della nuova strategia contro il terrorismo dovevano perciò essere «l'unità e la partecipazione popolare accanto all'impegno dei diversi corpi dello Stato». C'era da chiedersi, secondo il dirigente comunista, come mai proprio in una materia così bruciante, su cui governo e partiti già da luglio avevano concordato molti degli interventi necessari, si fossero accumulati ritardi e resistenze. Raparelli riteneva che se ci fossero state meno remore politiche e minori pigrizie, lo Stato si sarebbe trovato meno disarmato. Da parte di tutti, pertanto, doveva essere affrontato il nodo dell'efficienza e del rinnovamento degli apparati[491].

I richiami alla necessità di una «svolta» nella gestione della lotta al terrorismo e più in generale ad un rinnovamento delle istituzioni furono ancora più enfatizzati dopo le elezioni amministrative, che segnarono una flessione del consenso comunista e una crescita della Dc. In quella tornata, infatti, si evidenziò lo scontento di un elettorato, che probabilmente non aveva mai accettato fino in fondo la linea del "compromesso storico";

[489] "La risposta da dare", *l'Unità*, 10 maggio 1978.

[490] P. Spriano, "La prima Repubblica non si arrende", *l'Unità*, 11 maggio 1978.

[491] F. Raparelli, "Come adeguare gli apparati dello Stato per la lotta al terrorismo", *l'Unità*, 15 maggio 1978. Nell'articolo si riportava anche il contenuto del documento presentato dall'esecutivo nazionale per il sindacato di polizia, che non si limitava a sottolineare l'urgenza della riforma generale del corpo, ma proponeva una serie di misure al fine di risolvere i problemi strutturali, organizzativi, di inquadramento dei nuovi servizi di informazione, e di adeguare l'azione preventiva e repressiva degli apparati preposti alla sicurezza. Tra i suggerimenti, si proponeva di riutilizzare l'esperienza accumulata nell'ambito dell'ex ispettorato anti-terrorismo, di risolvere i problemi di riordinamento e coordinamento delle forze di polizia attraverso precisi criteri di ripartizione territoriale, di creare centri operativi comuni dei vari corpi, di assicurare un maggiore coordinamento fra l'autorità giudiziaria, i servizi e la polizia stessa. Cfr. anche C. Petruccioli, "Uno Stato all'altezza della vita democratica", *l'Unità*, 14 maggio 1978.

le elezioni dunque furono un «segnale d'allarme» dell'eccessivo prezzo che i comunisti stavano pagando[492] nel sostenere un governo a sola presenza democristiana, che peraltro non aveva ancora prodotto i risultati sperati.

Analisi simili a quelle comuniste vennero svolte dal Psi, per il quale l'anziano leader Pietro Nenni dichiarò che con la morte di Moro non era finita la Repubblica, la cui difesa sarebbe rimasta nelle mani del popolo dimostratosi «degno dei valori della Resistenza». Il leader della minoranza Michele Achilli, però, rimarcò che era venuto il momento di fare un «bilancio necessariamente critico e severo dell'azione del governo e della magistratura» e di conoscere lo stato dell'arte delle indagini, per valutare la rispondenza degli organi dello Stato alle aspettative dell'opinione pubblica. L'esponente della minoranza del Psi, fortemente critico verso le leggi di emergenza, sottolineò quindi che le istituzioni dovevano assicurare un'azione ferma ed efficace, senza però «fughe in avanti proponendo misure repressive oltre a quelle già inaccettabili del cosiddetto decreto legge contro il terrorismo»[493]. Antonio Landolfi e il deputato Silvano Labriola reclamarono che il governo riferisse in parlamento sulle responsabilità e sulle «vicende oscure» che avevano caratterizzato la risposta dello Stato al terrorismo, che però non doveva limitarsi al «solito riduttivo ed assolutorio discorso sulla inefficienza tecnica»[494].

Dopo il tragico epilogo del sequestro, la direzione del Pri chiese al presidente del Consiglio di convocare i partiti della maggioranza per un esame generale della situazione del paese e per la definizione dei provvedimenti che si fossero dimostrati necessari[495]. Nonostante le carenze nelle indagini, l'opinione pubblica, secondo alcuni dirigenti del Pri, si era riavvicinata ai partiti e alla democrazia attaccata dal terrorismo. Era necessario, dunque, superare le polemiche sulle trattative e su ciò che poteva essere fatto, ed elaborare una risposta decisa ed efficiente[496]. La Malfa, inoltre, volle rimarcare che, «pur essendosi rilevate insufficienza e inadeguatezza nell'azione concreta», appariva «troppo sbrigativo far ricadere tutte le responsabilità sul ministro degli Interni che aveva ereditato un apparato investigativo minato da anni di critiche e di accuse, improntate a concezioni ideologiche di rilevante radicalismo e permissivismo»[497]. La direzione del Psdi, invece, denunciò le gravissime insufficienze dei servizi di sicurezza ancora non riorganizzati e le

[492] A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", cit., pp. 79-80.

[493] "Con Moro non muore la Repubblica la cui difesa rimane nelle mani dei lavoratori", *Avanti!*, 11 maggio 1978.

[494] "Fermo impegno del PSI contro l'eversione", *Avanti!*, 13 maggio 1978.

[495] "Il comunicato della Direzione", *La Voce Repubblicana*, 11 maggio 1978.

[496] F. Compagna, "L'attacco delle Br e il dovere dei partiti", *La Voce Repubblicana*, 10 maggio 1978.

[497] "I partiti della maggioranza rinsaldino la loro solidarietà presentandosi compatti di fronte all'attacco terroristico", *La Voce Repubblicana*, 12 maggio 1978.

perduranti lacune delle forze dell'ordine, chiedendo altresì che il presidente del Consiglio desse una risposta precisa ai partiti della maggioranza e al parlamento in ordine alle responsabilità emerse nell'ambito dei ministeri dell'Interno e della Giustizia. Il Psdi, di fatto, accusava sia il Pci, che per anni aveva condotto un duro attacco contro lo Stato, sia la Dc, per le gravi debolezze e le contraddizioni nella gestione degli apparati[498].

Sul fronte delle opposizioni, il Pli ripropose le proprie aspre critiche nei confronti dell'immobilismo del governo e denunciò gli scarsi risultati ottenuti dagli apparati di sicurezza dovuti alle inerzie e ai ritardi del governo stesso[499]. Quanto ai missini, già ai primi di maggio i titoli degli articoli dedicati alla vicenda Moro sul *Secolo d'Italia* testimoniavano l'opinione diffusa nel Movimento sociale[500], così come un manifesto pubblicato in quei giorni, sempre sul quotidiano del partito, in cui si spiegava che «Il PCI ha imposto il disarmo dello Stato. La DC lo ha realizzato. Ecco i risultati: i brigatisti rossi sparano e uccidono impunemente»[501]. Il 9 maggio Almirante, a *Tribuna politica*, rinnovò gli attacchi alla classe dirigente e al «regime», che avevano contribuito a creare le condizioni per la situazione attuale: a suo dire, la Democrazia cristiana aveva sostanzialmente ignorato il problema del terrorismo di sinistra e il Partito comunista si era battuto per il disarmo della polizia, conducendo campagne feroci anche contro la Dc e alimentando la spirale dell'odio e della violenza[502]. Parallelamente, il gruppo missino della Camera presentò un ordine del giorno con l'obiettivo di sollecitare il coordinamento della controffensiva antiterroristica, proponendo di costituire uno «Speciale Comando antiterroristico affidato ad un comandante militare di provata capacità ed esperienza di cui facciano parte rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo delle guardie di PS». Questo comando, munito di ampi poteri, a cui avrebbero dovuto prestare collaborazione tutti i servizi preposti alla tutela dell'ordine pubblico, sarebbe stato posto alla esclusiva dipendenza del presidente del Consiglio[503].

Lotta continua il 10 maggio scrisse in prima pagina che la morte di Moro era la logica conclusione di cinquantaquattro giorni di spirale terroristica, «che hanno visto le BR e lo Stato impegnati nell'imbarbarimento della lotta politica e delle coscienze, per affermare

[498] "Il comunicato della Direzione", *L'Umanità*, 11 maggio 1978.
[499] V. Zanone, "Compromesso. Oppure noi", *L'Opinione*, 2 maggio 1978; "E la crisi?", *L'Opinione*, 9 maggio 1978; "E poi venne il diluvio", *L'Opinione*, 16 maggio 1978.
[500] "Inerte e inefficiente il governo le Br continuano a seminare il terrore", *Secolo d'Italia*, 6 maggio 1978; "Cronaca di 51 giorni di impotenza", ibidem; "Il regime piange sulla propria impotenza", *Secolo d'Italia*, 10 maggio 1978.
[501] Ibidem.
[502] "Questa è impotenza, non «democrazia»", *Secolo d'Italia*, 11 maggio 1978.
[503] "Il condizionamento del PCI paralizza lo Stato", ibidem.

una logica di morte»[504]. Secondo il quotidiano di estrema sinistra, infatti, il rapimento di Moro era stato utilizzato dalla Dc e dallo Stato «per accelerare un processo di attacco frontale alle conquiste e alla agibilità politica del movimento operaio». Le azioni delle Br pertanto erano il pretesto «per creare il clima di emergenza e di unità nazionale» i cui unici obiettivi erano di «eliminare ogni opposizione di classe e di far pagare la crisi e la ristrutturazione economica ai proletari, ai lavoratori e agli studenti». I cinquantacinque giorni del rapimento erano stati usati, a detta del giornale di estrema sinistra, per ridimensionare drasticamente le libertà democratiche e far approvare leggi liberticide e antipopolari, e ciò era dimostrato dalle perquisizione e dalle centinaia di fermi e di arresti eseguiti senza ombra di indizio[505].

Il manifesto, condannando l'azione efferata delle Br, denunciò nel contempo le inefficienze dello Stato. Il dirigente della minoranza achilliana del Psi Giuseppe Tamburrano al riguardo scrisse che, con l'avallo della sinistra, stava prevalendo la strategia – «sbagliata» – di fare «terra bruciata attorno al terrorismo», che aveva ispirato le norme repressive del governo Andreotti e le retate conseguenti negli ambienti della ultrasinistra, motivate con ragioni ideologiche. I sostenitori di questa tesi, a suo avviso, partivano dal presupposto che le Brigate rosse trovavano un sostegno attivo nell'area dell'estrema sinistra e colpivano, «spesso alla cieca», nella convinzione di tagliare le radici del terrorismo. Tamburrano temeva che, così facendo, si sarebbe caduti nella trappola delle Br; una repressione indiscriminata, infatti, poteva spingere gli estremisti nella clandestinità. La strategia repressiva, quindi, non colpiva le Brigate rosse, ma avrebbe criminalizzato propagandisti e teorici della rivoluzione e, qualora la spirale eversiva si fosse aggravata, i meri dissenzienti. A suo dire, occorreva invece pretendere che il problema del terrorismo fosse trattato come un fenomeno delinquenziale e risolto con gli strumenti della polizia. Si doveva quindi chiedere conto della «clamorosa inefficienza» delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza; «una inefficienza, si sarebbe tentati di pensare, troppo clamorosa perché sia reale»[506].

9. La discussione alla Camera e l'approvazione del decreto Moro

[504] "Nessuno potrà cancellare l'infamia dell'assassinio di Moro", *Lotta continua*, 10 maggio 1978.
[505] "È scattato il «piano n. 3»", *Lotta continua*, 12 maggio 1978.
[506] G. Tamburrano, "Gli obiettivi delle Br", *il manifesto*, 11 maggio 1978.

Il dibattito parlamentare sul decreto antiterrorismo era proseguito speditamente per restare entro i sessanta giorni utili per la conversione in legge. Alla Camera, il provvedimento era stato deferito alla commissione Interno in sede referente, dove il 28 aprile il rappresentante missino aveva presentato una pregiudiziale in merito all'assegnazione alla commissione stessa del provvedimento e una pregiudiziale di natura costituzionale volta ad infirmare, su questo piano, la validità del decreto per mancanza dei prescritti requisiti di necessità e di urgenza, oltre che di straordinarietà. La pregiudiziale, inoltre, atteneva anche ai contenuti del decreto perché, a detta di Franco Franchi, le modifiche proposte ai codici, in certi casi, configuravano una disciplina palesemente in violazione del dettato costituzionale. Anche Pannella condivise nel merito la prima delle due pregiudiziali avanzate dal Msi, ritenendo opportuno attendere il parere della commissione Affari costituzionali cui il decreto era stato differito nella sede consultiva. Michele Zolla, in sostituzione del relatore democristiano Emidio Revelli, superò il problema della competenza della commissione Interno a discutere del provvedimento affermando che la commissione stessa non aveva il potere di sindacare gli atti della presidenza della Camera. Secondo il deputato della Dc, inoltre, il requisito della straordinarietà era pienamente riscontrato nella stessa gravità del momento politico e anche nel merito della normativa. Il provvedimento, comunque, trovava una giusta e opportuna collocazione nei principi della carta costituzionale[507]. La commissione Interno, dunque, aveva deliberato a maggioranza di procedere nell'esame del provvedimento[508].

Pannella aveva quindi esposto le argomentazioni relative alla pregiudiziale di costituzionalità di alcuni articoli del decreto e, in particolare, in relazione all'articolo 2 perché in esso si restaurava una pena – l'ergastolo – a suo giudizio incostituzionale, e si introduceva una disparità di trattamento verso i rei di crimini sostanzialmente analoghi; l'articolo 5, d'altro canto, avrebbe vanificato quei diritti di difesa del cittadino che avevano trovato una formulazione nella sentenza n. 190 del 1970 della Corte costituzionale. In riferimento agli articoli 6, 7, 8 e 9 Pannella riteneva che vi fosse la violazione del principio di segretezza delle comunicazioni, mentre gli articoli 9 e 11 avrebbero danneggiato la libertà personale dei cittadini, senza il necessario atto motivato dell'autorità giudiziaria[509].

[507] CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, II Commissione permanente, 28 aprile 1978, pp. 3-4.
[508] Ibidem.
[509] Ibidem.

Nella seduta del 3 maggio Revelli si disse convinto che non fossero sufficienti le norme legislative per operare in concreto una reale modifica della situazione dei rapporti sociali e della stessa fenomenologia criminosa; tuttavia, secondo il relatore della Dc, le norme volevano significare un'inversione di tendenza. Era difficile, del resto, a detta di Revelli, individuare il momento di equilibrio tra il rispetto della sfera costituzionale della libertà dei cittadini e la tutela delle esigenze di autoconservazione e protezione dell'ordinamento mediante un'efficace repressione degli atti criminosi[510]. Nella relazione finale presentata alla Camera, Revelli specificò che il decreto si inquadrava nella revisione di norme penali sostanziali e processuali atta a riequilibrare un corretto rapporto fra diritti inviolabili del cittadino, poteri della magistratura e della pubblica sicurezza. Un indirizzo teso alla sola tutela dei primi, secondo il relatore, in passato aveva limitato o comunque pregiudicato la possibilità di una lotta efficace al crimine politico e comune. Nell'ultimo decennio, infatti, si erano smantellate molte norme secondo una progressiva esaltazione dei diritti individuali e un parallelo affievolirsi di quelli collettivi, di cui erano responsabili quasi tutte le forze politiche; talune tese alla destabilizzazione dello Stato, altre per un'utopia libertaria che vedeva lo Stato come struttura repressiva, altre per offrire più spazio alle lotte sociali, altre ancora per salvare un certo quadro politico. Dopo un'analisi sintetica delle principali innovazioni del decreto, Revelli affermò di non condividere le eccezioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge, che semmai – ammise – scontava il difetto di essere una novellistica dettata da situazioni contingenti, non inserita in un quadro pienamente coerente di norme processuali e penali[511].

La discussione sul decreto antiterrorismo in assemblea alla Camera, iniziata il 10 maggio, fu decisamente più complessa di quella svoltasi nell'altro ramo del parlamento, in quanto le minoranze, pur rappresentate da pochi esponenti, intrapresero una massiccia azione ostruzionistica che, secondo i partiti della maggioranza, era finalizzata a far scadere i termini per la conversione in legge del decreto. Le dichiarazioni dei deputati, inoltre, furono inevitabilmente condizionate dal tragico esito del sequestro Moro e dai sentimenti diffusi nell'opinione pubblica che chiedeva sempre più il "pugno duro" contro i terroristi.

[510] CdD, AP, VII legislatura, Bollettino delle Commissioni, II Commissione permanente, 3 maggio 1978, pp. 10-11.

[511] CdD, AP, VII legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione II Commissione (Interni) della Camera dei Deputati al Disegno di legge n. 2136-A approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 21 aprile 1978 presentata alla Presidenza il 5 maggio 1978.

Nel corso della prima seduta in assemblea, il Partito radicale e il Partito di Unità Proletaria per il Comunismo-Democrazia Proletaria presentarono nuovamente alcune pregiudiziali per motivi di costituzionalità sostanzialmente riguardanti gli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 11 del decreto. Emma Bonino, presidente del gruppo radicale, argomentò la pregiudiziale sull'articolo inerente all'accompagnamento per identificazione (articolo 11). Dal momento che la norma prevedeva che la polizia potesse trattenere i cittadini in casi non tassativamente indicati e al di fuori di qualunque previsione di eccezionalità, necessità ed urgenza, essa – ad avviso del capogruppo radicale – si poneva in contrasto con l'articolo 13 della costituzione. In sostanza, secondo la deputata radicale, si trattava di un vero e proprio fermo di polizia. La durata di ventiquattrore era, a parere del Pr, eccessiva e non giustificabile al solo scopo dell'identificazione. Secondo la presidente del gruppo radicale, si trattava in sostanza di un modo anticostituzionale di segregare per ventiquattrore i cittadini dissenzienti senza alcun controllo previsto dalla legge. Nell'articolo, infatti – dichiarò Bonino – «nulla è tassativamente previsto dalla legge, se non la legittimazione del sospetto». Così facendo si consentiva al poliziotto di portare in questura una persona sulla base del mero sospetto che egli avesse fornito generalità false. Ai momenti di emergenza, secondo la deputata radicale, non si doveva rispondere mettendo da parte alcune garanzie costituzionali, ma introducendo riforme di ampio respiro. Da dieci anni, invece, si stava reagendo con leggi di emergenza senza ottenere alcun risultato. Facendo riferimento anche alla parallela discussione sulla riforma della legge Reale, Bonino spiegò che mancava una visione più globale dei problemi dell'ordine pubblico, che venivano invece parcellizzati in «leggine». Il problema, inoltre, era quello di avere forze di pubblica sicurezza più abituate all'indagine e alla ricerca «a colpo sicuro», e non quello di un'applicazione legislativa a largo raggio[512].

Marco Pannella presentò la pregiudiziale relativa all'articolo 4 nella parte in cui esso consentiva al ministro dell'Interno di chiedere copie di atti processuali alla magistratura. Tale previsione, secondo il deputato del Pr, contrastava con il principio della divisione dei poteri e con gli articoli 101 e 104 della costituzione, che statuivano l'indipendenza della magistratura. «Abbiamo già avuto – ricordò Pannella – continue prove di commistioni strane, di impedimenti alla giustizia, che venivano dal potere politico», ad esempio nel corso delle indagini sulle "stragi di Stato". Per anni la costituzione non era stata attuata nella parte in cui affidava la polizia giudiziaria alla diretta competenza della magistratura,

[512] CdD, AP, VII legislatura, 10 maggio 1978, pp. 17083-17086.

ma – esclamò Pannella – «adesso andate oltre in modo smaccato: il ministro dell'Interno è il ministro di polizia, con la sua polizia sequestrata di fatto», cui si consentiva di interferire nella ricerca giudiziaria, provocando «un'aberrazione» che nemmeno il fascismo prevedeva. Secondo l'oratore, non solo erano ancora in vigore i codici fascisti, ma «la cascata di provvedimenti» illiberali introdotti «due l'anno» negli anni recenti, aveva pure peggiorato la legislazione precedente. Gli atti giudiziari richiesti dal ministro, avvertì Pannella, sarebbero circolati negli uffici politici delle questure per farne un uso politico, o magari per coprire altre deviazioni dei servizi segreti. Si sarebbe quindi istituzionalizzata l'interferenza già esistente dell'esecutivo nell'attività della magistratura, al fine di consentire al ministro di influenzarne le indagini, specialmente nel caso in cui vi fossero coinvolti settori dell'amministrazione dell'Interno. Pannella mise il luce anche le contraddizioni del Pci che, anni prima, aveva lottato contro il fermo e le intercettazioni, ed ora assecondava le tendenze repressive di una norma che peraltro a suo parere non sarebbe servita a nulla contro i terroristi. Il governo, inoltre, non aveva introdotto quel mutamento delle strutture e quelle riforme dell'amministrazione che avrebbero potuto garantire l'applicazione corretta della legge. Sottolineando che nessuno dei partiti presenti, in altre condizioni, avrebbe mai votato la legge in discussione, Pannella affermò che era aberrante dare la possibilità agli organi del ministero di coprire le manchevolezze, le collusioni e gli inquinamenti dei servizi come spesso era avvenuto in passato[513].

Il vicecapogruppo del Pr, Mauro Mellini, presentò la pregiudiziale di costituzionalità sulle disposizioni in materia di intercettazioni. La mancanza di limiti costituzionali e legali alle attività di polizia era una delle ragioni per le quali – affermò il deputato radicale – «la scelta di fondo compiuta per battere la criminalità e il terrorismo è la scelta delle operazioni a tappeto», che quindi «sono anche operazioni a casaccio». Le autorizzazioni del magistrato per ogni sorta di operazioni di polizia, infatti, non avrebbero costituito un intralcio alle attività lecite, ma semmai all'abuso e alla tentazione di eseguire quelle che Mellini definì «operazioni a tappeto». Queste ultime, invece, secondo l'avvocato radicale, dovevano essere respinte perché presupponevano la mancanza di limiti costituzionali ed incentivavano «un cattivo uso» dei mezzi per combattere la criminalità. Perquisizioni e fermi a tappeto, infatti, a suo parere non sarebbero serviti contro i terroristi, ma avrebbero distratto le forze di polizia «da quel metodo minuzioso, certamente pedante, pieno di intralci e che necessita di grande pazienza e attenzione, ma

[513] Ibid., pp. 17087-17092.

che è l'unico che dà risultati concreti e pratici». Spiegando i motivi della questione di costituzionalità, Mellini affermò che le disposizioni sulle intercettazioni violavano l'articolo 15 della costituzione, secondo il quale le limitazioni alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni potevano avvenire soltanto per atto motivato dall'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. Il decreto, invece, prevedendo che l'autorizzazione del magistrato potesse essere motivata successivamente al provvedimento preso oralmente, secondo Mellini introduceva un «beffa di motivazione». Come le perquisizioni, infatti, anche le intercettazioni (che erano sempre provvedimenti la cui efficacia e il cui esito si verificavano dopo l'esecuzione), richiedevano un atto motivato preventivo dell'autorità giudiziaria. Le disposizioni dunque, secondo Mellini, rafforzavano «il distorcimento quotidiano attraverso una interpretazione di comodo» della costituzione: la pretesa che la «farsa della motivazione *ex post*» fosse espressione di osservanza costituzionale costituiva proprio una di queste «beffe» interpretative della costituzione. Il deputato radicale concluse quindi invocando il rispetto della carta costituzionale che non poteva essere messa «sotto i piedi» in nome di una lotta al terrorismo, che invece richiedeva rigore, efficacia e puntiglio[514].

Adele Faccio illustrò la pregiudiziale sull'articolo 5, nella parte in cui prevedeva che il fermato potesse essere interrogato senza la presenza del difensore e senza la redazione del verbale, ponendosi così in contrasto, secondo la deputata radicale, con l'articolo 24 della costituzione che sanciva il diritto di difesa in ogni stato e grado del processo. L'applicazione di quest'ultimo principio, ricordò l'esponente del Pr, era frutto di lunghe e faticose lotte per l'applicazione della costituzione che, tuttavia, ora si volevano cancellare attraverso «mezzucci» e «leggine». Secondo Faccio, distorcere i principi conquistati con fatica non era prova di forza, ma di debolezza dei legislatori. Il diritto alla difesa, infatti, garantiva una maggiore possibilità di colpire i rei e di non perseguire gli innocenti. Pur non parlando di «interrogatorio» e usando formule prudenti, a detta di Faccio, il decreto-legge avrebbe comunque consentito alla polizia di interrogare «duramente» l'indiziato, anche senza il presupposto della «assoluta urgenza». Il fatto che le informazioni non potessero essere verbalizzate, inoltre, costituiva un bene e un male nello stesso tempo perché la polizia non era tenuta a motivare l'assoluta urgenza dell'interrogatorio. Faccio, dunque, denunciò che non si poteva far fronte all'emergenza solo con «macroscopiche, gigantesche distruzioni» delle conquiste della civiltà giuridica[515].

[514] Ibid., pp. 17092-17096.
[515] Ibid., pp. 17096-17098.

Mimmo Pinto argomentò la pregiudiziale del proprio gruppo sull'articolo 5. Il deputato demoproletario, pur lamentando che dopo la strage di via Fani era difficile condurre certe battaglie (perché – disse – «si può essere facilmente additati come nemici della libertà e della Repubblica, e amici delle BR»), affermò che non si sarebbe sottratto al compito di lottare contro il decreto-legge in discussione. L'interrogatorio senza il difensore, secondo il deputato di Dp, non avrebbe avuto alcun effetto deterrente nei confronti dei terroristi che, dichiarandosi «prigionieri politici», rifiutavano a priori l'interrogatorio e l'avvocato. Tale disposizione, invece, avrebbe intaccato le libertà costituzionali della gente comune e di coloro che facevano politica «alla luce del sole». Citando il documento di Md, secondo il quale – così era scritto – «si reintroduce l'interrogatorio di polizia, senza le garanzie della difesa», Pinto affermò che, approvando il decreto, ci si stava dimenticando della vicenda di Pinelli su cui pesavano ancora pesanti ombre. Anche Pinto rilevò che il decreto contraddiceva quello che i giuristi della Corte costituzionale avevano stabilito con la sentenza del 1970, di cui diede ampia lettura. A fronte delle tragiche vicende, secondo il deputato demoproletario, c'erano due strade percorribili: la prima era quella di rafforzare in modo «cieco, cinico e assurdo» la macchina repressiva dello Stato, la seconda era quella di introdurre leggi di libertà e di democrazia. Il governo, a suo parere, stava scegliendo la via più facile, cioè quella repressiva che assecondava il turbamento dei cittadini e le reazioni emotive, interpretando per la prima volta la volontà dei cittadini, mentre non l'aveva recepita quando essi – affermò Pinto – «chiedevano lavoro, quando non volevano l'emigrazione, quando volevano case, scuole e servizi sociali». Secondo Pinto, invece, si doveva seguire la strada più difficile, quella del «convincimento», dell'analisi delle radici profonde del fenomeno. Le Br, infatti, avevano una lunga storia – alimentata, secondo il deputato di Dp, «dalle stragi di Stato, dagli omicidi di Stato, dalle ingiustizie della vita quotidiana, dai morti nelle piazze» – su cui però le forze politiche avevano evitato ogni confronto che avrebbe imposto una seria autocritica[516].

Il deputato demoproletario Massimo Gorla presentò le pregiudiziali sull'articolo 11 che, a suo avviso, prevedeva forme limitative della libertà personale non ancorate a ipotesi di necessità e di urgenza, in palese contrasto con l'articolo 13 della costituzione. Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ricordava il deputato di Dp, prevedeva già che gli ufficiali e gli agenti di polizia potessero accompagnare nei loro uffici persone sospette o che si rifiutassero di dare le proprie generalità al di fuori del comune di

[516] Ibid., pp. 17098-17102.

provenienza. Il nuovo articolo, tuttavia, estendeva questa possibilità anche nei confronti di coloro che non avevano una condotta sospetta e che si trovavano nel proprio comune. Era perciò preoccupante, secondo il deputato demoproletario, la nuova previsione che peraltro estendeva il termine di durata del fermo a ventiquattrore senza definirne in modo preciso i presupposti. Data l'estrema opinabilità dei presupposti, secondo Gorla, chiunque – sospettato di non avere i documenti in ordine – poteva essere fermato; la disposizione, pertanto, configurava un vero fermo di polizia, svincolato dai precisi criteri con cui si potevano impedire abusi da parte della polizia stessa. Come Mellini, inoltre, anche Gorla affermò che l'articolo 7 violava l'articolo 15 della costituzione: l'atto motivato della magistratura per le intercettazioni, infatti, era negato proprio dalla possibilità di ottenere l'autorizzazione oralmente. Quest'ultima, fra l'altro, era priva di ogni giustificazione tecnica, dal momento che, nel corso delle indagini, c'era tutto il tempo per ottenere quella scritta. Il fatto che le intercettazioni potessero essere eseguite anche presso gli uffici di polizia rafforzava in Gorla il sospetto che si volessero sottrarre le operazioni ad ogni effettiva garanzia giurisdizionale. La comunicazione successiva per iscritto, inoltre, non prevedeva che si spiegassero le ragioni dell'autorizzazione precedentemente data oralmente[517].

Terminata la presentazione delle pregiudiziali, il vicepresidente del gruppo del Pli Raffaele Costa tenne a sottolineare che il nuovo decreto era dettato dalla situazione eccezionale e si presentava anche come contingente, andando a consolidare la tendenza a legiferare in modo occasionale e creando una giustizia «frastagliata». Quanto alle pregiudiziali, secondo il deputato liberale, l'articolo 11 però non contrastava con l'articolo 13 della costituzione, dal momento che quest'ultimo prevedeva la possibilità di provvedimenti provvisori; anche l'articolo 4, contemplando la possibilità per il magistrato di negare motivatamente gli atti al ministro, non destava in lui dubbi costituzionali. Maggiori perplessità, invece, sollevava l'articolo 5, che pur non violando la costituzione, a parere di Costa, necessitava di maggiori garanzie: secondo il deputato liberale, infatti, il rapporto processuale si instaurava nel momento stesso dell'inizio dell'interrogatorio. Il Pli di conseguenza, pur votando contro le pregiudiziali, si sarebbe astenuto sul decreto[518]. Anche Raffaele Delfino annunciò che Democrazia nazionale, ritenendole infondate, avrebbe votato contro le pregiudiziali e che avrebbe rinunciato a partecipare alla

[517] Ibid., pp. 17102-17104.
[518] Ibid., pp. 17104-17106.

discussione generale per accelerare la conversione del decreto[519]. Le pregiudiziali, pertanto, vennero respinte a larghissima maggioranza.

Alfredo Pazzaglia prese la parola subito dopo. Ribadendo che il Msi era contrario al provvedimento, ritenuto non idoneo ad affrontare i problemi del terrorismo, il deputato missino tenne a precisare che il suo gruppo, contrariamente ad altri gruppi dell'opposizione, non avrebbe intrapreso un'azione ostruzionistica, preferendo invece una discussione ampia sulla legge. D'altra parte, dal momento che Cossiga aveva rassegnato le dimissioni da ministro dell'Interno, il capogruppo missino affermò che era assurdo e «quasi paradossale» continuare a discutere il disegno di legge, invitando così il governo a relazionare sulle dimissioni e a sospendere la seduta. Il capogruppo della Dc Flaminio Piccoli, tuttavia, precisò che non erano giunte comunicazioni ufficiali inerenti alle dimissioni di Cossiga e che pertanto la richiesta doveva essere respinta[520]. Valerio Zanone, pur ribadendo che il Pli non voleva ostacolare la conversione in legge del decreto, chiese che il governo riferisse immediatamente in parlamento sulle indagini relative all'omicidio di Moro. Dato il tragico epilogo del sequestro, infatti, Zanone chiese che il dibattito previsto per il 18 maggio venisse anticipato. La proposta del Msi venne respinta, mentre quella di Zanone fu trasmessa al governo, senza però avere seguito[521].

Nella discussione generale, Franco Franchi sottolineò ancora un volta che il Msi non voleva ostacolare il provvedimento, come dimostrava il fatto che Pazzaglia aveva rinunciato ad una lunga requisitoria sulla costituzionalità del decreto e alla presentazione degli emendamenti. Secondo il deputato missino, Cossiga, che pure aveva molte responsabilità per ciò che era accaduto, aveva ereditato trent'anni di errori, che lui tuttavia aveva sostanzialmente aggravato. Si era ormai entrati in quella che Franchi definì la «stagione dell'ordine pubblico», che richiedeva di dare priorità assoluta ai problemi della sicurezza pubblica, combattendo «questa maledetta guerra», pur senza bloccare ogni cosa. Tuttavia, «con una maggioranza nella quale il partito comunista è il partito egemone – affermò Franchi – non è possibile indirizzare la politica dell'ordine pubblico contro il terrorismo di sinistra». Negli anni precedenti, infatti, il Pci aveva giustificato e difeso i «bravi ragazzi» della sinistra extraparlamentare, favorendo così la diffusione del terrorismo. Con il decreto, inoltre, – «gabellato come antiterroristico», ma che il deputato missino considerava un «meschino strumento liberticida» – il governo faceva pagare al

[519] Ibid., p. 17106.
[520] Ibid., pp. 17115-17116.
[521] Ibid., pp. 17116-17117.

popolo italiano il prezzo della limitazione della libertà, senza agire contro la violenza e il terrorismo. Si aveva così l'impressione che – affermò Franchi – «si approfitti della circostanza per introdurre nel nostro ordinamento giuridico […] provvedimenti liberticidi che altro scopo non hanno se non di dare giri di vite alla libertà». Entrando nel merito del provvedimento, ritenuto un insieme di tecnicismi processuali lesivi delle libertà individuali, Franchi sostenne che l'articolo 4 violava l'articolo 25 della costituzione perché il giudice naturale finiva col riferire non solo ad un altro giudice, ma anche al potere esecutivo notizie ed atti che solo a lui erano esclusivamente destinati. Il principio del segreto istruttorio e il principio della separazione dei poteri venivano dunque – disse Franchi – «fatti a pezzi». Attraverso queste norme e il nuovo interrogatorio di polizia, secondo il deputato missino, si apriva la strada alla persecuzione politica e si violavano le sentenze della Corte costituzionale. Le misure che autorizzavano le intercettazioni telefoniche presso gli impianti delle questure e che ne liberalizzavano l'uso, a suo avviso, contraddicevano palesemente l'articolo 15 della costituzione e le sentenze della Corte, secondo le quali erano necessarie «circostanze obiettivamente valutabili e rilevabili» per poter effettuare le operazioni di ascolto. Si era arrivati – disse ancora Franchi – perfino alla «finzione di una autorizzazione» della magistratura, che invece richiedeva il rispetto delle garanzie e delle forme dovute. Lamentando che l'assegnazione del provvedimento alla commissione Interno aveva configurato una palese violazione del regolamento parlamentare, il deputato del Msi sottolineò che era in atto una modifica frammentaria dei codici che invece richiedevano una visione organica e unitaria di politica penale. Anche Franchi, dunque, riteneva che il codice Rocco fosse «un baluardo di libertà di fronte a norme di questo genere». L'inasprimento delle pene, inoltre, a suo parere, era insufficiente nel momento in cui polizia, magistratura e carcere non garantivano rispettivamente la cattura, la punizione e la detenzione dei criminali. Sarebbe stato necessario, invece, dedicarsi alla riforma della polizia, senza demagogia ma puntando all'efficienza, per creare – affermò sempre Franchi – «un piccolo efficientissimo esercito combattente», ben addestrato, remunerato ed equipaggiato. Il governo – esclamò l'esponente missino – doveva togliersi il «paraocchi» e prendere atto che si era in guerra: non occorreva introdurre leggi eccezionali né liberticide, ma leggi di emergenza nello spirito della costituzione che già esistevano e a cui si doveva porre mano. Franchi rilanciò così le proposte del suo partito, chiedendo l'applicazione dell'articolo 217 del Testo unico di pubblica sicurezza e l'assegnazione ad un comandante militare di pieni poteri per riorganizzare «quello che è riorganizzabile» dei servizi di sicurezza. Il Msi, infatti, non

vedeva altra strada «se non quella del trasferimento della competenza dell'autorità civile all'autorità militare», come previsto dalla legge in casi di emergenza. Tuttavia, se il governo non avesse voluto procedere in questo modo, avrebbe potuto almeno dichiarare lo "stato di pericolo" (per soli tre mesi) secondo gli articoli 214, 215, 216 del Testo unico di pubblica sicurezza con cui il governo avrebbe assunto poteri straordinari limitati nel tempo. Il deputato missino illustrò infine una terza opzione, riproponendo la costituzione di uno speciale comando antiterroristico affidato a un comandante militare[522].

Molto più attento alle radici sociali e culturali del fenomeno, il pduppino Eliseo Milani riteneva, invece, che la drammatica situazione dell'ordine pubblico e il dilagare della criminalità imponessero di analizzare le cause profonde del terrorismo. Fra gli anni '50 e '60 – affermò il deputato del Pdup – si era verificata un'enorme trasformazione della società, alimentata dalle grandi migrazioni dal Sud al Nord e dalla campagna alla città che avevano provocato gravi squilibri; il rallentamento dello sviluppo economico, inoltre, aveva deluso le aspettative, soprattutto dei giovani. Alla distruzione delle strutture sociali come la famiglia non aveva corrisposto la creazione di nuove strutture di base per la socializzazione e la crisi economica aveva acuito gli effetti della crisi sociale, politica e istituzionale. Si erano aggravati infine i problemi legati all'emarginazione e alla disoccupazione e parallelamente si erano insinuati fenomeni di rivendicazionismo massimalista e di ribellismo incontrollato che accrescevano la tendenza alla costituzione di un partito armato. Quest'ultimo, secondo Milani, si alimentava di spinte anticapitaliste distorte, a cui corrispondeva però – disse il deputato pduppino – «la tendenza simmetrica di settori importanti, non di vecchi arnesi del passato, delle forze dominanti ad usare una guerra civile strisciante, non solo per condizionare in senso moderato l'attuale sistema istituzionale, ma per modificarlo profondamente in senso autoritario». Entrambe queste tendenze erano manifestazioni – né transitorie né marginali – della crisi capitalistica. A fronte di essa, secondo il deputato del Pdup, le classi dominanti avevano mutato i meccanismi tradizionali con cui assicurarsi il consenso spostandosi sul terreno della repressione: il decreto in esame e la legge di modifica della Reale erano un esempio di questi meccanismi perché, a parere di Milani, incidevano sulla sfera di libertà personale, sull'inviolabilità del domicilio, sul diritto di difesa e sulla segretezza del processo. A suo avviso, sul piano del diritto sostanziale e a fini preventivi si operava sulle pene edittali, mentre sul piano processuale si comprimevano le libertà individuali, come dimostravano

[522] Ibid., pp. 17117-17128.

rispettivamente l'articolo 2, che riduceva al minimo la discrezionalità del giudice nell'erogazione della pena, e l'articolo 5, che reintroduceva l'interrogatorio di polizia senza la difesa. Il fatto che quest'ultima disposizione fosse limitata ai reati elencati all'articolo 165-ter, lungi dall'essere una forma di garanzia, secondo Milani, non solo non avrebbe ridotto la possibilità di abusi, ma avrebbe anche introdotto una procedura speciale per i sospetti di determinati reati. Il fatto che le informazioni non potessero essere verbalizzate, inoltre, avrebbe svincolato l'atto di assumerle dal rispetto di ogni forma processuale che non sarebbe stato suscettibile di alcun controllo di legittimità. Le misure, quindi, a parere di Milani, non avrebbero avuto effetto sulle Br, ma sulla criminalità minuta. Quanto alle disposizioni sulle intercettazioni – che secondo il deputato di estrema sinistra violavano il segreto di corrispondenza –, l'autorizzazione orale era priva di giustificazione perché quella scritta poteva essere facilmente ottenuta nel periodo di tempo necessario a organizzare le intercettazioni; la possibilità di svolgerle presso gli uffici di polizia giudiziaria tendeva poi a sottrarre le operazioni alle garanzie giurisdizionali. Grave era infine, a detta di Milani, la possibilità per il ministro di disporre le intercettazioni preventive a prescindere dall'esistenza di indizi o di sospetti a carico dell'intercettato. L'articolo 11, d'altro canto, si poteva giustificare solo – così disse ancora Milani – «con la volontà di procedere a fermi indiscriminati di polizia» visto che il Testo unico di pubblica sicurezza prevedeva già poteri di accompagnamento per identificazione[523]. Milani ribadì che il Pdup e Dp erano «per la difesa della democrazia e per l'allargamento degli spazi democratici»: la costituzione dunque rappresentava un caposaldo fondamentale anche per coloro, come il Pdup e Dp, che volevano modificare alla radice le istituzioni. D'altra parte, Milani affermò che non si poteva sperare di arginare il terrorismo affrontando la crisi economica con una linea «di restaurazione capitalistica» e concependo l'unità antifascista come «omertà offerta per il passato». Il deputato del Pdup propose di elaborare, invece, un programma comune della sinistra, superando il quadro politico attuale: si doveva risolvere il problema degli apparati, a cominciare dalle dimissioni non solo del ministro ma anche dei vertici della polizia, dal coordinamento dei corpi e dall'addestramento qualificato degli agenti. Occorrevano, in sostanza, la riforma e la democratizzazione della polizia per aprire nuovi spazi di solidarietà verso il corpo stesso e creare un nuovo rapporto fra polizia e cittadini. Oltre alla riorganizzazione e alla bonifica dei servizi segreti, Milani rilanciò le proposte in

[523] Ibid., pp. 17128-17134.

campo giudiziario formulate dalla magistratura, ipotizzando di attribuire a nuclei di polizia giudiziaria la competenza esclusiva per le indagini sui reati della delinquenza organizzata e di assegnare alla polizia giudiziaria, per delega dei magistrati istruttori, il potere di assumere dichiarazioni testimoniali per abbreviare i tempi delle istruttorie e aumentare la collaborazione fra polizia e magistratura[524].

Il deputato dc della sinistra di Base Gerardo Bianco chiese, a questo punto, di proseguire la discussione sul decreto ininterrottamente fino all'esame dell'articolo unico, per accelerarne l'approvazione. La proposta, dati i tempi ristretti, fu accettata. Ugo Spagnoli prese quindi la parola e, sottolineando che il paese aveva dato prova di grande fermezza, avvertì che lo spirito unitario doveva ulteriormente rinsaldarsi perché la lotta non sarebbe stata facile né breve. D'altra parte, era altrettanto indispensabile secondo Spagnoli che anche gli apparati e i corpi dello Stato rendessero più vigorosa la propria azione, superando i limiti e le annose concorrenze per garantire la massima efficienza cui doveva affiancarsi la massima fermezza. Occorreva quindi elevare la professionalità e la specializzazione delle forze dell'ordine, procurare strumenti e strutture moderne e affermare un solido criterio di responsabilità personale che investisse tutti. Su questa azione – assicurò Spagnoli – il governo avrebbe goduto della solidarietà delle forze della maggioranza che vedevano nell'efficienza degli apparati uno strumento fondamentale di lotta. Secondo il deputato comunista, una delle prove più significative che la democrazia italiana aveva dato in seguito al sequestro era quella – disse – «di avere respinto ogni tentazione o invocazione di leggi eccezionali, di sospensione delle libertà costituzionali, di instaurazione di un regime fondato su leggi speciali»: a suo avviso, si era rifiutata ogni ipotesi di svolta autoritaria sconfiggendo così l'obiettivo degli eversori di indurre lo Stato alla militarizzazione. Erano pertanto assurde le critiche di coloro che – affermò Spagnoli – «vorrebbero ravvisare in questi provvedimenti che stiamo esaminando violazioni della Costituzione» e che «parlano di "germanizzazione" del paese, di provvedimenti liberticidi». Coloro che in modo più o meno strumentale criticavano il provvedimento – disse ancora Spagnoli – non volevano considerare la drammaticità della situazione, giungendo «persino a tacere il problema del terrorismo», come se questo fosse una invenzione di comodo per giustificare la repressione. Il deputato comunista quindi ribadì che era necessario ricreare un nuovo rapporto di fiducia e credibilità fra i cittadini e lo Stato, che si sarebbe potuto garantire solo dando dimostrazione concreta dell'efficienza

[524] Ibid., pp. 17128-17134.

dello Stato stesso: il problema dell'efficacia delle leggi si ricollegava quindi all'efficienza di coloro che dovevano applicarle. I comunisti, però, pur consapevoli che occorreva operare anche su altri settori, erano convinti che il decreto in discussione fosse costituzionale e adeguato alle esigenze della lotta contro la criminalità. La legge – «per taluni aspetti, tecnicamente anche imperfetta» – non sarebbe stata di per sé risolutiva, ma – dichiarò Spagnoli – avrebbe potuto aiutare le forze dell'ordine ad operare più efficacemente, contribuendo anche a superare la tradizionale contrapposizione tra polizia e magistratura e a rafforzare una collaborazione effettiva fra i due apparati. L'avvocato comunista denunciò così l'ostruzionismo, talvolta «grottesco» nei contenuti, come «un momento di grave irresponsabilità»: coloro che, avvalendosi in modo esasperato del regolamento, bloccavano il funzionamento del parlamento, colpivano a fondo la costituzione che a parole dicevano di difendere. Pur dicendosi consapevole dell'urgenza di porre mano ai problemi complessivi della società, Spagnoli quindi dichiarò: «non possiamo aspettare tuttavia i tempi lunghi per modificare strutture ed assetti sociali ed economici che pure vanno modificati», essendo necessaria invece una risposta immediata ed efficace[525].

Il deputato del Psdi Martino Scovacricchi non si soffermò sugli aspetti tecnici del provvedimento in esame, ma ricordò che il Psdi già nella legislatura precedente si era preoccupato del deterioramento della situazione dell'ordine pubblico presentando proposte di legge e interrogazioni in materia. Dal momento che la legge Reale non si era rivelata risolutiva, il deputato socialdemocratico affermò che l'opinione pubblica si attendeva dal parlamento nuove misure efficaci. Anche Scovacricchi, dunque, riteneva che la legge in discussione avrebbe probabilmente contribuito a superare la grave crisi dell'ordine pubblico, ma non escludeva che nel futuro si sarebbero rese necessarie tattiche e strategie diverse[526].

Il capogruppo radicale Emma Bonino, invece, giudicando sbagliata la scelta di comprimere la discussone in una seduta-fiume e con la questione di fiducia, ricordò che da mesi i radicali stavano denunciando l'assenza di un dibattito parlamentare sull'ordine pubblico e la mancanza di una funzione di indirizzo e di controllo da parte del parlamento sul governo. Secondo la deputata radicale, proprio la mancanza di un dibattito sulla situazione dell'ordine pubblico aveva prodotto la grave situazione da fronteggiare. «Dire che – affermò Bonino – anche se questa legge non è un granché sarà però gestita da una

[525] Ibid., pp. 17135-17139.
[526] Ibid., p. 17139.

polizia democratica» era sbagliato proprio perché non si era posto mano alle riforme che giacevano da mesi in parlamento. Anzi, finché dal parlamento stesso – disse ancora Bonino – «partirà questo tipo di messaggi legislativi […] alla polizia, alla magistratura, agli operatori, cioè a chi dovrà applicare le leggi, non stimoleremo in alcun modo la democratizzazione di questi apparati». Negli anni, infatti, – denunciò Bonino – si era passati «di emergenza in emergenza, e ad ogni momento si è risposto con legge di emergenza» e, nonostante tale impostazione si fosse dimostrata inefficace e carente, essa veniva riproposta ancora. Eppure, secondo l'oratrice, agli apparati non mancavano gli strumenti legislativi, bensì – come del resto aveva affermato il socialista Vincenzo Balzamo in occasione dell'approvazione della legge Reale – il riordinamento dei corpi e dell'amministrazione della giustizia e – come aveva sostenuto il Pci in passato – la volontà politica di attuare le iniziative in questo senso. La priorità, in sostanza, era l'applicazione efficace delle leggi, non il peggioramento delle norme e gli inasprimenti legislativi. Nonostante perfino Cossiga – affermò Bonino –avesse ammesso l'inutilità della legge Reale, si continuavano ad approvare «leggi-tempone», «inutili ed anche dannose», senza peraltro essere a conoscenza dei risultati della loro applicazione attraverso, ad esempio, la discussione di una relazione del ministro. Senza l'analisi e la valutazione da parte del parlamento delle conseguenze – positive o negative – dell'introduzione delle norme, secondo la deputata del Pr, non era possibile adottarne delle altre. Il fatto poi di discutere i vari provvedimenti sulla stessa materia contemporaneamente in più sedi – come stava avvenendo per la legge Reale bis e per il decreto in esame – contribuiva a creare ancora più confusione. Era giusto, ad avviso di Bonino, reagire a fronte della situazione di emergenza ma, anziché procedere con i meccanismi inadeguati di sempre, si sarebbe dovuto reagire a suo avviso con l'attuazione di proposte e riforme di ampio respiro[527]. Quanto alla legge – affermò la parlamentare radicale – essa non era definita "eccezionale" solamente perché, a differenza delle altre misure, non si esplicitava che sarebbe rimasta in vigore fino all'emanazione del nuovo codice di procedura penale; l'eccezionalità, tuttavia, esisteva anche nei suoi contenuti. Il provvedimento, inoltre, contraddiceva palesemente la legge delega dello stesso codice di procedura penale e invertiva il processo di superamento del codice Rocco. Secondo Bonino, le disquisizioni sul garantismo non erano ottocentesche, ma mirate a contrastare una visione «elastica» della costituzione. Quest'ultima infatti, a suo parere, era stata

[527] Ibid., pp. 17140-17152.

«elasticizzata», dal momento che si erano introdotte misure incompatibili con la carta stessa che, anni addietro, anche il Pci aveva osteggiato. Insomma, secondo il capogruppo del Pr, si trattava di una «controriforma» che, come la vicenda della riforma carceraria, si sorreggeva «con la sottile insinuazione che sarebbe l'eccessivo garantismo una delle cause della eccessiva criminalità». Il problema delle carceri, in questo senso, offriva un buon esempio della politica seguita dal governo. La riforma, che era stata introdotta nello spirito della costituzione e considerando la pena come mezzo di rieducazione per il detenuto, era stata – disse Bonino – completamente «rivolta in direzione opposta». Rispetto al problema delle evasioni e del sovraffollamento – affermò l'oratrice –, anziché introdurre interventi più generali come i piani di edilizia carceraria e la riforma degli Agenti di Custodia, si era agito sempre sulla spinta dell'emotività, cioè aumentando la carcerazione preventiva, modificando la disciplina dei permessi e inasprendo il regime carcerario. Le misure recenti di ordine pubblico, inoltre, avevano introdotto – disse Bonino – «una sorta anomala, mostruosa, da un certo punto di vista, di arresto e di carcerazione preventiva». Concludendo, la deputata radicale ribadì i motivi di perplessità intorno ad alcune disposizioni del decreto che, emanato esclusivamente per compiacere l'opinione pubblica, si sarebbe rivelato del tutto inefficace contro le Br[528].

L'avvocato socialista Luigi Dino Felisetti, riprendendo le parole del relatore democristiano, ammise che in materia di ordine pubblico negli anni precedenti si era agito «secondo una tecnica di rimessa»: l'iniziativa, infatti, proveniva da altri e – disse – «noi siamo corsi ai ripari di volta in volta, con provvedimenti legislativi settoriali e contingenti», «adeguandosi talvolta in modo contraddittorio». Il problema centrale, secondo il deputato socialista, era capire se c'era «la volontà politica, cioè, la capacità tecnica ed organizzativa per fare in modo che gli strumenti e i presidi che sono rappresentati in astratto dalle leggi esistenti trovino poi concreta attuazione nei fatti». Si poteva comprendere, infatti, che la delinquenza delle Br potesse avere l'iniziativa in una situazione drammatica come quella del 16 marzo; tuttavia, non si riusciva a capire – disse Felisetti – «come siano potuti passare 55 giorni senza che, in fondo, si sia riusciti a cavare un ragno dal buco attraverso le ricerche, con l'attuazione di un piano che pure doveva e poteva essere predisposto per situazioni di questo tipo». Quello che sconcertava l'opinione pubblica, secondo Felisetti, era che, a fronte di una criminalità tecnicamente preparata ed efficiente, «la uguale o maggiore efficienza che si dovrebbe chiedere ed

[528] Ibid., pp. 17140-17152. Cfr. anche l'intervento di Adele Faccio, che fece proprie tutte le osservazioni di Magistratura democratica al decreto, ibid., pp. 17159-17164.

aspettarsi dallo Stato si rileva purtroppo insussistente». La priorità, dunque, secondo il deputato socialista, non era introdurre le leggi, che pure erano necessarie, ma chiedere che gli apparati si servissero di quei nuovi poteri introdotti dalle leggi, «nell'ambito democratico, responsabilmente ed efficientemente»[529].

Secondo Massimo Gorla, le dimissioni di Cossiga erano «ben motivate» proprio perché sussistevano inquietanti interrogativi sul funzionamento della polizia nell'intera vicenda del sequestro. Come per Bonino, anche secondo il deputato demoproletario, le disfunzioni che avevano caratterizzato le indagini, tuttavia, non potevano essere attribuite agli strumenti giuridici che avrebbero impedito alla polizia di operare in modo più efficiente, bensì alla struttura stessa della polizia. Per questa ragione Gorla non riteneva che il decreto avrebbe colmato le lacune rese così «drammaticamente evidenti» nel comportamento delle forze dell'ordine. Le norme che dovevano consentire la repressione del retroterra di favoreggiamento dell'impresa terroristica, a suo parere, erano servite a mettere in atto solamente provvedimenti giudiziari demagogici e repressivi. Si doveva compiere, invece, uno sforzo inverso cercando di capire ciò che stava succedendo, per poi mettere a punto le misure idonee a superare la crisi: tenere un dibattito sulla vicenda Moro, ad esempio, avrebbe contribuito, a suo dire, ad affrontare il problema «nei giusti termini». In secondo luogo, come gli oratori che l'avevano preceduto, anche Gorla riteneva sbagliato pensare di risolvere i problemi del terrorismo delegando alle forze di polizia compiti maggiori e poteri discrezionali nella valutazione dei mezzi per reprimere, senza però affrontare «il nodo centrale», quello cioè «di questa polizia, delle sue caratteristiche, dei suoi problemi relativi alla professionalità ed alla vita interna, delle rivendicazioni che all'interno di questo corpo di lavoratori vengono avanti». Il buonsenso, infatti, secondo il deputato demoproletario, «avrebbe voluto che si fosse discusso prima di questi problemi» e poi dei nuovi poteri da attribuire alla polizia. Concludendo, Gorla ribadì che le norme erano incostituzionali e inefficaci rispetto al fine che si prefiggevano, e che mancava totalmente la garanzia che le nuove attribuzioni alla polizia sarebbero state fondate sulla riforma del corpo stesso. Gorla annunciò così che le minoranze avrebbero continuato a utilizzare l'ostruzionismo, ritenendolo l'unico strumento a loro disposizione per difendere la democrazia rappresentativa dalla logica della maggioranza «che – disse – diventa prevaricazione programmatica, sistematica» del parlamento[530].

[529] Ibid., pp. 17152-17154.

[530] Ibid., pp. 17154-17159. Si veda anche l'intervento dello stesso tenore di Mimmo Pinto, cfr. ibid., pp. 17173-17175.

Marco Pannella sferrò un nuovo attacco al Pci accusato di voler avallare delle norme contro le quali, negli anni precedenti, aveva condotto aspre battaglie. C'era da chiedersi – disse il leader radicale – come i comunisti avrebbero spiegato alla classe operaia e ai propri elettori che le norme in esame avrebbero liberalizzato le intercettazioni telefoniche – sulle quali c'era una vasta letteratura comunista «polemica fino a qualche anno fa» – e avrebbero consentito al ministro dell'Interno di interrompere il lavoro – disse ancora Pannella – «di quei magistrati che riuscissero, attraverso la loro autonomia ed indipendenza, ad accertare» le trame interne all'amministrazione. I radicali, al contrario dei comunisti, avrebbero pertanto difeso i diritti non per i propri interessi ma per quelli del paese. Secondo Pannella, «quanto più lo Stato è fradicio, quanto più l'organizzazione e l'amministrazione si sono rivelate capaci soltanto di produrre caos, tanto meno questa amministrazione può farsi forte di una grande quantità di leggi repressive, arbitrarie, che non potranno che essere usate, come sono state usate molto spesso in passato […] contro la giustizia, contro la Repubblica e contro la Costituzione». Le leggi recenti, secondo il deputato del Pr, sfornate «sull'onda delle richieste, le più reazionarie», avrebbero comportato «la liquidazione delle riformette e del riformismo che ridicolizzavate al tempo del centro-sinistra» e avrebbero distrutto le norme fondamentali di quel nuovo codice di procedura penale che doveva essere emanato entro maggio. Introdurre il fermo per ventiquattrore e consentire l'interrogatorio senza difensore e senza la garanzia del verbale, secondo Pannella, favoriva un certo tipo di poliziotto, «che è minoritario ma c'è», e un certo tipo di questori e vicequestori, che avevano fatto carriera – disse il leader del Pr – «scoprendo colpevoli falsi per coprire i veri»: si sarebbe potuta così ripetere con facilità «l'operazione con la quale fu coperta la strage di Peteano», quando i servizi segreti si erano precipitati negli ambienti della piccola delinquenza per ottenere delle confessioni di colpevolezza da persone innocenti, in modo da sviare le indagini. La storia dell'uso politico delle intercettazioni, inoltre, doveva far capire ai partiti che esse non avrebbero sortito alcun effetto in termini di sicurezza dello Stato: al contrario, poiché, avvertì l'oratore, «ovunque prolifereranno in Italia queste centrali di ascolto automatiche, innestabili ovunque, sulla parola data o non data da un magistrato», ciò avrebbe favorito il disordine pubblico. A suo avviso, solo con «una riforma profonda di tutti i settori della società» e «solo riformando la polizia, tutta la polizia, carabinieri, guardia di finanza, pubblica sicurezza», dando loro un adeguato compenso, garantendo un'edilizia non da ghetto e smilitarizzando il corpo, si sarebbero potuti armare i corpi della capacità di prevenire e reprimere la delinquenza. Così come solo con la riforma del corpo delle

guardie carcerarie si sarebbero potuti risolvere i problemi dei penitenziari. Tuttavia, poiché si stava procedendo nella direzione contraria, il giorno in cui si sarebbe gridato allo scandalo per tutti gli abusi derivanti dall'applicazione della legge – avvertì ancora il deputato radicale – «penso che ci troveremo probabilmente a dover prendere atto che le Brigate rosse, purtroppo, vincono davvero ogni volta che noi per combatterle ci muoviamo e rispondiamo in maniera affrettata, esagitata e non raddoppiamo in calma, in determinatezza, in serenità per capire davvero come si può rispondere – come diceva un manifesto – "con la democrazia" alle Brigate rosse»[531].

In risposta a queste obiezioni, il deputato democristiano Vito Napoli, a nome della commissione, suggerì di valutare il decreto in rapporto ai fatti e ai comportamenti sociali, così come era previsto in un sistema democratico che, a differenza di un regime autoritario, si doveva sempre confrontare con i nuovi fenomeni sociali e criminali. Se, infatti, – osservò il deputato democristiano – la democrazia «non fosse questo continuo confrontarsi e questo modificarsi per far fronte a fatti e fenomeni nuovi e comportamenti sociali, essa sarebbe un sistema destinato a scomparire». Evidenziando la contraddizione in chi aveva criticato il decreto come repressivo affermando poi che le norme non dovevano essere usate dalla polizia, definita repressiva essa stessa, il deputato della Dc assicurò che mai la struttura della polizia era stata «tanto unita allo Stato democratico»; un'unità suggellata proprio – disse Napoli – «dal sangue di tanti poliziotti e carabinieri morti non per difendere privilegi ma per difendere i cittadini e la democrazia». A suo avviso, le critiche in questo senso correvano il rischio, «forse inconsapevolmente, di strumentalizzare le difficoltà degli apparati finendo anche in questo caso inconsapevolmente, in buona fede, tra coloro che tentano e tenteranno ancora di destabilizzare lo Stato democratico». Secondo Napoli, le nuove norme non erano illiberali, ma – disse – «illiberale potrebbe diventare il realizzarsi» delle norme stesse; tuttavia, i meccanismi di garanzia previsti dallo Stato democratico e dalla costituzione avrebbero ridotto al minimo le distorsioni e consentito, anche in un secondo momento, di correggerle. Poiché il terrorismo usava gli spazi di libertà che la democrazia aveva garantito, secondo il deputato della Dc, non si dovevano abolire le garanzie istituzionali, ma chiudere quegli spazi nel momento in cui erano utilizzati contro lo Stato: l'azione in questo senso, a suo dire, non era offensiva per la costituzione che sarebbe stata offesa semmai non mettendo in atto le norme per difenderla. Del resto, i critici delle leggi –

[531] Ibid., pp. 17164-17172.

sottolineò Napoli – non avevano offerto alcuna proposta alternativa seria, concreta e realizzabile, «che – disse – non sia un'utopia un po' anarchica contro la democrazia o un'offerta di autoritarismo». In risposta alle osservazioni di parte della magistratura, l'oratore si chiedeva poi se i nuovi provvedimenti non fossero in qualche modo «il frutto anche di comportamenti assunti dai poteri autonomi su queste materie»; d'altra parte, egli respingeva anche le critiche di coloro che parlavano di leggi liberticide chiedendo contestualmente la dichiarazione dello stato di guerra, «quasi che quest'ultimo – disse infine Napoli – non si presenti realmente – e non è possibile stabilirne la provvisorietà – liberticida»[532].

Il ministro Bonifacio, a sua volta, ribadì nuovamente che l'articolo 5 non avrebbe intaccato l'interrogatorio e le garanzie che lo caratterizzavano, ma avrebbe introdotto l'assunzione di informazioni senza valore processuale ispirandosi alla volontà di accentuare il momento della prevenzione contro la criminalità e alla necessità di consentire alla polizia di svolgere compiti essenziali senza incidere sui diritti di difesa dell'imputato. Si dovevano occupare gli spazi che la costituzione imponeva di occupare, tenendo conto della realtà che era emersa dal paese e intervenendo senza rifugiarsi «dietro principi astratti». Anche le norme sullo scambio di atti processuali – sottolineò il ministro – rispondevano ad esigenze di prevenzione senza toccare i principi costituzionali: Bonifacio non negava che c'era «una rottura del segreto istruttorio», ma ribadì che essa era finalizzata ad evitare «l'inquinamento delle prove». L'indipendenza della magistratura era poi garantita dalla possibilità ad essa accordata di rifiutare le informazioni al ministro. L'autorizzazione orale delle intercettazioni, inoltre, doveva essere seguita immediatamente da un atto scritto che doveva recare la motivazione addotta. Pertanto, secondo Bonifacio, i dubbi di incostituzionalità erano infondati[533].

In sostanza, Dc e Pci (assieme ai partiti laici) furono i principali difensori del nuovo provvedimento, ritenuto non solo efficace, ma anche legittimo sotto il profilo costituzionale. Entrambi denunciarono che i detrattori del decreto non solo non sembravano rendersi conto della minaccia incombente sullo Stato democratico, ma non contropropronevano nemmeno una valida soluzione alternativa al provvedimento. Il Psi, invece, espresse il proprio disagio nei confronti di un decreto che avrebbe messo in discussione alcune garanzie acquisite nei primi anni Settanta e si distinse dagli altri partiti della maggioranza chiedendo esplicitamente che esso fosse da considerarsi temporaneo.

[532] Ibid., pp. 17175-17177.
[533] Ibid., pp. 17177-17179.

L'11 maggio cominciò la discussione sulle migliaia di emendamenti presentati dai partiti di minoranza che riprendevano nella sostanza tutte le critiche avanzate in sede di commissione e di discussione preliminare e recepivano anche alcune osservazioni della magistratura. Argomentando gli emendamenti all'articolo 1 relativo al reato di attentato ad impianti, Bonino contestò che la norma introduceva un concetto di «atto preparatorio», dal momento che la dizione usata nel testo era del tutto indeterminata e generica. Secondo la deputata radicale, si finiva così per punire un atto che non era idoneo e obiettivamente rilevante a commettere un crimine perché nella legge non era specificato: essa infatti si riferiva ad «atti diretti a danneggiare», senza la specificità di un reato vero e proprio[534]. L'oratrice sottolineò quindi che le norme esistenti per punire i danneggiamenti erano più che sufficienti per colpire il «tentativo» di commettere questo tipo di reati[535]. I radicali pertanto chiedevano la soppressione dell'articolo. Altri emendamenti del Pr, invece, proponevano di mantenere la dizione dei reati di tentativo del codice penale («chiunque compie atti idonei, diretti in modo non equivoco» in sostituzione della più vaga formula «chiunque compie atti diretti a»[536]) e di specificare meglio cosa fossero gli impianti di pubblica utilità, sostituendo quest'ultima espressione con quella di «impianti destinati ad uso pubblico»[537]. Altre proposte ancora miravano ad introdurre «una specie di graduatoria delle pene» che, rispetto a quelle previste dal governo che del resto erano variate più volte nelle proposte degli ultimi mesi, erano minori e più graduate. I radicali, tuttavia, erano convinti che il vero deterrente non fosse l'aumento delle pene, ma una polizia efficace e la certezza che la punizione venisse comminata[538]. Emendamenti simili furono illustrati da Gorla che condivideva le critiche sull'inutilità degli aumenti di pena e sulla genericità delle definizioni del testo proposto dal governo: quest'ultimo avrebbe creato confusione e difficoltà ai magistrati; d'altra parte, anche il deputato di Dp sottolineò che nel codice

[534] Su questa nuova fattispecie criminosa sono utili le considerazioni del giurista Andrea Dalia, secondo cui era vero che il codice non considerava come autonoma figura di reato le azioni dirette a danneggiare o distruggere gli impianti di ricerca e di elaborazione dei dati, ma non era condivisibile l'affermazione secondo cui, per tali azioni e per quelle aventi ad oggetto ogni altro impianto di pubblica utilità, il codice predisponeva una difesa inadeguata, dal momento che gli impianti di pubblica utilità erano tutt'altro che trascurati dal legislatore del 1930. Sullo specifico dettato legislativo anche Dalia contestava la genericità della descrizione legislativa: la condotta incriminata consisteva nel compimento di un fatto diretto a danneggiare o distruggere un impianto, e non era richiesto alcun dolo specifico per qualificare l'intenzionalità dell'agente, né occorreva che dall'azione scaturisse una particolare situazione di pericolo perché la condotta diventasse penalmente rilevante. Cfr. A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti*, cit.

[535] CdD, AP, VII legislatura, 11 maggio 1978, pp. 17212-17214.

[536] Ibid., pp. 17126-17127.

[537] Ibidem.

[538] Ibid., pp. 17220-17221.

penale esistevano già disposizioni atte a colpire questo tipo di reati[539]. Il missino Franco Franchi si associò alla richiesta di qualificare meglio il fatto costitutivo del reato proponendo di introdurre il requisito di idoneità al fine che si voleva perseguire: «se un fatto – disse – si riduce ad un'intenzione realizzata, non finalizzata e non idonea», si correva il rischio di criminalizzare fatti del tutto irrilevanti[540].

Oggetto di polemica fu anche alla Camera la nuova caratterizzazione della finalità del reato di sequestro di persona prevista all'articolo 2 del decreto Moro. Adele Faccio riteneva infatti che le finalità di terrorismo e di eversione fossero «generiche e difficilmente riscontrabili»[541]. L'inasprimento delle pene, ribadì la deputata del Pr, era per lo più considerato un mezzo per rassicurare l'opinione pubblica alimentando la cosiddetta "illusione repressiva", quando già Beccaria aveva affermato che l'inasprimento del regime sanzionatorio, così come la pena capitale, non sortivano alcun effetto deterrente sulle azioni delittuose ed erano segno di imbarbarimento della civiltà giuridica[542]. Su quest'ultimo aspetto concordava anche Pinto che, ritenendo poco utili anche le misure premiali, chiese ai parlamentari: «credete davvero che il problema si possa risolvere promettendo l'impunità ai più deboli, alle possibili spie, ai possibili traditori nelle file dei terroristi?». Anche Pinto, inoltre, affermò che la parola «terrorismo», introdotta per la prima volta nei codici, non aveva un significato univoco: a suo parere, infatti, il fenomeno assumeva varie forme; ugualmente difficile era poi definire «politico» un sequestro. Secondo l'oratore, la mancanza di una riflessione su che cosa fosse il terrorismo aveva quindi comportato la genericità della dizione nella legge, in base alla quale si sarebbero potute definire terroristiche azioni che in realtà non lo erano. Occorreva quindi riflettere sul fenomeno e su ciò che l'aveva generato, come ad esempio, – disse Pinto – le disfunzioni della società, la violenza di Stato, le stragi, l'alienazione e la mancanza di strutture sociali[543]. Quanto alle pene inflitte per questo tipo di reati e, in particolare, alla previsione dell'ergastolo nel caso in cui l'ostaggio morisse, Pinto eccepì che, oltre a

[539] Ibid., pp. 17215-17222.
[540] Ibid., p. 17227.
[541] Ibid., pp. 17227-17228; cfr. anche ibid., pp. 17233-17236.
[542] Ibid., pp. 17243-17244. La critica alla genericità delle formule legislative non riguardò soltanto la definizione di terrorismo e di eversione, ma anche un'altra serie di previsioni legislative, tanto che l'accusa di "genericità" fu fra quelle più ricorrenti nei confronti del legislatore da parte del mondo giuridico. Rispetto al decreto Moro, si vedano alcune specifiche considerazioni di Dalia sulla difficoltà di distinguere lo scopo eversivo da quello terroristico di un'azione delittuosa tra cui vi sarebbe un rapporto strumentale del secondo rispetto al primo, in A. A. Dalia (a cura di), *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo od eversione: artt. 2, 9 ter e 10 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito con modificazioni nella l. 18 marzo 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1980, pp. 24-38.
[543] CdD, AP, VII legislatura, 11 maggio 1978, pp. 17228-17232, pp. 17236-17238.

contrastare con il principio della graduazione della pena a seconda della gravità del fatto e della personalità del reo, la pena fissa del carcere a vita non consentiva di distinguere i casi sulla base della loro gravità. In questo modo, a parere dell'oratore, ci si rifiutava di capire la personalità del reo, «la sua origine, la sua storia»: si legiferava con la fretta – disse – «di coloro che pensano che, alla violenza e alla morte, si risponda solo in questo modo»[544]. Molto complesso, secondo il deputato demoproletario, sarebbe stato inoltre accertare se il decesso del sequestrato fosse dipeso dal sequestro stesso o da altre ragioni: per questo motivo, egli riteneva la dizione «se il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro» troppo vaga, priva di limitazioni di tempo e determinazioni precise[545]. Anche Bonino presentò alcune proposte di emendamento volte a graduare meglio le pene nel caso della morte dell'ostaggio. Secondo la deputata del Pr, infatti, la graduazione delle pene prevista dal decreto per la morte voluta o non voluta dal reo – punita con l'ergastolo nel primo caso e la detenzione di trent'anni nel secondo – era «puramente apparente», dal momento che – disse – «oltre un certo limite cessa l'effetto deterrente della pena stessa». Secondo il capogruppo del Pr, infatti, le pene detentive che raggiungevano una durata tale da escludere qualsiasi possibilità di reinserimento sociale finivano sostanzialmente per equivalere alla pena perpetua[546]. Non per niente, ricordava l'oratrice, i radicali avevano promosso il referendum per l'abrogazione dell'ergastolo, considerandolo un «residuo» da eliminare perché incompatibile con il sistema punitivo previsto dalla costituzione e inutile sotto il profilo deterrente[547]. Quanto alle misure premiali, secondo Bonino, per incentivare la condotta cooperativa, si dovevano allargare le ipotesi di collaborazione del concorrente – che, a suo avviso, si poteva adoperare in molti modi perché il soggetto passivo riacquistasse la libertà – e si dovevano ridurre ulteriormente le pene[548].

Franchi, in coerenza con quanto preannunciato dal suo gruppo e cioè con la volontà di non associarsi all'ostruzionismo dell'estrema sinistra, chiese di poter svolgere tutti gli emendamenti presentati dal Msi in un unico intervento. L'avvocato missino, anzitutto, tenne a sottolineare che il Msi, a differenza dei radicali e del Pdup, aveva agito correttamente, ritirando molte proposte di emendamento e presentandone tredici, che, ad eccezione di una a carattere politico, volevano contribuire alla migliore formulazione del testo. Sull'articolo 2 del decreto Moro, il Msi eccepì che le misure premiali erano troppo

[544] Ibid., pp. 17252-17254.
[545] Ibid., p. 17256.
[546] Ibid., pp. 17251-17252.
[547] Ibid., p. 17256.
[548] Ibid., p. 17260.

generose, proponendo una riduzione dei benefici previsti. Secondo i missini, inoltre, la distinzione fra le ipotesi di sequestro – di eversione e di estorsione – non era accettabile perché il reato, al di là della motivazione, era sempre lo stesso e doveva essere punito allo stesso modo, senza discriminazioni. L'unico emendamento politico presentato dal gruppo era quello che chiedeva la soppressione dell'articolo sullo scambio degli atti processuali, ritenuto incostituzionale perché lesivo del segreto istruttorio e della divisione dei poteri: con esso, disse Franchi, il potere dell'esecutivo «è entrato di prepotenza, attraverso la legge nella sfera del potere giudiziario», «spalancando la porta alla persecuzione politica». L'articolo 5 del provvedimento del governo – disse ancora Franchi – reintroduceva di fatto «il vecchio e bieco» interrogatorio di polizia e, data l'indisponibilità del governo a sopprimerlo, il Msi domandava «una briciola di garanzia» e cioè che l'interrogatorio avesse luogo solo nel caso in cui non fosse possibile reperire un difensore. Quanto alle intercettazioni, Franchi ribadì che le norme erano in totale controtendenza con tutte le innovazioni recenti in materia perché la nuova norma di fatto sottraeva l'istituto alla garanzia costituzionale che prevedeva l'autorizzazione del magistrato e che le operazioni si svolgessero nelle procure. Con il decreto governativo, invece, – avvertì il deputato missino – «ecco che l'orecchio del regime entra nelle case di tutti i cittadini» senza alcuna utilità ai fini delle indagini sui terroristi. Il Msi chiedeva quindi di limitare la prorogabilità delle intercettazioni, di ripristinare l'autorizzazione scritta del magistrato (che poteva essere garantita dal sostituto procuratore presente ventiquattrore al giorno per le emergenze) e di limitare la facoltà del ministro di ordinare l'«intercettazione preventiva». Il Msi si dichiarava infine contrario al «fermo di polizia» per ventiquattrore – del tutto inefficace contro le Br e aberrante nei confronti dei cittadini, come del resto anche il Pci, fino a qualche anno prima, aveva sostenuto – che doveva quanto meno essere ridotto a 12 ore. Anche in merito all'articolo 12, Franchi sostenne che occorreva «evitare di disturbare i cittadini da oneri di questo genere», «almeno sollevando dall'obbligo previsto dalla legge chi ospiti nella propria casa parenti ed affini»[549].

In merito all'articolo 3 del provvedimento del governo, relativo al riciclaggio di denaro proveniente dalle rapine, dalle estorsioni e dai sequestri di persona, i radicali asserirono che, se si fosse voluto realmente colpire questo fenomeno, sarebbe stato necessario incidere sugli istituti di credito, sulle banche, sugli uffici di cambio che – come disse Adele Faccio – attraverso «spregiudicate operazioni finanziarie e di esportazione di

[549] Ibid., pp. 17359-17367.

valuta» consentivano il trasferimento di ingenti somme provenienti dai suddetti reati. Il governo – sostenne la deputata radicale – non aveva previsto alcuna forma di controllo sulle modalità con cui erano effettuati i pagamenti, né strumenti idonei a perseguire in modo certo e adeguato la cosiddetta criminalità dei «colletti bianchi». Gli emendamenti proposti dai radicali, dunque, da un lato intendevano meglio definire gli atti perseguibili dalle nuove norme – sostituendo la dizione «compie fatti o atti diretti a sostituire» con «chiunque sostituisce denaro o valori» – per evitare confusioni e superare la tendenza ad equiparare gli atti che erano stati solo pensati a quelli effettivamente consumati; dall'altro, a ridurre le penalizzazioni previste, graduandole alle situazioni concrete, sempre nella convinzione che non fosse l'entità della sanzione e della punizione ma la sicurezza della stessa a dissuadere l'eventuale reo[550].

I radicali chiesero poi di sopprimere l'articolo 4 del decreto-legge ritenendolo gravissimo perché avrebbe comportato la violazione del segreto istruttorio e l'equilibrio fra i poteri; a loro avviso ci si trovava, in sostanza, «di fronte a uno Stato di polizia, di fronte a un ministro di polizia» che pretendeva di poter intervenire negli accertamenti di alcuni delitti. La finalità di prevenzione – che pure spettava al ministro dell'Interno – veniva così a confliggere con il segreto istruttorio e favoriva l'inquinamento delle prove. Riprendendo le parole di Luigi Ferrajoli, Adele Faccio spiegò che la norma avrebbe incoraggiato gli insabbiamenti delle inchieste: l'istruttoria giudiziaria non solo sarebbe rimasta segreta, sottratta al controllo popolare (impotente di fronte al segreto «dietro cui – disse Faccio – potrà continuare a trincerarsi il potere esecutivo»), ma sarebbe anche stata aperta al controllo della polizia e messa a disposizione degli schedari del ministero. Come già rilevato in precedenza, la facoltà del magistrato di rifiutare le informazioni al ministro dell'Interno, secondo Faccio, non costituiva una garanzia, anche perché, in un momento di grave perturbazione dell'ordine pubblico, sarebbe stato difficile per il magistrato valutare gli interessi in gioco e assumere la responsabilità di far valere le esigenze del segreto istruttorio[551]. Bonino presentò alcune proposte di emendamento dirette a prevedere che anche la richiesta da parte del ministro all'autorità giudiziaria fosse motivata, a estendere al Pubblico ministero la possibilità di rifiutare le informazioni e a limitare il numero di reati in relazione ai quali il ministro poteva fare la richiesta[552].

[550] Ibid., pp. 17405-17407.
[551] Ibid., pp. 17408-17410
[552] Ibid., pp. 17425-17426.

L'articolo 5 del provvedimento, considerato dai radicali «tra i più gravi» del decreto, dimostrava a loro parere l'eccessiva disinvoltura interpretativa del legislatore nell'osservanza della costituzione. Poiché vi era la convinzione che le sommarie informazioni rientrassero pienamente nel processo penale – la prosecuzione delle indagini infatti era «essa stessa processo» –, Mellini riteneva che fosse contraddittorio escluderne l'uso a fini processuali. Secondo il deputato del Pr, questa «trovata secondo la quale nel processo si fa qualcosa che non è processuale» giustificando così la non necessità della difesa, era a suo parere «un atto di bassa e volgare furberia con la quale si ritiene di potersi mettere sotto i piedi la Costituzione, le sentenze della Corte costituzionale». Tali «espedienti truffaldini», secondo l'avvocato radicale, erano indegni di un paese civile. Così facendo, secondo Mellini, si tornava indietro rispetto alla sentenza della Corte costituzionale e «a quel gesto riparatore intervenuto all'indomani di quel tragico fatto», riferendosi alla legge approvata dopo la morte di Giuseppe Pinelli: si tornava, disse il deputato radicale, «a Pinelli, tornate ai salti dalla finestra». Secondo l'oratore, inoltre, era «un puro e semplice atto di ipocrisia» quello di limitare il potere della polizia alla prevenzione di reati di grave allarme sociale, dal momento che l'assenza del verbale escludeva qualsiasi forma di controllo. L'«articolo Pinelli», in sostanza, era definito da Mellini come un articolo «terroristico» perché avrebbe determinato il terrore peggiore, quello cioè di una legge che negava se stessa diretta a prevaricare la legalità[553]. Secondo Mellini, inoltre, l'esclusione del difensore dall'interrogatorio obbediva alla volontà di agire al di fuori di ogni regola, confermata dal divieto di redigere il verbale che avrebbe invece lasciato traccia degli illeciti commessi. L'interrogatorio – asserì l'avvocato radicale – era stato talvolta usato addirittura «per coprire», perché gli imputati non dicessero quel che avrebbero dovuto dire e ciò al fine di evitare – disse Mellini – che «venisse fuori la verità, perché le stragi di Stato potessero continuare – come continuano – ad insanguinare il nostro paese». Una proposta di emendamento dei radicali proponeva quindi di garantire che l'interrogatorio rimanesse nella logica processuale, prevedendo la presenza del difensore – la cui assenza non poteva essere giustificata dall'urgenza delle indagini – e il rispetto delle norme dell'istruzione formale. Il deputato radicale, dunque, avvertendo che «una nuova barbarie» sembrava abbattersi sulla «nostra civiltà», paventò che «proprio nelle leggi si dovesse riscontrare il primo segno di un tale ritorno alla barbarie medievale»[554]. Oltretutto, una volta concessa la facoltà alla polizia di interrogare,

[553] CdD, AP, VII legislatura, 12 maggio 1978, pp., 17443-17447.
[554] Ibid., pp. 17450-17453.

essa l'avrebbe fatto – sostenne Faccio – con «i sistemi più brutali, senza aver alcun riguardo per quelle garanzie» introdotte nel decennio precedente. Per questo, la deputata del Pr, presentando un altro emendamento, propose che l'interrogatorio potesse essere svolto al solo fine dell'identificazione. In un'altra proposta, Faccio suggerì che vi fosse l'obbligo di avvertire l'arrestato in flagranza della facoltà di non rispondere[555].Anche secondo Pinto, l'articolo 5 del decreto Moro introduceva un nuovo interrogatorio di polizia che gettava le basi per lo Stato di polizia e contraddiceva il risultato delle battaglie e delle mobilitazioni contro lo "Stato reazionario" e la "borghesia repressiva" condotte per anni dalla sinistra. Ci si dimenticava così, secondo Pinto, l'elaborazione centenaria sul significato dell'interrogatorio, che, senza il difensore e senza il verbale, tornava ad essere «qualcosa di incontrollato»[556]. Con un emendamento il deputato demoproletario chiedeva quindi che fosse specificata la durata del trattenimento negli uffici di polizia e che le sommarie informazioni si potessero acquisire solo negli uffici della polizia collocati al «piano terra»[557].

In merito all'articolo 6 del provvedimento in discussione i parlamentari radicali ribadirono le osservazioni già avanzate nel dibattito generale, rilevando che le disposizioni erano in palese contraddizione con il dettato costituzionale. Essi perciò presentarono alcuni emendamenti volti sia ad evitare «intercettazioni generalizzate nei confronti di più soggetti» e delle sedi di partiti e associazioni sia a prevenire «fenomeni degenerativi dell'apparato statale, tentazioni poliziesche, illegittime attività di agenzie investigative» come quelle verificatesi in passato. Il Pr chiedeva inoltre che fosse meglio specificato il contenuto del decreto autorizzativo del magistrato, dal momento che la motivazione del giudice era la garanzia irrinunciabile della legalità dell'operato. Sempre a tutela della correttezza delle procedure, i deputati radicali proposero che l'intercettazione potesse iniziare solo a procedimento penale aperto; che, una volta cessati i controlli, il cittadino ne venisse informato; che l'intercettazione potesse riguardare solo l'apparecchio del singolo imputato per evitare che si potessero mettere sotto controllo i telefoni di sedi di partito o altro[558]. Pinto, dal canto suo, ribadendo che chi aveva deciso di vivere nella clandestinità non usava il telefono, propose di limitare la prorogabilità delle intercettazioni – che, secondo la nuova legge, era potenzialmente illimitata – e di specificare le condizioni per concederne l'autorizzazione e la proroga; altrimenti, secondo

[555] Ibid., p. 17465.
[556] Ibid., pp. 17447-17450.
[557] Ibid., p. 17466.
[558] Cfr. le parole di Faccio, ibid., pp. 17467-17471.

Pinto, lasciando nell'indeterminatezza la disposizione, si sarebbe davvero introdotta «l'intercettazione di massa»[559].

Anche l'articolo 7 del testo del governo, secondo i radicali, contraddiceva la costituzione. Mellini sostenne che in Italia erano esistiti ed erano ancora diffusi i «ricatti telefonici» a fronte dei quali anche la Corte costituzionale aveva posto degli argini imponendo delle garanzie. Le norme in esame avrebbero invece consentito di autorizzare le intercettazioni oralmente ed *ex post*, eludendo i dettami della costituzione e riducendo la funzione della magistratura a quella di quelli che Mellini chiamò (non senza suscitare vive proteste in aula) i «magistrati squillo», tesi cioè ad avallare decisioni prese altrove. Le disposizioni, inoltre, secondo il deputato radicale, avrebbero incentivato le «intercettazioni in massa», che non avrebbero consentito di vagliare opportunamente il materiale ricavato perché il paese, secondo Mellini, sarebbe stato inondato dai provvedimenti[560]. Altri emendamenti dei radicali erano diretti a puntualizzare il contenuto del decreto autorizzativo del magistrato e a limitare al minimo il periodo di esecuzione delle intercettazioni. Si chiedeva inoltre che il parlamento fosse informato annualmente sull'impiego delle intercettazioni. Grave era, secondo Faccio, che il ministro dell'Interno potesse chiedere al magistrato di disporre un'intercettazione perché ciò avrebbe posto il secondo in una posizione di netta inferiorità rispetto al primo[561]. Anche Domenico Pinto avvertì che le esperienze passate dell'utilizzo delle intercettazioni telefoniche dovevano far riflettere su quanto fosse delicato tale strumento. L'autorizzazione orale e la possibilità di effettuare gli ascolti presso gli uffici di polizia, a suo avviso, denotavano la tendenza ad utilizzare il terrorismo allo scopo di introdurre alcuni «strumenti che, di fatto, – disse Pinto – vanno contro la gente comune»[562]. Oltre a quelli soppressivi dell'articolo, Pinto presentò quindi altri emendamenti miranti a vincolare espressamente l'autorizzazione orale ai soli motivi di urgenza e necessità e ad introdurre un limite di tempo ristretto entro cui fornire l'autorizzazione scritta[563].

L'articolo 8 del provvedimento, secondo i radicali, contraddiceva la norma secondo cui il materiale raccolto tramite intercettazione non poteva essere usato in procedimenti diversi da quello per il quale era stata autorizzata: pertanto, ne chiesero la soppressione[564]. Inoltre, poiché – come disse Faccio – soltanto «pretestuosamente sono configurabili

[559] Ibid., pp. 17473-17474.
[560] Ibid., pp. 17474-17479.
[561] Ibid., pp. 17482-17484.
[562] Ibid., pp. 17480-17481.
[563] Ibid., p. 17486.
[564] Cfr. le parole di Faccio, ibid., pp. 17487-17490.

ragioni di urgenza» tali da imporre l'uso degli impianti di ascolto presso gli uffici della polizia, il Pr presentò un emendamento in cui si stabiliva che le intercettazioni potessero essere ammesse esclusivamente presso le procure, garantendo il controllo del personale addetto. Il Pr chiese altresì di specificare maggiori dettagli nell'autorizzazione del magistrato e nei verbali delle intercettazioni e di stabilire un termine preciso per la consegna delle registrazioni alla procura. Su questi rilievi era d'accordo anche Pinto[565], che, dal canto suo, avvertì che l'intercettazione sarebbe diventata un «affare di polizia» su cui il magistrato non sarebbe potuto intervenire[566]. I deputati radicali e i membri del gruppo Pdup-Dp chiesero infine che le risultanze delle intercettazioni fossero custodite in modo da evitarne la dispersione e che il materiale utilizzato fosse alla fine distrutto, salvo che costituisse corpo di reato[567].

L'articolo 9 del decreto Moro laddove stabiliva l'intercettazione preventiva, secondo Faccio, si inscriveva nella tendenza ad interferire sempre più pesantemente nella vita privata degli individui violandone la libertà secondo un metodo di generalizzazione tipico di un regime assoluto che ingenerava dubbi e sospetti di essere circondati da spie e delatori. Secondo Faccio, incentivare la «caccia al terrorista» non solo con questi mezzi ma anche invocando la vigilanza degli operai nelle fabbriche sui fiancheggiatori del terrorismo come faceva il Pci, ricreava il clima della «caccia alle streghe» degli anni del fascismo. Se la legge fosse stata approvata, dunque – avvertì la deputata radicale –, «questa democrazia di democratico avrà poi soltanto il nome». Anche per questo i parlamentari radicali proposero di sopprimere o comunque di limitare la possibilità del ministro (o su sua delega, del prefetto, del comandante dei Carabinieri o della Guardia di Finanza) di richiedere l'autorizzazione alle intercettazioni. Essi chiedevano altresì che fossero puniti coloro che, non autorizzati, accedessero agli uffici di trasmissione e di intercettazione e di creare delle forme di controllo sulla produzione e commercializzazione degli impianti per l'ascolto[568].

L'accompagnamento per identificazione previsto all'articolo 11 del decreto-legge in esame, secondo i parlamentari radicali, trovava perfetta corrispondenza con la «atroce» Reale-bis. La previsione, a detta di Faccio, era «aberrante»: una «gravissima, enorme e mostruosa limitazione alla libertà dei cittadini». Secondo la deputata del Pr, era già oneroso l'obbligo di uscire di casa con i documenti in tasca, dovendo in ogni momento

[565] Ibid., pp. 175495-17499.
[566] Ibid., pp. 17493-17494.
[567] Ibid., pp. 17499-17504.
[568] Ibid., pp. 17505-17511.

poter «dare conto di sé, come se tutti fossimo delinquenti»; ora la polizia poteva bloccare e fermare i cittadini che si trovassero sprovvisti del documento o che avessero un documento sospetto. Secondo la deputata radicale, se l'organizzazione della difesa dello Stato era incompetente, tale inefficienza non poteva gravare sui cittadini, sottoponendoli a fermi e controlli che ricordavano «l'occupazione tedesca». La legalità, secondo l'esponente del Pr, non si sarebbe garantita attraverso una misura «così antistorica» come il fermo di polizia che anzi avrebbe favorito l'insubordinazione. Con alcuni emendamenti il gruppo radicale chiedeva quindi che fosse solo la polizia giudiziaria «e non il poliziotto qualunque» a poter svolgere il controllo delle generalità. Altre proposte prevedevano che anche il poliziotto stesso fosse tenuto a qualificarsi mostrando il proprio documento e che le informazioni che esso poteva richiedere al cittadino fossero ben specificate[569]. Faccio poi proponeva che al fermato fosse riconosciuto il diritto di avvisare la famiglia al momento del fermo, che fosse obbligatorio redigere un verbale in cui il fermato potesse registrare le proprie dichiarazioni e che sempre il fermato non potesse essere interrogato neppure informalmente. La deputata del Pr, infine, affermò che doveva essere eliminato ogni riferimento allo stato di conservazione del documento di identità quale indizio sufficiente per riconoscere la falsità del documento stesso: altri erano, a suo avviso, i parametri sui quali basarsi per ritenere un documento non autentico[570]. Pinto presentò la proposta di ridurre al minimo la durata del fermo perché, a suo avviso, la verifica delle generalità di una persona era un'attività che richiedeva poco tempo. Ciò avrebbe consentito di limitare i danni della violenza psicologica cui inevitabilmente una persona era sottoposta nel momento in cui veniva trattenuta dalla polizia senza la possibilità di avvisare la famiglia[571]. Secondo Pinto, poiché il decreto estendeva norme già previste dal Testo unico di pubblica sicurezza sulla base di indizi peraltro molto generici, esso avallava la logica del sospetto perché la nuova norma avrebbe consentito di accompagnare in questura non chi si rifiutasse di fornire le proprie generalità ma chi, pur facendolo, destava il sospetto che non fossero veritiere[572]. Anche i deputati radicali proposero che gli indizi sulla base dei quali il poliziotto avrebbe potuto decidere di accompagnare in questura il fermato non fossero meramente «sufficienti», cioè abbandonati ad un criterio discrezionale, ma «gravi». Allo stesso tempo, secondo i radicali, era necessaria una dizione più precisa del concetto di «falsità»: se ne dovevano

[569] Ibid., pp. 17512-17516.
[570] Ibid., pp. 17517-17519.
[571] Ibid., pp. 17516-17517.
[572] Ibid., pp. 17519-17521.

specificare gli indizi e si doveva chiarire se il concetto si riferiva alle dichiarazioni del fermato o ai documenti da esso mostrati. Il gruppo di Pannella chiese infine che, nel caso in cui il fermo avvenisse fuori dai limiti previsti dalla legge, il responsabile potesse essere perseguito, prevedendo sanzioni in caso di abusi. Faccio poi propose che fosse data immediata comunicazione al magistrato del fermo eseguito mediante fonogramma contenente il verbale dell'accompagnamento[573].

La norma dell'articolo 12 del provvedimento, ritenuta da Adele Faccio, «vessatoria, inutile, destinata – soprattutto – a rimanere inapplicata» o ad intasare gli uffici ove fosse applicata, era un'ulteriore dimostrazione di ingenuità, dal momento che i modi con cui i terroristi stabilivano i propri «covi» erano – disse Faccio – «così coperti, da non offrire certo alcuna possibilità di immediato reperimento». La disposizione, a suo parere, avrebbe colpito i rapporti familiari e avrebbe trasformato i portieri in spie, e i vigili di quartiere in poliziotti. Anziché incoraggiare rapporti umani positivi fra vigili e abitanti, il decreto-legge avrebbe favorito un rapporto dal «sapore poliziesco»; del resto, – affermò Faccio – «finché noi tiriamo fuori personaggi del tipo del generale Dalla Chiesa ed a questi biechi figuri diamo l'autorizzazione d'esercitare violenza sui cittadini, non otterremo mai questo rapporto di corretta umanità familiare tra poliziotto e cittadino!». Gli emendamenti radicali erano diretti ad allungare i termini per la presentazione delle denunce, a precisare le generalità che il locatario doveva chiedere al locatore, a limitare al massimo la retroattività e la durata della norma e a garantirle la massima pubblicità per evitare che i cittadini, inconsapevolmente, la violassero[574]. Anche Pinto denunciò che la norma rappresentava un modo di entrare nell'intimità delle persone, di controllare «a tappeto» quartieri e paesi interi e di trasformare ciascun cittadino in un poliziotto[575]. Il deputato demoproletario presentò poi alcuni emendamenti volti a ridurre le sanzioni pecuniarie per chi non avesse rispettato la legge e a limitare la validità della norma per un periodo determinato[576].

Il deputato democristiano Francesco Giuliari replicò per conto della commissione in modo necessariamente sommario agli interventi dei gruppi di opposizione, dando loro atto di aver condotto un'azione ostruzionistica senza esasperazioni, ma presentando proposte di modifica in modo né pedante né pignolo, ma con argomentazioni sensate. Ciò aveva reso possibile una discussione che Giuliari definì «normale, serena, approfondita».

[573] CdD, AP, VII legislatura, 13 maggio 1978, pp. 17534-17537.
[574] Ibid., pp. 17538-17570.
[575] Ibid., pp. 17544-17545.
[576] Ibid., pp. 17563-17569.

Nel merito di alcune disposizioni, il relatore precisò che il tentativo di disgregare le bande attraverso le riduzioni di pena, oltre che essere stato sperimentato all'estero, si sarebbe rivelato efficace; un'attenta dislocazione dei detenuti coinvolti in carceri diverse, inoltre, avrebbe consentito di fugare i timori per le rappresaglie. Quanto alle discriminazioni sulla natura dei sequestri, Giuliari sottolineò che la determinazione diversa della pena non dipendeva dalla qualità della vittima, ma dal movente del sequestro. Le norme processuali per la prevenzione e la repressione di reati gravi non configuravano, a suo avviso, uno Stato di polizia, ma si sarebbero rivelate utili alle indagini consentendo anche di liberare in tempi rapidi colui che si fosse rivelato estraneo ai fatti delittuosi. Quanto alle intercettazioni, il prevedere abusi da parte della polizia, secondo Giuliari non solo denotava sfiducia verso gli apparati, ma risultava anche poco credibile nel momento in cui era la polizia a dipendere dalla magistratura, e non viceversa. La durata delle intercettazioni, inoltre, non appariva rilevante nel momento in cui i modi con cui venivano autorizzate erano adeguati. L'accompagnamento per identificazione, infine, pur potendo dar luogo a contrattempi spiacevoli per i cittadini innocenti, sarebbe stata, a suo avviso, una misura utile per la polizia. Gli emendamenti presentati dalle minoranze, secondo il deputato democristiano, sottendevano la preoccupazione che la legge intaccasse i diritti e le libertà fondamentali garantiti dalla costituzione, e cioè che danneggiasse non tanto i terroristi, ma i comuni cittadini. Il provvedimento, tuttavia, sottolineò Giuliari, non rispondeva alla logica di stringere il paese in una morsa di repressione, ma era un tentativo, «adeguato e motivato, di perfezionare alcuni strumenti legislativi per consentirne un uso efficace e non inutile». Pur ribadendo che tutti erano convinti che il terrorismo necessitasse «prima di tutto – disse il deputato democristiano – di risposte sul piano politico, economico e sociale, e che a nulla varrebbero le modifiche delle leggi, se non si accompagnassero ad un corso rapido della giustizia, ad una sicura applicazione della pena, ad un uso più oculato e fermo delle leggi già esistenti», Giuliari si disse convinto che il decreto ottemperava «ai criteri di costituzionalità, di efficacia e di equità». Giuliari pertanto espresse parere contrario a tutti gli emendamenti invitando i colleghi a varare il testo del Senato invariato per evitare di ritardarne la conversione in legge[577].

Con il consenso delle altre forze della maggioranza, venne così posta la fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto 59 immodificato. Il 16 maggio, quindi, ebbero

[577] Ibid., pp. 17570-17573.

luogo le dichiarazioni di voto finali nel corso delle quali, oltre a fare riferimento alle consuete prese di posizioni sul provvedimento, si fecero considerazioni più generali sul terrorismo, anticipando in qualche modo la discussione che si sarebbe tenuta il 18 maggio sul "caso Moro".

Il deputato di Pdup-Dp, Silverio Corvisieri (proveniente dall'area di Avanguardia operaia) prese la parola per primo, affermando che il presidente del Consiglio, sulla base delle recenti comunicazioni fatte al parlamento e sulla stampa, lasciava intendere – disse – che «il terrorismo è soltanto una pericolosa escrescenza sorta, non si sa bene perché, su un corpo sano: basta dargli un colpo di bisturi e tutto tornerà a posto». Altri analisti, invece, – disse sempre Corvisieri – ritenevano che il terrorismo fosse la manifestazione di un complotto eterodiretto contro il movimento operaio, e altri ancora lo consideravano «una pratica mostruosa di una devianza ideologica» riconducibile alla tradizione marxista-leninista. Il deputato del Pdup-Dp non negava che il terrorismo, di destra e sinistra, rappresentasse una leva per quelle centrali internazionali disposte a tutto pur di contrastare l'avanzata delle forze socialiste in Italia; tuttavia quelle centrali – disse – «ben poco potrebbero fare se in Italia il terrorismo non fosse un fenomeno reale che nasce dalla crisi economica e sociale». Ad esse dunque era sufficiente – affermò Corvisieri – «saper cavalcare la tigre, stimolando le tendenze al caos, per poi determinare il riflusso moderato e il bisogno d'ordine». Il parlamentare di estrema sinistra non negava nemmeno che il terrorismo si alimentasse anche di alcune ideologie ed esperienze fallite del movimento operaio, anche si disse convinto che le sue radici profonde affondassero nella grave crisi economica, sociale, politica e ideale dell'Italia. Le basi di reclutamento, infatti, secondo l'oratore, erano fra i giovani disoccupati, alienati delle grandi città, nelle pieghe dello stato assistenziale. Era illusorio, pertanto, tentare di affrontare il terrorismo senza risolvere i nodi di una crisi che, benché comune a tutti i paesi capitalistici, in Italia era «esaltata dalla gestione democristiana del potere nella fase di più rapida trasformazione socio-economica della nostra storia unitaria». Se la Dc aveva le maggiori responsabilità della crisi, tuttavia, secondo Corvisieri, anche la sinistra – con «la pratica di cooptazione dei partiti operai nella gestione del potere» e l'incapacità di avviare un reale mutamento in senso riformatore e moralizzatore –, aveva le proprie: poiché la sinistra aveva contribuito a rafforzare in diversi settori sociali la convinzione che un destino ineluttabile favorevole alla classe dominante si sarebbe perpetuato, essa aveva provocato rassegnazione, ripiegamento nell'individualismo meschino e, in qualche caso, «la fuga nella violenza». I partiti della sinistra, secondo il deputato del Pdup-Dp, avevano

privilegiato il momento tattico del dato elettorale del 1975 e del 1976, che ora rischiava di trasformarsi in un boomerang. Il vuoto della prospettiva politica aveva prodotto la tendenza – disse Corvisieri – «a scadere nell'immediatismo elettoralistico» del Pci e «nell'immediatismo movimentista» della Nuova sinistra. La Dc, pur non sembrando indebolita dal terrorismo che anzi finiva per rilegittimarla, non era tuttavia attrezzata – sostenne Corvisieri – a far fronte ai problemi che il partito armato poneva. Secondo l'oratore, l'incapacità di rinnovarsi, una visione angusta della crisi, la tendenza a lasciar incancrenire le piaghe del paese e a rinviare le riforme non avrebbero consentito alla Dc di attuare quel reale rinnovamento indispensabile per guadagnare il sostegno attivo delle masse. Solo l'accesso al governo delle sinistre unite con un programma comune, secondo l'oratore, avrebbe potuto permettere al paese di avviarsi verso uno sbocco positivo. Il governo Andreotti, dimostratosi incapace di salvare Moro, non andava nella direzione giusta, ma poteva essere un diversivo che consentiva alla Dc di riassestarsi. Corvisieri, dunque, riteneva che il terrorismo non potesse essere considerato «un discorso settoriale o un problema da affrontare puramente e in modo privilegiato sul terreno della repressione», né che si potesse risolvere con la legge in discussione, che gli sembrava fatta apposta per lasciare indisturbati i terroristi e «armare i settori antidemocratici della polizia di vecchi arnesi». Il decreto Moro sarebbe stato, a suo avviso, «un altro gradino dell'escalation che affida ad una legislazione, sempre meno rispettosa delle garanzie costituzionali, compiti che sono invece di linea politica generale, di svolta democratica, di attuazione di profonde riforme sociali»[578].

Aldo Bozzi, motivando l'astensione del Pli, affermò che il modo di procedere legislativo del governo – da lui definito come «una sorta di valanga novellistica» – che da anni si protraeva sullo stesso delicato settore, denunciò la «mancanza di visione organica» e di un indirizzo politico preciso in materia. Secondo il capogruppo liberale, inoltre, il governo, incapace di formulare previsioni, continuava a procedere «a rimorchio delle vicende», trascinato dai fatti. I liberali, pur non condividendo le eccezioni di costituzionalità, non ritenevano nemmeno che la larga maggioranza a sostegno della legge fosse una ragione valida ad argomentarne la costituzionalità. Molte delle norme, infatti, disse Bozzi, «contraggono il congegno garantistico», senza tuttavia aver sortito risultati, se non negativi, «come quel tal sussulto» che aveva portato ad arrestare, «forse a scopo dimostrativo», un certo numero di persone per poi rilasciarle. Le disposizioni, infatti, a

[578] CdD, AP, VII legislatura, 16 maggio 1978, pp. 17653-17658.

suo parere, incidevano sull'area garantistica dell'imputato, ma anche sull'area di garanzia del cittadino. Il terrorismo, secondo Bozzi, era «indice di una [sic] malessere della società», che non si poteva combattere soltanto con la polizia: insomma, a suo parere mancava «una politica generale» che coniugasse sicurezza e libertà, prevalendo invece la prima sulla seconda. Nonostante le perplessità rispetto ad una legge peraltro lontana dagli accordi di luglio, i liberali si sarebbero quindi limitati ad astenersi perché, essendo già in vigore, il voto contrario avrebbe creato – come disse Bozzi – un'«impressione negativa nell'opinione pubblica», nelle forze dell'ordine e nella magistratura[579].

Il capogruppo del Psdi Luigi Preti, invece, tenne a sottolineare che, data la situazione «particolarissima» della criminalità in Italia, le interpretazioni esclusivamente sociologiche, pur utili, non erano sufficienti a spiegarla. Rispondendo a coloro secondo i quali le norme avrebbero privilegiato le esigenze dell'ordine rispetto a quelle della libertà, il deputato del Psdi affermò che proprio il mantenimento dell'ordine democratico si giustificava con l'esigenza di garantire le libertà. Il dilagare dei sequestri e del riciclaggio del denaro da essi derivante giustificava l'inasprimento delle pene per tali reati. Con la collaborazione della magistratura, che secondo Preti non avrebbe più dovuto consentire contatti fra famiglie dei rapiti e rapitori, si sarebbe riusciti a smantellare l'industria dei sequestri. Doverose, secondo il deputato socialdemocratico, erano poi le norme sullo scambio di atti processuali, così come le sommarie informazioni erano una misura da tempo reclamata dal Psdi perché la polizia, privata di quel potere, aveva incontrato gravi difficoltà nel perseguire gli autori dei delitti: «solo "a caldo"» – affermò Preti – i delinquenti avrebbero potuto confessare. Anche il fermo per identificazione era una misura voluta da tempo dal Psdi, mentre le intercettazioni telefoniche – assicurò Preti – sarebbero state svolte secondo regole precise che ne avrebbero garantito l'uso corretto. Ritenendo quindi inaccettabili le critiche del Csm – limitate «sul terreno del formalismo giuridico» – e quelle di Md – ad avviso di Preti, corrente minoritaria della magistratura preoccupata soltanto di perseguire fini politici di parte –, il capogruppo socialdemocratico lamentò che per molti anni, nonostante la criminalità dilagante, si era proceduto «verso una maggiore liberalizzazione in materia penale» contribuendo così ad aumentare i delitti. Preti, quindi, si compiaceva del fatto che il Pci avesse riconosciuto i propri errori e si fosse comportato con senso di responsabilità nel "caso Moro". A suo parere, inoltre, «l'incubo dei "neri" aveva fatto in modo che troppe forze politiche, troppi uomini politici

[579] Ibid., pp. 17658-17660.

– tra cui qualcuno è stato anche al Ministero dell'interno – perdessero di vista il panorama generale della criminalità». Il vero sopruso, secondo il deputato socialdemocratico, non era il voto di fiducia, ma il continuo ostruzionismo che tentava di impedire l'approvazione di leggi che avrebbero invece incontrato le esigenze e le aspettative dei cittadini italiani[580].

Il magistrato della Sinistra indipendente, Cesare Terranova, ribadì che, di fronte al grave attacco alle istituzioni portato da bande di spietati assassini, non si poteva attendere che la situazione si deteriorasse ulteriormente, nell'infondata opinione che si trattasse di un fenomeno transitorio. Vi era quindi il dovere primario – disse Terranova – «di difendere e garantire i diritti inviolabili del cittadino, diritti oggi seriamente compromessi non da qualche norma che tende a reprimere la criminalità, ma da incessanti attentati». L'allarme generale era tanto diffuso che l'opinione pubblica – riferì il magistrato siciliano – «chiede e reclama con sempre maggiore insistenza – e questo è un dato di fatto che non si può ignorare – il ripristino di quelle condizioni di sicurezza idonee a garantire il libero e tranquillo svolgimento della vita civile». Secondo l'esponente della Sinistra indipendente, il decreto, che aveva il pregio di porsi l'obiettivo di affermare il principio fondamentale delle garanzie dei diritti inviolabili dei cittadini, non poteva dirsi incostituzionale. Se, infatti, anche secondo Terranova, vi era la necessità di indagare a fondo cause e responsabilità delle tensioni, era altrettanto incontestabile «l'urgenza di interventi vigorosi». Pur ammettendo che alcuni aspetti della legge suscitavano qualche perplessità in ordine alla loro reale efficacia e utilità, Terranova tuttavia affermò che era necessario accordare la fiducia ad un governo che, sostenuto da un largo consenso parlamentare, ne chiedeva l'immediata approvazione come strumento indispensabile per reprimere il terrorismo. Egli concluse precisando però che la Sinistra indipendente avrebbe considerato il provvedimento provvisorio, ritenendo che dovesse essere abrogato non appena la normalità fosse stata ripristinata[581].

Dal lato dei repubblicani, il segretario del gruppo parlamentare Antonio Del Pennino espresse apprezzamento per la scelta di porre la fiducia – resasi de l resto necessaria per superare l'irresponsabile ostruzionismo – perché essa avrebbe confermato l'impegno dell'esecutivo e della maggioranza su un provvedimento reclamato dal Pri all'indomani del sequestro di Moro. Lo sviluppo degli eventi, secondo il deputato repubblicano, induceva a pensare che si era «solo agli inizi di una guerra allo Stato» e pertanto

[580] Ibid., pp. 17660-17662.
[581] Ibid., pp. 17662-17664.

rafforzava la convinzione del Pri che – disse Del Pennino – «a questa sfida di guerra si deve rispondere con misure e iniziative straordinarie», superando la frammentarietà degli interventi legislativi degli anni precedenti «per ridare efficienza ai servizi di sicurezza e fiducia alle forze dell'ordine». Le preoccupazioni espresse in parlamento, «che – disse ancora Del Pennino – vorrebbero apparire ispirate a esigenze garantiste», in realtà rendevano «più difficile la difesa della Repubblica, nella misura in cui impediscono che la risposta dello Stato sia adeguata alla efferatezza» del disegno criminale. L'oratore non negava che l'area dell'omertà e della connivenza intorno al terrorismo traesse origine dalla disgregazione del tessuto sociale e dall'emarginazione dei giovani; tuttavia, a suo parere, la priorità era ristabilire l'ordine pubblico per evitare, da una parte, che il terrorismo desse l'impressione di poter sfidare impunemente la Repubblica e, dall'altra, che si aprisse – disse – «una spirale di tipo sudamericano, in cui la ricerca dell'autodifesa da parte dei cittadini finisca con il diventare l'inevitabile conseguenza dell'impotenza delle istituzioni». Le critiche al decreto erano pertanto da lui ritenute «fuori posto»: le misure preventive e processuali, infatti, erano indispensabili, «anche se probabilmente, non sufficienti». Le contestazioni della magistratura sul provvedimento – dichiarò addirittura il deputato del Pri – «ci sembrano dettate più da preoccupazioni di difesa corporativa» dei poteri dei magistrati rispetto agli organi della polizia, «che non da fondate preoccupazioni di carattere costituzionale». La costituzione, infatti, non fissava solo i limiti al potere dello Stato e le garanzie dei diritti dei cittadini rispetto alle istituzioni, ma conteneva anche – sottolineò l'oratore – «l'affermazione di questi diritti contro l'azione dei singoli che, a dispetto della legge dello Stato, li vogliono negare». Probabilmente, la legge non avrebbe risolto da sola il problema del terrorismo, tuttavia il Pri avrebbe votato a favore nella convinzione che occorresse una risposta «forte e adeguata»[582].

Il capogruppo demonazionale Raffaele Delfino ricordò che l'iter del disegno di legge 1798, presentato dal governo nell'ottobre del '77, era stato bloccato da quei gruppi che volevano anteporre ad esso l'approvazione della riforma della polizia, volendo «sapere prima da quale polizia queste misure di prevenzione sarebbero state gestite». Così – affermò Delfino – si era arrivati impreparati alla strage del 16 marzo, senza una legge che, per le sue finalità preventive, avrebbe probabilmente dato i suoi effetti se fosse stata approvata mesi prima. Il decreto in discussione a suo avviso non era sufficiente né

[582] Ibid., pp. 17664-17666.

adeguato, ma era un primo segnale che – ribadì il capogruppo di Dn – invertiva la «tendenza al lassismo, al permissivismo (la stessa relazione lo dice), alla tutela dei diritti civili dei criminali, prima che dei doveri istituzionali dello Stato di difendere la comunità nazionale ed il suo sistema costituzionale». Per questo motivo, Dn l'avrebbe votato. Del resto, come disse Delfino riferendosi alle posizioni del Msi, «associarsi da destra all'orgia libertaria ed anarchica di Pannella» sarebbe stato un assurdo e una «contraddizione in termini con i principi e gli ideali che hanno sempre informato una tradizione ispirata alla religione del dovere ed al rigore della legge». Il capogruppo demonazionale sottolineò così la contraddizione del suo ex partito che, da un lato, chiedeva di fucilare la gente in piazza e, dall'altro, non consentiva un'intercettazione telefonica autorizzata oralmente dal magistrato. Il terrorismo delle Br, secondo il deputato di Dn, indicava l'esistenza di un'organizzazione criminale di elevata efficienza e denotava un fenomeno che non poteva essere più considerato autoctono ed il cui fine era la destabilizzazione del sistema democratico. Per questo, Delfino riteneva inaccettabile la tesi del Pci, secondo cui le Br erano «coperte e ispirate da centri di potere statale e finanziari interni» che avevano l'obiettivo di colpire il compromesso storico. Se sulle recenti Br si sapeva poco, del nucleo storico si sapeva quasi tutto e, in particolare, che aveva stretti collegamenti con l'Est europeo e con l'ideologia marxista-leninista. Secondo l'oratore, quindi, si doveva indagare a fondo sul fenomeno, sulle sue matrici e i suoi collegamenti. Non essendo sufficiente il decreto, secondo Delfino, si dovevano riattivare i servizi ottenendo anche la collaborazione degli alleati europei e atlantici[583].

Alfredo Pazzaglia ribadì, invece, che il decreto rappresentava una risposta «inadeguata, carente, debole e distorta», che avrebbe violato i diritti della difesa introducendo l'interrogatorio senza difensore e le garanzie dei cittadini liberalizzando le intercettazioni e lo scambio degli atti processuali. Cionondimeno, il Msi aveva intrapreso la strada di un dibattito serio e stringato e non quella dell'«errato» ostruzionismo che, avendo portato al voto di fiducia, aveva rafforzato la maggioranza. Il voto contrario del Msi – sottolineò il deputato missino replicando alle accuse di Delfino – non era quindi dettato dal permissivismo, ma dalla consapevolezza che combattere il terrorismo implicava «assumere comportamenti tipici della guerra, con organizzazioni militari di controspionaggio o di informazione generale, con corpi specializzati, con leggi adeguate, del tutto diversi da quelli assunti finora»[584].

[583] Ibid., pp. 17666-17670.
[584] Ibid., pp. 17670-17672.

Di tutt'altro avviso era il deputato della Dc, Gerardo Bianco, che ribadì che il decreto-legge – sul quale il governo aveva chiesto la fiducia anche per impedire «un ostruzionismo obiettivamente eversivo nelle sue finalità» – era una prima, calibrata risposta ai problemi di sicurezza interna senza travalicare i limiti costituzionali. La legge, a suo parere rientrante nel quadro costituzionale, era volta a dotare gli organismi inquirenti di più efficaci strumenti giuridici; essa costituiva – ribadì Bianco – anche una risposta all'opinione pubblica che si era espressa attraverso le urne, dimostrando il pieno appoggio alle forze costituzionali ed estraneità verso il terrorismo. Il decreto, dunque – disse ancora Bianco – «non sconvolge nessuno dei grandi punti di riferimento del nostro ordinamento, né determina confusioni fra i poteri dello Stato»: risultava pertanto «fuorviante» l'accusa di chi voleva cogliervi una sospensione delle garanzie della legge. Occorreva invece, secondo l'oratore, una riflessione sulla lunga «vicenda di cieca violenza come levatrice della storia, predicata in molti ambienti di lavoro e della scuola o in grandi atenei» il cui esito – disse – «è dinanzi a noi». A grandi semplificazioni ideologiche che avevano ridotto la cultura ad aridi slogan, erano seguite le semplificazioni delle P38: negli anni '60 infatti erano circolate riviste e dottrine che farneticavano di colpire lo Stato con le forze armate del proletariato per impostare una prassi rivoluzionaria, e – disse Bianco – «se menti deboli e frustrate si sono ispirate a certi insegnamenti», ciò era dovuto anche «ad un permissivismo, intellettuale e non» che richiedeva una forte autocritica che ripercorresse «quel profetismo che, promettendo la realizzazione dell'Eden sulla terra, sta invece seminando terribili sofferenze». Dopo aver sollevato per anni il problema dell'efficienza, dei mezzi e delle strutture moderne per gli apparati e del loro coordinamento, era tempo, secondo il deputato della Dc, di passare ad un reale processo di organizzazione. Il terrorismo, tuttavia, doveva essere sconfitto anche attraverso un'intensa azione di «ricomposizione morale e di ripresa economica e produttiva» e trovando il punto di riferimento in certi comuni valori. La lotta al terrorismo doveva quindi essere combattuta – affermò Bianco – anche «sul confronto culturale» affinché non si corresse il rischio di criminalizzare il dissenso. Il deputato della Dc quindi ribadì che il voto a favore del decreto avrebbe significato dare una risposta, «in termini rigorosamente costituzionali, alla difesa della democrazia»; oltre all'impegno sul terreno dell'ordine pubblico, però, occorreva «un irrobustimento del generale tessuto economico

e sociale», dando nuove prospettive ai giovani, allo sviluppo del Mezzogiorno, alla ripresa economica[585].

Marco Pannella rivendicò di essersi assunto la responsabilità di condurre l'opposizione attraverso l'ostruzionismo per dare la prova, nonostante la larghissima maggioranza a sostegno del governo, che esisteva anche un'opposizione. D'altra parte il voto di fiducia, legittimo strumento costituzionale, avrebbe reso un servizio al governo dal momento che Psi e Pci erano stati chiamati a confermare la fiducia su norme poliziesche, che – disse Pannella – «si ispirano al pensiero politico e alla pratica politica di Mario Scelba, che per voi [democristiani, *n.d.a.*] è comprensibilmente gloria», ma che per la sinistra era stato l'emblema di una visione dello Stato «violenta ed arrogante». Il leader radicale pungolava così ancora una volta il Pci notando che i comunisti accorrevano in supporto del governo, malgrado il malcontento degli elettori che avevano intuito – disse Pannella – la posizione di «unanimità subalterna, su posizioni che probabilmente la stessa democrazia cristiana ritiene in parte solamente adeguate», essendosi resa conto del fallimento delle «illusioni autoritarie». Il leader del gruppo radicale, quindi, riepilogando puntualmente le critiche alle singole disposizioni, concluse dichiarando che la legge conteneva «norme poliziesche» e «paleoscelbiane»[586].

Il presidente del gruppo socialista Vincenzo Balzamo, pur lamentando che troppo spesso il parlamento era impedito nell'esercitare la propria funzione di mediazione, annunciò che, data l'eccezionalità della situazione, il Psi avrebbe accolto la richiesta di votare la fiducia. Se la discussione sul decreto non si fosse chiusa rapidamente, infatti, il parlamento sarebbe apparso insensibile e inerte dinanzi alle esigenze della lotta al terrorismo; la decadenza del decreto si sarebbe potuta interpretare altresì come l'espressione di un contrasto di fondo fra parlamento e governo, che invece non c'era. Non volendo alimentare le polemiche, Balzamo si limitò a dichiarare che chi faceva ostruzionismo preoccupandosi delle garanzie costituzionali, stava manomettendo il funzionamento delle Camere, impedendo fra l'altro di introdurre qualsiasi miglioramento al decreto. Tuttavia, rilevando che «il metodo di legiferare sporadico, "di rimessa"» aveva causato la proliferazione di strumenti legislativi per decretazione rivelatisi inefficaci nella lotta al terrorismo, il deputato del Psi sottolineò che anche il decreto in esame non aveva portato alcun risultato. A suo avviso, pertanto, era «urgente ed indispensabile» una svolta «nei metodi, nella impostazione, nella condotta della politica dell'ordine pubblico».

[585] Ibid., pp. 17672-17275.
[586] Ibid., pp. 17675-17681.

L'errore stava nel credere sufficiente la predisposizione di leggi severe e nel «non denunciare questa esplosiva miscela di inefficienza e di efficienza mal diretta» che aveva caratterizzato settori importanti dell'apparato preventivo e repressivo dello Stato, con la conseguenza che – affermò Balzamo – «i responsabili politici anche del governo raramente sono stati posti nella condizione di conoscere e controllare, mentre capi occulti non responsabili politicamente hanno potuto restare soli nelle scelte». I socialisti, spiegava Balzamo, avevano ancora delle riserve di merito su alcune disposizioni del provvedimento che dovevano essere attuate – disse – «con grande oculatezza e senso di responsabilità e per un periodo – ci auguriamo – breve, sino all'approvazione dei nuovi codici». I maggiori poteri di polizia, ad esempio, avrebbero potuto creare degli abusi senza peraltro rivelarsi utili nelle indagini. Norme di questo genere, secondo il deputato socialista, anziché incentivare una capacità di indagine adeguata, avrebbero potuto «indurre le forze di polizia a ritornare a vecchi, e non encomiabili, metodi di inquisizione», così come le intercettazioni autorizzate oralmente avrebbero potuto aprire la via a sistemi passati giustamente condannati. Il Psi – sottolineò ancora il capogruppo socialista – non chiedeva lassismo o permissivismo: la difesa dello Stato di diritto, infatti, era il punto fermo per una politica che volesse combattere, attraverso strumenti che non alterassero la democrazia, le strategie eversive, di qualunque vessillo, accomunate dal tentativo di scardinare lo Stato democratico. Il terrorismo, del resto, doveva essere combattuto anche con le riforme politiche, con la riforma dello Stato e dei suoi apparati al fine di allestire strumenti più efficaci che non limitassero la libertà e che rinsaldassero la fiducia fra lo Stato e i cittadini. D'altro canto, il Psi chiedeva da anni che si sviluppasse un'analisi approfondita del fenomeno terroristico, delle sue cause e del suo radicamento: i fatti – affermò Balzamo – dimostravano che non si trattava di un gruppo di fanatici isolati, ma che essi potevano contare sull'appoggio «dell'area del partito armato o dell'area alla quale è indifferente che lo Stato muoia o sopravviva». Nel "caso Moro" lo Stato, secondo l'oratore, era esistito come «enunciazione di principi indiscutibili, ma nell'azione non è stato pari agli obblighi» che ne derivavano: il governo quindi doveva essere richiamato alle «manchevolezze», ai «ritardi», alle «timidezze» che dovevano essere superati. Era perciò necessaria una svolta: non si poteva più – dichiarò il capogruppo socialista – «legiferare sotto la spinta degli eventi», anche perché «la lotta al terrorismo non può essere basata sulla dilatazione, spesso contraddittoria, delle leggi, ma deve sorreggersi profondamente su una convincente strategia politica». La vicenda Moro aveva messo in luce anche i ritardi e le inefficienze dei servizi, la cui ristrutturazione si

era resa necessaria a causa di una serie di oscure vicende passate; per questo, secondo Balzamo, una maggiore severità non avrebbe risolto da sola il problema, se non si fossero contemporaneamente avviati, su vari piani (legislativo, politico, amministrativo), vasti processi di rinnovamento[587].

Sensibilmente diversa fu la presa di posizione dei comunisti: meno critica verso le disfunzioni degli apparati e il governo, ma molto più ostile verso gli ostruzionisti, non solo perché avevano limitato la possibilità di discutere sul decreto, ma anche per il merito delle loro obiezioni. Il presidente del gruppo comunista, Alessandro Natta, dichiarò che il voto di fiducia avrebbe consolidato la soluzione politica adottata il 16 marzo, la cui bontà era stata poi confermata dalla tragica vicenda Moro, dalla necessità di difendere la Repubblica, dalla volontà di rinnovare il funzionamento dello Stato e dalla testimonianza del popolo italiano. L'esito elettorale non molto positivo per il Pci, ammise Natta, doveva indurre a riflettere sui tempi di realizzazione della politica della solidarietà nazionale e sugli obiettivi e il programma di governo. Nonostante le perplessità sui limiti del decreto, che in parte riprendeva gli accordi di luglio, i comunisti lo ritenevano costituzionale e inquadrato in una più ampia opera di intervento sui problemi della giustizia, della polizia, dell'attuazione della riforma dei servizi per migliorarne l'efficienza, il coordinamento e per rafforzarne gli orientamenti democratici. «Singolari» e «preoccupanti», dunque, apparivano a Natta le critiche e le forzature interpretative da parte di taluni settori, anche giudiziari, sul decreto come se talune disposizioni costituissero «un assassinio della Costituzione»; le critiche erano prive di fondamento, e per questa ragione, secondo Natta, l'azione ostruzionistica era stata una «prova di cecità, un gioco futile» che aveva impedito qualunque miglioramento della legge. Rispondendo a chi aveva accusato il Pci di aver approvato misure severe per opportunità politica, il deputato comunista rivendicò il fatto che il partito non aveva sostenuto la legge perché faceva parte della maggioranza, ma – disse – «per coerenza alla nostra visione generale di avanzamento e di rinnovamento democratico del paese; per consapevolezza dello stato grave delle cose». Natta quindi concluse il suo intervento ribadendo le critiche senza mezzi termini all'ostruzionismo esasperato e al boicottaggio del parlamento, che rischiavano di trasformare il parlamento stesso in una macchina improduttiva, paralizzata dalla strumentalizzazione del regolamento da parte delle minoranze[588].

[587] Ibid., pp. 17681-17686.
[588] Ibid., pp. 17686-17691.

Con il convinto sostegno dei comunisti, il decreto venne definitivamente convertito in legge con 522 voti favorevoli, 27 contrari e 3 astenuti[589]. Contestualmente, il Msi presentò due ordini del giorno ribadendo le proprie proposte in tema di lotta al terrorismo. In particolare, nel primo degli ordini del giorno si chiedeva che il governo applicasse l'articolo 217 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e l'articolo 10 del codice penale militare di guerra, affidando all'autorità militare la tutela dell'ordine pubblico e dichiarando lo stato di guerra interno; si prevedeva inoltre che i terroristi venissero giudicati dai tribunali militari e che, nei casi più gravi, fosse comminata la pena di morte[590]. Il secondo documento invece impegnava il governo a costituire lo speciale comando antiterrorismo affidato ad un comandante militare[591]. Andreotti, dal canto suo, ai contenuti del primo ordine del giorno rispose che non sussistevano le condizioni per attuare l'articolo 217, e su quelli del secondo che già esisteva un organismo (il Sisde) che, presieduto da un militare, tra i suoi compiti, aveva quello di assicurare, coordinandosi con tutti i corpi, una difesa unitaria contro il terrorismo[592].

Come si è visto, il sostegno compatto della maggioranza al decreto Moro non impedì comunque che si delineassero alcune divergenze, più o meno velate, in merito all'analisi del terrorismo, dell'operato degli apparati nel corso del sequestro Moro e, ovviamente, in relazione al decreto stesso. Sostanzialmente, se Psdi, Pri e Dc sarebbero stati disposti ad approvare misure anche più rigorose e severe avvertendo che in futuro esse non fossero da escludersi, il Pci, pur non negando aperture in tal senso, preferì insistere sulla legittimità e l'efficacia del decreto senza prospettare l'introduzione di ulteriori disposizioni più rigide, ma senza nemmeno assecondare la polemica garantista, né coloro che volevano fissare la temporaneità della legge. Il Psi, invece, inasprì le critiche sia in direzione dell'inefficienza degli apparati sia verso l'eccezionalità della legge, comunque considerata temporanea, sebbene non fosse esplicitato nel testo. I socialisti, infatti, già staccatisi dal fronte della fermezza nel corso del sequestro Moro, avevano mostrato segni evidenti di insofferenza rispetto al quadro politico e avevano fatto leva proprio sull'immobilità e l'inefficacia dell'azione delle forze della maggioranza per giustificare la propria posizione autonoma; d'altra parte, con ciò i socialisti mostrarono di non voler

[589] Nella seconda votazione, a scrutinio segreto, i voti contrati furono 56 e quelli favorevoli 436, cfr. ibid., p. 17698.

[590] Ordine del giorno presentato da Franchi, Pazzaglia, Miceli, Almirante, Rauti, Servello, Trantino, Tripodi, Valensise, Del Donno, Lo Porto, Baghino, Romualdi, Bollati, Guarra, Santagati, Tremaglia, ibid., p. 17697.

[591] Ordine del giorno presentato da Franchi, Pazzaglia, Miceli, Almirante, Rauti, Servello, Trantino, Tripodi, Valensise, Del Donno, Lo Porto, Baghino, Romualdi, Bollati, Guarra, Santagati, Tremagli, ibidem.

[592] Ibid., p. 17698.

incrinare la tenuta del governo, ma piuttosto di segnare un proprio spazio politico, come poi sarebbe emerso nelle settimane successive in occasione dei dibattiti sul "caso Moro" e sulla legge Reale. Quel che appare evidente, comunque, è che il peso della pressione dell'opinione pubblica determinò la necessità di formulare risposte rapide che inevitabilmente non consentirono di approfondire in modo adeguato alcune delle questioni, anche costituzionali, che il provvedimento poneva. Trasversalmente, inoltre, le forze politiche si resero conto dei danni causati dalle inefficienze ataviche del sistema di sicurezza, anche se, specialmente i partiti di centro, tesero ancora una volta ad attribuire all'eccessiva liberalizzazione e all'eccessivo garantismo dei primi anni '70 gli scarsi risultati ottenuti da polizia e magistratura; un ragionamento che il Pci continuò ad assecondare solo molto tiepidamente e che il Psi invece tese a contrastare apertamente.

I partiti di minoranza si compattarono sull'opposizione alla conversione del decreto per ragioni molto simili: liberali, estrema sinistra, radicali e Msi ritenevano che la legge avrebbe limitato drasticamente le garanzie dei cittadini senza peraltro ottenere risultati utili nella lotta al terrorismo. Lo "strano" connubio che si verificò fra radicali e Msi, nello specifico, si era replicato in sede di discussione della legge Reale e del relativo referendum abrogativo. I due partiti di opposizione, tuttavia, divergevano sulle controproposte da adottare in tema di lotta al terrorismo, dettate dalle divergenti interpretazioni in merito alla sua origine oltre che dalle evidenti differenze di cultura politica. Come si è più volte rilevato, infatti, il Msi era convinto che i terroristi, pur trovando alimento anche nella crisi economica e sociale, fossero bande criminali con una chiara impostazione militare, che avevano goduto di ampi margini di azione a causa di una politica lassista di ordine pubblico e delle connivenze dei partiti di sinistra. I missini pertanto invocavano il pungo duro e una risposta militare, pur rifiutando al contempo – come aveva osservato polemicamente il demonazionale Delfino – misure che sarebbero state decisamente meno "liberticide" come quelle contenute nel decreto Moro. Il Partito radicale e l'estrema sinistra, invece, ritenendo che le cause del terrorismo fossero sostanzialmente sociali ed economiche, chiedevano che si procedesse anzitutto con le riforme atte a risolvere i problemi sociali che l'avevano alimentato e, congiuntamente, con la democratizzazione degli apparati di sicurezza. I radicali e l'estrema sinistra, infatti, lungi dal definire lassista la politica dell'ordine pubblico, ritenevano invece che proprio l'escalation della repressione e la scarsa democraticità degli apparati avrebbero alimentato ulteriormente la spirale della violenza. Radicali e Pdup-Dp infatti continuarono a considerare gli apparati come corpi separati dello Stato che agivano sulla base di ordini

precisi dati dall'alto, prevalentemente allo scopo di eliminare il dissenso di sinistra. Su questo aspetto, invece, il Pci da qualche anno aveva gradualmente abbandonato tale prospettiva e, anzi, stava definendo un «modello politico» di risposta all'eversione centrato anche sulla funzione insostituibile delle forze dell'ordine, ormai ritenute "fidelizzate" alla Repubblica e ai valori democratici[593]; il Psi, invece, mantenne un atteggiamento maggiormente articolato, da una parte teso a sostenere l'operato delle forze dell'ordine e i processi di democratizzazione in atto negli apparati e, dall'altro, talvolta diffidente verso la polizia e prudente nel prendere le difese della magistratura[594]. La peculiarità della linea socialista, del resto, sarebbe emersa anche nell'ambito della discussione sul referendum relativo alla legge Reale.

[593] E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.. Cfr. anche A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit.

[594] C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista italiano", cit., p. 96.

CAPITOLO III
IL “DOPO MORO”

Nella fase immediatamente successiva all’epilogo del sequestro Moro i nodi della risposta che era stata data alla sfida eversiva vennero al pettine. Occorreva capire quali erano stati i problemi che avevano impedito alle forze di sicurezza di individuare il “covo” o quanto meno di catturare alcuni dei brigatisti che nel frattempo si erano mossi liberamente a Roma e fuori dalla città. Le forze politiche accentuarono i toni delle polemiche sulle disfunzioni degli apparati di sicurezza, chiedendo che il presidente del Consiglio informasse il parlamento degli sviluppi delle indagini e facesse luce sui problemi di natura operativa che vi erano stati nel corso dei cinquantaquattro giorni. Nel corso del dibattito di maggio, come vedremo, emersero ancora una volta le divergenze fra i partiti di centro, da un lato, e i partiti di sinistra, dall’altro. Il nodo della riforma della polizia e dell’applicazione della riforma dei servizi segreti misero in luce opposte vedute, pur nella comune volontà di intervenire per mettere gli apparati in condizione di operare efficacemente. Le forze di polizia, secondo Dc, Psdi, Pri, Pli (e Msi) non erano state in grado di far fronte all’emergenza soprattutto sia perché erano prive dei mezzi operativi e delle risorse adeguate sia perché nel passato erano state oggetto della campagna di discredito condotta dalle sinistre. Secondo Pci, Psi e partiti di estrema sinistra, invece, le forze di polizia risentivano della carenza di coordinamento e di professionalità a causa della mancata riforma del corpo, ostacolata fondamentalmente dalla Dc e dalla burocrazia prefettizia. Ad acuire i dissidi interni alla maggioranza, inoltre, contribuirono i tentativi del Psi di ricavarsi uno spazio autonomo con la posizione “trattativista”, nonché gli esiti delle amministrative che, dato il calo, indussero il Pci ad assumere posizioni decisamente più critiche nei confronti dell’immobilismo del governo, non solo sui temi della sicurezza, ma anche sui temi economici. Data la grave situazione, il referendum sulla legge Reale acquisì un significato di particolare rilievo: la consultazione (assieme a quella sul finanziamento pubblico ai partiti), infatti, si trasformò in una sorta di banco di prova per le politiche antiterrorismo del governo (pur non essendo la legge Reale una legge antiterrorismo) e, soprattutto, per la tenuta della maggioranza. Anche in questo caso, fra l’altro, a esacerbare le tensioni nel fronte antiabrogazionista (coincidente con i partiti della solidarietà nazionale con l’aggiunta del Pli), fu la posizione anomala del Psi, che concesse sostanzialmente libertà di voto ai suoi iscritti e ai suoi simpatizzanti. L’esito

della consultazione fu comunque una vittoria per il governo, la solidarietà nazionale e le sue politiche antiterroristiche; proprio per questa ragione essa però ebbe l'effetto di attenuare l'impulso a introdurre provvedimenti più organici per la lotta al terrorismo. Nell'estate del 1978, come vedremo, il nodo degli apparati di sicurezza rimase centrale e le polemiche nella maggioranza furono acutizzate da alcuni fatti negativi, come la fuga di due terroristi sottoposti all'istituto del domicilio coatto. Ciò indusse il nuovo ministro dell'Interno, Virginio Rognoni, a prendere una decisione – di comune accordo con gli altri partiti – che si sarebbe rivelata decisiva, benché atipica – e per questo destinata a suscitare accese polemiche –, cioè l'assegnazione di un incarico speciale per la lotta al terrorismo al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa. Questa, oltre al tentativo (non riuscito) di far approvare il decreto sul potenziamento delle forze di polizia, rimase però l'unica iniziativa di tipo operativo che fu adottata fino alla fine dell'anno successivo. In sostanza, il dibattito sulla risposta al terrorismo, pur rilevante, non ebbe ulteriori ricadute sul piano pratico. Il periodo, del resto, coincise con la progressiva crisi dei rapporti fra le forze della maggioranza, che si manifestò in modo chiaro nel secondo dibattito sul "caso Moro" che si tenne a ottobre. Alla decisione di tenere un nuovo confronto parlamentare contribuirono non solo la volontà delle forze politiche di conoscere gli (scarsi) sviluppi dell'inchiesta e le nuove polemiche, scaturite da certe "fughe di notizie", sulla posizione trattativista del Psi e sull'operato degli apparati di polizia, ma anche il sempre maggiore consenso che stava riscuotendo la proposta di istituire una commissione d'inchiesta sul "caso Moro". Questa iniziativa stava prendendo piede proprio per mettere fine allo stillicidio di indiscrezioni e per chiarire quali erano stati i problemi che avevano caratterizzato la gestione operativa e politica degli apparati di sicurezza nel corso del sequestro. Benché una parte della Dc stessa si fosse fatta promotrice di questa iniziativa, furono soprattutto la maggioranza della Dc e il governo a mostrare perplessità verso di essa. Il governo, pertanto, riuscì temporaneamente a rinviare la questione tenendo un secondo dibattito parlamentare sulla vicenda Moro.

1. Il dibattito sull'ordine pubblico e il "caso Moro"

All'indomani della morte di Aldo Moro, il presidente Andreotti, sollecitato da tutti i partiti, assunse l'impegno di riferire alle Camere sullo svolgimento delle vicende degli ultimi due mesi, sull'esito delle indagini e sulla lotta al terrorismo. Una riunione con i

capigruppo della maggioranza aveva stabilito che si sarebbe votato un comune ordine del giorno al fine di superare le controversie tra i partiti e, in particolare, i problemi sollevati dalla peculiare posizione assunta dal Psi nel corso del sequestro. La Dc, in questo frangente, sembrò cogliere i pericoli insiti nella discussione sull'intera vicenda, tenendo conto delle divergenze che avrebbero potuto minare gli equilibri della maggioranza. Nel corso della riunione del comitato direttivo del gruppo della Camera del 18 maggio, infatti, il capogruppo Flaminio Piccoli riferì che, il giorno prima, erano «scoppiate vivaci frizioni col PSI» il quale rivendicava di aver proposto una linea alternativa che avrebbe potuto essere considerata anche in altre analoghe situazioni. Il capogruppo dei deputati democristiani assicurò al contempo che il Psi era sempre stato in linea con la Dc, ad eccezione di quando Craxi aveva proposto la concessione della grazia come atto autonomo dello Stato. A quel punto Piccoli espresse preoccupazione per gli effetti di «un dibattito divaricante». Il Psi, infatti, non sembrava incline a votare un documento comune su cui si stava cercando un compromesso. Piccoli dichiarò dunque che il dibattito in aula «sarà tenuto al livello tecnico», «visto che – disse – il tema preminente è la riorganizzazione della Polizia»: per la Dc avrebbe parlato l'ex sottosegretario all'Interno Giuseppe Zamberletti, molto vicino al ministro Cossiga, e per il Pci il vicepresidente della commissione Giustizia Ugo Spagnoli. Piccoli poi avvertì che anche all'interno della Dc stessa vi erano delle divergenze e che Giuseppe Costamagna e Massimo De Carolis (esponenti della destra del partito) avevano chiesto di intervenire nel dibattito. Il capogruppo democristiano chiese pertanto di «poter fermare i nostri "liberi battitori"» per evitare – disse – «che i loro sproloqui facciano diventare il tema dirompente», ottenendo l'approvazione della maggioranza. Alla riunione, quindi, si stabilì che non sarebbero intervenuti altri all'infuori di Zamberletti, anche se poi in parlamento la decisione sarebbe stata disattesa[1].

L'obiettivo del dibattito, sollecitato trasversalmente dai partiti della maggioranza e della minoranza, era quello di chiarire come erano state condotte le indagini sul "covo" dove era stato tenuto in ostaggio Aldo Moro, come si erano mosse le forze dell'ordine, quali provvedimenti il governo aveva preso e, dato il tragico epilogo, quali disfunzioni avevano compromesso un'efficace azione preventiva e repressiva. Il nodo della politica degli apparati di sicurezza, dunque, rimaneva cruciale. Tuttavia, proprio per le modalità

[1] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 18 maggio 1978".

con cui era stato impostato il dibattito, difficilmente la discussione avrebbe portato a una reale maggiore conoscenza delle vicende.

Aprendo la seduta, Andreotti relazionò sull'accaduto, rivendicando il fatto che il governo aveva tenuto una costante e coerente linea di fermezza durante tutta la vicenda Moro, apprezzata anche dai governi di altri paesi alleati. Proprio questa scelta, ricordò il presidente del Consiglio, aveva «sconsigliato di venire a riferire in Parlamento lungo le tappe della drammatica vicenda anche per il timore, non privo di logica, che una rinnovata, solenne presa di posizione del Parlamento potesse costituire il motivo di un accelerato epilogo luttuoso, laddove, protraendo la vita del nostro collega, poteva sperare di dar modo agli inquirenti di arrivare a far luce per liberarlo; ed in linea di eventualità, sia pure remota, a qualcuno dei rapitori di essere mosso a resipiscenza». Andreotti assicurò che il dispiegamento dei mezzi era stato ingente, con l'impiego giornaliero in media di 21.500 uomini tra militari dell'Arma dei Carabinieri, della Pubblica Sicurezza e della Guardia di Finanza. Alle azioni di polizia erano seguite azioni di tipo giudiziario e – ammise Andreotti – «le operazioni di polizia, anche se hanno consentito solo di realizzare successi marginali e casuali rispetto al caso di via Fani, hanno però assicurato alla giustizia numerosi pregiudicati ed altre persone dedite ad attività illecite». Il terrorismo, inoltre, aveva continuato a colpire cittadini e rappresentanti dello Stato; ciò imponeva, secondo il presidente Andreotti, non solo una «doverosa ricostruzione delle responsabilità del gravissimo misfatto di via Fani», ma anche la necessità di «fronteggiare un fenomeno che rischia di alterare l'immagine dell'Italia democratica e di sovvertirne le istituzioni». Andreotti evidenziò così le problematiche connesse a questa nuova criminalità affermando:

I1 nuovo fenomeno presenta caratteri di novità rispetto a quelli tradizionali di violenza politica, così da far riscontrare una non idoneità dell'apparato e della politica tradizionale di polizia e di sicurezza. In un paese democratico, la polizia è soprattutto addestrata a combattere i fenomeni normali di criminalità anche organizzata. Gli Stati ad ordinamento liberaldemocratico si sono sempre trovati impreparati di fronte allo scatenarsi dell'eversione e del terrorismo. Occorre, perciò, intervenire con fermezza e con prudenza, per non coinvolgere, criminalizzandola, tutta l'area del dissenso[2].

[2] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, p. 17775.

L'attenzione crescente per i problemi delle forze dell'ordine – spiegò ancora Andreotti – aveva imposto di non rimanere sordi alle richieste di «mezzi di lavoro ritenuti strettamente necessari, quali certe possibilità di indagini e di controlli immediati». «Non sconfessiamo, – assicurò tuttavia il presidente del Consiglio – davvero, così la luminosa strada dell'esaltazione costituzionale dei diritti civili di tutti i cittadini, e ci prefiggiamo di togliere appena possibile tutto ciò che è, comunque, straordinario». I cittadini, del resto, erano comprensivi e disponibili verso i sacrifici delle forze dell'ordine e comunque l'insieme delle limitazioni e delle misure – ribadì Andreotti – «è contingente e non durerà oltre la eccezionalità della situazione». «Tutto questo – disse ancora il presidente del Consiglio – dipende dal ritorno effettivo alla normalità democratica, allorché siano rimossi dall'orizzonte nazionale i germi nefasti dell'eversione e della violenza». Andreotti riconosceva che «non si tratta solo di problemi giudiziari e di polizia», ma era convinto che «senza un ammodernamento di strutture e di modi di impiego e senza un efficace coordinamento di tutte le forze», la società avrebbe perso la sua battaglia nei confronti di una criminalità che – disse – «non conosce mezze misure, che non ha remore di ordine morale né trova freni od ostacoli nemmeno nei fondamentali principi di umanità». Tuttavia, Andreotti non accennò ad eventuali nuove misure da adottare nella lotta al terrorismo, rinviando ogni discussione e ogni iniziativa alla responsabilità del futuro ministro dell'Interno, escludendo con ciò di mantenere l'incarico che lui stesso aveva assunto *ad interim* dopo le dimissioni di Cossiga. Andreotti comunque non negò che la mancata soluzione di alcuni problemi economici e sociali che colpivano soprattutto i ceti più disagiati e le generazioni più giovani influissero nell'alienare consensi alle istituzioni e alimentassero le tendenze estremiste; tuttavia, a suo parere, occorreva intervenire anche sul piano dell'ordine pubblico con i servizi riorganizzati[3].

La genericità della relazione di Andreotti rispetto alla serie di domande che si erano diffuse e consolidate nel dibattito pubblico in particolare rispetto all'operato delle forze di polizia, deluse le aspettative delle minoranze parlamentari. I primi ad esprimere rammarico per l'assenza di un'analisi approfondita del fenomeno terroristico, delle cause e delle responsabilità degli apparati di sicurezza furono i liberali: Costa e Zanone manifestarono il proprio disappunto anche per l'assenza di un'indicazione sulle intenzioni di Andreotti in merito al nuovo ministro dell'Interno[4]. Secondo un altro deputato del Pli, il presidente onorario del partito Giovanni Malagodi, inoltre, le scarne informazioni della

[3] Ibid., pp. 17773-17778.
[4] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17833-17837.

relazione di Andreotti nascondevano l'idea che si potesse superare con un'abilità formale, «con un silenzio paludato di buoni argomenti (inchieste in corso, il Parlamento, i giornali, eccetera)» quello che secondo il leader della "destra" del Pli, da sempre ostile al "compromesso storico", era il reale problema di fondo, cioè i contrasti in seno anche ai singoli partiti della maggioranza di governo[5]. Analogamente, i missini, per tramite di Franco Franchi, espressero un sentimento di delusione per la relazione del presidente; le vicende delle settimane precedenti, su cui il parlamento non aveva mai avuto modo di confrontarsi, a loro parere, avrebbero richiesto un approfondimento su tutte le tematiche inerenti al terrorismo e all'ordine pubblico[6]. Anche a detta del direttore del *Secolo d'Italia*, Nino Tripodi, intervenuto sul quotidiano il 19 maggio, Andreotti aveva liquidato il «pauroso problema dell'ordine pubblico» non entrando nel particolare delle misure necessarie; pertanto, o il governo ignorava i provvedimenti o sapeva di non poterli attuare, «prigioniero com'è – scriveva Tripodi – del condizionamento di una maggioranza logorata da profonde antitesi». Il discorso, definito dal direttore del *Secolo* «sbiadito, disimpegnato, ottuso» e non privo del «consueto giustificazionismo sociologico inteso a spiegare le deviazioni violente con la mancata risposta alle esigenze di lavoro e di prospettiva dei giovani»[7], non era andato oltre un «mattinale di questura»[8]. A parere di Giorgio Almirante, che intervenne sempre in parlamento nella seduta del 19 maggio, la mancanza di qualunque indicazione e strategia nella lotta al terrorismo, proveniva da un governo e da una maggioranza che continuavano a sabotare il parlamento[9]. Dall'estrema sinistra, anche Pinto e Gorla rimarcarono lo scontento per «l'omertà» con cui il governo stava affrontando il tema dell'ordine pubblico e la vicenda Moro: questioni che, a loro avviso, venivano trattate dal governo come un affare proprio, così come gli apparati dello Stato, che a loro parere rimanevano non uno strumento per la difesa del popolo, ma uno strumento per attaccarne e offenderne la libertà. Pinto in particolare riteneva che il governo stesse continuando a fare – disse – un «uso padronale di tutto, come se fosse scritto da qualche parte che la democrazia cristiana deve gestire tutto, deve gestire tutti, deve gestire anche le morti nel suo interesse, come avete gestito la morte di Aldo Moro»[10]. Luciana Castellina rinunciò perfino a tenere un ampio discorso, rilevando

[5] Ibid., pp. 17936-17938.
[6] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17787-17797.
[7] N. Tripodi, "Litanie contro il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 19 maggio 1978.
[8] "Andreotti non sa niente e quel che sa lo tace", ibidem.
[9] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17844-17858.
[10] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17803-17806. Cfr. anche CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17883-17890.

solamente l'assenza totale di dibattito, che, a suo avviso, era stata una precisa scelta per nascondere le divergenze emerse in seno alla maggioranza in merito al "caso Moro"[11]. Analogamente, i radicali, per bocca del capogruppo Bonino, lamentarono il «cinismo» insito nella scarna esposizione di Andreotti, priva di qualunque analisi politica dei dati e delle statistiche riportate e della situazione in generale sull'ordine pubblico[12].

Anche all'interno della maggioranza si manifestò qualche disagio verso la concisa relazione del presidente del Consiglio. In particolare, il vicepresidente del gruppo repubblicano e presidente della commissione Interno della Camera, Oscar Mammì, avrebbe auspicato un maggiore approfondimento delle cause del terrorismo, proprio per evitare che, come spesso a suo parere accadeva, si indugiasse eccessivamente nelle analisi sociologiche del fenomeno[13]. Ugo Spagnoli, invece, avrebbe preferito che il governo fornisse maggiori dettagli sull'operato degli apparati[14], mentre il vicepresidente del gruppo socialista Giuseppe Di Vagno, anche in relazione alla posizione peculiare assunta dal Psi nel corso del sequestro, avrebbe auspicato un maggiore approfondimento delle vicende e del dibattito, a tratti strumentale, che si era svolto sulle cosiddette trattative[15].

I nodi centrali della discussione rimasero quelli che avevano animato il dibattito politico nel corso dei cinquantaquattro giorni del sequestro. In particolare, i partiti si scontrarono sull'interpretazione delle cause del terrorismo in generale e, specialmente, sul significato del rapimento Moro; essi si interrogarono sulle modalità con cui il governo aveva affrontato la sfida terroristica, sull'azione degli apparati di sicurezza, sulle lacune che l'avevano caratterizzata e sulle responsabilità politiche di queste carenze. I partiti si confrontarono infine sulle proposte con cui far fronte ad una lotta che tutti ritenevano sarebbe stata lunga e difficile. L'interpretazione delle cause del terrorismo e delle responsabilità politiche rispetto alla situazione di crisi dell'ordine pubblico si intrecciò all'analisi della gestione degli apparati di polizia e della lotta all'eversione, ricondotta a precise scelte di politica criminale e al contesto storico-politico che le aveva determinate. Sull'argomento, dunque, come vedremo, continuarono a scontrarsi i due opposti schieramenti delle minoranze, con nel mezzo le posizioni più sfumate dei partiti della solidarietà nazionale, che sembravano dettate più dai vincoli connessi alla necessità di mantenere stabile la maggioranza di governo che da effettive convinzioni.

[11] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, p. 17833.
[12] Cfr. le considerazioni di Emma Bonino, ibid., pp. 17868-17882.
[13] Ibid., pp.17900-17905.
[14] Ibid., pp. 17916-17928.
[15] Ibid., pp. 17905-17913.

I partiti di destra tesero ad ascrivere la particolare situazione dell'ordine pubblico alle responsabilità del Partito comunista, che per anni aveva alimentato un certo discorso politico antistatuale e, soprattutto, una violenta campagna di smantellamento e di discredito nei confronti delle forze di polizia e dei servizi segreti. D'altra parte, anche la Dc a loro avviso aveva commesso gravi errori, specialmente sottovalutando per anni il fenomeno eversivo di sinistra talvolta per negligenza, talvolta allo scopo deliberato di compiacere le sinistre. La Dc, dunque, a detta dei partiti di destra, aveva eccessivamente assecondato le tendenze libertarie e garantiste prima del Psi, poi del Pci, che avevano condotto al sostanziale disarmo degli apparati dello Stato. In particolare, i liberali assunsero posizioni critiche, affermando che era necessario valutare, – come disse il segretario Zanone – «se non ci si sia accorti negli anni passati di questa crescita a dismisura del fenomeno dell'eversione, se vi siano state da parte dei ministri competenti responsabilità; per quali ragioni queste responsabilità siano solo oggi chiamate in causa; come e per quali ragioni si siano verificate queste omissioni». Secondo il Pli, le responsabilità della situazione ricadevano soprattutto sui partiti di sinistra, che per anni avevano chiesto il disarmo della polizia e che, a suo tempo, avevano definito provocatorio il rapporto dell'allora prefetto di Milano Mazza; non esenti da responsabilità erano infine i ministri democristiani che si erano succeduti al Viminale. A detta di Zanone, infatti, «il ministro Taviani, ad esempio, riconobbe a suo tempo il carattere asociale e l'estrazione di sinistra delle Brigate rosse, ma notoriamente cercò di minimizzarne l'importanza rispetto ai gruppi di estrazione fascista, dando sostanzialmente una interpretazione inesatta circa la consistenza principale del fenomeno che stava allora formandosi»[16].

Il Msi formulò un ragionamento più articolato sulle cause della crisi dell'ordine pubblico, individuando, da un lato, una crisi generalizzata che investiva lo Stato nel suo complesso e, dall'altro, il ruolo determinante dei rapporti internazionali del terrorismo. Il Msi, inoltre, riteneva che la crisi non riguardasse il solo settore dell'ordine pubblico o la situazione economica ma più in generale la vita del paese e i valori della società. Secondo il deputato Vincenzo Trantino, ad esempio, la scuola, ridotta a «ignobile ricettacolo di bottiglie molotov, di siringhe di droga e di spranghe di ferro», la pubblicistica che aveva esaltato le Br, le protezioni e gli agganci con certi poteri insospettabili dello Stato, il clima di lassismo verso le «iene rosse» (mentre – disse – «si andava a caccia dell'uccello cosiddetto fascista»), costituivano alcuni tra i tanti aspetti in cui si era manifestata la

[16] Ibid., pp. 17833-17837.

decadenza dello Stato, di cui a suo parere era principalmente responsabile la Dc. Analogamente, secondo Trantino, il Pci aveva le sue responsabilità per l'alienazione della classe operaia dallo Stato e per aver alimentato la violenza delle Br[17]. L'ex capo del Sid Vito Miceli criticò anche il comportamento di acquiescenza, determinato da calcoli politici, che aveva consentito alle formazioni eversive «di pervenire indisturbate al livello organizzativo e di efficienza che oggi constatiamo». Miceli ricordò che, nei primi anni '70, quando era a capo del Sid, i servizi avevano rilevato l'attività di molti sovversivi di sinistra e dei collegamenti con il Kgb; le indicazioni in tal senso date ai responsabili del governo, però, ricordò ancora Miceli, erano rimaste inascoltate. Il rapimento di Moro, quindi, a suo avviso, era l'esito di tante segnalazioni inascoltate e iniziative non prese. Nemmeno in questo frangente – notava ancora il deputato missino – il governo Andreotti aveva attuato alcuna misura eccezionale, né aveva introdotto alcun organismo speciale delle forze dell'ordine; insomma, secondo Miceli, il governo aveva reagito con l'ordinaria amministrazione[18]. Il nodo cruciale, secondo il Msi, stava dunque nella conduzione politica dell'ultimo decennio e, soprattutto, nell'attuale maggioranza di governo che comprendeva il Pci, al quale – disse Franco Franchi – «il vecchio "album di famiglia" non consente di andare al di là delle mere espressioni»[19]. Le violenze e gli attentati perpetrati già dai primi anni '70 dall'estrema sinistra a danno delle organizzazioni di destra erano rimasti impuniti, secondo i missini, proprio a causa di un governo compiacente con le sinistre: il ministro dell'Interno Cossiga era andato – disse Almirante – «al di là delle stesse posizioni provocatorie precedenti dell'onorevole Taviani», in una «cupidigia di servilismo nei confronti di quell'estrema sinistra che ha tenuto in piedi, finché ha potuto, l'onorevole Cossiga come ministro dell'interno». Secondo il segretario del Msi, lo «sgretolamento dei servizi di informazione in conseguenza diretta degli attacchi portati dalla sinistra», gli appoggi, ufficiali o no, di cui il terrorismo godeva presso l'estrema sinistra e «persino di stampa» erano fra le cause principali all'origine del terrorismo. Secondo Almirante, infine, le complicità morali di molti governi precedenti avevano accordato la protezione dell'ultrasinistra con una «pesante aggressione nei confronti del cosiddetto terrorismo di destra»[20].

I rapporti internazionali del terrorismo, per il Msi, costituivano un elemento chiave per comprendere il grado di efficienza e il progetto politico del terrorismo di sinistra, da

[17] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17806-17812.
[18] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17830-17833.
[19] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17787-17797.
[20] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17942-17945.

ricollegare al quadro politico italiano e al ruolo del Pci nello specifico. Il segretario missino su questo punto, infatti, disse: «in Europa, l'unico paese aggredito è l'Italia, tornata ad essere il "ventre molle" dell'Europa», che però «almeno per ora, non può essere aggredita con i metodi che il comunismo imperialista sovietico adotta nel continente africano, per cui la aggressione viene condotta attraverso l'onorevole Enrico Berlinguer ed il suo sorridente eurocomunismo». Per questa ragione, secondo Almirante, non era pensabile battere il fenomeno, «se non nel quadro – disse – di una strategia anche in politica estera che – a nostro avviso – è incompatibile con l'attuale formula di maggioranza e con l'attuale programma di Governo»[21].

Di poco divergevano le posizioni assunte da Democrazia nazionale che, pur essendo meno critica nei confronti del governo, dal momento che ne aveva appoggiato il programma e la linea assunta nel corso della vicenda Moro, non risparmiò contestazioni alla politica seguita negli anni precedenti. Secondo il segretario della Cisnal, l'avvocato Giovanni Roberti, infatti, le cause della situazione contingente erano di ordine interno e internazionale e fra le prime ve ne erano di ordine politico, legislativo e organizzativo. Dal punto di vista politico, secondo Roberti, l'orientamento populista e demagogico della politica, il lassismo e il permissivismo diffusi da oltre un decennio in tutti i settori dell'attività statale avevano permeato tutti i poteri dello Stato: da quello legislativo a quello giudiziario a quello esecutivo. In virtù di tale orientamento – dichiarò Roberti – «qualsiasi misura o azione preventiva o repressiva da parte delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico veniva considerata lesiva dei principi della democrazia, sol che gli autori dei disordini e delle violenze si mascherassero dietro motivi politici di sinistra, spesso pretestuosi, ma che diventavano, di per se stessi, il passaporto e la giustificazione per ogni violazione di legge». Secondo il deputato demonazionale, «dai fatti di Avola in poi, qualunque intervento delle autorità di polizia sia in sede preventiva per impedire manifestazioni, cortei, proteste non autorizzate e che perciò potevano dar luogo a gravi incidenti e ad atti di violenza, sia in sede repressiva», era stato considerato dai partiti della maggioranza, e quindi anche dal governo, «come una attività reazionaria, con la conseguenza di esautorare completamente, fino a mortificarla, la figura e la funzione stessa delle forze di polizia e dei tutori dell'ordine». Specialmente negli anni del centro-sinistra, secondo Roberti, si era andata consolidando la convinzione che, da un lato, l'azione illegale di rivolta e di protesta, anche se manifestata in forma violenta,

[21] Cfr. l'intervento di Almirante, ibid., pp. 17850-17858.

rispondesse a un preciso diritto dei protestatari e, dall'altro, che il mantenimento dell'ordine pubblico e l'applicazione delle leggi vigenti costituissero invece un sopruso spesso contestato e punito dalle stesse autorità di governo. Ciò aveva finito per determinare una politica legislativa che, – disse ancora Roberti – «distruggendo» o «per lo meno riducendo in modo quasi da neutralizzare, le capacità ed i poteri di tutte le autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico ed esortando quasi l'autorità giudiziaria ad un atteggiamento permissivo», avevano circondato sia l'azione della polizia sia quella della magistratura di «una tale cortina di cautele, di temporeggiamenti e di ostacoli da frustrarne l'efficacia». Da quando la destra era stata esclusa dall'agone politico per supposti legami con l'estremismo si era creato, secondo il deputato demonazionale, uno squilibrio che aveva condotto «all'esasperazione di talune istanze estreme e all'impossibilità da parte degli stessi responsabili politici di arrestare il fatale scivolamento verso una incontrollata e progressiva demagogia permissiva, tanto più pericolosa in quanto poteva apparire come una facilitazione per l'esercizio della violenza insita nella matrice ideologica delle dottrine di sinistra»[22].

Di tutt'altro avviso, i gruppi di estrema sinistra, come è facile immaginare, diedero una lettura completamente diversa delle cause che avevano agevolato la diffusione del fenomeno terroristico, e quasi opposta. La Democrazia cristiana e, più in generale, i governi degli ultimi tempi, erano da essi accusati di aver condotto una politica dell'ordine pubblico che aveva fomentato prima le violenze di piazza e in un secondo momento il terrorismo. Anziché allargare le basi della partecipazione e incentivare i processi di democratizzazione che pure si erano avviati anche in alcuni settori retrivi dell'amministrazione dello Stato, il governo, a loro avviso, aveva risospinto indietro questi processi, adottando nuovamente una legislazione e una gestione degli apparati sostanzialmente di ispirazione fascista. Queste tendenze, secondo i gruppi di estrema sinistra, erano state alimentate anche dai settori più reazionari degli apparati e della classe dirigente che in passato avevano strumentalizzato il terrorismo neofascista allo scopo di imprimere una svolta autoritaria al governo del paese; una svolta che, del resto, era in atto già da qualche anno, quanto meno nel campo della legislazione penale. La novità tuttavia consisteva nel fatto che i partiti della sinistra storica, anziché continuare a rappresentare la forza di opposizione alla "reazione", avevano avallato questa politica. L'insieme di questi fattori, associati alla crisi economica e sociale dilagante, specialmente tra i giovani e nei

[22] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17798-17802.

settori più disagiati della società, avevano dunque contribuito, secondo i gruppi extraparlamentari, ad allargare le basi di consenso del terrorismo. Il demoproletario Domenico Pinto , in questo senso, riteneva che lo Stato non fosse uscito rafforzato dalla vicenda Moro perché il terrorismo c'era e colpiva ancora. L'impotenza del governo rispetto al terrorismo era dunque voluta, «perché – disse Pinto – il terrorismo giova unicamente a voi». Secondo il deputato di Dp, l'esecutivo non voleva discutere del terrorismo, perché ciò avrebbe imposto un'indagine approfondita delle cause che lo avevano scatenato; le forze di sinistra, dal canto loro, si erano ormai piegate a diventare strumento della Dc, prestando il fianco alle modalità di azione e alle politiche di ordine pubblico del governo, senza indagare cause e responsabilità, senza capire perché – affermò ancora Pinto – «non si ha il coraggio di far pagare a chi ha comandato, a chi ha avuto il potere, perché non si ha il coraggio di far pagare chi ha causato i morti di Portella delle Ginestre, chi ha comandato le stragi di Stato, chi ha causato le morti sul lavoro». La mancata individuazione dei responsabili e la mancata soluzione dei problemi avevano a suo parere fomentato il terrorismo. La politica carceraria ne era una dimostrazione: in questo caso, l'ordine, secondo Pinto, era mantenuto affossando la riforma carceraria, negando i diritti che spettavano ai detenuti, costruendo nuove carceri speciali, e – disse – mettendo «la gente nella condizione di essere convinta di avere a che fare con i campi di concentramento». Questo, secondo Pinto, era il «brodo di coltura del terrorismo» ed era diventato un modo di «accelerare in molti giovani la crescita di un sentimento di rivolta»[23]. Massimo Gorla osservò fra l'altro che il rifiuto di analizzare le cause sociali del fenomeno aveva perfino portato a provare vergogna – disse – «quando diciamo che il terreno di coltura del terrorismo è la disgregazione sociale prodotta da questo sistema economico, dalla specificità della sua crisi, dal modo in cui questa sua crisi ha prodotto fatti sociali»[24]. I radicali arrivarono addirittura ad adombrare nuovamente l'ipotesi che dietro al delitto Moro, come dietro alle stragi degli anni precedenti, ci fossero le trame del potere, le mancanze e gli errori della classe dirigente. Pannella ricordò infatti che lo Stato aveva «delle brecce, pericolose, a favore della strategia della tensione e quindi della politica dell'assassinio e del terrorismo»[25]. Ciò che spaventava rispetto al passato, rilevava poi il vicecapogruppo radicale Mellini, era la continuità politica con esso e, riferendosi al Pci, il fatto che – disse – «oggi contro questi *omissis* non si levano le stesse

[23] Ibid., pp. 17803-17806.
[24] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17883-17890.
[25] Ibid., pp. 17890-17900.

parole, le stesse rampogne, la stessa forza politica» che in passato si erano levate contro il governo democristiano. Anzi, a suo parere, proprio il corporativismo consociativo realizzato dalle modalità di azione del governo che aveva di fatto completamente esautorato il parlamento, potevano indurre a rafforzare e a dare «ragione apparente», se non alle Brigate rosse – disse Mellini – «ai perimetri che poi possono portare a pretendere di giustificare certe reazioni come quelle criminali o delle violenze organizzate». Secondo Mellini, se una trama rossa o nera stava operando per dare al paese una svolta autoritaria, ciò stava avvenendo con la scelta di una particolare politica repressiva: i radicali infatti erano convinti che – dichiarò il deputato del Pr – «queste leggi siano l'incentivo, la copertura, l'alibi per una polizia che brancola nel buio ed è spaventata essa stessa dalla sensazione di grosse e gravi coperture, per non agire»[26]. Secondo il capogruppo radicale Emma Bonino, fra l'altro, era assurdo che le Br, «non infallibili all'epoca di padre Girotto, sgominate nel 1974, incarcerati 152 brigatisti», dopo quattro anni fossero risorte «dal nulla, forti, agguerrite, scevre da errori e perfette», al punto che la loro perfezione poteva ricordare quella dei servizi segreti israeliani. L'introduzione delle misure di emergenza, anche secondo Bonino, era quindi un alibi per non affrontare la storia del paese e individuare il vero filo di continuità, cioè quello dell'impotenza dello Stato o quello della sua connivenza. Dati tutti i precedenti e le diverse similitudini con le vicende recenti, secondo la deputata radicale, non si poteva affermare che la strategia della tensione era finita e che ci si trovava di fronte ad un fenomeno diverso solamente perché attribuito ad un diverso colore politico[27].

Anche nelle forze della maggioranza e all'interno dei partiti stessi si delinearono sfumature diverse in merito alla valutazione della vicenda Moro e delle cause del terrorismo. In particolare, la Dc, il Psi e parzialmente il Pci tesero a mettere in luce che, avendo ormai una evidente connotazione politica, il problema del terrorismo non poteva ridursi ad un problema di polizia. Essi, inoltre, sembrarono essersi definitivamente convinti del fatto che la crisi economica e sociale, pur non considerata come la causa principale della violenza armata, potesse costituire, almeno in parte, il retroterra del terrorismo, consentendogli di trovare consenso e reclute. Queste considerazioni ponevano la questione del terrorismo sotto una luce diversa e, soprattutto, evidenziavano il problema di elaborare una strategia di più ampio respiro per contrastarlo. La Dc accennò a qualche velata autocritica per il ritardo con cui si era preso coscienza della gravità del

[26] Ibid., pp. 17858-17863.
[27] Ibid., pp. 17868-17882.

fenomeno; essa respinse però l'accusa di aver fomentato attraverso una certa politica degli apparati di sicurezza e, più in generale, di ordine pubblico, le spinte ribellistiche. Quanto al fenomeno terroristico, il democristiano Giuseppe Zamberletti osservò che le informazioni di cui si disponeva portavano ad escludere che ci si trovasse di fronte a «organizzazioni artificiali proclamanti obiettivi diversi da quelli perseguiti»; ciò però – disse l'ex sottosegretario agli Interni – «non toglie che un esame attento del fenomeno induca a non ritenere sufficienti le spiegazioni che si richiamano allo spontaneismo, lasciando aperte ipotesi di altra natura». Tuttavia, a parere del deputato democristiano, nessun fenomeno terroristico poteva nascere e svilupparsi con simili dimensioni e ramificazioni senza agganciarsi ad una base sociale malata; non trascurabili erano poi, a suo parere, i fiancheggiatori reclutati «nel clima, sì, di rabbia e disperazione delle grandi periferie urbane, ma più ancora nell'emarginazione di deviazioni culturali aberranti da molti troppo a lungo sottovalutate per la loro carica dirompente antidemocratica». Dietro l'esplodere di questi fenomeni di dissenso rispetto ai quali il presidente Andreotti aveva invitato a non condurre sommarie ed errate politiche repressive, si coglieva, secondo Zamberletti, il segno di una grande paura del futuro e dell'angoscia diffusa nelle società industrializzate dell'occidente europeo con l'incubo della decadenza[28]. Il capogruppo dc Piccoli, dal canto suo, tenendo a sottolineare come l'attacco eversivo fosse opera, non di una banda di estremisti deliranti, ma di un disegno guidato da cervelli che miravano a colpire una fase decisiva della vita di un popolo, ribadì la necessità di superare inerzie e pigrizie. Le luttuose vicende, secondo il capogruppo democristiano, erano l'epilogo di un processo che, probabilmente – disse – «noi abbiamo troppo sottovalutato, che risale ad almeno un decennio di storia italiana». Questo tragico epilogo doveva quindi indurre le forze politiche a rispondere alle grandi aspirazioni degli italiani, maturate dalla crisi sociale, economica e culturale; un crisi che aveva accompagnato – disse ancora Piccoli – «una crescita tanto rapida e tumultuosa da rendere spesso inadeguata, ritardata ed insufficiente quella dialettica unità costituzionale dentro la quale solo si salvano e trovano la loro sintesi i conflitti, le sperequazioni, le risacche di sottosviluppo e di emarginazione». Insomma, secondo Piccoli, si ripresentava il problema del rinnovato consenso ai valori della democrazia da parte delle giovani generazioni, di una adesione – affermò – «non superficiale e retorica, ma interiore di tutta quella schiera di cittadini che avvertono il senso di precarietà cui è esposta la vita civile, lo sviluppo sociale, il processo

[28] Ibid., pp. 17913-17916.

economico del paese; ripropone il problema dell'inalveamento nello Stato delle nuove masse di disoccupati, di sottoccupati e di emarginati»[29].

Nella Dc non vi era una totale unità di vedute, ma vi erano alcuni esponenti isolati della destra del partito che consideravano il terrorismo sostanzialmente un problema di polizia, fomentato specialmente da un'ideologia comune al Pci e probabilmente legato a centrali internazionali. In questo senso, la posizione di tali "battitori liberi" era simile a quella minoritaria dei liberali e dell'estrema destra. Il deputato Giuseppe Costamagna, ad esempio, in parte dissociandosi dal proprio gruppo e disattendendone le decisioni, volle sottolineare che attribuire l'azione di via Fani alle responsabilità delle Br era riduttivo, adombrando l'ipotesi che a finanziarle e a guidarle vi fosse qualche potenza o potere straniero. Secondo il deputato democristiano, si era perso almeno un mese – disse – «nell'immobilismo più assoluto, diffondendosi su tutto e su tutti un "pilatismo", che avrebbe fatto arrossire lo stesso pretore romano, quasi che l'onorevole Moro non fosse anche un uomo, ma fosse divenuto una istituzione dello Stato». Secondo il deputato della destra democristiana, critico nei confronti della solidarietà nazionale, il governo non aveva dato risposte sufficienti su una serie di problemi e non aveva fatto sostanzialmente nulla per salvare Aldo Moro[30]. Anche i socialisti vollero tornare nei loro interventi sul tema della "trattativa" per rispondere alle polemiche che avevano anticipato e intrecciato il dibattito parlamentare. Essi tesero anche a enfatizzare più degli altri partiti della maggioranza il carattere politico della questione del terrorismo, avvicinandosi, in certi passaggi, alle considerazioni espresse dai radicali e dall'estrema sinistra. I deputati socialisti manifestarono anche un certo disagio per il discorso di Andreotti, ritenuto, come scrisse l'*Avanti!*, «insufficiente»[31]. Quanto al terrorismo, contrariamente ai repubblicani, i socialisti ritenevano che nel paese ormai esistesse – come disse il vicecapogruppo Di Vagno – «una minoranza che vive, pensa ed agisce adottando strumenti propri della peggiore forma di barbarie» e che non rappresentava più soltanto un problema di polizia. Il problema era diventato politico e – precisò Di Vagno – «tale per noi è sempre stato, dalla strage di piazza Fontana al non ancora concluso processo di Catanzaro». Del resto, il Psi aveva sempre individuato il vero obiettivo delle Brigate rosse nell'indebolimento della democrazia, volto a rendere più difficili i rapporti fra le varie forze politiche e precaria ogni possibilità di allargamento e di partecipazione di strati sociali via via più vasti al

[29] Ibid., pp. 17938-17942.
[30] Ibid., pp. 17837-17844.
[31] Cfr. anche G. Giannelli, "Insufficiente il discorso di Andreotti", *Avanti!*, 19 maggio 1978.

governo del paese. Il fenomeno dunque richiedeva una risposta politica, che però stentava ad affermarsi perché, secondo il capogruppo del Psi, non ci si era posti con la dovuta serietà il problema di indagarne le radici, la natura, le complicità, fin dai tempi della strage di piazza Fontana. E quando il Psi aveva richiamato l'attenzione – ricordò ancora Di Vagno – su «possibili pericolose collusioni fra organi e istituzioni estremamente delicati per la vita del paese, la sola risposta è stata quella di denunciare il presunto scarso senso di responsabilità di chi quell'affermazione avanzava, spinto dall'impegno civile e politico di far luce su tanti misteriosi episodi, misteriosi attentati alla vita della nostra democrazia»; e lo stesso atteggiamento si era manifestato anche nella vicenda del rapimento di Aldo Moro, «distorcendo, forse fino al limite della falsificazione, le proposte avanzate» dal Psi[32].

Repubblicani e socialdemocratici tesero invece a porre l'accento rispettivamente sulla caratterizzazione criminale e ideologica delle Br e sulla necessità di intervenire soprattutto con una politica energica degli apparati di sicurezza. I repubblicani, infatti, dichiararono, da un lato, di ritenere riduttivo ricercare le cause del terrorismo nelle colpe di questo o di quel partito e, dall'altro, di ritenere parziale tentare di ricondurlo ad un'unica semplice matrice ideologica. Il terrorismo, a loro avviso, era invece un fenomeno di criminalità che andava affrontato senza lasciarsi distrarre dai soliti giustificazionismi sociologici o politici. Chi affermava di essere né con lo Stato né con le Brigate rosse, secondo Oscar Mammì, affermava di essere contro la società e dalla parte dell'asociale, contro la politica e dalla parte del criminale. D'altra parte, se l'ingerenza di apparati esterni non poteva essere esclusa, essi non potevano considerarsi, secondo Mammì, come l'unica causa del fenomeno[33]. Il deputato socialdemocratico Alessandro Reggiani, dal canto suo, pur non escludendo cause sociali e collegamenti internazionali del terrorismo, affermò che «l'ideologia dell'eversione» aveva tratto origine «almeno in parte, dall'offuscarsi del prestigio dello Stato democratico». Troppo frequentemente, a suo avviso, i governi avevano solennemente formulato i loro programmi e progetti di riforma rimasti poi incompiuti; e assai spesso le indicazioni riguardanti alcuni nodi secolari, causa dell'arretratezza economica, sociale e culturale, erano rimaste inascoltate. Secondo Reggiani, «lo Stato democratico, a trent'anni dall'emanazione della Carta costituzionale, non sempre è riuscito a consentire ai cittadini di godere di quei diritti che venivano tanto solennemente enunciati quanto vagamente perseguiti». Da non

[32] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17905-17913.
[33] Ibid., pp. 17900-17905.

sottovalutare, secondo il deputato del Psdi, era poi il fatto che – disse – «per decenni, si è preteso di contrapporre alla struttura democratica un sistema politico radicalmente diverso, il cui modello si pretendeva esistesse in altri paesi dell'est europeo». Il riferimento al Pci era chiaro; quest'ultimo, fra l'altro, era accusato dal Psdi anche del fatto che da quando aveva cominciato il processo di revisione ideologica, una parte del suo seguito era rimasto deluso e aveva scelto la via della lotta armata[34].

Ugo Spagnoli, in tutta risposta, ribadì che lo scopo dell'azione delle Br era stato quello di aprire un processo di rottura nella nuova maggioranza, lacerare la Democrazia cristiana e colpire così un forte, determinante, caposaldo nel processo avviato di solidarietà democratica. Non volendo soffermarsi sulla matrici del terrorismo, ma auspicando comunque chiarimenti su certe indiscrezioni circa i suoi presunti legami internazionali che erano circolate in quei giorni, il deputato comunista rivendicò orgogliosamente la storia del Pci, ritenendola coerentemente democratica e ostile all'uso della violenza e del terrorismo come metodi di lotta politica. Era merito del Pci – dichiarò Spagnoli – quello di aver fatto avanzare grandi masse popolari sul terreno della democrazia, da cui erano sempre state tenute estranee. Secondo Spagnoli, non si poteva consentire che qualcuno, avvalendosi degli effetti delle imprese criminali, aprisse dei varchi alla destabilizzazione, alla rottura della solidarietà democratica e alla involuzione autoritaria. Non pochi, infatti, a suo parere, erano stati i casi in cui l'indulgenza e la voluta sottovalutazione dell'eversione e della violenza avevano celato il desiderio che fossero colpite le organizzazioni democratiche, il Partito comunista, la sua politica di unità, il processo di solidarietà democratica. Come Di Vagno e Zamberletti, anche Spagnoli tenne infine a sottolineare che il 9 maggio non era finita la Repubblica che non moriva – disse – «quando attorno ad essa si raccolgono grandi masse e forze politiche e morali decisive»[35].

L'operato degli apparati di ordine pubblico e sicurezza rimase un problema centrale nel dibattito, specie a causa degli scarsi risultati delle indagini e degli errori che erano venuti alla luce nelle ultime settimane del sequestro. Anche in questo caso, le forze dell'opposizione di destra e sinistra condivisero le aspre contestazioni nei confronti della politica «contraddittoria» adottata dal governo, dando però un'interpretazione completamente diversa delle origini e delle conseguenze della gestone dell'ordine pubblico e delle misure che erano state introdotte. Come si è anticipato, le forze politiche di destra attribuirono infatti le origini dei problemi dell'ordine pubblico e della cattiva

[34] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17784-17787.
[35] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17916-17928.

gestione degli apparati alla politica lassista degli anni precedenti, condizionata dalla presenza delle forze di sinistra nella maggioranza di governo. D'altra parte, a loro avviso, il governo stesso non aveva saputo elaborare una strategia globale di lotta al fenomeno eversivo, in parte per averlo sottovalutato, in parte perché incapace di avere una visione di ampio respiro sui problemi dell'ordine pubblico. In particolare, secondo i liberali, a detta di Raffaele Costa,

> ci si è affidati ad una normativa non sufficientemente programmata; ad una normativa penale incapace di una visione che andasse al di là del fatto contingente; ad una normativa penale che nasceva dall'occasione, dal cittadino detenuto, dall'episodio che destava emozione, commozione o ripugnanza nell'opinione pubblica, per dare un senso di peso e di valutazione sufficiente alla cosa, rispondere in qualche modo. Allora si è provveduto con una giustizia penale frastagliata, con una giustizia penale incapace di comprendere un movimento di vasto respiro quale quello che una programmazione della tematica e della normativa penale doveva indurre a portare avanti. Dai giudizi della corte d'assise alla materia della libertà provvisoria, alla materia della carcerazione preventiva, alla legge Reale, alla materia dei sequestri, all'eterogeneità di un'applicazione di certe norme in materia di sequestri, evidentemente vi è stato tutto un susseguirsi di norme, spesso contraddittorie, spesso farraginose[36].

La normativa sulle armi costituiva un esempio in questo senso e la mancanza di sufficienti risorse destinate alla giustizia rendeva ancora più difficile poter porre rimedio a quelle disfunzioni ataviche che congestionavano le vicende giudiziarie. Costa rilevò inoltre che le forze di polizia avevano dimostrato «in più casi di muoversi a tentoni, di muoversi in modo insoddisfacente, in modo incompleto, in modo contraddittorio, di accavallarsi tra loro»; a suo avviso, erano mancate anche direttive unitarie e i servizi di sicurezza erano stati carenti[37].

I missini, con toni ben più duri, dichiararono che il 21 marzo nell'opinione pubblica allo sgomento si era aggiunta «la delusione» perché – come disse Franchi – «alle affermazioni di emergenza e di eccezionalità che si scrivono sui giornali» si era risposto «con provvedimenti che non hanno niente a che fare con l'emergenza, che sono, invece, strumenti eccezionali perché limitatori della libertà degli individui». Il Msi sarebbe stato anche disposto a sopportare le limitazioni della libertà, «ma – affermò ancora Franchi – al prezzo preciso che si tratti di limitazioni temporanee e non permanenti e, comunque, che

[36] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17779-17784.
[37] Ibid., pp. 17779-17784.

si tratti in concreto di provvedimenti diretti a fare la guerra al terrorismo, che fa la guerra allo Stato». In quel caso, infatti, sarebbe stato «un alto prezzo» che – disse sempre Franchi – «si paga volentieri». L'inefficienza del provvedimento, invece, era sotto gli occhi di tutti, così come le grandi operazioni di polizia, ritenute dal deputato missino sostanzialmente «di parata», enfatizzate dalla televisione che – affermò Franchi – «non a caso puntava le telecamere sui fucili dei soldati per mostrarli al popolo italiano». Ma, a suo avviso, si era trattato, appunto, di una «parata», altrimenti qualche risultato sarebbe stato raggiunto[38]. Secondo Trantino, la forza dello Stato si misurava anche nella capacità di introdurre le leggi atte a difenderlo, obiettivo impossibile da raggiungere, invece, con una legislazione come quella emanata dal governo: «una produzione – disse Trantino – definita opportunamente schizofrenica», «lassista e rigorista», «stretta o larga», che delineava «una altalena di incertezze» fino a giungere all'assurdo – disse con sarcasmo il deputato del Msi – «di badare ad una adozione (tale è la produzione novellistica), nel momento in cui in sala parto si attende l'evento (intendo riferirmi al nuovo codice di procedura penale)». Il governo, a parere di Trantino, aveva ideologizzato l'ordine pubblico e, soprattutto, la «contingenza» intesa non come necessità «ma come ragione di partito, come mastice di compromesso»: una contingenza – disse ancora il deputato missino – «che deve essere alibi al contrabbando di tutti i colpi di Stato bianchi, assestati a questo paese»; una contingenza che, a suo avviso, aveva condotto anche all'emanazione di una serie di leggi, anche dal contenuto assurdo, come la Reale-bis, contro le attività fasciste nel giorno stesso in cui le Br avevano rapito Moro. Per debellare – denunciò Trantino – «il presunto terrorismo di destra dimenticando il reale terrorismo di sinistra, avete creato il terrorismo della legge, del colpo di Stato contro la libertà del singolo cittadino». Pur ribadendo che la pena di morte avrebbe potuto sortire un effetto deterrente utile, il deputato missino affermò che l'aumento delle pene previste nel decreto antiterrorismo non avrebbe avuto efficacia nel momento in cui lo Stato non era in grado di assicurare alla giustizia i colpevoli[39].

Con un ragionamento simile ma dall'esito opposto, i gruppi di estrema sinistra dichiararono che proprio una politica di ordine pubblico troppo severa e, a tratti, autoritaria aveva dimostrato tutti i limiti di una risposta meramente repressiva e penale al fenomeno del terrorismo; un fenomeno che, avendo origini sia nelle disfunzioni dello Stato sia nella crisi della società, necessitava invece, a loro avviso, di una risposta politica

[38] Ibid., pp. 17787-17797.
[39] Ibid., pp. 17806-17812.

e sociale. D'altro canto, la repressione poliziesca non aveva sortito effetti perché, secondo i gruppi di estrema sinistra, gli apparati di ordine pubblico continuavano a essere gestiti dal governo con un'impostazione "scelbiana", considerandoli cioè come uno strumento del potere in funzione antioperaia. Le riforme democratiche dei corpi di polizia, dunque, erano ritenute elementi decisivi per una più efficace lotta alla criminalità. Pertanto, secondo i parlamentari radicali e della Nuova sinistra, non era l'eccesso di garantismo e lassismo, ma il contrario, ad aver determinato il disordine sociale e le carenze degli apparati di sicurezza. A questo riguardo, Bonino sostenne che, sebbene vi fossero molti agenti dell'ordine zelanti e democratici, essi avevano ereditato l'apparato e «tutto l'armamentario delle leggi fasciste che non sono state debellate; hanno ereditato una legislazione poliziesca»: le riforme di fondo infatti non erano state attuate. Anche se i servizi di sicurezza erano stati ristrutturati, – spiegò Bonino – «le persone a capo dell'ex ufficio affari riservati, o della polizia, sono le stesse da dieci anni a questa parte, così com'è la stessa la classe politica dirigente». Di fronte alla serie di stragi impunite e agli episodi di deviazione e di connivenza da parte di alcuni settori dello Stato in cui peraltro permanevano «gli stessi personaggi», la democratizzazione delle forze di polizia era, secondo Bonino, «un imperativo impellente per tutti noi». Scaricare le deficienze degli apparati statali sul semplice poliziotto, fra l'altro, alla deputata radicale sembrava «un sistema di "scarica barile", estremamente grave e, in ogni caso, non convincente». Il problema, secondo l'oratrice, non era assolutamente l'aspetto quantitativo, ma quello qualitativo che per Bonino consisteva nel disporre di una polizia attrezzata, capace di colpire in modo certo e non nel mucchio come invece era avvenuto nel corso del sequestro Moro. Quest'ultima vicenda, infatti, aveva disvelato – disse il capogruppo del Pr – un tale «coacervo di inefficienze» che i radicali dichiararono di sospettare che, se le Br non erano una «emanazione diretta del Viminale, così come lo era Avanguardia nazionale o Delle Chiaie», esse potevano essere dei «"depistatori"», come del resto si vociferava. L'inefficienza della polizia, infatti, aveva assunto proporzioni «così incredibili» che Bonino arrivò addirittura ad affermare che neppure se la polizia l'avesse fatto apposta «sarebbe riuscita ad ottenere un tale risultato»[40]. Anche Massimo Gorla osservò che, dall'inizio della vicenda Moro, si era assistito «ad una lunga sequela di beffe, di scollamenti, di inoperosità, di incapacità di fare ad un livello minimale di decenza il proprio mestiere» che aveva messo in luce la grave inadeguatezza non solo dei singoli

[40] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17868-17882.

corpi preposti all'ordine pubblico del paese, ma anche dei loro livelli di coordinamento, del modo in cui erano impiegati e diretti politicamente. Il problema cruciale dell'efficienza della sicurezza, anche secondo Gorla, passava per la riforma del settore, il cui cardine era costituito da un modo diverso di concepire i lavoratori di pubblica sicurezza, considerandoli cioè come cittadini e non come un corpo separato. La polizia ereditata dagli anni di Scelba – affermò il deputato demoproletario – era una polizia posta al servizio di un obiettivo ben preciso: tutelare l'equilibrio, l'ordine, gli interessi costituiti del paese di fronte a qualsiasi forma di minaccia: era una polizia che aveva come compito quello di reprimere i moti politici popolari di massa, anche sul terreno della protesta politica internazionale, e la cui ideologia fondamentale era quella di difendere l'ordine costituito dal "pericolo rosso", da qualsiasi parte esso provenisse. Benché dall'interno della stessa polizia fosse emersa la premessa di partenza per rovesciare l'impalcatura ideologica tradizionale, le comunicazioni del governo – disse sempre Gorla – facevano intuire che si sarebbe seguita la pratica politica di sempre, quella cioè che cercava l'impossibile soluzione del problema attraverso le leggi e le misure speciali. Queste, secondo Gorla, erano inutili contro il terrorismo, ma erano destinate alla «repressione del dissenso dell'opposizione, che in questo paese non solo esiste ma è destinato a svilupparsi»[41].

Quanto alle forze di maggioranza, se, da un lato, esse convergevano nel prendere atto e nel denunciare le oggettive disfunzioni che avevano caratterizzato l'operato delle forze dell'ordine nel corso del sequestro Moro, dall'altro, proposero analisi e proposte differenti per far fronte a queste lacune. La Dc espresse la necessità di porre rimedio ai ritardi che avevano condizionato l'azione delle forze dell'ordine e dei servizi segreti, ma senza indugiare nell'analisi critica di tale operato. Gli altri partiti, invece, tesero a sottolineare in modo più o meno marcato le gravi disfunzioni delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza, dandone però interpretazioni diverse. Secondo Mammì, ad esempio, alla luce dell'accaduto, «i tempi della ubriacatura permissivista o pseudolibertaria» dovevano considerarsi «definitivamente trascorsi»: occorreva recuperare autorevolezza alla Repubblica, riequilibrando il rapporto dialettico tra autorità e libertà, «giacché – disse il vicecapogruppo del Pri – senza quel rapporto non solo non si sviluppa, ma nemmeno sopravvive la libertà». Alcune sentenze, fra l'altro, destavano preoccupazione per un certo permissivismo verso l'estremismo di sinistra e, in questo senso, Mammì sostenne che si

[41] Ibid., pp. 17883-17890.

doveva «maturare nei riguardi della violenza colorata di rosso lo stesso convincimento morale e politico che abbiamo storicamente maturato nei riguardi della violenza nera»[42]. I comunisti e i socialisti, dal canto loro, respinsero le accuse formulate dalla destra, di essere stati corresponsabili dello smantellamento degli apparati dello Stato, ricordando invece che le riforme del settore erano state imposte dal dovere di bonificare, dopo tanti scandali, soprattutto i servizi segreti. Se i governi precedenti avessero poi dato più spazio e risposte più efficaci alle domande di democratizzazione della società e degli apparati di sicurezza stessi, un certo diffuso malcontento e certe disfunzioni, probabilmente, a loro avviso, sarebbero stati minori. Ugo Spagnoli, ad esempio, che pure espresse un profondo apprezzamento per l'elevata capacità di sacrificio e di abnegazione delle forze di polizia, dichiarò che «la guida, il coordinamento, gli indirizzi, non erano sempre davvero improntati a criteri di logicità e di efficienza, pur comprendendosi la complessità della lotta contro il terrorismo, che ha messo in difficoltà polizie di altri paesi, ben più attrezzate della nostra». Il deputato comunista non negava il raggiungimento di certi risultati e le problematiche connesse alla conduzione di indagini così estese, tuttavia, gli appariva innegabile anche «una difficoltà ad orientare le indagini, ad individuare un piano meticoloso ed organico di investigazioni e di ricerche, a mettere a punto una strategia sul terreno della specificità del crimine e dei suoi autori». A suo parere, se lo Stato democratico non voleva rinnegare se stesso e convergere così sugli obiettivi dei suoi nemici che puntavano sullo scontro frontale armato, esso doveva mantenere elevate sia la mobilitazione delle masse popolari sia l'efficienza dei suoi apparati, nella eccezionalità dell'una e dell'altra e non nella eccezionalità delle leggi. I mutamenti e la crisi della fine degli anni '60 e dei primi anni '70 – sostenne ancora Spagnoli – avrebbero richiesto «una forte politica unitaria, capace di cogliere quanto di positivo emergeva dal mutamento, di rinnovare profondamente il paese e le sue strutture rimaste a lungo anchilosate, le sue leggi ed i suoi ordinamenti; di convogliare su un terreno positivo e costruttivo la volontà di rinnovamento, battendo le spinte disgregatrici, respingendo i particolarismi». Il rifiuto ostinato di coinvolgere più ampie masse popolari e le pressioni dei settori più reazionari, secondo il deputato del Pci, avevano però fatto in modo che le spinte centrifughe disgreganti avessero prevalso e gli elementi positivi non avessero trovato sbocco in un processo di rinnovamento e di riforme che risolvesse in positivo i problemi aperti. Ciò a suo avviso aveva colpito anche l'amministrazione dello Stato e dei suoi apparati: si

[42] Ibid., pp. 17900-17905.

sentiva parlare, infatti, di «sfascio, di paralisi dei servizi segreti», come se – notò Spagnoli – «si trattasse di un caso di oggi, di una situazione determinatasi da poco, per effetto della riforma». «Ma chi fa queste affermazioni, – dichiarò il deputato del Pci – chi trincia superficiali giudizi sulla vicenda dei servizi segreti, sulle ragioni della loro paralisi ha la memoria ben corta, e non ricorda, o non vuole ricordare, che cosa era divenuto il Sifar nella gestione De Lorenzo»: lo sfascio e la paralisi avevano dunque origini lontane e i ritardi delle riforme erano stati «giganteschi». La stessa cosa poteva dirsi per la polizia, in merito alla quale Spagnoli affermò:

> Si è continuato per anni a strutturarla come forza massiccia di ordine pubblico, e solo marginalmente come forza investigativa. Certo, vi è stata la perdita di potere, per effetto di leggi e di sentenze della Corte costituzionale da lei ricordate, onorevole Presidente del Consiglio; vi è stato un ampliamento di garanzie, nel quale è facile cogliere anche la reazione rispetto ad una legislazione non democratica, che non si è riusciti a cambiare con un organico corpo di leggi innovatrici. Ma tutto ciò avrebbe dovuto significare, come per ogni altra polizia di paesi democratici, la ricerca accurata di recuperare peso e capacità sul terreno dell'efficienza, del coordinamento, del decentramento, e con ritmi intensi, se è vero che l'affermarsi di una aggressiva criminalità organizzata e i fatti di criminalità politica connessi alla strategia della tensione avevano indotto a dare, già nel 1974, un rilievo particolare al problema dell'ordine pubblico. Ma la strada imboccata non fu quella giusta: fu quella delle leggi-miracolo, la strategia degli aumenti di pena, mentre rimaneva intatta la vecchia organizzazione, la vecchia struttura, i vecchi sistemi di addestramento[43].

In sostanza, secondo il Pci, il governo aveva perso molte occasioni per fare una riforma complessiva dei codici e degli apparati di sicurezza, anche alla luce della crescente criminalità politica e comune. Il problema cruciale non era però quello di aumentare ulteriormente i poteri della polizia e di rinnegare il portato delle innovazioni garantiste dei primi anni '70, ma quello di adeguare l'addestramento, la formazione, il coordinamento e gli strumenti degli apparati di polizia alle nuove sfide della criminalità.

I socialisti, dal canto loro, fecero leva sulle disfunzioni degli apparati anche per giustificare la propria posizione autonoma in tema di "trattativa" con le Br. Di Vagno affermò infatti che l'inefficienza degli apparati di sicurezza in alcuni momenti era stata di «una estrema gravità», come nel caso della diffusione delle foto di alcune persone ricercate che si trovavano già da tempo in carcere; così come quando, per un puro caso, si

[43] Ibid., pp. 17916-17928.

era scoperta una base di terroristi «e – disse – con incredibile rapidità si pubblicizzava la notizia, dando così la possibilità ai membri dell'organizzazione di essere messi sull'avviso ed evitare di tornarvi». Emergendo fin dalle prime battute la disorganizzazione dei servizi di sicurezza, era apparso dunque chiaro – spiegò il vicecapogruppo del Psi – che tutto il peso di una eventuale possibilità di riavere in vita Aldo Moro sarebbe ricaduto sulle spalle delle forze politiche, sul governo. Il rifiuto pregiudiziale in tal senso del governo aveva reso difficoltoso individuare nelle sedi più appropriate e nel rispetto dell'ordinamento giuridico eventuali soggetti legittimati a tentare di trovare una qualche ragionevole soluzione al problema. Il deputato socialista rivendicò così la piena coerenza della posizione socialista che, lungi dal creare i presupposti per una trattativa, era però stata strumentalizzata come tale dalle altre forze politiche[44].

Quanto alle proposte su come far fronte ai problemi delle forze dell'ordine per una lotta più efficace al terrorismo e alla possibilità di adottare nuove misure legislative, si riproposero le posizioni espresse in sede di conversione del decreto antiterrorismo e della legge Reale-bis, del resto strettamente connesse al tipo di analisi sviluppate sulle cause del terrorismo e delle disfunzioni degli apparati. In particolare, nell'aula parlamentare ci si chiese ancora una volta se fossero necessarie leggi eccezionali o ulteriori interventi legislativi straordinari, o se invece fosse sufficiente una più razionale gestione degli apparati. Come si è notato, i gruppi di estrema sinistra, condannando le leggi eccezionali e la politica meramente repressiva fondata sull'introduzione di norme che restringevano i diritti dei cittadini, invocarono misure sociali ed economiche per far fronte ai problemi che, a loro giudizio, avevano alimentato il terrorismo; essi dichiararono anche che il supporto ai processi di democratizzazione degli apparati, in particolare di polizia e servizi segreti, avrebbe contribuito a ricreare un rapporto di fiducia fra cittadini e forze dell'ordine, ponendo le basi per una civile convivenza. Anche la Sinistra indipendente si fece portavoce di queste istanze. Altiero Spinelli rilevò infatti che non sarebbe bastata la politica legislativa, dal momento che l'eversione – disse – «si annida certamente nelle pieghe delle lacune, delle deficienze del nostro ordine pubblico, del nostro sistema di polizia». Sarebbe servita, invece, – affermò ancora Spinelli – «tutta una azione non legislativa, ma di governo, per ammodernare, per rendere più efficaci, per rafforzare alcune misure, per rinsaldare quella solidarietà che si è stabilita, forse per la prima volta

[44] Ibid., pp. 17905-17913.

nella storia del nostro paese, tra polizia e popolazione». Tuttavia, si doveva stare attenti a non varcare i limiti «oltre i quali – avvertì ancora il deputato della Sinistra indipendente – instaureremmo un regime di terrorismo poliziesco, accanto e contro quello del terrorismo privato», garantendo il rispetto dei fondamentali diritti civili. Vi era poi il problema del consenso del terrorismo, che poneva, a detta di Spinelli, la necessità di rompere i legami della frangia sociale esposta alle simpatie verso i gruppi terroristici, non risolvibile con misure di polizia, ma piuttosto con le riforme ed il risanamento dello Stato[45]. Anche i socialisti si collocarono su una posizione simile: riferendosi alla lettera di dimissioni di Cossiga, Di Vagno sottolineò infatti ancora una volta che occorreva un vasto disegno di interventi e, soprattutto, «prendere l'iniziativa, non subirla». Il governo doveva cominciare «con l'applicare le leggi esistenti», senza introdurre norme straordinarie; l'eversione, a parere di Di Vagno, doveva essere infatti contrastata non con «la dilatazione, spesso contraddittoria, delle leggi, ma anche attraverso la realizzazione di un programma che assicuri prospettive di sviluppo e di occupazione, soprattutto ai giovani ed alle donne». Solo cominciando ad essere credibili nella realizzazione dello sviluppo, secondo Di Vagno, si sarebbero consolidate le istituzioni[46].

Anche la Dc rifiutò l'ipotesi di misure eccezionali. Zamberletti affermò, però, con decisione che alla fermezza e alla fedeltà ai principi fondamentali doveva corrispondere la sua capacità operativa di metterli in pratica da parte dello Stato, che – disse – «nell'ampiezza del consenso trova la sua legittimazione politica, ma nel funzionamento degli strumenti vede la condizione indispensabile per la sua concreta efficacia». La riforma dei servizi di sicurezza – ricordò l'ex sottosegretario all'Interno con delega alla Pubblica Sicurezza – era stata motivata proprio dalla necessità di rispondere ai nuovi problemi di sicurezza interna e internazionale, perché – disse – «il Governo e il Parlamento hanno il diritto e il dovere, sì, di chiedere a quanti operano nei delicati organismi dei servizi di informazione e di sicurezza la massima prova di lealtà e di fedeltà democratica; così come quanti operano in tali servizi devono poter contare sulla nostra concreta operante lealtà». A suo avviso, però, anche gli strumenti ordinari che concorrevano in modo determinante alla lotta contro l'eversione – cioè gli organi di polizia – dovevano adeguarsi alle dimensioni e alla qualità del fenomeno. Per queste ragioni, pur riconoscendo l'abnegazione delle forze di polizia, Zamberletti dichiarò di ritenere indispensabile una rapida ristrutturazione della Pubblica Sicurezza che tenesse

[45] Ibid., pp. 17863-17866.
[46] Ibid., pp. 17905-17913.

conto dell'estrema differenziazione qualitativa e quantitativa dei fenomeni di criminalità. Quest'ultima non poteva infatti essere affrontata se non – affermò l'esperto democristiano di questioni dell'Interno – «con una polizia organizzata per essere polivalente rispetto agli impieghi, ma con una struttura caratterizzata da elevate specializzazioni di settore garantite dalla continuità temporale e territoriale dell'impiego, integrate da una robusta ossatura di quadri intermedi indispensabili per dare più vasto respiro alle specialità investigative ed una maggiore idoneità alla utilizzazione di moderni strumenti di ricerche e di indagini». Si imponeva, inoltre, a suo parere, la necessità di richiamare al lavoro, in settori investigativi di grande importanza, personale con esperienze professionali e tecniche che erano state disperse e male utilizzate[47]. Analogamente, Piccoli spiegò che, senza il presupposto di un'indilazionabile strategia dell'ordine pubblico, non si sarebbero potute estirpare nelle masse quelle tentazioni alle contrapposizioni massimaliste e al qualunquismo etico insiti nei processi di disgregazione e di disarticolazione della società. Si doveva evitare, inoltre, che la protesta presente nella coscienza comune si risolvesse – affermò Piccoli – in «un Aventino morale per insufficienza e inefficienza degli strumenti politici, che devono permettere, da un lato, di combattere i germi di divisione all'interno della società e ad agevolare, dall'altro, la ricerca di quell'unità costituzionale capace di mediare la diversità sociale»[48].

In questo quadro, respingendo qualsiasi ipotesi di leggi "eccezionali" o che comunque varcasse i limiti della costituzione, anche i comunisti posero con forza il problema degli apparati e della riforma della Pubblica Sicurezza, senza indugiare nelle proposte di tipo sociale. I parlamentari comunisti erano certamente convinti che anche i malesseri della società contribuissero a fomentare la violenza e il terrorismo, ma dichiararono di ritenere più stringente il problema degli apparati di ordine e sicurezza pubblica. Spagnoli infatti si augurò che

il Governo ed il nuovo ministro vorranno cogliere l'importanza di queste proposte che sorgono dall'esperienza di uomini chiamati a svolgere un duro lavoro quotidiano e che, in particolare, vogliono rapidamente operare sul terreno del coordinamento che costituisce ancora oggi – nonostante i progressi compiuti – uno dei punti più delicati da affrontare e risolvere. È vero, onorevole Andreotti, gli uomini che svolgono attività di ordine pubblico si distinguono oggi solo per la loro divisa; ma quanti sprechi ancora, quante duplicazioni di compiti, quanta dispersione di

[47] Ibid., pp. 17913-17916.
[48] Ibid., pp. 17938-17942.

energia, quale uso irrazionale di forze discendono da un coordinamento tutt'altro che perfetto! Ciò che oggi è più che mai indispensabile è la specializzazione (lo ricordava l'onorevole Zamberletti) nella lotta al terrorismo; una professionalità che va costruita con attenzione e che poi non va dispersa. Si eviti l'errore di disperdere in altri compiti funzionari che si sono costruiti un'esperienza, un patrimonio di conoscenza nella lotta al terrorismo, come è avvenuto in taluni casi per funzionari dell'ispettorato antiterrorismo. Si privilegi la attività integrativa, l'azione preventiva fatta di informazioni, di notizie, con un forte decentramento di forze, con una organizzazione capillare idonea a rompere l'anonimato nel quale possono operare i terroristi nei grandi centri urbani. Si colmino rapidamente i vuoti di organico, ma con un reclutamento che non segua i vecchi stereotipi[49].

L'accelerazione dell'attuazione della riforma dei servizi di sicurezza e lo stanziamento di maggiori risorse per il sistema giudiziario avrebbero concorso a costruire una strategia organica di lotta all'eversione, che doveva poi centrarsi anche sulla collaborazione fattiva tra polizia e magistratura, favorita dalle nuove norme votate dal parlamento che avrebbero consentito alla polizia di svolgere in modo più incisivo i propri compiti con il controllo del magistrato. Il Pci non riteneva necessario introdurre altre leggi, ad eccezione – disse Spagnoli – «di quella in esame alla Camera e che avrebbe già potuto essere approvata se l'ostruzionismo radicalmissino non avesse ritardato in modo irresponsabile l'iter legislativo, al solo scopo di portare il paese ad un referendum o di impedire che vengano rese più incisive e severe le leggi che puniscono le attività fasciste»[50].

A destra, le posizioni erano diversificate. I liberali respinsero l'ipotesi di leggi eccezionali e sostennero che, per rimediare ai ritardi e all'inefficienza, occorreva ricorrere a mezzi specifici e adeguati, non – come affermò Zanone – a «generiche misure preventive che riducono le garanzie giuridiche dei singoli cittadini, senza offrire strumenti specifici nella lotta contro il terrorismo». Non avendo colto una linea politica di lotta al terrorismo nelle parole di Andreotti, Zanone lamentò l'incertezza del programma e la debolezza dell'azione di governo che, del resto, non erano casuali, ma – disse – «effetto prevedibile della sostanziale discordanza ed eterogeneità tra i partiti che compongono la grande coalizione». Il fatto che il presidente del Consiglio non avesse ancora individuato un sostituto di Cossiga, a circa dieci giorni dalle dimissioni, era giudicato dai liberali grave. Pertanto, il Pli invitò il governo a nominare il ministro dell'Interno il prima possibile, auspicando inoltre che si operasse subito un'integrazione dell'organico delle

[49] Ibid., pp. 17916-17928.
[50] Ibid., pp. 17916-17928.

forze dell'ordine e che il governo mettesse mano anche a tutti gli altri problemi urgenti del paese[51]. I missini continuarono invece a formulare le proprie proposte di "pugno duro", lamentando che la legislazione introdotta dal governo aveva il solo scopo di limitare le libertà dei cittadini, senza essersi rivelata efficace per la lotta al terrorismo. Secondo Franchi, mancavano tasselli fondamentali per un'azione incisiva in questo senso: ad esempio, la conoscenza del fenomeno, l'infiltrazione da parte della polizia delle bande, la dotazione tecnologica degli apparati di sicurezza. Questi strumenti mancavano in un paese che – denunciò Franchi – «per le sue beghe interne, per le sue beghe di potere ha distrutto, avvilito, calpestato, smantellato gli unici servizi che potevano servire a difendere tutto il popolo italiano in momenti di questo genere». Il Msi, però, non invocava leggi eccezionali, ma, spiegò Franchi,

> c'è l'emergenza e vogliamo le leggi d'emergenza. Non vogliamo leggi che violino la Costituzione per non correre il rischio che si approfitti dell'emergenza per introdurre, permanentemente, norme limitatrici della libertà. Il limite di oggi diventa la strozzatura e il soffocamento di domani. Non c'è bisogno di leggi eccezionali ma urgono misure di emergenza. Voi stessi dichiarate che siamo di fronte ad una situazione di emergenza, lo dichiarate ogni giorno. Non abbiamo più la possibilità di operare se non si ricostituiscono rapidissimamente almeno i primi nuclei di servizi di sicurezza efficienti. Il caso non ci aiuta, le soffiate non arrivano: può darsi che qualche rubinetto dell'acqua si rimetta a perdere ma siamo alla speranza del caso non alla certezza delle operazioni[52].

La politica della fermezza – denunciò ancora Franchi – si era risolta in un nulla, mentre il 16 marzo avrebbe dovuto – disse – «far scattare la molla della emergenza affidando i poteri all'autorità militare» e «quella molla delle pene stabilite dal codice penale militare di guerra». Il deputato missino lamentò infine che il Msi aveva chiesto lo stralcio della riforma della parte della polizia che riguardava l'addestramento, le condizioni economiche e l'arruolamento degli agenti, ma che non vi erano stati sviluppi in tal senso[53]. Almirante tenne poi a precisare ancora una volta che, pur non essendo «allergici ad eventuali richieste di norme eccezionali qualora se ne rivelasse l'opportunità o la necessità», i missini non le ritenevano necessarie. Il segretario del partito infatti ribadì che era sufficiente applicare le leggi vigenti e, in questo senso, affermò:

[51] Ibid., pp. 17833-17837.
[52] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17787-17797.
[53] Ibid., pp. 17787-17797.

la Costituzione repubblicana, all'articolo 87, affida al Capo dello Stato poteri costituzionali di emergenza e al Parlamento affida la deliberazione in ordine alla dichiarazione dello stato di guerra, che il Capo dello Stato adotta ed esegue. La Costituzione, all'articolo 27, dichiara non ammissibile la pena di morte tranne nei casi previsti dalle leggi militari di guerra e "il tranne nei casi" costituzionalizza la pena di morte. Quindi, non si tratta da parte nostra né di una posizione di richiesta di leggi eccezionali, né di una posizione extracostituzionale, tanto meno anticostituzionale; si tratta di chiedere che le norme, che esistono nel nostro diritto costituzionale e che concernono i casi di emergenza, vengano attuate[54].

Su una linea simile, ma respingendo l'ipotesi di applicare il Testo unico di pubblica sicurezza e il codice penale militare, era anche Democrazia nazionale. Giovanni Roberti, infatti, chiese che la legislazione fosse riportata al livello di efficacia degli altri paesi. Pur apprezzando la mobilitazione dei lavoratori in difesa dello Stato, secondo Roberti, erano da respingere le proposte di istituire comitati di vigilanza per provvedere alla tutela dell'ordine nei luoghi di lavoro, come avevano suggerito i sindacati; questa era da lui considerata una proposta pericolosa perché, da un lato, avrebbe potuto dare forma ad un pericolo di sovietizzazione surrettizia dello Stato e, dall'altro, avrebbe potuto legittimare altre iniziative simili da parte di gruppi giovanili, studenteschi e politici di ogni estrazione[55].

Anche il Psdi respinse fermamente l'ipotesi di leggi "eccezionali", ritenendo invece che la costituzione offrisse tutti gli strumenti necessari per fronteggiare la situazione. Tuttavia, il Partito socialdemocratico non mancò di formulare nuovamente qualche proposta "anomala" (che aveva però trovato la maggioranza contraria), come l'istituzione di un tribunale speciale per giudicare dei reati di terrorismo. Alessandro Reggiani comunque alla fine del suo intervento ribadì:

siamo contrari per principio a leggi eccezionali, non solo perché esse finirebbero per portare un colpo mortale a quella vita democratica che, invece, intendiamo difendere, ma perché siamo convinti che nella Costituzione vi siano principi validi che, se applicati realmente, consentono sempre in maniera efficace la difesa dello Stato repubblicano. Nella Costituzione sono solennemente riconosciute le libertà fondamentali del cittadino, ma in essa si dice anche che la libertà del singolo deve essere posta in armonia con gli interessi della intera comunità nazionale. Come abbiamo respinto e respingiamo con fermezza le tesi di coloro che hanno preteso di

[54] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp. 17844-17858.
[55] CdD, AP, VII legislatura, 18 maggio 1978, pp. 17798-17802.

individuare nel nostro paese condizioni di repressione, con altrettanta fermezza sosteniamo che far ricorso a provvedimenti eccezionali aprirebbe spazi per consensi, complicità e adesione ai movimenti criminali che quotidianamente cospargono di sangue le strade delle nostre città[56].

L'intromissione della magistratura nelle iniziative legislative del governo, come in occasione del decreto antiterrorismo, era da considerarsi negativa perché – affermò Reggiani – «quando i magistrati si assumono la responsabilità di formulare giudizi o valutazioni contraddittorie, la maestà della giustizia risulta offesa ed i cittadini si domandano sgomenti se la legge costituisca un sicuro punto di riferimento per tutti, o non piuttosto si pieghi, caso per caso, a speculazioni di parte». Quanto agli apparati, il deputato del Psdi affermò che i servizi di sicurezza dovevano essere ripristinati e posti al servizio del paese, affidandone l'attività ad una guida politica ferma. Gli errori, le insufficienze e le deviazioni del passato, secondo il deputato socialdemocratico, erano infatti da imputare «all'incertezza della guida politica cui dovevano rendere conto»[57]. Un altro deputato del Psdi, Martino Scovacricchi, dichiarò poi che erano inaccettabili «certe scandalizzate disquisizioni sul presunto carattere liberticida dei provvedimenti approvati in questi giorni dalle Camere». Anzi, poiché secondo Scovacricchi l'opinione pubblica aveva percepito che i recenti provvedimenti non sarebbero stati risolutivi, non si poteva escludere che – disse – «l'incessante ritmo della violenza armata potrebbe consigliarci […] l'adozione di misure più severe, ove quelle già approvate si dimostrassero inadeguate». Scovacricchi ipotizzò quindi che si potesse prendere in considerazione l'eventualità di sottrarre alle Corti d'assise il giudizio su alcuni reati, dal momento che, a suo avviso, esse si erano rivelate non idonee a giudicare taluni particolari efferati delitti politici e comuni: secondo il deputato socialdemocratico, che se ne poteva demandare la competenza ad uno specifico tribunale composto da magistrati togati come già attuato in Francia nel 1966[58].

Chi non escluse l'introduzione di non meglio definiti strumenti di emergenza furono di nuovo i repubblicani. Il Pri, infatti, pur respingendo l'ipotesi di leggi eccezionali, riteneva indispensabile che nei «momenti di emergenza, di grave pericolo» lo Stato democratico si difendesse con leggi di emergenza. In questo senso, Mammì affermò:

[56] Ibid., pp. 17784-17787.
[57] Ibid., pp. 17784-17787.
[58] Ibid., pp. 17866-17867.

La democrazia non è un fatto rituale, non è un fatto formale o regolamentare, come talvolta sembra volerci lasciar pensare l'onorevole Pannella; il grado di libertà individuale di cui ciascun cittadino può godere non è una variabile indipendente rispetto alle condizioni generali della civile convivenza. I provvedimenti che abbiamo di recente approvato sono ampiamente nell'ambito di quei confini democratici, e dobbiamo augurarci di non aver bisogno di misure ancor più severe; e non ne avremo bisogno se applicheremo quei provvedimenti con il rigore sufficiente per stroncare il terrorismo nel più breve tempo possibile[59].

Quanto agli apparati, data la crisi profonda e innegabile in cui essi versavano, occorreva secondo Mammì, non solo procedere con sollecitudine alla riorganizzazione dei servizi di sicurezza, ma anche rinnovare l'immagine del corpo di Pubblica Sicurezza, sia per ridare quantitativamente e qualitativamente respiro all'arruolamento sia per modificare radicalmente i metodi e i tempi dell'addestramento al fine di ottenere un salto qualitativo del grado di professionalità degli agenti. Era urgente infine, secondo Mammì, coordinare le varie forze dell'ordine in modo razionale, preciso e istituzionalizzato[60].

Nella replica, Andreotti tenne a precisare che le scarne informazioni fornite al parlamento erano dovute a ragioni di riservatezza, di opportunità e, in parte, alla mancanza effettiva di ulteriori dettagli. Il presidente del Consiglio rinnovò l'impegno del governo nella lotta al terrorismo, ammettendo nuovamente che dovevano essere risolti urgentemente i problemi degli apparati di sicurezza. Andreotti tenne comunque a precisare che – disse – «non è solo nei servizi di informazione e di sicurezza che sta la garanzia per poter combattere ogni forma di eversione e quelle forme di terrorismo di cui siamo oggi, così dolorosamente, nella condizione di doverci occupare»; ciò infatti, secondo Andreotti, competeva «prevalentemente e prioritariamente ai carabinieri e alla pubblica sicurezza, attraverso la loro parte operativa e la loro parte informativa». Occorreva, tuttavia, che vi fossero – disse infine il presidente del Consiglio – «reciproche intese ed una forma di collaborazione molto leale tra servizi e forze dell'ordine pubblico»[61].

Alla fine della discussione vennero presentati cinque ordini del giorno. Il primo, redatto dal Pli, denunciava che le risposte del governo erano state insoddisfacenti e che nel corso della vicenda Moro l'azione dello Stato era stata carente. I liberali invitarono perciò il governo a sostituire rapidamente Cossiga, a provvedere agli organici delle forze

[59] CdD, AP, VII legislatura, 19 maggio 1978, pp.17900-17905.
[60] Ibid., pp.17900-17905.
[61] Ibid., pp. 17928-17933.

di polizia e a uscire dalla paralisi della normale attività legislativa[62]. L'ordine del giorno firmato dai deputati del Pdup-Dp, pur approvando la scelta del governo di respingere un accordo con i terroristi che avrebbe comportato una violazione della costituzione, denunciava – così era scritto nel documento – il modo «confuso e inefficiente con cui l'apparato statale ha cercato di perseguire il colpevole e di prevenire l'assassinio, cui si sono sovrapposti scomposti e pericolosi tentativi repressivi che hanno finito per colpire espressioni di dissenso e di opposizione anziché comportamenti criminali». L'ordine del giorno dell'estrema sinistra criticava anche il governo per non aver fornito informazioni adeguate in merito alle modalità con cui erano state impostate le indagini e per aver mancato di analizzare il terrorismo, le sue radici sociali e ideali, il suo rapporto con la crisi del paese e la paralisi delle istituzioni. Il documento affermava che non era possibile approntare «strumenti adeguati a combattere il terrorismo senza ricostruire le condizioni e i canali organizzativi per un appoggio militante e di massa all'isolamento delle attività eversive e senza una trasformazione democratica di apparati in origine costruiti per reprimere il movimento operaio, logorati dal burocratismo, compromessi con la strategia della tensione». Il Pdup-Dp, inoltre, considerava destinate al fallimento «misure anche corrette che però – così era scritto sempre nell'ordine del giorno dell'estrema sinistra – non si inseriscono nel quadro di un'azione risoluta volta a rimuovere i fenomeni di emarginazione sociale e di disgregazione morale indotti dalla crisi del sistema, azione che non può certo ottenere risultati immediati». Il gruppo del Pdup-Dp dunque considerava la politica dei "due tempi", «che caratterizza[va] l'attuale Governo, altrettanto grave sul terreno dell'ordine pubblico come su quello della politica economica» e respingeva infine le dichiarazioni del governo sulla vicenda Moro sollecitando la costituzione di una commissione parlamentare di inchiesta[63]. L'ordine del giorno missino, rilevando «la gravissima impreparazione degli organi dell'esecutivo a combattere il terrorismo, nonché la indecisione e soprattutto la mancanza di iniziative del Governo per rispondere all'azione terroristica con misure atte ad obbligare alla restituzione, in vita, del sequestrato», considerava invece tutto ciò il frutto del non uniforme orientamento delle forze politiche che appoggiavano il governo, nonché della matrice ideologica marxista-leninista delle Brigate rosse stesse. Proprio la matrice ideologica delle Br, fra l'altro, aveva portato loro – proseguiva il documento missino – «nel passato e nel presente, solidarietà tali che non sono state messe in atto misure efficienti di lotta, oltre che contro i

[62] Ibid., p. 17933.
[63] Ibid., pp. 17933-17934.

brigatisti, contro tutto un vasto ambiente di favoreggiatori e di sostenitori, ed anzi a sgretolare, fino a renderli inefficienti, servizi indispensabili». Per la per la lotta al terrorismo i missini riproponevano dunque di realizzare organismi di altissima specializzazione ai vari livelli da impiegare al solo scopo di contrastare il terrorismo, di adottare provvedimenti di emergenza e di attuare le misure economiche già decise per le forze di polizia attraverso lo stralcio della riforma relativo a questa materia[64]. L'ordine del giorno radicale, infine, sollecitava il governo a rispettare i diritti del parlamento, fornendo comunicazioni «decorose e idonee» a determinare un dibattito adeguato alla straordinaria gravità delle vicende degli ultimi mesi, sia in relazione al terrorismo di ogni segno sia in merito alla paralisi dell'amministrazione nell'opera di difesa dell'ordine democratico[65].

L'ordine del giorno approvato dai partiti della maggioranza ebbe un iter travagliato, specialmente per la riluttanza del Psi a sottoscrivere un documento comune. Solamente dopo una serie di trattative e la formulazione di un testo compromissorio, anche Craxi converse nella decisione dei partiti di maggioranza. Inevitabilmente, dunque, il documento non conteneva nulla di più che una semplice presa d'atto dell'impegno del governo a sostegno della linea della fermezza (del resto non messa in discussione in linea di principio da nessuna forza politica), nonché alcuni richiami alla necessità di rispondere in modo energico al terrorismo attraverso una più efficace politica degli apparati di sicurezza. Più precisamente nell'ordine del giorno si esprimeva l'auspicio che gli inquirenti, continuando con decisione le indagini, arrivassero ad individuare la responsabilità del misfatto. Inoltre, si riaffermava «l'assoluta e urgente necessità di intensificare la prevenzione e la lotta al terrorismo, impegnando tutti i possibili mezzi, opportunamente ammodernati e coordinati, e superando ogni ritardo e disfunzione»[66]. Dopo aver respinto le risoluzioni presentate dalle minoranze, la Camera approvò quindi a larga maggioranza quella presentata dai partiti della solidarietà nazionale con 317 voti favorevoli, 36 voti contrari e nessun astenuto[67].

La settimana successiva si tenne la discussione al Senato. Andreotti presentò una relazione meno tecnica e schematica e più politica di quella redatta per la Camera, precisando nuovamente che il governo non aveva affrontato un dibattito nel corso del sequestro Moro per evitare che un voto esplicito potesse «dare ai rapitori un'ombra di pretesto per far precipitare gli eventi». Anche in questa sede, il presidente del Consiglio

[64] Ibid., pp. 17934-17935.
[65] Ibid., p. 17935.
[66] Ibid., p. 17934.
[67] Ibid., p. 17947.

ribadì che, se negligenze non vi erano state, «inefficienze e inadeguatezze di metodi e di mezzi» non potevano escludersi. Tuttavia, secondo Andreotti, si doveva tenere presente che, da una parte, nonostante l'aumento degli attentati, nulla aveva fatto presagire il rapimento di una personalità tanto in vista e, dall'altra, che perfino un paese efficiente come la Germania non era riuscito a venire a capo, con i suoi apparati di sicurezza, del caso Schleyer. Tra le priorità indicate dal presidente del Consiglio vi era quindi quella di incrementare, sebbene si fosse registrato un aumento degli arruolamenti, gli organici di polizia e carabinieri e quella di introdurre strumenti atti a un migliore coordinamento fra di essi. Andreotti annunciò che, in quei giorni, sarebbe entrata effettivamente in vigore la legge sui nuovi servizi segreti, per i quali si sarebbe dovuto provvedere a un reale coordinamento con gli apparati ordinari della pubblica sicurezza. Secondo il presidente del Consiglio, infine, vi era una serie di altri problemi: la circolazione di un gran numero di armi induceva a ritenere insoddisfacente la normativa che ne regolava le restrizioni e il controllo; emergeva con urgenza la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale – già avviata proprio in occasione del sequestro Moro – nella lotta al terrorismo; rimanevano aperti poi i problemi legati alle carceri: oltre ai disagi provocati dal sovraffollamento, le evasioni (che pure erano diminuite grazie ai provvedimenti dell'anno precedente) interessavano ancora l'ambito dei ricoverati negli ospedali e nelle cliniche civili[68].

Nel corso della discussione, i nodi centrali rimasero quelli evidenziati nel dibattito alla Camera, con la differenza che i contrasti furono molto più accesi anche fra i partiti della maggioranza. La polemica fu fomentata dal fatto che una sessantina di senatori democristiani presentarono la proposta di istituire una commissione d'inchiesta sui recenti avvenimenti, anche allo scopo di indagare le responsabilità politiche della situazione. Il governo e i partiti della maggioranza, però, concordarono sull'inopportunità di un'iniziativa del genere a così breve distanza dall'epilogo del sequestro Moro. In particolare, la Dc escluse questa ipotesi discutendone nella riunione del comitato direttivo del Senato del 23 maggio. In quella sede, il presidente del gruppo democristiano al Senato, il fanfaniano Giuseppe Bartolomei, sostenne che la commissione parlamentare si sarebbe potuta rivelare «pericolosa se non controllata a dovere», invitando pertanto i colleghi a «non cadere nella trappola delle responsabilità morali» e della «caccia alle streghe». Pur rilevando che l'intenzione dei proponenti non aveva scopi scandalistici, il

[68] SdR, AP, VII legislatura, 273ª seduta, 23 maggio 1978, pp. 11688-11693.

capogruppo della Dc si dichiarò quindi contrario all'iniziativa che, a suo avviso, avrebbe bloccato l'azione degli apparati e dello Stato. Il vicecapogruppo Giorgio De Giuseppe, della destra del partito, si disse d'accordo con Bartolomei: in particolare, De Giuseppe disse che, assecondando l'iniziativa, ci si sarebbe trasformati in «accusatori delle forze dell'ordine, dei servizi segreti, della magistratura». Anche Oscar Andò sottolineò l'inopportunità dell'iniziativa, pur ritenendola formulata in buona fede. In particolare, i cenni vaghi, sostanzialmente rivolti ad «ignoti», cui si riferivano le responsabilità da ricercare, a suo avviso, erano fondati solo su illazioni della stampa e di qualche politico e avrebbero minato la serietà del lavoro. Il vicepresidente della commissione Giustizia Giancarlo De Carolis e Vittorino Colombo, della corrente dc "Forze nuove", infine, convennero sul fatto che la commissione sarebbe stata inopportuna e inutile, oltre che potenzialmente pericolosa[69]. La contrarietà della maggioranza del gruppo dc al Senato non impedì tuttavia ad alcuni dei suoi membri di insistere sulla proposta anche nel dibattito parlamentare del 24 maggio. In quella sede, il senatore Vittorio Cervone, molto vicino ad Aldo Moro, chiarì che la commissione non doveva essere «uno strumento antigoverno e tanto meno antipartito», ma uno «strumento conoscitivo ed indicativo di provvedimenti secondo quanto ci dice la nostra Costituzione repubblicana». Essa – spiegò Cervone – sarebbe servita a dissipare i dubbi e a fare chiarezza circa le inadempienze e le complicità, ove vi fossero state, delle forze della polizia e della magistratura, su cui ogni giorno circolavano voci inquietanti[70]. La proposta, comunque, non fu accettata. Tuttavia, nei mesi seguenti il dibattito sull'argomento rimase molto vivace, da una parte, perché gli scarsi esiti delle indagini e le indiscrezioni sui presunti "misteri" del "caso Moro" continuarono a fomentare le controversie, dall'altra, perché anche altre forze politiche presentarono delle proposte di legge per istituire l'inchiesta parlamentare.

All'interno della maggioranza si evidenziarono in modo più netto che alla Camera anche le divergenze di giudizio sulla posizione assunta dal governo nel corso del sequestro Moro e su quella assunta dai socialisti. Questi ultimi tesero, quindi, anche in questo caso, a difendersi dalle accuse di aver voluto incrinare la maggioranza di governo a scopi elettoralistici. Il senatore Gaetano Scamarcio arrivò perfino ad affermare che lo Stato, di cui Aldo Moro costituiva uno dei più rappresentativi esponenti, «con la sua inerzia, con la sua inefficienza, con il suo pilatesco lavarsi le mani» aveva finito «col

[69] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Verbali, Comitato direttivo e direttivi congiunti di Camera e Senato, Settima legislatura, UA 24, "Verbale del Direttivo del 23 maggio 1978".
[70] SdR, AP, VII legislatura, 274ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11703-11707.

corresponsabilizzarsi, sia pure indirettamente, con la nefanda esecuzione»[71], destando così le dure reazioni di alcuni parlamentari della maggioranza e di Andreotti. Il vicepresidente del gruppo socialista, Riode Finessi, tenne poi a precisare che i socialisti, pur non mettendo in discussione il patto di unità nazionale, rifiutavano – disse – «qualsiasi tentazione di puntare all'obiettivo di appiattire le forze politiche in una malintesa logica per cui tutti devono dire e fare le stesse cose»: il Psi rivendicava così la propria «autonomia» così come riconosceva – disse ancora Finessi – «pienamente l'autonomia degli altri partiti nell'interpretare e nel giudicare gli eventi che si presentano davanti al paese»[72]. I socialisti, dunque, pur non mettendo in discussione la propria lealtà verso la compagine della solidarietà nazionale, mostravano di sentirsi "stretti" all'interno di questa formula di governo manifestando quindi la necessità di ritagliarsi uno spazio autonomo, incuneandosi fra Pci e Dc.

La Dc con le parole di Bartolomei[73] e il Pci con quelle di Paolo Bufalini ribadirono l'impraticabilità di altre strade all'infuori della "fermezza", pur dichiarando che era necessario mantenere un clima di concordia nella maggioranza. La fermezza nel rifiuto della trattativa, nel rifiuto del riconoscimento delle Brigate rosse e dello scambio comunque denominati, era stata una via obbligata. Il capogruppo repubblicano Spadolini tentò poi di placare le polemiche affermando che l'alto valore politico del documento sottoscritto da tutti i partiti della maggioranza toglieva gran parte del valore – disse – «alle interpretazioni spesso forzate, talvolta strumentali o maliziose che hanno accompagnato anche questo dibattito al Senato contrapponendo il partito umanitario al partito della ragion di Stato»[74].

Sulle analisi delle cause che avevano prodotto la grave situazione dell'ordine pubblico favorendo l'emergere di fenomeni come le Brigate rosse, si ripresentarono nuovamente

[71] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11782-11788.
[72] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11822-11829.
[73] Ibid., pp. 11831-11835.
[74] Spadolini precisò che non vi era stata alcuna contrapposizione fra i partiti sia nell'amicizia verso Aldo Moro, sia nel confronto sui valori della legalità democratica, dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e della non violabilità delle leggi. Al di là della comune convergenza su un giudizio unanime del grado di inadeguatezza dell'apparato di sicurezza, Spadolini rilevò che si poteva riscontrare anche un consenso comune, e non solo delle forze di maggioranza, al rifiuto di legittimare le Brigate rosse, «ad ogni olpizzazione di questo fenomeno terroristico», e allo scambio di prigionieri, anche da parte del Psi. In Italia, infatti, – disse Spadolini – non esistevano «prigionieri politici», e se non si fosse affermato che i brigatisti rossi, i loro sostenitori e fiancheggiatori appartenevano «al campo della pura criminalità, quale che sia l'etichetta che contrabbandano, quale che sia la lontana matrice (non importa se leninista o marxista-leninista o di altra natura, magari della sponda opposta a quella cui si richiamano), se non siamo fermi su questo punto, tutto il quadro politico diventa estremamente instabile e forse l'obiettivo delle Brigate rosse sarebbe già raggiunto». Spadolini infine rigettò la proposta di istituire una commissione parlamentare sul "caso Moro". Ibid., pp. 11822-11827.

linee e sfumature diverse, non solo fra maggioranza e opposizione, ma anche fra i partiti della solidarietà nazionale. I gruppi di destra tesero, ancora una volta, ad ascrivere lo stato di disordine pubblico e le inefficienze degli apparati al lassismo e al permissivismo degli anni precedenti, di cui la Dc, avendo assecondato le tendenze libertarie dei partiti di sinistra, era prima responsabile. In questo senso, Democrazia nazionale, attraverso le parole del capogruppo Gastone Nencioni, rilevò che, da anni, non appena vi era «un inizio di attività delle forze dell'ordine in difesa dell'ordine pubblico», scattava la polemica sulla "germanizzazione". Accanto al discredito delle forze dell'ordine e allo smantellamento dei servizi di sicurezza, secondo il senatore demonazionale, il sistema giudiziario era caduto in uno stato di totale lassismo e la magistratura – disse – si era «prostituita di fronte ad assembramenti vocianti» che trasformavano le aule di giustizia in accampamenti, come dimostrava il processo di Torino alle Br. Nonostante l'enorme spiegamento di mezzi e uomini nelle ricerche di Moro, non vi era stata un'organizzazione efficiente perché – disse Nencioni – «tutti gli elementi che al Ministero dell'interno avevano un'esperienza operativa (per carità, non sono ufficiali di polizia giudiziaria) e che potevano dare delle direttive politiche erano stati allontanati, come i funzionari della Direzione affari riservati». Con la riforma dei servizi segreti, il governo aveva inteso «moralizzare» un organismo che, secondo Nencioni, non poteva essere moralizzato perché, per la difesa della comunità, tutti i sistemi dovevano essere permessi[75]. Secondo un altro senatore demonazionale, Mario Tedeschi, le Br – ritenute «un esercito clandestino organizzato, che godeva di basi e appoggi» – avevano colpito nel momento di massima disgregazione degli apparati dello Stato perché, a partire dal 1970, – disse Tedeschi – «per un motivo o per l'altro, tutti gli apparati di sicurezza, tutti i servizi informativi di questo paese sono stati distrutti, con una sorta di processo continuo che non ha risparmiato nessuno». E proprio per indagare se quella che Tedeschi definì la «Caporetto dell'ordine pubblico» fosse stata organizzata ad arte, anche il gruppo di Dn avrebbe presentato una proposta di commissione d'inchiesta per integrare quella democristiana e allargarla ad un'indagine sulla distruzione dei servizi segreti e di sicurezza[76].

Anche i liberali attaccarono duramente la politica penale e di ordine pubblico dei governi precedenti. Secondo Giuseppe Balbo, le leggi che dovevano garantire la convivenza civile da una decina di anni «venivano regolarmente violate con una serie di

[75] SdR, AP, VII legislatura, 274ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11724-11729.
[76] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11761-11767.

manifestazioni che le autorità di Governo non si azzardavano a vietare o comunque ad impedire». A suo avviso, in tal modo si era data la sensazione che la violazione sistematica delle norme di legge fosse consentita, «facendo così diventare nella coscienza pubblica, legittima la violazione delle norme perché esercitata in funzione più o meno pretestuosa di una istanza politica, fosse questa di destra o, nella maggior parte dei casi, di sinistra». Qualunque intervento di polizia, secondo il senatore liberale, era stato additato come un'attività reazionaria con la conseguenza di esautorare completamente fino a mortificare la figura e la funzione stessa delle forze di polizia e dei tutori dell'ordine. Riprendendo le parole che il demonazionale Roberti aveva utilizzato alla Camera, anche Balbo denunciò quindi che, negli anni del centro-sinistra, «qualunque più energica azione delle autorità di polizia nei confronti delle manifestazioni di protesta che degeneravano quasi sempre in atti di violenza verso i cittadini», aveva rischiato di provocare una crisi di governo «per l'opposizione, le proteste e le minacce di dimissione da parte di alcuni dei suoi membri maggiormente sensibili a queste manifestazioni». Le carenze, inoltre, erano evidenti anche nell'azione sociale dello Stato, che non aveva risolto i gravi problemi che coinvolgevano le giovani generazioni e, più in generale, il paese. I liberali – affermò infine Balbo – chiedevano quindi di individuare le responsabilità dei ritardi e delle sottovalutazioni del fenomeno (che pure era nato parecchi anni prima) e che fosse fatta luce sulle disfunzioni palesi dell'azione degli apparati[77].

I missini, pur all'interno di un quadro interpretativo simile a quello dei liberali e dei demonazionali, inasprirono notevolmente i toni delle critiche al governo e alla maggioranza. Come alla Camera, infatti, il Msi attribuì le responsabilità politiche della situazione ai due principali partiti della maggioranza. Giuseppe Abbadessa, rilevando l'«enorme, incolmabile differenza tra la preparazione militare, psicologica, terroristica del gruppo degli aggressori e la aspettativa quasi passiva dei poveri cinque uomini che componevano la scorta di Moro e che furono addirittura sorpresi e sopraffatti», affermò che, contrariamente a quanto asserito da Andreotti, vi erano state gravi negligenze. Il senatore missino criticò dunque «quel potere politico che aveva il dovere di contrastare le denigrazioni, di fare in modo che le forze dell'ordine non fossero costrette ad accompagnare nell'inerzia i cortei magari nel momento in cui alcune frange si esercitavano in espropri proletari». Analogamente, Abbadessa denunciò anche che le forze d'investigazione segrete erano state smantellate, «forse precipitosamente,

[77] SdR, AP, VII legislatura, 274ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11729-11735.

contribuendo a creare la situazione che ha determinato la strage di via Fani». Come aveva affermato Andreotti, anche Abbadessa ammise che il problema del terrorismo non si limitava ad un problema di polizia; il senatore missino rivendicò, però, di utilizzare una chiave di lettura del fenomeno terroristico ben diversa da quella, a suo avviso, "sociologica" usata dal presidente del Consiglio. Secondo Abbadessa, infatti, non era stata la crisi economica in sé ad aver esacerbato le tensioni sociali e ad aver creato il terreno fertile alla violenza, quanto piuttosto il fatto che tale crisi fosse stata portata al punto di rottura «attraverso la conflittualità permanente, l'assenteismo, gli scioperi, le rivendicazioni di classe». Il senatore missino, infatti, affermò:

> La conflittualità permanente non è stata mai sufficientemente contrastata; e lo statuto dei lavoratori è diventato purtroppo il testo di Zaratustra perché contiene soltanto il riconoscimento di diritti e quasi disimpegna da alcuni doveri che dovrebbero essere ritenuti essenziali. Chi ha consentito, senza una strategia generale di politica economica, con lassismi e conformismi, con arrendevolezze e omissioni, che la situazione economica si deteriorasse con grosse e medie aziende in crisi, con la disoccupazione in crescendo, con la cassa integrazione in funzione costante, col costo del lavoro sempre sganciato dalle capacità produttive, con le centinaia di miliardi di contributi alle industrie parassitarie anche attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali? E la scuola nella sua contestazione, nella sua violenza, che va dalla media all'università; la scuola nella quale si contesta il professore quando non è di ultrasinistra, quando non è allineato, quando ancora crede che l'università rappresenti una tradizione di cultura, di apprendimento e di miglioramento dei giovani verso la concezione della società e verso la concezione di uno Stato di diritto, la scuola chi l'ha difesa?[78]

Ulteriori negligenze erano quelle che avevano caratterizzato l'azione dei ministri dell'Interno del passato, i quali, secondo un altro senatore missino, Giorgio Pisanò, avevano deliberatamente sottovalutato o sminuito le denunce e gli avvertimenti dei prefetti o di altre figure autorevoli che avevano segnalato la crescente pericolosità del terrorismo di sinistra. Tutto ciò aveva permesso alle Br di prosperare e di attaccare con atti di guerra lo Stato. Secondo i missini, inoltre, a partire dall'apertura a sinistra negli anni '60, ma soprattutto con le elezioni del 1972, si era scatenata un'operazione di annientamento contro la destra; nel 1972, infatti – ricordò Pisanò – «nasce l'epoca demente delle trame nere: una iniziativa forsennata, veramente pazzesca, come dimostrerò nei fatti, per creare il "mostro" sulla destra, mentre, nel contempo, si lascia

[78] Ibid., pp. 11707-11717.

campo assolutamente libero, senza alcuna precauzione o presa di posizione, sulla sinistra». Nonostante la progressiva diffusione degli attentati di sinistra, il governo – affermò il senatore del Msi – aveva "coperto" tutto e alcuni «magistrati canaglie» si erano comportati da provocatori, deviando le piste iniziali, che erano rosse, in piste nere, comprese quelle per la strage di Brescia e quella del treno Italicus[79]. Era pertanto evidente, secondo un altro senatore del Msi, l'ex ministro fascista Araldo di Crollalanza, che mancava «un'adeguata politica di governo, atta ad assicurare l'ordine ed il rispetto della legge in uno Stato di diritto e la sicurezza dei beni e della stessa vita dei cittadini». Crollalanza, quindi, concludendo, affermò:

> Si deve dunque alle direttive faziose date alla polizia per evidenti esigenze politiche; alla continua infiltrazione di propaganda sovversiva nelle sue file; all'averla disarmata non soltanto moralmente, ma, per un lungo periodo, anche materialmente; all'avere accettato il principio da parte del Governo di smilitarizzarla e di consentirle anche la sindacalizzazione politica, così come richiesto dai partiti di sinistra; si deve a tutto ciò, se un Corpo tanto benemerito per i servigi che ha reso e che continua a rendere alla nazione – anche se mal diretto – con sacrificio frequente della vita dei propri uomini, appare oggi disarticolato, sfiduciato; se è ridotto nei suoi organici, anche perché gli agenti sono mal compensati economicamente, nonostante la continua e sfibrante mobilitazione cui sono sottoposti. Si deve, insomma, a tutti questi fattori negativi se i brigatisti hanno potuto sempre meglio organizzarsi, prolificare e rendere sempre più intensa, preoccupante e minacciosa la loro azione terroristica, culminata nell'eccidio dell'onorevole Moro e della sua scorta[80].

Anche alcuni esponenti della maggioranza espressero le proprie valutazioni in merito alle responsabilità della situazione dell'ordine pubblico, non rinunciando a formulare alcune critiche al governo e a quelli che l'avevano preceduto. Nella stessa Dc, divisa sulla proposta della commissione parlamentare, emersero contestazioni isolate. Antonino Murmura, presidente della commissione Affari costituzionali, tenne a sottolineare le innegabili carenze operative di magistratura e polizia. Fra i diversi fattori che avevano contribuito a disgregare il tessuto democratico e a favorire l'eversione, a detta di Murmura,

[79] Si vedano le considerazioni di Pisanò, ibid.,pp. 11736-11746.
[80] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11777-11782.

l'intossicazione rivoluzionaria ed estremistica, alimentata in alcune facoltà universitarie attraverso la ribellistica liberalizzazione dei corsi di studio e l'acquisizione di ogni forma di esasperata autonomia pure dal legittimo potere accademico, ha provocato intimidazioni; scontri cruenti con la polizia, nei cui confronti si è pervenuto in questo ultimo tempo al quasi completo disarmo psicologico, certamente più incidente e più negativo di quello materiale, da altri e per molto tempo sollecitato; le occupazioni senza condanna di pubblici locali, uffici ed impianti; i picchettaggi; i blocchi stradali; le minacce e le percosse ai resistenti: ecco i disvalori o alcuni tra i disvalori fertilizzanti della criminalità, che hanno determinato l'assuefazione alla violenza, la istituzionalizzazione del ponziopilatismo, la diffusione ed il rilancio di una criminalità individuale, la visione di uno Stato meramente assistenziale e caritativo, mero spettatore dei fenomeni sociali; l'attesa di palingenesi totali dal carattere irrazionale e millenaristico cui davano altresì spazio la instabilità sociale dell'Italia, il cosiddetto miracolo economico unicamente visto nei suoi deteriori aspetti di facilità e di edonismo, le grandi emigrazioni dal Sud al Nord e dalle aree agricole e povere a quelle, spietatamente disumanizzanti, di alcune cinture delle grosse città settentrionali, la disgregazione sociale, il diminuito significato unificante del dato religioso, molto spesso degradato a fatto sociologico, la diffusione di una cosiddetta cultura velleitaria e conformistica portatrice di atteggiamenti modernistici e libertari privi di visioni unitarie ed edificanti, l'eccessivo permissivismo e garantismo dell'istruzione nella famiglia, nella società, nelle istituzioni rese impari al compito ad esse assegnato in uno Stato democratico, che non è quello di assistere, passivamente inerti, alla disarticolazione delle sue componenti, sibbene quello di un suo coerente assemblaggio; l'obiettivo finalistico di alcune parti ispirato alla filosofia del tanto peggio tanto meglio, estraendo da un certo cantinato ideologico grossolane e superficiali interpretazioni della storia e dell'uomo; il mancato, profondo, serio controllo dei processi culturali, sociali ed economici verificatisi nel nostro mondo; la tolleranza verso quanti, all'estero allenati alla guerriglia ed all'interno trafficanti nei più diversi settori e con variegati strumenti, sono costantemente estranei ad una vera partecipazione alla vita democratica del paese[81].

Il senatore democristiano in sostanza riecheggiò i toni polemici e le critiche delle destre verso l'azione di disarmo perpetrata dalle forze libertarie del paese nei confronti della polizia e stigmatizzò anche la diffusione di una cultura eccessivamente permissiva che aveva contribuito a disgregare i valori fondamentali della convivenza civile[82].

In merito all'origine delle bande terroristiche, non mancarono poi i cenni alla matrice ideologica delle Br, che chiamava in causa i comuni riferimenti culturali e politici del Pci. Il senatore della Dc, il basista Nicola Mancino, vicepresidente della commissione Affari

[81] Ibid., pp. 11751-11756.
[82] Ibidem.

costituzionali, rilevò infatti che, benché si desse ormai per acquisito che le "nuove" Br erano profondamente mutate rispetto a quelle formatesi durante e dopo l'autunno del 1968 e benché si parlasse – disse – «di un balzo in avanti fra i terroristi storici che sono processati a Torino e quelli maturatisi nella guerriglia metropolitana nell'ultimo biennio», «la tradizione scientifica del movimento operaio e rivoluzionario internazionale» e «l'esperienza dogmatica marxista leninista» si erano coniugati, a suo avviso, «in maniera preoccupante con le esperienze sociali di lotta operaia». Le radici delle Br, a suo parere, affondavano quindi nella società italiana; gli atti di terrorismo non erano isolati, ma inseriti in un disegno assai vasto e a lungo termine, finalizzato alla destabilizzazione e alla disgregazione del sistema, una forma di guerra civile combattuta contro lo Stato, con l'obiettivo di paralizzarlo e di paralizzare i suoi organi vitali attraverso l'insinuazione di un clima di paura e di insicurezza e una immagine di fragilità dei poteri statuali beffardamente presi di mira. Secondo Mancino, dunque, era semplicistico ritenere il terrorismo italiano una manifestazione regionale di una crisi comune a tutte le società capitalistiche, né condivisibile era la tesi secondo la quale la violenza era prodotto esclusivo della nostra società nazionale. Fra le cause del malessere più generale si collocavano, invece, a suo avviso, i periodi di esaltazione della violenza, le spiegazioni sociologiche degli espropri proletari, i «larvati compiacimenti per i rapimenti dei ricchi», il linciaggio subito dalle forze dell'ordine («chi non ricorda – chiese Mancino – l'equazione celerino = assassino?»). Pur affermando che la maggioranza della classe operaia li aveva rigettati, Mancino asserì che i brigatisti utilizzavano l'area più vasta degli strati giovanili perlopiù studenteschi, dei gruppi operai, degli strati di borghesia piccola e media e dei sottoproletari. Non ci si doveva quindi stupire che un'organizzazione terroristica potesse mettere in difficoltà il paese, specialmente quando quest'ultimo non disponeva di un apparato di sicurezza adeguato. «Tra le deviazioni rimaste incontrollate negli anni '60 e l'uso non sempre corretto degli strumenti dei servizi di sicurezza – ammise Mancino – non siamo stati capaci di realizzare correttivi spediti, capaci di conservare strutture vitali per la difesa interna ed esterna della nazione». Sarebbe stato errato, tuttavia, pensare di risolvere il problema solo in termini di ordine pubblico e apparati, proprio perché – disse infine il senatore della Dc – la fascia di consenso o di sostegno dell'area della sinistra extraparlamentare era insidiosa[83]. Il capogruppo democristiano, Giuseppe Bartolomei, facendo sempre a certe frange intellettuali e

[83] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11811-11816.

politiche della sinistra, affermò anche che episodi gravi come il "caso Moro" avevano favorito la revisione di giudizi e valutazioni «che, usati strumentalmente, avevano contribuito non poco alla lievitazione di quella melma umana che in tutti i periodi di rivolgimento sociale tende ad emergere». Con ciò – spiegò Bartolomei – non si volevano negare le responsabilità della Dc, ma affermare che anche le altre forze politiche dovevano sentire il dovere dell'autocritica. A suo avviso, inoltre, il fatto che si fossero evitate leggi speciali e stati di emergenza non doveva significare che si poteva tollerare «una democrazia imbelle, uno Stato incapace di agire» o, peggio, «la copertura di reticenze e di ambiguità a qualsiasi livello si manifestino». Occorreva dunque una reazione coordinata delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico. Si trattava anche di un problema politico, «e allora – si augurò il senatore democristiano – spero che i colleghi della sinistra non si adontino se noi rileviamo che, di fronte a questo fenomeno, esiste una complessa questione della sinistra italiana nella quale si colloca la stessa questione comunista»[84].

Nella Dc, pertanto, serpeggiavano le polemiche nei confronti di quei settori politici e intellettuali che in passato avevano fomentato una certa cultura libertaria e garantista. Lo scudocrociato invitò pertanto tutte le forze politiche e, specialmente, i partiti di sinistra, ad un esame autocritico. Sulla stessa linea di analisi si collocarono anche i partiti laici. Essi tuttavia espressero cenni critici sia nei confronti della sinistra sia verso la Dc, che aveva detenuto il potere e la gestione degli apparati negli ultimi decenni. Il vicepresidente del gruppo repubblicano Michele Cifarelli, infatti, dopo aver rivendicato il fatto che il Pri aveva sempre denunciato le violenze perpetrate dalla destra e dalla sinistra, rilevò che l'Italia, essendo il paese «più cieco e permissivo quanto alle sue difese», era diventato «il campo di battaglia non degli opposti estremismi soltanto, ma il campo di battaglia delle opposte potenze che si contendono nel mondo il dominio senza esclusione di colpi». A suo parere, si era di fronte ad una situazione di una «eccezionale gravità in ogni settore, a cominciare da quello delle forze dell'ordine e dei servizi segreti»[85]. Il vicecapogruppo socialdemocratico Antonino Occhipinti, dal canto suo, rilevò con amarezza che il documento presentato dai democristiani per l'inchiesta parlamentare testimoniava l'insoddisfazione generale rispetto alle notizie che erano state fornite circa le ricerche, i mezzi impiegati e la linea seguita nel corso del sequestro. Il senatore del Psdi constatò inoltre che il problema dell'ordine pubblico in Italia era stato sempre «minimizzato

[84] Ibid., pp. 11831-11835.
[85] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11788-11793.

almeno negli interventi di questa legislatura», mentre l'azione ispettiva del parlamento era stata resa possibile solo a seguito di casi straordinari. Lo smantellamento dei servizi segreti, precisava Occhipinti, benché dovuto alla necessità di una revisione, si sarebbe dovuto svolgere con la massima cautela per non privarsi del tutto dello strumento informativo fondamentale. D'altra parte, tutti dovevano ritenersi responsabili del governo degli ultimi trent'anni: «la licenziosità nelle scuole, il permissivismo nelle fabbriche, le manifestazioni sediziose, tutto – ammise Occhipinti – abbiamo minimizzato in una falsa interpretazione di democrazia»[86].

Quanto alle linee che avevano ispirato e dovevano ispirare la lotta al terrorismo, anche in questo caso, tutti i partiti tesero a rifiutare nettamente l'idea che si potessero introdurre leggi eccezionali; trasversalmente, inoltre, si convenne sul fatto che il fenomeno richiedeva non una mera risposta penale, ma una strategia articolata sui diversi fronti: una politica degli apparati di ampio respiro e più razionale e un'azione di risanamento economico e sociale per ridurre il bacino di consenso dell'eversione. Emersero comunque, ancora una volta, sfumature diverse sull'argomento e soprattutto sulla valutazione della politica adottata fino ad allora dal governo. Il tema centrale fu la necessità di mantenere la risposta al terrorismo entro i limiti fissati dalla costituzione, la quale, secondo molti dei gruppi parlamentari, conteneva già in sé le norme atte a difendere lo Stato democratico. Si ribadiva pertanto la non necessità di adottare ulteriori misure, specialmente "eccezionali": secondo la maggioranza delle forze politiche occorreva semmai applicare in modo efficace quelle esistenti, attraverso una gestione più efficiente degli apparati. Ad esempio, perfino i parlamentari ex missini di Dn, dichiarandosi contrari alla pena di morte, affermarono che proprio la costituzione della Repubblica offrisse gli spazi per la difesa dello Stato. Secondo Nencioni, il governo aveva introdotto, però, misure obsolete (come, ad esempio, quelle che pretendevano di perseguire attività fasciste a fronte del terrorismo rosso) e inutili (come gli inasprimenti di pena e le altre misure processuali del decreto antiterrorismo). Le leggi esistenti, invece, erano più che sufficienti, a suo avviso, «a ricondurre al rispetto di quel minimo etico tutelato dalla norma penale, alla tutela dell'ordine pubblico». Se fosse continuata a mancare la volontà politica, secondo Nencioni, una moltiplicazione di leggi sarebbe stata assolutamente inutile; anzi, sarebbe stata – disse – «impeditiva di un ritorno alla normalità»[87]. Come affermò Tedeschi, infatti, i rimedi proposti dal governo erano

[86] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11799-11805.
[87] SdR, AP, VII legislatura, 274ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11724-11729.

«indicazioni, promesse, proposte, che potrebbero figurare benissimo nel programma di un Governo di ordinaria amministrazione». Secondo Mario Tedeschi, invece, erano tre le priorità: introdurre una strategia duramente repressiva contro il terrorismo, creare le condizioni per prevedere ed anticipare il terrorismo, elaborare una risposta politica al terrorismo[88].

Diversa era la posizione del Msi. I senatori missini constatarono con amarezza che il governo aveva escluso l'introduzione di una taglia sui terroristi perché essa avrebbe potuto affrettare l'epilogo del sequestro. Secondo Abbadessa, però, le disposizioni premiali del decreto antiterrorismo, che tendevano a creare la rottura all'interno delle bande organizzate, erano sostanzialmente molto simili alla taglia. I missini continuarono inoltre a non escludere nemmeno la pena di morte: come spiegò Abbadessa, lo Stato infatti avrebbe potuto adottarla avendo la legittimità per difendersi dal momento che, sotto certi profili, anche Beccaria e Filangieri non l'avevano esclusa[89]. Secondo Crollalanza, inoltre, si doveva provvedere a ripristinare l'efficienza dei servizi e della polizia e, soprattutto, a sostituire quanto prima il ministro dell'Interno[90].

I partiti di maggioranza continuarono a respingere l'ipotesi di introdurre mezzi severi e anticostituzionali come la taglia e la pena di morte, e d'altra parte vollero sottolineare che le misure del governo si inquadravano nel rispetto della costituzione e avrebbero agevolato l'azione degli inquirenti. A parere delle forze della solidarietà nazionale, inoltre, le disfunzioni degli apparati richiedevano un intervento urgente e immediato volto a ripristinarne l'efficienza. I nodi centrali rimanevano l'operatività dei servizi segreti e delle forze dell'ordine anche se, come si è notato, l'interpretazione delle cause delle disfunzioni e, in parte, i rimedi proposti per farvi fronte erano formulati in modo diverso da ciascuna forza politica. In particolare, i partiti laici minori e la Dc riconoscevano che i processi di democratizzazione, talvolta spinti all'eccesso, avevano disarmato materialmente e psicologicamente la polizia ed i servizi segreti; la riforma di questi ultimi, infatti, aveva condotto ad una disarticolazione dell'apparato proprio nel momento in cui vi era urgente bisogno della sua operatività. Le trame e le deviazioni passate, sostanzialmente, finivano in secondo piano rispetto all'urgenza di ripristinare l'efficienza degli organismi di sicurezza. La riforma, inoltre, stentava ad essere applicata, ma non ci si addentrava nell'analisi degli ostacoli e delle responsabilità dei ritardi. Si insisteva semmai

[88] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11761-11767.
[89] SdR, AP, VII legislatura, 274ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11707-11717.
[90] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11777-11782.

nell'accusare le spinte passate della sinistra alla ristrutturazione, spinte che avevano indebolito l'operatività dei corpi di sicurezza stessi. Il presidente della commissione Affari costituzionali Murmura si augurò comunque che la nuova operatività dei servizi fosse attuata – disse – «senza gelosie ed invidie al loro interno, come forse è avvenuto nel passato, attuando canali di efficiente raccordo con i confratelli organismi dei paesi occidentali, allo scopo di individuare e di denunciare, visto che se ne parla molto e da molti, eventuali collegamenti esterni con altri Stati»[91]. I partiti di sinistra respinsero le accuse rivolte loro più o meno sotto traccia dalle altre forze politiche (specialmente dell'opposizione), ricordando che la riforma si era resa necessaria proprio a seguito della provata connivenza di alcuni vertici del servizio nelle trame nere. Erano, piuttosto, i ritardi del governo e le resistenze interne all'amministrazione che avevano impedito, secondo le sinistre, di nominare i nuovi responsabili e di organizzare le strutture in tempo utile. Non si poteva quindi sostenere che – come disse ad esempio il comunista Maffioletti – «l'insufficienza di oggi possa risalire alla legge che ha riorganizzato questi servizi, di fronte allo sfascio che era stato prodotto dagli inquinamenti, dalle complicità, dagli sviamenti del SIFAR e del SID, che sono stati la causa originaria che ha posto fuori servizio questi organismi, i quali invece di servire le istituzioni e l'ordine democratico erano al centro di trame e di complotti eversivi»[92].

Quanto alla riforma della polizia, se da tutti i partiti era sentita con urgenza la necessità di intervenire per garantire un maggiore coordinamento, un migliore addestramento, la professionalizzazione e l'equipaggiamento adeguato per affrontare le nuove sfide della criminalità comune e politica, come si è notato, le posizioni invece divergevano nella valutazione delle cause dello stato di paralisi degli apparati. Tuttavia, prevalse la volontà di evitare scontri aperti su questi temi, che peraltro si sarebbero evidenziati nel corso dell'estate e fino alla fine dell'anno, precludendo così un'approvazione celere della riforma. Fu il senatore democristiano Murmura ad elencare una serie di proposte di provvedimenti per tentare di porre rimedio ai problemi delle forze di polizia, che a suo avviso non erano risolvibili solo con gli aumenti stipendiali: una più qualificata e qualificante preparazione nelle scuole, addestrando i giovani alle più moderne tecniche di prevenzione e di repressione; la strutturazione in periferia degli uffici opportunamente collegati agli uffici politici delle questure, anche se da esse non direttamente dipendenti; il recupero a funzioni di istituto del personale di polizia addetto ad attività non di istituto;

[91] Ibid., pp. 11751-11756.
[92] Ibid., pp. 11756-11761.

l'unificazione, previo addestramento specifico, anche del personale addetto alle scorte per favorirne la specificità di preparazione; la garanzia dell'uniformità di trattamento remunerativo, di impiego, di addestramento di questo personale. Murmura sottolineò altresì la necessità di intensificare, anche con scuole regionali, l'attività rivolta a favorire l'arruolamento dei giovani nelle forze di polizia, di tutelare maggiormente le funzioni degli appartenenti alla polizia attraverso più adeguate e sollecite misure legislative e amministrative e di preparare meglio gli agenti, anche culturalmente, all'utilizzo dei mezzi tecnici in dotazione e di quelli più sofisticati sul mercato anche internazionale[93]. Buona parte della Dc, del resto, si rendeva conto che – come disse Nicola Mancino – «una concezione della polizia come apparato militare resta superata dai tempi e dalla raffinatezza raggiunta dalla criminalità senza aggettivi nella consumazione di qualsivoglia reato»[94].

I rappresentanti comunisti rilevarono polemicamente che non era tanto il risultato che era mancato nelle indagini sul "caso Moro", quanto i modi con cui si era operato che avevano suscitato critiche e sconcerto: secondo Maffioletti, erano emerse insufficienze gravi (talune delle quali risalivano a cause lontane) e restavano aperte questioni rilevanti come – disse – «gli stati di incomunicabilità tra i diversi corpi ed organi, le sovrapposizioni di compiti, quelle duplicazioni di attività e di azioni operative troppo spesso fonti di pericolose conflittualità, così negative per lo svolgimento delle indagini». Maffioletti denunciò così la lunghezza inconcludente del dibattito sui problemi di una riforma della pubblica sicurezza che, per i comunisti, non si era mai ridotta alla questione della sindacalizzazione, ma – precisò il sentore del Pci – mirava «a soluzioni capaci di aumentare i legami della polizia con la società»: mentre la società e la criminalità avevano subito profonde trasformazioni, la polizia era infatti rimasta, a suo parere, ancorata a modelli organizzativi e operativi di trent'anni prima. Per combattere efficacemente il terrorismo e l'eversione, dunque, ribadì Maffioletti, non occorrevano leggi eccezionali, ma una eccezionale mobilitazione di energie e di forze[95]. Come spiegò l'indipendente di sinistra Anderlini, inoltre, se la sinistra negli anni precedenti aveva protestato contro la polizia di Scelba, era perché il corpo di polizia era addestrato «a fronteggiare le manifestazioni di piazza ed a ciò era attrezzato, con le camionette ed i

[93] Ibid., pp. 11751-11756.
[94] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11811-11816. Cfr. anche Bartolomei in SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11831-11835.
[95] Cfr. l'intervento di Maffioletti, in SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11756-11761.

manganelli». Conseguentemente, le forze di polizia erano state sempre considerate – disse Anderlini – «come strumenti di repressione, per la conservazione di un ordine sociale costituito che non si poteva muovere», mentre «oggi invece queste forze si aprono ad un dialogo democratico». Era dunque urgente nominare un nuovo ministro dell'Interno che avesse una visione strategica e di ampio respiro sull'ordine pubblico e che non si riducesse ad essere – affermò Anderlini – un mero «capo della Polizia»[96]. Anche i socialisti tesero a sottolineare l'importanza di adottare una politica degli apparati più idonea alle nuove esigenze della lotta alla criminalità, ribadendo che la battaglia per l'ordine pubblico sarebbe stata vinta – come disse Scamarcio – «solo quando saranno approvate e risulteranno operanti riforme incisive nel settore della polizia e della magistratura». «Ogni azione riformatrice in questo campo – disse ancora il senatore del Psi – tocca grovigli di potere, privilegi, incrostazioni rugginose che non si rimuovono facilmente e non si modificano in un colpo». D'altra parte, era altrettanto cruciale dare una risposta a tutto campo ai problemi del paese. Secondo Scamarcio, infatti, la risposta tecnica doveva essere accompagnata anche da una risposta sociale, specialmente per recuperare quei giovani che si trovavano sulla soglia dell'eversione, demotivati dalla crisi, dalla disoccupazione, dalla sfiducia verso le istituzioni[97]. Un altro senatore socialista, il vicecapogruppo Riode Finessi, ribadendo la netta contrarietà a leggi eccezionali, dichiarò che era grave pensare di risolvere i problemi dell'ordine democratico «fidando esclusivamente o quasi sull'azione delle forze dell'ordine». A suo parere, occorreva invece una «possente iniziativa delle forze politiche e del Governo per togliere alle Br quel terreno su cui crescevano proprio facendo leva sulle disfunzioni e sulla stasi delle decisioni politiche[98].

I partiti della maggioranza individuarono, infine, anche nell'amministrazione della giustizia un settore fondamentale verso cui indirizzare l'azione riformatrice dello Stato. Anche in questo caso, la Dc formulò una serie di proposte per risolvere il problema dei ritardi della giustizia – che dipendevano, a detta di Murmura, non, come spesso si affermava, da carenze di mezzi e di personale, ma soprattutto dalla volontà dilazionatrice dei magistrati – ritenuti un incentivo alla violenza anziché un deterrente alla sua diffusione. Murmura e Mancino indicarono dunque alcuni possibili rimedi a questo stato di cose: la riduzione dei componenti dei collegi giudicanti, l'eliminazione di alcune sedi

[96] Ibid., pp. 11767-11777.
[97] Ibid., pp. 11782-11788.
[98] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11822-11829.

pretorili, la depenalizzazione di alcuni reati, la riforma del processo penale, una maggiore dignità riconosciuta e da riconoscersi agli accertamenti eseguiti, alle ispezioni compiute e alle prove raccolte dalla polizia giudiziaria. La Democrazia cristiana sollecitò quindi il presidente del Consiglio, attraverso un richiamo netto del senatore Murmura, a qualificare maggiormente «questo nostro Governo con una più decisa politica per l'ordine pubblico, presupposto indispensabile per la vita democratica del paese»[99]. Mancino affermò poi che era urgente ed indifferibile anche una strategia differenziata nella gestione delle carceri, da attuarsi attraverso una serie di provvedimenti: il potenziamento dei penitenziari anche in termini di sicurezza, la destinazione dei soggetti più pericolosi in quelli più attrezzati, l'utilizzo delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario per gli autori di reati lievi che non risultassero pericolosi[100]. Anche secondo il comunista Maffioletti era urgente un intervento globale nel settore della giustizia. Il senatore del Pci considerava poi indispensabile anche il rafforzamento della struttura giudiziaria e della polizia giudiziaria nelle grandi città così come l'implementazione di una banca dei dati centrale dove far affluire tutte le notizie sul terrorismo e sull'azione eversiva. Insomma, secondo Maffioletti, contro i gruppi terroristici occorreva intervenire con più efficacia, con una visione politica adeguata al fenomeno e con un'azione che puntasse sulla mobilitazione del paese e delle istituzioni, e cioè sul consenso attivo dei cittadini[101].

Il referendum sulla legge Reale, altro tema toccato dai rappresentanti dei partiti di maggioranza, assunse un significato importante in quel particolare momento. Fu Giovanni Spadolini a spiegarlo: a suo avviso, l'appuntamento referendario avrebbe consentito di testimoniare concretamente la fedeltà ad una delle linee direttrici immutabili di Aldo Moro, dal momento che la legge era scaturita proprio da un governo presieduto dallo statista pugliese in collaborazione con il Partito repubblicano. Il capogruppo del Pri al Senato ricordò che, nonostante la legge si fosse collocata nel pieno rispetto delle norme costituzionali, essa era stata al centro di «attacchi furiosi». Il voto per respingere l'abrogazione della legge Reale, pertanto, – affermò Spadolini – «assumerà così il valore di un *test* per differenziare seriamente coloro che vogliono salvare la Repubblica da coloro che guardano piuttosto a manovre di destabilizzazione non lontane da quelle che hanno armato i terroristi delle Brigate rosse»[102]. Anche su questo tema, tuttavia, emersero

[99] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11751-11756. Cfr. anche SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11811-11816.
[100] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11811-11816.
[101] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11756-11761.
[102] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11822-11827.

alcune velate divergenze fra i due principali partiti della maggioranza. Maffioletti, infatti, denunciò la latitanza, anche da parte delle forze della solidarietà nazionale, sull'approvazione della Reale-bis a prescindere dal referendum, come dimostrava il fatto che nella commissione Giustizia della Camera si registravano – disse Maffioletti – «l'assenza della maggioranza, la sola presenza del Gruppo comunista, il difetto del numero legale per due volte»[103]. A questo punto Mancino replicò che non era stato «certamente il comportamento del Gruppo democristiano della Camera a impedirne la modifica, ma se mai un atteggiamento inutilmente rigido del Gruppo comunista, più preoccupato di affermare una astratta disciplina omologa delle violenze nere e rosse, mentre incombe la minaccia mortale dei brigatisti, che di valutare il rischio di andare al *referendum*»[104]. Al di là della campagna referendaria, dunque, sulla Reale-bis si prospettava già una discussione parlamentare dai toni aspri fra le stesse forze della maggioranza, che avrebbe reso sempre più difficoltosa l'approvazione della legge in sede parlamentare, complicata anche dal progressivo deteriorarsi del quadro politico nel corso dei mesi successivi.

Andreotti, nella replica, rilevò che il Senato aveva trovato una convergenza in particolare su due punti. Il primo di questi era l'impegno a continuare con intensità nell'indagine giudiziaria, di polizia e politica per acclarare le responsabilità dell'accaduto. Tale dovere, morale e politico, era necessario perché, secondo il presidente del Consiglio, non era possibile «tracciare una linea efficace di lotta al terrorismo se non si riesce ad individuare alle radici quelle che sono le caratteristiche della sua genesi e delle sue possibilità di sviluppo: responsabilità individuali, responsabilità eventualmente collettive, responsabilità interne e, ove esistano, responsabilità esterne di questo terribile misfatto che ha veramente danneggiato l'immagine dell'Italia democratica nel mondo». In secondo luogo, si era convenuto sulla necessità di una riconsiderazione dell'impiego di ogni forza e servizio addetti alla sicurezza pubblica, accentuandone il coordinamento, le dotazioni tecnologiche più avanzate e l'autorevolezza che doveva essere loro riconosciuta a tutti i livelli. Andreotti tuttavia ammise che le leggi non erano sufficienti a fronteggiare la situazione; occorreva infatti che il costume del paese aiutasse quest'opera di chiarificazione e di ripristino di una condizione tranquilla di vita in tutte le città italiane. «Se, – spiegò Andreotti – oltre ai sintomi, vogliamo curare le ragioni lontane di fenomeni oggi virulenti», occorreva intervenire nella scuola dove i rapporti fra studenti e insegnanti

[103] SdR, AP, VII legislatura, 275ª seduta, 24 maggio 1978, pp. 11756-11761.
[104] SdR, AP, VII legislatura, 276ª seduta, 25 maggio 1978, pp. 11811-11816.

erano sostanzialmente deperiti. Andreotti si disse convinto anche del fatto che, quanto più si fosse riscontrato uno scarso funzionamento della vita sociale e dell'amministrazione dello Stato, tanto più si sarebbe alimentato il terreno fertile alla propaganda terrorista. Il presidente del Consiglio riepilogò infine le linee che avrebbero ispirato l'azione di governo sui problemi connessi alla lotta al terrorismo. Sui servizi segreti, in particolare, occorreva non avere visioni nostalgiche del passato, né eccessive aspettative dalla riforma che sarebbe stata implementata quanto prima. Quanto alla sottovalutazione del terrorismo da parte del governo, Andreotti precisò che più o meno ognuno aveva una piccola parte di autocritica da fare. Tuttavia, il presidente del Consiglio mostrò di non condividere le critiche i gruppi di destra secondo i quali si era sbagliato «a cercare di colpire e ad aver conseguito successi in direzione di un terrorismo di destra pochi anni fa». Se non si fosse agito così in passato – precisò infatti Andreotti – probabilmente si sarebbero avuti due terrorismi contemporaneamente. Il presidente del Consiglio, inoltre, come tutti i parlamentari intervenuti prima di lui, denunciò il grave problema connesso alla gestione mediatica delle notizie, vere o false, sul terrorismo e soprattutto sulle indagini della polizia e della magistratura; notizie la cui fuga aveva spesso causato un danno alla riservatezza che occorreva mantenere in queste delicate investigazioni. Andreotti, infine, sottolineando che le forze politiche della maggioranza, pur in una diversità di vedute, avevano sempre mantenuto un clima di concordia e unità di intenti, respinse sdegnato le accuse di corresponsabilità nell'omicidio di Moro avanzate dal senatore Scamarcio, riaffermando la validità della linea della fermezza[105].

2. Il referendum abrogativo sulla legge Reale

Il dibattito sull'ordine pubblico e il "caso Moro" si intrecciò a quello relativo al referendum sulla legge Reale. Come si è anticipato, la consultazione popolare era stata fissata per l'11 e il 12 giugno e prevedeva il voto su due quesiti, quello relativo alla legge sull'ordine pubblico e quello relativo alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Quanto alla legge Reale, come si è accennato, a fronte dell'ostruzionismo radicale che aveva impedito una revisione in tempo utile della legge, i partiti di governo avevano deciso di impegnarsi in una campagna a favore del suo mantenimento e di proseguire

[105] Ibid., pp. 11816-11822.

contestualmente la discussione sulla legge Reale-bis. In realtà, la decisione di votare contro l'abrogazione della legge del 1975 non era stata presa "a cuor leggero" da tutte le forze della maggioranza e, specialmente, dai partiti della sinistra che in passato erano stati particolarmente critici verso il provvedimento. Si può pertanto supporre che fossero soprattutto il Pci e il Psi a fare pressioni sulla Dc e i partiti laici per proseguire il dibattito parlamentare sul disegno di legge sostitutivo.

La Dc si impegnò senza troppe controversie interne a favore del "no" all'abrogazione. Se ne era discusso al comitato direttivo del gruppo della Camera del 18 maggio 1978, quando era ancora in dubbio la possibilità che si riuscisse a modificare la legge in tempo utile e l'ostruzionismo radicale era in pieno svolgimento. In quell'occasione, alcuni deputati, come il moroteo Elio Rosati, rilevarono che «ogni giorno di più il comportamento di Pannella squalifica il Parlamento», e sostennero che si dovevano ignorare i tentativi radicali di «fare tutto contro tutti». Anche il capogruppo doroteo Piccoli in quella sede disse: «lo spettacolo offerto dai Radicali è clownistico e vede il Parlamento bloccato da loro». Del resto, Piccoli ricordò che il regolamento parlamentare era stato fatto «dai Luzzatto, dalle Iotti ed altri nomi della sinistra ben noti». Sui referendum, il capogruppo dc disse che era stato un bene «andare anche con la legge Reale per non andare solo con il finanziamento ai Partiti»; d'altra parte, Piccoli rilevò che il Pci, pur avendo avuto sempre la consapevolezza che non si sarebbe riusciti a modificare la legge in commissione, non aveva «voluto sentire ragioni» e solo il giorno prima aveva «capito il dramma»[106].

Lo stesso 18 maggio anche la direzione del Pci si era confrontata sulla posizione da tenere sul referendum, ma in modo più problematico. Natta in questa sede ricordò che il Pci aveva votato contro la legge nel 1975, anche se si era dimostrato aperto alla possibilità di rivederne il testo per adattarlo al dettato costituzionale. Il dirigente comunista pose dunque il dilemma di cosa votare, dal momento che negli accordi di governo non si erano assunti impegni in tal senso. Se l'indicazione del Pci – affermò Natta – fosse stata per il "sì", la posizione comunista sarebbe diventata autonoma rispetto alla maggioranza; se, invece, si fosse promosso il "no", il Pci avrebbe dovuto chiedere un impegno formale di tutta la maggioranza ad esprimersi su quella posizione attraverso un documento, dal momento che il Pci era stato l'unico ad aver votato contro la legge nel 1975. Nel corso del dibattito, il presidente della Camera Ingrao e il senatore di area

[106] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 18 maggio 1978".

amendoliana Gerardo Chiaromonte si dichiararono d'accordo su quest'ultima proposta, ma auspicarono che nel documento fosse esplicitato l'impegno preciso di rivedere la legge. Aldo Tortorella e Luigi Petroselli, pur d'accordo, evidenziarono però le difficoltà insite alla presa di posizione sul referendum, rese ancora più complicate dalla spregiudicatezza del Psi, che invece tentennava. L'ex esponente del Psiup Dario Valori e la deputata di area amendoliana Nilde Jotti sottolinearono che l'opinione pubblica era ben disposta verso la severità contro il terrorismo. Alla fine della riunione prevalse il senso di responsabilità verso la maggioranza e venne approvata la posizione del "no", anche perché l'eventuale abrogazione della legge, secondo i dirigenti comunisti, avrebbe provocato una *vacatio legis* dagli effetti pericolosi[107]. Da quel che è dato riscontrare nei documenti, dunque, benché il Pci avesse votato contro la legge Reale, tema sul quale la base comunista era indubbiamente molto sensibile, il vincolo alla solidarietà – pur non prevedendo accordi in tal senso – ebbe la meglio. Non sembra che i dirigenti – anche di correnti diverse – del Pci si siano scontrati in modo aspro sull'argomento, essendo probabilmente influenzati anche dal recente omicidio di Aldo Moro. L'impegno a proseguire la discussione sulla Reale-bis era, secondo loro, sufficiente a dimostrare che il Pci era favorevole alla sostituzione della legge originaria. Se, invece, quest'ultima fosse stata semplicemente abrogata per via referendaria, si sarebbe creato un grave vuoto legislativo.

Nonostante alcune titubanze, dunque, tutti i partiti della solidarietà nazionale sottoscrissero un documento comune in cui si spiegava che le forze della maggioranza, nonostante una discussione ininterrotta nella commissione Giustizia della Camera, non erano riuscite a stanare l'ostruzionismo parlamentare che aveva impedito la sollecita approvazione del testo sostitutivo della Reale. La situazione del tutto particolare dell'ordine pubblico e la necessità di una legislazione adeguata avevano infatti consigliato la revisione della legge, soprattutto allo scopo – così era scritto nel documento – «di togliere all'intera normativa il carattere di eccezionalità, di perfezionare alcuni istituti, di prevederne altri, sostituendo quelli, come il confino di polizia, che avevano acceso un vivo dibattito politico e costituzionale, e di fare entrare quindi le norme, così modificate, nel nostro ordinamento giuridico». Il testo della nuova legge aveva tenuto conto di queste esigenze e della necessità di adeguare alla situazione alcuni aspetti della norma nel rigoroso rispetto delle libertà individuali. I partiti della maggioranza non si dicevano

[107] FG, APC, MF 0322, "Verbale della Direzione del 18 maggio1978".

contrari in linea di principio alla consultazione diretta dei cittadini anche in materia così difficile e delicata, ma dichiararono di ritenere che una polemica su questi temi avrebbe potuto lacerare il tessuto sociale con conseguenze pericolose per la difesa dello Stato democratico. I partiti della maggioranza sollecitavano quindi un responso degli elettori che rifiutasse l'abrogazione della legge, in un momento così difficile, perché il pericolo di un vuoto legislativo relativamente ad alcune misure del codice penale, della procedura penale e della legge Scelba sarebbe stato grave. Dc, Pci, Psi, Pri e Psdi si impegnavano infine affinché il parlamento continuasse il proprio lavoro per giungere comunque alla più rapida approvazione di una legge sostitutiva della Reale. Nel documento della maggioranza si chiariva poi che anche il Partito liberale ne avrebbe pubblicato uno proprio in cui avrebbe annunciato di votare contro l'abrogazione della legge[108].

Mentre le altre forze di maggioranza si impegnarono subito in una campagna, prima di tutto mediatica, per promuovere il "no" (con il Pci in prima linea, dal momento che doveva spiegare questa posizione in parte contraddittoria rispetto alle scelte del passato), il Psi sull'argomento visse un momento di forte contrasto interno, emerso in particolare nel corso del comitato centrale del 24-25 maggio. Nella sua relazione, Craxi rivendicò in quella sede, ancora una volta, la bontà della linea socialista nel corso del "caso Moro" e la necessità di arrivare alla verità e alla giustizia. La decisione autonoma del Psi, tuttavia, non era stata presa per mettere in crisi la maggioranza: Craxi infatti ricordò di aver appoggiato il governo in tutte le scelte, anche le più dure, dando sostegno a leggi che avevano suscitato «perplessità legittime» in rapporto alla loro efficacia e ai pericoli che avrebbero potuto comportare. I socialisti, inoltre – sottolineò il segretario del Psi – avevano accettato una linea di durezza nell'azione preventiva e repressiva dello Stato, pur ribadendo che esistevano limiti invalicabili oltre i quali avrebbe avuto inizio un processo di imbarbarimento. In questa direzione il Psi confermava quindi l'impegno al fianco degli altri partiti per promuovere un voto contrario all'abrogazione della legge Reale. Il referendum, secondo Craxi, era stato provocato da ragioni puramente strumentali e pretestuose. Il Psi a suo tempo aveva votato la legge non senza molte perplessità, ma le modifiche sarebbero state possibili se non fosse stato per l'ostruzionismo dei partiti

[108] "Legge Reale: si vota NO nel referendum", 19 maggio 1978, *Documenti politici dal 14° al 15° congresso*, Volume secondo, Partito comunista italiano, 1979, pp. 823-825. Berlinguer alla TV rivolse un appello agli elettori in tal senso, cfr. "Perché bisogna votare due volte NO", l'appello agli elettori del segretario del Pci", 9 giugno 1978, ibid., pp. 843-844. Dopo il voto, il Pci notò che i "sì" corrispondevano grosso modo all'area di influenza dei partiti di minoranza e che il "no" aveva vinto soprattutto nelle zone in cui il Pci era consolidato e che quindi il contributo comunista era stato «essenziale», cfr. "Dichiarazione del segretario generale del Pci", 12 giugno 1978, ibid., p. 844.

minori. In conclusione del suo intervento, però, pur riaffermando l'impegno ad invitare gli elettori a votare contro l'abrogazione della legge, Craxi annunciò: «non ci assoceremo ad eventuali campagne di criminalizzazione dei contraddittori e dei dissenzienti che rappresenterebbero una violazione delle regole del gioco democratico». Era evidente quindi che, di fronte alla serie di critiche che parte del partito aveva sollevato sulla legge Reale, il segretario aveva stabilito che sul referendum si sarebbe accordata una sostanziale libertà di coscienza agli elettori, pur essendo la posizione ufficiale quella contro l'abrogazione della legge[109].

Nel corso del dibattito al comitato centrale, infatti, emersero le criticità cui la formula del segretario aveva tentato di porre rimedio. Tra gli interventi principali vi fu quello di Riccardo Lombardi, leader della sinistra del partito, il quale ribadì la netta contrarietà al mantenimento della legge, dimostratasi inefficace e repressiva: essa, ricordò Lombardi, era stata votata dal Psi «sotto ricatto» e molti socialisti avevano contribuito alla raccolta di firme per il referendum. L'ex segretario del Psi Giacomo Mancini, dopo aver sottolineato la contraddizione fra la fermezza degli intenti del governo e l'impotenza nei fatti degli apparati di sicurezza, richiamò la necessità di fare chiarezza sul "caso Moro" e di lavorare per il rinnovamento dello Stato. Quanto al referendum, il deputato socialista sottolineò l'ulteriore contraddizione insita nella richiesta agli elettori di votare contro l'abrogazione di una legge che si dichiarava allo stesso tempo di voler modificare: suggerì quindi di evitare atteggiamenti troppo rigidi durante la campagna referendaria. Il lombardiano Fabrizio Cicchitto espresse la stessa opinione di Mancini sul referendum, affermando che si doveva insistere sulla libertà di coscienza che i cittadini dovevano avere nel voto sull'abrogazione[110]. Il leader della minoranza anticraxiana, il vicepresidente dei deputati socialisti Michele Achilli, infine, criticò la segreteria per non aver contrattato il voto di fiducia sul decreto antiterrorismo, che a suo parere rappresentava un ulteriore passo verso l'introduzione di leggi liberticide: occorreva, di conseguenza, arginare le tendenze alle limitazioni delle libertà personali. Naturalmente, secondo il dirigente della minoranza, anche il fronte unico contro l'abrogazione della legge Reale era sbagliato perché molti socialisti l'avevano disapprovata e avevano raccolto le firme per la sua abrogazione[111]. Alla fine del comitato centrale il dissenso fu sottolineato anche dalla presentazione di due diversi ordini del giorno: quello di Craxi

[109] "La relazione del compagno Craxi al Comitato Centrale", *Avanti!*, 25 maggio 1978.
[110] "Il dibattito al Comitato Centrale", *Avanti!*, 26 maggio 1978.
[111] "Gli interventi al Comitato Centrale", *Avanti!*, 27 maggio 1978.

(che fu approvato dalla maggioranza) e quello della "Nuova Sinistra" (della corrente di Achilli, Giuseppe Tamburrano, Gianfranco Amendola). Mentre il primo ribadiva l'impegno contro l'abrogazione, pur non vincolando gli elettori a questa scelta, il secondo rinnovava l'impegno dei socialisti a votare a favore dell'abrogazione della legge[112]. Alcuni dirigenti socialisti, tuttavia, non votarono la relazione di Craxi né il secondo ordine del giorno perché durante il sequestro Moro si erano espressi per una linea di maggiore fermezza come auspicato dal deputato socialista Sandro Pertini[113].

La posizione del Psi sul referendum, così come quella sul sequestro Moro, rimase dunque ambivalente. Evidentemente, l'indicazione ufficiale del partito di votare contro l'abrogazione era legata alla situazione politica in cui il paese si trovava. Non si trattava solo di affrontare con uno spirito unitario tra le forze democratiche la fase dell'emergenza del "post-Moro", ma anche di convivere con il particolare assetto dei rapporti fra le principali forze parlamentari, riunite nel comune sostegno ad un governo di solidarietà nazionale che imponeva compromessi e scelte non sempre coerenti con la propria linea politica. D'altra parte, la libertà di voto accordata agli iscritti rispondeva ad un'esigenza di mediazione fra le forze interne al partito: Craxi, infatti, non disponeva ancora del pieno controllo dell'organizzazione per poter decidere autonomamente dal momento che il suo potere si reggeva proprio sull'asse con la sinistra lombardiana. Per queste ragioni, il segretario socialista doveva ben calibrare la propria linea fra il rispetto dei valori tradizionali, rivendicati specialmente – ma non esclusivamente, come si è visto – dalla sinistra del partito e la necessità di rafforzare l'immagine di forza autonoma e di governo, uscendo dalla morsa Dc-Pci che aveva del tutto marginalizzato il Psi[114]. D'altro canto, questa posizione "mediana" consentiva al Psi di mantenere un dialogo con le istanze estremiste che nel corso del "caso Moro" si erano espresse per la trattativa e in merito al referendum si erano compattamente schierate per il "sì".

Il Pci tenne a spiegare in modo rigoroso la propria posizione che, fra quelle dei partiti della maggioranza, era la più insidiosa e problematica. All'interno dello stesso vertice del partito e, soprattutto, nella base si erano infatti manifestate alcune rimostranze contro la legge Reale. È sufficiente segnalare che Umberto Terracini – apertamente favorevole nel

[112] Si ricorda che alla fine di maggio si costituirono i Comitati socialisti per la difesa delle libertà democratiche che promuovevano il "sì" al referendum sulla legge Reale.

[113] Ai primi di maggio, oltre a Pertini avevano espresso dissenso verso forme di cedimento dello Stato ai terroristi, anche altre personalità del partito come Piero Boni, Paolo Leon, Paolo Sylos Labini, Lucio Izzo, Gianni Ferrara ed Enrico Manca. Cfr. P. Mieli, "La crisi del centro-sinistra, l'alternativa, il 'nuovo corso' socialista", in G. Sabbatucci (a cura di), *Storia del socialismo italiano, VI: dal 1956 ad oggi*, Il poligono, Roma, 1981, pp. 288-289.

[114] C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista", cit., p. 76.

corso del sequestro Moro al dialogo con i brigatisti – aveva sottoscritto la raccolta di firme per il referendum; tuttavia in quei giorni, l'autorevole e anticonformista dirigente del Pci tenne a precisare che la sottoscrizione poteva servire semplicemente da stimolo al parlamento per riportare l'attenzione su un tema trascurato e che pertanto la sottoscrizione non aveva per lui il significato di uno schieramento a favore dell'abrogazione della legge[115]. La direzione comunista che, anche dopo l'analisi dei risultati negativi delle elezioni amministrative aveva riconfermato la piena validità della linea di unità e di solidarietà democratica, aveva già stabilito che la campagna per i referendum doveva essere affrontata subito con grande impegno, attribuendo ad essa un significato particolare. Sarebbe stata, secondo il documento emanato dalla direzione il 19 maggio, una battaglia «in difesa delle istituzioni repubblicane, della democrazia e della funzione dei partiti», «contro chi vorrebbe paralizzare il Parlamento e il paese, ricacciare indietro i lavoratori e le masse popolari dalle loro conquiste, aprire un vuoto e una crisi gravissima nel campo dell'ordine democratico e della vita stessa della Repubblica»[116]. Allo scopo di chiarire la posizione del partito, la sezione problemi dello Stato del Pci elaborò anche un documento che trovò ampia diffusione, per spiegare le ragioni che l'avevano indotto ad appoggiare il "no" all'abrogazione. In questo documento si ribadiva che i comunisti continuavano a dare un giudizio negativo sulla legge del '75: pur non ritenendola una legge liberticida, il voto comunista negativo era stato determinato in particolare dall'ampliamento della possibilità di usare le armi da parte della polizia, dal correlato procedimento giudiziario speciale previsto per gli agenti e dalla estensione eccessiva del divieto della libertà provvisoria. Il voto negativo, inoltre, era stato dettato dalla critica ad una politica dell'ordine pubblico che rifiutava le riforme e tendeva a fornire risposte frammentarie e parziali[117]. Nel corso della trattativa per la formazione del nuovo governo, – proseguiva il documento del Pci – i comunisti avevano quindi posto come condizione qualificante del programma una profonda riforma della legge Reale, recepita poi con il nuovo disegno di legge 2117 che però era bloccato in parlamento dal «selvaggio ostruzionismo» nella commissione Giustizia della Camera. Il nuovo disegno di legge – precisava sempre il documento comunista – introduceva molte novità: l'uso legittimo delle armi da parte della polizia veniva limitato alla necessità di impedire il verificarsi dei

[115] "Motivato il «no» dc per i referendum", *Il Popolo*, 3 giugno 1978.

[116] "Risoluzione della Direzione sui risultati elettorali", Roma 19 maggio 1978, *Documenti dal 14° al 15° congresso*, Volume secondo, cit., pp. 822-823.

[117] FG, APC, MF 0330, Sezioni di lavoro, "Documento della Sezione problemi dello Stato del Pci sul Perché il No dei comunisti all'abrogazione della «legge Reale» del 25 maggio 1978".

più gravi delitti contro la persona; la regolamentazione del procedimento a carico di pubblici ufficiali per fatti relativi all'uso delle armi era ricondotta nell'ambito della normalità; veniva ripristinata la regola generale della ammissibilità in ogni caso della libertà provvisoria. Significative innovazioni, inoltre, erano l'abolizione delle misure di prevenzione per gli indiziati di attività eversive, la maggiore incisività delle norme relative alla repressione delle attività fasciste, la circoscrizione del fermo giudiziario a ipotesi e casi più gravi e i presupposti più stringenti per l'esecuzione delle perquisizioni. Il giudizio comunista sulla nuova Reale era pertanto nettamente positivo[118]. Secondo il documento del Pci, inoltre, la maggioranza degli emendamenti presentati dai radicali e dai missini era priva di senso: entrambi i partiti, in stretto connubio, avevano assunto un atteggiamento che dai comunisti era definito «eversivo» verso l'istituzione parlamentare, al solo scopo di paralizzarne il funzionamento in un momento di emergenza. Il Pci si impegnava così in una battaglia perché vincesse il "no", consapevole che la piena garanzia di un successo reale stava nell'ampiezza della partecipazione democratica e nella misura dello scarto dei "no" rispetto ai "sì". Il "no" all'abrogazione infatti, secondo il documento comunista, avrebbe assunto molteplici significati. Anzitutto, vi era la necessità di evitare un pericoloso vuoto legislativo e un caos interpretativo perché, in applicazione dell'articolo 2 del codice penale, non solo i procedimenti in corso ma anche le condanne definitive per attività e manifestazioni fasciste e per ricettazione sarebbero potute rimanere prive di effetto, avendo la legge Reale «non modificato ma sostituito gli articoli corrispondenti della legge Scelba e del Codice penale». Soltanto il mantenimento in vigore della legge Reale per il tempo necessario fino all'approvazione della nuova legge sarebbe stato quindi in grado di evitare questa gravissima situazione. Un significato ulteriore del voto contrario all'abrogazione consisteva nella condanna più severa del vero e proprio sabotaggio contro il parlamento messo in atto dei radicali e dei fascisti e nella consapevolezza che la vittoria dei "no" avrebbe favorito la riforma della legge concordata da una larghissima maggioranza politica[119]. Il discorso sulla legge Reale, comunque, secondo il documento del Pci, doveva essere inquadrato in quello più complessivo della linea di efficienza e di rigore democratici nella lotta al terrorismo: una linea che doveva passare attraverso la nuova capacità degli apparati dello Stato di far fronte alle necessità

[118] Ibidem.
[119] Ibidem.

della tutela dell'ordine democratico, e cioè attraverso la concreta attuazione della legge di riforma dei servizi di informazione e della polizia[120].

Gli opuscoli propagandistici del Pci riecheggiarono quindi le stesse considerazioni, spiegando che, se la legge Reale fosse stata abrogata, si sarebbe aperto un «vuoto pericolosissimo»: le forze dell'ordine e della magistratura non avrebbero potuto perseguire i terroristi e i criminali e si sarebbe rischiato di vedere tornare in libertà assassini, rapinatori, ricattatori. Il «vergognoso ostruzionismo» – spiegavano i volantini diffusi dal Pci – aveva impedito di votare una legge che prevedeva norme «rigorose, pienamente conformi alle garanzie costituzionali, capaci di combattere con efficacia la violenza e il terrorismo e di stroncare le attività fasciste»[121]. In un altro manifesto comunista si affermava che la legge Reale, pur ispirata all'esigenza di colpire la criminalità fascista e il terrorismo, si era rivelata «carente e contraddittoria nella sua efficacia tecnica e nella sua coerenza costituzionale». L'ostruzionismo irresponsabile aveva però impedito di modificarla perché radicali e missini – ai quali, secondo quanto scritto dal Pci, non importava nulla della drammatica situazione – volevano eliminare la legge lasciando nuovi spazi al disordine e all'impunità; il Pci, invece, voleva modificarla. Il manifesto comunista faceva notare anche che i radicali avrebbero potuto stralciare dalla proposta di referendum almeno la parte sui reati in materia di attività fasciste ma che avevano preferito portare – così era scritto sempre sul manifesto di propaganda comunista – «un attacco globale a tutta la legge, certo calcolando che così avrebbero avuto, al referendum, anche il voto favorevole dei fascisti!»[122]. Il vuoto legislativo, la Reale-bis, il portato antifascista della legge e la necessità di contrastare l'eversione parlamentare dei gruppi estremisti, furono quindi i *leit motiv* della propaganda comunista. Per tutta la campagna elettorale, inoltre, le argomentazioni addotte dal Pci ruotarono intorno alla necessità di difendere le istituzioni dall'attacco terroristico: come ha notato Sara Gentile, quindi, la battaglia per il "no" e per l'approvazione della Reale-bis fu un momento importante nella legittimazione del partito quale difensore delle istituzioni e insostituibile attore nel sistema democratico per garantire il sostegno delle masse[123].

[120] Ibidem.

[121] Archivi Centro studi Ettore Luccini (ACL), fondo Omodeo, busta 7, "Opuscolo di propaganda per i referendum dell'11 giugno".

[122] ACL, fondo Omodeo, busta 7, "Legge Reale: NO al terrorismo e alla violenza".

[123] S. Gentile, *Il Pci e l'ordine pubblico*, cit., pp. 70-71. Sara Gentile nota che la campagna referendaria consolidò anche la modificazione dei valori guida del partito che «all'idea di *cambiamento* ha via via sostituito quella di *rinnovamento*»: pur rimanendo ferma l'esigenza di rinnovare, essa rimaneva «dentro una ipotesi di garanzia dell'esistente».

La campagna per il voto al referendum si concentrò nei giorni e nelle settimane immediatamente successive all'assassinio di Aldo Moro e ciò esercitò la sua parte di influenza sui toni e sul significato che fu attribuito alla consultazione popolare, specialmente da parte dei partiti della maggioranza. Effettivamente, non solo per i comunisti ma anche per gli altri partiti della solidarietà nazionale il referendum acquisì un significato più ampio rispetto alla materia regolata dalla legge Reale, anche se l'attenzione di Dc, Psi, Pri e Psdi ad esso dedicata fu sicuramente minore di quella rivolta dal Pci. Innanzitutto, vi era il timore effettivo che la Reale e, soprattutto, la legge sul finanziamento pubblico dei partiti venissero abrogate, specialmente alla luce delle campagne scandalistiche condotte in modo martellante dalle minoranze e da certa stampa e dagli effettivi gravi casi di malgoverno dei mesi e degli anni precedenti, che avevano intaccato – irreversibilmente, come poi la storia avrebbe dimostrato – il consenso generale verso il sistema dei partiti. D'altra parte, un responso negativo sulla Reale avrebbe messo in discussione la politica antiterrorismo del governo e, soprattutto, la tenuta della maggioranza, già divisa, come si è rilevato, sullo specifico tema dell'ordine pubblico. Un numero troppo alto di "sì" avrebbe infatti sconfessato le ragioni della linea "dura", sostenuta dal governo e dai partiti di centro, ma mal tollerata, seppur assecondata, dai partiti della sinistra. Nonostante i partiti della maggioranza avessero tentato di non amplificare il significato della consultazione popolare sul piano politico, terreno sul quale invece i partiti della minoranza cercavano di far leva, l'11-12 giugno, fin dalle prime battute della campagna referendaria, assunse la rilevanza di un "banco di prova" per la tenuta del sistema politico in generale e della linea dell'unità nazionale in particolare. Come vedremo, i partiti della maggioranza tesero pertanto ad enfatizzare il significato del voto contrario all'abrogazione: erano in gioco, non solo la disciplina dell'ordine pubblico, ma gli strumenti e le regole a tutela dell'ordine democratico stesso, la volontà di battere il terrorismo, la libertà dei singoli cittadini minacciata dagli attacchi terroristici e dalle forze dell'estremismo che, volendo sfruttare la crisi, avevano fatto leva sui dissidi interni alla maggioranza, prima in sede parlamentare, poi nel dibattito pubblico. Per questa ragione, la campagna per il "no" non si incentrò sugli aspetti tecnici o giuridici della legge, ma si inquadrò più in generale in una campagna in favore della democrazia e contro il terrorismo. Conseguentemente, le forze dell'opposizione vennero ampiamente screditate dai partiti della maggioranza: radicali e missini, lungi dall'essere realmente interessate al tema dell'ordine pubblico, a detta dei partiti della solidarietà nazionale, volevano soltanto sfruttare opportunisticamente lo strumento referendario per contribuire alla

destabilizzazione generale del paese. La convergenza fra fascisti e radicali venne quindi messa più volte in risalto proprio allo scopo di evidenziare le contraddizioni insite nell'asse fra le due forze estremiste, che convergevano nell'unico obiettivo del mettere in discussione l'attuale assetto politico.

In questo quadro "dicotomico", i liberali, pur contrari all'abrogazione della Reale, si collocarono in uno spazio diverso. Anch'essi erano in una posizione difficile e per certi versi opposta a quella del Pci: i liberali avevano infatti votato a favore della legge Reale nel 1975 e ora avevano deciso di votare a favore del suo mantenimento, nonostante si trovassero all'opposizione del governo Andreotti, di cui peraltro avevano fortemente contestato l'impostazione della politica di ordine pubblico. Nella campagna per il "no", dunque, il Pli non mancò di differenziarsi dalle posizioni espresse dalla maggioranza, affermando che la legge Reale, provvedimento «straordinario e temporaneo», non rappresentava una risposta organica ai problemi dell'ordine pubblico e contrastava l'eversione solo sul versante fascista (che, del resto, non rappresentava più il problema principale). Il "no" liberale all'abrogazione – spiegò il segretario Zanone in un articolo su *L'Opinione* del 30 maggio – derivava però da un giudizio oggettivo sulla grave situazione dell'ordine pubblico che, rispetto a quella del 1975, era addirittura peggiorata: abrogare la legge in quel momento sarebbe stato quindi – affermò Zanone – un «inammissibile cedimento»[124]. Il voto favorevole del 1975 era andato ad una legge – come affermò Alfredo Biondi nello stesso numero del settimanale liberale – «non taumaturgica ma nemmeno repressiva e borbonica». Il "no" all'abrogazione si collocava quindi «di fronte alla crescita della violenza e della sfida (non contrastata) della guerriglia» e i gravi problemi delle forze dell'ordine. Pur consapevoli che la legge era imperfetta e frammentaria, i liberali erano anche convinti che non si potesse agire – come affermava ancora Biondi – sulla «terra bruciata abrogazionista», ma sulla base di una revisione[125]. I liberali infatti ritenevano che – come avrebbe detto Zanone nell'appello ai votanti formulato il 9 giugno in televisione – «in questo momento un "sì" all'abrogazione potrebbe essere scambiato per un "sì" al cedimento dello Stato, alla difficile lotta contro il terrorismo e contro la moltiplicazione della criminalità impunita»[126].

[124] V. Zanone, "Le ragioni di un voto", *L'Opinione*, 30 maggio 1978.

[125] A. Biondi, "Perché no", ibidem.

[126] Cfr. le parole di Zanone in FG, fondo Enrico Berlinguer, serie 19, UA 159, Referendum abrogativo della legge Reale (11-12 giugno 1978): campagna elettorale, 09/06/1978, "Appello ai votanti 9 giugno 1978 Rete Due TV - ore 21,50 (da pubblicare il 10 giugno)". In una posizione non dissimile si trovarono anche gli esponenti di Dn, cfr. l'intervento del deputato Ernesto De Marzio, ibidem.

Sul fronte opposto, i partiti di minoranza e le forze favorevoli all'abrogazione misero sotto accusa proprio l'impostazione generale della campagna per il "no": essi ribadirono in ogni occasione che non era in gioco la tenuta del sistema democratico e che non si trattava di un plebiscito a favore o contro il terrorismo. I gruppi di estrema destra e sinistra tentarono così di mettere in luce gli aspetti negativi della legge stessa, variamente interpretata come frutto dell'impostazione generale di una politica di ordine pubblico repressiva e tendente a criminalizzare il dissenso, ma del tutto inefficace sul piano della lotta al terrorismo. Per questa ragione, specialmente Msi, radicali e Lotta continua tentarono di spostare l'attenzione del dibattito anche sugli aspetti "tecnici" della legge, mettendone in rilievo gli effetti negativi e le conseguenze che ne erano derivate, sia sul piano dell'ordine pubblico, sia sullo Stato di diritto. Così facendo, i partiti di opposizione misero le forze della solidarietà nazionale di fronte ad un dato incontrovertibile: la scarsa efficacia della legge. Se non si potevano stabilire connessioni dirette fra l'introduzione della legge e la radicalizzazione dello scontro sociale così come propagandavano i radicali e gli estremisti di sinistra, non si poteva di certo nemmeno affermare che la legge Reale avesse contribuito a ridurre il numero di attentati, cosa che in effetti i partiti della maggioranza non arrivarono mai a dichiarare. Esisteva quindi un problema reale di efficacia della legge; la piega che prese il dibattito, connotato da toni da "crociata" usati sia dai partiti che sostenevano il governo, sia però ad un certo punto anche dal fronte abrogazionista, non consentì però di cogliere l'occasione per un'analisi lucida dei pregi, dei limiti e degli effetti del provvedimento.

Le minoranze, inoltre, cercarono di contrastare la campagna dei partiti della maggioranza, affermando che questi avevano tentato di boicottare in ogni modo le consultazioni popolari, dimostrando così di avere uno scarso senso democratico e costituzionale. Ciò, del resto, rientrava, a loro avviso, nella logica repressiva perseguita dal governo ed era coerente con la crisi delle istituzioni. In parlamento, infatti, a detta dei gruppi di estrema sinistra e destra, non esistevano più le opposizioni perché i partiti maggiori e minori si erano riuniti nell'«ammucchiata»; erano rimasti solo i gruppi "estremisti" a contrastare questo stato di cose. La volontà popolare – a loro parere – era così divenuta ostaggio di un sistema politico che ragionava solamente secondo logiche di vertice e di opportunità e che, per questo, temeva il confronto con i cittadini. I gruppi minori, sostenendo una tale tesi, da un lato effettivamente colsero alcune tendenze in atto nel sistema politico (e istituzionale) che avrebbero poi alienato parte del consenso ai partiti tradizionali, ma dall'altro sembravano non tenere conto che i partiti della

maggioranza, pur riuniti in un accordo politico dai forti limiti programmatici e pur vivendo una forte crisi di legittimità come poi il referendum sul finanziamento pubblico avrebbe dimostrato, rappresentavano comunque la maggioranza degli italiani.

In prima linea sul fronte del "sì", utilizzando proprio questa retorica, vi furono i radicali, impegnati attraverso la loro radio, i comizi e le iniziative di piazza a sensibilizzare i cittadini al tema e a mobilitare tutte le forze disponibili per l'abrogazione delle due leggi sottoposte a referendum. Il Partito radicale, in verità, aveva raccolto le firme per ben 9 quesiti che, però, in quelle settimane vennero ridotti a due dalla Corte di cassazione. Quest'ultima, infatti, aveva stabilito che le leggi che fossero state sensibilmente modificate da altri provvedimenti, non avrebbero potuto essere sottoposte a referendum. Pertanto, molti dei quesiti proposti, relativi ad esempio alla legge sull'aborto, all'Inquirente, alla legge manicomiale furono respinti perché le discipline erano state recentemente modificate. I radicali, non senza pesanti proteste, si impegnarono sugli unici due quesiti rimasti con una campagna "martellante", che sembrò subito rivolta non solo a contestare i contenuti delle due leggi, ma anche a contestare il sistema politico, che impediva alle opposizioni di esprimersi. L'appello del 26 maggio 1978 condensava le argomentazioni e le posizioni a sostegno di tale linea:

Votare SI l'11 giugno significa votare SI all'abrogazione di questa legge del finanziamento pubblico e all'abrogazione della legge Reale. Ma significa anche molte altre cose. Significa innanzitutto votare SI a una politica diversa e a partiti diversi, che non siano più partiti-apparato e partiti-regime ma partiti della società e della gente; non più strumenti del potere e delle istituzioni per piegare il consenso della società, ma espressione della società per trasformare il potere e le istituzioni. Significa votare SI alla legalità, alla Costituzione, alle riforme: significa bloccare e respingere la politica delle misure eccezionali e delle leggi speciali che non hanno risolto nessun problema di ordine e di legalità, ma li hanno aggravati tutti, facendo dilagare nella società la disperazione e la violenza. Votare SI è votare per la democrazia e per il rispetto della volontà e della sovranità popolare, da parte di ristretti vertici politici i quali oggi usurpano ogni giorno poteri e funzioni che la Costituzione assegna al Parlamento e al Popolo. Votare SI è votare per questi due referendum popolari, ma è un modo anche per votare SI agli altri sette che ci hanno sottratto e sui quali ci hanno impedito, hanno impedito all'elettorato e al popolo di potersi esprimere (l'aborto, il Concordato, i reati d'opinione, i Tribunali e i codici militari, l'inquirente, la legge manicomiale); è anche un modo per difendere il diritto del popolo e dei cittadini al referendum, un diritto costituzionale che altri vuole definitivamente affossare. Votare SI è anche votare SI alla speranza e alla possibilità di una alternativa contro la politica dell'ammucchiata, del

compromesso di vertice e di potere; alla politica del cambiamento, contro la politica dell'immobilismo e del trasformismo. Tutti insieme, i partiti del compromesso – dalla DC al PCI, al PSI al PSDI e al PRI – vi chiedono invece di votare NO: cercano un plebiscito che li rafforzi nella loro politica di vertice contro la volontà di rinnovamento e di alternativa delle loro basi e del paese. Utilizzano a questo scopo tutti i mezzi e gli strumenti del regime e del potere: i soldi del finanziamento pubblico che noi abbiamo rifiutato di utilizzare, i giornali foraggiati con gli stanziamenti di regime, i giornali radio e i telegiornali. Ancora una volta i partiti del compromesso sono ricorsi all'illegalità, alla violenza, alla protervia e alla prepotenza per impedire una campagna elettorale onesta e leale, un vero confronto democratico. Ancora una volta, per ottenere il rispetto della democrazia, il rispetto delle regole del gioco, noi invece dobbiamo mettere in gioco la nostra salute e la nostra esistenza con nuovi scioperi della fame e della sete. I vertici dei partiti di regime pensano di avere di fronte un elettorato immaturo. Pensano che se non ci sarà campagna elettorale, se i sostenitori del SI non potranno spiegare le loro ragioni, se saranno annullate anche le parvenze di una campagna elettorale combattuta a parità di condizioni, gli elettori si affideranno passivamente alle indicazioni dei loro partiti e alle menzogne della loro propaganda. Invece l'11 giugno la decisione è nelle mani degli elettori, è nelle mani di ciascuno di tutti noi, senza mediazioni e senza deleghe. L'11 giugno ogni cittadino sarà depositario diretto della sovranità popolare. I comunisti, i socialisti, i cristiani avranno la possibilità, contro gli errori dei loro vertici, di fermare la violenza e il disordine, di imporre al regime e al potere un'altra grande vittoria, come quella del 13 maggio 1974. Una sconfitta del SI sarebbe una sconfitta della democrazia, di ogni speranza di rinnovamento e di alternativa, di cambiamento dei partiti e delle loro strategie fallimentari. Sarebbe anche una vittoria della violenza e del terrorismo, che potrebbero accreditarsi sempre di più, illusoriamente, come l'unica alternativa possibile a questo regime. Una vittoria del SI sarà invece una vittoria della Costituzione e della democrazia. Nessuno ne uscirà perdente. Il paese si aprirà di nuovo, come nel '74, alla speranza del cambiamento, del ripristino della legalità, all'affermazione dei diritti civili. Sarà una vittoria di tutti[127].

I radicali, dunque, intrecciarono il tema del referendum (considerato come un istituto di libertà, ma soprattutto, come l'ultimo strumento rimasto nella mani del popolo e dell'opposizione per far sentire la propria voce e la propria protesta contro l'unanimismo e il pateracchio dell'«ammucchiata» del compromesso) e il tema dell'ordine pubblico e

[127] "Per una nuova grande vittoria popolare l'11 giugno vota e fai votare sì alla non violenza alla Costituzione alla libertà", Archivio Storico del Partito radicale (APR), *Notizie radicali*, n. 119, 26 maggio 1978. Si precisa che il Pr decise di utilizzare parte del finanziamento pubblico del 1977 nella campagna per il "sì" al referendum; altri milioni vennero divisi fra la famiglia di Pinelli, i familiari degli agenti uccisi, e per la ricerca della verità sulle «stragi di Stato» di Peteano e Giorgiana Masi. "I soldi del Pr", *Lotta continua*, 7 giugno 1978.

delle politiche repressive del governo la cui manifestazione più evidente era, a loro avviso, proprio la legge Reale. Su questi due binari verrà quindi condotta la battaglia referendaria. Quanto al primo aspetto, i radicali continuarono a rivendicare con orgoglio di aver condotto una battaglia ostruzionistica contro la Reale-bis (ritenuta notevolmente peggiorativa della precedente) perché la maggioranza non aveva lasciato alle opposizioni altra possibilità di agire. In parlamento, inoltre, a detta dei radicali, i "partiti del compromesso" avevano fatto il possibile per evitare il referendum, violando i regolamenti e la costituzione stessa. Secondo Roberto Cicciomessere, intervenuto su *Notizie radicali* del 26 maggio, «da quanto è accaduto e sta accadendo oggi in Parlamento è chiaro che la richiesta di attuazione della costituzione e dei regolamenti, la difesa dello Stato di diritto, sono oggi momenti di lotta rivoluzionaria contro chi, per affermare la propria logica illiberale e anticostituzionale, continua a far strage di leggi, costituzione, regolamenti, a cui, come è tragicamente dimostrato dagli ultimi avvenimenti, segue sempre la strage di vite umane, l'indifferenza e la sfiducia dei cittadini nell'agibilità democratica degli strumenti istituzionali»[128]. I partiti della maggioranza, a parere del vicepresidente del gruppo radicale Mauro Mellini che intervenne sempre il 26 maggio sullo stesso bollettino, volevano boicottare non solo le forze di minoranza, ma anche la volontà popolare: occorreva pertanto reagire. I radicali denunciarono così anche l'«arrogante» decisione della maggioranza di continuare a discutere, «come se niente fosse», la legge che avrebbe sostituito la Reale, come se il voto – spiegò Mellini – «non dovesse esistere, non dovesse avere nessun valore e nessun significato, quasi a sfidare gli elettori e ad ammonirli che le loro scelte non cambieranno in nessun caso». Il fatto che i partiti che sostenevano il governo, – disse ancora Mellini –«pretendendo di identificarsi con l'arco costituzionale, pensano di poter considerare il popolo come un intruso quando si tratta di decidere della sua libertà e della sua sicurezza», era un'ulteriore dimostrazione del loro disinteresse verso il responso popolare. Il voto dell'11-12 giugno quindi – come spiegò il segretario del partito, Maria Adelaide Aglietta in un'intervista del 30 maggio su Radio radicale – «dovrebbe essere una risposta anche a questa sfida al popolo»[129], reagendo al tentativo di trasformare i cittadini in "sudditi"[130].

Nel fronte abrogazionista, tuttavia, la posizione de *il manifesto* e del Pdup tese a distinguersi rispetto a quella dei radicali. I gruppi della Nuova sinistra denunciarono

[128] R. Cicciomessere, "Un Parlamento squillo?", APR, *Notizie radicali*, n. 119, 26 maggio 1978.
[129] M. Mellini, "Un bis per la legge Reale", ibidem.
[130] Archivio Radio Radicale (ARR), "Legge Reale: il referendum del Partito Radicale - Intervista alla segretaria M. A. Aglietta Radio Radicale del 30 maggio 1978".

infatti che il referendum era un errore, anche perché si sarebbe tenuto in un momento «sbagliato» dopo la tragica vicenda Moro, e avrebbe così introdotto un ulteriore elemento di confusione. Per questo motivo *il manifesto* aveva condannato l'ostruzionismo, che aveva impedito di apportare miglioramenti alla nuova legge; tuttavia, secondo il foglio della Nuova sinistra, al referendum ci si era arrivati anche perché la maggioranza si era dichiarata indisponibile a modificare la Reale-bis. Pertanto, secondo *il manifesto*, solo i "sì" avrebbero potuto far cambiare posizione «perlomeno ai partiti di sinistra», mentre il "no" avrebbe potuto solo peggiorare le norme[131]. Il fatto che i partiti della maggioranza dichiarassero che, a prescindere dall'esito della consultazione, la legge Reale sarebbe stata sostituita da quella in esame in parlamento, anche secondo *il manifesto*, era una manifestazione di «disprezzo» verso il voto popolare. Il fatto che, molto probabilmente, anche il Msi avrebbe assunto la posizione favorevole all'abrogazione, non era poi una buona ragione per tirarsi indietro, anzi. Tutti sapevano che l'area politica di Almirante era ridotta e isolata e, pertanto, l'unico modo di sconfiggere i fascisti – ad avviso del foglio della Nuova sinistra – era quello di «annegare i loro voti», pochi e prevedibili, «in una massa di sì chiaramente democratici»: in questo modo nessuno avrebbe avuto il coraggio di dire che i milioni di "sì" erano stati una conquista di Almirante[132]. La direzione nazionale del Pdup per il comunismo diffuse anche un documento in cui spiegava che, non facendo parte del comitato promotore del referendum, il gruppo avrebbe assunto una posizione autonoma sul tema. Dopo una premessa sul significato dell'istituto del referendum che, secondo il partito di estrema sinistra, era una utile forma di pressione sul legislatore, si puntualizzava che, a differenza di altre formazioni e in particolare dei radicali, le forme di democrazia diretta che interessavano al Pdup erano quelle costituite su «aggregazioni sociali definite, riconoscibili sotto il profilo dei connotati di classe, che sviluppano la capacità di assumere i problemi del governo della società e dei suoi conflitti». Il Pdup si diceva quindi contrario alla cosiddetta strategia referendaria che portava con sé rischi di disgregazione e qualunquismo, senza favorire il consolidamento della democrazia. Nel documento pduppino si individuavano anche i rischi connessi ai referendum imminenti: essi sarebbero potuti diventare l'occasione in cui, senza la mediazione delle forze politiche, avrebbe potuto inasprirsi un'ondata reazionaria sul tema dell'ordine pubblico, oppure si sarebbe potuto diffondere un indiscriminato e qualunquistico discredito verso tutti i partiti. Il Pdup, pertanto, non faceva alcun

[131] "Vale la pena di impegnarsi se i partiti hanno già deciso tutto?", *il manifesto*, 27 maggio 1978.
[132] "E se anche Almirante decidesse di votare sì?", ibidem.

indiscriminato appello alle masse contro le istituzioni, ma si decise di impegnarsi per la messa in opera di strumenti atti a favorire il protagonismo delle masse e dei soggetti sociali e a modificare lo Stato e la società. Quanto alla legge Reale, nel documento pduppino di diceva che, quando essa era stata approvata, il Pdup l'aveva avversata: le premesse antifasciste della legge erano state infatti sconfessate dal suo contenuto, che ne faceva intravedere un possibile uso indiscriminato. La Reale doveva essere pertanto profondamente modificata e il mancato impegno della sinistra storica in questo senso – spiegava sempre lo stesso documento del partito – aveva costretto il Pdup ad affrontare un referendum che la destra avrebbe usato per cercare di umiliare le forze di sinistra e far pendere la bilancia verso una repressione indiscriminata, con conseguenti pericoli per le libertà individuali e collettive. L'argomento usato dal Pci per sostenere il "no" all'abrogazione, e cioè il fatto che era pronta una legge sostitutiva della Reale, non convinceva il Pdup. Infatti, pur essendo d'accordo nel giudicare politicamente irresponsabile il comportamento delle forze ostruzioniste, il gruppo della Nuova sinistra constatava che il nuovo progetto era perfino peggiorativo di quello originario[133]. In quest'ottica, da un lato, i gruppi di estrema sinistra nelle settimane successive avrebbero insistito sul fatto che il fronte del "no" non sarebbe mai arrivato al 90% dei voti sul referendum cui corrispondeva invece il 90% dei voti dei partiti che sostenevano il "no"; dall'altro, essi avrebbero cercato di evitare di accreditare la visione secondo la quale il referendum era lo strumento con cui misurare l'adesione all'attuale maggioranza, perché ciò avrebbe esposto ancora di più chi sosteneva quella maggioranza alle conseguenze negative del voto. Questo ragionamento, infatti, secondo Paolo Passarini che intervenne su *il manifesto* del 6 giugno, avrebbe aiutato quelli come Pannella che chiedevano il voto "contro il regime" e che avallavano così l'immagine monolitica della maggioranza che, in verità, appariva divisa[134].

Lotta continua assunse una posizione ancora diversa affermando che il referendum era uno strumento giusto perché configurava una lotta contro coloro che volevano decidere tutto, senza il popolo e contro il popolo: dai vertici dei partiti a quelli dei sindacati fino alle Brigate rosse. Contro tutti costoro bisognava far vedere, anche con il "sì" al referendum, che c'erano milioni di persone che volevano prendere la parola e farsi sentire: il "sì" al referendum pertanto, secondo la testata di estrema sinistra, sarebbe stato

[133] "L'impegno per i due sì è un impegno per allargare e trasformare la democrazia. Un documento del Pdup", ibidem.
[134] P. Passarini, "Perfidi consiglieri", *il manifesto*, 6 giugno 1978.

un modo per testimoniare l'opposizione di massa contro il "regime". I partiti del "regime" infatti, affermando che la consultazione popolare avrebbe diviso il popolo e sarebbe stato usato contro la democrazia, secondo *Lotta continua* miravano ad ottenere un plebiscito intorno al "no": questa, quindi, a loro avviso, era una ragione in più per votare contro[135]. Anche il discorso politico intorno al referendum, dunque, come quello sull'atteggiamento da tenere nei confronti della difesa dello Stato sembrava incardinarsi, nella propaganda lottacontinuista, in un ragionamento di "equidistanza" del movimento dallo Stato e dalle Br: entrambi, infatti, secondo *Lotta continua*, pretendevano di decidere e agire in nome del popolo. La mobilitazione per il "sì" al referendum avrebbe invece dimostrato che c'era una fetta ampia della popolazione non rappresentata né dalle Br né dai partiti della maggioranza. Tale voto, quindi, assumeva per il gruppo extraparlamentare un immediato significato politico, di lotta e di sfida al "regime" e, in particolare, ai partiti protagonisti dell'"ammucchiata". In questo *Lotta continua* tese a differenziarsi dal ragionamento del gruppo de *il manifesto* e del Pdup: poiché questi ultimi avevano espresso la loro contrarietà alla consultazione popolare e all'azione ostruzionistica dei radicali, essi respinsero la connotazione antipartitica e antisistema della campagna referendaria impostata da radicali, Dp e "movimento".

I radicali continuarono anche a denunciare l'assenza di confronto pubblico sui referendum e l'azione di boicottaggio operata dalla maggioranza verso la campagna referendaria. I media, secondo il Pr, non stavano dando visibilità alle minoranze, che anzi venivano sostanzialmente denigrate da tutti. I giochi, per Marco Pannella, erano «truccati» e la prova referendaria non era democratica[136]. Il 23 maggio quindi una delegazione del comitato promotore del referendum andò dal presidente della Repubblica Leone a protestare per il poco spazio riservato sulla Rai-Tv alla campagna referendaria e, in particolare, ai fautori del "sì". I radicali minacciarono che a partire dal 24 maggio, se la situazione non si fosse sbloccata, l'ex segretario del Pr Gianfranco Spadaccia avrebbe cominciato lo sciopero della fame e della sete in segno di protesta. Non ottenendo risposta, dal 25 maggio i radicali in effetti cominciarono lo sciopero contro «il sequestro dell'informazione fatto dalla RAI». Ai primi di giugno, tuttavia, il comitato promotore del referendum riuscì a ottenere uno spazio televisivo di 8 minuti in più per forza politica[137].

[135] "11 giugno Referendum: votare «sì»", *Lotta continua*, 21-22 maggio 1978.

[136] "Povertà come forza. Intervista a Marco Pannella", APR, *O.P.*, 6 giugno 1978.

[137] M. Pinto, "Corvisieri alla Tv", *Lotta continua*, 7 giugno 1978. Si precisa che lo spazio in più concesso al gruppo Pdup-Dp, era stato assegnato a Corvisieri, che si sarebbe astenuto sul referendum. Con

Il Msi non si discostava molto dall'impostazione generale della campagna dei radicali. Come già emerso dal congresso del 1977, il Msi stava mutando strategia e, anche per impulso della minoranza "di sinistra" dell'ex ordinovista Pino Rauti, aveva cominciato a diffondere il proprio messaggio in tutte le direzioni, anche verso sinistra, in nome di una radicale opposizione al sistema. Nel nuovo ruolo di interprete della protesta sociale, il Movimento sociale si trovò quindi ad aderire a posizioni impensabili fino a pochi anni prima, come nel caso del referendum del 1978[138]. Secondo i missini, infatti, i partiti della maggioranza e specialmente Dc e Pci avevano approfittato della vicenda Moro per stabilizzare, in nome dell'emergenza e dell'unità nazionale (dentro alla quale avevano inserito anche il fronte unico contro il referendum), quello che il presidente e deputato del Msi, l'ex repubblichino Pino Romualdi definì scrivendo sul *Secolo d'Italia* del 28 maggio, il «loro scellerato patto di compromesso». A questi due partiti, secondo Romualdi, non interessava scongiurare il referendum per evitare l'eventuale abrogazione della legge; essi, in realtà, volevano evitarlo perché ai comunisti «seccava» dover votare a favore di una legge contro la quale avevano votato tre anni prima, mentre ai democristiani dispiaceva – affermò il presidente missino – «vedere i loro compagni di viaggio e di governo in pesante imbarazzo nei confronti della base». Pci e Dc sapevano bene, secondo Romualdi, che con la legge Reale non si combattevano i terroristi, bensì i meri oppositori politici. Secondo il deputato neofascista, invece, occorreva mettere davvero le forze dell'ordine e la magistratura in condizione di svolgere al meglio il loro lavoro e, soprattutto, cambiare la politica e – scrisse infine il presidente del Msi – «l'equilibrio delle forze che sostengono quella pessima e pericolosa che ci governa»[139].

Il partito missino si trovava, per la verità, in una posizione "scomoda" dal momento che, a suo tempo, esso aveva votato a favore della legge. Per questa ragione, nella direzione del 27 maggio, il Msi si confrontò al suo interno sull'argomento, stabilendo alla fine di impegnarsi a favore dell'abrogazione della Reale. Almirante in questa sede ricordò che la legge Reale consisteva di due parti: la prima prospettava misure di indole generale e che a suo tempo anche il Msi aveva appoggiato nella speranza che, decisamente applicate, avrebbero potuto frenare l'ondata di criminalità politica; la seconda, poiché a suo tempo considerata «assurdamente aggravante» delle misure predisposte dalla legge Scelba, era stata avversata dal partito. La prima parte – osservò il segretario del Msi – era

ciò, su quattro tribune per i referendum, tre sarebbero state monopolizzate dal Pdup e una sarebbe stata concessa – a metà per ciascuno – a Dp e Lc. Pinto ritenne la scelta del Pdup "vergognosa". Cfr. ibidem.

[138] P. Ignazi, *Il polo escluso*, cit., pp. 180-187.

[139] P. Romualdi, "Per battere la violenza", *Secolo d'Italia*, 28 maggio 1978.

rimasta sostanzialmente inapplicata, mentre la seconda era stata attuata a suo avviso «persecutoriamente» contro la destra, colpendo molti giovani, «il più delle volte ingiustamente e unilateralmente». I partiti «di regime» – disse Almirante – avevano cercato di evitare il referendum, tentando di far approvare una legge sostitutiva che lui riteneva inefficace nel contrastare la violenza e addirittura peggiorativa delle misure volute dalle forze antifasciste: misure queste ultime che, a suo parere, erano mirate a danneggiare proprio il partito missino con il pretesto della lotta «a una inesistente volontà» di ricostituire il partito fascista. Il segretario missino, quindi, giustificò il cambiamento di posizione del suo partito sulla Reale con i presunti intenti persecutori antimissini del "regime" (insiti nel nuovo provvedimento), denunciando così la repressione che si era abbattuta sul partito[140].

D'altro canto, la posizione missina si rivelò "scomoda" anche per una seconda ragione. In passato, il Msi si era sempre caratterizzato per una linea di "legge e ordine" e per il "pugno duro" contro i terroristi: l'essere ora associato al fronte "lassista" e libertario dell'estrema sinistra e dei radicali lo poneva quindi in una situazione difficile da spiegare e gestire. Il fatto che la legge in discussione contenesse delle norme di contenuto antifascista esponeva il Msi anche all'accusa di «nostalgismo» e di voler curare i propri interessi. Il leader della "sinistra" missina Pino Rauti, intervenendo alla *Tribuna dei referendum* alla fine di maggio, affrontò entrambe queste problematiche. Il leader di "Linea futura" spiegò infatti che il Msi, lungi dall'aver rinunciato alla propria politica dell'ordine pubblico, chiedeva una più organica e incisiva azione del governo, sia attraverso severi provvedimenti che colpissero direttamente il terrorismo e la criminalità sia con una legislazione non speciale ma «specializzata», non limitata cioè all'ordinaria amministrazione. Secondo Rauti, erano poi necessari reparti appositi di controguerriglia con un comando interforze e innovazioni in materia di legislazione internazionale. Il Msi aveva sperato che alcune severe disposizioni della legge Reale, se applicate a dovere, avrebbero prodotto risultati sufficienti, ma – spiegò Rauti – così non era stato: la legge era quindi rimasta un «ramo secco» e superato. Anzi, il provvedimento, secondo Rauti, aveva funzionato in senso repressivo soprattutto a destra, aveva aumentato il numero di attentati e aveva favorito il terrorismo: centinaia di giovani di destra – disse Rauti – erano stati infatti sottoposti a misure restrittive. Ad avviso del dirigente missino, quindi, non si poteva affermare, come facevano i partiti della maggioranza, che l'abrogazione avrebbe

[140] "Al giudizio degli italiani le scelte sui referendum", ibidem.

comportato un vuoto legislativo: l'unico vuoto, semmai, secondo Rauti, era «il vuoto del Viminale»[141]. Analogamente, secondo il deputato e membro della segreteria missina Franco Franchi, che intervenne alla *Tribuna dei referendum* del 2 giugno, non si poteva nemmeno affermare che la destra era a favore del terrorismo: da una parte, perché proprio i giovani di destra erano diventati da tempo i bersagli del terrorismo e, dall'altra, perché i missini da trent'anni stavano conducendo una battaglia nelle piazze non in nome dell'eversione ma per l'ordine. Insomma, il Msi – disse ancora Franchi – aveva le carte in regola: non era infatti possibile che proprio il partito di Almirante chiedesse di votare contro una legge che si era rivelata davvero utile nella lotta al terrorismo. Poiché, invece, la Reale aveva dimostrato la sua totale inefficacia e il Msi aveva presentato un pacchetto di proposte molto più energiche, ora il partito chiedeva di votare a favore dell'abrogazione di quella che sempre Franchi definì una legge «truffa»: una legge che nulla aveva a che vedere con l'ordine pubblico e che aveva introdotto solamente norme limitatrici delle libertà individuali[142]. Il *Secolo*, inoltre, ricondusse la campagna per il "sì" anche ad un ragionamento politico, insistendo nell'affermare che la campagna contro l'abrogazione della legge era dettata dalla volontà delle forze di maggioranza di mantenere inalterato il quadro politico, di ricompattare i partiti e di non mettere in discussione il compromesso storico. Il referendum acquisì così anche per il Msi un significato molto più ampio: si trattava di un voto su di un governo che, secondo il partito neofascista, non aveva saputo debellare il terrorismo, non aveva ancora individuato un nuovo ministro dell'Interno e si reggeva sull'"ammucchiata" con i comunisti[143]. Il "regime" di Berlinguer e Andreotti, secondo i missini, non aveva la volontà politica di colpire il terrorismo, ma voleva avere lo strumento con cui mettere il bavaglio all'opposizione. Le Br – affermava la testata missina – erano state allevate nell'ideologia dell'odio dal Pci ed erano state protette dalla «vigliaccheria democristiana». La legge Reale, del resto, non era servita contro le Br, ma, secondo il quotidiano di estrema destra, era servita solamente a portare in carcere ma quei giovani di destra che avevano avuto il

[141] "Deciso impegno contro la legge Reale", *Secolo d'Italia*, 30 maggio 1978. Si vedano gli interventi di Giuseppe Abbadessa che in quei giorni riepilogò l'azione svolta dal Msi contro il nuovo testo della Reale, in G. Abbadessa, "Insufficiente la politica anticrimine nata dal compromesso tra Dc e PCI", *Secolo d'Italia*, 19 maggio 1978; Id., "Una falsa politica anticrimine all'insegna del «compromesso»", *Secolo d'Italia*, 21 maggio 1978; Id., "Le responsabilità del regime per una politica anticrimine sbagliata", *Secolo d'Italia*, 24 maggio 1978, "Le responsabilità della Dc e del PCI per una politica anticrimine sbagliata", *Secolo d'Italia*, 26 maggio 1978; Id., "È soltanto demagogica la politica anticrimine DC-PCI", *Secolo d'Italia*, 31 maggio 1978.

[142] "Con la legge Reale il boom del crimine", *Secolo d'Italia*, 3 giugno 1978.

[143] "Allarme nel regime", *Secolo d'Italia*, 9 giugno 1978.

coraggio di opporsi al "regime". Per questa ragione, secondo il *Secolo*, il voto contro la Reale assumeva il significato di un voto per la libertà e per l'ordine[144].

Le forze della maggioranza di governo, di conseguenza, reagirono subito agli attacchi che le venivano portati sia in relazione alla presunta volontà di evitare la consultazione popolare in un'ottica autoritaria, sia in rapporto al significato politico del referendum. Anzitutto, tutti i partiti, a cominciare dalla Dc attraverso gli interventi del direttore de *Il Popolo* Corrado Belci e del capogruppo alla Camera Piccoli, tennero a chiarire di non essere contrari alle consultazioni popolari, ma all'uso improprio e strumentale di tale istituto, specialmente su temi particolarmente complessi[145]. Inoltre, essi contrattaccarono i partiti di opposizione utilizzando l'argomento generale dell'emergenza della lotta al terrorismo, resa ancora più grave dall'esito della vicenda Moro: in un momento così drammatico per l'ordine pubblico, secondo i partiti antiabrogazionisti, non si poteva rischiare di eliminare alcuni strumenti fondamentali per le forze dell'ordine e di trovarsi sguarniti a livello legislativo di alcune disposizioni ritenute utili. Eliminare la legge, in quel momento – come scrisse *Il Popolo* del 27 maggio – avrebbe significato esporre l'Italia alle «avventure peggiori», creando una "zona franca" ai malviventi[146]. Se le leggi erano certamente migliorabili, sarebbe stato però – scriveva ancora *Il Popolo* l'8 giugno – «irresponsabile e criminale disarmare lo Stato» abrogando i provvedimenti che ad esso fornivano strumenti di prevenzione e punizione dei criminali e di difesa dei cittadini[147]. In sostanza, votare sì – spiegò il 30 maggio sulla testata dc Erminio Pennacchini, presidente del Comitato parlamentare per il controllo sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato, vicino ad Andreotti – significava dare «un colpo di spugna su tutte le misure che l'opinione pubblica da tempo aveva invocato», facendo un'azione quanto meno «autolesionista»[148]. L'abrogazione della legge Reale – affermò a sua volta Corrado Belci su *Il Popolo* del 28 maggio – avrebbe infatti creato un «pauroso vuoto legislativo»[149]. Anche l'argomento del vuoto legislativo specificamente riferito alle norme antifasciste e a quelle sulla libertà provvisoria della Reale, del resto, fu utilizzato da tutti i partiti della maggioranza, i quali ritenevano che, con l'abrogazione della legge, sarebbero venute a cadere – come spiegò, ad esempio, *L'Umanità* del 27 maggio – non solo alcune

[144] "Contro la «Reale» voto di libertà", ibidem.
[145] C. Belci, "Perché «no» all'abrogazione", *Il Popolo*, 28 maggio 1978; F. Piccoli, "Democrazia da difendere", *Il Popolo*, 4 giugno 1978.
[146] A. Vinciguerra, "Perché difendere l'ordine pubblico", *Il Popolo*, 27 maggio 1978.
[147] "La legge Reale difende l'ordine e la sicurezza dei cittadini. Non annullarla per il referendum. Vota NO. Lo Stato democratico difende la libertà", *Il Popolo*, 8 giugno 1978.
[148] E. Pennacchini, "Le ragioni del nostro «no»", *Il Popolo*, 30 maggio 1978.
[149] C. Belci, "Perché «no» all'abrogazione", cit.

norme relative all'attività fascista, ma anche quelle relative ad alcuni altri gravi reati[150]. Anche secondo il foglio democristiano, il voto favorevole all'abrogazione equivaleva a reintrodurre la concessione della libertà provvisoria agli autori dei più gravi reati, a rendere possibile la scarcerazione di elementi fortemente indiziati di gravissimi reati anzitempo, ad impedire alla polizia di fermare e perquisire persone indiziate di possedere armi, a ridurre le pene per il delitto di ricettazione, ad abolire il giudizio direttissimo per i reati connessi all'uso delle armi e a ridurre il rigore nella repressione delle attività fasciste[151]. L'abrogazione della legge avrebbe comportato anche l'eliminazione di strumenti fondamentali: l'ampliamento dei casi in cui erano punibili le persone che partecipavano a manifestazioni con il volto coperto e quelle che finanziavano i movimenti neofascisti, la possibilità di adottare misure preventive nei confronti di indiziati di appartenenza a movimenti eversivi e la possibilità di espellere stranieri indiziati di collegamenti con attività criminose. In questo senso, perfino i comunisti arrivarono a pubblicare le foto di alcuni criminali comuni e neofascisti come Pierluigi Concutelli, Angelo Izzo o Maurizio Ferrari che, se fosse stata abrogata la legge Reale, sarebbero potuti tornare in libertà. Più precisamente, *l'Unità* spiegò che se si fosse abrogata la Reale, si sarebbe ripristinata la legge Valpreda, che consentiva al giudice di concedere la libertà provvisoria ad imputati non ancora condannati o nei casi di sentenze su cui pendesse l'appello: il giudice, quindi, – scrisse il quotidiano comunista – «potrebbe essere costretto, anche con minacce alla sua vita (si ricordi l'uccisione del procuratore generale Coco) o a quella dei suoi familiari, ad avvalersi di tale facoltà e a rimettere in libertà pericolosi criminali non esistendo più un vincolo contrario della legge»[152].

In tutta risposta ad articoli di questo tenore, il 5 giugno, il presidente del Consiglio federativo del Pr Spadaccia e il responsabile del comitato promotore del referendum sulla legge Reale Giuseppe Calderisi querelarono alcuni dirigenti del Pci per diffamazione aggravata e pubblicazione di notizie false in merito ai referendum e all'azione dei radicali. In particolare, i radicali querelarono: Luigi Longo per l'articolo de *l'Unità* del 4 giugno 1978 dal titolo "Scelta per la democrazia" nel quale l'ex segretario del Pci aveva affermato che i promotori del referendum sulla legge Reale, portando avanti «un premeditato attacco alle istituzioni e alla democrazia, per uno scopo che non contraddice gli obiettivi della manovra eversiva da tempo in atto nel nostro Paese», sarebbero stati

[150] "Voteremo contro l'abrogazione delle due leggi", *L'Umanità*, 27 maggio 1978.
[151] "La legge Reale difende l'ordine e la sicurezza", cit.
[152] "NO. Queste facce non devono circolare!", *l'Unità*, 7 giugno 1978.

«obiettivamente complici degli assassini di Aldo Moro»; Paolo Bufalini per l'articolo de *Il Messaggero* del 4 giugno dal titolo "Senza la legge Reale sarebbero in libertà banditi come Concutelli e Vallanzasca" nel quale l'esponente comunista aveva affermato: «se si vota SI' si dà la possibilità (la facoltà) di concedere la libertà provvisoria ai più feroci reazionari e criminali: come per esempio al fascista Concutelli assassino del giudice Occorsio, a Izzo e Ghira biechi torturatori e assassini al Circeo della giovane Rosaria Lopez, a feroci brigatisti rossi, al bandito Vallanzasca...»; Ugo Spagnoli per l'intervento alla *Tribuna del referendum* del 29 maggio in cui il dirigente comunista aveva affermato che con l'abrogazione della legge Reale avrebbero potuto essere messe in libertà provvisoria persone come Curcio e Concutelli «senza obbligo di cautele per evitare – così aveva affermato Spagnoli – che essi possano così continuare ad agire contro la democrazia e contro la collettività». Nella denuncia presentata dai radicali erano chiamati in causa anche i dirigenti comunisti Paoli Ciofi, Fausto Tarsitano e Aldo Tortorella per aver diffuso articoli, volantini e manifesti dello stesso genere. Nella denuncia presentata al procuratore della Repubblica di Roma, tra l'altro, i radicali affermarono:

> è ancora più pericolosa e inquinante l'opera di mistificazione e di falso posta in essere dagli autori degli articoli e delle pubblicazioni incriminate, per quanto, profittando della situazione, da essi stessi creata con l'ausilio di altri partiti della maggioranza governativa, hanno impedito fino ad oggi, annullando il diritto dei cittadini alla informazione attraverso i normali canali di Stato, la effettiva conoscenza dei problemi dibattuti con la proposta referendaria. Essi possono così presentare il Partito Radicale ed il comitato promotore dei referendum come una associazione per delinquere, che in realtà si batte contro i principi costituzionali, composta di eversori, terroristi, obiettivamente complici di assassini e autori di stragi di cui favorisce addirittura coscientemente la liberazione con la proposta di abrogazione della legge che li mantiene in galera. Tale atteggiamento, oltre ad essere, esso sì, sovvertitore, in quanto sostiene, contrariamente al vero, la tesi che la magistratura adopererebbe le leggi in modo difforme dal loro spirito e dalla stessa loro lettera, è vieppiù censurabile sol che si ricordi che gli stessi che oggi non si peritano di diffamare e di truffare la pubblica opinione, sono quelli che non troppo tempo addietro, appena tre anni fa, sostennero la natura "liberticida" della legge Reale, ancora oggi, "promettono" la sua modificazione in senso "democratico"[153].

Anche *Lotta continua* reagì duramente a quella che era considerata una sorta di mistificazione operata dal Pci. La testata di estrema sinistra pubblicò infatti alcuni

[153] APR, *Notizie radicali*, n. 8, 5 giugno 1978, "Referendum legge Reale: la denuncia contro il Pci".

manifesti e titoli de *l'Unità* per la campagna referendaria mettendoli a confronto con altri manifesti della Dc per le elezioni del 1948 al fine di dimostrare che i toni della campagna del Pci erano molto simili a quelli della Dc.. Entrambe le tipologie di manifesti, a detta di *Lotta continua*, si ispiravano a un «modello Fanfani», con una propaganda «ad effetto», quella cioè – scrisse sempre *Lotta continua* – «che punta sui sentimenti più retrivi e razzisti della gente, di quella che chiede il voto in nome della paura, della passività, della dedizione al regime». Il ragionamento-chiave – affermò ancora il foglio di estrema sinistra – era quello secondo cui "la questione criminale" si risolveva «dando ai delinquenti pane per i loro denti, cioè seminando la paura e l'odio del "mostro" fino al linciaggio; i partiti e le istituzioni sono un bene supremo e sovrano al quale tutti debbono inchinarsi (e chi non ci sta è un fascista)». In sostanza, secondo *Lotta continua*, la campagna del Pci era quella di un partito reazionario, fondata sulla menzogna (come quella secondo la quale l'abrogazione della Reale avrebbe fatto uscire dalla prigione i peggiori delinquenti dei quali *l'Unità* erano perfino pubblicato le foto), sull'ignoranza e sulla paura: esattamente come – scriveva *Lotta continua* – la campagna condotta dalla Dc nel 1948[154]. L'argomentazione secondo cui l'abrogazione avrebbe comportato la rimessa in circolazione di condannati a pene gravissime, riecheggiava, secondo Alfredo Misiani, lo stesso «linguaggio truculento usato dai fautori dell'ordine e del rigore legislativo» ogni qualvolta si era voluto far passare leggi e provvedimenti poco convincenti sul piano costituzionale e democratico. Il «terrorismo terminologico» – secondo Misiani – serviva essenzialmente per nascondere la realtà[155].

Quanto alle critiche sull'inefficacia della Reale, i partiti della maggioranza e, soprattutto, il Pci replicarono costantemente che, se la legge Reale aveva dei limiti sul piano della efficacia e della totale aderenza al dettato costituzionale, essa era comunque uno strumento utile e sarebbe sicuramente stata modificata una volta superata la prova referendaria[156]. Il Pci, così facendo, però, si trovò in contraddizione con le prese di posizione di pochi anni (e mesi) prima: l'utilità della legge, infatti, dal partito era sempre stata più o meno esclusa. L'argomento, però, venne utilizzato proprio alla luce del nuovo

[154] "Una campagna elettorale modello Fanfani", *Lotta continua*, 8 giugno 1978. Sul Pci si veda anche "Chi ha paura dell'11 giugno?", *Lotta continua*, 9 giugno 1978.

[155] A. Misiani, "Una risposta ai fautori 'dell'ordine'", *Lotta continua*, 1 giugno 1978.

[156] U. Spagnoli, "Ordine pubblico: la coerenza dei comunisti", *Rinascita*, 2 giugno 1978, n. 22. Nello stesso numero Luciano Violante cercò di delineare le conseguenze dell'eventuale abrogazione della legge, sebbene egli stesso affermasse che era difficile prevederne gli effetti, specialmente in relazione alle disposizioni del tutto nuove o che avevano sostituito norme precedenti, sulle quali la giurisprudenza non aveva visioni concordi. Cfr. L. Violante, "Non abrogare per cambiare", ibidem. Per il Pri, cfr. "Due «no» per difendere la democrazia", *La Voce Repubblicana*, 27 maggio 1978.

disegno di legge in discussione. A prescindere dall'esito della consultazione popolare, infatti, – come spiegò Berlinguer su *l'Unità* del 28 maggio – le forze politiche si erano impegnate nel varo del nuovo testo di legge che conteneva innovazioni significative, toglieva il carattere di eccezionalità della legge precedente ed era sostenuto da tutti i partiti della solidarietà nazionale[157]. Il timore che la vittoria del "no" potesse precludere la revisione della legge, secondo il direttore de *Il Popolo* Corrado Belci, era del resto infondato: proprio il voto popolare a favore di norme efficaci a fronteggiare la criminalità avrebbe costituito infatti, secondo Belci, uno stimolo per il parlamento ad accelerare il processo di revisione in corso[158]. Con questo tipo di argomentazioni, i comunisti e gli altri partiti della maggioranza ignorarono così di fatto gli attacchi dei gruppi estremisti, secondo i quali i partiti della solidarietà nazionale non avrebbero dato rilievo al voto popolare, a prescindere dal suo esito.

Tutti i partiti della maggioranza continuarono inoltre a sottolineare che nella lotta al terrorismo non ci si poteva muovere solo sulla strada delle norme riguardanti l'attività repressiva delle forze dell'ordine, ma che era anche necessario rendere operativi gli apparati e intervenire con le riforme sociali. Nel contempo, però, soprattutto secondo i partiti di centro, non c'era dubbio che occorresse garantire alle forze dell'ordine la possibilità di intervenire con efficacia e senza timore di essere messe sotto accusa come, a loro avviso, era accaduto in passato[159]. Il referendum aveva così definitivamente acquisito un significato molto più ampio (e inevitabilmente distorto) rispetto ai suoi reali contenuti. Lo spiegò il segretario del Pri su *La Voce Repubblicana* del 3 giugno. Secondo Oddo

[157] "Per la democrazia per la sicurezza dei cittadini contro il sabotaggio del Parlamento", *l'Unità*, 28 maggio 1978. Enrico Berlinguer, al riguardo, affermò: «noi ci battemmo a lungo per modificarla e alla fine votammo contro perché governo e maggioranza di centro-sinistra rifiutarono di accogliere le nostre proposte di miglioramento. Oggi noi comunisti con il nuovo governo e con la nuova maggioranza parlamentare siamo riusciti ad elaborare una nuova legge sull'ordine pubblico, che è più coerente nel combattere il terrorismo e la criminalità ed è più rigorosa nel salvaguardare le garanzie costituzionali dei cittadini. Questa nuova legge già c'è, è pronta ed è stata anche approvata da un ramo del Parlamento, dal Senato della Repubblica. Ma la sua definitiva approvazione è stata finora impedita dall'ostruzionismo congiunto che radicali e missini hanno fatto alla Camera dei Deputati. […] comunque, malgrado questo atteggiamento irresponsabile la nuova legge sull'ordine pubblico prima o poi passerà. Ma intanto, e fino allora, non si può rimanere privi di ogni legge […]. Cancellare non vuol dire rinnovare. Dunque, votare SI' significherebbe voler creare un vuoto legislativo e politico, una situazione di confusione e di incertezza, dalla quale trarrebbero incoraggiamento e baldanza i terroristi, i violenti, gli squadristi, i sequestratori, i criminali di ogni tipo». Cfr. FG, fondo Enrico Berlinguer, serie 19, UA 159, Referendum abrogativo della legge Reale (11-12 giugno 1978): campagna elettorale, "Conversazioni per le emittenti radiofoniche locali, 09/06/1978". Cfr. anche le parole di Lelio Lagorio in "Appello ai votanti 9 giugno 1978 Rete Due TV – ore 21,50 (da pubblicare il 10 giugno)", cit.

[158] C. Belci, "Perché «no» all'abrogazione", cit.

[159] G. Bodrato, "Rafforzare la democrazia", *Il Popolo*, 11 giugno 1978. Cfr. "Ciampaglia agli amministratori locali", *L'Umanità*, 9 giugno 1978; "Perché vogliamo conservare la legge Reale e quella sul finanziamento dei partiti", ibidem.

Biasini, la consultazione popolare aveva il significato di chiedere un giudizio sull'impostazione del problema dell'ordine pubblico, chiamando gli italiani a decidere se dovesse sussistere uno strumento di difesa dell'ordine democratico (che si sarebbe poi potuto perfezionare), o se invece in quel momento eccezionale dovessero essere attenuati i mezzi di difesa contro la criminalità[160]. Difatti, l'abrogazione della legge Reale – scrisse Flaminio Piccoli il 4 giugno su *Il Popolo* – avrebbe significato «il trionfo di una nuova ondata di confusione sul piano normativo» e avrebbe segnato «l'insinuarsi di un clima di insicurezza» sia fra i cittadini che nelle forze dell'ordine[161].

Di conseguenza, secondo i partiti della maggioranza, occorreva opporsi con forza al fronte abrogazionista, costituito peraltro dalle forze "antisistema" che miravano esclusivamente a paralizzare il parlamento e a ridurre gli strumenti di difesa della democrazia. In questo senso, pertanto, le forze della maggioranza non persero occasione di sottolineare la «singolare simbiosi» di neofascisti e gruppi di sinistra[162], il cui obiettivo – come affermò il senatore comunista Ugo Pecchioli, vicepresidente del Comitato parlamentare per il controllo sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato e "ministro dell'Interno-ombra" del Pci – non era tanto quello di modificare le due leggi, ma quello più politico di schiacciare e paralizzare l'attività delle istituzioni e lo sforzo unitario delle forze democratiche, dimostrandone così l'impotenza e l'incapacità di risolvere i problemi del paese[163]. Il fatto che i gruppi abrogazionisti si fossero opposti con una massiccia azione ostruzionistica alla modifica migliorativa del testo di legge, scriveva il condirettore de *l'Unità* Claudio Petruccioli, dimostrava la strumentalità dell'uso della tenaglia «ostruzionismo-referendum» contro le forze della maggioranza e, più in generale, contro il parlamento[164]. Analogamente, un manifesto comunista pubblicato il 9 giugno su *l'Unità* così recitava:

Bisogna avere chiaro e rendere chiaro a tutti, ai lavoratori, alle donne, ai giovani, ai cittadini d'ogni ceto e categoria, qual è la vera posta in gioco nei due referendum del'11-12 giugno. L'obiettivo politico dei promotori dei referendum (non dimentichiamo che volevano farne nove contemporaneamente!), l'obiettivo politico dei radicali e dei fascisti congiunti è quello di

[160] O. Biasini, "Perché votiamo NO", *La Voce Repubblicana*, 3 giugno 1978.
[161] F. Piccoli, "Democrazia da difendere", cit. Anche Rognoni aveva ammesso che la legge era perfettibile, assicurando che sarebbe stata «rinnovata in termini di maggiore garantismo», cfr. "Per i referendum conto alla rovescia", *Il Popolo*, 7 giugno 1978.
[162] A. Vinciguerra, "Perché difendere l'ordine pubblico", cit.
[163] Si vedano le parole di Ugo Pecchioli in "Per la democrazia per la sicurezza dei cittadini", cit.
[164] C. Petruccioli, "Due «no» forti e consapevoli", *l'Unità*, 28 maggio 1978.

contrapporre il Paese alle istituzioni democratiche e al Parlamento, è quello di portare un attacco al sistema dei partiti che è alla base della a e della Costituzione antifascista. Questo attacco va respinto e battuto con una vittoria chiara, netta, decisa dei NO. Tutti i partiti democratici (il PCI, la DC, il PSI, il PRI, il PSDI) si sono concordemente pronunciati per il NO in entrambi i referendum[165].

Quest'ultimo aspetto veniva enfatizzato dal Pci anche perché il fronte degli abrogazionisti mirava a drammatizzare un'eventuale consistenza dei "sì" come una contestazione del sistema vigente[166]. Benché lo scontro più diretto fosse fra Pci e gruppi alla sua sinistra, anche i dirigenti degli altri partiti della maggioranza denunciarono che la politica dello sfascio e il qualunquismo erano alla base dell'atteggiamento radicale (e missino), finalizzato ad estendere l'area del disinteresse verso la democrazia e verso le istituzioni[167]. La Dc nello specifico tese anche a rimarcare che la contraddizione intrinseca della convergenza di missini e radicali – cioè il fatto che, mentre i primi erano contro la legge perché affermavano di volerne una più severa, i secondi la contestavano con argomenti opposti – mostrava, a detta de *Il Popolo*, «come gli "opposti estremismi" convergano sulle stesse posizioni, che mirano a destabilizzare lo Stato democratico»[168]. Il voto favorevole sulla Reale come il voto favorevole al finanziamento pubblico dei partiti assumeva così, in particolare per la Dc, il significato di un rafforzamento della democrazia e delle istituzioni[169]. Sempre i democristiani, inoltre, spiegarono che l'azione intrapresa dai radicali e dagli estremisti di destra contro "il regime" aveva lo scopo di portare avanti quel processo alla Dc che era stato avviato negli ultimi anni. L'azione radicale, secondo il forzanovista Guido Bodrato, era stata condotta attraverso un'aspra polemica contro l'attuale assetto politico con l'intenzione esplicita di riaprire una crisi parlamentare e di provocare in questo modo una profonda divisione nel paese. Secondo Bodrato, dunque, radicali e missini volevano rompere il rapporto che esisteva tra società

[165] "Due NO per respingere l'attacco al Parlamento e al sistema democratico", *l'Unità*, 9 giugno 1978.

[166] Si veda l'intervento di Natta in "La posta in gioco è la democrazia", *Rinascita*, 2 giugno 1978, n. 22. Cfr. anche G. Chiaromonte, "I nostri no", *Rinascita*, 9 giugno 1978, n. 23; Gulliver, "Il falso referendum", *Rinascita*, ibidem.

[167] Cfr. R. Le., "Missini e radicali uniti per distruggere", *La Voce Repubblicana*, 3 giugno 1978; L. Longo, "Scelta per la democrazia", *l'Unità*, 4 giugno 1978; "La scelta del no", *Rinascita*, 26 maggio 1978, n. 21. Cfr. gli interventi di Piccoli e Bufalini in ARR, "Tribuna dei referendum (finanziamento pubblico e legge Reale) con Gianfranco Spadaccia, Emma Bonino. RAI, 6 giugno 1978".

[167] "Perché bisogna votare «NO»", *Il Popolo*, 7 giugno 1978.

[168] Ibidem.

[169] F. Piccoli, "Referendum: perché votare NO", *La Discussione*, 29 maggio 1978. Si vedano anche "Legge Reale: perché votare «no», ibidem; "Mazzola: solo così si batte la criminalità", ibidem.

civile e Stato democratico e disarmare lo Stato nella lotta contro la crescente criminalità comune e politica[170].

Il fronte abrogazionista, con i radicali in testa, non replicò tanto alle accuse di "eversione" portate dalle forze della maggioranza, quanto piuttosto all'argomento del vuoto legislativo. Secondo i radicali, infatti, era «strumentale» asserire che votare contro la legge Reale significava votare a favore della criminalità perché le norme della Reale, a loro avviso, avevano solamente modificato leggi preesistenti che sarebbero quindi tornate in vigore subito dopo l'abrogazione[171]. Sul punto, il segretario radicale Adelaide Aglietta aveva affermato su *il manifesto* del 20 maggio che, se la Corte costituzionale aveva ammesso il referendum, voleva dire che non si sarebbe verificato un «chissà che grande vuoto». Abrogando la legge Reale, infatti, secondo il segretario del Pr, non si sarebbe creato nessun vuoto legislativo ma semplicemente sarebbero tornate in vigore quelle norme che «questa pessima legge» aveva abrogato con la sua entrata in vigore nel 1975: il vecchio codice Rocco rispetto al quale la Reale non aveva previsto che inasprimenti di pena e procedure discutibili, e la legge Scelba che offriva strumenti minimi necessari alla lotta antifascista[172]. Il magistrato del Pr Gianfranco Viglietta precisò poi che le uniche disposizioni che sarebbero state effettivamente abrogate erano quelle – per lui peraltro molto discutibili – relative al divieto di libertà provvisoria (che sarebbe stato eliminato solo per casi molto particolari), alle speciali procedure e all'ampliamento dei casi in cui era possibile l'uso delle armi da parte della polizia, alla disciplina delle perquisizioni sulla base di meri sospetti e al reato di "casco"[173]. Anche secondo il Msi il vuoto legislativo era un espediente truffaldino della maggioranza per indurre gli elettori a votare "no": il codice penale offriva infatti, a loro avviso, tutti gli strumenti necessari a combattere la criminalità, purché vi fosse la volontà politica di applicarli. La legge Reale – sostennero ancora i missini – si era dimostrata persecutoria e aveva sostanzialmente aumentato il tasso di criminalità, il cui apice era stato raggiunto con la vicenda Moro[174]. D'altra parte, se anche vi fosse stato il pericolo di una reale *vacatio legis*, sia il Msi che i giuristi e le

[170] G. Bodrato, "Rafforzare la democrazia", cit.

[171] Cfr. le parole di Laura Arconti in ARR, *Filodiretto*, "Referendum finanziamento pubblico e legge Reale", 11 giugno 1978; cfr. anche "Gialli in Tv" e "Il giudice acrobatico", *il manifesto*, 28 maggio 1978.

[172] "La coalizione compatta invita la gente a votare per la legge Reale. E discute di Moro a camera vuota", *il manifesto*, 20 maggio 1978.

[173] G. Viglietta, "Il vuoto legislativo. Se ne andrebbero solo norme contro la costituzione o secondarie", *il manifesto*, 6 giugno 1978; cfr. anche F. Marrone, "Le norme antifasciste della Reale. Di leggi ce ne sono (e ne resterebbero) tante. Ma chi le ha mai applicate?", ibidem; G. Ambrosini, "Uso legittimo delle armi. Una licenza di uccidere per la polizia. un invito per tutti a sparare", ibidem; V. Accattatis, "Processo privilegiato per gli agenti che sparano. Una procedura «ancien régime» contraria alla costituzione", ibidem.

[174] Cfr. ad esempio le parole di Franchi riportate in "Con la legge Reale il boom del crimine", cit.

minoranze di sinistra spiegavano che il presidente della Repubblica, in caso di abrogazione, avrebbe potuto accordare 60 giorni per evitare il vuoto legislativo[175]. La legge istitutiva del referendum, infatti, – sostenevano le minoranze – all'articolo 37 recitava che il presidente della Repubblica, su proposta del ministro competente, poteva ritardare l'abrogazione per un massimo di 60 giorni per provvedere ad un nuovo testo legislativo. I partiti della maggioranza, invece, ritenevano questo argomento pretestuoso e falso. Se, infatti, in linea astratta ciò era corretto, era altrettanto vero che i gruppi abrogazionisti, come del resto avevano già minacciato, avrebbero ripreso la tattica dell'ostruzionismo per impedire l'approvazione della nuova legge[176].

Mentre, come si è notato, i partiti della maggioranza facevano leva proprio sul nuovo testo della Reale (che essi ritenevano migliorativo e innovativo) della cui mancata approvazione accusavano l'ostruzionismo, i radicali e gli altri partiti abrogazionisti invece riproposero tutte le loro critiche nei confronti del nuovo disegno di legge; un provvedimento da essi considerato di gran lunga peggiorativo del precedente. Il vicecapogruppo alla Camera del Pr Mauro Mellini, ad esempio, il 26 maggio scrisse che, benché fosse «difficile concepire una legge peggiore della legge Reale», il governo Andreotti ci era riuscito presentando «la "Reale bis» che, a detta di Mellini, sarebbe stato più appropriato definire «"Reale super"». L'ostruzionismo con il quale si erano sventati quelli che l'avvocato radicale definiva «i propositi anticostituzionali» della maggioranza, era stato in realtà facilitato – scrisse –dalle «enormità contenute nella legge, cui si sono aggiunte le enormità procedurali con le quali si è tentato di spazzare via la "fastidiosa" opposizione». Fra le "enormità" della legge, gli atti preparatori, ad avviso di Mellini, erano i peggiori. A causa di questo nuovo tipo di reato, gli imputati potevano essere sottoposti a misure di prevenzione per «la solita storia – scrisse Mellini – secondo cui bisogna colpire i criminali prima che i crimini li abbiano commessi»: si erano così creati, a suo parere, «nuovi "delitti di proclività", stabilendo che per tali "delitti" si vada in galera invece che al confino»[177]. Secondo *Lotta continua*, inoltre, al di là dell'abolizione del confino – sostituito però dai reati preparatori – e delle modifiche alla libertà provvisoria – su cui la Dc sembrava però contraria – la Reale-bis era un provvedimento

[175] Ibidem. Cfr. anche "Se si abroga la legge Reale i colpevoli resterebbero impuniti?" e "Se vincono i sì, la legge scompare da un giorno all'altro?", *il manifesto*, 27 maggio 1978; "Contro la «Reale» voto di libertà", cit.

[176] Cfr. "Per la democrazia per la sicurezza dei cittadini", cit.; A. Vinciguerra, "Il risultato non è «indifferente»", *Il Popolo*, 30 maggio 1978; "Guai a cancellare queste leggi", *L'Umanità*, 6 giugno 1978; "Dobbiamo dire «no»", *L'Umanità*, 7 giugno 1978.

[177] M. Mellini, "Un bis per la legge Reale", cit.

liberticida e, contrariamente alla legge precedente, perdeva il carattere di provvisorietà, entrando così definitivamente nel codice di procedura penale. In sostanza, dunque, secondo il quotidiano di estrema sinistra, la prospettiva di questo nuovo provvedimento era una ragione in più per votare "sì"[178]. Alfredo Misiani colse così l'occasione di attaccare il Pci, affermando che nel nuovo disegno di legge non c'erano quelle innovazioni positive di cui parlavano i comunisti: anzitutto, l'abrogazione del confino era un imbroglio visto che lo si era sostituito con un nuovo tipo di reato; anche il ripristino della possibilità di concedere la libertà provvisoria era un imbroglio visto che si era introdotto l'obbligo di confino; secondo Misiani, infine, costituivano un imbroglio anche la presunta rigorosa disciplina per l'uso delle armi da parte della polizia e la limitazione dei privilegi processuali in favore dei poliziotti che, invece, a suo avviso, erano stati integralmente mantenuti[179]. Come Si è visto, anche il Msi riprese gli spunti polemici della battaglia ostruzionistica e sostenne che la Reale-bis non sfiorasse il terrorismo, ma che fosse volta a colpire i reati di opinione[180].

Il Partito socialista, come di è accennato, visse in modo sofferto la campagna elettorale con un vistoso minore impegno (quanto meno sulla stampa) che fu notato anche dagli altri partiti della maggioranza. I malumori interni al Psi, emersi in modo esplicito durante il comitato centrale, si fecero sempre più sentire con le prese di posizione isolate ma pubbliche di alcuni dirigenti di primo piano, come l'ex segretario Giacomo Mancini e il leader della sinistra Riccardo Lombardi che del resto erano sempre stati decisi oppositori della legge Reale. Alla fine di maggio, inoltre, si costituirono i comitati socialisti per la difesa delle libertà democratiche che promuovevano il "sì", su iniziativa del capo della minoranza interna "Nuova sinistra" Michele Achilli che sfruttò così il referendum anche per contrastare la linea politica espressa dalla segreteria[181]. Le tensioni vennero poi esacerbate dal fatto che, ai primi di giugno, un'ottantina di esponenti socialisti per lo più della minoranza, fra cui Achilli stesso, Paolo Leon, Gianfranco Amendola, Enzo Enriquez Agnoletti, Enrico Boselli, Giuseppe Tamburrano, diffusero un appello a votare a favore dell'abrogazione della legge Reale, in nome del rifiuto di accettare una concezione conservatrice e repressiva della convivenza sociale. Gli estensori chiedevano un voto per l'abrogazione perché la legge del 1975 aveva introdotto il fermo di polizia, le

[178] "Una ragione in più per votare sì", *Lotta continua*, 23 maggio 1978.

[179] A. Misiani, "Una risposta ai fautori 'dell'ordine", cit.

[180] Si vedano gli articoli citati in precedenza e, in particolare, quelli firmati da Giuseppe Abbadessa: "Insufficiente la politica anticrimine", cit.; Id., "Una falsa politica anticrimine", cit.; Id., "Le responsabilità del regime", cit., "Le responsabilità della Dc e del PCI", cit.; Id., "È soltanto demagogica la politica", cit.

[181] Cfr. "Fra i socialisti cresce il sì", *il manifesto*, 28 maggio 1978.

perquisizioni senza mandato, l'uso indiscriminato delle armi da parte della polizia e il confino in base a semplici sospetti[182].

La presa di posizione di alcuni dirigenti e intellettuali del Psi a favore dell'abrogazione suscitò qualche commento più o meno esplicito da parte degli altri partiti della maggioranza. Su *l'Unità* fu Candiano Falaschi a stigmatizzare l'ambiguità socialista, giudicando singolare e preoccupante «una certa fraseologia corrente – ripresa purtroppo anche nel documento del CC del PSI – sui rischi della cosiddetta "criminalizzazione dei dissenzienti" e su altri argomenti del genere»[183]. Anche secondo il Psdi, la decisione «sconcertante» del comitato centrale del Psi sembrava dettata dalla volontà di «rincorrere nuovi estremismi con l'illusione di conquistare domani un po' di voti». La posizione di Craxi, «prigioniero di Lombardi», secondo Pietro Longo, avrebbe notevolmente complicato la ricerca di un'intesa fra le forze politiche che avrebbe dovuto basarsi su indirizzi politici chiari[184]. Il democristiano Erminio Pennacchini, inoltre, ricordando che non erano in gioco i valori ideologici dei partiti ma i valori dell'ordine pubblico e del bene comune, definì «strano» l'atteggiamento di quelle forze democratiche che avevano lasciato piena libertà di espressione ai loro aderenti[185]. Il deputato doroteo Delio Giacometti, ancora più esplicitamente duro di Pennacchini, oltre a esprimere preoccupazione per la presa di posizione di Lombardi e Mancini, affermò che la sortita dei due leader socialisti era avvenuta non soltanto per marcare elementi di differenziazione nei confronti della ampia maggioranza craxiana, ma anche per mantenere al Partito socialista «un varco aperto sul versante del turbolento e chiassoso mondo radicale e dell'ultrasinistra», verso i quali, a detta di Giacometti, alcuni settori del Psi guardavano da sempre con molto interesse. La linea dei due dirigenti socialisti, tra l'altro, secondo Giacometti si collocava nello stesso quadro della tesi sostenuta su *Panorama* da Stefano Rodotà. Quest'ultimo aveva infatti dichiarato che il mantenimento della Reale sarebbe stato utile, ma solo a condizione che fosse avvenuto con un ristretto margine di voti rispetto a quelli contrari all'abrogazione per evitare che il voto fosse interpretato come una spinta alla politica repressiva. Secondo i fautori del "no", invece, spiegava il deputato della Dc, mantenere la legge Reale per un ristretto margine di voti avrebbe avuto

[182] Oltre alle prese di posizione in comitato centrale, cfr. anche "REFERENDUM: Appello di ottanta esponenti socialisti per il sì. Giulio Einaudi, Riccardo Lombardi e Galante Garrone rispondono a chi aveva criticato la loro scelta a favore dell'abrogazione", *il manifesto*, 3 giugno 1978.

[183] C. Falaschi, "Su quali scelte l'autonomia?", *l'Unità*, 27 maggio 1978.

[184] "Ambigua e pericolosa scelta PSI che lascia all'elettore di decidere sui referendum", *L'Umanità*, 27 maggio 1978.

[185] E. Pennacchini, "Le ragioni del nostro «no»", cit.

effetti pericolosi sul complesso della situazione generale del paese e avrebbe reso ancora più difficile la battaglia che le forze della maggioranza stavano conducendo in commissione Giustizia per approvare la nuova legge Reale. Un vittoria di misura del "no" avrebbe significato, inoltre, secondo Giacometti, creare le condizioni favorevoli alla ripresa di violente campagne contro le tendenze autoritarie e repressive dell'ultrasinistra legale e avrebbe determinato condizioni di disagio in seno alle forze dell'ordine. Mantenere la legge Reale per un ristretto margine di voti, infine, sempre secondo il deputato dc, avrebbe anche comportato gravi ripercussioni nell'equilibrio politico e nel complesso quadro dei rapporti interpartitici della solidarietà nazionale[186]. Anche *La Discussione* intervenne rispondendo all'appello degli intellettuali e al Psi, affermando che, in realtà, la legge Reale aveva introdotto non il fermo di polizia ma il fermo giudiziario: uno strumento cioè che consentiva il fermo non sulla base di un sospetto ma sulla base di sufficienti indizi. Romanello Cantini ricordò poi che il confino era stato proposto, in prima persona, dal socialista Balzamo nel 1975 al convegno sull'ordine pubblico di Milano[187].

Inevitabilmente, la linea dei socialisti creò problemi soprattutto al Pci che venne così attaccato sulla sinistra non solo dagli argomenti dei radicali e dei gruppi estremisti, ma anche dall'«ambiguità» socialista. La presa di posizione di una figura come Stefano Rodotà, un giurista eletto come Indipendente di sinistra nelle liste del Pci, risultava poi sintomatica del malumore serpeggiante nelle file del Pci, malgrado la più o meno solida compattezza del vertice del partito. Enzo Roggi intervenne quindi su *l'Unità* per difendere la posizione comunista ricordando che dall'anno in cui la legge era stata approvata (il 1975), erano accadute due cose: in primo luogo, l'attacco terroristico aveva subito una accelerazione, accentuando così l'allarme pubblico; in secondo luogo, grazie ai nuovi rapporti politici, si era riusciti ad impostare un programma di ordine pubblico e della giustizia, «che – scrisse Roggi – può essere criticato ma che rappresenta una grossa novità, in quanto non si risolve in puro incremento di pene e di poteri ai corpi repressivi, ma affronta il complessivo problema su tutti i versanti». Tra questi ultimi, Roggi inserì anche la revisione della legge Reale, condizione che il Pci aveva posto per il sostegno al governo Andreotti. Per queste ragioni, il giornalista de *l'Unità* affermò di non riuscire a capire le posizioni di quei «sinceri democratici» che, pur riconoscendo l'evolversi della

[186] D. Giacometti, "Le ragioni del «no»" della D.C.", *Il Popolo*, 2 giugno 1978.
[187] R. Cantini, "Socialisti: perché difendere la legge Reale se lo stanno già facendo gli altri", *La Discussione*, 12 giugno 1978.

situazione, non si erano ancora dissociati dalla posizione oltranzista dei radicali. Roggi contestò così le prese di posizione di Rodotà che su *Panorama* aveva spiegato come la campagna referendaria si stesse trasformando in una campagna «legge e ordine». Il giornalista de *l'Unità* contestò questo genere di asserzioni e affermò che proprio il Pci aveva sempre tenuto presente il pericolo di un'ondata di emotività repressiva e che, per questo motivo, aveva fatto tutto il possibile per modificare la legge. Rodotà, però, – affermò sempre Roggi – anziché riconoscere l'erroneità e la strumentalità della campagna radicale, accusava Pci e Psi di aver perso tempo; non solo, ma Rodotà – scrisse ancora Roggi – aveva espresso l'auspicio che «una minoranza notevole, contravvenendo alle direttive socialiste e comuniste, voti sì» perché il rischio di un riflusso a destra si sarebbe combattuto meglio, a parere di Rodotà, con una scissione dell'elettorato di sinistra (così, infatti, la legge Reale avrebbe avuto un consenso minore). In realtà, secondo Roggi, la sostanza del referendum era tutta politica e stava – scrisse – nel «tentativo fazioso di una minoranza di giuocare la carta della propria sorte politica, e forse di calcoli politici più torbidi, su un oggetto pretestuoso e mettendo cinicamente insieme le motivazioni più contraddittorie (da quelle fasciste a quelle libertarie)»[188]. Anche il dirigente dell'area "destra" del Pci Emanuele Macaluso rispose all'appello degli intellettuali. In particolare, Macaluso dichiarò che non era vero che le forze in favore del "no" stavano criminalizzando quelli del fronte opposto. Il dirigente siciliano del Pci, inoltre, affermò che non vi era alcuna volontà di erigere uno Stato di polizia, ma che, anzi, proprio la mancata modifica della legge Reale in sede parlamentare aveva impedito di ridurre il grado di repressività delle norme. Macaluso replicò anche a Riccardo Lombardi che aveva sostenuto che un plebiscito dei "no" avrebbe incoraggiato una politica repressiva: secondo il senatore comunista, invece, un alto numero di "sì" avrebbe incoraggiato Pannella e Almirante ad intensificare l'ostruzionismo e l'azione tendente alla disgregazione dello Stato democratico. Se così fosse stato, secondo Macaluso, tutte le forze reazionarie si sarebbero mosse contro la maggioranza di governo fomentando una svolta politica moderata e una spinta alla repressione[189].

L'intervento che circostanziò meglio la difesa della linea della maggioranza sulle questioni sollevate dall'appello degli intellettuali, sul significato dell'ostruzionismo e, più in generale, sul ruolo degli intellettuali in questi dibattiti, fu quello di Giuseppe Cotturri, un sociologo del diritto del Centro Studi e iniziative per la Riforma dello Stato (Crs),

[188] E. Roggi, "Il compito della sinistra", *l'Unità*, 25 maggio 1978.
[189] E. Macaluso, "Perché i fascisti votano «sì»", *l'Unità*, 30 maggio 1978.

legato al Pci. Il sociologo di area comunista intervenne su *l'Unità* del 1° giugno affermando che non era vero che le forze a suo tempo favorevoli alla legge Reale stavano tentando ora, sull'onda dell'emozione prodotta dal terrorismo, di ottenere su di essa un plebiscito: pur lamentando che in questa campagna la Dc si sentiva poco, Cotturri affermò infatti che lo scudocrociato confermava l'impegno alla sua modifica; lo stesso si poteva dire del Psi che a suo tempo, pur con molte difficoltà, aveva votato a favore della legge. Secondo il sociologo vicino al Pci, erano invece i promotori del referendum, in pericoloso connubio con i fascisti, a cercare ad ogni costo il plebiscito aprendo la via a situazioni cariche di difficoltà. Secondo Cotturri, al fondo del rinnovato sodalizio fra le posizioni radicali, quelle della Nuova sinistra e quelle liberaldemocratiche vi era una tradizionale debolezza della cultura dominante: questa, a suo parere, non aveva fornito contributi positivi alla soluzione di problemi concreti o riservava i propri contributi a sedi ristrette; in ogni caso, essa non si era fatta carico di portare il popolo a riflettere nel merito delle scelte. Secondo Cotturri, inoltre, gli intellettuali avevano lasciato intendere che i problemi connessi all'ostruzionismo riguardassero esclusivamente i partiti e non il popolo; proprio questo modo di vedere le cose, però, a suo avviso, doveva essere battuto perché – spiegava il sociologo – «il chi e il come» dell'attività di governo riguardavano tutto il popolo. Il vero problema era quindi quello di riuscire a far emergere una pronuncia popolare chiara che potesse così mettere in moto e guidare gli organismi istituzionali nell'espletamento ulteriore della loro attività. Vi era da constatare, però, secondo il sociologo d'area comunista, che le indicazioni da parte degli intellettuali non erano arrivate e che i promotori del referendum non avevano proposto nulla di diverso dalla vecchia legge Reale. Cotturri concludeva quindi affermando che il "sì" avrebbe impedito un collegamento tra voto e soluzioni normative diverse, mentre il voto contrario all'abrogazione (che avrebbe raccolto l'indicazione dei partiti che avevano elaborato una soluzione legislativa alternativa) avrebbe assunto il nuovo progetto di legge come riferimento concreto, vincolando le forze politiche all'impegno da esse enunciato di approvarlo in tempi rapidi. Solo in questo secondo caso, secondo Cotturri, tra votanti e partiti si sarebbe rinsaldato un rapporto a vantaggio della democrazia e della stessa soluzione pratica del problema sotteso al referendum; e questa, a suo avviso, era la sola via perché si potesse esprimere una capacità effettivamente sovrana del popolo. Era evidente, tuttavia, secondo il sociologo del Crs, che il voto contrario all'abrogazione avrebbe potuto offrire adito alla ripresa di posizioni oltranziste in materia di ordine pubblico; nemmeno il "sì", però, a suo avviso, avrebbe avuto come unico significato

quello di difendere le libertà democratiche: il "sì" sostenuto dai fascisti, ad esempio, avrebbe offerto nuovi spazi all'ostruzionismo e all'avventura[190].

Nonostante le prese di posizione critiche di diversi dirigenti e intellettuali del Psi, Craxi, gli esponenti del partito più a lui vicini e perfino il vicesegretario lombardiano, Claudio Signorile, continuarono a mantenere fede alla linea del comitato centrale e all'impegno assunto con gli altri partiti della solidarietà nazionale. Il capogruppo alla Camera Vincenzo Balzamo spiegò la posizione ufficiale del partito in un'intervista alla *Tribuna del referendum* del 26 maggio. Egli affermò che nel 1975 i socialisti avevano votato la legge a malincuore al fine di evitare la crisi di governo. Il Psi, pertanto, non avrebbero criminalizzato chi avrebbe votato a favore dell'abrogazione, ma invitava comunque gli elettori a tenere conto della complessità della situazione e degli effetti che l'eliminazione della parte della legge relativa alla criminalità neofascista avrebbe prodotto. Vi era stata la disponibilità delle forze politiche a modificare il testo e si era già a buon punto. Tuttavia, si doveva stare attenti, sottolineava Balzamo, al fatto che una politica troppo severa potesse diventare stabile e intaccare irreversibilmente il sistema democratico. La politica dell'ordine pubblico pertanto avrebbe dovuto essere impostata diversamente da com'era stata fino ad allora, puntando alle riforme degli apparati e dell'ordinamento giudiziario[191]. Craxi prese una posizione dura nei confronti della pretestuosità e della strumentalità della battaglia dei radicali sulla revisione della legge Reale: se i radicali non si fossero impegnati in un massiccio ostruzionismo, secondo il segretario socialista, la legge sarebbe stata già profondamente modificata[192]. I socialisti, però, rivolsero dure critiche anche alle altre forze della maggioranza, respingendo le accuse di ambiguità sui temi dei referendum; ambigui, secondo Signorile, erano semmai coloro che polemizzavano contro i socialisti secondo una «visione ferrea del patto di maggioranza da imporre ad ogni livello nella società»[193].

Il fronte abrogazionista rispose a tono rispetto agli interventi del Pci: i comunisti, del resto, erano ritenuti un bersaglio facile perché, secondo i gruppi di minoranza, con la nuova linea di ordine pubblico, il Pci si era sostanzialmente appiattito sulle posizioni della Dc. Ad esempio, la segretaria radicale Aglietta disse alla radio del partito il 30 maggio che, mentre in passato i partiti di sinistra erano stati contro il codice Rocco, ora i

[190] G. Cotturri, "Questioni di governo o «problemi di coscienza»?", *l'Unità*, 1 giugno 1978.

[191] "Le ragioni della scelta del Psi su legge Reale e finanziamento dei partiti", *Avanti!*, 27 maggio 1978.

[192] "L'11 giugno il PSI invita a votare «no» nei due referendum", *Avanti!*, 30 maggio 1978. Cfr. anche FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed esecutivo, "Direzione del 7 giugno 1978".

[193] Cfr. le dichiarazioni di Signorile in "Il PSI invita a votare «no» l'11 giugno", *Avanti!*, 6 giugno 1978.

comunisti stavano conducendo una «campagna maccartista» che aveva prodotto dissensi anche nella base operaia stessa[194]. In effetti gli esponenti del fronte abrogazionista non persero occasione per mettere in luce la contraddizione del Pci: prima i comunisti avevano definito la legge Reale come il frutto di una cultura reazionaria e limitativa dei diritti cittadini; ora invece essi dovevano giustificare il proprio voto favorevole[195]. L'«ansia di unanimismo» che aveva preso il Pci e la sinistra, oltre che «suicida politicamente», era ritenuta da *il manifesto* «ipocrita»[196]. Il foglio di estrema sinistra sulle accuse al Pci fu netto: il quotidiano infatti osservò che «come sempre più spesso accade – scrisse – è lasciato al Pci il compito di fare da ferro di lancia di questi provvedimenti sull'ordine pubblico». Nella campagna elettorale, secondo *il manifesto*, il Pci era obbligato, in modo consapevole, a capovolgere il giudizio e il voto rispetto a quella stessa identica legge che tre anni prima aveva contrastato e bocciato. In questa direzione, dunque, sia i radicali, sia *il manifesto*, sia *Lotta continua* pubblicarono periodicamente gli stralci di alcuni interventi dei parlamentari comunisti e degli articoli de *l'Unità* del 1975 contro la legge Reale, a quel tempo definita dai comunisti «involutiva», «potenzialmente omicida», molto probabilmente inefficace e contenente misure al limite della costituzionalità[197]. *Il manifesto* continuò anche a registrare, non a caso, le prese di posizione di esponenti della cultura, della politica e del diritto della sinistra, come Giuseppe Branca, Lelio Basso e Alessandro Galante Garrone che si erano pronunciati per il "sì", rivendicando la coerenza con il voto del 1975[198]. Fra questi, anche Magistratura democratica si era espressa a favore dell'abrogazione, ma *il manifesto* avvertì che ci sarebbero stati degli scontri interni, specialmente fomentati dall'area «collaterale del Pci» dell'associazione che minacciava la scissione[199]. Md in verità aveva espresso una grave preoccupazione per la scelta di fare il referendum in quel momento e aveva condannato l'ostruzionismo parlamentare che aveva reso inevitabile la consultazione. Il "no" deciso da tutti i partiti della maggioranza per evitare la consultazione, secondo Md, rendeva però ancora più forte il pericolo di un voto plebiscitario a favore della linea di politica dell'ordine pubblico contenuta nella legge Reale. Ancora una volta, quindi, secondo il

[194] "Intervista alla segretaria M. A. Aglietta Radio Radicale del 30 maggio 1978", cit.

[195] Cfr. ARR, "Tribuna dei referendum (finanziamento pubblico e legge Reale) con Gianfranco Spadaccia, Emma Bonino", cit.

[196] "La coalizione compatta invita la gente a votare", cit.

[197] "I partiti governativi lasciano il Pci sotto il carico dei referendum", *il manifesto*, 21 maggio 1978.

[198] "Abrogare la Reale non vuol dire il vuoto, affermano Branca e Lombardi", *il manifesto*, 26 maggio 1978.

[199] "I magistrati democratici votano sì", *il manifesto*, 23 maggio 1978. Cfr. anche L. Saraceni, "Il grande bluff della Reale", *il manifesto*, 3 giugno 1978.

segretario di Md Salvatore Senese, la difesa dell'unità della maggioranza di governo rischiava di essere usata dalle forze conservatrici per far passare l'affermazione dei propri indirizzi in materia di ordine pubblico. A parere di Senese, c'era un solo modo per sfuggire alla morsa di questa contraddizione: evitare che l'accordo dei partiti per il "no" trasformasse il referendum in un plebiscito a favore o contro il quadro politico e operare perché il dibattito sui contenuti emergesse in forme non inquinate, consentendo alla società civile di far sentire la propria voce sullo specifico problema in discussione. In realtà – constatò amaramente Senese – la piega del dibattito pubblico, cui non erano estranei neanche alcuni dei più importanti organi di informazione, si era chiaramente indirizzata verso una scelta a favore o contro un determinato assetto politico. Senese a tal proposito avvertì che sarebbe stata pericolosa una valanga di "no", specialmente se ottenuta sull'onda delle irrazionali e primitive argomentazioni come quelle secondo cui, nel caso in cui la legge fosse stata abrogata, sarebbero usciti di prigione criminali di ogni genere. Ma la prospettiva, secondo il segretario di Md, non sarebbe stata lieta nemmeno se tutti i "sì" fossero stati segnati da una volontà di strumentale opposizione al quadro politico e alla solidarietà democratica tra i partiti. Era perciò più che mai necessario, a detta di Senese, promuovere la posizione di coloro che, votando per l'abrogazione della legge, avrebbero espresso la volontà che si cambiasse la strada della politica dell'ordine pubblico, abbandonando la via della legislazione eccezionale per porre mano alle grandi riforme istituzionali[200].

L'estrema sinistra rilevava che il Pci, da circa tre anni, aveva inseguito «la lepre del bisogno d'ordine agitata dalla destra democristiana», convinto di poter spartire con essa la richiesta di stabilità e di conservazione dei ceti medi e medio alti. Di questo bisogno, scrisse *il manifesto*, il Pci aveva dato «la stessa identica immagine dei democristiani, sull'ordine pubblico come sulla politica sindacale, solo talvolta accentuando immagini repressive che la sua maggiore esposizione a sinistra, e certi dati della sua tradizione, gli suggerivano». Il risultato però, secondo la testata della Nuova sinistra, era stato questo: chi si era fatto convincere che c'era bisogno di ordine era accorso sotto le bandiere tradizionali della conservazione, mentre gli altri si erano spostati a sinistra. Il caso del referendum sulla legge Reale era emblematico: il Pci l'aveva osteggiato in tutti modi, ponendo la revisione della legge come una delle condizioni per l'appoggio alla maggioranza. Ora però, – scrisse ancora la testata della Nuova sinistra – «cacciati nella

[200] S. Senese, "Sì", *il manifesto*, 10 giugno 1978.

trappola in cui la democrazia cristiana li ha fatti infilare, [i comunisti] insistono a divincolarcisi dentro», senza avere il coraggio di uscirne[201]. Secondo *il manifesto*, i referendum erano quindi l'occasione per operare nella direzione di un reale rinnovamento della sinistra, «contribuendo a bloccare una direzione rovinosa». I "sì" – pronosticava il quotidiano – sarebbero stati quasi tutti di sinistra e la loro dimensione avrebbe potuto influenzare l'andamento della battaglia politica per parecchi anni[202]. La situazione, del resto, era diversa rispetto al referendum sul divorzio; in quel caso, – scrisse ancora la testata della Nuova sinistra – i partiti di sinistra erano schierati contro i partiti di centro e di destra, mentre ora, Pci e Psi erano stati «costretti» dalla Dc a difendere la legge Reale; pertanto, la battaglia per il "sì" era una battaglia di minoranza. *Il manifesto* avvertì però che il "sì" sarebbe stato comunque un voto favorevole alla sinistra perché, di fronte all'eventuale pronunciamento netto per il "no", il Psi e il Pci non avrebbero potuto più resistere «alle prevedibili ulteriori richieste democristiane per leggi più repressive, per il restringimento delle libertà dei cittadini, per maggiori poteri alla polizia». Un voto per l'abrogazione, dunque, avrebbe aiutato il Pci e il Psi a condurre una politica «più di sinistra e più democratica» e a dire "no" alla Dc[203]. Rossana Rossanda intervenne il 10 giugno per spiegare che i fautori del "no" non avevano esitato a sollecitare il peggio nella testa della gente, compreso il terrore che, se fosse passato il "sì", si sarebbe avuto il «prorompere da tutte le galere d'Italia di politici e comuni con il coltello in bocca». Affermare cose di questo genere significava corrompere il tessuto democratico delle coscienze che le sinistre avevano costruito in passato, e – scrisse Rossanda – «cancellare l'inizio di critica dell'idea storica di norma, legge, devianza, repressione, che stava crescendo nell'ultimo decennio». I partiti della sinistra – ricordò l'intellettuale de *il manifesto* – si erano impegnati in queste battaglie, così come per il disarmo della polizia, contro le leggi eccezionali e nelle polemiche sui corpi separati, propugnando una linea semplicemente riformatrice e non utopica. I fautori del "no" ora erano quindi colpevoli di non aver sviluppato questo tipo di discussione e di essersi appiattiti sulle ragioni della Democrazia cristiana. Rossanda però non risparmiò dure critiche anche ai fautori del "sì", che avevano giocato a suo parere sul terreno prudente e difensivo del garantismo con qualche «vaghezza antipartitica». Finché si fosse oscillati fra denuncia della repressione ed esecrazione delle Brigate rosse e finché al precipitare dei rapporti nella sfera politica e

[201] "La lepre dell'ordine", *il manifesto*, 26 maggio 1978.
[202] "Due volte sì", *il manifesto*, 27 maggio 1978.
[203] "Che valore hanno i sì se saranno in minoranza?", ibidem.

civile si fosse risposto che la violenza era anche del sistema, secondo Rossanda, ci si sarebbe sempre attestati, da un lato, «sui sacri principi della democrazia», dall'altro, su un «balbettio marxista»[204]. *Lotta continua*, dal canto suo, nello stesso spirito polemico, pubblicò gli interventi di alcuni "dissenzienti" comunisti che attaccavano il Pci per la linea subalterna alla Dc, ritenendola incoerente con le scelte del 1975[205]. Lc spiegò anche che alcuni giuristi schierati a favore del "sì" – Rodotà e i giuristi d'area Pdup come Ferrajoli, Michele Coiro e Senese – ritenevano i comunisti complici di una «svolta reazionaria» il cui punto più basso era rappresentato proprio dalla legge Reale: quella che *Lotta continua* definiva la «rozza» campagna per il "no" condotta in primo luogo dal Pci aveva avallato questa svolta fornendole pure una «copertura di massa»[206]. Anche il Msi, ovviamente, non risparmiò dure critiche ai comunisti. Secondo il *Secolo*, il Pci, pur riconoscendo che la legge Reale conteneva norme inutili e pericolose, invitava a votare contro la sua abrogazione per due ragioni: da un lato, ai comunisti faceva comodo che lo Stato continuasse ad avvalersi di strumenti inutili e dannosi e, dall'altro, al Pci non dispiaceva nemmeno che lo Stato continuasse a disporre di norme – quelle antifasciste – atte a perseguire un certo tipo di dissenso[207].

Anche in risposta agli attacchi che venivano da sinistra, i comunisti tesero a rimarcare più degli altri partiti antiabrogazionisti il significato "antifascista" del voto contrario all'abrogazione: essi infatti, non solo criticarono più spesso degli altri l'irresponsabilità dei radicali che, nell'intento – come scrisse *l'Unità* – «di pigliare voti da tutte le parti»[208], si erano accordati con i missini, ma rimarcarono anche che il vuoto legislativo avrebbe favorito soprattutto gli estremisti di destra. Abrogare la legge senza un disegno sostituivo equivaleva infatti a lasciare un, sia pur breve, periodo di *vacatio legis* molto pericoloso. Pecchioli spiegò infatti che la legge Reale aveva sostituito molti articoli della vecchia legge Scelba e che pertanto, con l'abrogazione, si sarebbe dato un beneficio ai criminali fascisti[209]. Del resto, secondo il Pci, i missini volevano abrogare la legge anche perché così si sarebbero cancellati i processi pendenti contro molti esponenti di Ordine nuovo e di Ordine nero e perfino gli effetti di condanne già pronunciate[210]. Votare "no", inoltre, secondo *l'Unità*, era un dovere per sconfiggere una manovra fascista: i missini, infatti,

[204] R. Rossanda, "Sì e oltre", *il manifesto*, 10 giugno 1978.
[205] "Non riusciamo a capire il vostro NO", *Lotta continua*, 8 giugno 1978.
[206] "«Fermare con il sì la controriforma penale", *Lotta continua*, 8 giugno 1978.
[207] "Ammissioni", *Secolo d'Italia*, 30 maggio 1978.
[208] "Ordine democratico e moralizzazione le ragioni del «no»", *l'Unità*, 24 maggio 1978.
[209] "Per la democrazia per la sicurezza dei cittadini", cit.
[210] "Il Msi vuole in libertà i suoi picchiatori", *l'Unità*, 30 maggio 1978.

temevano la Reale-bis (particolarmente severa contro il neofascismo) e avrebbero promosso la propria posizione forcaiola e repressiva in contrapposizione a chi voleva una lotta democratica al terrorismo[211]. «L'ossessivo riferimento anticomunista – scrisse ancora il quotidiano comunista – fino all'esplicita enunciazione del proposito di far schierare una parte dei comunisti contro il loro partito» era, per il Pci, un «tentativo assurdo che di per sé qualifica il segno politico reazionario della campagna pannelliana»[212]. Berlinguer nell'appello ai votanti del 9 giugno disse che non era casuale né momentanea l'alleanza degli estremisti e dei radicali con i fascisti del Msi-Dn: questi gruppi avevano «fatto lega» perché – disse – «ciò che li accomuna è il tentativo di paralizzare il Parlamento e, soprattutto, la sfrenata demagogia contro il sistema dei partiti, uno dei muri maestri della nostra Repubblica». Il segretario del Pci in questo senso ricordò che era stato proprio l'attacco ai partiti ad aprire la strada al fascismo in Italia e in altri paesi[213].

A tali osservazioni i missini replicarono che il Msi, disinteressato alla parte antifascista del provvedimento, voleva invece eliminare una legge iniqua, giudicata perfino dai radicali peggiore del codice Rocco e rispondente solamente ad una logica di equilibri politici e non agli interessi della collettività[214]. La legge, anzi, era servita solamente a perseguire il dissenso di destra. *Lotta continua* rispose all'argomento secondo cui l'abrogazione della legge avrebbe favorito i fascisti, pubblicando l'elenco delle risultanze processuali dei maggiori procedimenti contro la criminalità neofascista mostrando come, di fatto, la maggioranza degli imputati fosse sempre stata assolta o condannata a pene irrisorie. I radicali e gli esponenti di Lotta continua, dunque, si dicevano convinti che la legge si fosse rivelata del tutto inutile sul piano della lotta antifascista[215].

Il fronte abrogazionista ripropose poi le proprie posizioni critiche nel merito della legge Reale stessa, considerata, senza mezzi termini, una «legge speciale», emanata sulla spinta di un impulso demagogico e dei sentimenti peggiori. Come è noto, la legge era stata approvata allo scopo di predisporre e mettere a disposizione delle forze dell'ordine

[211] "Referendum: chi è imbarazzato?", *l'Unità*, 23 maggio 1978. Si veda anche il manifesto del Pci in cui si spiegava che «l'abrogazione della legge per l'ordine pubblico i fascisti puntano al vuoto legislativo per ottenere l'annullamento delle condanne e dei processi in corso per attività e violenze fasciste. Contro il fascismo il terrorismo e l'eversione al referendum vota NO». "Un rischio che il paese non può e non vuole correre", *l'Unità*, 2 giugno 1978.

[212] "Ordine democratico e moralizzazione", cit.

[213] "Appello ai votanti 9 giugno 1978 Rete Due TV – ore 21,50 (da pubblicare il 10 giugno)", cit.

[214] N. Tripodi, "Bocciate i somari", *Secolo d'Italia*, 10 giugno 1978. Si veda anche "È anche una scelta politica", *Secolo d'Italia*, 11 giugno 1978.

[215] "Legge Reale: per i fascisti l'impunità è la regola", *Lotta continua*, 2 giugno 1978.

un poderoso strumento di "repressione preventiva" della violenza di piazza. Tuttavia, la violenza non era diminuita, anzi, come ha notato Andrea Baravelli, «si assistette – con un nesso che appare difficile minimizzare tra uccisioni "per errore" di manifestanti da parte della polizia e "reazione" sempre più dura da parte dei gruppi estremisti – a una nuova escalation degli scontri»[216]. Tra il 1975 e il 1979 – ha osservato Baravelli – si sarebbero infatti registrati, «a causa di incomprensioni ai posti di blocco o nel corso degli scontri di piazza, ben 63 vittime civili»[217]. Ciò a causa «dei colpi d'arma da fuoco esplosi dai militi, ma anche a causa delle tecniche antisommossa usate per disperdere gli assembramenti: come il lancio di lacrimogeni ad altezza uomo o il carosello di mezzi (auto, jeep o blindati)»[218]. In alcuni casi – nota sempre Baravelli – la morte avvenne per le lesioni provocate dai colpi sferrati con il calcio di un fucile». Dall'altra parte, «molto pesante – 47 morti, ripartiti tra i diversi corpi – fu anche il tributo di sangue nel medesimo periodo pagato, prevalentemente per gli agguati e gli scontri a fuoco con i militanti delle formazioni clandestine, dalle forze dell'ordine»[219].

I fautori del "sì" dunque focalizzarono l'attenzione sui limiti e i difetti del provvedimento del 1975, i cui scarsi risultati erano sotto gli occhi di tutti. *Lotta continua* denunciò che il provvedimento aveva aumentato a dismisura i poteri della polizia: «licenza di sparare e garanzia di impunità per gli assassini in divisa», «ampio arbitrio per le perquisizioni da parte della polizia», «fermo di polizia molto vasto», «possibilità di confino di polizia per "sospettati"». La legge, ad avviso di Lc, non aveva limitato il terrorismo né la criminalità, ma aveva aperto un'importante breccia nelle garanzie democratiche e aveva accelerato le tendenze reazionarie verso uno Stato di polizia[220]. Pubblicando l'elenco delle vittime della legge Reale, *Lotta continua* osservò che si trattava sempre di giovani e giovanissimi, «ammazzati quasi tutti allo stesso modo». La punizione era la pena capitale, «la fucilazione alla schiena», perché la maggioranza delle vittime era stata uccisa mentre era inseguita. Bastava uno sguardo all'elenco per capire la sostanza della legge, e cioè – scrisse il quotidiano di estrema sinistra – «un odioso strumento di repressione sociale prima ancora che politica», uno strumento che non serviva alla cosiddetta lotta contro la criminalità e il terrorismo, «ma serviva invece come micidiale arma di decimazione e di terrore di classe nei confronti di decine di migliaia di

[216] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit.. p. 39.
[217] Ibidem.
[218] Ibidem.
[219] Ibid., pp. 39-40.
[220] "11 giugno Referendum: votare «sì»", cit.

giovani emarginati disoccupati, spinti alla piccola delinquenza dalle leggi economiche»[221]. Il gruppo di estrema sinistra scrisse anche che la legge Reale era stata introdotta con una vasta campagna reazionaria, voluta da Amintore Fanfani, preparata con l'assassinio – per mano delle varie forze di polizia – di quattro militanti di sinistra: Claudio Varalli, Rodolfo Boschi (del Pci), Tonino Micciché, Giannino Zibecchi. Insomma, secondo *Lotta continua*, la legge, che pretendeva di tutelare l'ordine pubblico, non aveva fatto altro che seminare morti e disordine[222]. A tre anni di distanza, secondo il demoproletario Marco Boato, i parlamentari comunisti, socialisti e della Sinistra indipendente erano corresponsabili, insieme ai loro colleghi democristiani e fascisti, della morte di centinaia di persone. Anche il decreto antiterrorismo recentemente approvato, del resto, era un – scrisse Boato – «decreto anti-opposizione»[223]. La legge del 1975, denunciò il radicale Mellini, era nientemeno che una «legge di guerra civile»[224]. Lo Stato, secondo un altro dirigente radicale come Spadaccia, aveva scaricato le proprie responsabilità sugli agenti di polizia e il governo si illudeva che la politica delle leggi speciali avrebbe risolto i problemi della gestione dell'ordine pubblico. Alla polizia però, secondo Spadaccia, non serviva la licenza di uccidere della Reale, ma occorrevano la riforma, la democratizzazione, gli organici e la professionalizzazione[225].

Anche Stefano Rodotà, a nome dei firmatari dell'"appello degli intellettuali", intervenne nel dibattito sulla Reale affermando che, dato l'aumento della criminalità, la legge poteva considerarsi inutile. I firmatari dell'appello – disse Rodotà – ritenevano che il referendum potesse fornire la conferma statistica alle opinioni di chi considerava l'inasprimento penale la via migliore per contrastare il terrorismo; i partiti della sinistra, invece, a suo parere, dovevano dare un segnale diverso: la campagna "legge e ordine", retaggio di una politica fallimentare della destra del 1974 doveva essere contrastata con una risposta diversa[226]. Nell'appello ai votanti del 9 giugno, inoltre, Rodotà sottolineò che la consultazione popolare non sarebbe stata un referendum «pro o contro il sistema

[221] "I morti della legge Reale", *Lotta continua*, 25 maggio 1978. Sulle responsabilità del Pci, cfr. anche "I «sì» incominciano proprio a crescere", *Lotta continua*, 26 maggio 1978.

[222] Si veda l'intervento del Collettivo politico giuridico di Milano, "Per poter uscire di casa (senza incontrare proiettili)", *Lotta continua*, 3 giugno 1978 e le schede allegate in "Non è punibile il pubblico ufficiale che…", "Non è punibile (bis)", ibidem.

[223] Cfr. le parole di Marco Boato in ARR, *Filodiretto*, "Referendum finanziamento pubblico e legge Reale", 11 giugno 1978.

[224] ARR, Appello di Mauro Mellini, ibidem.

[225] Cfr. le parole di Spadaccia, ibidem. Dello stesso avviso era il Pdup, cfr. "L'impegno per i due sì", cit.

[226] ARR, "Referendum finanziamento pubblico e legge Reale", 11 giugno 1978.

democratico», ma avrebbe rappresentato l'occasione per dare un contributo – disse – «a spezzare la spirale leggi dure e inutili-aumento della criminalità»[227].

Le forze di maggioranza risposero con fermezza a chi sosteneva l'inutilità e l'eccezionalità della legge Reale, evitando però di entrare nel merito delle considerazioni del fronte abrogazionista e di diffondere i dati che potessero smentirne la fondatezza. *Il Popolo*, ad esempio, replicò che non si sarebbe arrivati ad una tale crisi dell'ordine pubblico «se – scrisse il quotidiano dc – non vi fosse stato negli anni precedenti un periodo di permissivismo, di lassismo, di duri attacchi alle forze dell'ordine, di tentativi di sgretolamento dei servizi segreti e della polizia, di ammiccamenti e connivenze nei riguardi dell'estremismo e dell'infantilismo politico». Abolire la legge Reale, dunque, sarebbe stata anche una manifestazione di sfiducia nella capacità del sistema democratico e del parlamento, e avrebbe significato dare maggiori occasioni al terrorismo di espandersi[228]. Secondo il foglio democristiano, non si doveva fare il gioco di chi voleva disarmare lo Stato e destabilizzare il paese[229]. Il Psdi, attraverso il proprio quotidiano, rivendicò di essersi sempre battuto per un'efficace azione di ordine pubblico, presentando una serie di proposte di legge a favore della polizia e difendendo le forze dell'ordine quando erano state attaccate dalle campagne libertarie di taluni partiti[230]. Pur affermando di comprendere le legittime preoccupazioni dei «sinceri democratici», il Psdi insistette nell'affermare che la legge Reale rientrava pienamente nei limiti della costituzione[231]. Secondo *La Voce Repubblicana*, i promotori del referendum sembravano non essersi accorti che lo sgretolamento della convivenza civile era andato acquistando una velocità di caduta superiore alla capacità di reazione delle forze politiche. Cosicché, secondo la testata del Pri, mentre molti giornali e alcuni settori politici negli anni addietro si erano indignati per il divieto di manifestare nelle vie con il viso coperto, nelle strade erano comparse le P38; e, mentre gli stessi critici avevano protestato contro i poteri attribuiti alle forze dell'ordine, dai cortei di autonomi – scriveva ancora il foglio repubblicano –

[227] Cfr. l'intervento di Stefano Rodotà in "Appello ai votanti 9 giugno 1978 Rete Due TV – ore 21,50 (da pubblicare il 10 giugno)", cit.

[228] "Referendum", *Il Popolo*, 8 giugno 1978.

[229] "La Dc chiede di votare «no» per rafforzare la democrazia", *Il Popolo*, 9 giugno 1978.

[230] "Voteremo contro l'abrogazione delle due leggi", cit. Cfr. anche C. Belluscio, "Una legge al servizio della giustizia", *L'Umanità*, 10 giugno 1978.

[231] "Un «NO» coerente contro la regolarizzazione del disordine pubblico", *L'Umanità*, 31 maggio 1978. Per questo tipo di considerazioni, si vedano anche gli interventi al comitato centrale di giugno in "I lavori del Comitato centrale del Partito", *L'Umanità*, 3 giugno 1978; "Per un'area socialista premessa per ad una strategia per la ristrutturazione della sinistra italiana" e "I lavori del Comitato centrale del Partito", *L'Umanità*, 4-5 giugno 1978. Si vedano anche "Le regioni del nostro «no» per i due referendum dell'undici luglio", *L'Umanità*, 26 maggio 1978.

«partivano micidiali revolverate contro agenti e carabinieri». Insomma, secondo il Pri, i promotori avevano insistito sulla richiesta di referendum come se la situazione italiana fosse rimasta la stessa di cinque anni prima e come se il problema da fronteggiare non fosse consistito in una condizione eccezionale da affrontare con strumenti eccezionali[232]. Il deputato repubblicano Antonio Del Pennino intervenne per sgonfiare anche la "montatura" in merito ai dati forniti sulle morti incidentali di piccoli criminali o, addirittura di innocenti, causate, a dire dei gruppi estremisti, dall'introduzione della legge Reale. Analizzando i dati, invece, Del Pennino rilevava che il maggior numero di vittime a partire dall'entrata in vigore della legge si registrava fra i cittadini colpiti dai malviventi e che il numero di vittime nel corso delle manifestazioni non era cresciuto. Non si poteva quindi dire a parere del deputato del Pri, che la legge avesse comportato l'aumento delle vittime, specialmente fra le forze dell'ordine o a danno dei cittadini[233].

Il significato del voto contrario al referendum, in sostanza, nella propaganda della maggioranza aveva acquisito definitivamente il significato di un voto contro il terrorismo e il fascismo. Quello che si nota, però, è che il tema dell'eccessivo lassismo e permissivismo, fino a poco prima non assecondato dal Pci, ora invece era diventato un argomento utilizzato anche dai dirigenti comunisti. Oltre che, come si è visto, per i partiti laici minori, anche per la Dc e per il Pci, infatti, il "no" all'abrogazione rappresentava «un no al lassismo, al permissivismo, alla facile demagogia, all'assurdo egoismo, alla paura. È soprattutto un no al terrorismo ed alla violenza, per la sicurezza e la libertà dei singoli cittadini e delle istituzioni democratiche»[234]. La campagna referendaria, dunque, mostrò in modo tangibile la mutazione ormai verificatasi nel Pci che, fino a pochi anni prima, aveva duramente denunciato i contenuti repressivi della legge Reale; questo mutamento di linea mantenne il Pci in un rapporto conflittuale (in parte anche con una fetta del suo elettorato) soprattutto con i gruppi alla sua sinistra, che continuarono a sfidarlo su questo terreno. Alfredo Misiani arrivò perfino ad affermare che, a sentire i discorsi degli esponenti comunisti, sembrava che il quesito posto dal referendum non riguardasse l'abrogazione di una legge, ma «l'abrogazione di Pannella»[235]. La «campagna di linciaggio» contro i «socialfascisti» riecheggiava, a parere di Francesco Rutelli e Mauro

[232] "Perché due «no» l'11 giugno", *La Voce Repubblicana*, 30 maggio 1978.
[233] A. Del Pennino, "La «non violenza» alla verità e i dati sulla legge Reale", *La Voce Repubblicana*, 9 giugno 1978.
[234] "La legge Reale difende l'ordine e la sicurezza dei cittadini", cit.; "L'iniziativa del Pci", *l'Unità*, 22 maggio 1978.
[235] A. Misiani, "Una risposta ai fautori 'dell'ordine'", cit.

Mellini, le campagne contro i socialisti libertari nei paesi dell'Est o nel fascismo[236]. Di conseguenza, i gruppi di opposizione tesero a rifiutare il sillogismo secondo cui, poiché i partiti della maggioranza erano democratici e poiché il terrorismo attaccava la democrazia, chi non accettava le decisioni della maggioranza faceva il gioco dei terroristi. Il "sì" all'abrogazione doveva invece essere un "sì" per abrogare una legge – come scrisse *Lotta continua* – «che uccide, e alimenta il terrorismo», ma soprattutto «per sconfiggere l'unanimità del sistema dei partiti, per mostrare che l'opposizione conta molto più del 5 per cento». Per questa ragione, spiegava ancora il quotidiano di estrema sinistra, anche la minima variazione delle percentuali parlamentari avrebbe potuto significare che, nell'area del consenso intorno ai partiti della maggioranza, c'erano delle crepe: anche un risultato di poco inferiore al 90% per il "no" e di poco superiore al 5% per il "sì" avrebbe significato mettere in discussione l'unanimismo verso il governo e la maggioranza[237].

Come si è visto, i partiti della maggioranza entrarono solo molto raramente nel merito delle critiche avanzate alla legge dai gruppi abrogazionisti, mentre questi ultimi talvolta cercarono di affrontare gli aspetti più controversi del provvedimento. Tuttavia, già da quando la legge Reale era stata approvata ed era stata avviata la campagna per la raccolta delle firme per la sua abrogazione, i gruppi extraparlamentari l'avevano presentata alla stregua di un provvedimento repressivo, chiave di volta di un compiuto disegno liberticida[238]. Ciò contribuì, indirettamente, a trasformare la campagna referendaria in uno scontro dalla rilevanza molto più ampia rispetto ai reali contenuti della legge, sulla quale, quindi, non si svolse una riflessione lucida. Anche il fatto che nel 1978 il fronte antiabrogazionista coincidesse con la compagine dell'unità nazionale, che il Pci avesse radicalmente cambiato posizione e che la campagna si svolgesse a qualche settimana dall'assassinio di Aldo Moro, contribuirono a distorcere ulteriormente i termini del confronto sul voto e ad influire sui suoi esiti, sia sul fronte del "no" sia su quello del "sì". Se per i partiti della maggioranza di governo il voto assunse il significato di un suffragio per la democrazia e contro il terrorismo (tema su cui peraltro la legge, come si è notato, poco centrava), anche sul fronte opposto il voto contro la legge assunse un significato generale di lotta contro la repressione del "regime" Dc-Pci e, nel caso specifico del Pr e del Msi, di un voto "antisistemico" e antipartitico. L'esito del secondo quesito, quello

[236] Cfr. le parole di Francesco Rutelli e Mellini in ARR, *Filodiretto*, "Referendum finanziamento pubblico e legge Reale", 10 giugno 1978.

[237] "Oggi e domani votiamo sì per non dover dire «sì» tutti i giorni ai funzionari del regime", *Lotta continua*, 11-12 giugno 1978.

[238] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 41.

cioè sul finanziamento pubblico dei partiti, avrebbe poi dimostrato come si stesse radicando ormai un diffuso disaffezionamento nei confronti dei partiti tradizionali, colto soprattutto dai radicali[239].

I risultati della consultazione popolare furono i seguenti. Sulla legge per l'ordine pubblico i votanti furono 33.489.688 (cioè l'81,19% degli elettori) e i voti validi furono 31.439.425. Le schede bianche furono 1.069.616, quelle non valide 2.050.263, i "sì" 7.400.619 (corrispondenti al 23,54% dei voti) e i "no" 24.038.806 (corrispondenti al 76,46% dei voti). Quanto al finanziamento pubblico dei partiti, i votanti furono 33.488.690 (cioè l'81,19% degli elettori) e i voti validi furono 31.410.378. Le schede bianche furono 1.091.213, quelle non valide 2.050.263, i "sì" 13.691.900 (corrispondenti al 43,59% dei voti) e i "no" 17.718.478 (corrispondenti al 56,41% dei voti)[240]. A sostanziale parità di votanti e di voti validi il divario fra i due risultati fu netto. L'indicazione degli elettori sulla legge Reale poteva dirsi inequivocabile, benché, effettivamente, i sette milioni e mezzo di voti acquisiti dal fronte del "sì" superassero la somma dei voti dei gruppi che avevano promosso il referendum. Presumibilmente, una parte di elettorato dei partiti della sinistra storica, come del resto già nella campagna elettorale si era previsto da più parti, non aveva seguito le indicazioni dei vertici.

I risultati del referendum furono salutati positivamente da tutti partiti della solidarietà nazionale: la netta prevalenza dei "no" sulla Reale aveva dato un chiaro segnale a favore, come scrisse *l'Unità*, di «una politica di severità e di rigore a tutela dell'ordine democratico e della sicurezza dei cittadini nell'ambito dei principi costituzionali»[241]. Un successo significativo, specialmente se confrontato con il risultato del quesito inerente alla legge sul finanziamento dei partiti che fece emergere come l'elettorato fosse autonomo rispetto alle indicazioni di voto dei partiti. Il Pci, pur messo alla prova dal voto, rivendicò il proprio ruolo nella campagna sulla legge Reale, testimoniato dal fatto che – affermò Berlinguer su *l'Unità* del 13 giugno – in entrambi i referendum «il maggiore contributo al successo dei "no" sia venuto dalle zone nelle quali il nostro partito è più forte e il nostro elettorato più consolidato»[242]. L'*Avanti!* rilevò che, al di là del notevole divario fra i due esiti, il risultato sulla Reale era «ampiamente scontato». Nessuna legge

[239]Cfr.http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=11/06/1978&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S (10 settembre 2016).

[240] Ibidem.

[241] "Dichiarazione di Berlinguer", *l'Unità*, 13 giugno 1978. Per l'analisi comunista si veda anche P. Franchi, "Partiti e paese", *Rinascita*, n. 34, 16 giugno 1978; F. Mussi, "Cosa hanno voluto dire i sì e i no dell'11 giugno", ibidem.

[242] "Dichiarazione di Berlinguer", *l'Unità*, 13 giugno 1978.

relativa a materie così delicate, sottoposta al vaglio popolare, – così era scritto sul quotidiano del Psi – «potrebbe pretendere un voto più ampio»: il numero dei "sì" era stato decisamente inferiore rispetto alle aspettative dei promotori, anche perché esso non andava molto al di là dell'area di influenza dei gruppi abrogazionisti. Il giornale socialista ammise però che in quel fronte erano confluiti voti provenienti più da sinistra che da destra[243]. Claudio Signorile, comunque, tenne a sottolineare significativamente che la «contabilizzazione aritmetica di chi s'illudeva sul buon esito delle indicazioni chiuse e rigide» doveva essere interpretata insieme – scrisse il vicesegretario socialista – «come una messa in guardia rispetto ad ogni tentazione reazionaria e una sollecitazione ad una politica dell'ordine pubblico che unisca l'efficacia degli strumenti e delle norme con il pieno rispetto delle libertà costituzionali»[244]. Anche i liberali, affermando che il plebiscito sulle due leggi non vi era stato, si preoccuparono di sottolineare che il "no" ampio sulla Reale era stato un "no" per la difesa dello Stato e non per la repressione: secondo la testata liberale, vi era una maggioranza nel paese che chiedeva una politica di fermezza democratica che però non doveva essere confusa con la repressione autoritaria[245].

I radicali lessero positivamente il risultato del referendum, registrando l'imbarazzo delle forze di maggioranza che a loro avviso avevano confidato in un esito più compattamente schierato sulla linea del governo. Aglietta quindi si chiedeva: «chi sono i

[243] "Un voto complesso, un bilancio positivo", *Avanti!*, 14 giugno 1978. Si ricorda che Michele Achilli sottolineò l'importanza dei "sì". Secondo il dirigente della minoranza socialista, le leggi "eccezionali" erano inaccettabili senza la garanzia di una loro gestione democratica. Achilli dunque annunciò che i Comitati socialisti per la difesa delle libertà democratiche avrebbero proseguito la loro attività per favorire una svolta nella politica di ordine pubblico, al fine «contrastare le spinte involutive che si sono manifestate». Cfr. "Legge Reale: Achilli sui «sì» all'abrogazione", *Avanti!*, 15 giugno 1978.

[244] C. Signorile, "Respinte le richieste di abrogazione delle due leggi", *Avanti!*, 13 giugno 1978.

[245] "Non è stato un plebiscito", *L'Opinione*, 13 giugno 1978. Nel corso del consiglio nazionale del Pli, tenutosi a luglio emersero i malumori di alcuni dirigenti del partito che avevano accettato controvoglia di appoggiare il "no" al referendum sull'ordine pubblico. Zanone, infatti, aveva il sospetto che, pur avendo indicato un "no" «senza prescrizioni», non tutti, «anche fra i presenti», avessero seguito il consiglio della direzione. Secondo il segretario, comunque, il referendum non era stato il plebiscito che la maggioranza del governo si aspettava, ma aveva sanzionato il distacco fra parlamento e paese. Secondo Francesco Tenella, era stato un grave errore non aver compreso che «un attacco motivato e puntuale alla legge "Reale", oltre ad essere giustificato dall'assurdità della legge in sé, era un'occasione da non perdere per dare battaglia all'attuale formula di Governo». D'altra parte, secondo Tommaso Francavilla, se la scelta sui referendum era stata corretta, tuttavia la si era argomentata in modo sbagliato nella campagna elettorale. Anche Ernesto D'Ippolito sottolineò che la posizione del Pli sulla Reale doveva essere diversa, dal momento che la legge era «profondamente illiberale» e non aveva sortito effetti: un italiano su quattro infatti aveva votato contro la legge e per questa ragione il Pli doveva mettersi più in sintonia con i cittadini. Anche Costanza Pera criticò il metodo verticistico con cui era stata fatta la scelta antiabrogazionista. Paolo Scapparone, invece, si limitò a fare presente che il Pli non aveva fatto una opposizione molto visibile e che, talvolta, aveva dato la sensazione di poca coerenza o di indecisione sui temi dell'ordine pubblico. Per approfondire l'intero dibattito, cfr. "Consiglio nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma, 14-15-16 luglio 1978 – Atti", numero Speciale C.N., *L'Opinione*, aprile 1978; Archivio storico della Camera dei Deputati, Fondo Istituto per la storia del Movimento liberale, fondo PLI nazionale, busta 256, fascicolo 57, "Consiglio nazionale del 14-16 luglio 1978".

cittadini che hanno votato contro i loro partiti? Da chi viene quel 16% di sì sulla Reale, che si aggiunge al presunto 7% iniziale? Da chi viene questa indicazione di una via rigorosamente costituzionale della gestione dell'ordine pubblico?». Ma, soprattutto, secondo la segretaria del Pr, c'era stato un voto compatto di protesta «contro i partiti sempre più burocratici, lontani dalle esigenze sociali, dalle loro basi, dal popolo, dalla classe più emarginata che da sempre paga una gestione della vita pubblica dettata solo da esigenze di potere»[246]. Anche *Lotta continua* accolse con entusiasmo l'esito elettorale: secondo il quotidiano di estrema sinistra, la «grande maggioranza è andata a farsi benedire» specialmente per l'esito del referendum sul finanziamento ai partiti, i cui "no" avevano raccolto una percentuale equivalente a meno della metà dell'elettorato dei partiti della maggioranza. *Lotta continua* scrisse che anche il risultato sulla Reale aveva superato le aspettative, nonostante la campagna «martellante della maggioranza»: i voti facevano giustizia di «tutte le diffamazioni berlingueriane sul voto dei fascisti», disegnando l'immagine di una sinistra che aveva rifiutato la vocazione autoritaria e repressiva dominante. Se sul finanziamento ai partiti, il Pci aveva tenuto nelle "regioni rosse", sulla legge Reale aveva perso, secondo *Lotta continua*, un milione di voti, così come al Sud[247]. Secondo il quotidiano di estrema sinistra, in sostanza, i risultati segnavano «il più netto distacco mai realizzato negli ultimi trenta anni tra la realtà sociale del paese e le forze politiche»[248].

3. La nomina del nuovo ministro dell'Interno e la questione degli apparati

Come era stato annunciato dal presidente Andreotti, che ne aveva assunto l'incarico *ad interim*, la nomina del nuovo ministro dell'Interno sarebbe stata effettuata dopo l'esito del referendum. L'assenza per più di un mese del responsabile di un dicastero strategico per la lotta al terrorismo aveva suscitato dure polemiche anche all'interno della maggioranza e nella Dc stessa. Il deputato Michele Zolla in una riunione del comitato direttivo del gruppo Dc della Camera aveva espresso inquietudine per il «gioco – disse – che vede, dopo un mese, ancora l'assenza di un ministero dell'Interno, aspetto fondamentale». Il deputato democristiano attribuì tale latitanza ai giochi di corrente e, soprattutto al fatto –

[246] "Risultati referendum (1). Dichiarazione della segretaria nazionale del Pr, Adelaide Aglietta", APR, *Notizie radicali*, n. 15, 13 giugno 1978.
[247] "La «grande maggioranza» è andata a farsi benedire", *Lotta continua*, 13 giugno 1978.
[248] "Eh no! Non riuscirete a dirci che non è successo niente", *Lotta continua*, 14 giugno 1978.

disse ancora Zolla – che «da quando Mazzola è andato via dal Partito non si riesce a trovare un sostituto per motivi di equilibrio di correnti, nel mentre all'esterno si sta sbandando tutto il settore». Mancava, secondo il deputato della Dc, una direzione politica, di partito e di gruppo[249]. Una lettera dei deputati della "ultradestra" democristiana Massimo De Carolis, Luigi Rossi di Montelera, Giorgio Tombesi, Raffaele Garzia e Desiderio Maggioni aveva sollecitato il governo a provvedere tempestivamente alla nomina del nuovo ministro[250], mentre i deputati dc Giuseppe Costamagna e Giuliano Silvestri avevano lamentato i ritardi del governo[251]. Anche gli altri partiti della maggioranza, dopo la serie di rinvii decisi dal presidente del Consiglio, non mancarono di manifestare un certo disagio. Il Psdi, attraverso le parole di Pietro Longo, espresse preoccupazione, così come il Pri, secondo il quale le sollecitazioni al governo avanzate da tutti i partiti, non avevano sortito alcun risultato[252]. Nel quadro della posizione più polemica assunta dal Psi nel corso del "caso Moro" e della campagna referendaria, si collocò la sollecitazione formale inviata dalla direzione socialista al governo affinché si provvedesse alla più celere individuazione del nuovo ministro[253]. Il continuo stillicidio di attacchi terroristici, infatti, imponeva un'azione energica dello Stato che – come disse il segretario Craxi alla Direzione del 7 giugno – non si poteva permettere di avere un ministro dell'Interno «a mezzo tempo»[254]. Berlinguer, dopo il calo di consensi alle recenti elezioni, inviò una lettera ad Andreotti, lamentando i continui rinvii della programmazione dell'attività di governo e legislativa[255].

Contestualmente rimaneva aperto e grave il problema degli apparati. Il "caso Moro" aveva messo in luce l'impreparazione, l'inefficienza, i problemi di coordinamento che ancora gravavano sulle forze di polizia, che furono quindi oggetto di una polemica serrata e causa di reciproche accuse anche fra i partiti della maggioranza di governo. Dopo le dimissioni di Cossiga, *L'Opinione* riportò la notizia secondo la quale al Sismi la parola d'ordine sembrava quella di «epurazione», dal momento che all'incirca 500 funzionari

[249] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 25 maggio 1978".
[250] "Dopo i referendum la nomina del nuovo ministro dell'Interno", *Il Popolo*, 27 maggio 1978.
[251] "Più unita la maggioranza a due settimane dal voto", *L'Umanità*, 31 maggio 1978.
[252] "Insoddisfazione e crescenti riserve per l'incerto operare del governo", *L'Umanità*, 26 maggio 1978.
[253] "Il comunicato sui lavori della Direzione", *Avanti!*, 8 giugno 1978. Il 10 giugno il Psi diramò un altro comunicato in cui si prendeva atto che la richiesta al governo non aveva avuto alcuna risposta. Si affermava, inoltre, che l'aver appreso che il presidente del Consiglio dedicava gran parte del tempo al Viminale non aveva ridotto le preoccupazioni. Cfr. "Decidere presto e bene", *Avanti!*, 10 giugno 1978.
[254] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed esecutivo, Direzione del 7 giugno 1978.
[255] "La lettera di Berlinguer a Andreotti", *l'Unità*, 10 giugno 1978.

erano stati allontanati con vari pretesti[256]. Il 23 maggio, secondo la legge di riforma dei servizi segreti, il servizio avrebbe dovuto assumere la nuova sigla di Sismi, abbandonando quella vecchia del Sid e avrebbe dovuto realmente cominciare a funzionare. Il problema era che non erano ancora stanziati i finanziamenti necessari per far decollare i nuovi organismi. Al Sisde la situazione era ancora peggiore: a detta de *L'Opinione*, il bilancio dell'azione svolta durante la vicenda Moro era disastroso. In sostanza, si trattava di un organismo che esisteva solamente sulla carta: secondo il settimanale liberale, il Sisde infatti avrebbe dovuto raccogliere l'eredità lasciata dall'ex ufficio degli Affari riservati di Federico Umberto D'Amato e dell'ex nucleo antiterrorismo di Santillo, ma di fatto – scrisse il settimanale liberale – «ha raccolto solo le briciole», dal momento che vi era stata una diaspora di tutto il personale più preparato e dei funzionari di più robusta esperienza in fatto di lotta alla criminalità politica, tutti trasferiti ad altri incarichi[257]. L'Ucigos, infine, rimase al centro delle polemiche poiché, come si è notato, era stato creato in modo anomalo e disarmonico con la riforma dei servizi. Secondo i liberali, questo era un organismo modellato sull'esempio dell'antico corpo separato degli affari riservati a cui facevano capo tutte le Digos e aveva lavorato poco e in modo inefficace. Non a caso, tra le varie contestazioni mosse a Cossiga, la più pesante, lanciata da alcuni esponenti socialisti, era stata quella di aver ricreato al ministero dell'Interno «un organismo più utile ai propri interessi politici» che a quelli generali del paese[258]. In sostanza, come ha notato Giovagnoli, almeno fino all'estate del 1978, la situazione dei servizi rimase «del tutto insoddisfacente»[259].

Poco dopo l'epilogo del sequestro Moro, la Digos di Roma aveva individuato una base della colonna romana delle Br in via Foà, che si sarebbe appreso essere il luogo dove erano stati stampati i comunicati brigatisti nel corso del sequestro (la tipografia di Enrico Triaca), e una base nel quartiere Aurelio della capitale. L'operazione venne presentata dalla stampa democristiana come il «primo concreto sviluppo delle indagini in corso da più di sessanta giorni», sebbene il questore De Francesco avesse tenuto a precisare che l'azione rientrava in una serie di indagini cominciate prima del 16 marzo, ed era risultata «centrale» dal momento che nel "covo" si erano rinvenuti molti documenti interessanti[260]. D'altra parte, il clamore suscitato dagli arresti e dalla scoperta delle basi brigatiste nonché

[256] "La guerra delle sigle", *L'Opinione*, 16 maggio 1978.
[257] Ibidem.
[258] Ibidem.
[259] A. Giovagnoli, *Il caso Moro*, cit., p. 78.
[260] "Un covo e la tipografia delle BR scoperti a Roma: otto arresti", *Il Popolo*, 19 maggio 1978.

dalle fughe di notizie al riguardo, impedirono alle forze di polizia di catturare qualche altro complice delle Br: la mancanza di riserbo sulle indagini, le indiscrezioni sulla stampa e la pubblicazione di materiale riservato erano ormai molto frequenti e lo rimasero anche in seguito, tanto che Andreotti diffuse una nota agli uffici del ministero dell'Interno per invitare i responsabili a mantenere una certa prudenza nella gestione delle informazioni e dei rapporti con la stampa; non solo, infatti, comportamenti avventati potevano danneggiare l'esito delle indagini, ma anche le informazioni inevitabilmente imprecise, perché date frettolosamente, potevano compromettere la credibilità dell'amministrazione[261].

Intorno alla metà di giugno il nuovo titolare dell'Interno venne individuato nel vicepresidente della Camera, il democristiano della sinistra di Base Virginio Rognoni, una figura relativamente "nuova" e non legata a logiche di potere pregresse[262]. I partiti della maggioranza accolsero di buon grado la decisione di Andreotti, augurandosi che il nuovo ministro ponesse rimedio ai ritardi e alla disorganizzazione, più volte denunciati, degli apparati di sicurezza. L'azione del nuovo ministro e, più in generale, del parlamento venne tuttavia rallentata dalle dimissioni del presidente della Repubblica Giovanni Leone e dai necessari adempimenti per l'elezione del suo successore. Nel frattempo, il terrorismo aveva continuato a colpire con una serie di attentati gravi a persone e a impianti di pubblica utilità. Di conseguenza, le polemiche sull'efficienza degli apparati e la lenta messa in funzione dei nuovi servizi di sicurezza continuarono ad infuriare. Il responsabile della sezione problemi dello Stato del Pci Pecchioli rilevò che non si erano ancora inferti colpi duri al terrorismo tali da determinarne lo sbandamento e la crisi. Al contrario, negli ultimi giorni, ad avviso di Pecchioli, si era dispiegata una «nuova offensiva» delle bande terroristiche con numerosi attentati a impianti e uffici pubblici e con l'assassinio del commissario Antonio Esposito a Genova, platealmente ucciso dalle Br su un autobus il 12 giugno, proprio nel giorno in cui entravano in camera di Consiglio i giudici del processo di Torino al "nucleo storico" delle Br. La vigilanza di massa più rigorosa e il massimo di efficienza dei corpi dello Stato continuavano perciò a proporsi come urgenti e indiscutibili necessità, essenziali per la difesa del sistema democratico. Il dirigente comunista rilevò inoltre la coincidenza fra alcune delle più eclatanti azioni commesse dai terroristi e i momenti o le scadenze più significative della vita politica

[261] "Una più precisa informazione sulla criminalità", *Il Popolo*, 9 giugno 1978.

[262] Sulla nomina del ministro, cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo. A cura di Giuseppe de Carli*, Laterza, Roma-Bari, 1989, pp. 2-8.

nazionale; coincidenze che a suo parere rivelavano l'obiettivo ultimo delle Brigate rosse: L'eccidio di via Fani, ad esempio, era avvenuto in coincidenza con il varo di un governo che segnava una nuova fase della vita politica italiana, l'assassinio del maresciallo Antonio Santoro in Friuli era avvenuto in piena campagna elettorale[263] e l'attentato al capolista democristiano Nereo Stopper a Trieste alla vigilia dell'apertura dei seggi. In questo quadro, – scrisse Peccioli – la «relativa sosta nel periodo del confronto per il referendum» sembrava essere stata voluta per scongiurare che una ripresa di tensione potesse determinare un più massiccio affiancamento dell'opinione pubblica ai partiti democratici schierati per il "no". L'assassinio del commissario Esposito e la serie di attentati successivi si collocavano poi a poche ore dalla sentenza della Corte d'assise di Torino e nell'immediata vigilia delle elezioni presidenziali[264]. Non sarebbe stato giusto, dunque, secondo Pecchioli, non rilevare queste coincidenze e la «permanente gravissima

[263] Il maresciallo Santoro, comandante delle guardie del carcere giudiziario di Udine, venne ucciso il 6 giugno dai Proletari Armati per il Comunismo.

[264] U. Pecchioli, "Ogni ritardo è colpevole", *Rinascita*, n. 26, 30 giugno 1978. Si ricorda che il magistrato del Pci, Luciano Violante, che seguiva anche il gruppo di lavoro sui problemi della giustizia del partito, analizzò l'andamento e la sentenza della Corte di assise di Torino al "nucleo storico" delle Br. Il magistrato comunista rilevò che all'inizio del processo gli imputati principali avevano una tesi molto chiara: dimostrare l'impraticabilità del processo nei loro confronti. Le capacità dell'organizzazione delle Br e le illegalità che sarebbero state consumate contro di loro, negli intendimenti brigatisti, secondo Violante, avrebbero reso evidente agli occhi del paese che lo Stato non aveva alternative tra la rinuncia al processo e la rinuncia alla legalità. L'ipotesi era stata confortata in qualche modo dai due rinvii precedenti dovuti all'omicidio del magistrato Francesco Coco nel 1976 e all'omicidio del presidente dell'Ordine degli avvocati di Torino Fulvio Croce nel 1977 e dalle notevoli difficoltà a reperire i giudici popolari e i difensori d'ufficio. Le udienze però, a parere di Violante, si erano svolte «nella più chiara legalità» e gli imputati avevano avuto modo di intervenire costantemente e di rivolgere istanze alla Corte: era significativo infatti che le denunce di illegalità dei brigatisti riguardassero la cosiddetta militarizzazione del processo, cioè il fatto che fossero state prese elementari precauzioni per la tutela di giudici, avvocati, testimoni e per la tutela della stessa città. Mano a mano che il processo era andato avanti, spiegava Violante, i terroristi avevano dovuto adeguarsi ai caratteri della logica processuale e si era reso necessario trovare una collocazione specifica su questo fronte: era così iniziata la fase nella quale gli imputati avevano cercato di trasformarsi da accusati in accusatori, rivendicando la propria "identità politica". La specificità di questi imputati derivava dal fatto che il processo riguardava vicende che si intrecciavano con la storia nazionale. Secondo Violante, non vi era quindi nulla di eccezionale nel riconoscimento di questa specificità, se non il fatto che questo riconoscimento era avvenuto proprio all'interno del processo che gli imputati volevano disarticolare. Erano falliti – scriveva il magistrato del Pci – i tentativi di far saltare la soluzione legalitaria del rapporto tra i terroristi e la società civile perché i brigatisti, alla fine, avevano dovuto soggiacere alla forza di quella soluzione e ricercare una collocazione dentro le regole del processo. L'ultima sconfitta per la strategia del terrorismo era venuta dalla sentenza, che non poteva dirsi – scriveva Violante – «una sentenza da tribunale speciale o da repubblica imbelle». Era però legittimo chiedersi secondo il magistrato comunista quali costi erano stati pagati per questo risultato in termini di minacce, ingiurie e atteggiamenti di volgare intolleranza tenuti dagli imputati. Qualcuno aveva perfino criticato la Corte per il lassismo con il quale essa aveva trattato proprio queste ingiurie, come l'apologia fatta dagli imputati della strage di via Fani. Tuttavia, secondo Violante, in questo modo, da un parte, si era evitato di instaurare nel procedimento una serie di processi minori per queste condotte; e, dall'altra, il paese, senza intermediazione e dalla diretta voce degli interessati, aveva potuto apprendere la strumentalità dell'organizzazione terroristica a un programma di restaurazione autoritaria, maturando quella maggiore consapevolezza della necessità di una lotta legalitaria ma ferma nei confronti del terrorismo. Cfr. L. Violante, "Legalità e significato politico di un processo", ibidem.

pericolosità del fenomeno». Ecco dunque perché – affermò il dirigente comunista – il Pci giudicava «colpevole ogni ritardo, ogni forma anche velata di disimpegno ideale, politico, morale»: tutti dovevano invece sentirsi coinvolti nella preminente questione della difesa dell'ordine democratico. Il richiamo andava prima di tutto al governo: Pecchioli osservò infatti che erano passati quattro mesi dalla sua costituzione ma che molti punti essenziali del programma concordato restavano ancora irrisolti. La mancanza di certi fondamentali indirizzi per l'efficienza dei corpi dello Stato e per la realizzazione concreta di leggi già approvate dal parlamento, evidenziavano, a suo parere, «una condotta governativa carente e criticabile»[265].

Contestualmente, nella maggioranza non mancarono accenni ad ulteriori provvedimenti per la lotta al terrorismo. Anche in questo caso si evidenziarono, però, alcune divergenze. I socialisti rimasero fermamente convinti che la lotta al terrorismo dovesse essere condotta nel più rigoroso rispetto del profilo democratico del paese, escludendo con ciò misure straordinarie e puntando alle riforme degli apparati. Vincenzo Balzamo colse l'occasione dello svolgimento dell'assemblea del consiglio generale dei lavoratori del sindacato di polizia per ribadire che, se nella lotta alla criminalità non si fosse applicato il metodo della riforma dello Stato, le altre strade avrebbero portato all'autoritarismo e a forme di regime reazionario sul quale le Brigate rosse e quelle nere avrebbero potuto apporre il loro marchio. Lo spazio entro il quale la democrazia poteva difendersi con la forza, anche dura, dello Stato repubblicano e costituzionale era – affermò il capogruppo socialista alla Camera – ancora ampio; tuttavia, a suo parere, più tardavano le riforme, più questo spazio era destinato a restringersi. I corpi dello Stato e i cittadini, secondo Balzamo, avvertivano per primi l'esigenza di un rinnovamento dello Stato, ma non ne vedevano i segni. Era venuto il momento di spiegare perché l'apparato di leggi di cui pure lo Stato disponeva, si era dimostrato inutile. Benché infatti non si potesse affermare che l'Italia era uno Stato repressivo, la mancanza di una politica di difesa dello Stato e delle istituzioni era, secondo il dirigente socialista, evidente: la strategia della tensione, ad esempio, era stata sconfitta sul piano politico e la sua matrice reazionaria e fascista era stata svelata, ma nessuno – affermò Balzamo – aveva pagato per quei misfatti, né vi era stata fermezza nell'approfondire la ricerca della verità, delle colpe e delle connivenze. Si lamentavano la distruzione e lo smantellamento dei servizi di sicurezza, ma tale risultato, secondo il dirigente del Psi, era stato inevitabile nel momento

[265] U. Pecchioli, "Ogni ritardo è colpevole", ibidem.

in cui, invece di procedere con coraggio sin dalle prime avvisaglie delle deviazioni a un'opera di bonifica, si erano lasciati trascorrere anni prima di arrivare alla legge di riforma. Il discorso quindi riportava al nodo centrale, riproposto da anni dai socialisti, cioè quello – affermò Balzamo – di fare le riforme con fermezza e senza arretramenti: ciò valeva in particolare per la polizia, la cui ristrutturazione non poteva più essere rinviata, e per i servizi segreti, la cui nuova articolazione doveva essere portata a termine[266].

I repubblicani riuniti al congresso di metà giugno che avrebbe riconfermato Oddo Biasini segretario del Pri, invece, continuarono a non escludere che un domani si sarebbero potute contemplare – come affermò in quella sede il capogruppo al Senato Spadolini – «anche scelte supreme ai vertici della Repubblica»[267], perché – come ribadì La Malfa – «il nostro è uno stato di guerra in tutti i campi»[268].

L'estate del 1978 fu caratterizzata da diverse mobilitazioni in ambito giudiziario: i magistrati chiedevano maggiori risorse sia in termini di aumenti stipendiali sia in termini di mezzi e risorse umane per garantire un più efficiente svolgimento dei processi e far fronte alla mole di lavoro dei tribunali. La riforma della polizia rimase giacente alla commissione Interni della Camera bloccata anche dalle divergenze interne alla maggioranza e dalle resistenze esercitate da una parte della Dc sul tema della sindacalizzazione. Il Psi si impegnò con il Pci a riportare l'attenzione sul tema della riforma polizia. Per i socialisti e i comunisti, infatti, era necessario riprendere la discussione sulle modifiche alla legge Reale proprio in parallelo al dibattito sulla riforma della Ps. La lotta al terrorismo, del resto, a loro avviso non poteva prescindere dall'efficienza dei mezzi e dalle risorse della pubblica sicurezza e della giustizia[269]: l'intreccio fra questi ambiti operativi rimase quindi una costante ricorrente nelle dichiarazioni dei dirigenti socialisti e comunisti; dichiarazioni che si fecero sempre più critiche verso l'immobilismo del governo. A quanti chiedevano nuove misure antiterrorismo, il Psi continuò quindi ad opporre l'esigenza di riforma e di finanziamento

[266] V. Balzamo, "Polizia e ordinamento giudiziario: è ora di realizzare le riforme", *Avanti!*, 28-29 maggio 1978.

[267] "Spadolini: scelte supreme per salvare la Repubblica", *La Voce Repubblicana*, 17 giugno 1978.

[268] "L'intervento di Ugo La Malfa al Congresso del Partito Repubblicano", *La Voce Repubblicana*, 18 giugno 1978. Cfr. anche "La relazione del segretario Biasini al 33° Congresso del Pri", *La Voce Repubblicana*, 15 giugno 1978; "Ungari: perché «opposizione repubblicana», *La Voce Repubblicana*, 17 giugno 1978.

[269] Si vedano come esempi alcuni articoli come gli interventi di Lelio Lagorio in "Dove è finita la riforma democratica dello Stato?", *Avanti!*, 25-26 giugno 1978 e in "Un anno duro e crudele per la P.S. La riforma non si può più rinviare", *Avanti!*, 28 giugno 1978; di Falco Accame in "La ristrutturazione delle forze di polizia parte in ordine sparso", *Avanti!*, 15 luglio 1978. Cfr. anche "«La riforma della PS non deve restare solo una promessa»", *l'Unità*, 17 luglio 1978.

alle strutture preposte alla lotta all'eversione, e cioè la giustizia, le forze dell'ordine ed il sistema carcerario. La Democrazia cristiana – scriveva l'*Avanti!* – si era resa responsabile dello stallo in cui era caduto il processo riformatore, a causa di resistenze interne al partito dovute al timore di intaccare la piramide di potere costituita all'interno dei corpi di sicurezza stessi[270].

Contestualmente, la sentenza della Corte d'assise di Roma sul golpe del 1970 suscitò forti contestazioni da parte delle sinistre. Ritenendo che, in verità, il tentato colpo di Stato di Borghese non fosse stato un tentativo di «insurrezione armata contro i poteri dello Stato», ma solo «una cospirazione politica mediante associazione», la Corte – scrisse *l'Unità* – si era limitata ad emettere una sentenza di «cospirazione tra congiurati da operetta» dalla quale i servizi segreti furono sostanzialmente ritenuti estranei. Il quotidiano comunista non volle, per la verità, entrare nel merito della sentenza e dell'assoluzione piena dell'ex capo del Sid, il deputato missino Vito Miceli, ma rilevò amaramente che il processo di Roma aveva messo in risalto i limiti drammatici con cui veniva ancora condotta la lotta contro il terrorismo e l'eversione. Si arrivava infatti – scrisse Enzo Roggi sul quotidiano del Pci – «alla soglia di intravedere l'organizzazione eversiva della "Rosa dei venti" e il cosiddetto "Sid parallelo", cioè quel ramo dei servizi segreti dell'epoca che perseguiva fini eversivi, ma poi tutto svanisce, resta nell'ombra, sfugge la vera dimensione politica dell'episodio che viene giudicato». Anche se la Corte romana avesse emesso una sentenza di condanna, comunque, il problema centrale sarebbe rimasto: cioè – scriveva ancora il giornalista del Pci – «la questione politica del processo di destabilizzazione antidemocratica» di cui l'Italia soffriva a fasi alterne da un quindicennio; e tale sarebbe rimasto anche se da Catanzaro fosse venuta una sentenza severa sulla strage di piazza Fontana. Ciò perché ognuna di queste sentenze, a prescindere dal grado di coraggio e di rigore che esprimeva, aveva il limite di non dire – denunciò sempre Roggi –«chi e che cosa c'è stato e c'è dietro al singolo episodio di strage, di terrorismo, di golpismo strisciante o palese». Ogni giudizio si esauriva in sé stesso, isolava gli episodi e colpiva singoli e gruppi esecutori ma lasciava alla pura congettura il tessuto connettivo della trama e la logica profonda del progetto eversivo. Roggi, fra l'altro, rilevò che anche l'ex sottosegretario all'Interno, il democristiano Giuseppe Zamberletti, aveva recentemente avanzato una visione della trama eversiva caratterizzata da sorgenti e motivazioni internazionali, giungendo ad una conclusione

[270] "La riforma significa perdita di potere. Ecco perché tante resistenze della Dc", *Avanti!*, 15 luglio 1978.

simile, cioè che un paese che operava contro il terrorismo doveva agire con «una difesa di 360 gradi». Se fosse mancata questa globalità di visione e di azione, ogni atto giudiziario, secondo Roggi, sarebbe sempre finito nel nulla[271].

Contrariamente al Psi, il Pci in quelle settimane confermò anche la propria posizione critica nei confronti dei gruppi dell'estrema sinistra (e di certi settori socialisti) schierati contro la formula della solidarietà nazionale, anche in relazione ai temi della lotta al terrorismo. In particolare, Pecchioli nel comitato centrale di luglio rilevò una certa mancanza di mordente da parte del partito nel replicare allo spregiudicato tentativo di utilizzare il terrorismo per accreditare la tesi – sempre sottotraccia – di una sua qualche filiazione con il marxismo. C'era poi un altro tipo di agitazione in atto che secondo Pecchioli doveva essere combattuta con più energia: quella sul cosiddetto pericolo di uno "Stato autoritario" fondato su un preteso patto tra Pci e Dc, portata avanti soprattutto dai gruppi estremisti, ma che aveva trovato avalli anche in certi settori del Psi dando luogo a una polemica che tentava di mettere in dubbio la concezione autenticamente pluralistica del Partito comunista. Secondo Pecchioli, quindi, si doveva far emergere con più forza il fatto che il vero banco di prova delle autentiche vocazioni pluralistiche era l'impegno a fondo per battere il terrorismo e le sue fasce di sostegno perché proprio nella violenza eversiva stava uno dei più pericolosi inneschi dei processi di involuzione autoritaria. Senza negare che potessero esservi infiltrazioni e manovre di centrali internazionali a fondamento delle teorie complottiste e delle «facili tesi» sulle trame dei servizi segreti, Pecchioli affermò però di ritenere sbagliato indugiare in queste visioni, perché altrimenti la questione si sarebbe ridotta a un puro problema di ordine pubblico. Non si sarebbero così comprese – disse il dirigente comunista – le cause dell'esistenza di zone di solidarietà: in questo modo sarebbe poi mancata la consapevolezza che era necessario intraprendere anche una battaglia politica e culturale per ridurre le forze dell'estremismo politico e portarle a rompere con la violenza[272]. Il responsabile della sezione problemi dello Stato del Pci confermò così la linea del partito nella lotta al terrorismo, declinata su diversi ambiti (politico, operativo, culturale), e ammise indirettamente che uno dei problemi centrali per il Pci rimaneva l'accreditamento sul terreno democratico e quello

[271] E. Roggi, "Ma si vuole la verità?", *l'Unità*, 18 luglio 1978.

[272] "Il dibattito sul rapporto di Berlinguer. Pecchioli", *l'Unità*, 27 luglio 1978. Si ricorda che in luglio venne pubblicato un libro del direttore di *Rinascita*, Adalberto Minucci, intitolato *Terrorismo e crisi italiana. Le basi dell'attacco alla democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1978. Nel volume l'autore tenne a sottolineare che il terrorismo non era originato dall'emarginazione sociale e che non era di estrazione proletaria. L'eversione infatti a suo parere era iniziata prima che la disoccupazione giovanile esplodesse ed era alimentata per lo più dalla classe media. Sui contenuti del volume, cfr. anche A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 170-171.

come forza di governo. Questo intervento confermò anche che era in atto uno scontro fra socialisti e comunisti proprio su questi temi e che quindi i comunisti avrebbero dovuto difendersi, non solo dagli attacchi di contenuto garantista dell'estrema sinistra e da quelli sulla "contiguità" portati dalla destra e dal centro, ma anche da quelli provenienti da certi settori del Psi interessati a mettere in difficoltà i comunisti per guadagnare consensi a sinistra e spazio fra Dc e Pci.

Proprio in quel periodo, del resto, i rapporti tra Pci e Psi cominciarono ad incrinarsi irreversibilmente. Il delinearsi della "governabilità" craxiana, che gradualmente avrebbe portato il Psi a puntare al ritorno nella compagine governativa con la Dc, si scontrava con l'ipotesi dell'alternativa di sinistra, che il segretario socialista aveva appoggiato per mantenere l'alleanza con la sinistra di Signorile e sbaragliare le altre correnti di minoranza. In questa fase, pertanto, il confronto con i comunisti si fece sempre più complicato e litigioso, anche per l'indisponibilità di Berlinguer ad un rapporto preferenziale che preludesse a una qualche alleanza di governo con i socialisti[273]. Il Psi craxiano cercò contestualmente di insinuarsi nel cuneo fra Dc e Pci e proprio in questo periodo, molto abilmente, Craxi riuscì ad intestarsi la presidenza della Repubblica. Dopo le dimissioni di Leone, infatti, si era aperta un vivace confronto fra le forze politiche sull'elezione del nuovo capo dello Stato[274]. Scartati i nomi prediletti da Craxi, la scelta ricadde comunque su un socialista, stimato dai partiti minori e dal Pci, Alessandro Pertini[275]. Quest'ultimo, fra l'altro, si era distinto anche per aver assunto posizioni spesso autonome dal segretario socialista, non ultima quando aveva criticato pubblicamente la linea umanitaria nel corso del sequestro Moro. Parallelamente, il Pci, pur ritenendo indispensabile giungere a un governo di unità democratica, comprendente lo stesso Partito comunista, riconfermò l'impegno all'interno della maggioranza. I comunisti, tuttavia, a fronte anche dei malumori della base, nei mesi successivi avrebbero mantenuto un atteggiamento molto critico nei confronti del governo, impegnandosi a sollecitare un'azione più incisiva di fronte all'accumularsi di una serie di problemi economici e sociali: fra questi, spiccava il problema della riforma della polizia, sul quale il Pci avrebbe dato battaglia in parlamento[276]. Come è noto, inoltre, dopo le polemiche dovute al "caso

[273] Su questo, cfr. M. Gervasoni, *La guerra delle sinistre*, cit., pos. 669-783.

[274] Sul confronto politico in merito all'elezione del nuovo presidente della Repubblica, cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 788-792.

[275] Ibidem. Cfr. anche P. Mieli, "La crisi del centro-sinistra", cit., pp. 292-298; G. Galli, *Storia del Socialismo italiano*, cit., pp. 311-313.

[276] "Abbiamo aiutato il paese a superare prove durissime. Dobbiamo rilanciare la nostra politica in tutto il suo significato rinnovatore", *l'Unità*, 25 luglio 1978.

Moro" e al referendum, le divergenze nella sinistra storica di lì a breve si spostarono anche sul piano ideologico, soprattutto con la pubblicazione del famoso saggio "Il Vangelo socialista" in cui Craxi sostenne la sostanziale incompatibilità fra comunismo leninista e socialismo[277]. Non a caso, insomma, Simona Colarizi e Marco Gervasoni hanno individuato proprio fra il 1978 e il 1979 «un punto di non ritorno nella guerra a sinistra» fra comunisti e socialisti[278]. In quelle settimane, comunque, gli organismi dirigenti dei partiti della maggioranza, riunitisi dopo le tornate elettorali e l'elezione del presidente della Repubblica, si confrontarono sul quadro politico di fatto riconfermando la linea della solidarietà nazionale. Tuttavia, la scomparsa di uno dei maggiori interpreti di quella fase politica e del dialogo fra democristiani e comunisti avrebbe esercitato un forte peso nella Dc e nel progressivo deterioramento dei rapporti fra di essa e il Pci[279]. Tutto ciò, naturalmente, ebbe importanti riflessi anche sulla lotta al terrorismo.

Il problema dell'efficienza degli apparati nella lotta al terrorismo rimase in primo piano in tutto quel periodo e, benché i partiti concordassero sulla necessità di una risposta energica e soprattutto di una strategia globale ed efficace, le loro divisioni provocarono una stasi sui provvedimenti di lungo respiro e, specialmente, sulla riforma della polizia. Come si è visto, solamente a maggio il governo aveva presentato un provvedimento per il finanziamento straordinario del potenziamento della polizia, che però era stato bloccato dai partiti di sinistra. Questi ultimi, infatti, erano convinti che le spese programmate costituissero un onere eccessivo per il bilancio statale, anche in considerazione del fatto che gli stanziamenti precedenti non sembravano essere stati impiegati in modo razionale[280]. A causa degli slittamenti dovuti all'elezione del presidente della Repubblica e alle frizioni della sinistra concentrata piuttosto a promuovere la riforma complessiva della polizia (o almeno il coordinamento dei corpi di sicurezza), la proposta dei fondi stroardinari temporaneamente decadde[281].

Nella Dc, la questione della riforma della polizia fu discussa direttamente con il ministro Rognoni al comitato direttivo del gruppo dei deputati democristiani del 18 luglio. Il nuovo ministro dell'Interno ricordò in quella sede che, benché la riforma fosse già in aula, il termine regolamentare dei quattro mesi di tempo consentito per approvarla era

[277] S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 68-75. Sull'offensiva a diversi livelli lanciata dal Psi alla "solidarietà nazionale" e, quindi, al Pci, cfr. G. Sabbatucci, "I socialisti e la solidarietà nazionale", cit., pp. 135-139.

[278] S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., p. 82.

[279] Cfr. A. Giovagnoli, *Il partito italiano: la Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma, 1996, p. 193.

[280] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 60.

[281] Cfr. Al riguardo T. Hof, *Staat und terrorismus*, p. 235.

scaduto per la seconda volta. Il comitato ristretto istituito *ad hoc* non aveva fatto in tempo a redigere il testo unitario della legge per la pubblica sicurezza; pertanto, secondo Rognoni, si imponeva una iniziativa della maggioranza per richiamare il testo in commissione su cui tutti i gruppi, fra l'altro, erano d'accordo. A detta del ministro, le questioni urgenti connesse alla riforma erano tre: l'ammodernamento delle forze dell'ordine, la costruzione di alloggi nuovi per gli agenti e l'aumento degli emolumenti. A questo punto Rognoni illustrò un ipotetico calendario dei lavori e disse: «i gruppi ritengono sia preminente il problema del coordinamento da farsi a settembre attraverso un provvedimento stralcio, per varare subito il d.d.l. sull'ammodernamento delle forze dell'ordine». Gli altri provvedimenti, come quelli inerenti agli alloggi degli agenti («approvati dal Senato anche dal Pci») ora non erano più condivisi dai comunisti – e nemmeno da una parte della Dc – perché – a detta del ministro – gli emendamenti predisposti erano «di viva preoccupazione». Rognoni prospettò quindi ai colleghi della Dc un compromesso: se si fossero assecondate le richieste del Pci e del Psi sul coordinamento (da varare a settembre), l'approvazione degli altri due progetti di legge relativi alle case e agli emolumenti si sarebbe potuta ottenere prima della pausa estiva. Quanto agli aspetti più politici della riforma, il ministro dell'Interno ribadì che la base della trattativa per la smilitarizzazione e la sindacalizzazione del corpo era l'accordo del marzo 1978, anche se negli ultimi giorni il discorso si era fatto diverso, perché, come per la disciplina militare, – disse Rognoni – «vi è il pericolo di un maggiore liberalismo che creerebbe una situazione ancora più difficile con la sindacalizzazione e la smilitarizzazione»[282]. Nel corso della discussione emersero tutte le perplessità che la Dc covava al suo interno e che, di fatto, avevano rallentato e avrebbero continuato a rallentare l'iter della riforma della polizia. L'ex sottosegretario all'Interno Giuseppe Zamberletti, ad esempio, avvertì che, una volta che si fosse ceduto alle richieste della

[282] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 18 luglio 1978". Si ricorda che il 25 luglio si tenne anche la riunione del gruppo del Senato, durante la quale Bartolomei dedicò una particolare attenzione al tema della lotta al terrorismo, ma senza entrare nel dettaglio della riforma della polizia. Il capogruppo infatti ammise che durante il sequestro Moro «la debolezza stessa dell'apparato pubblico, la sua vulnerabilità, ci facevano sentire in modo quasi personale, fisico, che esso avrebbe resistito, solo se noi avessimo resistito». Ripercorrendo la scelta della fermezza nel corso del sequestro, Bartolomei rimarcò che le Br avevano cercato di provocare reazioni violente delle forze dell'ordine in modo da mobilitare a proprio vantaggio la simpatia dei sindacati e delle forze più sensibili della sinistra, mentre polizia e carabinieri avevano subito lo sforzo di una mobilitazione difficile senza farsi prendere la mano. Bartolomei quindi ricordò che «è il consenso sociale che può difendere la libertà più degli stessi mezzi coattivi». Cercare di capire il fenomeno non significava giustificarlo, ma creare le condizioni per sradicarlo, dal momento che nessuna misura sarebbe stata sufficiente, se non fosse stata «accompagnata da un'ampia ed incisiva azione politica». Cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Verbali, Assemblea del Gruppo, Settima legislatura, Verbali delle sedute , 01/07/1976 - 18/04/1979, "Verbale della seduta del 25 luglio 1978".

sinistra sul coordinamento, si sarebbe dovuto procedere entro due mesi a completare tutto il resto. Secondo Zamberletti, quindi, nell'arco di due mesi si sarebbero dovute creare le nuove Direzioni e il Segretariato di coordinamento previsti dal progetto di riforma, trasformando così la questura in Comando generale delle forze locali con una assegnazione anche al prefetto di funzioni da questore. Il deputato democristiano si disse dunque assolutamente contrario allo stralcio del coordinamento, suggerendo invece di rimeditare tutta la materia. Mario Segni, del gruppo dei "Cento", parlò come membro del comitato ristretto della Camera addetto alla stesura del disegno di legge di riforma e, trovandosi d'accordo con Zamberletti, escluse che si potessero varare i punti tecnici se prima non si fossero prese decisioni complete. Il deputato della destra Dc affermò che nel 1976 si era prevista una collaborazione ampia con il Pci e si era ritenuto che l'ordine pubblico potesse essere ripristinato solo collaborando con il Pci. Il momento politico, però, secondo Segni, stava cambiando: ci si sarebbe potuti trovare con il Pci all'opposizione affiancato da forti movimenti di piazza organizzati. «Ce ciò è realistico – disse Segni – bisogna considerare tutto il problema per non trovarci con una Polizia dalle mani legate di fronte a una piazza scatenata dagli pseudo alleati odierni». Fra l'altro, rilevò Segni, anche il Pri era d'accordo sul fatto di non frammentare la materia e difficilmente il Pci avrebbe aperto una crisi di governo su un tema tanto impopolare come la riforma della polizia. Michele Zolla, membro della commissione Interni e della commissione incaricata del disegno di legge di riforma dei servizi di sicurezza, sostenne che il richiamo in commissione della riforma richiedeva che prima si trovasse un accordo con i partiti sugli aspetti politici del provvedimento. Secondo il deputato democristiano, però, «il vecchio equilibrio è il migliore esistente e bisogna continuarlo a difendere per non avere tutti i gravi e pesanti danni esposti da Zamberletti». Zolla infine disse che si sarebbe potuti passare agli altri temi senza varare il coordinamento, ma siglando comunque uno schema di accordo con gli altri partiti. Anche il basista Gerardo Bianco sostenne che il problema del coordinamento non poteva prescindere dal discorso generale sul riordinamento del ministero dell'Interno e che pertanto lo stralcio fosse da respingere. Secondo Bianco, l'impegno doveva essere concentrato sulle due leggi richieste dal ministro Rognoni: tuttavia, a suo parere, i problemi della casa degli agenti di polizia e degli aumenti del loro stipendio dovevano essere posti diversamente perché non ci si potevano prendere in carico le questioni solamente quando – disse Bianco – succedeva «qualcosa di grosso». Un altro basista, Giovanni Galloni, ribadì infine che il problema del coordinamento andava visto nel quadro complessivo della riforma che avrebbe richiesto

ancora molto tempo per essere varata: per questa ragione, egli propose di avviare il prima possibile le iniziative sugli alloggi e gli stipendi per non deludere le forze dell'ordine, e di discutere del coordinamento in un momento successivo. Quanto alla riforma nel suo complesso, però, il deputato della sinistra Dc tenne a precisare che, alla luce dei risultati già raggiunti con gli altri partiti, sarebbe stato un errore riaprire il discorso sul sindacato[283].

La Dc, dunque, nonostante avesse riconfermato la linea dell'unità nazionale, cominciò a dividersi al suo interno: una volta scomparso il leader che era riuscito a farla convergere in un dialogo con il Pci, la componente ostile alla solidarietà nazionale iniziò ad assumere posizioni sempre più critiche. Quest'ultima percepiva un mutamento del clima politico, valutando come sempre più realistica la possibilità che il Pci tornasse presto all'opposizione. In quel caso, scendere a compromessi con i comunisti, per varare una riforma che avrebbe reso più "impotente" la polizia, per di più sindacalizzata, non conveniva. D'altro canto, anche le altre componenti del partito ritenevano che le ripercussioni interne al corpo, le ricadute sulla gestione degli uffici, degli apparati e degli incarichi non fossero meno rilevanti. Pertanto, si decise di puntare sul varo dei provvedimenti più urgenti relativi alle case e agli stipendi e di tenere insieme il tema del coordinamento con la questione più generale e politica della riforma (dalla quale dipendevano non solo la ristrutturazione dell'amministrazione dell'Interno, ma anche la disciplina dei diritti sindacali e politici e dello stato giuridico degli agenti, temi particolarmente cari alle sinistre). Vi era la certezza, infatti, che le sinistre e soprattutto il Pci non avrebbero aperto la crisi su questo tema. Il rappresentante del governo, cioè il ministro Rognoni, si dimostrò però più disponibile al confronto almeno sul coordinamento, a dimostrazione che la dialettica fra partito e governo rimase accesa e che le posizioni dell'uno e dell'altro non erano sovrapponibili. Il fatto che la Dc detenesse da un trentennio la gestione dell'amministrazione dell'Interno e che, come si è notato, fosse particolarmente sensibile alla soddisfazione degli organi di polizia (specialmente dei suoi vertici e di alcuni rappresentanti del corpo prefettizio[284]), esercitò poi un peso significativo nell'orientamento delle sue posizioni. La riforma avrebbe toccato gerarchie consolidate, mettendo in discussione una strutturazione che di fatto risaliva agli anni Quaranta. Tentare invece di dare una risposta alle esigenze più materiali delle guardie di Ps, arginando il malcontento serpeggiante nella polizia con alcuni provvedimenti

[283] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 18 luglio 1978".
[284] M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit., pp. 201-204.

immediati, avrebbe costituito una soluzione palliativa che avrebbe anche consentito di affrontare in un secondo momento i problemi di più vasta portata. Per non rompere con i partiti della maggioranza, il tema della riforma rimase quindi all'ordine del giorno. La Dc cercò però di prendere tempo compromettendo così la possibilità di intervenire tempestivamente su problemi urgenti e gravi, trasversalmente ritenuti di primaria importanza, come quelli connessi al coordinamento degli apparati di sicurezza.

Il segretario Zaccagnini al consiglio nazionale del partito tenutosi dal 28 al 30 luglio confermò la volontà di intervenire a globalmente sul problema della lotta al terrorismo, accennando alla riforma della polizia e a tutti quei provvedimenti di potenziamento che avrebbero potuto produrre effetti immediati. Egli, tuttavia, dichiarò:

Il problema del terrorismo deve passare da un piano semplicemente di polizia, di pur necessaria prevenzione e repressione, ad un piano più propriamente politico, che impegna e coinvolge vaste responsabilità. La lotta al terrorismo richiede certamente, oggi, mezzi, strumenti, organismi la cui efficienza sia adeguata alla entità della minaccia. E per questo pensiamo all'urgenza del previsto necessario potenziamento della polizia, alla riforma organica della Pubblica Sicurezza che si sta elaborando, alla riorganizzazione dei servizi segreti, allo studio di metodi di difesa anche tecnicamente proporzionati alla sfida di gruppi eversivi modernamente attrezzati ed organizzati. Si tratta, cioè, di considerare attentamente quale sia il punto di equilibrio tra una democrazia che non vuole essere autoritaria, ed una democrazia che non può rimanere inerme di fronte alle aggressioni delle minoranze armate. Ma questa difesa dal terrorismo, proprio per il fatto che equivale alla "difesa della democrazia", rientra nell'ambito di una vera strategia politica di difesa costituzionale: una politica che riguarda e impegna tutti, unitariamente. È evidente che si parla di una politica di rinnovamento e di sviluppo, di grande espansione democratica e di sicurezza, capace di incidere su quei nodi strutturali che condizionano la dimensione civile ed umana della nostra convivenza nazionale, e di agire su quelle piaghe nelle quali più facilmente fomentano le occasioni di scontento, di protesta o di disperazione.

[…] È il momento, questo, di una risposta morale e politica della libertà, di una risposta per la libertà, di una risposta nella libertà; della risposta, cioè, della Costituzione repubblicana alla violenza antidemocratica del terrorismo[285].

[285] ILS, ADC, fondo Consiglio Nazionale DC, Scatola 59, "CN del 28-30.07.78". Si ricorda che, nel corso del Consiglio nazionale, uno dei temi più dibattuti fu la proposta della commissione d'inchiesta sul "caso Moro", la quale cominciò a riscuotere sempre maggiori adesioni. Al riguardo, il deputato dei "Cento", Oscar Luigi Scalfaro, riteneva inquietante che sulla strage di via Fani si fosse «ancora al buio»; era pertanto indispensabile sapere se esistevano delle forze anti-Stato, se qualcuno le guidasse e chi nello Stato desse loro spazio. Pur non considerando «molto invitante» l'idea dell'inchiesta parlamentare, secondo l'esponente del gruppo della destra Dc, doveva essere tentata qualunque strada. Il doroteo Vito Lattanzio, dal canto suo, riteneva indispensabile dare risposte al paese e, per questo, aveva rimesso alla segreteria la proposta di

Le polemiche sull'efficienza della polizia e della magistratura vennero rinfocolate da un grave episodio nella lotta al terrorismo. I brigatisti Nadia Mantovani e Vincenzo Guagliardo, scarcerati per decorrenza dei termini nel corso del processo al "nucleo storico" delle Br di Torino e condannati a domicilio coatto con obbligo di firma settimanale, il 29 luglio diventarono latitanti. La fuga dei terroristi che mise in luce alcune gravi disfunzioni sia per parte giudiziaria, sia per parte della polizia, fu accompagnata dalle reciproche accuse tra il nuovo ministero dell'Interno e i magistrati di Torino che avevano emesso l'ordine di custodia cautelare, nonché, ovviamente, dalle critiche delle forze politiche[286]. Come scrisse su *Il Popolo* il giurista vicino alla Dc e consigliere del ministro Rognoni, Vittorio Grevi, se si fossero applicate fino in fondo le leggi in vigore, probabilmente quello che era accaduto non sarebbe successo. Grevi spiegava che, mentre la Corte di assise di Catanzaro, nel disporre la scarcerazione di Franco Freda e Giovanni Ventura nel corso del procedimento per la strage di piazza Fontana, aveva prescritto loro l'obbligo di soggiorno nell'isola del Giglio – rendendo così necessaria una stretta sorveglianza da parte delle forze dell'ordine –, la Corte di assise di Torino con la sentenza del giugno 1978 non aveva imposto ai due brigatisti alcun obbligo del genere, ma soltanto quello di presentazione settimanale al posto di polizia del paese di residenza. Ecco perché, secondo Grevi, la loro sorveglianza si era dovuta svolgere da lontano: diverso sarebbe stato se i due non avessero potuto allontanarsi dai confini dei rispettivi comuni, come il ministero dell'Interno aveva chiesto subito dopo il provvedimento di scarcerazione. Una tempestiva applicazione dell'obbligo di soggiorno da parte della Corte torinese, o almeno da parte dei tribunali competenti per le misure di prevenzione, sarebbe stata quindi una

formare una commissione interna alla Dc che affiancasse la magistratura, non restando così spettatori, ma diventando partecipi della ricerca della verità e della giustizia. Argomentazioni a favore della commissione parlamentare e piuttosto critiche nei confronti dell'atteggiamento di rigida chiusura tenuto dal partito e dal governo nei 54 giorni del sequestro, furono poi avanzate da Carlo Forcella, legato ad Aldo Moro dalle comuni origini pugliesi e dal percorso accademico e politico, che parlò anche a nome di molti amici pugliesi (e non) dello statista. Anche secondo Gianni Cerioni, Vittorio Cervone e Carlo Fracanzani, la Dc doveva farsi promotrice dell'inchiesta parlamentare. Paola Gaiotti De Biase, invece, sottolineò che, se si fosse assunto l'impegno dell'inchiesta, lo si sarebbe dovuto portare a termine con efficacia. Cfr. "Consiglio nazionale della Dc", *Il Popolo*, 1 agosto 1978. Nel documento finale approvato a maggioranza dal partito, si rinnovava il sostegno alla politica di unità nazionale e al governo Andreotti. Nella replica Zaccagnini ribadì che si doveva eliminare qualunque ombra di dubbio sul "caso Moro", ma incentivando gli apparati dello Stato e i servizi di sicurezza ed evitando «possibili incertezze derivanti da intempestive sovrapposizioni di responsabilità». Cfr. "Il documento approvato", *Il Popolo*, 1 agosto 1978; "Conclusi i lavori del Consiglio nazionale, ibidem; "Una forte risposta unitaria ai grandi problemi del Paese", ibidem.

[286] Cfr. le interrogazioni dei gruppi e la risposta del ministro Rognoni in SdR, AP, VII legislatura, 312ª seduta, 4 agosto 1978, pp. 13519-13530.

premessa necessaria ad evitare questa nuova «beffa» all'autorità dello Stato[287]. In sostanza, l'episodio mise in luce alcune disfunzioni non solo dell'apparato giudiziario e della comunicazione fra organo giudiziario e amministrazione dell'Interno, ma anche della legislazione stessa, la quale, prevedendo misure come il soggiorno obbligato, contestualmente non garantiva la certezza che chi vi era sottoposto fosse effettivamente sorvegliato: una misura tanto controversa come il confino, in sostanza, non si rilevava nemmeno tanto efficace e, soprattutto, adeguata ad evitare la fuga di pericolosi imputati.

4. L'incarico al generale Dalla Chiesa

Anche al fine di sedare le polemiche seguite alla fuga dei due brigatisti e nel quadro del rinnovato impegno dei partiti della maggioranza ad intervenire celermente per approvare gli stanziamenti per lo stipendio e gli alloggi degli agenti di polizia e a riprendere la discussione sulla riforma del corpo, si colloca una delle decisioni operative più rilevanti assunte dal governo in materia di lotta al terrorismo.

Nel corso di un vertice fra Andreotti, il ministro Rognoni e il ministro della Difesa Attilio Ruffini, tenutosi a Merano il 9 di agosto, si decise infatti di affidare al generale Dalla Chiesa compiti speciali nella lotta al terrorismo, con la sostanziale ricostituzione dei nuclei speciali dei carabinieri del '74, denominati Sezioni speciali anticrimine. La deficitaria prestazione delle strutture operative in occasione della vicenda Moro e la fuga di Nadia Mantovani avevano infatti posto allo Stato l'imperativa esigenza di attrezzarsi meglio e di dare sicurezza all'opinione pubblica[288]. Previo consenso di massima da parte di Craxi e Berlinguer, il decreto istitutivo dell'incarico ripristinava il modello originario in versione potenziata, dando al nucleo un posto a sé fra le forze antiterroristiche e conferendogli caratteristiche peculiari. Dalla Chiesa fu scelto, da una parte, per l'esperienza precedentemente maturata sul campo e, dall'altra, per la notorietà che aveva acquisito presso l'opinione pubblica[289]. La norma assegnava al generale, sia pure in via temporanea e provvisoria, il compito di coordinare gli operatori di polizia appositamente prescelti in relazione ad appropriate esperienze e speciali capacità evidenziate. I comandi

[287] V. Grevi, "Ciò che insegna la fuga di Guagliardo e della Mantovani", *Il Popolo*, 11 agosto 1978.

[288] Sull'incarico al generale Dalla Chiesa e l'attività dell'unità antiterrorismo, cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 91-98; V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 652-660; T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 242-248.

[289] Cfr. al riguardo, T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 244.

territoriali dei Carabinieri, le autorità provinciali di Pubblica Sicurezza e la Guardia di Finanza erano tenuti ad assicurare ogni necessaria collaborazione; il generale, infine, avrebbe riferito sulla sua attività direttamente al ministro dell'Interno. Questo incarico aveva la durata di un anno a decorrere dal 10 settembre e sarebbe stato prorogato solo fino alla fine del 1979. I reparti di Dalla Chiesa, formati da carabinieri e agenti di polizia giudiziaria – che peraltro avrebbero continuato a sottostare all'autorità giudiziaria – avrebbero potuto agire senza vincoli sull'intero territorio nazionale; per le indagini oltre confine si sarebbero potuti appoggiare agli organismi investigativi stranieri. La novità del rapporto diretto con il ministro fu valorizzata attraverso una prassi di frequenti incontri tra Rognoni e Dalla Chiesa, trovatisi in sintonia sul modo in cui impostare l'azione antiterroristica. Entrambi erano convinti che – come avrebbe spiegato Rognoni in una testimonianza di qualche anno più tardi – la lotta al terrorismo dovesse essere una lotta di tutto il paese e che pertanto entrambi consideravano importanti il consenso popolare e l'attenzione ai profili politici, istituzionali e psicologici di questa lotta[290]. Lo stretto rapporto con il ministro costituì un punto di forza per il gruppo speciale, ma sul piano formale era un'anomalia che fu criticata dai più garantisti, agli occhi dei quali la diversione dalle normali via gerarchiche era ingiustificabile. Qualche problema poi sarebbe derivato dalla congenita dipendenza della collaborazione di altri apparati di sicurezza che, come vedremo, non sempre avrebbero garantito il supporto necessario. Per queste ragioni, benché la decisione fosse stata presa nella pausa estiva in modo da evitare polveroni[291], la notizia fu accolta con scetticismo, anche da parte di alcuni settori dei servizi segreti. Il ministro dell'Interno tenne comunque a precisare subito che l'incarico al generale Dalla Chiesa, peraltro temporaneo, non avrebbe comportato alcuna nuova struttura, specialmente nel momento in cui stava prendendo forma la ristrutturazione dei servizi di sicurezza[292].

I principali detrattori della scelta governativa furono i gruppi dell'estrema sinistra. *Lotta Continua* annunciò con toni estremamente polemici la nomina del generale Dalla Chiesa, che secondo il quotidiano di estrema sinistra, riuniva tutte le caratteristiche necessarie: reazionario, fascista, carabiniere, «sufficientemente cretino da essere manovrato per le provocazioni più idiote», credendosi però intelligente. A lui erano imputate le responsabilità di aver creato e utilizzato la figura del provocatore e

[290] Cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 35-37;
[291] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 243.
[292] Cfr. V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 655-656.

dell'infiltrato come quella di frate Girotto, di aver diretto i servizi di vigilanza e controllo delle carceri speciali, «luogo di scientifica distruzione psico-fisica» e di aver organizzato il «tremendo massacro dei detenuti» nel carcere di Alessandria nel 1974[293]. L'incaricato, sulla carta, sarebbe stato controllato dal ministro Rognoni, «che – scrisse Lc – conta come il due di picche a briscola», ma in realtà sarebbe stato gestito da Andreotti fuori dalle nuove strutture dei servizi segreti riformati. Con questa mossa, secondo il quotidiano di estrema sinistra, Andreotti aveva ricostituito l'ufficio D dell'ex-Sid di Maletti, soppresso dalla riforma perché coinvolto in tutte le stragi e nei tentativi di golpe degli anni precedenti. La nomina quindi avrebbe impresso un ulteriore giro di vite repressivo e avrebbe favorito lo svilupparsi di innumerevoli provocazioni ai danni di tutta l'opposizione di sinistra[294]. Un'altra voce dello stesso quotidiano notava che in Italia, per i colpi di stato, c'era una prassi da rispettare, cioè che essi si facessero a ferragosto. La persona e l'incarico erano ritenuti entrambi eccezionali e forse, scrisse *Lotta continua*, «dovremmo accorgerci che parlare di golpe dopotutto non è esagerato». I poteri speciali affidati al generale, infatti, rappresentavano un istituto singolare non prevista né dalla costituzione, né dalla procedura giudiziaria: secondo *Lotta continua*, una volta nominato «super ministro di polizia», la funzione inquirente dei giudici per le questioni del terrorismo andava «a farsi benedire». Secondo il foglio di estrema sinistra, con un «colpo di mano», si era data «la legnata più grossa allo Stato di diritto»: c'era quindi da chiedersi «se adesso l'organigramma e le funzioni ai vertici delle nostre polizie» non sarebbe diventato «realmente un apparato da guerra interna». Le leggi speciali di polizia, che ormai – notava Lc – costituivano «un corpo organico di prevaricazioni autoritarie», avrebbero poi consentito al generale di agire con le retate, le irruzioni, gli interrogatori senza testimoni, i fermi senza pubblicità e le intercettazioni a tappeto. *Lotta continua* avvertì poi che sotto al generale avrebbero lavorato i due servizi non ancora bonificati dai fascisti, la presunta struttura poliziesca segreta di Dalla Chiesa per le carceri e le centrali come quella di Federico Umberto D'Amato (l'ex direttore dell'Ufficio Affari riservati che, una volta destituito nel 1974, era stato inviato a dirigere la Polizia di confine) per controllare le frontiere nazionali. Il Partito comunista, a detta del giornale della Nuova

[293] Cespuglio, "Compiti speciali al generale Dalla Chiesa: trasformare l'Italia in un carcere speciale", *Lotta continua*, 12 agosto 1978. Il 9 e 10 maggio del 1974 alcuni detenuti del carcere di Alessandria avevano preso in ostaggio quindici persone e avevano ucciso il medico del carcere. Dalla Chiesa aveva quindi preso d'assalto il carcere per ripristinare l'ordine. L'operazione causò la morte di sette persone, fra cui cinque ostaggi. Sull'azione di Dalla Chiesa nel carcere di Alessandria, cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 117-118.

[294] Cespuglio, "Compiti speciali al generale", cit.

sinistra, fingeva di credere che l'incarico a Dalla Chiesa avrebbe riguardato solamente le indagini sulle Br, ma era evidente, invece, secondo *Lotta continua*, che questa decisione era un'energica spinta operativa alla «militarizzazione dell'apparato di controllo sociale» e una «riconversione produttiva della repressione» che avrebbe puntato ad avere per interlocutore ogni forma di opposizione politica. Il colpo di mano sarebbe stato – avvertì il quotidiano di estrema sinistra – «la testa di ponte ad altre trasformazioni istituzionali», che avrebbero scardinato l'ordinamento democratico per imporre «un sistema poliziesco-tecnologico sul modello germanico»[295].

Analogamente, *il manifesto* annunciò la notizia dell'incarico a Dalla Chiesa spiegando che il generale non avrebbe riferito a nessuno che non fosse il ministro dell'Interno sull'andamento delle indagini sul "caso Moro" e che avrebbe potuto scegliere all'interno dei tre corpi di polizia chi gli pareva. Di questa decisione del governo, notava il giornale della Nuova sinistra, gli unici davvero soddisfatti erano i missini. I deputati del Pdup, invece, avrebbero presentato – come i radicali – un'interrogazione in parlamento sulla «grave e preoccupante decisione» del governo, mettendo sotto accusa il carattere «arbitrario e incontrollato» di questa scelta «extra-istituzionale» che, a loro avviso, perpetuava il metodo di affrontare con procedure irregolari i nodi irrisolti di una lotta al terrorismo efficiente e democratica[296]. Franco Carlini, ricercatore del CNR in ambito psicologico, oltre che collaboratore de *il manifesto*, rilevò che, per violare la costituzione, Andreotti e i ministri competenti avevano avuto bisogno di nascondersi nell'insolita sede ministeriale di Merano. Essi avevano deciso di trovare una figura a cui mettere – scrisse Carlini – il distintivo «da *vigilantes*» nella persona di Dalla Chiesa, che sarebbe stato al di sopra dei servizi di sicurezza, delle polizie concorrenti e della magistratura. In realtà, secondo il giornalista de *il manifesto*, non c'era stata operazione condotta dal generale che in passato non avesse suscitato riserve, proteste, critiche, anche in settori politici "seri" e nella stampa "benpensante". Carlini ripercorse le vicende della strage di Alessandria del 1974, la relativa sentenza del tribunale che aveva indicato Dalla Chiesa come corresponsabile per un'azione «dissennata», l'istituzione delle carceri speciali che perfino il ministro di Grazia e giustizia aveva ritenuto discutibili. Nonostante tali precedenti,

[295] "Un incarico d'eccezione", *Lotta continua*, 13-14 agosto 1978. Si ricorda che fino alla fine dell'anno *Lotta continua* pubblicò una serie di articoli e interventi che mettevano in cattiva luce il passato e il potere del generale Dalla Chiesa, ritenuto un super-ministro dai poteri eccezionali. Cfr. "L'inquietante ascesa del generale Dalla Chiesa", *Lotta continua*, 10 ottobre 1978; G. Boatti, "Alcune osservazioni sull'Arma dei Carabieri, Dalla Chiesa, il segreto, etc.", *Lotta continua*, 5 dicembre 1978.

[296] "Terrorismo. Il generale Dalla Chiesa farà le sue indagini private sul caso Moro e nessuno lo controllerà. I missini plaudono alla decisione di Andreotti", *il manifesto*, 12 agosto 1978.

Dalla Chiesa rimaneva lì, intoccabile, perché l'Arma – scisse sempre Carlini – continuava a rimanere «nei secoli fedele soprattutto a se stessa» e alla propria concezione dello Stato, solidamente ancorata all'idea che il compito storico assegnatole fosse «di sventare il colpo di stato dei rossi». La scelta di dare l'incarico a Dalla Chiesa pareva essere necessitata dalla fuga dei brigatisti, ma secondo Carlini, prendersela con Rognoni sarebbe stato ingeneroso: occorreva invece guardare più in alto e, in particolare, ad Andreotti[297]. Il magistrato della Nuova sinistra Antonio Bevere, dal canto suo, rilevò che la classe dirigente aveva nominato un «superinvestigatore» con compiti speciali nella lotta al terrorismo, al fine di far dimenticare alla collettività «l'impressionante spettacolo di inefficienza» offerto dai servizi segreti nel "caso Moro". Qualunque fosse il grado di capacità organizzativa del generale Dalla Chiesa, secondo Bevere si sarebbe scatenato «un piccolo terremoto di gelosie, di ripicche, di insofferenza» nei servizi segreti. La classe dirigente, dunque, per la necessità di salvaguardare il proprio vacillante potere, non aveva esitato – scrisse Bevere – «a mandare allo sbaraglio singoli personaggi» e ad abbassare sempre di più i livelli della legalità democratica. Il magistrato della Nuova sinistra constatava poi che, da un lato, si erano attribuiti non ben definiti poteri ad una sola persona senza precisare di quali strumenti essa si sarebbe potuta servire, e, dall'altro, che si erano poste le premesse per un'indagine svincolata da un immediato controllo garantista della magistratura. Secondo Bevere, quindi, il governo stava continuando a muoversi nella direzione che aveva ispirato il decreto antiterrorismo di marzo: «conferire agli organi dell'esecutivo incontrollabili poteri di penetrare nella sfera giuridica dei cittadini, al di fuori delle garanzie processuali». L'indeterminatezza dei poteri e degli strumenti affidati al generale si sarebbe quindi potuta valutare, secondo Bevere, sia come una causa di futuri scarsi risultati sia come un «indice della extra-normatività di questi poteri e strumenti». Il sospetto pertanto era che il fine di questa scelta fosse stato più che la difesa della collettività quello di recuperare consenso e credibilità; ciò era del resto confermato, secondo il magistrato della Nuova sinistra, dalla contemporanea assenza di una seria politica criminale[298].

Il 22 settembre anche la sezione romana di Magistratura democratica prese posizione sull'incarico affidato a Dalla Chiesa. Nel documento sottoscritto dall'associazione si rilevavano la «spregiudicatezza delle procedure seguite», di cui non si era data alcuna

[297] F. Carlini, "Tre malandrini e un generale", *il manifesto*, 12 agosto 1978. Sempre Carlini, il 22 agosto, definì il generale «sceriffo al di sopra di tutti», cfr. Id., "Sceriffi d'estate", *il manifesto*, 22 agosto 1978,

[298] A. Bevere, "In divisa o con la toga", *il manifesto*, 22 agosto 1978.

pubblicità formale e «l'illegalità della nomina» che, in violazione dell'articolo 97 della costituzione, creava di fatto un pubblico ufficio conferito *ad personam* e sottraeva competenze istituzionali ai servizi di sicurezza e agli organi di polizia giudiziaria; si registrava altresì «l'inammissibile creazione di centri di potere paralleli», oltretutto contrastanti con la nuova riforma dei servizi e con gli impegni di democratizzazione della polizia. La nomina di Dalla Chiesa era definita da Md «allarmante» perché esprimeva – così era scritto nel documento dell'associazione – «una linea recentissima che tende a risolvere i più gravi problemi del funzionamento delle istituzioni modificando l'assetto dei poteri dello Stato a vantaggio del potere esecutivo». Seguendo questa strada, secondo Magistratura democratica, si sottraeva al parlamento il controllo affidatogli per legge sul funzionamento dei servizi segreti. La sezione romana di Md, dunque, chiedeva formalmente la revoca dell'incarico[299].

Le polemiche sul nuovo incarico del generale Dalla Chiesa non interessarono solo l'estrema sinistra, ma anche i partiti della maggioranza. In particolare, alcuni dirigenti socialisti noti per le posizioni spesso critiche nei confronti delle misure antiterrorismo, intervennero nel dibattito con toni più o meno accesi. Giacomo Mancini, ad esempio, definì l'iniziativa «notevolmente preoccupante»[300] e affermò:

> I casi sono due: o questa nomina non implica l'esercizio di poteri eccezionali, e allora si riduce ad una mistificazione che vuole in qualche modo illudere l'opinione pubblica profondamente delusa; o concentra poteri immensi che delegherebbero di fatto a questo ufficio la direzione del Ministero degli Interni. Per legge ogni coordinamento spetta non a un militare, ma al ministro[301].

Mancini invitò formalmente il presidente del Consiglio a revocare e annullare al più presto il provvedimento, ritenuto «assurdo» e in violazione dell'ordinamento giuridico e costituzionale in settori particolarmente delicati come l'amministrazione dell'Interno[302]. Tuttavia, il giudizio ufficiale dei socialisti sulle nuove misure del governo fu espresso da Lelio Lagorio, responsabile della sezione problemi dello Stato vicino alle posizioni di Craxi, secondo cui in tempi di emergenza occorrevano anche soluzioni di emergenza[303].

---

[299] "Prese di posizione di Magistratura democratica", *Lotta continua*, 22 settembre 1978.
[300] "Il generale Dalla Chiesa "supercoordinatore" delle indagini sulle B.R. e l'affare Moro", *Il Giornale di Calabria*, 11 agosto 1978.
[301] "Mancini: non creiamo nuovi equivoci poteri", *Il Giorno*, 15 agosto 1978.
[302] "Mancini attacca la nomina di Dalla Chiesa", *l'Unità*, 14 agosto 1978.
[303] S. P., "Primi commenti alle misure governative contro il terrorismo", *l'Unità*, 13 agosto 1978.

Nonostante «la sofferta convergenza dei comunisti» ricordata da Andreotti[304], il Pci non espresse ufficialmente alcuna polemica in merito alla decisione del governo. Emanuele Macaluso, anzi, giudicò la nomina di Dalla Chiesa un fatto positivo sia per l'esperienza del generale nella lotta alla mafia sia per le sue operazioni nella lotta alle prime organizzazioni terroristiche sia infine per l'attività di riorganizzazione della sicurezza delle carceri. Sergio Pardera, inoltre, assicurò che, al di là di tutte le illazioni che erano state fatte su questo nuovo incarico, gli ambienti governativi precisavano che non ne sarebbe derivato un nuovo organismo, né una prevaricazione rispetto ad altri corpi delle forze dell'ordine. In verità, la drammatica situazione delle indagini sul "caso Moro" – scrisse Pardera su *l'Unità* – aveva indotto il governo a prendere delle contromisure per rafforzare il coordinamento fra le polizie e i servizi di sicurezza al fine di migliorarne la prestazione e l'efficienza. Il vicepresidente del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza Pecchioli, tuttavia, colse l'occasione offerta dall'incarico a Dalla Chiesa per lamentare che, a otto mesi dalla riforma, i servizi di sicurezza – affermò – «vivacchiano». Pecchioli denunciò così ancora una volta le responsabilità politiche dei ritardi e delle inerzie in questo settore: egli si diceva consapevole delle resistenze esistenti all'interno degli organismi di sicurezza e degli intralci che ogni volta si frapponevano a qualunque tentativo di rinnovamento da parte del «clan dei prefetti»; ciò però a suo parere non poteva giustificare gli errori commessi nell'attuazione della riforma. Il Sisde infatti stentava a mettersi in moto: Pecchioli affermò infatti che si era arruolato un decimo degli uomini previsti e che si era solo recentemente definito lo status giuridico del personale. Quanto al Sismi, si riscontravano notevoli problemi per il reclutamento. L'organico della polizia, inoltre, sempre secondo Pecchioli, continuava a essere sotto il necessario e rimaneva l'enorme problema del coordinamento di cui il governo aveva discusso a Merano, senza però specificare quali iniziative sarebbero state adottate in merito[305].

Per il segretario del Partito repubblicano Biasini le misure del governo erano un segno di svolta sul piano dell'efficienza e la scelta di Dalla Chiesa era da considerarsi positiva e opportuna. Biasini, in verità, si disse convinto che l'incarico non avrebbe risolto tutti i problemi degli apparati di sicurezza ma si augurò che il generale, del resto fornito dell'esperienza adeguata ad affrontare il compito, potesse contribuire alla svolta della deprimente situazione dell'ordine pubblico[306]. Il segretario socialdemocratico Romita,

[304] A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., p. 193.
[305] S. Pardera, "Cosa potrà cambiare nella lotta contro il terrorismo", *l'Unità*, 12 agosto 1978.
[306] "Un impegno per la sicurezza", *La Voce Repubblicana*, 12 agosto 1978.

invece, pur ritenendo che il governo sembrava essersi messo su una strada di maggiore impegno e concretezza, espresse la preoccupazione che incarichi come quello di Dalla Chiesa finissero col produrre una struttura farraginosa e scoordinata. Positivi invece erano infine i giudizi espressi dal Partito liberale[307].

Il Msi rivendicò di aver chiesto fin dai giorni del sequestro di Moro l'affidamento di poteri speciali per la lotta contro il terrorismo ad un generale dei Carabinieri. L'incarico a Dalla Chiesa, dunque, pur opportuno, era definito da Franchi tardivo. Franchi avvertì inoltre che, se in passato non fosse stato tolto l'incarico antiterrorismo al generale, si sarebbero evitati molti lutti[308].

A fronte delle proteste dell'estrema sinistra e delle caute prese di posizione dei partiti della maggioranza, Rognoni, parlando alla "Festa dell'amicizia" a settembre, tenne a precisare che lo Stato doveva compiere il proprio dovere, «evidentemente nel più scrupoloso rispetto del quadro dei diritti e dei doveri che la Costituzione riconosce ai vari soggetti privati e pubblici». Lo Stato – disse ancora il ministro dell'Interno – «lo deve fare con la coscienza che mai fenomeno come il terrorismo ha posto con tanta chiarezza la compatibilità della democrazia con l'efficienza, il rigore e perfino la durezza dei suoi comportamenti per salvaguardarsi e difendersi». La lotta all'eversione poteva conoscere momenti in cui – ammise il ministro – «la comprensione per le esigenze della comunità organizzata deve acquistare uno spessore certamente pari a quello dei propri interessi anche di tranquillità e di separatezza individuali». Dopo il varo della legge di ristrutturazione dei nuovi servizi, assicurò poi Rognoni, si stava procedendo con determinazione per assicurarne l'efficienza; si cercava e non mancava la collaborazione anche a livello internazionale dei servizi impegnati come quelli italiani in questa lotta. L'incarico al generale Dalla Chiesa – ribadì Rognoni – non implicava un corpo speciale né una nuova struttura: si trattava – disse – di «un impiego di personale all'interno delle strutture esistenti, per accentuare in termini operativi lo sforzo contro il terrorismo, utilizzando specializzazioni ed esperienze di particolare rilievo». Che il generale Dalla Chiesa riferisse direttamente al ministro significava soltanto – precisò ancora Rognoni – «che si vuole imprimere all'attività di coordinamento fra servizi e forze operative di polizia, un modulo più serrato, investendo con immediatezza il responsabile politico della possibilità di dare direttive all'intero arco di forze di polizia, quale i tempi e l'emergenza esigono. Nessun dubbio che il dovere di riferire in altre direzioni ed in particolare

[307] S. P., "Primi commenti alle misure", cit.
[308] "Si sono persi cinque mesi", *Secolo d'Italia*, 12 agosto 1978.

all'autorità giudiziaria, permane assolutamente integro»[309]. Il ministro affermò infine che l'incarico al generale non era in relazione all'ipotesi di istituire un'inchiesta parlamentare sull'assassinio di Moro e che, qualora le forze politiche avessero ritenuto opportuna l'inchiesta, nessun impedimento sarebbe venuto dall'incarico deciso dal governo[310].

A rinfocolare le polemiche contribuì l'ennesimo dibattito sulle "carceri speciali" innescato dalla rivolta scoppiata ad agosto nel carcere dell'Asinara, favorita dall'azione di alcuni detenuti già condannati per reati gravi, come ebbe a dire la nota ministeriale sull'episodio. La rivolta sembrava essere collegata ad un disegno più vasto perseguito dai detenuti "politici" di aprire un ulteriore fronte di lotta con lo Stato anche nell'ambito carcerario. I giornali dell'estrema sinistra, fra l'altro, affermarono che la rivolta si sarebbe potuta coniugare al fronte delle lotte sociali, sempre nel segno di contrastare il regime repressivo e autoritario dei partiti di maggioranza. L'episodio dell'Asnara innescò un acceso dibattito pubblico alimentato dal fatto che a fine agosto alcuni parlamentari del Partito radicale, del Pdup-Dp e un rappresentante del Partito liberale fecero visita a quel carcere. Con toni più o meno critici, tutti sostennero che le condizioni di vita dei detenuti nel supercarcere dell'isola erano difficilmente sopportabili e indegne di uno Stato democratico[311]. *Lotta continua*, segnalò che i detenuti presentavano ancora i segni dei pestaggi subiti dal servizio d'ordine interno impegnato a sedare la protesta[312]. Secondo il liberale Raffaele Costa, le carceri speciali e la disparità di trattamento fra i detenuti non sarebbero dovute nemmeno esistere; le condizioni di vita dell'Asinara, a suo parere, non potevano che esacerbare gli animi e quindi fare il gioco di chi voleva colpire lo Stato attraverso le carceri[313]. Anche una delegazione del Psi fece visita alla sezione di massima sicurezza del carcere dell'Asinara. Sia il magistrato socialista Federico Mancini sia il deputato Dino Felisetti intervennero sull'*Avanti!* per descrivere la situazione in cui vivevano non solo i detenuti ma anche gli Agenti di Custodia, sostanzialmente posti nelle medesime miserevoli condizioni di vita. Mancini insistette sul fatto che le condizioni di lavoro degli agenti dell'Asinara non avrebbero mai potuto consentire alle guardie di svolgere con consapevolezza la mansione ad essi assegnata: gli alloggi angusti, l'orario di lavoro pesante, l'isolamento dovuto alla posizione dell'isola e la mancanza di

[309] "Relazione sulla tragedia Moro alla riapertura del Parlamento", *La Discussione*, numero speciale per la festa nazionale dell'Amicizia, n. 34, 4 settembre 1978.

[310] "Rognoni: maggiore impegno nella lotta al terrorismo", *l'Unità*, 24 agosto 1978.

[311] "La delegazione parlamentare conferma le denunce dei detenuti", ibidem. Cfr. anche M. N., "Asinara", *il manifesto*, 30 agosto 1978.

[312] "Asinara: le prove dei pestaggi", *Lotta continua*, 1 settembre 1978; "La delegazione parlamentare conferma le denunce dei detenuti", ibidem. Cfr. anche M. N., "Asinara", cit.

[313] "Rientrati i deputati in visita all'Asinara", *l'Unità*, 1 settembre 1978.

professionalizzazione di certo non avrebbero mai potuto garantire l'espletamento della funzione a loro assegnata dalla riforma penitenziaria. Felisetti rilevò che all'Asinara c'erano ancora vetri divisori nei parlatori (non contemplati dalla riforma del 1975) e non esisteva un regolamento interno che, come previsto dall'ordinamento del 1975, ogni istituto doveva avere. Il deputato socialista ribadì quindi l'urgenza della riforma degli Agenti di Custodia che avrebbe dovuto accompagnare – per renderla effettiva – quella penitenziaria già varata[314]. Anche una delegazione socialdemocratica andò a fare visita al carcere con lo scopo preciso di mettere in luce le condizioni di vita non tanto dei detenuti quanto degli Agenti di Custodia. Come fu annunciato da *L'Umanità*, l'iniziativa del Psdi voleva fare giustizia di comportamenti e procedure inconsuete: cioè quelle di indagare solamente sulla vita dei carcerati e di ignorare pressoché tutto quello che riguardava i custodi. Alla fine della visita del Psdi, il bilancio fu pessimo. Terenzio Magliano e Costantino Belluscio rilevarono infatti che le condizioni di vita delle guardie carcerarie erano sostanzialmente peggiori di quelle dei carcerati stessi: gli alloggi, il vitto, le difficoltà logistiche e la lontananza dalla famiglia infatti complicavano la situazione[315].
Il Pci invece non inviò una propria delegazione al carcere dell'Asinara e non assunse posizioni formalmente critiche verso il governo, ma decise di promuovere un'iniziativa di verifica dell'applicazione della riforma carceraria attraverso la costituzione di una commissione di indagine parlamentare. Il partito di Berlinguer, inoltre, avrebbe lanciato un'indagine conoscitiva sulla base di un questionario da diffondere e promuovere con visite alle carceri, dibattiti pubblici, rapporti con la magistratura e il personale delle case di pena. A ciò si sarebbe dovuta affiancare una pressione unitaria per la riforma degli Agenti di Custodia[316].

La Dc respinse i commenti più duri formulati dall'estrema sinistra sulla presunta violenta repressione perpetrata dalle forze dell'ordine ai danni dei detenuti dell'Asinara. I commenti e le reazioni che avevano accompagnato quelle vicende, secondo Remigio Cavedon, rischiavano di diventare un pretesto per coloro che volevano attaccare indiscriminatamente il sistema carcerario italiano, ignorando le difficoltà che travagliavano gli istituti di pena e la necessità di tutelare la comunità da pericolosi

[314] F. Mancini, "Sulla pelle dei custodi e dei custoditi", *Avanti!*, 9 settembre 1978; A. Viola, "L'Asinara garantisce solo un inutile isolamento", ibidem; D. Felisetti, "Un giorno all'Asinara", *Avanti!*, 20 settembre 1978.

[315] "Non si può ignorare come vivono i custodi", *L'Umanità*, 17-18 settembre 1978. Cfr. anche "All'Asinara un inferno solo per gli agenti di custodia", *L'Umanità*, 22 settembre 1978.

[316] FG, APC, MF 0365, Sezioni di lavoro, "Comunicazione di Ugo Pecchioli alle Segreterie dei Comitati regionali e delle Federazioni e alle sezioni di lavoro Problemi dello Stato" del 21 settembre 1978.

delinquenti "politici". Non vi era dubbio infatti che i disordini fossero stati provocati dai detenuti politici con il preciso intento – scrisse Cavedon – di creare nella pubblica opinione un caso clamoroso e affinché, attraverso le pressioni delle frange politiche estremiste, fosse modificato il rigido regime carcerario. Secondo il vice-direttore de *Il Popolo*, sulla compatibilità delle carceri speciali con il sistema democratico si poteva anche discutere, ma si doveva tener presente che l'istituzione di luoghi di pena con particolari caratteristiche di rigore era sorta quando si era rivelata la pratica impossibilità di garantire con le carceri normali la detenzione di pericolosi delinquenti comuni e dei terroristi. I fatti dell'Asinara – scrisse ancora Cavedon – facevano emergere due problemi, sottolineati anche dalla nota diramata dal ministero della Giustizia. Il primo di questi problemi era il tentativo dei detenuti politici di presentare la protesta come un episodio di un più vasto disegno volto a colpire lo Stato. Ciò era palesato dal fatto che alcuni giornali estremisti avevano informato che anche in altre supercarceri si erano costituiti comitati di lotta i cui agitatori presentavano la loro condizione di carcerati come un «infame e illegittimo sopruso», come un lucido disegno del potere per giungere al loro annientamento psicofisico. Il secondo problema era che i proletari in carcere erano colonne e cellule dei terroristi in attesa di trovare la strada dell'evasione o il sistema per tornare a combattere per una presunta causa comunista e libertaria. Secondo Cavedon, dunque, la protesta poteva così diventare l'occasione per il terrorismo di riproporre la necessità dell'attacco armato al sistema e per l'"ultrasinistra" il pretesto per creare delle spaccature fra le istituzioni e il proletariato con l'obiettivo di stabilire un parallelo tra il sistema democratico e i regimi nazifascisti. Stabilire un nesso, come cercava di fare l'"ultrasinistra", tra il sistema carcerario e le lotte politiche e sociali proprie di ogni sistema democratico, a Cavedon appariva assurdo: di qui la necessità di combattere e sconfiggere qualsiasi avventurismo, senza cadere nelle solite «trappole» umanitarie[317].

5. Poche luci e ancora molte ombre nella lotta al terrorismo

Alla fine dell'estate del 1978, il dibattito politico sulla lotta al terrorismo continuò a ruotare attorno ad alcune grandi questioni lasciate irrisolte nella pausa estiva: l'ipotesi di

[317] R. Cavedon, "I terroristi «proletari» non sono vittime", *Il Popolo*, 1 settembre 1978.

istituire una commissione d'inchiesta sul "caso Moro" che stava acquisendo sempre maggiore consenso; la riforma della polizia e, più in generale, i problemi degli apparati di sicurezza; la possibilità di introdurre ulteriori misure di tipo legislativo in merito alla lotta all'eversione attorno alla quale alcuni partiti si interrogarono anche alla luce di alcune gravi disfunzioni che continuarono a caratterizzare l'azione della magistratura e dei corpi di sicurezza, nonostante i primi risultati ottenuti dal generale Dalla Chiesa.

Nel settembre del 1978 le polemiche sul "caso Moro" non accennarono a scemare[318]; anzi, lo scontro fra "fronte della fermezza" e "fronte della trattativa", alimentato anche dalle dichiarazioni di molti esponenti di ambedue le parti, toccò l'apice della sua virulenza. In quel contesto si consumò una polemica suscitata da un testo diffuso pubblicamente dal leader del *Parti socialiste* François Mitterrand nel quale egli stesso raccontava il contenuto di una conversazione avuta con Craxi durante la quale il dirigente socialista italiano aveva espresso giudizi molto pesanti sulla condotta della Dc e del Pci a proposito della vicenda Moro[319]. Secondo quanto aveva scritto Mitterrand, le «rivelazioni» di Craxi sarebbero scaturite nel corso del pranzo che aveva riunito domenica 30 aprile a Madrid alcuni esponenti del socialismo europeo. Craxi aveva confidato a Mitterrand di aver ricevuto una lettera da Moro e di sperare, anche grazie agli sforzi congiunti di papa Paolo VI, Fanfani e Saragat presso il presidente Leone, che questi avrebbe firmato un decreto di grazia e che il governo avrebbe accettato uno scambio limitato con le Brigate rosse. Secondo Craxi – scriveva Mitterrand – tutti gli stati maggiori dei partiti nei giorni del sequestro Moro stavano pensando solo alle imminenti elezioni amministrative e i democristiani lo avevano accusato di volersi assicurare i voti cattolici proponendo un gesto a favore di Moro. Molto enigmaticamente, a quanto raccontava Mitterrand, il segretario italiano infine disse: «a qualcuno occorre del sangue. Quello di Moro giustificherà l'emorragia»[320]. La continua diffusione di notizie e delle lettere inedite dello statista democristiano ucciso dalla Br, le illazioni sui presunti collegamenti internazionali del terrorismo e la polemica sulla "trattativa" rinfocolata

[318] *La Voce Repubblicana* aveva dedicato alcuni interventi interessanti al riguardo, analizzando il fenomeno terroristico italiano nel più ampio quadro internazionale, così come aveva fatto Craxi in un articolo uscito nell'agosto. Cfr. "La serietà sul caso Moro", *La Voce Repubblicana*, 18 agosto 1978; S. Folli, "Attacco insidioso e difesa della Repubblica", *La Voce Repubblicana*, 31 agosto 1978; S. Ponz de Leon, "Un problema e le sue dimensioni", ibidem.

[319] Si vedano "Ma part de vèrité par François Mitterrand", *l'Unité,* 12 maggio 1978 e il volume F. Mitterrand, *L'abeille et l'architecte: chronique,* Flammarion, Paris, 1978.

[320] Ma part de vèrité par François Mitterrand", cit.; "Mitterrand nel diario riporta fedelmente le parole di Craxi", *La Stampa,* 14 settembre 1978. Cfr. anche N. Tripodi, "Gioco al massacro", *Secolo d'Italia*, 13 settembre 1978.

anche dalle dichiarazioni di alcuni democristiani e dallo stesso Craxi furono duramente denunciate da parte del governo e, soprattutto, dai partiti della maggioranza. Nel frattempo, dunque, l'ipotesi di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro Moro e sul terrorismo più in generale cominciò a trovare sempre più consensi. La commissione d'inchiesta, infatti, iniziò ad apparire come lo strumento più idoneo per fare chiarezza in merito ai tanti lati oscuri della vicenda e, soprattutto, alle inefficienze che avevano costellato l'azione degli apparati in quei 54 giorni. Al di là delle proposte presentate dai gruppi dell'estrema sinistra, dai liberali, dal Msi e da Dn[321], anche all'interno di alcuni partiti della maggioranza l'esigenza di "verità", di capire quali erano state le iniziative degli apparati di sicurezza e, soprattutto, di chiarire alcuni aspetti torbidi della vicenda su cui la stampa continuava a raccogliere e pubblicare illazioni e indiscrezioni, si fece sempre più pressante. Già dall'agosto del 1978, anche la direzione del Pri aveva deciso di formulare la proposta di istituire una commissione parlamentare che, senza intralciare l'operato della magistratura, ma «al contrario coadiuvandolo», potesse indagare la realtà del terrorismo, mettendo così anche a tacere lo stillicidio di voci e indiscrezioni incontrollate che inquietavano l'opinione pubblica e intorbidivano ancora di più la vicenda[322]. Per lo stesso motivo anche i socialdemocratici ritenevano che l'istituzione di una commissione che non si sovrapponesse né si sostituisse all'operato dell'autorità giudiziaria, fosse «opportuna e forse urgente». Era errato, infatti, secondo il deputato pugliese del Psdi Michele Di Giesi, temere che un dibattito parlamentare potesse portare alla destabilizzazione del quadro politico; era invece la «ridda incontrollata di notizie» che provocava il logoramento dei rapporti tra i partiti della maggioranza[323].

---

[321] Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice, fondo Raffaele Delfino, segreteria DN, comunicati stampa, "Comunicato stampa del 12 luglio 1978". In quell'occasione, il senatore Mario Tedeschi ribadì che il "caso Moro" era stato «il risultato della dissoluzione di tutto il nostro apparato di sicurezza»: la ricerca delle responsabilità per «la Caporetto dell'ordine pubblico» spettava quindi al Parlamento, anche perché il silenzio in sede politica avrebbe solamente favorito le Br.

[322] "Esigenza di verità", *La Voce Repubblicana*, 2 agosto 1978. Si ricorda, tuttavia, che in ottobre il Pri non avrebbe più supportato la proposta di istituire l'inchiesta parlamentare. Il Partito repubblicano avrebbe argomentato così la propria posizione: era vero che l'articolo 82 della Costituzione escludeva che qualunque commissione potesse andare oltre i poteri dell'autorità giudiziaria e che gli eventuali commissari avrebbero avuto poteri diversi da quelli rimessi al magistrato; tuttavia, sul piano sostanziale, i conflitti che ne sarebbero nati fra potere giudiziario e potere legislativo erano incalcolabili. Secondo i repubblicani, infatti, i documenti sarebbero diventati oggetto di contenzioso e la fuga di notizie si sarebbe moltiplicata, così come le strumentalizzazioni. Lo strumento della commissione di inchiesta, del resto, in passato aveva dato esiti poco incoraggianti. Una commissione d'indagine sul terrorismo, pertanto, secondo il Pri avrebbe avuto un valore solo al termine dell'indagine giudiziaria. Cfr. Intervento di G. Spadolini del 7 ottobre 1978 in *Da Moro a La Malfa. Marzo 1978-marzo 1979. Diario della crisi italiana*, Vallecchi, Firenze, 1979, pp. 72-75

[323] "Forse sarà inevitabile l'inchiesta parlamentare", *L'Umanità*, 17-18 settembre 1978.

Il governo riuscì ad evitare che la commissione fosse istituita assumendo l'impegno, condiviso dai partiti della maggioranza, di tenere un dibattito parlamentare sulla vicenda Moro in ottobre. Buona parte della Dc e soprattutto il governo, infatti, erano preoccupati delle conseguenze che sarebbero potute derivare dall'inchiesta parlamentare, delle aspettative che avrebbe potuto alimentare, ma anche degli intralci che essa avrebbe potuto creare al lavoro della magistratura. Nel comitato direttivo del gruppo della Camera della Dc, il nuovo capogruppo, il basista Giovanni Galloni che aveva sostituito Flaminio Piccoli divenuto presidente del partito, spiegò che la richiesta di istituire la commissione causava perplessità nel partito (e non solo) specialmente perché si temeva che l'iniziativa dei democristiani Vittorio Cervone e Carlo Fracanzani avrebbe interferito «pesantemente sull'operato degli organi costituzionali». Si decise quindi che solo alla conclusione dei lavori della magistratura si sarebbe potuto valutare tale possibilità[324]. Il Pci, per il momento, sembrava d'accordo con la Dc. Anche Craxi, alla direzione del Psi del 6 settembre, affermò che, pur riaffiorando «prepotentemente un bisogno di verità» sul "caso Moro" che non doveva essere archiviato, la proposta di istituire un'inchiesta parlamentare era «inopportuna, almeno in questo momento». Craxi affermò inoltre che era di prioritaria importanza «consentire agli organi inquirenti che sono attualmente al lavoro, la libertà e il tempo necessario per approfondire le indagini». Il segretario socialista tuttavia non escluse che, in seguito, sarebbe venuto il momento di un'inchiesta per indagare il terrorismo, contro il quale – disse – la lotta «va condotta con metodi ordinari e straordinari»[325].

Le polemiche sui ritardi delle riforme necessarie per rendere efficace la lotta al terrorismo rimasero aspre specialmente perché l'offensiva terroristica riprese con tutta la sua virulenza. Apparivano sempre più spesso sigle diverse dei gruppi armati che commettevano attentati, anche simultanei, organizzati in diverse città. Era riapparso anche il terrorismo di destra, benché con modalità di azione diverse rispetto al passato; l'intreccio fra guerriglia urbana e terrorismo politico era poi sempre più evidente. Il tema del nesso fra estremismo violento e terrorismo, del resto, era al centro dell'attenzione dei

[324] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 4 ottobre 1978". Si ricorda che, una volta fissato il dibattito sul "caso Moro" ad ottobre, si ribadì che la linea sulla proposta dell'inchiesta parlamentare, accettata anche da Fracanzani, era che non si era contrari per principio, ma che per il momento la si riteneva inopportuna, per evitare interferenze e un effetto paralizzante verso la magistratura. Qualora, nonostante le indagini, fossero rimaste delle zone d'ombra a sfondo politico, la commissione si sarebbe fatta. Cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 24 ottobre 1978".

[325] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed esecutivo, "Direzione del 6 settembre 1978".

partiti già dal "caso Moro": le poche informazioni attendibili che trapelavano dalle indagini portavano infatti sempre più a credere che tale nesso si stesse ormai consolidando. Se il Pci, specialmente dal 1977, aveva prestato costante attenzione all'azione dei gruppi di sinistra e ai loro intrecci[326], anche alcuni osservatori della Dc, o meglio, de *Il Popolo*, non avevano mancato di cogliere il connubio fra le bande armate[327]. A fronte della serie di attentati perpetrati ai danni di esponenti e sedi del Movimento sociale, anche i rappresentanti missini riportarono nuovamente l'attenzione pubblica sul problema degli apparati e soprattutto sulle responsabilità del "regime" nell'inadeguatezza della risposta alla violenza politica. Secondo il quotidiano missino, ai rappresentanti del governo serviva che l'Italia restasse – come scrisse il *Secolo d'Italia* – «con la pistola puntata alla tempia» per giustificare ciò che non era giustificabile alla prova dei risultati concreti, e cioè la presenza del Pci nella maggioranza. Il terrorismo dunque – scrisse ancora il *Secolo* – serviva ad una serie di scopi: anzitutto, esso era un alibi alla mancata revisione ideologica del Pci e dei suoi legami con l'Unione sovietica; il terrorismo serviva poi per delegittimare la volontà politica di non approfittare delle difficoltà del comunismo italiano e della crisi di identità della sinistra; esso serviva infine «per stabilizzare l'emergenza». Da questi calcoli miopi – scriveva sempre il *Secolo* – il terrorismo traeva però ulteriore alimento, essendo diventato, in pratica, «l'unico arbitro delle scelte politiche nazionali». Il Msi decise quindi di riprendere la battaglia per rivendicare le misure necessarie a ripristinare le condizioni di sicurezza nel paese e di presentare un'interrogazione al ministro dell'Interno per sollecitare la massima chiarezza nelle indagini sugli attentati e per accertarne le responsabilità[328]. Nel corso del comitato centrale del Msi tenutosi a fine settembre, inoltre, Almirante rilevò amaramente che il terrorismo era diventato un dato permanente. Non era contestabile, infatti, secondo il

[326] Cfr. al riguardo A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 27-30; E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 264-272.

[327] La scoperta delle basi brigatiste diede l'occasione al quotidiano democristiano di rilanciare una riflessione, in realtà avviata già nelle settimane precedenti, sul nesso fra terrorismo, autonomi e movimento. Remigio Cavedon infatti scrisse che tale «nesso» non era ancora stato provato, ma che appariva sempre più evidente che l'ultrasinistra, i collettivi e gli ex militanti di Potere operaio fossero particolarmente attratti dalle Brigate rosse, pur non condividendone certi eccessi di violenza. L'«omertà» dell'ultrasinistra, inoltre, nel coprire anche le bande più disparate era documentata e garantiva una base di appoggio ai terroristi. Secondo Cavedon, dunque, non c'era possibilità di sconfiggere il terrorismo, se prima non si individuavano i confini dell'area di consenso che assicurava ai brigatisti la possibilità di ricostruire i quadri e la rete di reclutamento. Proprio su questo, secondo il vicedirettore de *Il Popolo*, occorreva lasciar lavorare liberamente la Digos, allo scopo di creare attorno alle Br una «fascia di terra bruciata che le costringa all'isolamento e sulla difensiva». R. Cavedon, "L'area di consenso per il terrorismo", *Il Popolo*, 20 maggio 1978. Nella seconda metà dell'anno sempre Cavedon scrisse diversi articoli al riguardo. Cfr. ad esempio, R. Cavedon, "Le radici della violenza", *Il Popolo*, 12 ottobre 1978.

[328] "Indagini sul serio e inchiesta parlamentare", *Secolo d'Italia*, 13 settembre 1978. Cfr. anche "Andreotti non vuole la commissione d'inchiesta", *Secolo d'Italia*, 23 settembre 1978.

segretario missino, che la politica più penetrante in quel momento era quella condotta dal terrorismo, messa in pratica non solo con le bombe, ma anche con le relazioni internazionali, con i servizi di informazione e con la propaganda. Poiché il fenomeno era stato favorito dalla paralisi progressiva dello Stato, il segretario del Msi denunciò le responsabilità storiche e morali di un programma premeditato di smantellamento della sicurezza a fini eversivi: democristiani, comunisti, socialisti e partiti minori di centro erano tutti ugualmente colpevoli[329]. La nuova ondata di attentati, inoltre, – scrisse il presidente del Msi Pino Romualdi sul *Secolo* – metteva in luce non l'«arcidimostrata disastrosa impotenza dello Stato», ma la cattiva volontà delle classi di governo di eliminare il clima di guerra civile che continuava ad essere alimentato dalle leggi inique, dalle discriminazioni, dalle faziose scelte politiche e dalla caccia alle streghe contro la destra. Il terrorismo, dunque, giovava sfacciatamente la politica di compromesso comunista e democristiana: in questo clima, fra l'altro, – affermò Romualdi – chi pagava più caro era la destra, non solo per il numero delle violenze subite, ma anche per le difficoltà con cui il Msi aveva tentato di inserire certi valori nella realtà storica del dopoguerra[330]. L'ondata di attentati quasi simultanei effettuati in diverse città e siglati da gruppi diverse erano afferenti perlopiù all'estrema sinistra e, secondo il Msi, ciò dimostrava una «concausalità» dei delitti, delle diverse tecniche e degli obiettivi differenziati. Secondo il partito di estrema destra, dunque, si era dinnanzi non ad una strategia della tensione, ma alla «strategia del terrorismo», cioè alla guerra guerreggiata. A prescindere dalle ipotesi sui collegamenti internazionali, secondo il Msi, lo stato maggiore dell'esercito che combatteva in Italia era noto a tutti e si esprimeva e agiva come un vero e proprio «partito armato». C'era anche una violenza etichettata di destra che agiva proprio – scrisse il *Secolo* – «quando le forze di regime hanno bisogno di colpire il Msi-Dn, e di provocare il Msi-Dn e soprattutto i suoi giovani: perché la pubblica opinione non si renda conto che il terrore, interno e internazionale, viene da sinistra»[331]. A fronte della nuova ondata di attentati di destra, dunque, il Msi non ammise che essi potessero essere in qualche modo ricollegabili a sé medesimo. Anzi, Almirante condannò

[329] "Siamo noi la «terza via»", *Secolo d'Italia*, 27 settembre 1978. Nel corso del dibattito, i dirigenti riproposero l'interpretazione missina delle cause e degli effetti del terrorismo: un fenomeno guidato dal Kgb, secondo l'ex repubblichino di Salò Giulio Caradonna; un fenomeno che aveva avvantaggiato solo il Partito comunista, secondo il deputato Antonio Guarra, perché la vicenda Moro, oltre a consentire ai comunisti di presentarsi come difensori della legalità, aveva impedito che sul governo sorretto dai loro voti si aprisse un dibattito parlamentare. Cfr. "Il Msi-DN, con l'Eurodestra, ha aperto la campagna elettorale per il Parlamento europeo", *Secolo d'Italia*, 26 settembre 1978.

[330] P. Romualdi, "Il clima dell'odio", *Secolo d'Italia*, 1 ottobre 1978.

[331] "Un'unica regia", ibidem.

esplicitamente la violenza come metodo di lotta politica, a maggior ragione se usata dall'estremismo di destra perché essa, a suo avviso, contraddiceva i principi del Msi. Il segretario missino, inoltre, pur ammettendo che ai margini del partito c'erano giovani che praticavano la violenza, continuò ad affermare con decisione che il terrorismo vero e proprio era frutto di altre culture politiche, ai margini di altri partiti[332].

Anche il Pci mantenne un'attenzione vigile e costante sul mondo eversivo e si impegnò in una nuova battaglia politica sui temi della lotta al terrorismo. A questo riguardo, il 21 settembre 1978 Pecchioli firmò una nota della sezione problemi dello Stato rivolta alle segreterie dei comitati regionali e delle federazioni e alle sezioni problemi dello Stato locali in cui illustrava il programma di lavoro per i mesi successivi. A livello regionale e provinciale – scrisse Pecchioli – si doveva definire un piano delle attività e provvedere a mettere a punto le necessarie strutture organizzative per coordinare le iniziative. Fra le priorità, la prima – così era scritto nella nota del responsabile della sezione problemi dello Stato – era la «lotta per isolare e battere il terrorismo»; si dovevano infatti estendere il clima di massima vigilanza e l'impegno democratico di massa contro il terrorismo, mettendo in atto una «mobilitazione preventiva» evitando di ripiegarsi «sulle "manifestazioni del giorno dopo"». Si dovevano promuovere così iniziative unitarie da parte delle istituzioni e degli organismi democratici. Un'altra priorità era la Pubblica sicurezza. Pecchioli nella nota interna lamentò i ritardi che nel passato – «per responsabilità del governo e della DC» – avevano impacciato l'iter parlamentare della legge di riforma, che però – affermò Pecchioli – avrebbe ripreso nella fase autunnale. La riforma – spiegava il dirigente comunista – era necessaria per far fronte allo stato di disagio all'interno del corpo di polizia, ma anche per adeguare la Ps ai livelli della nuova lotta alla criminalità. L'impegno del Pci in parlamento doveva quindi essere sostenuto da una «vivace azione politica nelle province»: sarebbe stato diffuso materiale informativo e si doveva avviare un'attività di ricognizione sul funzionamento delle forze dell'ordine a livello locale, così come sulle condizioni di vita nelle carceri. Quanto alla giustizia – scrisse sempre Pecchioli – occorreva realizzare momenti di conoscenza da parte dei comitati regionali e delle federazioni nel rapporto con i magistrati, con gli operatori del diritto e con l'opinione pubblica; si doveva altresì puntare sulla riforma della legge Reale, dal momento che si era preso un preciso impegno con gli elettori in tal senso. Il Pci – affermò ancora il dirigente del Pci – aveva ottenuto che la discussione alla

[332] "La violenza è negazione dei principi del MSI-DN", *Secolo d'Italia*, 13 ottobre 1978.

Camera venisse ripresa il 4 ottobre, ma aveva preso atto del fatto che esistevano «spinte, più o meno esplicite, per la modifica in senso peggiorativo del testo», anche nella Dc. Tra le altre priorità indicate da Pecchioli vi erano poi i problemi della magistratura onoraria, della riforma dei consigli giudiziari, della riforma delle circoscrizioni, dei consigli giudiziari, dei nuovi criteri di nomina agli incarichi direttivi e, ovviamente, la riforma del codice di procedura penale[333].

A testimonianza dell'attenzione dei comunisti su questi temi, sempre a settembre, l'istituto interregionale di studi comunisti "Mario Alicata" promosse un seminario dedicato al tema democrazia e lotta al terrorismo, che si tenne ad Albinea, in provincia di Reggio Emilia. In ottobre l'istituto di sudi comunisti "Emilio Sereni" promosse un secondo incontro nel pisano, a Cascina, sugli aspetti storico-politici dell'estremismo e del terrorismo[334]. Nel corso del primo incontro, Pecchioli rilevò che trent'anni di gestione democristiana dei corpi dello Stato come separati, con indirizzi prevalentemente antipopolari e discriminatori avevano prodotto danni gravi, insufficienze, inquinamenti reazionari e sfiducia delle masse. Dagli anni '60, però, secondo il responsabile della sezione problemi dello Stato del Pci, il processo si era invertito anche grazie al Pci e all'avvicinamento delle masse al governo: si era così superato l'economicismo e si erano analizzati i problemi istituzionali rompendo la tradizionale separatezza. Di qui era derivato l'impegno comunista per la riforma dei diversi settori e, nonostante le resistenze delle forze reazionarie, il dirigente del Pci affermò che alcuni risultati erano stati raggiunti. Il programma del governo Andreotti aveva dunque segnato una svolta perché, da interventi frammentari fatti per dare «contentini» all'opinione pubblica, ci si era avviati sulla strada delle riforme, degli ordinamenti e degli indirizzi dei corpi di sicurezza dello Stato. Ciononostante, Pecchioli lamentò ancora una volta alcuni problemi rimasti irrisolti: anzitutto, il Sisde era rimasto inoperante e privo di organico a causa dei ritardi del governo nelle nomine e delle resistenze di alcuni apparati; in secondo luogo, la riforma della polizia stentava ad essere approvata sempre a causa delle responsabilità della Dc e del governo; permanevano infine le resistenze sulla nuova Reale, sulle misure di riforma dell'ordinamento giudiziario e sull'attuazione della riforma carceraria[335]. Su

[333] "Comunicazione di Ugo Pecchioli" del 21 settembre 1978, cit.

[334] Cfr. al riguardo, A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 172-175.

[335] U. Pecchioli, "Strumenti della lotta democratica per l'ordine pubblico nella difesa e nella trasformazione della società e dello Stato", in *Aspetti storici e politici dell'estremismo e del terrorismo. Materiali per brevi corsi di studio*, a cura della sezione scuole di partito, Quaderno n. 3, dicembre 1978, pp. 32-39. Nello stesso intervento, il dirigente comunista affermò anche che i processi di ampliamento della sfera delle garanzie e di democratizzazione degli apparati dimostravano che le contestazioni di tipo

questi temi concordava anche il Psi, per il quale le questioni prioritarie rimanevano la verifica dell'applicazione della riforma penitenziaria, la conseguente necessità della riforma degli Agenti di Custodia («i carcerieri – sostenne Lagorio sull'*Avanti!* del 22 settembre – sono spesso più carcerati degli stessi detenuti»), la modifica della legge Reale che era strettamente collegata alla riforma della polizia («soltanto una polizia profondamente rinnovata – affermò ancora Lagorio – garantisce un'azione efficace nel servizio di prevenzione e repressione del crimine»), ed infine la lotta al terrorismo con mezzi ordinari e straordinari[336].

In quel periodo, l'esame della legge Reale-bis venne ripreso nella commissione Giustizia della Camera dove però si replicarono sia i tentativi ostruzionistici dei radicali e del Msi sia le divergenze fra i partiti maggiori sulla disciplina della libertà provvisoria. In particolare, la Dc chiedeva di nuovo di mantenere il divieto assoluto della concessione di questo beneficio, il Pci era favorevole alla sua concessione nella fase istruttoria dei procedimenti ed il Psi era favorevole al primo testo di modifica, che prevedeva la sua sua concedibilità anche per i reati gravi, purché con certe garanzie e a seconda dei casi. Si registrò subito, del resto, la fiacca e disimpegnata partecipazione delle forze della maggioranza, lamentata in particolare dal Pci[337]. Già dalle prime sedute, pertanto, l'assenteismo mise in luce come l'impegno assunto dai partiti della maggioranza di modificare la legge dopo il referendum difficilmente sarebbe stato mantenuto in tempi brevi. La crisi di governo, poi, fece il resto.

---

garantistico contro l'avvicinamento del Pci all'area di governo, ritenuto dagli estremisti un dato costitutivo dell'operazione di trasformazione autoritaria dello Stato, erano infondate. Nel garantismo così motivato, secondo il dirigente del Pci, c'era perfino un punto di coagulo ambiguo tra le spinte estremistiche e i nuovi rilanci liberal-democratici manifestatisi nelle sortite di Bettino Craxi e nelle sue velleità di negare legittimità al pensiero rivoluzionario moderno. Ma – affermò Pecchioli – queste forze combattevano contro una visione falsata dello Stato perché non tenevano conto degli sviluppi recenti. Inoltre, i critici scontavano una concezione delle garanzie ritenuta da Pecchioli anacronistica, restrittiva, leguleia; essi, infatti, sembrando al dirigente del Pci più attenti ai diritti dei violenti che non a quelli della collettività, non tenevano conto del fatto che doveva esistere una rapporto corretto fra garanzie dei singoli e della collettività. Essi, inoltre, sempre secondo Pecchioli, trascuravano il quadro politico-sociale concreto entro cui si doveva collocare un sistema di garanzie democratiche: se era vero che rimanevano retaggi del fascismo, non si poteva però non vedere che nella società italiana c'era un alto grado di partecipazione democratica di massa e di nuovi soggetti collettivi. Altrimenti, avvertì Pecchioli, non si sarebbero potute spiegare né le mobilitazioni dei mesi precedenti, né il mantenimento, a differenza di altri paesi nel quadro democratico della lotta contro il terrorismo. Sulla politica degli apparati di ordine pubblico, cfr. anche U. Pecchioli, "Democrazia e classe operaia di fronte al terrorismo", Partito comunista italiano, Almanacco 1978, pp. 84-88. Sulla riforma della polizia e le proposte del Pci, cfr. "Da una polizia per il potere a una polizia per il Paese", ibid., pp. 57-62.

[336] L. Lagorio, "Servizi di sicurezza, giustizia e riforma carceraria", *Avanti!*, 22 settembre 1978.

[337] A. D. M., "Ordine pubblico: l'esame delle nuove norme subisce ritardi per episodi di assenteismo, *l'Unità*, 19 ottobre 1978.

Contemporaneamente, la discussione del comitato ristretto della commissione Interno della Camera sulla riforma della polizia sembrò sbloccarsi. I contrasti interni alla maggioranza rimasero però molto vivaci. Socialisti e comunisti erano a favore di una interpretazione letterale ed eventualmente estensiva degli accordi di marzo sui poteri del sindacato della polizia. I partiti di centro erano invece favorevoli ad una formula delle norme più restrittiva che limitasse la competenza del sindacato di polizia ad alcune specifiche questioni, che mantenesse il divieto assoluto di affiliazione con altre strutture sindacali (ad eccezione di quelle ricreative e ludiche) e che confermasse il divieto assoluto per gli agenti di polizia di iscrizione ai partiti politici[338]. Di fatto, la situazione fu bloccata di nuovo dal dibattito parlamentare sul "caso Moro" e, comunque, i nuovi accordi presi all'interno della maggioranza sui temi più delicati non soddisfecero nessuno.

Il problema dell'efficienza della polizia, del coordinamento fra i corpi e del potenziamento dei mezzi rimase così aperto e cruciale specialmente perché, nonostante il primo grande successo della lotta al terrorismo ottenuto con l'arresto del brigatista latitante Corrado Alunni e di altri militanti brigatisti ad opera del generale Dalla Chiesa[339], si verificarono nuovi episodi che screditarono le forze dell'ordine e fomentarono ancora una volta le polemiche fra amministrazione dell'Interno e autorità giudiziaria. Il 4 ottobre, infatti, la Questura di Catanzaro segnalò al tribunale della stessa città che Franco Freda, sottoposto per tutta la durata del processo che lo vedeva imputato per la strage di Piazza Fontana, all'obbligo di soggiorno, si era dato alla fuga facendo perdere le sue tracce. Il tribunale di Catanzaro spiccò quindi un nuovo mandato di cattura nei confronti del terrorista neofascista, ma quest'ultimo sarebbe stato rintracciato solamente nell'agosto del 1979 in Costarica. La fuga del terrorista di destra destò un'aspra polemica sull'efficienza degli apparati e, soprattutto, sollevò nuovi sospetti sulle possibili connivenze di alcuni settori dei servizi segreti. L'allarme della fuga, fra l'altro, era stato dato con alcuni giorni di ritardo e ciò aveva scatenato nuove polemiche, anche perché si scoprì che il Freda aveva il solo obbligo di risiedere a Catanzaro e – come scrisse Paolo Gambescia su *l'Unità* – «nessuno lo controllava, nessuno si preoccupava di verificare se osservava l'ordine che gli era stato impartito dai giudici di Catanzaro di risiedere nel capoluogo Calabro»[340]. All'indomani della notizia, Pecchioli spiegò che, pur

[338] S. P., "Approvati gli articoli sul sindacato. Passo in avanti della riforma di polizia", *l'Unità*, 19 ottobre 1978.

[339] Sulla dinamica dell'arresto, cfr. Cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 44-45.

[340] P. Gambescia, "Freda scomparso da Catanzaro. La sorveglianza era stata tolta", *l'Unità*, 5 ottobre 1978.

essendo discutibile la normativa che regolava le misure di prevenzione, le eventuali imperfezioni non potevano essere portate a giustificazione dell'accaduto. Freda era uno dei protagonisti di una potente organizzazione della criminalità politica fascista che aveva insanguinato il paese per anni; ad avviso di Pecchioli, era quindi inammissibile che non fossero state prese le necessarie misure di rigorosa sorveglianza per evitare la sua scomparsa alla vigilia del processo di Catanzaro. Chi, negli organi statali periferici e centrali, aveva sbagliato, doveva pagare, indagando se si fosse trattato di negligenza o di altro[341]. Secondo Paolo Gambescia, la fuga di Freda poteva essere letta in vario modo, ma ogni interpretazione riportava al punto di partenza: la strategia dell'eversione giocava ancora la sua «lugubre partita». La fuga del terrorista nero, anche per la sua facilità e le sue modalità, aveva provocato una nuova ondata di sfiducia nelle istituzioni e il fatto che non si fosse presa un'immediata decisione per individuare e punire i responsabili era un aspetto che aggravava la situazione. La fuga di Freda poteva essere letta anche come una nuova sfida delle centrali internazionali del terrorismo, come la dimostrazione della loro forza e della loro possibilità di agire indisturbate; ma, secondo Gambescia, essa poteva essere interpretata anche come il pagamento di un debito e, in particolare, del silenzio che il fascista padovano aveva opposto ad ogni domanda dei giudici tendente a conoscere i mandanti della strage di piazza Fontana e di altri episodi analoghi[342]. La parallela ripresa delle azioni armate delle Br e dei gruppi dell'estrema destra, inoltre, indusse il Pci a ritenere che la scomparsa di Freda in quel momento non fosse casuale; il terrorista nero, infatti, scrisse *Rinascita*, aveva sempre teorizzato che si dovesse colpire il sistema «con la violenza nera, oppure con la violenza rossa, oppure, pur di colpirlo, con entrambe insieme». La fuga in un momento in cui il terrorismo nero e rosso stava riprendendo fiato, dunque, a parere di *Rinascita*, si inquadrava nella terza fase del terrorismo che sembrava essersi aperta, cioè quella della «commistione» di entrambi i terrorismi[343]. Anche i socialisti espressero il massimo sdegno per l'ennesima «beffa» di Freda nei confronti della giustizia. Marco Sassano, intervenendo sull'*Avanti!* il 5 ottobre, chiese senza mezzi termini un'indagine per chiarire come fosse stato possibile per il terrorista nero eludere i vincoli del soggiorno obbligato. Nella storia della strategia della tensione troppe erano state, secondo Sassano, le complicità, dirette o palesi, degli organi dello Stato con i

[341] "Dichiarazione di Pecchioli", *l'Unità*, 6 ottobre 1978.
[342] P. Gambescia, "Tre «buone ragioni» per far sparire Freda", *l'Unità*, 8 ottobre 1978. Cfr. anche I. Paolucci, "I ricatti segreti del nazista di Piazza Fontana", ibidem.
[343] "… e intanto a Catanzaro", *Rinascita*, n. 42, 27 ottobre 1978.

terroristi neri per non avere dubbi e sospetti che, anche in questo caso, vi fosse stato l'intervento di qualcuno[344].

La fuga di Freda ebbe quindi qualche incidenza sui rapporti interni alla maggioranza: come si e visto, infatti, la scomparsa di uno dei protagonisti della strategia della tensione (di lì a poco seguita dalla clamorosa fuga del suo "compagno" Giovanni Ventura) animò un nuovo dibattito sulla mancata individuazione delle responsabilità degli apparati dello Stato in quelle vicende, tema su cui la sinistra storica, come quella estrema, aveva impegnato molte energie negli anni precedenti. L'assenza di chiarimenti su quelle vicende, oltre che essere un problema tuttora aperto, all'epoca rappresentò una "spina nel fianco" della maggioranza della solidarietà nazionale. Il Pci aveva smorzato i toni delle polemiche sul passato, ma non aveva mai smesso di sottolineare le responsabilità di certi apparati di sicurezza nei torbidi della prima metà degli anni Settanta. Il Psi, del resto, in tutti quei mesi, come negli anni precedenti, aveva continuato ad insistere in modo costante sull'argomento. La mancata identificazione dei responsabili delle stragi, le discutibili sentenze emesse sui misfatti di quegli anni (non ultima, appunto, quella sul "golpe Borghese" di qualche settimana prima) e il sospetto che qualche settore deviato dello Stato stesse ancora operando per favorire i depistaggi delle indagini e le fughe degli imputati, mettevano in discussione la complessiva volontà politica di affrontare con determinazione la lotta al terrorismo. Come si è già notato, la Dc e i partiti laici, invece, non sembrarono raccogliere le provocazioni e dare peso ai sospetti.

Parallelamente, le polemiche sul "caso Moro", mano a mano che si avvicinava il dibattito parlamentare si rinfocolarono, alimentate peraltro dal ritrovamento di alcuni documenti importanti relativi al sequestro dello statista democristiano. La scoperta del "covo" di via Montenevoso a Milano, effettuata dai carabinieri comandati da Dalla Chiesa il 1° ottobre, e la diffusione di alcune indiscrezioni sul materiale ivi ritrovato e, in particolare, del cosiddetto "memoriale" di Aldo Moro[345], riaccesero infatti le controversie, specialmente perché sembrò subito che la vicenda di quel memoriale celasse qualcosa di poco chiaro. Dalla Chiesa in quella circostanza era riuscito anche a catturare alcuni membri "eccellenti" delle Br e, in particolare, ad arrestare nuovamente Mantovani insieme a Lauro Azzolini, Antonio Savino, Francesco Bonisoli e Paolo Silvieri[346].

[344] M. Sassano, "Freda ancora una volta ha beffato la giustizia", *Avanti!*, 5 ottobre 1978.

[345] Per approfondire le vicende in merito al ritrovamento, in più fasi, del cosiddetto "memoriale" di Aldo Moro, cfr. M. Gotor, *Il memoriale della Repubblica*, cit.

[346] "Duro colpo al «vertice» delle BR", *Il Popolo*, 3 ottobre 1978.

I successi "improvvisi" del generale non mancarono di destare dubbi e perplessità in alcuni settori politici. *Lotta continua*, ad esempio, si chiese perché tali operazioni non fossero state eseguite precedentemente e come mai le stesse forze dell'ordine non fossero riuscite ad individuare in tutti quei mesi i "covi" che Dalla Chiesa aveva trovato in meno di un mese[347]. Anche *il manifesto* si domandò come mai il generale fosse riuscito in quarantacinque giorni a fare quello che la polizia, i carabinieri e le Digos non erano riusciti a fare in anni. Dal momento che si diceva che gli arrestati di Milano fossero i partecipanti all'operazione di via Fani e che fossero in sostanza gli aderenti al gruppo storico di Curcio (cioè persone presumibilmente note e braccate), il quotidiano di estrema sinistra si chiedeva come mai gli arresti delle Brigate rosse fossero cessati nel 1974. *Il manifesto* si domandava infine se fosse solo una coincidenza che la grande retata fosse avvenuta alla vigilia del dibattito parlamentare sul sequestro Moro e mentre stava crescendo la spinta per l'inchiesta parlamentare. Con amarezza Valentino Parlato rilevò che, in ogni caso, l'efficienza passava attraverso Dalla Chiesa, cioè «una deviazione istituzionale verso lo speciale e il segreto»[348]. Anche secondo il quotidiano del Msi, era difficile pensare che in meno di due mesi il generale Dalla Chiesa, di cui pure non si sottovalutavano le indubbie capacità investigative e organizzative, fosse riuscito «a compiere il miracolo» di rendere efficiente il servizio di sicurezza, di eliminare le più volte denunciate disfunzioni degli apparati antiterrorismo e di infiltrare nelle Br degli informatori. Secondo il *Secolo* si doveva concludere che, a cominciare dalla nomina di Dalla Chiesa, fossero cambiate la volontà e la determinazione degli organi dello Stato. I recenti successi stavano comunque a dimostrare secondo la testata missina che, quando lo Stato voleva, poteva infliggere dei duri colpi al terrorismo, nonostante le lacune che pure permanevano negli apparati. Ci si chiedeva però come mai gli arrestati, che facevano parte dello stato maggiore brigatista, dopo la cattura dei "capi storici" nel 1974 e quella successiva di Alunni, se ne stessero a Milano: il *Secolo* adombrò così l'ipotesi che i brigatisti catturati a Milano godessero di protezioni che altrove non avrebbero potuto avere[349].

A seguito degli arresti milanesi, *La Discussione* affermò che, dopo tanti mesi cupi, si cominciavano a intravedere «giorni diversi». Guglielmo Zucconi, direttore della rivista e

[347] Cfr. "Nel silenzio più assoluto", "Dalla Chiesa all'offensiva a Milano. Forse preso anche Moretti", *Lotta continua*, 3 ottobre 1978.

[348] V. Parlato, "Non convince", *il manifesto*, 4 ottobre 1978. Sulle congetture in merito al "covo" di via Montenevoso, il presunto arresto di Mario Moretti e i nessi con la fuga di Freda, cfr. M. N., "Puzza sempre di più", *il manifesto*, 6 ottobre 1978.

[349] "BR: se si vuole si può batterle", *Secolo d'Italia*, 3 ottobre 1978.

deputato della Dc, rivolse alcune obiezioni a tutti coloro che nei mesi precedenti avevano saputo svolgere soltanto «opera di derisione», di critica e addirittura di denigrazione verso gli sforzi del governo e delle forze dell'ordine. Il giornalista dc ricordò infatti che, quando era stata approvata la legge che obbligava i proprietari di case a denunciare ogni nuovo contratto, le reazioni erano state di dileggio e di sconcerto. Invece, proprio l'attento esame dei rogiti e dei contratti di locazione era stato, a detta di Zucconi, uno dei fili che aveva condotto gli uomini di Dalla Chiesa a scoprire i covi milanesi. Sempre in riferimento alle polemiche passate, Zucconi ricordò anche che le supercarceri erano state definite da alcuni settori politici come un'«inutile barbarie». Il giornalista però fece notare che proprio da un'attenta sorveglianza delle carceri speciali erano stati tratti elementi che avevano portato i recenti successi dei carabinieri: Dalla Chiesa, infatti, accettando di coordinare la lotta al terrorismo, aveva posto la condizione di continuare a sovrintendere alla sorveglianza dei penitenziari. Coloro che avevano ritenuto l'incarico di Dalla Chiesa un errore e un intralcio all'azione della magistratura, secondo Zucconi, dovevano quindi prendere atto che l'azione del generale aveva messo in ginocchio la seconda generazione delle Br. Tutti questi critici, notava ancora il giornalista de *La Discussione*, ora tacevano o compivano un'operazione di rimozione parlando di catto-comunismo, tentando così ancora una volta di scaricare almeno una parte della colpa del terrorismo sul mondo cattolico. In verità, le azioni brigatiste dimostravano, secondo Zucconi, che di cattolico c'era poco nel quadro ideologico dei terroristi, il cui cordone col comunismo invece emergeva nettamente. Si doveva quindi fare una riflessione ampia sulla cultura politica italiana, sulle sue responsabilità e arretratezze e sull'analisi della società e dei modi di cambiarla[350]. Remigio Cavedon poi non perse occasione per smontare le critiche all'azione di Dalla Chiesa avanzate dall'estrema sinistra, secondo la quale simili operazioni di polizia avrebbero alimentato il terrorismo. Secondo Cavedon, queste illazioni e queste accuse costituivano niente di meno che un indiscriminato e corrosivo assalto alle istituzioni[351]. Il Pri accolse ovviamente molto positivamente i colpi assestati alle Br con gli arresti di Milano, che fra l'altro sembravano più significativi di quelli che fosse stato legittimo attendersi dal corso incerto e tortuoso delle indagini. Lo Stato – affermò il capogruppo al Senato Giovanni Spadolini – aveva cominciato ad impegnare

[350] G. Zucconi, "La strategia anti-Br funziona", *La Discussione*, 9 ottobre 1978. Anche Paolo Jovine rilevava che i servizi di sicurezza avevano messo a segno, dopo tante sconfitte, una vittoria che poteva aprire la strada almeno verso le Brigate rosse; una vittoria che appariva il frutto della nuova strategia del governo in generale, cfr. P. Jovine, "Rognoni-Dalla Chiesa: bel tandem", ibidem.

[351] R. Cavedon, "Contro lo Stato", *Il Popolo*, 13 ottobre 1978.

nella lotta al terrorismo un po' di quelle energie che, agli occhi dell'opinione pubblica distratta, sembravano tutte convogliate verso una polemica retrospettiva dai contorni indefiniti ma dagli sbocchi destabilizzanti. L'azione di Dalla Chiesa, inoltre, – disse sempre Spadolini – aveva dissipato la sensazione di quella sconnessione o addirittura contrapposizione fra carabinieri e polizia[352]. Il Psdi, dal canto suo, impegnato in un avvicendamento interno che portò proprio il 20 ottobre del 1978 Pietro Longo alla segreteria in sostituzione di Romita[353], pur riconoscendo i risultati apprezzabili del generale, asseriva che rimanevano «zone d'ombra»[354]. Il magistrato del Psi Federico Mancini colse invece l'occasione offerta dal blitz di Dalla Chiesa per riaffermare che, come il Psi andava dicendo da anni, nella lotta all'eversione erano l'esperienza e l'efficienza delle forze dell'ordine i fattori decisivi. I fatti recenti avevano dimostrato ancora una volta, secondo Mancini, la validità di tali considerazioni: e ciò equivaleva a smentire la validità della linea della Dc, del Pci e del Pri, secondo i quali sarebbe stato possibile sconfiggere il terrorismo e la criminalità solo riducendo le garanzie sostanziali e processuali che la costituzione e le leggi ad essa ispirate riconoscevano ai cittadini italiani. Questa linea, infatti, non si era rivelata produttiva: le carceri speciali, la legge Reale e i provvedimenti che l'avevano seguita – scrisse Mancini – non erano serviti a combattere il terrorismo né a colpire il movimento armato; essi erano serviti invece a vessare le forze che operavano «al di qua del movimento». A essere minacciati, dunque, non erano i nemici della Repubblica, ma – affermò Mancini – i tratti liberali del suo ordinamento. Per questo motivo, secondo il magistrato del Psi, era giunto il momento di cambiare strada e di invertire la tendenza autoritaria che aveva caratterizzato la produzione legislativa degli ultimi anni[355]. Craxi, nel corso della direzione socialista dell'11 ottobre affermò che all'offensiva del terrorismo si era finalmente reagito con un'efficace controffensiva delle forze dell'ordine coronata da successo; i risultati raggiunti erano importanti ma ancora parziali. Il fatto che si fosse ricorso ad una missione speciale per rafforzare la lotta al terrorismo, secondo il segretario del Psi, era la controprova del ritardo complessivo degli apparati dello Stato e della loro difficoltà ad adeguarsi rapidamente alle esigenze di una lotta sistematica e penetrante contro un fenomeno per tanti aspetti ancora sconosciuto, per troppo tempo sottovalutato e per sua natura tale da comportare grandi difficoltà nell'azione di prevenzione e di repressione.

[352] Cfr. Intervento di G. Spadolini del 7 ottobre in *Da Moro a La Malfa. Marzo*, cit.
[353] Cfr. F. Fornaro, *Giuseppe Saragat*, Marsilio, Venezia, 2003, pp. 329-332.
[354] "L'insegnamento di Saragat era e rimane un insegnamento assoluto", *L'Umanità*, 21 ottobre 1978.
[355] F. Mancini, "Il blitz di Dalla Chiesa e le leggi repressive", *Avanti!*, 5 ottobre 1978.

Ricordando che il Psi aveva assicurato pieno appoggio a tutti coloro che, nelle loro specifiche responsabilità, erano impegnati in questa difficile lotta, il segretario socialista sottolineò ancora una volta che le esigenze di riorganizzazione, di coordinamento e di riforma della polizia e di collaborazione a livello internazionale erano in parte ancora troppo rilevante insoddisfatte[356].

Le recenti scoperte milanesi, come si è accennato, diventarono anche occasioni di scontro fra le forze politiche; in questo frangente, la stampa e il mondo dell'informazione vennero spesso accusati – da *Il Popolo* e dagli altri quotidiani di partito – di essersi trasformati in cassa di risonanza di manovre preparate altrove. Le continue fughe di notizie e la diffusione di materiale falso – la cui autenticità era stata smentita anche dalla magistratura – contribuivano fra l'altro a minare il corretto corso delle indagini[357]. Il Pci tese ancora una volta ad attribuire le responsabilità delle tensioni create dalla diffusione di alcune lettere inedite di Aldo Moro, dalle nuove polemiche sulle trattative e dalle illazioni sui presunti collegamenti fra Pci e Br alla stessa volontà destabilizzatrice che manovrava la strategia della tensione, entrata in una nuova fase[358]. A fronte delle polemiche suscitate dagli arresti milanesi, però, il Pci prese le difese dell'operato degli apparati. Gerardo Chiaromonte infatti denunciò che, dopo le operazioni dei carabinieri a Milano, si era sviluppato un tentativo di mettere sotto accusa i metodi e gli strumenti adottati nella lotta al terrorismo e di mettere in forse la validità stessa della strategia impiegata con successo in quella circostanza. La «girandola assurda di notizie e di "indiscrezioni"» attorno al materiale scoperto nei "covi" di Milano, secondo il dirigente comunista, rischiava di trasformare «quella che – disse – è stata un'operazione positiva contro il terrorismo», «in occasione per qualcosa di torbido, e in oscure manovre politiche», la cui paternità non era chiara. Tali torbide azioni di inquinamento, così come certi giudizi "ottimistici" sulla

[356] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed esecutivo, "Direzione dell'11 ottobre 1978". Craxi inoltre prese atto dell'offensiva polemica condotta nelle ultime settimane contro la posizione del Psi: «interpretazioni deformanti ed insinuazioni di varie natura – disse il segretario – sono state sottolineate in più occasioni da esponenti politici autorevoli e da organi di stampa». Craxi avvertì così il pericolo del danno che poteva derivare al partito da rinnovati «tentativi di distorsione e di interpretazione abusiva e tendenziosa della realtà dei fatti». In questo senso la segreteria del Psi chiese di essere autorizzata, laddove fosse necessario, ad esporre all'opinione pubblica democratica in modo ancora più circostanziato, le ragioni di principio morali e politiche, le circostanze e gli elementi dei fatti che avevano condotto il Psi ad assumere quella posizione. Secondo Craxi, «errori e manovre» stavano determinando «un clima intossicato e per taluni aspetti torbido» che – disse – «bisogna allontanare al più presto ponendo di fronte alle proprie responsabilità tutti coloro che vi indulgono per leggerezza o per calcolo». «Nessuna diversione polemica, nessuna manovra e nessun allarme – disse infine Craxi – deve distoglierci dal fondamentale dovere di perseguire la verità, lottare perché attraverso la verità e la affermazione della giustizia si consolidi la democrazia».

[357] Cfr. C. Belci, "Complicità sconcertanti", *Il Popolo*, 12 ottobre 1978; A. Vinciguerra, "Una cinica strategia", *Il Popolo*, 13 ottobre 1978.

[358] Cfr. F. Mussi, "20 giugno e 16 marzo", *Rinascita*, n. 39, 6 ottobre 1978.

situazione economica, secondo Chiaromonte erano tesi a consolidare l'idea che "il peggio fosse passato" e che l'emergenza, quanto meno a livello economico, fosse superata, allo scopo di aprire uno spazio per "tornare a prima" sia in campo economico che politico. Il Pci, invece, riteneva che la crisi di governo fosse da evitare, che occorresse ancora mantenere un clima unitario perché la crisi, a tutti i livelli, rimaneva acuta[359].

Nonostante i successi di Dalla Chiesa, comunque, l'offensiva terroristica riprese fiato e, forse, anche in risposta ai colpi inferti dal generale alle bande armate. Il 10 ottobre a Roma venne assassinato dalle Br il magistrato Girolamo Tartaglione, Direttore generale dell'amministrazione penitenziaria e l'11 ottobre a Napoli venne ucciso da Prima linea il medico Alfredo Paolella, membro della commissione nazionale per la riforma penitenziaria. Lo smantellamento della colonna "Walter Alasia", l'analisi dei documenti di via Montenevoso e gli assassinii di Tartaglione e Paolella, inoltre, avevano ormai palesato il collegamento fra l'arcipelago di Autonomia e i terroristi; nel contempo, i partiti avevano ormai preso coscienza che nelle fabbriche, nelle università e negli uffici pubblici esisteva un'area simpatizzante con i propositi rivoluzionari. Si poneva così in modo pressante l'urgenza di intervenire e di indagare sull'area "grigia" dell'Autonomia operaia, pur tenendo presente che era necessario distinguere tra spazio legittimo del dissenso e area eversiva[360].

In questa direzione, i magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo si stavano interrogando sulla possibilità di applicare a quanti si dichiaravano appartenenti al partito armato l'articolo 284 del codice penale che puniva l'insurrezione armata contro i poteri dello Stato. Il problema era che il codice penale, oltre a contenere alcune fattispecie criminose di matrice fascista come l'associazione sovversiva e la banda armata, non conteneva alcun riferimento – se non nel nuovo reato di sequestro a scopo di «terrorismo o di eversione» – agli attentati di natura terroristica o eversiva. La questione era poi complicata dal fatto che, quasi sempre, gli attentati non erano azioni spontanee e isolate, ma frutto di un disegno preordinato di organizzazioni stabilmente dedite all'eversione. Si poneva così un problema di quali fattispecie di reato utilizzare per perseguire queste nuove realtà criminali del tutto peculiari, per le quali il legislatore non aveva ancora approntato strumenti specifici. La questione era assai difficile da gestire anche perché non tutte le organizzazioni terroristiche erano uguali e gli ambienti che gravitavano intorno ad esse non potevano dirsi completamente a loro sovrapponibili: come avrebbe affermato

[359] Cfr. G. Chiaromonte, "Non si può scherzare", *Rinascita*, n. 40, 13 ottobre 1978.
[360] R. Cavedon, "Le radici della violenza", *Il Popolo*, 12 ottobre 1978.

Virginio Rognoni a distanza di anni e come ormai stava effettivamente emergendo, vi erano diversi «cerchi concentrici» che garantivano supporto e compartimentazione ai vertici clandestini dei gruppi[361]. Emergeva sempre di più, in sostanza, un problema di adeguamento delle fattispecie penali inerenti ai reati di tipo "politico" e, specificamente, ai reati di tipo associativo. In merito a questo problema, furono in pochi a intervenire, anche perché le sinistre erano tradizionalmente avverse all'introduzione di nuove norme penali intente a perseguire reati di questo genere: esse, piuttosto, preferivano puntare alla riforma complessiva del titolo del codice dedicato alla materia. Nel merito del problema intervenne Remigio Cavedon il 19 ottobre sul quotidiano della Dc. Il vicedirettore de *Il Popolo* non si occupò però del problema di natura tecnico-giuridica, ma del problema politico più generale, quello cioè della "persecuzione del dissenso". Egli dichiarò di comprendere la diffidenza legittima nei confronti delle leggi eccezionali da parte di coloro che temevano che, una volta messi in moto certi meccanismi, questi dessero via ad un ingranaggio di repressione di massa in cui sarebbero stati stritolati anche coloro che erano estranei al fenomeno del terrorismo. Cavedon però riteneva necessario non solo colpire i combattenti clandestini, ma soprattutto quell'area vasta di coloro che assicuravano la copertura, la protezione e i canali di informazione su cui il terrorismo si sviluppava. Cavedon non credeva che sarebbero servite leggi eccezionali, ma riteneva che occorresse riprendere con vigore le inchieste sui disordini, sugli assassinii ancora impuniti compiuti dagli autonomi e indagare le complicità aperte ed esplicite di alcuni settori dell'ultrasinistra con le Br[362].

6. Il dibattito sul "caso Moro"

Il 24 ottobre si arrivò al dibattito parlamentare sul "caso Moro" in un clima arroventato dalle polemiche, dalle crescenti tensioni fra le forze della maggioranza e nel quadro di una nuova offensiva del terrorismo. Proprio per questa serie di ragioni Andreotti si assicurò l'appoggio dei partiti di maggioranza attraverso una serie di incontri con i singoli segretari dei partiti della solidarietà nazionale, che conversero nella volontà di sottoscrivere, ancora una volta, un documento comune al termine del dibattito parlamentare. Anche in questo caso, come vedremo, non mancarono le critiche da parte

[361] V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., p.63
[362] R. Cavedon, "«Autonomi» e brigatisti", *Il Popolo*, 19 ottobre 1978.

delle opposizioni che accusarono il governo di aver programmato il dibattito nei suoi contenuti per evitare divisioni interne alla maggioranza sulla linea sul "caso Moro". Nel corso della discussione, il tema della lotta al terrorismo fu centrale, ma più spesso le controversie, le critiche e le osservazioni ruotarono intorno agli aspetti meno chiari della vicenda Moro e dei documenti diffusi nei giorni precedenti.

Il ministro Rognoni presentò la propria relazione alla Camera il 24 ottobre, rievocando lo sgomento e la tensione del clima e delle scelte assunte nel corso della vicenda Moro. Il 16 marzo 1978 l'attacco eversivo aveva toccato il culmine: Aldo Moro non era solo il presidente della Dc, ma un momento di sintesi della dialettica democratica. Le forze politiche avevano avvertito immediatamente, spiegava Rognoni, la gravità del momento, accordando così il voto di fiducia al governo Andreotti, mettendolo in grado di far fronte ai pericoli incombenti. Lo stesso atteggiamento era stato riconfermato il 19 maggio con la conclusione del primo dibattito sulla vicenda Moro alla Camera e accogliendo la risoluzione della maggioranza che approvava l'atteggiamento del governo tenuto nel corso del "caso Moro" con larghi consensi. Dopo cinque mesi da questi fatti, il governo doveva quindi riferire in che modo si era attenuto alle indicazioni emerse nel dibattito di quei giorni e i risultati ottenuti dalle indagini. Più in generale, il ministro dell'Interno affermò che il governo era interessato a investire il parlamento «del complesso e durissimo problema del terrorismo» per avere – disse – «conferme e nuove indicazioni sul modo di farvi fronte, sulla lotta che bisogna condurre, la cui esigenza, nella comunità nazionale, è tale da imporre il dispiegarsi di ogni risorsa e il ricorso ad ogni mezzo utile e producente, con l'unico limite della compatibilità con la costituzione e con le leggi della Repubblica». Rognoni tuttavia osservò che la presenza di alcuni interrogativi cui non era possibile dare ancora una risposta obiettiva ed esauriente e, soprattutto, la divulgazione e l'acquisizione di nuovi documenti relativi al sequestro Moro, avevano costituito argomento – disse il ministro – «per una accorata ed a volte impietosa disputa che ha rischiato di alterare i termini di un dramma che ha sconvolto il paese»[363].

Quanto ai risultati degli inquirenti, Rognoni ricordò che nelle settimane immediatamente successive all'epilogo del sequestro Moro le indagini, «dopo un periodo in cui ogni sforzo sembrava vano», avevano ottenuto un primo concreto risultato che seguiva quello relativo alla scoperta del covo di via Gradoli, «con l'individuazione e il sequestro della tipografia delle Brigate rosse di via Foà, la localizzazione di un

[363] CdD, AP, VII legislatura, 24 ottobre 1978, pp. 22695-22697.

appartamento-covo e l'arresto dei componenti di un nucleo della cosiddetta colonna romana delle Brigate rosse». Questa operazione della polizia era il risultato di una serie di investigazioni concluse il 17 maggio con l'irruzione nella tipografia di Triaca, fornita di un'attrezzatura modernissima ed efficiente e dove venne ritrovato un notevole e prezioso materiale delle Brigate rosse. Il ministro quindi elencò il materiale ritrovato nei "covi" e gli arresti eseguiti in quei mesi: le perquisizioni e gli accertamenti – affermò Rognoni – non si erano limitati solo a Roma, ma erano avvenuti su tutto il territorio nazionale. A Torino, il 7 maggio, era stato scoperto il covo delle Brigate rosse dal quale era partito il gruppo terroristico che l'11 aprile aveva ucciso l'agente di custodia Lorenzo Cotugno. In seguito a ciò, spiegò ancora il ministro, la polizia era riuscita a localizzare una base operativa delle Brigate rosse sempre a Torino e fra maggio e agosto si erano svolte alcune operazioni di polizia e arresti in diverse città. Era però negli ultimi due mesi – ammise Rognoni – che si registravano i risultati più significativi nelle indagini e nelle ricerche dei terroristi: il ministro riepilogò così i fatti di settembre e ottobre e, in particolare, la cattura, fra gli altri, di Corrado Alunni ricercato, oltre che per la strage di via Fani e l'assassinio di Aldo Moro, anche per l'omicidio del presidente dell'ordine degli avvocati di Torino, Fulvio Croce, e per altri delitti e azioni terroristiche. Ai primi di ottobre, inoltre, le forze dell'ordine avevano scoperto a Milano tre basi terroristiche e arrestato nove persone, tra le quali Antonio Savino, Nadia Mantovani, Lauro Azzolini e Franco Bonisoli, risultato – affermò Rognoni – di un'investigazione preparata accuratamente e di notevole efficienza tecnica. In questa ultima occasione l'intervento contemporaneo su più fronti, osservava il ministro, era stato impostato in base a schemi operativi che avevano «permesso di operare in direzione di tre basi diverse, raggiunte e disarticolate contemporaneamente nell'intento di utilizzare al massimo il vantaggio della sorpresa e di ridurre al minimo le possibilità di reazione». Quanto al ritrovamento del cosiddetto "memoriale Moro", Rognoni respinse ogni insinuazione o accusa di alterazione della verità e dichiarò infine di non poter indugiare oltre sulle indagini per motivi di riservatezza. Quanto alla proposta di una commissione d'inchiesta parlamentare, Rognoni precisò che il governo, «anche di fronte ai risultati della più recente attività di polizia e di polizia giudiziaria», non riteneva che una simile iniziativa potesse essere «producente»: sarebbe stato assai difficile, a suo parere, individuare per essa un'area di accertamento che non fosse in gran parte sovrapponibile a quella giudiziaria. Il ministro poi proseguì la sua relazione elencando

alcuni dati che davano il polso della diffusione delle azioni terroristiche e dei gruppi terroristici, aumentati più del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente[364].

Approssimativamente, secondo Rognoni, si poteva affermare che il fenomeno del terrorismo presentava in Italia due aspetti essenziali: quello proprio delle formazioni organizzate, guidate da direzioni politico-strategiche, e quello di piccoli gruppi, della «guerriglia diffusa», autori a volte di imprese criminose individuali o isolate. Quanto ai due fenomeni, il ministro dell'Interno osservò:

Il primo tipo di terrorismo è, evidentemente, quello che vuole richiamarsi a motivazioni ideologiche e politiche. Il secondo confina spesso con il teppismo e la criminalità comune, ma costituisce, in questi ultimi tempi, il retroterra, l'area di reclutamento del terrorismo e quindi la spinta alla sua proliferazione, tanto che sembra ricollegarsi più da vicino anche a condizioni di natura economica e sociale. Le interpretazioni più serie del fenomeno suggeriscono che, nella ricerca delle radici del terrorismo – e forse si potrebbe dire del terrorista (la sua apparizione e la sua irruzione sul campo) – non è certo possibile stabilire una distinzione netta tra le varie cause, siano esse strettamente politiche o derivanti dai condizionamenti legati a quella situazione di crisi economica e sociale di valori e cultura insita nella società contemporanea. E così da più parti nell'identificazione delle matrici politiche del terrorismo si propone di fare i conti da un lato con gli eredi obiettivi di un'anacronistica reviviscenza nazifascista e dall'altro con la esasperazione di presupposti marxisti-leninisti inseriti nel contesto di un sistema nazionale ed internazionale da distruggere. Mentre nell'indagine delle altre componenti che possono spingere alla rivolta, alimentare la lotta armata, favorire il reclutamento dei suoi uomini da parte delle organizzazioni maggiori, si suggerisce di avere particolare attenzione alla crisi ed alla disgregazione dei rapporti sociali. Le indagini sul terrorismo mettono in evidenza che, nel corso del decennale cammino che

[364] In particolare, Rognoni informò il parlamento che nel 1977 il numero degli attentati era salito a 2.128 e affermò: «nei primi nove mesi di quest'anno se ne sono avuti 1.668, con un aumento di più del 20 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Nel 1977 gli attentati sono stati rivendicati complessivamente da 147 sigle di organizzazioni terroristiche diverse: di esse 135 si presume appartengano – secondo le specifiche denominazioni – all'area dell'ultrasinistra; 13 gravitano nell'ambito dell'estrema destra extraparlamentare. Le organizzazioni che hanno rivendicato il maggior numero di attentati criminosi sono state, sempre nel 1977, le Brigate rosse con 64 attentati e "Lotta armata per il comunismo" con 28. Nel corso dei primi 9 mesi di questo anno le organizzazioni dell'ultrasinistra hanno rivendicato 134 attentati; quelle dell'estrema destra 9. Sono 52, finora, le imprese terroristiche attribuibili alle Brigate rosse, 29 quelle rivendicate dal gruppo "Proletari comunisti armati". Attentati ed episodi terroristici hanno causato, dal 1974 ad oggi, 67 morti e 259 feriti. In particolare i morti sono stati 10 nel 1977, 16 nei primi nove mesi di quest'anno. Ancora qualche altro dato, onorevoli colleghi, non inutile. Di tutti gli attentati verificatisi nel 1978 il 35 per cento è stato diretto contro persone o beni privati; il 16 per cento contro sedi di partiti e movimenti politici; il 19 per cento contro esercizi commerciali italiani o stranieri. Gli attentati compiuti contro sedi di partiti o movimenti politici sono stati, finora, 266: di cui 104 contro sedi della democrazia cristiana, 54 contro sedi del partito comunista italiano, 43 del movimento sociale, e 13 del partito socialista italiano. Al 3 ottobre scorso, risultano detenute 158 persone che si proclamano appartenenti alle Brigate rosse, 141 ai "Nuclei armati proletari", 19 alla formazione "Prima linea", 7 ad "Unità rivoluzionaria", 219 ad organizzazioni e movimenti di estrema destra». Cfr. ibid., pp. 22697-22704.

ha portato dalla contestazione sessantottesca – attraverso progressioni, sotto l'aspetto soggettivo, non necessariamente continue – alla protesta violenta e poi alla guerriglia urbana, fino al terrorismo clandestino cospiratorio, si sono aggiunti alle motivazioni politiche originarie altri principi, altre intenzioni ideologiche. […] Si aggiunge, poi, il fatto che il terrorismo può trovare aree di obiettivo fiancheggiamento o anche di semplice neutralità in un quadro contrassegnato da grave crisi economica, da fenomeni d'emarginazione sociale specie nei grandi agglomerati urbani, dal travaglio della scuola, dalla disoccupazione, da sfiducia nella giustizia, da una generale crisi di valori nel nostro e anche in altri paesi. In un quadro, cioè, nel quale sussistono fattori di obiettivo smarrimento del senso del dovere e dell'impegno della convivenza e nella convivenza. Non a caso – si osserva – l'emarginazione sociale sembra essere la scelta strategica del terrorismo, cioè l'area che esso presume di poter coinvolgere come massa di manovra nel suo assalto disperato alla democrazia[365].

La complessità del fenomeno, dunque, postulava, a detta di Rognoni, una strategia politica globale, un'autentica politica unitaria di difesa costituzionale. I primi gruppi erano di estrema destra che, pur avendo perduto una parte notevole delle loro possibilità di espansione, continuavano a rappresentare un non trascurabile pericolo per l'ordinato svolgimento della vita sociale, a causa dell'attività provocatoria e dei delitti dei quali ancora si rendevano responsabili. D'altra parte, anche la scomparsa da Catanzaro di Freda, imputato per la strage di piazza Fontana, dimostrava che – affermò Rognoni – «la minaccia neofascista è ancora presente e che possono esistere un tessuto clandestino e dei collegamenti che ne sono un pericoloso supporto». Le Br rappresentavano invece la punta avanzata del terrorismo di sinistra, di cui il ministro spiegò obiettivi politici, modalità di azione e ideologia. Sul piano operativo l'azione delle Brigate rosse aveva un obiettivo assai vasto, quello cioè – disse Rognoni – di «mettere in ginocchio» lo Stato colpendolo nei suoi singoli e nei suoi uomini chiave (magistrati, politici) e nelle sue strutture più delicate; accanto a questo, le Br conducevano le battaglie dentro le carceri, da un lato, al fine di liberare i propri compagni, dall'altro, per politicizzare i detenuti "comuni" e reclutarli. Il ministro passò poi ad analizzare le caratteristiche di Prima linea e delle altre formazioni minori: da fatti e documenti riguardanti l'attività terroristica risultava evidente che, pur concordi su taluni scopi o «risoluzioni finali», le varie formazioni erano rivali sui metodi, sulla «direzione» delle operazioni, sulla egemonia della lotta armata, salvo poi scambiarsi aree e uomini. A detta di Rognoni, si stava verificando un sensibile isolamento delle Brigate rosse e si stava affermando l'esigenza di un movimento clandestino più

[365] Ibid., pp. 22704-22705.

«moderato» e «più legato ai bisogni delle masse». In questa rivalità si inseriva soprattutto Autonomia operaia. Sebbene il "caso Moro" avesse aperto una frattura fra Br e Autonomia, Rognoni non escludeva che da ciò sarebbe potuta derivare una concorrenza sul piano della lotta armata, anziché l'abbandono di tale strategia da parte dei settori più critici. Recenti episodi come l'assassinio a Roma del giudice Tartaglione, rivendicato dalle Brigate rosse, e a Napoli dal professor Paolella, ad opera di Prima linea stavano a dimostrare secondo il ministro dell'Interno quale vigilanza occorresse sempre esercitare nella difesa della sicurezza pubblica e delle istituzioni[366].

Fra le contromisure da adottare, il governo – spiegò Rognoni – riteneva doverosa la collaborazione tra le amministrazioni dei vari paesi, a livello europeo e non solo, impegnati nella lotta contro il terrorismo, al fine di scambiarsi informazioni: si erano rafforzati i rapporti bilaterali e multilaterali nell'area comunitaria, ma anche fuori dal quadro della comunità europea. Il governo avrebbe quindi proseguito in questa direzione, specialmente verso i paesi con un fenomeno più omogeneo a quello italiano. Quanto alla polizia, pur ritenendo che la riforma della pubblica sicurezza non potesse essere ricondotta entro lo schema semplice di un mezzo per combattere il terrorismo e l'eversione, Rognoni si disse certo che essa non fosse neutra rispetto all'impegno che, ai vari livelli, si doveva mantenere per combattere il terrorismo. La definizione del nuovo ordinamento, infatti, era necessaria non solo per corrispondere alle varie sollecitazioni che provenivano dalle forze politiche, quanto e soprattutto – precisò Rognoni – «perché questa importante struttura pubblica non può sopportare a lungo il peso di una incertezza che finirebbe, in prospettiva, per condizionarne negativamente la potenzialità e impegno essenziali». In quel momento, peraltro, era in atto una grande trasformazione del corpo: Rognoni spiegò che la polizia, strutturata essenzialmente per combattere la criminalità comune, si trovava anche a fronteggiare forme organizzate di eversione armata. In applicazione degli accordi di governo, la riforma, secondo Rognoni, avrebbe quindi assecondato questi processi di trasformazione in direzione di un'accresciuta professionalità, della razionalizzazione e del miglioramento organizzativo-funzionale degli organismi di polizia. Quanto alla sindacalizzazione, si era pervenuti – ricordò il ministro dell'Interno – ad una «costruttiva sintesi che si è tradotta in una proposta di disciplina la quale, garantendo l'imparzialità e l'indipendenza degli appartenenti alla polizia, ne rende tuttavia possibile l'autotutela degli interessi economici, giuridici e

[366] Ibid., pp. 22705-22707.

morali». Con questo si era giunti a completare il testo approvato dal comitato ristretto della commissione Interno della Camera il cui punto più qualificante era il capitolo del coordinamento. Per un più efficace svolgimento dell'azione degli apparati, inoltre, era prevista l'approvazione del disegno di legge governativo – già deliberato dall'altro ramo del parlamento – per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico delle forze di polizia. Anche sul piano della banca centrale dei dati, affermò Rognoni, si stava procedendo speditamente nel coordinamento fra gli apparati di sicurezza e il ministero: la creazione di un'apposita struttura nell'ambito del ministero dell'Interno per la raccolta dei dati era stata infatti espressamente inserita nella proposta di coordinamento delle forze di polizia all'esame dei partiti di maggioranza che sostenevano il governo[367]. Quanto all'incarico assegnato al generale Dalla Chiesa, Rognoni chiarì una volta di più che il governo aveva mirato a realizzare, «senza l'istituzione di strutture particolari, un concreto e specifico raccordo operativo, di personale di polizia selezionato in relazione alle speciali attitudini già evidenziate nell'espletamento dei compiti istituzionali, al fine di utilizzarlo, per lo specifico obiettivo di prevenzione e di repressione dell'eversione armata, in una situazione di così grave emergenza». Il governo aveva così inteso rispondere alle sollecitazioni emerse in parlamento nelle settimane del sequestro Moro ad intensificare la lotta al terrorismo, utilizzando tutti i mezzi disponibili. In questo quadro, a detta di Rognoni,

> […] si inserisce e si giustifica l'incarico conferito al generale Dalla Chiesa, che consente di raccordare, concentrare e unificare l'azione di personale particolarmente esperto e preparato delle forze di polizia, in concorso con i servizi di sicurezza. Tale incarico si àncora, del resto, ai princìpi ed indirizzi normativi già presenti nell'ordinamento giuridico, nell'ambito del quale, sia detto per inciso, la dipendenza dell'Arma dei Carabinieri dal ministro dell'interno è esplicitamente sancita per quanto riguarda il servizio d'ordine e di sicurezza pubblica. Ritengo dunque di poter affermare che la decisione del Governo, oltre che imposta dalle particolari esigenze del momento, è del tutto corretta sotto il profilo giuridico. A questo proposito, mi pare addirittura superfluo ricordare che il provvedimento adottato resta ovviamente rispettoso del quadro delle competenze esterne stabilite dalla legge, nonché dei rapporti dalla medesima prefissati fra organi di polizia e autorità giudiziaria. In particolare, va sottolineato ancora una volta, per scrupolo di chiarezza, che gli uomini operanti agli ordini del generale Dalla Chiesa continuano a rivestire, in quanto impegnati in indagini relative a fatti delittuosi, la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, come

[367] Ibid., pp. 22707-22710.

tali soggetti all'autorità giudiziaria, alla quale hanno l'obbligo di riferire ogni notizia rilevante ai fini dell'indagine, come del resto è avvenuto puntualmente nelle recenti operazioni di Milano[368].

Il ministro dell'Interno assicurò anche che i servizi di sicurezza avevano cominciato a funzionare e a rendere quei risultati positivi al cui fine erano preposti. In ogni caso, sottolineò Rognoni, «non è da trascurare che ogni innovazione richiede una fase d'avvio e di verifica nella quale, quindi, per esempio, il sistema binario dei servizi voluto dal Parlamento può essere attentamente considerato con riferimento al suo rendimento concreto».

Come ultimo ma non meno importante aspetto, Rognoni affrontò il problema delle innovazioni di tipo legislativo. Un'esigenza fondamentale era infatti quella – affermò Rognoni – di «adeguare gli strumenti normativi all'andamento della criminalità comune e politica, integrandoli negli aspetti nei quali con maggiore evidenza sono state individuate pericolose lacune o carenze del sistema preventivo e repressivo, dalle quali purtroppo non è stato possibile evitare che la stessa criminalità traesse vantaggio». Il ministro infatti osservò:

In tema, per esempio, di misure cautelari oggi previste nei riguardi di imputati scarcerati per decorrenza di termini, o comunque posti in libertà provvisoria, si potrebbero prevedere – ma il mio è un discorso problematico – per maggiore cautela di fronte al pericolo di fuga, alcune misure nuove, accanto ad altre configurabili come specificazioni di misure già previste dal sistema: penso, soprattutto, all'obbligo di dimorare in determinati quartieri o frazioni di comuni; all'obbligo di presentarsi anche più volte al giorno all'ufficio di pubblica sicurezza del luogo di dimora; all'obbligo di non lasciare la propria abitazione nelle ore notturne; fino a giungere, nei casi più gravi, ad un particolare regime di autorizzazioni da parte dell'autorità giudiziaria circa l'allontanamento dell'imputato dalla propria abitazione, anche nelle ore diurne. La configurazione di un simile ventaglio di misure dovrebbe in effetti consentire al giudice una più larga possibilità di scelta, ampliando l'ambito delle misure cautelari non detentive da adottare, magari anche cumulativamente, nei confronti degli imputati scarcerati per decorrenza di termini, posto che l'istituto dei limiti massimi della custodia preventiva è previsto dalla Costituzione e come tale va mantenuto fermo tra le garanzie elementari del cittadino. Sarebbe però opportuno prevedere che, nell'ipotesi di più rilevante pericolosità, il giudice non tanto possa, quasi debba assoggettare l'imputato scarcerato ad una o più delle predette misure. Per quanto concerne il sistema delle misure di prevenzione, quale oggi s'impernia sull'articolo 18 della legge del 1975 sull'ordine

[368] Ibid., p. 22710.

pubblico, non ritengo di poter nulla aggiungere in questa sede a quanto già è stato detto dal collega Bonifacio a proposito del disegno di legge modificativo della legge sull'ordine pubblico, meglio noto come "Reale-bis", e delle prospettive che vi sono delineate riguardo alla disciplina degli «atti preparatori obbiettivamente rilevanti» in ordine ad alcuni gravi delitti[369].

A detta del ministro, in campo penale, si poneva innanzitutto il problema della figura dei delitti mediante associazione in relazione ai quali era indispensabile che – affermò Rognoni – «la riformulazione delle fattispecie penalmente perseguibili sia attentamente curata, derivandola dal pertinente precetto costituzionale (articolo 18), a fini di integrazione o di migliore specificazione della normativa vigente». In particolare, secondo Rognoni si trattava di

> […] precisare, a livello di norme incriminatrici, l'area della punibilità collegata ad associazioni che – sono parole della Costituzione – «perseguono anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare» (articolo 18, secondo comma, della Costituzione); per contro, dal divieto costituzionale di associarsi per la realizzazione di fini proibiti ai singoli dalla legge penale, dovrebbe scaturire – in rispondenza alle previsioni del citato disegno di legge modificativo della legge sull'ordine pubblico – la perseguibilità dell'associazione per delinquere, anche se preordinata alla consumazione di un solo delitto, purché grave. Anche su questo terreno, non ritengo di andare al di là di una proposizione problematica, trattandosi tra l'altro di materia di diretta competenza del ministro Bonifacio. Un ultimo accenno potrebbe farsi, semmai, circa l'opportunità di prevedere una apposita gravante per i reati completamente caratterizzati dalla finalità terroristica, da individuare ovviamente attraverso concrete modalità dell'azione. In questa prospettiva, la reazione dell'ordinamento giuridico ad una simile aggravante potrebbe estrinsecarsi su vari piani, rispetto ai quali non ritengo qui opportuno entrare in dettaglio: solo a titolo di esempio, non mi parrebbe azzardato prevedere che, di fronte alla circostanza valutata con tanto disfavore dal sistema, potrebbe escludersi il potere del giudice a procedere al bilanciamento fra circostanze aggravanti ed attenuanti, oggi consentito dal codice penale[370].

Proprio un fenomeno come il terrorismo, precisò Rognoni, postulava e dimostrava «la compatibilità della democrazia – quale regola sempre più esigente del nostro vivere insieme – con l'efficienza e il rigore dei suoi comportamenti per salvaguardarsi e difendersi». Il terrorismo tuttavia, a parere del ministro, non era soltanto una questione di polizia, di prevenzione e di repressione dei crimini: era un fatto che, per la complessità

[369] Ibid., p. 22711.
[370] Ibid., p. 22712.

delle sue motivazioni e la vastità dei suoi obiettivi, richiamava ed esigeva una globale strategia politica e, nello stesso tempo, una grande mobilitazione morale e ideale dei cittadini. D'altra parte, l'ampiezza e la durezza dell'impegno che la lotta al terrorismo imponeva richiamavano necessariamente altre responsabilità, come quelle in capo agli strumenti delle comunicazioni sociali, della stampa, dei mass media collegate – disse Rognoni – alla «difficoltà di ricercare e raggiungere il giusto equilibrio tra il diritto-dovere dell'informazione ed il rischio di diffondere elementi di turbamento e di insidia, rendendo così un servizio, sia pure involontario, all'eversione». Pur ammettendo che il terrorismo era un nemico insidioso e difficile da individuare, il ministro concluse ribadendo l'impegno del governo di non lasciare nulla di intentato per accertare tutta la verità sulle vicende terroristiche e sul sequestro Moro[371].

Nel corso della discussione, oltre agli innumerevoli interrogativi connessi alle indiscrezioni della stampa e al dibattito sull'atteggiamento tenuto dal governo nel corso del sequestro Moro che non mancò di suscitare qualche contrasto fra il Psi e gli altri partiti della maggioranza, si trattarono alcuni temi strettamente connessi alla lotta al terrorismo cui la relazione del ministro aveva fatto riferimento. Anzitutto, vi è da registrare che, a differenza del dibattito di maggio, in questo caso le critiche nei confronti dell'indeterminatezza delle comunicazioni del ministro non furono espresse solamente da tutti i partiti della minoranza, ma anche dalle forze della maggioranza, ad eccezione della Dc e del Pri. Secondo gli esponenti di minoranza, ancora una volta il governo stava cercando di far calare il silenzio su questa vicenda evitando un approfondito dibattito parlamentare perché consapevole che qualunque analisi sull'argomento avrebbe messo in evidenza fratture insanabili interne alla maggioranza. Con la scusa del rispetto del segreto istruttorio, secondo il vicecapogruppo liberale Raffaele Costa, le informazioni rese dal ministro erano perfino meno dettagliate di quelle indicate dalla stampa[372]. A parere del vicecapogruppo del Pr Mauro Mellini, l'insabbiamento del confronto sull'ordine pubblico, sulle disfunzioni degli apparati, sulle cause del terrorismo e sulle sue caratteristiche ideologiche, strutturali, operative era dettato da un ragionamento di opportunità politica, peraltro coerente con l'azione di esautoramento portata avanti dal «direttorio» dei segretari di partito e dal governo nei confronti del parlamento. Secondo il deputato radicale, le funzioni del parlamento erano state soppresse: ciò era avvenuto

[371] Ibid., pp. 22712-22713.

[372] Si vedano le parole del liberale Raffaele Costa in CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22728-22735.

anche nel corso del sequestro Moro, e, specialmente, nella seduta parlamentare del 4 aprile dopo la quale era stato detto, «falsamente», che il parlamento si era espresso confermando al governo il mandato di respingere ogni trattativa con le Brigate rosse, facendo passare per volontà delle Camere quella che era la volontà delle segreterie dei partiti della maggioranza. Il fatto era ancora più grave perché quella "falsificazione" circa l'esistenza di un indirizzo dato dal parlamento al governo non costituiva – spiegò Mellini – «un falso soltanto perché era mancato il voto, ma anche perché era mancata (e i fatti lo hanno dimostrato) una unanimità di atteggiamento anche tra i vertici, quei vertici che oggi sostituiscono il Parlamento come istituzione»[373]. Secondo Pannella, tra la classe dirigente e le Brigate rosse c'era stata una convergenza eclatante di comportamenti nei confronti della costituzione. Il compito dei parlamentari era – disse il leader radicale – quello di «credere nella democrazia: non credere in astratto a chissà quale democrazia, ma alla democrazia repubblicana»; la maggioranza tuttavia aveva sovvertito l'indicazione costituzionale, giorno dopo giorno, e aveva creato le premesse per rendere impossibile al parlamento, in quei cinquantaquattro giorni, l'esercizio del suo dovere costituzionale. Il «gran consiglio dei partiti» – denunciò il deputato del Pr –, aveva sovvertito i normali meccanismi istituzionali, sottraendo al parlamento il diritto di discutere tutte le vicende[374]. Perfino il deputato della destra Dc Oscar Luigi Scalfaro osservò che il dibattito avrebbe avuto un esito certo grazie alle riunioni dei partiti della maggioranza. Il vicepresidente della Camera espresse quindi sgomento per il fatto che – disse – «ancora in noi non sia attuale e premente la preoccupazione di ridare al Parlamento il suo compito essenziale e primario di cui si è nel tempo lasciato svuotare, di frequente stranamente tentato di invadere spazi dell'esecutivo e quasi distratto di fronte all'esproprio consumato a suo danno che è danno grave della democrazia»[375]. Queste affermazioni di un esponente della maggioranza suscitarono l'ira di Pannella, il quale replicò all'«opposizione scelbiana rediviva, attraverso le elette parole del collega Scalfaro», che proprio i segretari dei partiti della maggioranza avevano sbarrato la porta «dei luoghi della legge e della Costituzione per 56 giorni», facendo delle sedi dei loro partiti luoghi di sovversione contro la costituzione, operando – affermò Pannella – «quel sequestro del quale oggi, con perfida sagacia, il collega Scalfaro a nome della democrazia cristiana parlava, quando rivendicava a noi deputati e parlamentari le funzioni che ci sarebbero state tolte: ma da chi? Dove era

[373] Si vedano le considerazioni del radicale Mauro Mellini, ibid., pp. 22735-22745.
[374] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22915-22929.
[375] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22976-22978.

il collega Scalfaro, dove era la democrazia cristiana giorno dopo giorno, quando appunto lo statuto della democrazia cristiana e la costituzione della Repubblica venivano violati per impedire che i luoghi della legge vedessero affidata a loro la soluzione del tremendo problema che allora avevamo?»[376].

Anche i partiti della maggioranza osservarono polemicamente le lacune, le mancanze e il tipo di analisi riportate nella relazione di Rognoni, ma naturalmente esse erano ricondotte a cause diverse. In particolare, il capogruppo del Pci Alessandro Natta disse di comprendere le ragioni di prudenza che avevano indotto il ministro a non relazionare adeguatamente sulla portata e sui limiti dei risultati conseguiti sulle vicende della primavera precedente; ma Natta disse anche che i comunisti avrebbero voluto una risposta ai molti interrogativi ancora irrisolti sull'operato delle forze dell'ordine nel corso del sequestro Moro, sulle radici del terrorismo, sul significato politico del sequestro e sui presunti rapporti internazionali delle Br[377]. Rognoni, replicando a tali osservazioni, tenne a precisare che la competenza del ministro dell'Interno era circoscritta ai problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico nella sfera della prevenzione, cioè della garanzia dell'ordinato vivere civile e del godimento da parte di tutti i cittadini dei diritti loro riconosciuti dalla legge. Solo di recente si era diffuso l'impiego ambiguo e improprio della locuzione «ordine pubblico» riferita anche alla tutela della società sul piano penale. In merito alla richiesta di chiarimenti relativi alle scelte strategiche operate dalla magistratura, agli esiti delle perquisizioni e dei sequestri, alle probabili responsabilità e agli orientamenti della autorità giudiziaria, Rognoni pertanto rispose:

[…] il ministro dell'interno ignora tutto questo, e se lo sapesse, non lo potrebbe dire. Non essendo materia di sua competenza, se egli lo sapesse, lo saprebbe ad altri fini come quelli ricordati dall'articolo 165 del codice di procedura penale. Se parlasse e riferisse, anche in Parlamento, il ministro adotterebbe un comportamento non corretto[378].

[376] Ibid., pp. 22981-22984.

[377] Si veda l'intervento di Natta in CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22774-22791. Anche *l'Unità* aveva accolto freddamente la relazione di Rognoni, spiegando che, pur essendo stata efficace nella parte che aveva trattato le ragioni che avevano indotto il governo ad assumere la posizione della fermezza, tuttavia essa era apparsa assai «al di sotto della realtà» nella parte dedicata al significato politico complessivo di ciò che era accaduto, dell'analisi degli obiettivi e dei retroscena del "caso Moro". Il ministro aveva elencato una serie di delitti e aveva offerto un giudizio e un analisi del terrorismo ricavati quasi esclusivamente da ciò che i terroristi stessi scrivevano, ma non c'era stato lo sforzo per andare oltre e per fornire una spiegazione credibile della pericolosità di un attacco eversivo che si collegava a molti interessi e a molti fili. In sostanza, secondo il quotidiano comunista, il ministro non aveva saputo dire perché avevano ucciso Moro, qual era il disegno politico che stava dietro all'attentato, a che punto erano le indagini. Cfr. "Domande ancora senza risposta", *l'Unità*, 25 ottobre 1978.

[378] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, p. 22956.

Proprio allo scopo di restituire i poteri legittimi al parlamento e anche per approfondire quelle responsabilità politiche e quelle problematiche di cui la magistratura non si sarebbe occupata con le proprie inchieste, i partiti della minoranza (ad eccezione dei radicali[379]) continuarono ad insistere in modo martellante sulla proposta di istituire la commissione d'inchiesta sul "caso Moro"[380]. Dal momento che l'oggetto naturale di una inchiesta parlamentare non era l'accertamento di reati, ma il comportamento politico e amministrativo dello Stato attraverso i suoi organi, essa, a parere del vicecapogruppo liberale Costa, contrariamente all'autorità giudiziaria, avrebbe potuto indagare le mancanze dell'azione delle forze di polizia, dei servizi segreti, del grado di fermezza delle istituzioni. Del resto, secondo il deputato liberale, in passato parlamento e magistratura non si erano mai ostacolati a vicenda, ma si erano reciprocamente arricchiti[381]. Secondo i missini, inoltre, da una magistratura politicizzata e asservita al potere, non ci si poteva attendere l'accertamento della verità, mentre un'inchiesta parlamentare che coinvolgesse le minoranze avrebbe meglio garantito la sua rigorosa imparzialità[382]. Data la scarsezza di elementi e di informazioni della relazione del ministro e la serie di illazioni pubblicate dai giornali su vari aspetti oscuri delle vicende, Alfredo Pazzaglia quindi rinnovò la proposta di istituire la commissione e affermò:

L'indagine condotta da una Commissione parlamentare d'inchiesta è squisitamente politica o, meglio, prevalentemente politica; in questo caso, quindi, avrebbe per oggetto, per lo meno prevalentemente, aspetti non noti alla magistratura e non interessanti la stessa; aspetti che invece l'opinione pubblica chiede da tempo di conoscere, e sui quali insiste perché si faccia luce, soprattutto dopo le polemiche e ancor di più dopo la recente, squallida rissa tra partiti della maggioranza[383].

Alle minoranze si affiancarono alcuni deputati democristiani che avevano sostenuto la proposta di istituire la commissione già dal maggio precedente. In particolare, l'esponente

[379] I radicali infatti erano perplessi dal modo in cui, per prassi, venivano costituite le commissioni bicamerali d'inchiesta, cioè con l'esclusione delle minoranze e delle opposizioni. A loro avviso, le commissioni d'inchiesta del parlamento si trasformavano così in commissioni di inchiesta del governo o della maggioranza. Cfr. le parole di Bonino in CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22855-22863.

[380] Cfr. l'intervento di Gorla, ibid., pp. 22847-22855.

[381] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22728-22735.

[382] Così diceva Franchi, ibid., pp. 22796-22805. Cfr. i commenti del quotidiano missino sulle dichiarazioni di Rognoni in N. Tripodi, "Il permesso di colpire", *Secolo d'Italia*, 25 ottobre 1978; "Confessione di impotenza", ibidem.

[383] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, p. 22911.

della sinistra Dc Carlo Fracanzani si disse convinto che i tempi tecnici necessari per l'approvazione della proposta di inchiesta avrebbero comportato la costituzione della commissione nella primavera successiva, «cioè – disse – quando è ragionevolmente dato di pensare che le potenzialità reali delle indagini ordinarie saranno state messe a frutto». Molto polemicamente, il deputato della sinistra Dc lamentò che per mesi il parlamento non aveva discusso della vicenda Moro e che il dibattito in corso era stato deciso solo dopo che si era paventata l'ipotesi di una commissione parlamentare; si assisteva quindi – disse Fracanzani – a «una non informazione del Parlamento medesimo relativamente a delicate decisioni, circa strutture concernenti il problema dell'ordine pubblico, che sono sul filo di uno sganciamento rispetto al quadro costituzionale» e «a tendenze a che il Parlamento accantoni gli strumenti più incisivi che ha a disposizione»[384]. D'altra parte, anche i socialisti avevano cambiato atteggiamento sulla proposta d'inchiesta: dati i silenzi del governo, le continue rivelazioni della stampa – di cui però, a loro avviso, non si poteva accusare il mondo dell'informazione – e le polemiche che ancora una volta avevano coinvolto il Psi, il capogruppo Balzamo affermò di ritenere che il parlamento fosse il luogo più opportuno dove dissipare i dubbi e chiarire i nodi, senza però che esso fosse considerato un tribunale. Era dal groviglio di richieste insoddisfatte e di fatti inspiegabili o di procedure contraddittorie che acquistava concretezza l'ipotesi di una commissione parlamentare d'inchiesta che sarebbe potuta divenire operante anche in tempi ravvicinati. In questo campo, osservò Balzamo, «le prerogative del Parlamento sono esplicite ed è inutilmente fuorviante l'accostamento all'indagine giudiziaria, che non interferirebbe con una eventuale inchiesta parlamentare»[385].

La maggioranza della Dc, tuttavia, continuò ad opporsi all'iniziativa dei colleghi sulla commissione. Il capogruppo Giovanni Galloni rivendicò il fatto che la Dc aveva chiesto il dibattito parlamentare sul "caso Moro", da una parte, proprio per l'esigenza di verità e chiarezza anche alla luce degli scarsi risultati delle indagini in corso; dall'altra, per porre fine a una disputa, sempre più lacerante, alimentata – affermò Galloni – da «supposte rivelazioni, da equivoci dossier, da arbitrari sospetti» e diventata «la base di una azione ogni giorno più ambigua ed oscura nei mezzi e nei fini». L'inchiesta parlamentare, dunque, non era pregiudizialmente da escludersi; tuttavia, insistette Galloni, era ancora difficile trovare uno spazio per un'indagine che non interferisse in concreto sulle competenze o quanto meno sull'attività della magistratura e delle forze dell'ordine.

[384] Ibid., pp. 22840-22847.
[385] Ibid., pp. 22884-22891.

L'interferenza si sarebbe estesa anche agli stessi servizi di sicurezza, soprattutto se si voleva fare piena luce sulle presunte matrici internazionali del terrorismo. Vi erano poi altre ragioni che portarono il capogruppo democristiano ad escludere – per il momento – l'ipotesi di questa iniziativa: da una parte, se l'inchiesta avesse avuto lo scopo di indagare i comportamenti politici e amministrativi delle forze dell'ordine e della stessa magistratura, il risultato immediato sarebbe stato quello di bloccare l'apparato della polizia, dei carabinieri, della magistratura; dall'altra, se l'inchiesta fosse stata diretta ad indagare solo sul comportamento delle forze politiche, essa sarebbe stata manifestamente assurda. Per queste ragioni, l'opportunità di promuovere la commissione, secondo Galloni, avrebbe potuto essere valutata solo quando dalle prime risultanze dell'inchiesta giudiziaria in corso fossero apparse lacune o zone d'ombra su cui fare chiarezza[386]. Anche l'andreottiano Erminio Pennacchini avvertì il pericolo effettivo di una «frammistione» tra i poteri che sarebbe potuto derivare da una "commissione Moro", con conseguenti ritardi ed interferenze nell'accertamento della verità[387]. Analogamente, Alessandro Reggiani, a nome del Psdi, affermò che, nonostante la serie di nodi rimasti irrisolti, era impossibile allo stato degli atti determinare un'area di indagine che fosse diversa e pertinente al di fuori di quella rappresentata dall'inquisizione in corso da parte dell'autorità giudiziaria[388].

Nel corso della discussione, uno dei grandi temi che animò le polemiche e le divergenze interne alla maggioranza, acutizzate dal progressivo logoramento dei rapporti fra i tre partiti maggiori, fu quello delle cause del terrorismo e, in particolare, del significato da attribuire alla vicenda Moro. Nella sua relazione, il ministro si era richiamato alle teorie più diffuse nel dibattito culturale e politico e, in particolare, aveva evidenziato alcuni aspetti di natura sociologica, proprio per sottolineare l'ampiezza della strategia necessaria a contrastare il fenomeno. Rognoni, però, non si era esposto in merito al significato politico dell'omicidio Moro, non potendo stabilire se lo statista pugliese fosse stato rapito per distruggere un quadro politico o lo Stato nella sua globalità. Di certo, i documenti brigatisti avevano fatto intendere che si voleva interrompere un percorso politico e mettere in ginocchio lo Stato e per questo il ministro riteneva che la prima difesa contro il terrorismo consistesse in una politica di unità nazionale. Tale lettura, tuttavia, non piacque né a destra né a sinistra e il ministro venne accusato da entrambe le parti per motivi opposti.

[386] Ibid., pp. 22896-22906.
[387] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22769-22774.
[388] Cfr. l'intervento di Reggiani in CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22880-22884.

Secondo il Msi e Dn, infatti, Rognoni aveva enfatizzata eccessivamente le tesi sociologiche e quindi le cause sociali del terrorismo, senza dare il giusto peso a quelle che secondo l'estrema destra erano le cause principali del fenomeno e cioè alla matrice ideologica delle Br e ai loro collegamenti internazionali. Ciò implicava che – come disse il capogruppo missino Pazzaglia – l'obiettivo finale delle Br non era distruggere il compromesso storico, ma lo Stato nella sua globalità per il trionfo del veterocomunismo in cui il Pci si riconosceva fino a poco tempo prima[389]. Secondo il capogruppo demonazionale Raffaele Delfino, ci si doveva rendere conto, dunque, che il terrorismo intendeva colpire la Dc a prescindere dal Pci, proprio perché la Dc si identificava da trent'anni con lo Stato[390]. Franco Franchi si spinse oltre: il terrorismo – disse – «in questi trent'anni non ha mai destabilizzato niente; il terrorismo è supporto di questo sistema; è la più efficiente delle istituzioni del sistema» che, a detta di Franchi, emergeva puntualmente tutte le volte in cui «o c'era da coprire una crisi di Governo o da favorire il passaggio da un equilibrio politico all'altro»[391]. Anche secondo il deputato demonazionale Andrea Galasso, il terrorismo aveva di fatto rafforzato il compromesso storico e di ciò ne aveva tratto vantaggio il Pci. La nascita del brigatismo rosso, secondo Galasso, stava del resto nell'ambiguità del Pci stesso che ne aveva favorito lo sviluppo, benché esso potesse anche essere stato agevolato da un contesto internazionale che temeva la destabilizzazione della democrazia italiana e nel contempo quella del comunismo europeo. Galasso pertanto dichiarò di esigere un chiarimento da parte del Pci il quale avrebbe dovuto uscire dall'ambiguità e portare a termine un processo definitivo di revisionismo[392]. Conseguentemente, proprio perché il terrorismo era ritenuto frutto della propaganda del Pci e diretto contro la Dc per far trionfare il comunismo, occorreva, secondo Dn e Msi, mutare equilibrio politico, allontanando il Pci dal governo. Moro, secondo il vicepresidente del gruppo demonazionale Adriano Cerquetti, era stato ucciso, non perché simbolo del compromesso storico, ma nel quadro di una strategia internazionale che perseguiva lo scopo di colpire nell'Italia, «ventre morbido della NATO», l'anello più debole. Avallando spiegazioni di tipo sociologico più che ideologico, fra l'altro, secondo le destre, si sarebbe promossa una risposta limitata all'azione degli apparati di sicurezza preventivi e normativi, escludendo una necessaria

[389] Cfr. l'intervento di Pazzaglia, ibid., pp. 22907-22915.
[390] Si veda l'intervento di Delfino in CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22759-22769.
[391] Si vedano le parole di Franchi, ibid., pp. 22796-22805.
[392] Cfr. le parole del deputato demonazionale Andrea Galasso, ibid., pp. 22817-22822.

collaborazione internazionale[393]. A questo proposito, il missino Vito Miceli rilevò che, benché diversi episodi ne avessero fatto presagire la presenza e l'efficacia, i governi degli ultimi anni avevano mantenuto un riserbo assoluto «sulle centrali internazionali che perseguono la destabilizzazione nei paesi democratici secondo una precisa pianificazione» e, in particolare, sul ruolo del Kgb nell'organizzare, alimentare e dirigere la sovversione nell'Occidente in funzione degli interessi espansionistici dell'Unione Sovietica. Anche per indagare in questa direzione, missini e demonazionali supportavano l'inchiesta parlamentare: essa avrebbe potuto indagare sui collegamenti internazionali del terrorismo[394].

D'altra parte, invece, il Pci, che tendenzialmente sorvolò sulla proposta di istituire la commissione parlamentare, lamentò che Rognoni aveva enfatizzato, fino a far diventare dominante, l'elemento ideologico, quasi che il terrorismo, in definitiva, fosse una sorta di esasperazione o di degenerazione ideologica. Tale tendenza, tuttavia, secondo i comunisti, comportava il rischio non solo di ricadere nella concezione deformante del doppio estremismo, ma finiva per oscurare che cosa facessero e che cosa si proponessero queste bande e perché avessero colpito Moro. Alessandro Natta, al riguardo, osservò che non era casuale che i «momenti di acme» del terrorismo fossero coincisi con le fasi di rottura di vecchi assetti ed equilibri sociali: alla fine degli anni '60 con l'avanzata operaia e l'esaurirsi dell'esperienza politica del centro-sinistra e poi, soprattutto, nel 1974, nel momento in cui si era delineato un mutamento politico rilevante. Secondo il capogruppo comunista, dunque, le Br avevano voluto colpire il dirigente politico che aveva più fortemente contribuito a prospettare e ad aprire un nuovo corso nella Democrazia cristiana e che aveva agito per persuadere della opportunità e della necessità di un rapporto nuovo di solidarietà democratica e di collaborazione con il Pci. Le Br dunque volevano vanificare ogni sforzo di uscire dalla crisi attraverso un processo di rinnovamento, con il terrore, con lo scontro armato, per paralizzare, per allontanare dall'aperta lotta sociale e politica le masse popolari. Di conseguenza, secondo la logica comunista, la politica dell'unità nazionale non solo doveva essere perseguita perché il Pci, tramite del popolo, avrebbe garantito il sostegno di massa e il supporto alla lotta in difesa dello Stato e della democrazia, ma doveva essere superata da una scelta politica più

[393] Cfr. l'intervento di Cerquetti in CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22929-22935.
[394] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22808-22812.

coerente, un governo di coalizione democratica: la mancata soluzione di questo problema, secondo Natta, aveva pesato e continuava a pesare negativamente[395].

La Democrazia cristiana, tuttavia, non condivise il ragionamento del Pci, chiudendo ad ogni ipotesi di modificare il quadro politico a favore di soluzioni che vedessero il Pci nella compagine di governo. Giovanni Galloni, infatti, pur facendo proprie le analisi del ministro Rognoni, secondo cui l'azione delle Br e dei gruppi dell'eversione rossa e nera era rivolta a rovesciare lo Stato, le istituzioni democratiche e la politica della solidarietà democratica sviluppata dopo i risultati del 20 giugno 1976, fece notare che l'eversione era nata assai prima di quella data. Anzi, non solo quella tornata elettorale ma anche una situazione difficile di ordine pubblico e di crisi economica avevano indotto ad adottare formule politiche inedite. La Dc, in quella fase, era stata più prudente del Pci perché – spiegò Galloni – la mancanza di informazioni certe circa la matrice e la precisa strategia dell'eversione, rendeva assai problematica l'ostentata sicurezza comunista. Rifiutando la tesi secondo cui le Br, essendo contro il Pci (cioè contro la classe operaia), erano sostanzialmente "nere", Galloni tenne quindi a sottolineare che estremismo di destra e di sinistra, pur potendo avere tra loro dei collegamenti operativi per un comune obiettivo di destabilizzazione, avevano tuttavia matrici e ideologie diverse. La Dc pertanto non poteva accettare che il discorso sull'assassinio di Moro e sulla grave situazione dell'ordine pubblico e democratico fosse strumentalizzato per sostenere la tesi che, dalla attuale fase politica della maggioranza parlamentare, occorresse passare al più presto alla fase ulteriore del governo di emergenza. La forma di solidarietà raggiunta, insistette Galloni, era il punto massimo che si poteva offrire: si doveva evitare – disse – che «una unità forzata tra di noi, la identificazione rigida o pressoché rigida dell'area democratica con l'area di Governo (forse con l'esclusione dei soli liberali e dei demonazionali) determini nel paese una crisi di rigetto così a sinistra come a destra, e dia allora una ben diversa base di forza e di potenziale espansione sia all'estremismo antidemocratico e violento di destra sia a quello di sinistra». Ecco perché, secondo il capogruppo della Dc, la lotta all'eversione non era solo un problema di strumenti più efficienti e di corpi di polizia più addestrati, più professionali e meglio organizzati, ma era soprattutto un problema politico[396].

[395] Ibid., pp. 22774-22791. Cfr. anche l'intervento di Alfredo Reichlin in CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, p. 22962-22964.
[396] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22896-22906.

Il Psi in questo dibattito assunse una posizione ancora diversa, ritenendo che la relazione del ministro avesse invece sottovalutato i fattori sociali che avevano alimentato il terrorismo. Fra le cause, infatti, secondo Balzamo, non si potevano accantonare «gli addendi economici, sociali, culturali, di una situazione che si è degradata per errori incommensurabili e che hanno portato l'Italia sull'orlo del disastro, ai confini quasi del sottosviluppo, comprimendo e violentando energie ed aspirazioni di milioni di giovani, umiliando la dignità stessa del cittadino negli inalienabili diritti elementari della casa, dell'assistenza, della salute, della scuola». L'attacco terroristico, secondo il capogruppo del Psi, non era solo mirato al disegno politico di Moro, ma era contro il sistema democratico, propiziato dalla crisi economica e sociale. Bisognava riconoscere, dunque, che non si era più in presenza di una guerra con bande di varie denominazioni, che praticavano la violenza politica ciascuna per proprio conto: il "partito armato" per Balzamo rappresentava invece un'organizzazione politica, «con i suoi ispiratori, con i suoi finanziatori perché – affermò – non basta spiegare l'entità del fenomeno con l'autofinanziamento delle rapine e dei sequestri, con le sue gerarchie e le sue sedi»[397].

L'attenzione ai fattori sociali che avevano portato all'esplosione del terrorismo fu ampiamente sostenuta dai radicali e, soprattutto, dagli esponenti del Pdup-Dp. Il segretario pduppino Lucio Magri, infatti, osservò che i partiti della maggioranza avevano pensato di battere terrorismo e violenza con una riorganizzazione e un indurimento degli apparati di repressione e creando una maggiore solidarietà fra le grandi forze politiche. Nessuno poteva negare, però, che l'obiettivo era stato mancato e che dal terrorismo sporadico si era arrivati ad una lotta armata endemica e diffusa. L'errore era stato anzitutto di analisi, perché, disse il deputato del Pdup:

> […] non è vero che terrorismo e violenza siano fenomeni marginali e transitori, frutto solo indiretto della crisi sociale o di un annebbiamento delle coscienze. In realtà, essi sono una delle caratteristiche nuove e strutturali della crisi di fondo della società italiana ed occidentale. Nascono, infatti, dall'intreccio strettissimo di tre elementi: la crescita geometrica dell'emarginazione, concentrata nelle metropoli e nelle fasce giovanile, cioè su forze sociali che assommano ad una grande disponibilità alla lotta un altrettanto fragile ancoramento alla costituzione materiale e alla tradizione ideale del movimento operaio; la estrema disgregazione, poi, di tutto un sistema di valori su cui tradizionalmente non solo si costruiva il consenso alle leggi, ma si determinavano le regole del gioco entro cui si muovevano anche le spinte

[397] Ibid., pp. 22884-22891.

contestatrici; il sistematico smantellamento, inoltre, delle istituzioni primarie destinate a costruire quei valori, come la scuola, la famiglia e il tessuto urbano. Infine, dobbiamo considerare anche le caratteristiche stesse dello Stato e della politica, cioè la tendenza delle grandi forze organizzate a stringersi insieme, a ricercare mediazioni più fitte, ad appiattire la propria carica ideologica e il proprio ruolo progettuale, lasciando spazio ad una fuga fuori dal quadro istituzionale. Se queste sono le radici della moderna violenza, non a caso essa oggi viene aggravandosi, perché tutti questi processi di fondo, strutturali, sono andati ancora avanti e perché un'unità a livello istituzionale, che per sopravvivere rinvia e rimuove i nodi della crisi reale, è essa stessa uno stimolo ulteriore ad una conflittualità sociale rivoltosa o corporativa, che della violenza è il naturale terreno di coltura. Come potete allora pensare di venire a capo di un fenomeno di questa natura, senza operare una svolta radicale, non solo di clima, ma nella politica economica, nella struttura dello Stato, nella passione morale del paese ? Non basta ciò che sta succedendo, in questi giorni, nel pubblico impiego, nell'università, o la crisi dell'unità sindacale, o i processi di scollamento rissoso e confuso nei rapporti fra le forze politiche, a dirvi che per un terrorista che si cattura altri ne state offrendo al reclutamento? Non bastano le rinnovate prove di inefficienza e di demoralizzazione degli stessi apparati repressivi, per dirvi quanto sia impossibile difendere questo Stato, senza trasformarlo nel profondo?[398].

Il Pri, invece, respinse fermamente le tesi di tipo sociologico e soprattutto l'idea secondo cui il terrorismo era il frutto della crisi delle società occidentali e, quindi, un portato inevitabile e fatale di queste società. Il vicecapogruppo e presidente della commissione Interno della Camera, Oscar Mammì, ad esempio, non negava che la «grande illusione del 1968», dissipandosi, avesse lasciato un vuoto che la violenza come metodo politico aveva finito con il riempire, ma a suo parere era il rifiuto ad operare dentro la società, per migliorarla, che armava la mano del terrorista in un sentimento di distruzione e di autodistruzione. D'altra parte, Mammì, incline a preservare gli equilibri della solidarietà nazionale, tese a placare i dissensi emersi fra la Dc e il Pci, invocando l'urgenza di mantenere un clima di collaborazione e di concordia fra i partiti a fronte dell'emergenza e dei tentativi di strumentalizzazione esperiti da alcuni settori[399].

L'aggravarsi del fenomeno, secondo tutte le forze politiche, trovava una parziale spiegazione anche nell'inefficienza di alcuni corpi di sicurezza. Tuttavia, fu sull'interpretazione di tali oggettive disfunzioni e soprattutto delle cause che le avevano determinate che, ancora una volta, i partiti, anche all'interno della maggioranza, si

[398] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, p. 22966.
[399] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22873-22878.

divisero. Come vedremo, i gruppi di destra continuarono a ritenere che l'eccessivo permissivismo, le battaglie libertarie e la pretesa democratizzazione degli apparati, di cui erano responsabili le sinistre avessero gettato nel discredito le forze dell'ordine e avessero determinato lo smantellamento dei servizi di sicurezza. Ciò aveva quindi comportato la situazione di impotenza e il disarmo, morale e materiale, degli apparati, favorito anche da una legislazione che, negli anni precedenti, li aveva privati dei necessari strumenti preventivi e repressivi. I gruppi di destra tesero ovviamente a trarre le conclusioni politiche di questo ragionamento: dal momento che la politica permissiva degli apparati era stata perseguita in modo organico specialmente da quando il Pci (assecondato dalla Dc) faceva parte della maggioranza, occorreva allontanare i comunisti dal governo. I liberali, dunque, pur con toni pacati, dichiararono che il governo era incapace di affrontare il terrorismo e la situazione generale di caos perché era un governo debole: l'avvento dei comunisti, infatti, anziché dare spazio al dissenso, secondo il capogruppo del Pli Aldo Bozzi, aveva «spente in Parlamento, in una unità contraddittoria ed eterogenea, le voci del dissenso» e, quando il dissenso non si esprimeva nei canali istituzionali, esso esplodeva nelle piazze e diventava violenza[400]. A parere dell'estrema destra, lo Stato, reso inerte da coloro che avevano voluto indebolirne gli apparati di sicurezza, era perfino corresponsabile della morte di Moro[401]. I dati degli attentati, a detta di Raffaele Delfino, dimostravano che l'emergenza e il governo di solidarietà nazionale non avevano portato ad alcun risultato utile nella lotta al terrorismo. Continuare ad invocare la collaborazione delle forze politiche o dichiarare la disponibilità all'adozione di eventuali misure straordinarie era pertanto del tutto inutile nel momento in cui si lasciava montare contro il generale Dalla Chiesa «una campagna di insinuazioni e di accuse»; o quando, disse ancora Delfino, da un lato, «non si fa nulla per individuare i collegamenti internazionali delle Brigate rosse, perché questo non è gradito al PCI, e dall'altro lato si lascia ai sindacalpoliziotti della "triplice" ed al PSI il diritto di gettare ombre su chi arresta i brigatisti»[402]. La sola riforma di cui c'era bisogno, era – affermò Delfino – «quella che abbia il coraggio di abolire alcune norme permissive adottate negli anni passati», quando «la direttiva era quella di "criminalizzare" ogni atto compiuto dalla polizia, privilegiando sempre l'accusato»[403]. Vito Miceli, dal canto suo, individuò le

[400] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22971-22973.
[401] Si veda l'intervento di Pietro Sponziello, di Dn, ibid. pp. 22967-22969.
[402] Cfr. l'intervento di Delfino in CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22759-22769 e l'intervento di Galasso, ibid., pp. 22817-22822.
[403] Ibid., pp. 22759-22769

cause principali che avevano contribuito allo sviluppo della guerriglia nel comportamento deviante del potere politico e nello smembramento, a carattere neutralizzante, dei servizi di sicurezza, e precisò:

Il potere politico, infiltrato da compartecipazioni anomale nel coacervo decisionale, fu il responsabile dell'adozione di una arbitraria politica della sicurezza. L'inizio della fase più marcata di tale comportamento risale al 1972. Per presunte esigenze imposte dal gioco politico, all'interno e all'estero, fu stabilito che i movimenti e i gruppuscoli sovvertitori, quelli nell'orbita della sinistra – dico fu stabilito –, operavano esclusivamente nei limiti del dettato costituzionale ed in ogni caso non erano – dico non erano – in alcun modo collegati con centrali italiane o internazionali. Si è data così licenza alle formazioni eversive di irrobustirsi e perfezionarsi fino a livelli che oggi conosciamo bene. Si è anche consentito che i servizi segreti stranieri, interessati alla destabilizzazione dell'Italia, si insediassero da noi con robuste reti di spionaggio e di eversione. Tutto ciò è stato possibile anche grazie ad una grave decisione del potere, cioè quella della distruzione dei servizi segreti italiani che si ostinavano a presentare la realtà ponendo costantemente in rilievo la imprescindibile esigenza di vigilare, per la sicurezza, in tutte le direzioni senza tener conto delle matrici politiche. Considero utile dedicare un cenno alla distruzione dei servizi segreti italiani, per l'esperienza che può essere tratta. Il discorso deve necessariamente investire il rapporto tra il potere politico e gli stessi servizi, un problema, questo, difficile perché basato sull'esigenza del segreto e sulla eccezionalità dei metodi della ricerca informativa. La soluzione del problema in Italia scorreva sulla linea dell'indeterminatezza; le leggi e le norme interne esistenti erano enigmatiche, rimanevano vaste zone d'ombra affidate all'iniziativa e alla discrezione; però, un aspetto era chiaro e preciso: quello della rigida dipendenza degli organi informativi dal potere politico. Si era stabilita cosi una posizione di comodo per il potere politico e di disagio per i servizi di sicurezza; condizioni anomale in cui un potere politico deviante poteva, a suo piacimento, pilotare il rapporto e dissociarsi da ogni responsabilità quando lo avrebbe ritenuto conveniente; in cui, addirittura, un potere politico deviante aveva la possibilità di sconfessare e distruggere un servizio di informazione che non intendeva allinearsi a subdoli giochi politici a danno della nazione[404].

[404] Ibid., p. 22809. Quanto al tema della trattativa, Miceli poi rilevò: «una considerazione a parte necessita l'affermazione del Governo, secondo la quale, era da negare qualsiasi trattativa o contatto o colloquio con i guerriglieri rossi per impedire che, l'onorevole Moro venisse assassinato. Lo stesso presidente della democrazia cristiana indicava la via o le modalità che potevano essere considerate. E si riferiva ad un problema che, pur inserito in una situazione diversa, presentava analogie rispetto a quello che lo riguardava personalmente. Egli ricordava agli esponenti della democrazia cristiana ciò che il Governo italiano aveva fatto segretamente per prevenire lo sviluppo di gravi atti di terrorismo in Italia. Effettivamente ciò era avvenuto, esattamente come aveva ricordato l'onorevole Moro, per decisione del Governo. I particolari di quest'altra vicenda, i nomi delle autorità che hanno deciso ed operato, le modalità indicate ed applicate? Non intendo rivelare il segreto. Posso dire che altri paesi dell'occidente europeo hanno adottato la stessa linea; posso dire anche che tutti i partiti che si aggiravano nell'area del potere,

[…] Per rispondere alle speciali caratteristiche degli attentati ed ai loro metodi di eversione occorrevano personale e metodi speciali. Invece, è rimasta soltanto l'ordinaria amministrazione: i blocchi ed i controlli sulle strade, le perquisizioni a tappeto; e tutto ciò di fronte ad avversari che operano secondo i criteri della lotta occulta, che sono quindi invisibili, ma che tutto vedono, che si concentrano solo nei momenti decisivi, ma sempre in piccoli gruppi. L'obiettivo prioritario in quel periodo doveva essere quello della liberazione dell'onorevole Moro. In parallelo, ma con una prospettiva più a lungo termine, indubbiamente si doveva operare per estirpare le radici delle Brigate rosse. Ambedue gli obiettivi richiedevano l'applicazione dei procedimenti operativi del controspionaggio; controspionaggio classico, pur con i collegamenti previsti dalla legge, il solo che possa, nelle condizioni di imprevedibilità imposte dai guerriglieri, operare con efficacia; è mancato il coraggio per questo tipo di intervento o si è voluto agire in parata per seguire un preciso, subdolo intendimento? Sono quesiti cui non si è in grado di rispondere[405].

Quanto ai problemi dell'*intelligence*, in parte concordava anche la Dc. Galloni, infatti, non esitò a rilevare che, con il pretesto di alcune reali e gravi deviazioni di parte dei servizi, si era arrivati a smantellarli completamente. Poiché la distruzione di questi organismi aveva lasciato il paese «indifeso ed inerme» il deputato democristiano sottolineò che quanto ciò

[…] abbia indirettamente contribuito a far prosperare la pianta dell'eversione e dell'attacco allo Stato democratico, senza poterne individuare la matrice e senza poterlo efficacemente prevenire e combattere, è ormai noto a tutti. Anche oggi, nella lotta alle radici del terrorismo e della criminalità politica, il nostro paese è in evidente stato di inferiorità rispetto agli Stati stranieri dotati di efficienti ed attivi servizi di sicurezza[406].

D'altro canto i partiti di centro, ma anche il Pci e il Psi, rilevarono che la mancanza di una strategia globale contro il terrorismo aveva notevolmente compromesso la possibilità di rispondere efficacemente al fenomeno eversivo che, peraltro, non poteva dirsi un fenomeno recente. Qualche critica al governo e alla Dc, dunque, venne da tutte le parti, compreso il Psdi, per il quale sul piano operativo si scontavano molti ritardi e incertezze perché il governo a loro detta si era dimostrato troppo spesso «indulgente a suggestioni demagogiche». Reggiani rilevò infatti che, nei provvedimenti,

---

compreso il Partito comunista, erano a conoscenza della speciale operazione preventiva riferita dall'onorevole Moro». Ibid., p. 22966.

[405] Ibid., pp. 22809-22810.

[406] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, p. 22903.

[…] la risposta non si era mai ispirata ad un qualsiasi principio direttivo o a chiarire scelte di politica criminale, sicché, come è stato efficacemente osservato, sempre all'insegna dell'urgenza, si è impresso fatalmente alla nostra politica criminale il movimento di un pendolo che oscilla freneticamente in direzioni radicalmente opposte, spesso verso una sconfinata mitezza, talora verso una forsennata severità. Così, nell'attesa fallace della riforma dei codici di merito e di rito, va prendendo sempre più vita una legislazione che si trascina alla giornata e che, guidata da spinte emotive contraddittorie, si traduce in una disciplina schizofrenica e totalmente controproducente. Il potere politico, in tal modo posto di fronte all'incremento della criminalità, da una parte, occasionalmente e senza metodo, assume un atteggiamento di intransigente severità e dall'altra, ampliando il potere discrezionale del giudice, sposta i termini della questione, riducendo semplicisticamente la lotta alla criminalità ad un problema di repressione giudiziaria, anziché di prevenzione, forse perché non ha la fiducia che invece dovrebbe avere nelle istituzioni e nei corpi che, in uno Stato ordinato, sono preposti alla tutela dell'ordine pubblico. Tutto questo, in sintesi, è il segno della mancanza di un piano organizzativo e di una visione di insieme del problema della criminalità. Per questo insieme di ragioni, per lo più derivanti dall'esterno del corpo giudiziario, ma talora anche dal suo interno, i magistrati sono stati esposti a minacce, ingiurie, denunce, ricusazioni, fino all'attentato, al sequestro, fino, addirittura, all'uccisione. Delinquenza comune e delinquenza politica si sono date la mano. La magistratura ha perduto il suo carattere unitario, come si legge in uno scritto del procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, si è frazionata in correnti filopartitiche e lo Stato viene colpito nei suoi bersagli più inermi ed indifesi, ma anche più significativi ed emblematici[407].

Considerazioni simili vennero svolte dal deputato democristiano Carlo Fracanzani che, discostandosi dalla Dc, rilevò che, di fronte a un fenomeno così annoso e grave come il terrorismo italiano e di fronte a situazioni – disse – «che sono in attesa di risposta da quasi due lustri, ci si sarebbe attesi un impegno di risposta, una strategia di carattere globale su tutti i fronti»: non solo sul terreno dell'ordine pubblico con iniziative pienamente conformi a quanto previsto dalle leggi esistenti, ma anche sul piano sociale, su quello dei possibili intrecci internazionali e su quello politico. C'era l'impressione, invece, disse il deputato della sinistra Dc, «che siano stati trascurati, oltre che la risposta al problema generale, anche i quesiti di fondo da cui occorre partire se si vuole avere una qualche probabilità di affrontare adeguatamente e sconfiggere definitivamente il terrorismo». In particolare, dieci anni di terrorismo e la tragedia di Moro senza che gli apparati dello

[407] Ibid., pp. 22882-22883.

Stato fossero riusciti ad arrivare al vertice di nessuna centrale terroristica ponevano, a parere di Fracanzani, il seguente dilemma: «questo terrorismo, per avere una tale forza, o ha ampi consensi di base, o ha connivenze a livello interno ed internazionale tali da consentirgli di rendere vani gli sforzi degli organi inquirenti»[408].

Come di consueto, i partiti di sinistra risposero agli attacchi portati dalla destra (e non solo) all'eccessivo permissivismo dei primi anni Settanta e, soprattutto, alla riforma dei servizi segreti. A sinistra si riteneva che proprio l'impostazione fascista della politica di ordine pubblico mantenuta fino agli anni '60 e, soprattutto, le accertate responsabilità e connivenze degli apparati di difesa e, specialmente, dei servizi segreti nelle trame del terrorismo nero, volte alla destabilizzazione del paese e a una svolta autoritaria, avessero imposto la necessità di bonificare e ristrutturare il settore dei servizi. Il ritardo con cui si era reagito alle trame, il silenzio gettato su alcune oscure vicende, la mancata individuazione e punizione dei responsabili delle più tragiche vicende delle trame nere, da parte della Dc e dei partiti che ne erano alleati negli anni precedenti, avevano fomentato il discredito delle istituzioni, la sfiducia negli apparati e la spirale della violenza. Il Pci affermò quindi che solo con l'avvicinamento dei comunisti al governo si era avviata una nuova fase, incentrata sulla necessità di attuare una profonda trasformazione e un reale rinnovamento dello Stato e dei suoi apparati che, tuttavia, continuavano ad incontrare ostacoli e resistenze, sempre da parte dei settori più retrivi della Dc, dell'amministrazione dello Stato e di altri ambienti intellettuali. Secondo Natta, infatti,

[…] la Costituzione proponeva di operare una rottura e una innovazione profonda nei confronti dell'ordinamento giuridico penale e processuale, della struttura e della prassi dei corpi dello Stato che erano stati tipici del fascismo o del prefascismo. E sappiamo anche, per responsabilità vostra, colleghi della democrazia cristiana, quanto sia stato contrastato, faticoso, contraddittorio e quante battaglie abbia comportato da parte del movimento operaio e democratico, dei comunisti, dei socialisti, delle correnti più aperte e vive della cultura giuridica, questo processo di realizzazione del disegno e dei principi costituzionali. E abbiamo anche avuto coscienza che i risultati sono stati parziali, non decisivi (si pensi al fatto che non siamo riusciti ad elaborare e definire una riforma fondamentale e organica dei codici). E non vorremmo ricordare, ma nemmeno vorremmo che troppo facilmente si dimenticassero, le responsabilità politiche delle maggioranze e dei Governi, anche di quelli che proclamarono come obiettivo e impegno essenziale l'attuazione della Costituzione. È certo un fatto, che agli inizi degli anni '70, nel periodo in cui la spinta garantista

[408] Ibid., pp. 22840-22847.

liberaldemocratica arrivava ad un successo importante, che è stato quello della delega per il codice di procedura penale (impegno che non abbiamo ancora rispettato), veniva determinandosi nel paese una diffusione senza precedenti della criminalità e contemporaneamente un attacco all'ordine democratico. Un qualche mutamento di rotta o comunque, se si vuole, una contraddittorietà nei momenti legislativi vi è stata allora. Potrei fare riferimento a due leggi: quella Bartolomei dell'ottobre del 1974 e quella Reale del 1975. Ricordo questo non per richiamare le ragioni delle nostre critiche di allora, quanto per richiamare l'impulso, a cui noi riteniamo di aver dato un forte contributo, per la definizione di una strategia generale e organica di riforma per far fronte ad un'indubbia situazione di emergenza e ai pericoli che essa comportava e che comporta oggi per le stesse fondamenta del sistema democratico e quindi per ogni libertà anche individuale oltre che collettiva. Allora dobbiamo chiederci se le misure che abbiamo adottato dal 1976 ad oggi sul piano legislativo (la gestione del regime delle carceri, la più rapida celebrazione dei processi, il decreto antiterrorismo) hanno superato la soglia costituzionale. Noi abbiamo ritenuto di no, che siano stati provvedimenti responsabilmente calibrati[409].

Oltre a criticare la linea legislativa precedente e la mancanza di una efficace strategia antiterroristica, Natta lamentò anche che il processo di rinnovamento che doveva investire l'apparato di polizia, l'ordinamento giudiziario, i servizi segreti e l'ordinamento penitenziario, era stato rallentato dai continui rinvii e dagli interessi particolari che avevano quindi determinato lo stato di impotenza degli apparati stessi. Se questi, invece, fossero stati riformati e razionalizzati a tempo debito, secondo moderni criteri di efficienza e nello spirito della democratizzazione, secondo Natta avrebbero potuto rispondere in modo più incisivo alla sfida terroristica. Il rallentato avvio della riforma dei servizi segreti, lo slittamento della riforma della polizia, il continuo procrastinare della riforma del codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario erano quindi dovuti alla mancanza di volontà politica del governo e della Dc in particolare. Natta dunque denunciò molto duramente il peso negativo delle resistenze e dei ritardi nel realizzare una svolta politica di fronte alla forte spinta al cambiamento e alla contestazione nate all'inizio degli anni '70 di vecchi assetti sociali e di equilibri politici non più resistenti all'avanzata democratica delle masse, all'affermazione più ampia dei diritti civili e di libertà, ma anche alla crisi sociale ed economica diffusa. Il Pci, rivendicò il suo capogruppo alla Camera, per anni aveva condotto una severa battaglia contro una concezione centralistica e burocratica dello Stato, contro i guasti, le disfunzioni, le disarticolazioni di corpi separati, gli inquinamenti derivanti anche dalla concezione e

[409] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22787-22788.

dalla pratica della discriminazione: una battaglia diretta non solo al cambiamento di rapporti di forza e d'indirizzi politici, ma rispondente anche ad un'esigenza di democratizzazione della società e di riforma dello Stato[410]. Anche Cesare Terranova, a nome della Sinistra indipendente, osservò che la mancata realizzazione o il fallimento di riforme da tempo attese, i programmi formulati e non attuati, le inadempienze del governo e del parlamento avevano fomentato un certo malcontento che poteva considerarsi come uno dei fattori che avevano favorito le condizioni per la nascita e la proliferazione del terrorismo[411]. Il Psi si poneva nella stessa linea interpretativa, ma con toni anche più polemici nei confronti della Dc. Balzamo infatti chiamò in causa

[…] le inaudite peripezie giudiziarie dell'inchiesta sulla strage di piazza Fontana, frammentata ed ostacolata fino a quel processo di Catanzaro che ha visto l'assurdo dell'unificazione degli anarchici e dei fascisti. A Catanzaro alcuni fatti sono emersi, è emerso il ruolo torbido dei servizi segreti, ma è rimasto offuscato, troppo offuscato, quello dell'ufficio affari riservati del Ministero dell'interno. Da quanto si è saputo sul servizio segreto si poteva risalire verso altri centri di eversione, verso altre responsabilità e connivenze; si è rimasti a mezza strada ed è proprio questo rimanere a mezza strada che dà una garanzia di sicurezza ai mandanti di grado più elevato. Poi il processo ha avuto una rapida parabola involutiva, fino alla fuga di Freda: un nuovo smacco, sul quale rapidamente è calato un sudario di vile silenzio. Anche attraverso questo inspiegabile silenzio la strage di piazza Fontana precipita sempre di più verso i confini di un qualsiasi delitto comune operato da un folle. Queste ed altre storture ed inefficienze non sorprendono, ma si spiegano anche con altre ragioni di ordine tecnico ed organizzativo e, più ancora, con la mancanza di un'esatta nozione politica di ciò che rappresenta il terrorismo, delle ragioni per cui ha potuto attecchire, del contesto generale in cui opera. Siamo un paese di frontiera, collocato in un'area in cui le tensioni internazionali sono forti. Un paese come il nostro avrebbe avuto bisogno di presidi efficaci, non solo per capacità operativa e mezzi adeguati, ma anche in quanto politicamente ben orientati, in quanto orientati nel modo giusto. È questo il compito vero del Governo, del Parlamento e delle forze politiche, e cioè quello di riconsiderare in modo più organico e, oserei dire, in modo più democratico tutta la materia. La strategia della tensione doveva insegnarci a fronteggiare e a prevenire altri disegni eversivi completamente nuovi, come quello del terrorismo rosso, o connessi in qualche modo con i precedenti. Da un decennio ormai il nostro paese è sottoposto a queste sollecitazioni distruttive, ma i progressi nella difesa dello Stato e dei cittadini sono scarsi e deludenti[412].

[410] Ibid., pp. 22774-22791.
[411] Si vedano le considerazioni di Cesare Terranova, ibid., pp. 22793-22796.
[412] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22888-22889.

Il Psi aveva chiesto da tempo il varo della riforma della polizia e dei servizi di sicurezza, sottolineando che ritardi, resistenze e insabbiamenti ne avevano ostacolato l'iter. La legislazione penale degli anni '70, inoltre, aveva messo in luce i pericoli insiti nelle riforme parziali e transitorie. Balzamo dunque precisò che le norme nate all'insegna dell'urgenza, quasi come misure di soccorso, per arginare la criminalità incalzante, avevano provocato «tali guasti nel tessuto generale dell'ordinamento da far arretrare l'efficienza del sistema penale a livelli molto bassi»[413]. Non era dunque l'eccesso di garantismo ma, semmai, – come spiegò il vicepresidente del gruppo socialista, Giuseppe Di Vagno – la sua erosione, ad aver contribuito a creare guasti nel tessuto sociale, giuridico e dell'ordine pubblico. D'altro canto, secondo Di Vagno, alla sollecitazione di efficienza dell'apparato pubblico, il governo non poteva più rispondere con la tecnica del rinvio, della difesa di interessi e di privilegi corporativi[414].

L'estrema sinistra e i radicali svilupparono un ragionamento molto simile sulle disfunzioni e gli inquinamenti degli apparati di sicurezza, ma ritenevano che i comunisti e i socialisti fossero sostanzialmente diventati complici delle trame, dell'omertà e della politica repressiva ritenuti tipicamente democristiani. Se, inoltre, per l'esponente del Pdup Eliseo Milani il terrorismo si manifestava come – disse Milani – «tendenza crescente alla costituzione di un partito armato, multiforme nelle sue manifestazioni, che si alimenta, deformandole e mistificandole, di spinte e ideologie anticapitalistiche», era però altrettanto vero, a suo avviso, che c'era «la tendenza simmetrica, di settori importanti delle forze dominanti, ad usare una guerra civile strisciante» allo scopo di «condizionare in senso moderato l'attuale sistema istituzionale, ma per modificarlo profondamente in senso autoritario». Secondo Milani, rimanevano in sospeso non solo questioni rilevanti come le trame degli apparati nella storia dell'eversione italiana e le responsabilità politiche ad esse connesse, ma anche le ragioni dell'assoluta impotenza delle forze di sicurezza a prevenire e reprimere le bande terroristiche. Venivano così alla luce i nodi storici, le responsabilità politiche che erano alla base di una generale inefficienza, che Milani individuava in

[…] un apparato costruito per reprimere il movimento dei lavoratori e quindi ampiamente deprofessionalizzato sul piano della prevenzione e repressione del crimine; la concorrenza in atto

[413] Ibid., pp. 22884-22891.
[414] Cfr. le parole di Di Vagno in CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22986-22989.

fra i vari corpi di polizia; conflittualità fra queste forze e l'apparato giudiziario. Non di meno affiora come dato permanente la collusione fra questi apparati e settori delle forze politiche organizzate e il non risolto problema dei servizi segreti. Ormai è litania, liturgia, riproporre simili questioni, ma credo sia necessario farlo in maniera concreta[415].

Soprattutto i radicali, inoltre, erano convinti che anche nella vicenda Moro e nel terrorismo rosso in generale fossero coinvolti gli stessi servizi segreti implicati qualche anno prima nel terrorismo nero e individuarono un filo di continuità che legava le trame nere a quelle rosse. Secondo Mellini, infatti,

[…] occorre una buona volta dire che, nel passaggio da una generica violenza politica al terrorismo, abbiamo avuto una partecipazione attiva dei servizi segreti! Oggi, dopo Catanzaro, dopo Trento, dopo Peteano non possiamo dire che si è giocata la carta del terrorismo come strumento per una politica di provocazione, al centro della quale sono stati i servizi segreti? Tutto ciò è importante non soltanto per fare la storia del terrorismo, per formulare recriminazioni o per individuare responsabilità, ma perché ritengo non si possa comprendere oggi la realtà del fenomeno terroristico senza ricorrere a questo dato![416]

Pannella replicò a coloro che avevano rimproverato a comunisti e socialisti lo sfacelo delle istituzioni dei servizi segreti, affermando che non si poteva accusare le sinistre di quello che era stata opera trentennale della Dc, e cioè – disse il leader radicale – la «distruzione dell'utopia costituzionale e la contrapposizione, giorno dopo giorno, alla verità della cronaca e della storia il disfacimento delle strutture repubblicane». I radicali e l'estrema sinistra accusarono però anche i partiti della sinistra storica di essersi arresi: secondo Pannella, ad ogni piè sospinto, Pci e Psi avevano continuato a dire «sì» a un ministro, a una maggioranza e a un governo che proponevano «come sole cure per l'ordine e la pace repubblicane più fascismo nelle leggi, più impotenza nelle leggi, più violenza nelle leggi». Per la prima volta, disse sempre Pannella, nel momento più tragico, «la sinistra di Portella delle Ginestre, la sinistra, malgrado tutto, che ha subito le stragi, le stragi dello Stato di Scelba e di tutti gli altri per trent'anni, oggi si è stretta attorno allo stesso regime che in nulla ha smentito il suo passato, in nulla ha smentito la sua

[415] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, p. 22869.
[416] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, p. 22740.

concezione morotea, sacralizzatrice del potere e sostanzialmente estranea alle concezioni dello Stato di diritto e repubblicano»[417].

Un nodo centrale della discussione fu, poi, quello della risposta complessiva al terrorismo. Su questo tema si intrecciavano innumerevoli questioni cui il ministro aveva fatto cenno nella relazione: dalla gestione e la riforma degli apparati di sicurezza e di polizia su cui Rognoni aveva rinnovato il deciso impegno a procedere speditamente, alle innovazioni legislative, specialmente in materia penale, alla possibilità di introdurre ulteriori disposizioni in questo senso con la revisione della disciplina dei delitti mediante associazione, l'eventuale introduzione di una apposita aggravante per i reati caratterizzati dalla finalità terroristica e l'eventuale esclusione del potere del giudice a procedere per essi al bilanciamento fra circostanze aggravanti ed attenuanti. Tuttavia, non ci furono sviluppi di rilievo sulle proposte specifiche per far fronte ai problemi connessi alla lotta al terrorismo: al di là di alcune prese di posizione isolate, i partiti si confrontarono per lo più sulle questioni più generali e controverse, come la riforma della polizia. Il tema cruciale che divideva le forze della maggioranza da quelle dell'opposizione, specialmente di sinistra, era comunque la valutazione sulla linea politica di fondo che aveva ispirato l'azione del governo – e dei governi precedenti – in questo ambito e, soprattutto, se essa si fosse incardinata entro il quadro democratico e costituzionale. Secondo i partiti dell'unità nazionale non vi erano dubbi. Trasversalmente si denunciarono, più o meno esplicitamente, i ritardi e le lacune nella riforma già decisa della polizia e nell'attuazione della riforma già approvata dei servizi segreti; tuttavia, la politica legislativa del governo, per quanto frammentaria, talvolta schizofrenica e improvvisata, e le iniziative sugli apparati, compreso l'incarico al generale Dalla Chiesa, erano da considerarsi rientranti nei limiti posti dalla costituzione. Il presidente del comitato parlamentare per il controllo sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato, l'andreottiano Erminio Pennacchini, ammettendo che sulla riforma della polizia c'erano stati senza dubbio dei ritardi, anche se giustificati da «una certa non superficiale disparità di opinioni in tema di sindacalizzazione», affermò però che gli ostacoli sembravano superati; ogni ulteriore ritardo, pertanto, non avrebbe avuto più senso e, anzi, avrebbe comportato gravi responsabilità. Il deputato democristiano era convinto che ci fosse la volontà politica di recuperare il tempo perduto definendo un coordinamento stabile, analitico, efficiente ed effettivo degli apparati di sicurezza; un coordinamento che non poteva limitarsi solo a

[417] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22981-22984.

singoli settori, ma che doveva riguardare tutti gli organismi preposti alla sicurezza e alla giustizia. A difesa della linea del governo, Pennacchini quindi ribadì:

Oggi esiste la necessità, assolutamente prioritaria, di eliminare in questa trincea ogni motivo di incertezza, di indecisione, di assurde limitazioni di intervento, dato che lo Stato non si trova più soltanto in condizioni di affermare la sua presenza, ma in quella di doversi difendere per mantenere la matrice democratica della sua espressione e della sua funzione. Quando questo Stato – che si esprime anche nel Governo – trova ostacoli nella attuazione di energiche misure preventive e protettive – si tratta di ostacoli che possono essere parlamentari, ma anche provenienti da grandi canali di comunicazione della pubblica opinione, da qualificati esponenti della cultura e del diritto – può trovare forse giustificazioni postume, ma non il gradimento di chi teme di perdere, con la sicurezza, anche la libertà. Lo Stato forte invece, trova sempre apprezzamento e consenso presso la parte più sana della pubblica opinione, che oggi sotto la imminenza e la gravità del pericolo si va continuamente dilatando e giunge anche alla conquista di zone che originariamente paventavano l'energia e la forza impresse nella rappresentanza statale. Nelle condizioni attuali, infatti, anche parte di quella pubblica opinione che sembrava pronta ad allarmarsi in caso di aumento dei poteri della polizia, comincia a rallegrarsene.

[…] L'efficienza della polizia, però, non è solo un problema di numero, di qualità, di ammodernamento, di specializzazione, di disponibilità di nuovi mezzi tecnici e scientifici, di riconoscimento di valori morali ed economici, pur oggi tanto necessari; è anche un problema di poteri, che non devono mai essere eccessivi ed incontrollati, ma che debbono sprigionare maggiore efficienza ed energia in una lotta che da una parte vede chi calpesta la legge, quella scritta e quella morale, e dall'altra chi, come suo primo dovere, questa legge deve rispettare e far rispettare, in una disparità di mezzi e di contrapposte possibilità offensive che solo l'esercizio di maggiori poteri può attenuare. Ben vengano, quindi, misure che consentano di esprimere più energia, efficienza: il continuo sacrificio di vite umane, che nel martirio accomuna lo statista, il tutore dell'ordine e il cittadino, unito al terrore, all'insicurezza, all'irritazione, allo sdegno, l'incontrollata, anche se comprensibile, reazione del cittadino onesto, non disposto a subire sopraffazioni, esigono queste misure[418].

La Dc, ricordò ancora Pennacchini, aveva appoggiato la scelta compiuta dal governo di affidare al generale Dalla Chiesa compiti specifici nella lotta contro il brigatismo. Quanto ai servizi di informazioni, il presidente del comitato parlamentare per il controllo sui servizi di informazione ammise che, «per le ragioni di ricostruzione, di partenza da zero, di massimo sforzo iniziale che – disse – tutti condividiamo, non esistono ancora degli

[418] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22771-22772.

organismi nella pienezza delle loro funzioni e comunque in procinto di ottenere – dopo otto mesi di vita – i diritti della maggiore età». Era auspicabile pertanto che tale momento venisse al più presto e in tale prospettiva – affermò Pennacchini – era giusto comprendere i servizi nel coordinamento programmato, «senza forse indulgere troppo, signor ministro, all'esame dei vantaggi della duplicazione o della unificazione, su cui potrà esprimersi un giudizio preciso e completo solo dopo un periodo di piena attuazione della recente legge riformatrice»[419]. Circa la legge di riforma di pubblica sicurezza, anche Galloni tenne poi a precisare che si era raggiunto un accordo in commissione che traduceva – disse il capogruppo della Dc – «in termini di articolato legislativo l'accordo politico realizzato all'atto della formazione del Governo sul terreno più delicato, quello del riconoscimento di diritti sindacali alla polizia». Si stava lavorando anche ad un accordo sul coordinamento della polizia, che consentisse, – affermò ancora Galloni – con una sufficiente struttura di cui era responsabile il ministro, un collegamento che contemperasse «il massimo di autonomia possibile e di costruttiva emulazione dei vari corpi con il massimo di unità e di efficienza operativa, in modo da evitare duplicazioni di servizi e dispersione di uomini e mezzi». La Dc – assicurò infine Galloni – si impegnava ufficialmente affinché la legge di riforma della pubblica sicurezza fosse approvata rapidamente; quanto alla legge Reale-bis, la Dc si impegnava altresì a condurre al più presto a termine questa battaglia[420].

Anche il Pci, pur rilevando in modo molto critico i ritardi e le resistenze opposte dalla Dc, rinnovò l'impegno a contribuire attivamente alla rapida elaborazione delle riforme necessarie e ad attuare una strategia unitaria, cioè un'azione politica complessiva, che – come spiegò Natta – affrontasse il fenomeno terroristico sul terreno delle riforme economiche, sociali e civili, della battaglia culturale e su quella dell'ordine pubblico; una strategia che tenesse presente – dichiarò sempre il capogruppo comunista – che «sempre c'è un rapporto stretto tra impegno, intervento, sostegno delle masse popolari e rinnovamento dalle strutture, degli apparati, dei servizi, capacità di realizzare una linea unitaria, un coordinamento rigoroso, una mobilitazione straordinaria di tutte le forze pubbliche». Quanto all'indirizzo politico seguito dal governo, i comunisti come i democristiani erano convinti che essa si era incardinata entro il profilo costituzionale. Natta precisò infatti che «insultante» e «pericolosa» era la campagna orchestrata fin dal

[419] Ibid., pp. 22769-22774.
[420] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22896-22906.

‘77, tendente a far credere che i nuovi rapporti politici e la solidarietà democratica, avessero determinato

[…] fatti tipici di un regime repressivo nei confronti delle libertà individuali delle minoranze, del dissenso di una politica nel campo dell’ordine pubblico che rischiava o tendeva a superare i limiti delle garanzie costituzionali, e che era vana per la lotta all’eversione e alla violenza terroristica ma risultava vessatoria ed offensiva delle libertà civili e politiche. Già in altre occasioni ho affermato in quest’aula che questa immagine del nostro paese, da Bologna città repressiva, via via per gradi, fino ai *lager*, ai genocidi dei proclami brigatisti, è una falsificazione risibile ed indegna. La realtà dura ed allarmante, con cui gli italiani si sono trovati e si trovano alle prese, è ben altra. È non solo quella dei crimini puri e semplici, ma quella della sopraffazione violenta, della rapina mascherata da esproprio, della distruzione dei beni della collettività e dei privati, delle manifestazioni degeneranti nella illegalità e nel sangue. Altro che strazio della Costituzione, onorevoli colleghi! Lo strazio reale e frequente è quello delle norme elementari, su cui solo può reggere una convivenza civile! Lo strazio è quello delle regole democratiche, nel confronto delle idee, nella lotta sindacale e politica! Lo strazio è nelle prove di imprevidenza o di incapacità o di inefficienza degli organi e del potere pubblico! Lo strazio è nelle impunità, nelle fughe dei Freda, nelle sentenze Alibrandi; lo strazio è nei processi che durano dieci anni! Ora io vorrei lasciar stare la strumentalità grottesca degli appelli al garantismo o alle libertà costituzionali da parte di gruppi politici che poi contestano globalmente la organizzazione democratica dello Stato, negano il valore della democrazia, addirittura propugnano la necessità della distruzione di questo Stato. E voglio anche lasciare da parte il folclorismo dell’invenzione della cosiddetta «miscela esplosiva» che verrebbe dall’incontro tra il millenarismo cattolico ed il marxismo-leninismo, o della carica repressiva che vi sarebbe nell’incontro tra i due integralismi cattolico e comunista, per cui in definitiva noi saremmo responsabili sia del terrorismo sia della militarizzazione strisciante, e così via. Vogliamo chiedere invece in quale altro paese un’aggressione delle proporzioni e della gravità di quella che abbiamo avuto nell’Italia nel 1977 e nel 1978 sarebbe stata affrontata, non dico senza rovesciare, ma senza rimettere in discussione un programma, un impegno, una linea di democratizzazione. Tuttavia le resistenze ed i ritardi vi sono stati (riforma di pubblica sicurezza, servizi segreti), vi sono stati i contrasti, le polemiche, del tutto legittime: io ho parlato di quelle sul caso Moro, ma ne abbiamo avute altre, anche sulla legislazione, sul *referendum.* La discussione, il confronto più serio tra le forze democratiche e con la cultura giuridico-democratica sono necessari per vedere di dissipare equivoci, per verificare la legittimità o la giustezza di ciò che è stato fatto in questi anni o che dobbiamo cambiare per stabilire, in rapporto ai programmi della maggioranza, in quale direzione occorre procedere[421].

[421] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, p. 22787.

Benché Natta fosse assolutamente convinto della legittimità e della costituzionalità della linea in materia di lotta al terrorismo perseguita dal governo e dalla maggioranza che lo sosteneva, il deputato comunista non mancò di rilevare le difficoltà che il processo di rinnovamento aveva incontrato ed espresse alcune perplessità sulle prospettive indicate nella relazione di Rognoni. Poiché il Pci aveva sempre ritenuto che l'aspetto più rilevante di una strategia di difesa del sistema di legalità costituzionale e dell'ordine pubblico dovesse essere affidata principalmente «alla legge e al potenziamento dei corpi e degli apparati dello Stato, nonché all'azione di stimolo e di controllo volta a rinnovare il loro funzionamento, nel senso della professionalità, della correttezza, dell'efficacia, in modo da saldarli alla società civile, da favorire al loro interno la crescita della coscienza e dell'orientamento democratico», Natta disse di non condividere alcune delle indicazioni del ministro che sembravano ancora «ubbidire ad una logica o essere su un terreno vecchio di provvedimenti parziali, di innovazioni settoriali nel campo della legge». Il Pci quindi, da un lato, escludeva ogni ipotesi di leggi eccezionali e, dall'altro, esigeva che qualunque misura o incarico speciale e temporaneo – come nel caso del compito affidato al generale Dalla Chiesa – fossero sempre intrapresi nel rispetto della legalità costituzionale: qualunque provvedimento, comunque, non poteva essere inteso, per il Pci, come alternativa rispetto all'esigenza di andare avanti nella riforma e nel corretto funzionamento delle strutture e degli strumenti normali dell'organizzazione dello Stato. Le priorità per il Pci erano – disse ancora il capogruppo Natta – «l'attuazione del programma, il rispetto degli impegni sul terreno legislativo, la realizzazione tempestiva e concreta delle riforme e, più a fondo, la direzione politica della strategia di difesa dell'ordine democratico». Su questo punto, Natta affermò polemicamente:

Noi abbiamo già approvato al Senato una nuova legge che modifica quella Reale, abbiamo affrontato un *referendum* per non piegarci ai ricatti dei gruppi ostruzionistici; ma ora? Ella non ha detto nulla in proposito, onorevole Rognoni, ma la maggioranza deve parlare. Io ritengo che noi dobbiamo ad ogni costo onorare un impegno che abbiamo assunto di fronte all'opinione pubblica e che dobbiamo battere i falsi garantisti, il cui unico obiettivo è stato ed è, prima e dopo il *referendum*, quello di impedire che siano corretti gli aspetti più dubbi e controversi di quella legge. Abbiamo concordato nei suoi cardini essenziali, attraverso un confronto lungo e laborioso la riforma della pubblica sicurezza, che è esigenza giusta e rivendicazione legittima, attesa da tanto tempo: il ministro ne ha ricordato il valore ed ha anche riconosciuto – mi pare –

l'opportunità di superare incertezze che diventerebbero sempre più dannose. Tutto bene, ma le dilazioni, i ripensamenti, la riproposizione continua degli stessi problemi, onorevole Rognoni, non sono piovuti dal cielo e non sono venuti certo da noi. Ora, lo sappiamo, si è fatto qualche passo avanti nella Commissione giustizia, ma bisogna correre![422]

Quanto ai servizi segreti, come Pennacchini, Natta lamentò che la legge di riforma non era ancora stata attuata e che quindi non esisteva ancora un efficiente servizio interno, posto sotto la diretta responsabilità del presidente del Consiglio. D'altra parte, anche secondo Natta non si poteva ridiscutere il sistema binario «in rapporto al rendimento concreto» come aveva accennato il ministro, dal momento che, disse:

Voi, onorevoli colleghi della democrazia cristiana – consentitemi che io lo ricordi – avete reso travagliata la soluzione di questo problema, prima proponendo un solo servizio, poi convincendo tutti che ne erano necessari due; non vorrei che ora si pensasse che bisogna ritornare ad un servizio unico. Noi crediamo che si debba restar fermi alla soluzione che è stata data e alle ragioni di opportunità e di giustezza che per quella soluzione sono state indicate e pensiamo che si debba procedere sul serio alla messa in funzione dei due servizi. La stessa lentezza e fatica nel decidere e nel realizzare possiamo invocare nel campo della giustizia, nella riforma dell'ordinamento, delle strutture e dei servizi giudiziari, nel settore penitenziario, mentre restano aperti – l'ho già detto – i grandi problemi del rinnovamento dei codici[423].

Anche il Psi si disse convinto che il terrorismo e la criminalità comune dovessero essere combattuti non solo con le leggi, ma sul terreno delle riforme politiche, della riforma dello Stato e dei suoi apparati in particolare. Le riforme non erano, secondo Balzamo, «un momento di rilassamento» della lotta, ma erano piuttosto un momento di allestimento di strumenti più efficienti: «gli unici strumenti efficaci per uno Stato democratico» che «non comportano limitazione ai loro diritti di libertà». Nonostante i successi di Dalla Chiesa, i socialisti ritenevano un errore rafforzare alcuni settori e depotenziarne altri: come denunciava il capogruppo del partito, «non si può lasciare tutto frammentato; non sono ammissibili diaframmi, incomunicabilità, dispersioni di inchieste e di indagini che comportano poi dispersioni di indizi, di prove e di elementi di conoscenza di vario genere». Il Psi, anzi, denunciò per bocca di Balzamo «una rinnovata fase di sofferenze e di incomprensione tra i vari corpi dello Stato; un malessere – affermò

[422] Ibid., pp. 22788-22789.
[423] Ibid., p. 22789.

il capogruppo –, che ritorna, che il coordinamento sin qui attuato non ha sanato e che procedure recenti hanno forse riacutizzato»[424].

Anche i partiti "laici", pur convinti della costituzionalità della linea seguita nella lotta al terrorismo, manifestarono alcune perplessità in merito alle proposte del ministro Rognoni e un certo disagio per i ritardi di alcuni provvedimenti. Anzitutto, secondo Oscar Mammì, la riforma e la bipartizione dei servizi di sicurezza erano state una scelta politica, non tecnica, in nome di esigenze legate a ragioni di politica interna ed internazionale. Per questo, rimettere in discussione quella scelta secondo Mammì sarebbe stato un errore; occorreva invece far decollare i nuovi servizi, superando certe resistenze. Quanto alla riforma della pubblica sicurezza, inoltre, il vicecapogruppo del Pri si augurò che il problema del riconoscimento dei diritti sindacali fosse stato risolto, pur rilevando che vi erano state alcune rimostranze all'interno della maggioranza. A quest'ultimo riguardo, Mammì precisò che si doveva rispettare l'accordo di marzo, in occasione del quale si era trovata una formula compromissoria in virtù della quale, – disse – «per evitare ogni rischio di politicizzazione delle forze dell'ordine, in questo caso del corpo di pubblica sicurezza, si è voluto anche evitare un collegamento con le confederazioni sindacali, in un paese in cui le confederazioni – ritengo positivamente – non si limitano al rivendicazionismo sindacale, ma operano anche sul terreno della politica». D'altra parte, doveva essere chiaro che la competenza del sindacato era esclusivamente quella dell'autotutela dei diritti giuridici ed economici del personale, non potendo esso occuparsi dell'organizzazione del servizio di polizia. Mammì infine affermò che alcuni problemi connessi alla Reale-bis fossero collegati ad alcune recenti proposte del ministro, specialmente sulla disciplina della libertà provvisoria[425]. Il Pri, comunque, espresse vivo apprezzamento per le proposte del ministro Rognoni, specialmente in tema di carcerazione preventiva, i cui termini vigenti – come affermò il deputato Francesco Compagna – «sono quelli di un permissivismo che non si concilia con l'emergenza della lotta al terrorismo e comunque si sono dimostrati inadeguati rispetto all'esigenza di affrontare i problemi della sicurezza dei cittadini, che l'attività dei terroristi espone a pericoli, della cui prevenzione come legislatori siamo responsabili»[426]. Anche il Psdi in linea di massima condivise i provvedimenti proposti dal ministro, ma il neocapogruppo Franco Nicolazzi affermò di ritenere che non potessero rivelarsi particolarmente efficaci

[424] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22884-22891.
[425] Ibid., pp. 22873-22878.
[426] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22978-22980.

ulteriori misure cautelari nei confronti di imputati scarcerati per scadenza dei termini, «dato che – affermò – essi sono sempre facilmente intercettabili dalle forze dell'ordine ove queste ultime non siano – come non devono essere – ostacolate nell'esercizio dei loro compiti». Si doveva quindi mantenere fede agli impegni e si doveva provvedere alla sollecita approvazione della nuova legge Reale che, pur rivista, non avrebbe dovuto subire alterazioni o modifiche tali da renderne incerta o solo apparente l'applicazione. Nel momento in cui si assegnavano, in omaggio alle garanzie dei cittadini, regole e limiti all'intervento della magistratura e della polizia, occorreva – affermò ancora Nicolazzi – che l'una e l'altra non si trovassero a dover fronteggiare ostacoli o remore nel duro compito di ripristinare la legalità[427]. Il Psdi nemmeno in questa occasione rinunciò però a formulare alcune proposte straordinarie per fronteggiare il terrorismo. Reggiani infatti rilanciò la proposta di studiare, sulla scorta del recente esempio francese, la costituzione di una corte per la sicurezza dello Stato che, avvalendosi dell'opera di magistrati ordinari, si sostituisse alla competenza delle Corti di assise, la cui composizione ed il cui funzionamento si erano rivelati – disse – «inidonei a conoscere i processi gravi e particolarmente complessi, quali sono quelli riguardanti i reati di eversione»[428].

Le forze di opposizione, invece, furono concordi nel ritenere la risposta del governo al terrorismo sbagliata e, sostanzialmente, rivolta alla repressione del dissenso piuttosto che dell'eversione vera e propria; esse divergevano, tuttavia, nel merito dell'interpretazione dei problemi degli apparati e, soprattutto, sulle proposte alternative in tema di lotta al terrorismo. I missini e Dn, infatti, pur rilevando anch'essi che il governo aveva scelto la strada della repressione del dissenso e degli strumenti liberticidi, specialmente rivolti contro la destra, continuarono a sostenere che servisse il pugno più duro contro i terroristi, ma più rispettoso dei diritti del cittadini onesti[429]. Per questa ragione, coerentemente con quanto prospettato già dal sequestro Moro e nei mesi precedenti, Franco Franchi rilanciò la proposta di applicare le leggi esistenti come l'articolo 217 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza[430] e, in tema di riforma della polizia, di saggiare il perché del profondo

[427] Ibid., pp. 22969-22971.
[428] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22880-22884.
[429] Cfr. le parole di Pazzaglia, ibid., pp. 22907-22915.
[430] Almirante, ancora un volta, così disse: «quando in materia ci si riferisce alla legge ordinaria vigente, ci si riferisce al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e in particolare a quelle norme che consentono e impongono la proclamazione dello stato di pericolo, con tutte le conseguenze che ne derivano. Sono norme che la Corte costituzionale non ha ritenuto di invalidare e che, pertanto, non essendo state applicate, implicano una pesante responsabilità giuridica, legislativa, politica, morale a carico del Governo e della maggioranza. Quanto alla Costituzione della cui osservanza voi siete fieri e vi riempite la bocca da mattina a sera, occorre leggerla tutta: l'articolo 27 stabilisce che non è ammessa la pena di morte, ma aggiunge: "se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra". Occorre leggere, poi, l'articolo 87, connesso all'articolo

malcontento causato dalla «beffa del sindacato» di polizia. Secondo Franchi, «era stata fatta la grande promessa del sindacato che avrebbe portato alla rivendicazione dei diritti di questa povera gente e poi è stato fatto un sindacato senza nessuna possibilità di dare sbocco alla trattativa». D'altra parte, sempre secondo Franchi, la priorità vera per la polizia non era la sindacalizzazione, ma l'approvazione di quei provvedimenti urgenti relativi al coordinamento, agli adeguamenti stipendiali e all'addestramento[431]. Dn, invece, da sempre contraria alle leggi eccezionali e alla pena di morte, riteneva che si dovesse esprimere – come affermò il vicecapogruppo Adriano Cerquetti – una parola netta, chiara, «in ordine al taglio del cordone ombelicale che lega ancora oggi movimenti politici a queste matrici, sia ideologicamente sia per rapporti politici o militari». Quanto ai pur necessari strumenti operativi, «pensare di affrontare ora problemi di rappresentanza sindacale, che – disse ancora Cerquetti – lacerano, disuniscono, rendendo più difficile la cooperazione tra gli stessi singoli per la migliore organizzazione della lotta al terrorismo, mi sembra non puntuale e non tempestivo». Occorreva invece, secondo Cerquetti, allargare la rete degli informatori fornendo loro le garanzie necessarie e potenziare, nel rispetto delle norme fondamentali della costituzione, ogni strumento preventivo ed operativo; insomma, secondo il vicecapogruppo demonazionale, bisognava «dare più "corpo" morale, prima che giuridico, alle forze dell'ordine, reinserendole in un contesto di stima, di fiducia, attraverso riconoscimenti non formali, che sono tanto più necessari quanto più esse sono le benemerite di una difesa ad oltranza dello Stato e delle sue libere

27, il quale dà facoltà – e quindi in questi casi impone – al Capo dello Stato, riunito il Consiglio supremo di difesa e previa deliberazione delle Camere, di proclamare lo stato di guerra e di trarne le debite conseguenze a tutti i livelli». Cfr. CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22973-22976.

[431] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22796-22805. Si ricorda che, in tema servizi di sicurezza, secondo Miceli, era stata adottata «una soluzione tecnicamente inaccettabile» e «dimostrativa della volontà del potere politico di conservare la vecchia posizione "di comodo"». Rispetto al passato, a suo parere, nella nuova organizzazione si riscontravano maggiori carenze nella definizione delle responsabilità e delle dipendenze. Il potere politico poteva continuare, «senza correre rischi, a pilotare a suo piacimento il proprio rapporto con i servizi di sicurezza». Il Sismi e il Sisde, secondo Miceli, dovevano essere collocati rispettivamente nell'ambito del Ministero della difesa e dell'interno, ma dovevano dipendere direttamente ed esclusivamente dai rispettivi ministri; il Cesis era invece da abolire perché «tecnicamente di ostacolo all'attuazione di una vera e propria attività informativa per la sicurezza». Doveva invece rimanere il Comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza, con un segretario generale e anche con la partecipazione effettiva dei capi dei due servizi. Ristabilita l'efficienza dei servizi di sicurezza, bisognava proiettare questi organismi verso la più stretta collaborazione con i servizi di sicurezza della Comunità economica europea e all'Alleanza atlantica, allo scopo di creare una forza di sicurezza non soltanto punitiva, ma preventiva e persecutrice dell'eversione. Quanto al potere politico, occorreva – affermò Miceli – «smetterla con le strumentalizzazioni personali, di partito e di compromesso. Bisogna operare con assoluta lealtà e dedizione verso il popolo tutto, verso le istituzioni e lo Stato». Occorreva inoltre approfondire il "caso Moro" con un'inchiesta parlamentare, perché solo da una profonda riflessione si sarebbero potuti trarre insegnamenti per il futuro. Ibid., pp. 22808-22812.

istituzioni, che hanno retto anche quando le forze politiche erano latitanti»[432]. In una posizione simile si poneva anche il democristiano Giuseppe Costamagna che, discostandosi dalla linea del suo partito, ancora una volta, assunse una posizione estremamente critica nei confronti della situazione di crisi e di paralisi, a tutti i livelli, dello Stato e del governo. Nel settore dell'ordine pubblico Costamagna denunciò la mancanza di una strategia efficace, ritenendo necessario prendere provvedimenti eccezionali, «senza aver paura di passare per repressori, perché – dichiarò – la criminalità va repressa e va represso il disordine». Secondo Costamagna, prima bisognava realizzare i provvedimenti contro la delinquenza e il disordine e poi si sarebbe potuto parlare di uno statuto per smilitarizzare o sindacalizzare la polizia. Parlare di smilitarizzazione in quel momento, disse il deputato della Dc, «è roba – mi si permetta – da matti, anche se i matti non sono più ricoverati nei manicomi, che ormai abbiamo abolito»[433].

I partiti di destra, inoltre, pur esprimendo la massima stima per il generale Dalla Chiesa, ritenevano che la sua nomina fosse stata – come dichiarò Miceli – «una soluzione

[432] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22929-22935.

[433] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22812-22817. Le misure indicate dal Costamagna erano severe: «primo, obbligo per tutti a circolare, specie nelle ore notturne, provvisti di carta di identità; secondo, il fermo di polizia fino a sette giorni, quando il fermato non sia riconoscibile attraverso documenti di identità oppure quando partecipi a cortei o a manifestazioni, coprendosi il viso con passamontagna al fine di non farsi riconoscere ed in tutti i casi di grave sospetto di reato; terzo, l'obbligo delle impronte digitali per tutti i cittadini o comunque ogni volta che il cittadino chiede il rilascio del passaporto o di patenti, impronte che dovrebbero essere raccolte e depositate presso appositi reparti di polizia scientifica, almeno in ogni capoluogo di provincia; quarto, il ritiro di ogni patente automobilistica a quanti hanno avuto una condanna penale superiore ai cinque anni; quinto, divieto per almeno due anni della caccia con armi da fuoco o esplosivi; sesto, consegna, almeno provvisoria, di tutte le armi dei privati e ritiro di ogni porto d'armi, e chiusura dei negozi di armi; settimo, obbligo per tutte le industrie belliche di consegnare tutta la loro produzione alle forze armate, nonché controllo quotidiano di ogni deposito di munizioni di esplosivi da affidarsi alle stesse forze armate; ottavo, obbligo di bloccare i beni ed i denari dei familiari dei sequestrati, in modo da rendere impossibile a priori il pagamento dei riscatti; nono, anagrafe centrale civile, anagrafe automobilistica dove siano segnate le contravvenzioni ed il ritiro delle patenti ai più pericolosi; anagrafe centrale del lavoro, da collegarsi con l'anagrafe sanitaria e con quella centrale militare (tutto ciò nella idea che nell'epoca atomica non si può organizzare una guerra alla malavita senza una organizzazione moderna ed efficiente, impostata su centrali elettroniche che raccolgono tutti i dati – soprattutto precedenti ed impronte digitali – e siano facilmente e rapidamente collegate con terminali, almeno in ogni capoluogo di provincia); decimo, snellimento delle procedure penali e procedimento per direttissima quando vi sono prove certe ed in tutti i casi di delitti efferati, con pene severissime, non esclusa quella capitale (bisogna avere il coraggio di parlare, ma il nostro ministro evidentemente non sente ancora questo), come ha sostenuto d'altra parte l'onorevole Ugo La Malfa il giorno dell'assassinio di Moro, e come sostenne qualche anno fa lo stesso segretario generale della CISL, Macario. La pena di morte non deve assolutamente avere un effetto retroattivo, sia ben chiaro. Ove la legge relativa venisse, per esempio, promulgata domani potrebbe operare in fattispecie che si verificassero dopo 15 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Per i fatti compiuti dai terroristi prima dell'emanazione della legge sulla pena di morte, questa non dovrebbe trovare applicazione. Per essere sempre fedeli al principio di Beccaria, si potrà anche considerare e far presente, sempre in sede di approvazione della legge, il carattere temporaneo dell'istituzione della pena di morte. Cioè, normalizzatasi la situazione, nel giro di due o tre anni, si riconsidererebbe l'opportunità del ritorno a leggi normali».

tardiva»[434]; secondo il segretario del Pli Valerio Zanone, fra l'altro, proprio l'assegnazione di un incarico tanto importante era – disse – una «implicita ammissione di errori, di disfunzioni e di ritardi nella attività antiterroristica che compete al Governo; disfunzioni dei servizi di sicurezza, pure riformati da una legge recentissima, che ora si prevede di riformare nuovamente; disfunzioni della polizia, che rivelano la necessità di una riforma, attesa da troppo tempo e troppe volte procrastinata; disfunzioni dei collegamenti internazionali, nonostante le ripetute segnalazioni sulle complicità internazionali e sui rapporti tra i terroristi italiani ed i campi di addestramento cecoslovacchi»[435].

Anche le forze dell'opposizione di sinistra denunciarono la linea politica del governo che, a loro avviso, da parecchi anni aveva privilegiato l'azione repressiva e penale per far fronte ad un fenomeno violento di carattere sociale ed eventualmente supportato da apparati interni allo Stato stesso. Secondo Mellini, infatti, con le misure contenute nella legge Reale e, soprattutto, nella Reale-bis il governo aveva sostanzialmente seguito le indicazioni dei «marescialloni, dei carabinieri, i commissari d'altri tempi», stabilendo che, poiché la polizia era incapace di colpire i brigatisti rossi assassini, si sarebbero colpiti quelli che avevano intenzione di assassinare colpendo gli atti preparatori e gli atti di associazione per la commissione di un solo reato. La proposta accennata da Rognoni sulla possibilità di applicare il reato di insurrezione armata nei confronti di coloro che si identificavano nel partito armato andava, ad avviso di Mellini, nella stessa direzione. Il deputato radicale su questo preciso punto affermò:

[…] tempo fa leggemmo sui giornali che in un vertice degli inquirenti, per le attività delle Brigate rosse, si sarebbe discusso se contestare alle Brigate rosse il reato di insurrezione armata contro i poteri dello Stato. Ritengo che sia giusto che il Governo si astenga da valutazioni, da interventi che possono suonare di adesione o di dissociazione nei confronti di magistrati investiti di questioni così delicate. Credo, però, che per avere un'imputazione ci voglia un fatto e, di fronte ad un fatto che costituisce insurrezione armata, il Governo non può dire: ce lo diranno i magistrati che c'è stata l'insurrezione. Commentando questa notizia dissi: abbiamo sempre rimproverato ad un certo tipo di rivoluzionari italiani di voler fare la rivoluzione per decreto del prefetto, adesso avremmo la insurrezione armata per decreto della magistratura. Di fronte ad un fatto di questo

[434] Cfr. le parole di Vito Miceli, ibid., pp. 22808-22812. Miceli, inoltre, si chiedeva se «Non è deviante il fatto di aver chiamato Dalla Chiesa a riferire presso il Presidente del Consiglio, presente solo il ministro dell'interno? Secondo la legge, per questi rapporti l'organo più idoneo è il comitato interministeriale per la sicurezza».

[435] Ibid., pp. 22805-22808.

genere, che sarebbe la più grande vittoria delle Brigate rosse, le quali potrebbero invocare che vi è in atto l'insurrezione armata, il primo passo per la realizzazione di quello stato che vogliono portare nella nostra società l'hanno ottenuto per decreto, sia pure unanime, degli inquirenti. Gli inquirenti hanno ottenuto quello che le Brigate rosse non hanno ancora ottenuto, cioè arrivare all'insurrezione. Per quanto riguarda questo passo, che non è poi soltanto un dato sul quale possiamo giocare sulle parole e fare magari delle battute di spirito, che ha i suoi risvolti gravi e non soltanto d'ordine morale, che significato hanno certe cose? Certe imputazioni? Certe conseguenze sull'ordine giudiziario? Ecco, il decreto dei magistrati potrebbe essere l'unico mezzo su cui poter decidere una questione di questo genere. L'insurrezione armata c'è o non c'è e il Governo deve dirci qualcosa. Cosa ci dice a questo punto? Siamo a livello dell'insurrezione armata? C'è in atto un'insurrezione armata contro i poteri dello Stato come un domani potrebbero venirci a dire gli illustrissimi magistrati? Questo, credo, sia un qualche cosa sul quale il Governo avrebbe dovuto soffermarsi. Invece, dato che anch'esso rientra in quella tendenza a risolvere, con provvedimenti legislativi, con atti formali, a conquistare l'Italia con il gesso, come diceva Macchiavelli, i problemi concreti attraverso dati di questo tipo, il Governo non ci ha detto assolutamente nulla[436].

Pannella rilevò a sua volta che, «da Portella della Ginestra in poi», ogni avvenimento criminale – molto spesso, disse Pannella, «proveniente dalla democrazia cristiana, o da ambienti ad essa collegati», comprese le «stragi di Stato, dalle stragi di classe o dalle stragi di parte» – era stato utilizzato per cercare di aggravare le norme fasciste alle quali erano incardinate le sorti dell'ordine pubblico e della civiltà giuridica del paese. Le indicazioni del ministro Rognoni facevano intuire che – avvertì Pannella – si sarebbe introdotta qualche altra «eccezione (che poi diventa la regola) non solo alla nostra civiltà giuridica e costituzionale, ma anche – badate bene! – a quei principi di riforma del codice di procedura penale ricordati ieri dal presidente, collega e compagno Natta, il quale ricorda l'importanza di quel voto di quella legge-delega, in cui ci era stata presentata, come una vittoria, una serie di principi, contro i quali tuttavia la novellistica che ci si propone, ad ogni morto ammazzato in questo paese, da parte dell'esecutivo e della maggioranza (contro i quali vanno) ... stiamo mangiandocela!». Il fatto che il ministro ipotizzasse di introdurre nuove leggi di questo genere, secondo il deputato del Pr, metteva la parola fine alla riforma del codice di procedura penale. Pannella a questo punto chiese al governo

[436] Ibid., p. 22743.

[…] che cosa intende fare, e ce lo dica anche la maggioranza, poiché il 30 settembre dell'anno prossimo teoricamente questo Stato, questo Governo, questo Parlamento, vareranno il nuovo codice di procedura penale. È una menzogna! Lo stiamo facendo saltare ogni minuto. I1 caso Moro e gli episodi Dalla Chiesa servono per questo, la novellistica della 1798, la Reale-bis e tutto il resto non rendono possibile l'attuazione dei principi delegati che noi avevamo dato e tutta la commissione Conso è saltata. Ecco che cosa passa attraverso la vicenda Moro! Le segreterie dei partiti, le delegazioni che violano i propri statuti e che impediscono alla Camera di sapere, mentre alla Camera inglese – lo dicevo – nei momenti di guerra massimi non si temeva che il parlamento sapesse cose segrete e riservate[437].

Il capogruppo radicale, Emma Bonino, inoltre, osservò che erano trascorsi pochi mesi «da quel decreto sull'antiterrorismo» e – disse Bonino – «dinanzi alla evidente incapacità delle forze di polizia di raggiungere risultati concreti e degni di rilievo malgrado gli strumenti legislativi ed il vasto dispiegamento di forze, per l'ennesima volta il ministro dell'interno propone ancora oggi leggi più severe e meno garantiste». Ciò presupponeva, secondo Bonino, un'evidente «sfiducia nei confronti della magistratura» perché – disse la deputata radicale – «non ritenendosi sufficientemente rassicurante l'esercizio dei poteri discrezionali del giudice, mi pare che si vogliano rendere obbligatorie e non facoltative le misure di prevenzione susseguenti alla scarcerazione e alla libertà provvisoria o per decorrenza dei termini di custodia preventiva». L'ipotesi di escludere l'applicazione del giudizio di valenza tra attenuanti e aggravanti formulata dal ministro, secondo la deputata radicale, rappresentava un'aggressione ad una «grossa conquista di civiltà contro la concezione rigida, automatica e disumana del codice Rocco». A parere di Bonino, insomma, si disponeva già di «tutto un armamentario incredibile di aggravanti per associazioni a delinquere, per atti preparatori e così via»: al di là di queste misure inutili e criminogene, a suo avviso, non poteva esservi altro[438]. Secondo il demoproletario Domenico Pinto, la politica meramente repressiva del governo aveva perfino fomentato la scelta della lotta armata di molti militanti; il deputato demoproletario infatti affermò:

Sappiamo anche, per esperienza diretta e personale, quanti terroristi sono stati creati dalla stessa esistenza delle carceri speciali. Sappiamo che finché resterà pietra su pietra di un *Lager* come quello dell'Asinara, non ci potrà essere la fine del terrorismo, la sconfitta del terrorismo in questo paese. Sappiamo che la repressione poliziesca, le carceri, gli uomini e le leggi speciali, che

[437] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22924.
[438] Ibid., pp. 22855-22863.

a voi sembrano i mezzi più rapidi ed efficienti, regalano ogni giorno nuovo spazio al terrorismo, inteso come metodo di lotta politica, e anche al reclutamento di nuovi terroristi[439].

«La repressione poliziesca, – disse ancora Pinto – le carceri, gli uomini e le leggi speciali che a voi sembrano i mezzi più rapidi ed efficienti e che invece sono essi stessi violenza e terrorismo, regalano ogni giorno nuovo spazio al terrorismo». Non sarebbero stati provvedimenti del genere ad indurre un giovane a non scegliere la via della clandestinità, «ed è per questo – denunciò Pinto – che state lavorando alla distruzione delle forme di opposizione pubblica e alla luce del sole». «Voi – denunciò ancora il deputato di Dp – volete dieci clandestini in più, piuttosto che la lotta di diecimila persone nelle piazze»[440]. Per queste ragioni, – come affermò perentoriamente Pinto – il Pdup-Dp diceva «"no" all'ennesima liquidazione del garantismo e dello Stato di diritto prospettata ieri dal ministro Rognoni» e «ancor più seccamente "no" a quel provvedimento aberrante che è stato prospettato all'interno della magistratura romana, cioè la pena dell'ergastolo applicata a chiunque militi in organizzazioni terroristiche o le fiancheggi, indipendentemente da reati commessi». Pinto denunciò infatti che «la guerra lanciata dallo Stato» avrebbe reintrodotto, «con questa semplice proposta, l'idea reazionaria della pena come vendetta o come punizione nei confronti degli imputati». Così, secondo Pinto, non si sarebbe vinta la lotta contro il terrorismo, anzi; così il governo avrebbe usato il pretesto della lotta al terrorismo «per inventare la mania del fiancheggiatore»[441]. Anche a parere di Eliseo Milani, con le norme prospettate da Rognoni si era imboccata la strada delle leggi eccezionali e non quella di una rigorosa applicazione della costituzione repubblicana, operando «per disgregazione». La spinta democratica che aveva investito i corpi di polizia, inoltre, secondo Milani, non veniva utilizzata per una reale riforma di questi, ma più semplicemente per disgregarli, per alimentare la loro sfiducia verso le forze politiche. Esemplificativi in questo senso, secondo il deputato pduppino, erano il mancato coordinamento fra le varie forze di polizia, la tormentata e non risolta vicenda dei servizi segreti, «ma più di tutti la vicenda della riforma della polizia e della costituzione del sindacato degli agenti di polizia»[442].

Uno dei nodi centrali, su cui le minoranze di sinistra attaccarono duramente il governo perché, a loro avviso, ulteriore dimostrazione della sua politica repressiva, fu

[439] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, p. 22757.
[440] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, pp. 22985-22986.
[441] CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22745-22758.
[442] Cfr. le parole di Eliseo Milani in CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, pp. 22863-22873.

l'assegnazione dell'incarico speciale al generale Dalla Chiesa, nei confronti del quale invece, le forze di maggioranza e, come si è già detto, i partiti di destra, espressero stima, fiducia e apprezzamento. Anzitutto, i partiti dell'estrema sinistra e dei radicali nutrivano forti perplessità sulla legittimità stessa dell'incarico e sulle modalità con cui esso era stato assegnato. Bonino infatti si chiedeva:

Quale incarico egli ricopre esattamente nella realtà istituzionale ? Da quale legge è previsto o in quale legge si inserisce? A chi risponde dei suoi atti ? Chi è alle sue dipendenze? Lei mi ha detto che chi è alle sue dipendenze ricopre la veste di ufficiale di polizia giudiziaria, ma io vorrei sapere chi sono, quanti sono e dove sono stati presi questi signori. Quali sono, inoltre, i compiti dei suoi sottoposti? Tutto questo è stato formalizzato in un provvedimento ufficiale? Ma la domanda più angosciosa che viene fuori è la seguente: il generale Dalla Chiesa si è offerto volontariamente di occuparsi di questo caso? O è stato chiamato ad occuparsi di esso? Questo incarico – è il sospetto che circola – è una conferma a posteriori di attività svolte prima di questo mandato dal generale Dalla Chiesa? Chi ha pensato a Dalla Chiesa? Non è forse pensabile che si sia proposto egli stesso ? Con questi interrogativi, dicendole che siamo assolutamente contrari a qualsiasi altra leggina o legge che aggravi tutto l'"armamentario" che già abbiamo, e prescindendo dal fatto che abbiamo seri dubbi anche su questo signore (che certo scopre i covi – va benissimo – ma con quali mezzi, con quali garanzie, a chi risponde? Noi abbiamo soltanto letto un trafiletto in agosto in cui si diceva che questo signore era stato nominato con il beneplacito di tutti quanti) a proposito del quale, ripeto, vorremmo sapere a quali canali è preposto e quale posto occupa[443].

Milani ricordò che, a norma dell'articolo 97 della costituzione, i pubblici uffici erano organizzati secondo disposizioni di legge e che, nel caso della nomina di Dalla Chiesa si era «in presenza di un completo stravolgimento di tale norma». Tale incarico, dunque, creava una situazione inestricabile, specialmente – disse Milani – per

[…] l'obbligo che hanno gli agenti di polizia e i carabinieri, fino al grado di colonnello, di informare l'autorità giudiziaria di ogni violazione di legge. Non è più così. Gli agenti dei servizi segreti hanno, invece, l'obbligo, prima di arrivare all'autorità giudiziaria, di informare i loro superiori e questi, quando si tratti di segreto di Stato, il ministro competente che, con esplicito consenso del Presidente del Consiglio, può, per legge, ritardare l'inoltro della informazione. Ora, in che veste agisce il generale Dalla Chiesa? È possibile che agisca in qualità di agente, sia pure di

[443] Ibid., p. 22863.

rango elevato, dei servizi segreti e che, nella circostanza specifica del ritrovamento del memoriale Moro, l'abbia prima sottoposto al Presidente del Consiglio? Si spiega forse così il riserbo iniziale sulla portata dei documenti ritrovati nei covi di Milano e anche il loro inoltro alla stampa? Li hanno visti o no, prima che fossero consegnati alla magistratura, il ministro e il Presidente del Consiglio? Comunque, qual è il vero incarico affidato al generale Dalla Chiesa? È evidente che, anche in questa circostanza, si ripropone il problema dell'efficienza o meno dei servizi di polizia e, più in generale, del nodo irrisolto del loro coordinamento, ma anche, però, il problema di una tendenza a risolvere fuori dalle leggi, o con, leggi eccezionali, anticostituzionali, i problemi dell'ordine pubblico[444].

D'altra parte, l'incarico era ritenuto coerente con la logica repressiva con la quale il governo stava conducendo la lotta al terrorismo. Secondo Pinto, infatti, Dalla Chiesa era «uno dei più potenti alimentatori del terrorismo in Italia». «L'uomo della strage di Alessandria» – affermò il deputato di Dp – non avrebbe mai potuto normalizzare la situazione «nelle carceri indecenti e infami, nelle quali, per giunta, egli ha seminato l'odio e la morte». Ad avviso di Pinto, il «capo delle teste di cuoio italiano, l'uomo che per legge ha il diritto di infischiarsi della legge» poteva essere considerato «solo tra i peggiori terroristi di questo paese»[445]. Massimo Gorla, del resto, riteneva sbagliata anche la premessa da cui si era partiti per affidare l'incarico al generale, nel momento in cui, disse Gorla,

[…] la logica che si è seguita in tutta questa vicenda, in mancanza di una seria analisi del fenomeno terroristico e di una puntualizzazione dei nodi politici dell'intera vicenda, si è ridotta ad un fatto di efficientismo militar-poliziesco. È questa la ragione per cui, poi, si plaude a Dalla Chiesa; perché nel momento in cui il terrorismo diventa una guerra privata fra le Brigate rosse e lo Stato – della quale poi si conosce tanto poco – allora il problema è soltanto quello di avere un militare particolarmente efficiente. Questa è la conclusione e la ragione per la quale si è qui commesso un altro gravissimo errore e per la quale invito tutti alla riflessione, a partire dai compagni del PCI che hanno plaudito all'iniziativa di far assumere quell'incarico a Dalla Chiesa, con quel tipo di poteri, di caratteristiche e di attitudini operative. Questa è la scelta più sbagliata, è la scelta equivalente a quella che viene operata, rispetto alle cose dalle quali si ritiene che la società debba difendersi, nelle carceri e con il sistema carcerario, affermando il criterio della punizione e dell'espiazione, al di là di ogni criterio che aveva ispirato la concezione di un sistema carcerario un po' più degno di un paese che si chiama civile. E tutto ciò avviene nella repressione

[444] Ibid., p. 22870.
[445] Cfr. l'intervento di Pinto in CdD, AP, VII legislatura, 25 ottobre 1978, pp. 22745-22758.

di tutti quei fenomeni che sono generati da uno stato sociale provocato dalla logica e dalla pratica di questo sistema, quando rispondete in termini di repressione al ladruncolo, al piccolo scippatore, oppure ai disoccupati che manifestano o agli occupanti delle case. Questa è la stessa logica! Sparisce tutto, tranne la dimensione tecnica, che in questo caso è tecnico-militare, mentre nell'altro è tecnico-carceraria o tecnico-repressiva o tecnico-giudiziaria! Tutto perde il suo reale significato, la sua reale dimensione e il suo reale spessore![446]

Anche in relazione alle operazioni portate a termine dal generale Dalla Chiesa permanevano i dubbi che i giornali di estrema sinistra avevano sollevato subito dopo gli arresti effettuati ai primi di ottobre. Gorla in questo senso si chiedeva:

[…] rispetto ad alcune questioni normali, come i diritti degli imputati, i diritti all'assistenza legale e tutta una serie di cose di questo genere, che tipo di rispetto delle leggi e dell'ordinamento esistente possiamo riscontrare nella famosa ultima operazione di Milano, nel corso della quale sono stati arrestati dei brigatisti. Che fine hanno fatto questi brigatisti? Il fatto che siano brigatisti non ci può portare a sospendere i loro diritti costituzionali e l'indignazione e la riprovazione che noi proviamo per quello che hanno fatto o per quello che fanno non ci può spingere a questo. Se accettiamo questa logica, scendiamo in un terreno assai scivoloso, ma soprattutto in un terreno in fondo al quale si può prevedere che cosa ci sia, e cioè la costruzione di una nuova normalità. Il fatto che il generale Dalla Chiesa oggi agisca in quel modo in base a criteri di emergenza, perché lo Stato è attaccato dal terrorismo, è un qualche cosa – e lo sappiamo bene – che rischia di precostituire nuove normalità[447].

Nella sua replica, Rognoni evitò di ripetere le argomentazioni già addotte a favore della decisione di assegnare l'incarico al generale che di fatto chiarivano molti degli aspetti sollevati dalle minoranze; tuttavia, il ministro tenne a replicare alle velate polemiche suscitate dal Psi e da coloro che avevano lamentato lo stato di paralisi e scoordinamento degli apparati, affermando:

Non credo possa seriamente pensarsi da alcuno che l'eversione armata, per il suo grado di organizzazione, possa essere efficacemente combattuta con azioni di singoli non sorrette da tutta la struttura di polizia. A questo proposito, mi pare doveroso far presente che neppure può dirsi che ad uno piuttosto che ad un altro corpo sia stato riservato un ruolo di maggiore importanza nella lotta al terrorismo. Desidero anche riaffermare che tutte le componenti delle forze dell'ordine

[446] CdD, AP, VII legislatura, 26 ottobre 1978, p. 22851.
[447] Ibid., p. 22850.

risultano egualmente impegnate su questo fronte, sotto la direzione delle competenti autorità di Governo e giudiziarie. Quanto alla pubblica sicurezza, cui è stato fatto un particolare riferimento, i successi da questa riportati sono di per sé eloquenti: basti ricordare la scoperta della tipografia di via Foà, l'arresto di Alunni, il rinvenimento di altri covi. Ed è di questi giorni un'azione di rilevante incidenza condotta nella capitale al fine di accertare e colpire eventuali collegamenti dal partito armato con determinate aree che ne rappresentano (o ne possono rappresentare) il naturale retroterra sociale, organizzativo e talora operativo[448].

A conclusione del dibattito, la risoluzione proposta dai deputati del Pdup espresse tutta l'insoddisfazione del gruppo per la relazione del ministro chiedendo che si facesse luce sugli eventuali coinvolgimenti degli apparati di sicurezza e delle forze interne e internazionali nel presunto complotto antidemocratico adombrato da alcuni esponenti politici; i pduppini chiesero altresì che fosse istituita una commissione d'inchiesta e che si fugassero tutti i dubbi in relazione alle trattative per la liberazione di Moro[449]. I radicali, chiedendo comunque che si facesse luce su eventuali altri documenti provenienti dal sequestro Moro in possesso del governo e sui tentativi di trattativa di cui erano trapelate voci sulla stampa, prendevano atto – così era scritto nella loro risoluzione – delle gravi «lacune, incoerenze, manchevolezze» risultate nella conduzione delle indagini e nella predisposizione di misure di sicurezza; i radicali impegnavano quindi il governo a provvedere alla destituzione e sostituzione dei responsabili ai massimi livelli. Ritenuto che le deficienze nelle indagini e nell'opera di prevenzione fossero «largamente ricollegabili allo stato di organizzazione, di efficienza e di professionalità delle forze di polizia», i radicali sottolineavano altresì la necessità di provvedere al più presto alla riforma dei corpi di polizia. Denunciando l'inconcludenza ormai accertata di una legislazione penale e procedurale frammentaria, indiscriminatamente repressiva e non garantista, i radicali impegnavano il governo anche a provvedere «senza ulteriore indugio all'emanazione del nuovo codice di procedura penale secondo la legge di delega» anche al fine del «superamento della legislazione novellistica»[450]. I demoproletari Gorla e Pinto presentarono una brevissima risoluzione in cui chiedevano semplicemente la costituzione della commissione d'inchiesta parlamentare[451].

[448] CdD, AP, VII legislatura, 27 ottobre 1978, p. 22957.
[449] Ibid., p. 22960.
[450] Ibid., pp. 22960-22961.
[451] Ibid., pp. 22961-22962.

La risoluzione della maggioranza invece prendeva atto dei positivi risultati della lotta al terrorismo e ribadiva gli impegni assunti il 19 maggio 1978 in questa materia: invitava il governo ad informare il parlamento con tempestività sui graduali sviluppi delle indagini («riservandosi – così era scritto nel documento – di valutare l'adozione di quegli strumenti parlamentari che si rivelassero in prosieguo utili ed opportuni per fare piena luce sul caso Moro»); confermava l'impegno ad una rapida approvazione della legge di riforma della pubblica sicurezza, secondo il programma di governo (comprendente l'ordinamento civile del personale, il riconoscimento del diritto di organizzazione sindacale, una maggiore qualificazione professionale, un efficiente coordinamento dei corpi di polizia, e la dotazione dei mezzi più idonei per la lotta alla delinquenza politica e comune); infine, rinnovava l'impegno di approvare la legge Reale-bis. La risoluzione invitava altresì il governo a rendere al più presto pienamente funzionante la legge sulla ricostituzione dei servizi di sicurezza[452].

Nonostante le divergenze emerse nel corso del dibattito, i partiti di maggioranza avevano individuato e condiviso alcune priorità in tema di politica degli apparati e legislativa. Benché il Psi e una parte della Dc, inoltre, avessero appoggiato la richiesta di istituire la commissione parlamentare sul "caso Moro", essi votarono a favore della risoluzione, ottenendo che fosse messo per iscritto che in futuro l'ipotesi potesse essere presa in considerazione. La risoluzione, pertanto, ottenne un larghissimo consenso. Tuttavia, appare evidente che il rapporto fra i partiti della solidarietà nazionale era in via di logoramento. Le critiche all'inazione del governo, ai continui rinvii e alle mancanze nella lotta al terrorismo, specialmente da parte dei partiti della sinistra storica, si fecero più insistenti e circostanziate. D'altro canto, i partiti di centro (inclusi i "laici") continuarono ad attribuire le responsabilità dello "sfascio" degli apparati alle sinistre e i ritardi sui provvedimenti alla linea compromissoria che la formula della solidarietà nazionale aveva imposto. Si conferma così, ancora una volta, il "paradigma dell'annacquamento" proposto da Giovanni Ceci in un recente saggio sulla Dc e il terrorismo. Anche in questa occasione, infatti, il «partito italiano»[453] (e i partiti "laici") accusò le sinistre di aver «annacquato le proposte democristiane (e di altri attori istituzionali)» e di avere «*direttamente* contribuito, in maniera niente affatto irrilevante, a impedire l'adozione di una ferma ed efficace risposta alle minacce eversive»[454].

[452] Ibid., p. 22961.
[453] L'espressione è ripresa da volume A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit.
[454] Cfr. G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", cit.

Il “caso Moro”, con tutte le sue implicazioni connesse alle inefficienze degli apparati, alle ombre sulla vicenda della trattativa, alle conseguenti divergenze nate in seno alla maggioranza, rimase il “pomo della discordia”: esso aveva definitivamente palesato le insufficienze della lotta al terrorismo e i contrasti fra i partiti in merito alla loro analisi e alle proposte per porvi rimedio. A distanza di alcuni mesi, inoltre, la magistratura non aveva ancora conseguito risultati di rilievo nelle indagini e, nonostante le operazioni di successo condotte dal generale Dalla Chiesa che in parte placarono lo scontro politico, non sembrava essersi sviluppata ancora una vera e propria strategia antiterroristica. Rimanevano aperti alcuni problemi urgenti non solo relativi agli apparati, come la mancata riforma della polizia e l’inadeguatezza dei servizi di sicurezza, ma anche questioni di tipo legislativo che scontarono i ritardi dovuti alle visioni differenti dei partiti che sostenevano il governo. In particolare, Pci e Psi, pur con le diverse sfumature che si sono evidenziate, ritenevano di vitale importanza intervenire sugli apparati, prima che sul terreno legislativo. I partiti di centro, invece, erano maggiormente possibilisti in quest’ultimo senso. Emergevano, però, alcune questioni prioritarie a cui si doveva trovare una soluzione: anzitutto, problemi di tipo processuale come le scarcerazioni per decorrenza dei termini della detenzione preventiva dovute alle ataviche disfunzioni della giustizia italiana; in secondo luogo, la concessione della libertà provvisoria talvolta non accompagnata da misure di sorveglianza adeguate; infine, l’inefficacia delle norme sul soggiorno obbligato. Più in generale, almeno per parte governativa, si evidenziò la mancanza di fattispecie di reato che potessero colpire specificamente il nuovo e peculiare fenomeno criminale. Non sembra però che le forze politiche, fino ad allora, si fossero interrogate sul problema; la magistratura, pertanto, continuava ad utilizzare le fattispecie previste dal codice Rocco che si riferivano a reati che, pur connessi alla criminalità politica, apparivano sempre più inadeguati a perseguire un fenomeno inedito che si stava rivelando strutturalmente complesso, duraturo, radicato. Le generiche proposte di Rognoni, suggerite peraltro da alcuni magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo, rimasero l’unica ipotesi in campo. Per il momento si evitò infatti di confrontarsi sull’introduzione di ulteriori misure legislative specifiche, ad eccezione della Reale-bis. Si preferì puntare sul potenziamento degli apparati e sulla loro ristrutturazione, uno dei nodi centrali del programma di governo. Tuttavia, anche l’impegno di approvare la riforma della polizia e la nuova Reale rimase sulla carta a causa delle divergenze che portarono al progressivo logoramento della formula della solidarietà nazionale.

CAPITOLO IV
VERSO LA LEGGE COSSIGA

Nell'ottobre del 1978, la chiusura del dibattito parlamentare sul "caso Moro", pur tra le molte difficoltà e divergenze, aveva segnato la tenuta della maggioranza, all'interno della quale tuttavia, verso la fine dell'anno, le divisioni e i dissensi si fecero sempre più marcati. L'inazione sul piano legislativo, le controversie sul "piano Pandolfi" e, soprattutto, l'adesione allo Sme, fecero precipitare la situazione in una crisi di governo. Nonostante i tentativi di Pertini di ricostituire la vecchia maggioranza, la volontà del presidente si scontrò con un Pci sempre più determinato a voler entrare nel governo, con una Dc sempre più divisa sulla linea politica e con un Psi anch'esso diviso e confuso, ma certamente sempre più orientato a voler riconquistare uno spazio autonomo in un contesto diverso da quello della solidarietà nazionale[1]. Dalle polemiche di questo periodo, la questione della risposta al terrorismo non poteva rimanere estranea.

Nonostante l'aumento vertiginoso degli attentati e le proteste della magistratura (dettate dalle disfunzioni della giustizia e dalla scarsa protezione riservata ai magistrati, sempre più nel mirino del terrorismo), nel periodo di crisi della solidarietà nazionale le iniziative per rispondere al terrorismo, pur al centro del dibattito, rimasero prive di seguito. Fra le forze politiche si riscontrò una crescente insoddisfazione per la legislazione esistente e soprattutto per le condizioni pessime in cui versavano gli apparati di sicurezza, ben testimoniata dalle relazioni sullo stato di applicazione della riforma dei servizi di sicurezza e dalle relazioni sull'operato del nucleo del generale Dalla Chiesa. Progressivamente la lotta al terrorismo si fece sempre più materia non di avvicinamento ma di scontro politico, fino a divenire per la prima volta oggetto di dura polemica elettorale. Anche per questa ragione, nonostante il nuovo protagonismo della magistratura nel dibattito in materia, quest'ultimo rimase sostanzialmente ideologico, più che orientato ad analisi e proposte concrete. Nella crisi della solidarietà nazionale, tesero a riemergere molti dei problemi derivanti dalle differenti culture politiche dei partiti che l'avevano sostenuta, come le polemiche della sinistra sui servizi segreti inquinati e, più in generale, sugli apparati dello Stato, che sembrarono riecheggiare i toni dei primi anni Settanta.

[1] Sugli avvicendamenti politici fra la fine del 1978 e i primi mesi del 1979, cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 798-802.

Specialmente nel caso del Psi, le prese di posizione si ricollegavano a una spiccata cultura garantista, che rimase un tratto caratterizzante del partito, ma che in parte venne utilizzata anche allo scopo di mantenere aperto un dialogo con i settori estremisti. Dopo il netto calo del Pci alle elezioni del 1979, la fragile maggioranza di governo venne costituta dalla Dc, dal Psdi e dal Pli con il sostegno esterno del Psi e del Pri. Data l'instabilità del quadro politico, tuttavia, non si registrarono rilevanti progressi nelle politiche antiterrorismo: le proposte in campo e i nodi dello scontro fra i partiti rimasero gli stessi della prima fase, e il nuovo governo – peraltro presieduto dal ministro dell'Interno del "caso Moro", Francesco Cossiga – presentò un programma in sostanziale continuità con quello precedente. Anche in questo caso, dunque, fu solo a seguito di una serie di gravissimi attentati che il governo ebbe l'impulso decisivo a introdurre una nuova normativa che intervenisse simultaneamente sul piano operativo e legislativo, per la prima volta in modo organico. Dopo alcuni attentati ai danni di esponenti delle forze dell'ordine e il clamoroso attacco di Prima linea alla scuola di Amministrazione aziendale di Torino, il governo decise di emanare una serie di misure in campo penale e amministrativo, che avrebbero destato un vivacissimo dibattito pubblico fin dalle prime battute. La novità più significativa consisteva nel rafforzamento della politica penale binaria nei confronti del terrorismo: da un lato, l'inasprimento delle sanzioni per i reati di terrorismo (che vennero per la prima volta inseriti in modo organico nel codice penale), dall'altro una serie di riduzioni di pena per quei terroristi disposti a collaborare con la giustizia. Vennero così emanate per la prima volta misure articolate per i terroristi che volessero dissociarsi dalle organizzazioni armate e diventare collaboratori con la giustizia.

1. Come combattere il terrorismo?

Il terrorismo non aveva smesso di colpire. L'8 novembre, a Patrica, nel frusinate, il procuratore capo della Repubblica di Frosinone Fedele Calvosa venne assassinato con la sua scorta dalle Formazioni combattenti per il comunismo. L'episodio riportò l'attenzione delle forze politiche sul problema dell'ordine pubblico, ritenuto da Zaccagnini prioritario rispetto alle altre pur urgenti questioni economiche e sociali[2]. Nel corso dell'attentato rimase ucciso anche uno dei terroristi, che si scoprì essere militante dell'ex Potere

[2] "L'ordine pubblico resta il problema prioritario", *Il Popolo*, 9 novembre 1978.

operaio. Ciò inevitabilmente riaprì la discussione sulle radici, i legami e le basi di reclutamento delle Br, che di fatto portavano sempre più gli osservatori e gli inquirenti verso la galassia di Autonomia. I legami fra i due mondi, del resto, erano emersi anche da altre piste di indagine e dai documenti stessi prodotti dai gruppi estremisti[3]. Il dibattito su questi temi fra le forze della maggioranza fu un ulteriore fronte in cui si consumarono i dissidi e le divergenze che di fatto bloccarono l'iter dei provvedimenti all'esame del parlamento. In particolare, le critiche del Pci verso l'immobilismo e le inerzie del governo e della Dc si fecero sempre più pesanti e, viceversa, non mancarono velati attacchi al Pci per i ritardi con cui aveva troncato i legami con una certa ideologia della violenza, che ora alimentava il terrorismo e l'Autonomia.

Dopo l'eccidio di Patrica alcune forze parlamentari presentarono interrogazioni, cui Virginio Rognoni rispose rilevando la «provincializzazione» crescente del terrorismo e riaffermando che, se mezzi eccezionali erano esclusi, occorreva approvare rapidamente i provvedimenti già discussi dalle forze politiche e mantenere al contempo un'alta mobilitazione civile[4]. Si aprì anche un dibattito sulla stampa. Remigio Cavedon, su *Il Popolo*, rilevava preoccupato che l'attacco eversivo stava raggiungendo livelli che il sistema democratico non poteva più tollerare se non voleva mettere in pericolo la credibilità delle istituzioni. Soprattutto, il giornalista democristiano notò che l'eccidio aveva confermato, data la sigla dell'organizzazione che l'aveva commesso, non solo che sostanzialmente esisteva un legame organico tra alcuni gruppi di terroristi e l'Autonomia, ma che il terrorismo dal «vecchio ceppo brigatista e nappista» aveva «germogliato le nuove leve». Cavedon aggiungeva anche polemicamente che la sinistra si era meravigliata per l'insistenza con la quale la magistratura aveva indagato per settimane nel «magma» degli autonomi, ma la Dc, pur rispettandone il diritto al dissenso, non aveva mai compreso questa in merito alla degenerazione terroristica[5]. Anche *L'Umanità* intervenne per affermare che per troppi anni aveva prevalso un atteggiamento lassista e attendista nei confronti della propaganda di certi settori dei movimenti dove era chiaro che, invece, allignava la violenza[6]. Se le forze di centro puntavano il dito sulle sinistre, il Msi accusava ancora una volta il dominio Pci-Dc. Secondo il Msi, infatti, sia il Partito comunista che la Dc, dal dramma del frusinate, avevano tratto la conclusione che l'emergenza stava continuando, che la minaccia contro lo Stato rimaneva intatta, e che

[3] Cfr. "Costellazione terrorismo", *L'Opinione*, 17 ottobre 1978.
[4] P. P., "Una lotta comune", *Il Popolo*, 14 novembre 1978.
[5] R. Cavedon, "Il sacrificio dei magistrati", *Il Popolo*, 9 novembre 1978.
[6] T. Magliano, "Le «radici» della lotta armata", *L'Umanità*, 10 novembre 1978.

pertanto era necessario consolidare il quadro politico. Il Pci in particolare aveva tratto occasione per rafforzare la propria presenza nella maggioranza, ritenuta indispensabile per sconfiggere la sfida eversiva. Secondo il «vizioso sillogismo» costruito dai partiti di maggioranza, chi non voleva la solidarietà nazionale voleva il terrorismo. A questa logica si opponeva il Msi, secondo il quale, invece, il terrorismo e l'emergenza erano funzionali proprio al rafforzamento del quadro politico e della maggioranza. Secondo Franchi, il disegno era chiaro: «l'attacco terroristico si integra perfettamente bene alla pressione politica del Pci per fare avanzare la crisi italiana verso lo sbocco che più fa comodo al comunismo». Veniva da pensare dunque che il governo continuasse a «gingillarsi con le più deludenti misure antiterroristiche» perché nel terrorismo trovava il suffragio per il mantenimento del quadro politico[7].

Le preoccupazione del Pci, sembravano profondamente diverse. Ugo Pecchioli, su *l'Unità*, oltre a sottolineare gli elementi di novità della lotta terroristica, come la volontà di estendere la guerriglia anche ai piccoli centri e al Mezzogiorno e l'evidente legame con l'"area dell'Autonomia" che alimentava la violenza diffusa, insisteva sul fatto che nell'ultimo documento brigatista si preannunciava un massiccio attacco terroristico contro il Pci e i berlingueriani nello specifico. Quanto alla lotta al terrorismo, dunque, il responsabile della sezione problemi dello Stato, non sottovalutava alcuni significativi risultati politici e operativi conseguiti, anche se l'allarme e l'impegno restavano evidentemente al di sotto della necessità e dei pericoli. Il compito urgente quindi era, a suo avviso, quello di dare nuovo impulso alla mobilitazione e alla vigilanza democratica. Su questo, Pecchioli invitava i gruppi della Nuova sinistra a uscire dagli equivoci perché – scriveva – non bastava «un'ambigua faticosa condanna di certi crimini terroristici particolarmente efferati, se poi per cecità anticomunista si esalta tutto ciò che può alimentare la violenza». Pecchioli criticava poi esplicitamente l'atteggiamento della Dc e del governo, dal momento che non era credibile la proclamata volontà di combattere a fondo contro il terrorismo, se sulla riforma della polizia continuava l'irresponsabile tentativo di manomettere l'accordo di maggioranza volto a dare alla polizia una indispensabile efficacia. Così come non giovava alla lotta al terrorismo che i servizi di informazione, dopo una pur importante riforma, continuassero ad essere, per inerzia governativa, privi degli indispensabili mezzi e delle strutture, e che l'organismo di

[7] "Sfruttano il terrorismo invece di combatterlo", *Secolo d'Italia*, 10 novembre 1978. La stessa chiave di lettura si riscontra dopo l'omicidio di alcuni esponenti delle forze dell'ordine, perpetrato a metà dicembre; cfr. F. M. D'Asaro, "Anche l'oltraggio delle condoglianze", *Secolo d'Italia*, 17 dicembre 1978.

controllo parlamentare sulla loro attività non fosse posto in condizione di esercitare la sua funzione. Il governo e la Dc dunque dovevano cambiare atteggiamento anche su questi problemi, così come sulla capacità di affrontare le grandi questioni dell'occupazione e del Mezzogiorno, tutti banchi di prova per la salvaguardia e il consolidamento della democrazia[8]. In una sostanziale comunanza di vedute con la posizione espressa da Pecchioli era anche la relazione di Bruno Bertini alla riunione di dirigenti regionali e provinciali del Pci sui problemi del terrorismo e dell'estremismo del 30 novembre. Secondo Bertini, l'estremismo politico di massa nel '77 era entrato in crisi. I suoi sbocchi però erano stati, da un lato, un deflusso verso l'area armata, dall'altro un ripiegamento verso il disimpegno e il rifiuto della politica. Nonostante le critiche e la diversità espressa dall'estremismo nei confronti del terrorismo, rimaneva un entroterra comune dal punto di vista politico-culturale: il cosiddetto Stato autoritario, repressivo, fondato sul patto Dc-Pci, l'interpretazione della crisi come ristrutturazione capitalistica, la tematica dei nuovi soggetti rivoluzionari, erano tutti elementi comuni. Si doveva tuttavia spezzare la barriera di incomunicabilità con i gruppi estremistici, respingendo la tendenza a scontri frontali fondati su una erronea semplificazione del rapporto terrorismo-estremismo fino alla sostanziale identificazione dell'uno con l'altro[9]. Il collaboratore alla sezione problemi dello Stato sviluppò anche una forma di autocritica: espresse la necessità di rendere più incalzante l'azione comunista perché trovassero attuazione quei punti decisivi degli accordi programmatici, che riguardavano gli apparati di risposta dello Stato al terrorismo. Pur individuando responsabilità precise della Dc e del governo, Bertini chiamava in causa anche la capacità comunista e delle altre forze democratiche di far pesare adeguatamente con le iniziative e la solidarietà necessaria, le forze che si erano messe in moto per la riforma della polizia. La spinta quindi doveva allargarsi e coinvolgere le fabbriche, le regioni, i consigli comunali, esprimersi in assemblee e incontri. Tale spinta per la riforma doveva quindi intrecciarsi ad una prassi di rapporti frequenti con le questure e i comandi dei carabinieri; rapporti «non rituali formali ma con carattere di collaborazione anche critica». Rispetto agli accordi programmatici, ci potevano essere alcune inadempienze che non dipendevano tanto dalla Dc e dal governo ma soprattutto dal Pci. Secondo il dirigente, infatti, non sempre il Pci, facendosi coinvolgere in una defatigante trattativa,

[8] U. Pecchioli, "Le nuove «aree» del terrorismo", *l'Unità*, 18 novembre 1978.

[9] Cfr. FG, fondo Bruno Bertini, Busta 3802, fascicolo 9, "Relazione Bertini alla riunione di dirigenti regionali e provinciali sui problemi del terrorismo e dell'estremismo", 30 novembre 1978.

era riuscito a dare concretezza alla sollecitazione di partecipazione democratica che pure era contenuta negli accordi programmatici[10].

Il 19 novembre Cavedon rispose all'articolo di Pecchioli, sostenendo che il Pci non rendeva un servizio alla causa della lotta al terrorismo domandandosi se il terrorismo giovasse ad un disegno reazionario o quando attribuiva le responsabilità dei ritardi della riforma della polizia alla Dc e al governo. Al giornalista democristiano, invece, sembrava che il Pci cominciasse a diffondere l'idea di essersi occupato tempestivamente del "terrorismo rosso" – idea del tutto falsa – cercando di «precostituirsi alibi e posizioni di comodo nella difficile lotta contro il terrorismo». Cavedon dunque non escludeva che questa fosse una tattica comunista per passare da partito di governo a partito di opposizione. Il giornalista, comunque, criticò anche i gruppi dell'ultrasinistra la cui stampa, a suo dire, testimoniava ancora le vivaci tendenze alla spinta massimalistica e all'infantilismo[11]. Parallelamente, su *La Discussione*, Paolo Jovine tenne a precisare che la risoluzione strategica delle Br del settembre 1978, nonostante contenesse riferimenti al Pci, era sostanzialmente coerente con quanto le Br avevano sempre sostenuto dei comunisti. Tali riferimenti dunque non potevano essere interpretati come lo sviluppo di una fase armata contro il partito di Berlinguer. Il nemico principale del terrorismo rimaneva la Dc[12].

Il 20 novembre il ministro Rognoni interveniva sulla stessa rivista osservando che la battaglia contro il terrorismo sarebbe stata «lunga e impervia». Rognoni rilevava una serie di elementi, del resto già evidenziati nel corso dell'intervento parlamentare relativo alla strage di Patrica, che caratterizzavano la nuova fase del terrorismo. Anzitutto, egli constatava una proliferazione che conduceva ad una sorta di violenza diffusa sostenuta da pretesti particolari e addirittura individuali: la persistente virulenza del terrorismo sembrava invadere anche le zone centro-meridionali dell'Italia con una tendenza alla provincializzazione delle iniziative. Risultava poi che si stesse accentuando la scelta della lotta armata da parte di formazioni e di gruppi provenienti dalle aree estremiste di Autonomia, creando così una sottile trama di connivenze, rapporti e collegamenti tra le diverse formazioni terroristiche. Il ministro riepilogava infine la serie di successi conseguiti dalle operazioni delle forze dell'ordine e affermava che l'uccisione di Moro non aveva destabilizzato il sistema, ma aveva finito per creare attorno al terrorismo una

[10] Ibidem.
[11] R. Cavedon, "Ma davvero non esiste il terrorismo rosso?", *Il Popolo*, 19 novembre 1978.
[12] P. Jovine, "Per le Brigate rosse l'obiettivo resta la Dc", *La Discussione*, 6 novembre 1978.

specie di «cordone sanitario». Il terrorismo non era riuscito così ad indebolire la fermezza democratica dello Stato e ad indurlo a trasformarsi da Stato di diritto in Stato di polizia. Ciononostante, rilevava il ministro, il giorno in cui i poteri costituzionali si fossero rivelati incapaci di arginare e combattere la violenza, quel giorno avrebbe rappresentato una vittoria del terrorismo che si doveva evitare ad ogni costo. Per questa ragione Rognoni aveva detto più volte che il terrorismo non costituiva soltanto un problema di polizia, ma esigeva una strategia politica globale. Certamente i compiti più duri spettavano all'amministrazione e agli organismi preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini, ma nessuno era esonerato da un impegno che investiva la collettività, in una mobilitazione civile e una corresponsabilizzazione dei cittadini[13].

Nonostante queste rassicurazioni del governo, i partiti della maggioranza rilevavano però i ritardi e le lacune nell'azione legislativa, denunciandoli sempre più aspramente. Fino alla fine dell'anno, dunque, il dibattito sulla riforma degli apparati fu al centro della discussione sulla lotta al terrorismo. La riforma della polizia, del resto, non aveva compiuto molti passi in avanti e i partiti si accusavano reciprocamente di voler mettere in discussione le intese raggiunte nei mesi precedenti.

2. Una insufficiente politica dell'ordine pubblico?

Il ministro dell'Interno già a fine settembre aveva sollecitato la commissione Interni a riprendere i lavori. Tuttavia, non era passata una settimana che il sottosegretario delegato aveva chiesto di rinviare la discussione dei primi tre capitoli, adducendo l'argomento che il governo stava predisponendo degli emendamenti. La commissione aveva quindi potuto lavorare soltanto sul capitolo riguardante l'ammissione al corpo di polizia, l'istruzione e la preparazione professionale, riuscendo ad approvare solamente 6 articoli su 80. Il comitato ristretto della commissione Interni della Camera aveva intanto predisposto il testo degli articoli relativi ai diritti sindacali, per i quali comunisti e socialisti mantenevano riserve a proposito di alcune formulazioni che travalicavano l'accordo politico stabilito a marzo tra i partiti della maggioranza. Come si è notato, infatti, all'interno della Dc le controversie sul tema erano tutt'altro che superate e il dibattito sulla strutturazione e il coordinamento dei corpi si prevedeva faticoso. Il Pci e il Psi

[13] V. Rognoni, "Lunga la strada contro il terrorismo", *La Discussione*, 20 novembre 1978.

accusavano governo e Democrazia cristiana di voler modificare parti essenziali del testo concordato nel comitato ristretto e di voler stravolgere alcuni punti fondamentali della riforma[14]. D'altra parte *il manifesto* scrisse che il Partito comunista stavano cedendo alla «controriforma» della pubblica sicurezza proprio in tema di diritti sindacali[15]. Ad esempio, la norma relativa al divieto per il personale di polizia di fare ricorso all'esercizio del diritto di sciopero di qualsiasi tipo, per la quale vi era stata un'intesa generale, nel testo proposto dal governo si dilatava pericolosamente all'esercizio di altre attività sindacali, che venivano lasciate alla discrezione dei dirigenti. Limitare la sfera delle funzioni sindacali alla tutela dei soli interessi giuridici ed economici però, secondo i partiti della sinistra, significava introdurre un limite corporativo. L'accordo di governo inoltre stabiliva che i sindacati di polizia non potessero avere rapporti di carattere organizzativo con le associazioni sindacali esterne alla polizia. Ora, però, si stava tentando di vietare qualsiasi tipo di collegamento, il che, secondo Pci e Psi, avrebbe condannato all'isolamento i lavoratori, moltiplicandone le spinte corporative[16]. Il tema della sindacalizzazione, di natura sostanzialmente politica, appariva ancora il nodo cruciale della discussione e soprattutto uno dei principali impedimenti per l'approvazione della legge. La questione non era di poco conto perché nella Dc le rimostranze erano evidenti, così come nel Pri, che nel corso del consiglio nazionale di novembre, dedicò spazio all'analisi del tema. Il presidente della commissione Interno della Camera Mammì dichiarò assolutamente improcrastinabile il varo della nuova legge sulla polizia, non soltanto perché ad una sua corretta applicazione era legata buona parte della possibilità di un recupero di efficienza nella lotta al terrorismo, ma anche perché cominciavano ad affiorare fermenti e inquietudini all'interno del corpo, che accompagnandosi a frustrazioni mai emerse, dovevano costituire motivo di preoccupazione per ogni democratico[17]. Anche l'ex socialdemocratico passato nelle file del Pri, il vicepresidente della Camera Pietro Bucalossi, riteneva indifferibili i problemi della riforma, dell'ammodernamento e del coordinamento delle forze di polizia, ma, a suo parere, non era pensabile «la costituzione di un Sindacato di Polizia affiliato alle Confederazioni Sindacali» perché si sarebbe

[14] Cfr. L. Lagorio, "Se la riforma di PS è questa non possiamo accettarla", *Avanti!*, 29-30 ottobre 1978. Il dirigente socialista lamentava soprattutto che il divieto di affiliazione ai sindacati della triplice si stava tramutando, sostanzialmente, nel divieto di qualsiasi contatto ideale con la Federazione unitaria e con qualsiasi sindacato esterno. Il divieto di sciopero, inoltre, si stava trasformando in un divieto assai più vasto, ostacolando perfino lo "sciopero bianco". La Dc, secondo Lagorio, stava venendo meno agli accordi presi a marzo.

[15] G. Lehner, "Ma bravi!, *il manifesto*, 31 ottobre 1978.

[16] Cfr. S. Flamigni, "Riforma della polizia rispettando gli accordi", *l'Unità*, 22 novembre 1978.

[17] "La relazione dell'on. Oddo Biasini", *La Voce Repubblicana*, 26 novembre 1978.

riproposta la situazione di spaccatura e di contrapposizione che esisteva nel mondo del lavoro[18]. In sostanza, dunque, non solo nella Dc ma anche nel Pri erano emerse alcune perplessità rispetto alle formulazioni originarie degli articoli relativi ai diritti politici e sindacali della polizia.

Così, partiti di centro e partiti di sinistra riuscirono a stento a trovare una formula compromissoria, la quale venne peraltro aspramente criticata dalla sinistra estrema. *Lotta continua* scrisse che il nuovo accordo era una «beffa», che di fatto impediva ai poliziotti perfino lo "sciopero bianco" e la possibilità di solidarizzare con qualsiasi altro sindacato. Mentre sul piano strategico-militare le Brigate rosse continuavano a colpire i poliziotti, aumentandone lo sdegno e la rabbia, era chiaro invece il proposito delle gerarchie poliziesche di indirizzare il malumore delle forze dell'ordine contro lavoratori e studenti, «rispolverando la tecnica scelbiana-tambroniana fondata sulla sublimazione delle umiliazioni e dello sfruttamento subiti dei lavoratori poliziotti nelle battaglie di piazza»: «rompere le teste» avrebbe potuto ancora compensare la mancanza di diritti civili[19].

Quanto all'altro tema cruciale, quello del coordinamento dei corpi, fortemente voluto da tutte le forze politiche[20], non si conoscevano ancora le proposte di modifica complessiva del governo e della Dc, ma il testo del comitato prevedeva che il ministro dell'Interno, per assolvere alle sue responsabilità di coordinamento, si avvalesse di un comitato nazionale consultivo formato con la partecipazione dei capi dei vari corpi, di un segretario generale e dei responsabili delle singole forze di polizia. Pci e Psi, al riguardo, accusavano il governo e la Dc di voler trasformare il segretariato generale in una «"brutta copia" della direzione generale di pubblica sicurezza», con l'intento di farne un super comando burocratico formato in prevalenza da personale di carriera prefettizia. Quest'ultimo avrebbe dovuto assorbire gran parte delle attività tradizionali della polizia, come la direzione della polizia amministrativa, il controllo degli stranieri, la direzione delle specialità di polizia stradale, ferroviaria, di frontiera, postale. Tutte attività che il testo del comitato ristretto attribuiva invece alla direzione del nuovo corpo di polizia. A questo proposito, Sergio Flamigni, intervenuto su *l'Unità*, rilevava che il coordinamento non poteva comportare la limitazione delle funzioni spettanti al nuovo corpo di polizia, ma doveva armonizzare le attività di tutti i corpi. La Dc, secondo i comunisti, stava anche

[18] Fondazione Ugo La Malfa (FULM), Archivio Partito repubblicano italiano, Organi nazionali, Consigli nazionali, Riunioni dei Consigli nazionali, "II Consiglio nazionale, Roma 25-26 novembre 1978".

[19] G. Lehner, "«Logica» poliziesca", *Lotta continua*, 9 novembre 1978.

[20] Cfr. "Rognoni: contro il terrorismo «una strada lunga ed impervia», *La Voce Repubblicana*, 18 novembre 1978.

tentando di modificare l'ordinamento del corpo e quello del personale, mirando a colpire uno dei cardini della riforma, cioè quello dell'unificazione tra ufficiali e funzionari della pubblica sicurezza, che invece era volta a superare la contraddittoria struttura organizzativa e a realizzare l'unicità di direzione e di stato giuridico del personale. Per questi motivi i comunisti erano fermamente contrari a rimettere in discussione punti fondamentali del testo concordato dal comitato, ma erano disponibili ad esaminare ogni proposta che perfezionasse la riforma, nel rispetto delle scelte già ampiamente discusse e approvate[21].

Fino alla fine dell'anno il Psi in particolare si occupò incessantemente della riforma della polizia[22], dedicando ad essa anche la discussione della direzione di dicembre. Anche in questa occasione, venne lamentata l'assenza di una definita strategia di prevenzione degli atti criminali e della loro repressione e venne individuata una notevole carenza di risorse, di mezzi di difesa passiva e meccanica e di personale specificamente addestrato alla lotta al terrorismo. La direzione socialista quindi chiedeva che la riforma della polizia fosse realizzata con urgenza e che i vari comandi agissero in modo effettivamente coordinato e fossero meglio qualificati[23]. Nella bozza di risoluzione si denunciava senza mezzi termini che «sono sotto accusa gli ordinamenti antiquati dei nostri servizi di ordine pubblico e i loro sistemi di impiego di uomini e mezzi» e gli «elementi di debolezza delle nostre polizie». «La Direzione socialista – proseguiva la risoluzione – pur consapevole che i problemi del terrorismo si risolvono, a livello delle forze dell'ordine, con la elaborazione di nuove idee di lotta e perciò con una serie di nuovi sistemi di azione e di impiego delle forze, invita comunque i gruppi parlamentari del Psi ad adoperarsi perché alle forze dell'ordine siano riservati i fondi necessari al loro ammodernamento e potenziamento, non appena attraverso la legge di riforma della polizia, siano stati garantiti

[21] S. Flamigni, "Riforma della polizia rispettando gli accordi", *l'Unità*, 22 novembre 1978. Cfr. anche "La riforma della polizia è un appuntamento rilevante per il Paese", *Avanti!*, 26-27 novembre 1978.

[22] Si vedano, a titolo di esempio, L. Lagorio, "Perché gli agenti non siano più mandati a morire", *Avanti!*, 21 dicembre 1978. Sull'argomento, l'*Avanti!* pubblicò una serie di interventi di dirigenti ed esponenti socialisti ad una tavola rotonda organizzata dalla sezione problemi dello Stato del partito, cfr. "La riforma della PS non può attendere", *Avanti!*, 10-11 dicembre 1978. Cfr. anche "La sfida dei terroristi impone una scelta urgente", *Avanti!*, 21 dicembre 1978; "Con l'improvvisazione e l'incompetenza non si può battere il terrorismo", *Avanti!*, 23 dicembre 1978. Anche il Pri fu in prima linea nel denunciare i ritardi e l'urgenza della riforma, cfr. "La Commissione Interni riprende l'esame del progetto di riforma di Pubblica Sicurezza", *La Voce Repubblicana*, 21 dicembre 1978; "Mammì: coordinare le forze di polizia", *La Voce Repubblicana*, 24 dicembre 1978.

[23] "La risoluzione della direzione socialista", *Avanti!*, 21 dicembre 1978.

gli elementi risolutivi della efficienza delle forze e cioè l'unicità politica del comando e, sotto di esso, il reale coordinamento dei corpi»[24].

Anche nelle settimane seguenti la lotta al terrorismo rimase un nodo centrale del dibattito politico. Nonostante alcune importanti operazioni portate a termine dalle forze dell'ordine e dal nucleo del generale Dalla Chiesa, gli attentati terroristici non accennavano a calare. A livello investigativo, una pronta ed efficace reazione dello Stato e una concreta proposta di interventi in ambito legislativo, infatti, sembravano ostacolati dall'incerta situazione politica, aggravata dalla crisi di governo, su cui anche la gestione della lotta al terrorismo ebbe un certo peso. Alla fine del 1978, infatti, la solidarietà nazionale si era consumata per una serie di problemi che avevano minato la stabilità del quadro politico: i contrasti fra Pci e Dc che avevano impedito di trovare l'accordo su alcuni dei punti programmatici, specialmente in tema di interventi economici, la questione dello Sme, il logorato rapporto fra Pci e Psi. A dicembre, votando contro l'adesione italiana al Sistema monetario europeo, il Pci, non senza un animato dibattito interno, aprì una crisi che si sarebbe trascinata fino al marzo successivo[25]. Berlinguer, lamentando le tattiche ritardatrici, le contestazioni di decisioni già assunte e le manovre dilatorie della Dc, affermò che erano venute meno le condizioni per il sostegno al governo, pur rimanendo contrario allo scioglimento delle Camere e alle elezioni anticipate. Il Pci, tuttavia, rimaneva convinto che la soluzione migliore fosse quella di un governo con la partecipazione di tutte le forze democratiche[26]. Il 31 gennaio Andreotti si dimise, aprendo una fase di consultazioni. Egli tentò di formare un nuovo governo con l'appoggio dei comunisti, senza tuttavia riuscire a trovare una formula che mettesse d'accordo tutti. Dopo il fallimento della proposta di costituire un governo guidato da La Malfa e un nuovo tentativo di Andreotti, a marzo quest'ultimo formò un governo con i repubblicani e il Psdi che doveva condurre solo alle elezioni anticipate[27].

Il dibattito intorno alla risposta al terrorismo rimase una questione cruciale, amplificata dalle osservazioni e dalle critiche che vennero sollevate al governo per l'assenza di un piano organico di strategia difensiva e offensiva. Le prese di posizione non interessarono solo il mondo politico, ma anche il mondo giudiziario e quello delle forze dell'ordine. Ad esempio, prestigiose personalità colsero l'occasione dell'inaugurazione dell'anno

[24] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Direzione nazionale ed esecutivo, "Direzione del 20 dicembre 1978".
[25] Sulla vicenda dello Sme, cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 799-801.
[26] Cfr. F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, cit., pp. 345-346.
[27] Ibid., p. 347. Cfr. anche P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 802.

giudiziario per esprimere commenti e proteste, animando così il dibattito politico sull'argomento. Fu lo stesso procuratore generale della Cassazione Ignazio Straniero, a sottolineare le gravi carenze del sistema giudiziario italiano. Egli definì il bilancio del 1978, in quanto ad attentati e gravità dei crimini, come «funesto» specialmente in termini di vittime all'interno del mondo giudiziario, fra i comuni cittadini e nelle forze dell'ordine. Il procuratore espresse quindi apprezzamento per gli interventi restrittivi dello Stato, come la legge Reale ed il decreto Moro del '78, il ripristino dei poteri di iniziativa e di intervento della polizia giudiziaria, la legislazione sulle armi del 1977 e la disciplina sul sequestro di persona. Oltre alle leggi però, secondo il procuratore, servivano le azioni e l'uso della forza: le tanto sollecitate leggi eccezionali sarebbero state inefficaci se l'azione non si fosse fatta più incisiva, se non si fossero potenziate le strutture, adeguate le tecniche e aggiornati gli uomini e gli strumenti per fronteggiare l'emergenza. Straniero quindi auspicò che il governo stanziasse un congruo finanziamento per il settore della giustizia e, sul piano operativo, propose l'aumento dei termini massimi della carcerazione preventiva per i reati più gravi, al fine di processare gli imputati in tempo utile ad evitarne la scarcerazione per scadenza dei termini[28].

Il discorso di Straniero ebbe una vasta eco nella stampa politica perché individuava alcuni nodi di fondo, non solo nello specifico settore della giustizia, ma più in generale in merito agli strumenti da adottare per una più efficace lotta al terrorismo. Il bilancio del 1978 era piuttosto negativo e, nonostante le "correzioni" in senso restrittivo del governo, la legislazione per la lotta al terrorismo e la criminalità si era dimostrata inefficace. Insomma, gli apparati dello Stato non sembravano ancora in grado di fronteggiare l'emergenza. *Il Popolo*, in verità, accolse positivamente il discorso di Straniero, definito un «realistico spaccato della società italiana» privo di intenti polemici e condotto con «proprietà di indagine e dignità di giudizio»[29]. *L'Unità* invece rilevò alcune contraddizioni nelle considerazioni del procuratore. Quanto alla lotta al terrorismo, ritenne «eccessiva» la valutazione positiva concessa dal procuratore generale all'azione di adeguamento degli strumenti anticrimine condotta dal governo perché i ritardi in questo senso erano ancora troppi. Il giornale comunista osservava che, del resto, questo aspetto era stato evidenziato dallo stesso Straniero quando aveva sollecitato una serie di interventi e mutamenti radicali nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e delle forze

[28] E. Banfi, "Un amaro bilancio sullo stato della giustizia", *Avanti!*, 7-8 gennaio 1979.
[29] P. P., "Una proposta di riflessione", *Il Popolo*, 7 gennaio 1979.

dell'ordine[30]. L*'Avanti!*, dal canto suo, dichiarò di non concordare sulla proposta di ampliare i termini della carcerazione preventiva, già notevolmente estesi da alcune leggi rivelatesi del tutto inutili[31]. Anche il responsabile della sezione problemi dello Stato del Psi, Lelio Lagorio, rilevò che l'offensiva di Straniero contro le più recenti procedure penali «finalmente corrette in senso liberale» era stata molto dura, così come era stata molto decisa la sua richiesta di interventi più drastici contro i detenuti. Tuttavia, secondo Lagorio, il procuratore aveva giustamente sottolineato che occorreva scongiurare il regime delle leggi eccezionali, ritenute dal Psi «un fantasma che si aggira in seno allo spirito pubblico» e che doveva essere disperso prima che si materializzasse in proposte politiche concrete[32].

Attorno ai problemi della lotta al terrorismo ruotò anche l'intervento del procuratore generale di Roma, Pietro Pascalino, membro della corrente di Magistratura indipendente. Il magistrato fece una violenta requisitoria, duramente criticata specialmente dalle forze di sinistra. Egli, infatti, come scrisse *l'Unità*, aveva voluto indossare i «panni del legislatore» diffondendosi in una serie di proposte «sconcertanti per la loro ispirazione reazionaria». Il Pg chiese sostanzialmente "leggi speciali", affacciando perfino l'ipotesi della dichiarazione dello stato di guerra. Rilevando «l'inerzia governativa» nella soluzione dei problemi che impedivano alla macchina giudiziaria di funzionare, Pascalino propose di introdurre misure eccezionali, maggiori poteri alla magistratura e alla polizia, l'ampliamento dei termini della carcerazione preventiva, chiedendosi infine se non fosse il caso di ricorrere alla misura prevista dall'articolo 78 della costituzione, cioè lo stato di guerra. Solo così, secondo il Pg, si sarebbe evitato che i fondamentali diritti dei cittadini fossero ancora sacrificati sull'altare di un «esasperato, astratto garantismo». Pascalino quindi propose l'accentramento in un unico organismo di carattere speciale di tutte le attività investigative e operative riguardanti il terrorismo, la celebrazione nei tribunali (anziché nelle Corti d'Assise dove erano presenti le giurie popolari), dei processi per i reati di terrorismo, e persino la repressione della esorbitanza della stampa, a cui doveva essere vietato di accedere alle informazioni relative alle indagini in corso fino all'inizio del processo, pena una punizione detentiva. Anche il procuratore generale della Corte d'Appello di Bologna, Sebastiano Di Marco, auspicò che fossero concessi maggiori poteri

[30] P. Gambescia, "Anno «funesto» non solo per il terrorismo", *l'Unità*, 7 gennaio 1979.
[31] E. Banfi, "Un amaro bilancio", cit.
[32] L. Lagorio, "Ma il PG non è solo in questo paese", *Avanti!*, 7-8 gennaio 1979.

alla polizia giudiziaria e che si introducessero limitazioni al garantismo che, a suo avviso, avrebbe lasciato troppo spazio alle organizzazioni criminali[33].

Mentre il Msi accolse molto positivamente le esternazioni di Pascalino, la reazione delle sinistre fu particolarmente critica[34]. L'*Avanti!* rilevò che la posizione del procuratore non era isolata e avvertì che si stava diffondendo la richiesta dell'inasprimento delle pene, dell'allargamento dei poteri di polizia e un'opposizione alla riforma dei codici: in sostanza, una tendenza alla repressione dei diritti fondamentali. Dietro alle parole del procuratore si intravvedeva, insomma, secondo il giornale, un disegno involutivo di vasta portata[35].

Le relazioni dei procuratori furono duramente contestate anche dai gruppi dell'estrema sinistra. *Il Manifesto* denunciò la gravità della situazione. Non solo Ignazio Straniero aveva affermato che, per combattere il terrorismo, dovevano essere aumentati i poteri delle forze dell'ordine, i termini massimi della carcerazione preventiva e si doveva cominciare a pensare alle leggi eccezionali; ma soprattutto Pascalino aveva esplicitamente e duramente attaccato il garantismo il cui carattere strumentale, per la logica del sistema, ad ogni giorno che passava, appariva sempre più chiaro. *Il manifesto* insisteva specialmente sul fatto che nella sua dura requisitoria, il procuratore aveva lanciato aspre accuse non solo ai sindacati, ma soprattutto nei confronti della stampa, colpevole di violare costantemente le norme del segreto istruttorio e di interferire nei processi penali in corso[36]. Quanto a *Lotta continua*, definì il discorso «un trattato di guerra contro la libertà», incentrato sulla proposta di misure eccezionali e di centralizzazione nella magistratura, nella polizia e nei servizi di sicurezza di un apparato speciale che si occupasse soltanto della materia antiterroristica[37].

Al di là delle singole interpretazioni e dei singoli commenti, quel che emergeva dalle relazioni all'inaugurazione degli anni giudiziari era una generale insoddisfazione verso la politica governativa in tema di ordine pubblico. Si stava consolidando così una contestazione sempre più diffusa, non solo verso i ritardi del governo nel prendere le giuste contromisure a fronte dell'emergenza, ma anche verso l'eccessiva "liberalità" con cui erano stati ampliati alcuni diritti e garanzie, che ora si stavano ritorcendo contro gli

[33] "Apre nelle polemiche l'anno giudiziario", *l'Unità*, 9 gennaio 1979.
[34] P. Gambescia, "Discorsi spesso in contrasto con la realtà", ibidem.
[35] "Procuratore generale di Roma invoca lo stato di guerra", *Avanti!*, 9 gennaio 1979.
[36] F. Marrone, "Pascalino vuole imbavagliarci", *il manifesto*, 9 gennaio 1979. Interessante è la relazione presentata da Magistratura democratica nella stessa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, cfr. "Ufficio per ufficio, l'orrore della giustizia. I giudici democratici rispondono agli ermellini", *il manifesto*, 11 gennaio 1979.
[37] "Una magistratura autoritaria minaccia la libertà?", *Lotta continua*, 10 gennaio 1979.

stessi organi dello Stato. D'altro canto, emergevano problemi oggettivi, come quello delle scarcerazioni automatiche per decorrenza dei termini, che avevano favorito la fuga di molti imputati, anche di gravi delitti, e spesso il loro ritorno nelle bande criminali e terroristiche.

3. Le polemiche sugli apparati

Un nuovo tema di discussione fu costituito dagli apparati di sicurezza. La relazione sull'attività dei servizi di sicurezza, presentata in questo periodo dal presidente del Consiglio, confermava che, nonostante i progressi nella messa in funzione dei nuovi organismi, si era ancora lontani dal grado di efficienza necessario per fronteggiare l'emergenza. Dalla relazione infatti si apprendeva che il Sisde e il Sismi stavano sviluppando la propria attività con dei limiti ancora seri, nei campi specifici di loro competenza, pur concentrando i propri sforzi nella lotta al terrorismo. Il periodo esaminato era quello che intercorreva fra il 22 maggio e il 22 novembre 1978 e ci si soffermava soprattutto sul Sisde, la cui organizzazione interna ed esterna era ancora in fase di completamento e i cui compiti erano affidati anche ad altri organi, soprattutto quelli periferici. Una prima fase di lavoro era stata dedicata in particolare alla raccolta di informazioni sul "caso Moro", mentre il Sismi era stato impegnato nella acquisizione di dati e di conoscenze sull'attività terroristica internazionale che potesse avere qualche connessione con ciò che era accaduto in Italia. Gli elementi raccolti dal Sisde sulla consistenza, le strutture e i programmi dei gruppi terroristici, nonché dei loro fiancheggiatori, erano stati segnalati agli organi di polizia insieme alle note informative sulle organizzazioni terroristiche e la segnalazione di possibili attentati. Il Sisde aveva proceduto alla messa a punto di alcune strutture operativo-informative al centro e alla periferia, alla costituzione e a una prima dotazione informativa dell'archivio e degli schedari. Si arguiva dunque che il Sisde era stato dotato solo di una parte dei mezzi indispensabili, fra i quali la banca dei dati, mentre la formazione del personale avveniva in un'apposita scuola su basi omogenee per tutti e settorialmente approfondita. Quanto alla cooperazione internazionale nella lotta contro il terrorismo, il Sisde vi si dedicava maggiormente attraverso i rapporti con i servizi segreti esteri. Il servizio si era anche occupato della ricerca di informazioni nelle aree dei gruppi oltranzisti di destra e di sinistra e nelle aree di diffusione del cosiddetto "partito armato". Quanto alla regia del

terrorismo, nella relazione si affermava che era stata valutata l'eventualità di ogni possibile complicità nell'attività terroristica contro lo Stato. Il Sismi aveva seguito specialmente il traffico di armi e di mezzi di interesse strategico, e aveva analizzato le varie crisi internazionali e l'evoluzione delle situazioni militari, tecnologiche e politiche dei vari paesi che interessavano l'Italia e l'Alleanza Atlantica. In questo senso il servizio militare aveva sorvegliato e controllato l'attività dei servizi segreti stranieri, che attuavano o fiancheggiavano attività ostili e dannose al fine di incrinare la capacità difensiva dello Stato[38].

A seguito della relazione, il Pci espresse nuovamente alcune perplessità sullo stato di non ancora completa efficienza, specialmente del Sisde[39]. Anche il Psi fu critico perché, secondo i socialisti, il rapporto lasciava molte zone in ombra e vi si ricavava l'impressione che «l'operazione-pulizia» che era stata l'architrave della riforma non fosse ancora stata compiuta. Lagorio rilevò che soltanto il Sismi si trovava in discrete condizioni di efficienza operativa, mentre il Sisde era ancora tutto da fare, così come il Cesis. La riforma era dunque «zoppa», i servizi segreti si articolavano «in modo sbilenco», la struttura binaria non era ancora nata e permanevano i dualismi e la concorrenza tra civili e militari. Tutto questo accadeva mentre il paese era attaccato dal terrorismo e si consolidava nell'opinione pubblica la paura che l'Italia fosse vittima di intrighi internazionali destabilizzanti, come del resto aveva paventato il presidente Pertini[40].

A conclusioni simili giungeva anche la prima relazione annuale del comitato parlamentare di controllo sull'applicazione della legge di riforma dei servizi segreti, depositata alla Camera il 25 gennaio 1979 (e pubblicata il 7 marzo a Montecitorio). Il documento confermava, sostanzialmente, che i servizi di sicurezza, ad un anno e mezzo dal varo della riforma, non erano ancora nelle condizioni di efficienza e di funzionalità necessarie per far fronte all'attacco terroristico. Dalla relazione infatti si ricavava che i servizi erano ancora in fase di rodaggio, specialmente per quanto riguardava il Sisde, non ancora in grado di funzionare in tutte le sue previste articolazioni: gli organici erano ben lontani dall'essere completati, la sede del nuovo servizio era insufficiente a contenere l'intero apparato burocratico e non era adatta alle strutture di cui esso avrebbe dovuto essere dotato. Benché il comitato bicamerale di controllo ritenesse la duplicità dei servizi

[38] S. P., "I nuovi servizi di sicurezza nella prima fase di attività", *l'Unità*, 12 gennaio 1979
[39] Ibidem.
[40] L. Lagorio, "Due rapporti e molte ombre sul sistema di sicurezza", *Avanti!*, 28-29 gennaio 1979.

una scelta giusta, la relazione rilevava che il comitato stesso aveva avuto molte difficoltà nell'instaurare col governo un rapporto costante e continuativo. Nel corso del 1978, infatti, soltanto due volte esso aveva potuto riunirsi con la presenza di Andreotti. Il comitato, inoltre, avvertiva che il parlamento avrebbe dovuto accertare eventuali responsabilità nel comportamento di alcune amministrazioni dello Stato e dei comandi di corpo che avevano posto ostacoli al decollo dei nuovi servizi segreti. Non si risparmiavano critiche severe nei confronti dell'esecutivo per l'esiguità e la scarsità dei dati forniti alle Camere con le relazioni semestrali e sul silenzio posto intorno al problema del travaso nel Sisde di una parte del personale esterno e dell'adeguamento dell'organico. Nella relazione poi si sottolineava l'esigenza di costruire rapporti di collaborazione con i servizi segreti di altri Stati per il carattere internazionale del terrorismo e si auspicava che eventuali incarichi speciali o nuove istituzioni di organi di polizia (come l'istituzione delle Digos) avvenissero mediante una precisa delimitazione dei compiti assegnati e comunque sempre nel rispetto della legge di riforma. Si elencavano infine alcune priorità, come il fatto che il presidente del Consiglio potesse avvalersi della facoltà di affidare ad un sottosegretario la delega ad esercitare tutte le funzioni connesse con la presidenza del Cesis per garantire una maggiore collaborazione con il comitato, o il fatto che si fornissero all'organismo parlamentare indicazioni più specifiche sul grado di funzionalità dei servizi, o, ancora, che si provvedesse al più presto al completamento degli organici del Sisde e all'attuazione dei centri periferici, o, infine, che si mettesse in grado il comitato parlamentare di conoscere tutti i provvedimenti adottati per l'attuazione della riforma[41].

Le polemiche sul funzionamento dei servizi segreti e le disfunzioni della macchina giudiziaria furono moltiplicate dalla fuga clamorosa del neofascista Giovanni Ventura, pochi giorni prima della sentenza della Corte d'assise di Catanzaro sulla strage di piazza Fontana, che avrebbe condannato Pietro Valpreda e Mario Merlino a quattro anni e sei mesi di carcere per associazione a delinquere, ma soprattutto Freda, Ventura e Giannettini all'ergastolo e avrebbe assolto gli ufficiali del Sid Gianadelio Maletti e Antonio La Bruna dal reato di favoreggiamento, pur condannandoli per falsità ideologica in atti pubblici. In relazione alla fuga di Ventura il ministro Rognoni dovette presentare una relazione in parlamento a seguito delle interrogazioni di alcuni gruppi parlamentari. Poiché secondo il ministro l'episodio si sarebbe verificato a causa di incomprensioni fra la magistratura e la

[41] Cfr. CdD, AP, VII legislatura, Relazione del Comitato parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato per l'anno 1978. Cfr. anche S. Pardera, "Perché i servizi segreti sono ancora fermi al palo", *l'Unità*, 8 marzo 1979.

polizia, Rognoni fece destituire il capo della polizia, Giuseppe Parlato, mettendo al suo posto il prefetto Giovanni Coronas. La fuga di Ventura era attribuita, tuttavia, da molti osservatori, anche all'atteggiamento di certa magistratura e ad alcune «carenze legislative», in particolare relative alla normativa vigente sulla libertà provvisoria e sul soggiorno obbligato[42]. I problemi connessi al regime delle scarcerazioni automatiche per decorrenza dei termini, resi evidenti anche dalle fughe degli imputati "eccellenti" dell'estate del 1978, sembravano quindi dare ragione alle sollecitazioni dei procuratori generali di poche settimane prima, tanto che i gruppi dell'estrema sinistra avvertirono che – come scrisse *il manifesto* – vi sarebbero stati «tempi di duri attentati alla riforma, tempi in cui si cercheranno di ridurre i permessi ai detenuti, di allungare i tempi della carcerazione preventiva, magari di rimettere dentro Valpreda»[43]. Anzi, secondo alcuni, la fuga del terrorista sarebbe stata usata per compiere «un altro passettino verso una legislazione più rigida»[44].

Quanto agli apparati preposti alla tutela dell'ordine pubblico, la crisi di governo continuava a condizionare il dibattito sulle riforme. La discussione sulla riforma della polizia subì, fra l'altro, una nuova battuta d'arresto a causa della richiesta dei radicali di discuterla direttamente in aula. Richiesta che aveva portato il presidente della commissione a chiedere una proroga di quattro mesi per la redazione del testo definitivo. Parallelamente, le violenze innescate da alcuni gruppi neofascisti e la reazione degli autonomi di estrema sinistra, che avevano provocato gravi disordini nella capitale, avevano messo nuovamente in luce le carenze dell'opera di prevenzione dei responsabili dell'ordine pubblico e avevano imposto ai questori di vietare lo svolgimento di alcune manifestazioni per evitare un aggravamento della situazione[45]. Con il pretesto della nuova spirale eversiva di destra e sinistra, fra l'altro, alcuni deputati democristiani, di cui si era fatto portavoce l'ex sindacalista Vito Scalia, chiesero che il progetto di riforma della polizia fosse epurato di ogni proposito di smilitarizzazione e di sindacalizzazione, e ottennero che l'assemblea del gruppo democristiano discutesse di nuovo il progetto di riforma della pubblica sicurezza[46]. Parallelamente, stentava ad essere approvato anche un nuovo disegno di legge per lo stanziamento di 520 miliardi di lire per il potenziamento e

[42] Cfr. in particolare, P. Jovine, "Ventura dimostra che siamo troppo teneri con i terroristi", *La Discussione*, 22 gennaio 1979.

[42] T. Magliano, "Una ventata di rossore", *L'Umanità*, 18 gennaio 1979.

[43] "Strage di Stato. «La legge è troppo permissiva, per questo Freda e Ventura sono scappati». I sottosegretari Lettieri e Dell'Andro attaccano la riforma", *il manifesto*, 19 gennaio 1979.

[44] F. Carlini, "A proposito di Freda e Ventura", ibidem.

[45] "Bastano i divieti contro la violenza?", *L'Umanità*, 14-15 gennaio 1979.

[46] "Ogni pretesto è buono per non riformare nulla", *Avanti!*, 14-15 gennaio 1979.

l'ammodernamento tecnologico dei servizi di polizia nel biennio '79-'80. Come si è notato, il disegno di legge era stato presentato già nell'anno precedente, ma il Pci e il Psi ritenevano che esso dovesse essere varato contestualmente alla riforma della polizia, nel quadro di una ristrutturazione più vasta e articolata. Essi infatti temevano che l'approvazione del provvedimento avrebbe creato l'alibi per la Dc per evitare di varare la riforma del corpo di polizia, date le ormai palesi resistenze e opposizioni interne al partito[47].

Comunisti e socialisti continuarono a dare battaglia sul tema, denunciando i ritardi del governo, le resistenze della Dc e facendo proprie le istanze del movimento dei poliziotti per la riforma del corpo[48]. La polemica sulle inefficienze degli apparati fu solo parzialmente placata dalla serie di arresti effettuati nel corso di un'ampia operazione in Lombardia dal nucleo del generale Dalla Chiesa ai danni di esponenti delle Br e di Prima linea[49]. Del resto, nel rapporto riservato del marzo 1979 sull'attività svolta dal generale segnalò una serie di disfunzioni ancora presenti nella gestione degli apparati. Dalla Chiesa, non solo avvertiva che gli organi di informazione, invece di trattare il terrorismo facendo da mera cassa di risonanza dei suoi crimini, dovevano impegnarsi ad evidenziarne sistematicamente gli effetti nefasti, ma non risparmiava osservazioni anche sulle istituzioni giudiziarie, scolastiche, universitarie e governative, che avevano delle responsabilità in relazione al diffuso lassismo nei confronti del disordine e della violenza giovanile. L'esecutivo, secondo il generale, avrebbe quindi dovuto rivedere qualche provvedimento a suo tempo adottato nel dichiarato intento di tutelare la libertà dei cittadini, e che ora, invece, impediva di svolgere quell'efficace servizio preventivo che era di precisa competenza istituzionale della polizia[50]. Secondo il medesimo rapporto del

[47] "Il Pci blocca il potenziamento della polizia", *Secolo d'Italia*, 31 gennaio 1979.

[48] A metà gennaio il Psi organizzò un convegno su "una polizia moderna a livello Europeo". Il convegno si tenne a Roma il 16 e 17 gennaio 1979 e gli atti vennero pubblicati lo stesso anno. Nel volume che li raccoglie sono presenti, tra gli altri, gli interventi di Lagorio, Craxi, Signorile, Felisetti, Federico Mancini, Balzamo e Falco Accame che sintetizzano la posizione del Psi non solo in merito alla riforma della polizia, ma anche di una serie di aspetti collegati alla lotta al terrorismo: dal decreto del '78, al "caso Moro", all'incarico al generale Dalla Chiesa. Cfr. *Polizia e popolo nella lotta politica in Italia e in Europa*, SugarCo, Milano, 1979. Cfr. anche "Riforma per la polizia: i diritti sindacali sono ormai la regola in Europa ad eccezione dell'Italia", *Avanti!*, 18 gennaio 1979; le dichiarazioni di Craxi sui temi dell'ordine pubblico alla direzione del 25 gennaio, in FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, "Direzione nazionale del 25 gennaio 1979". Per il Pci, cfr. S. Pardera, "Terrorismo e riforme i temi al centro del dibattito nella P.S.", *l'Unità*, 4 febbraio 1979.

[49] Sulle azioni del generale Dalla Chiesa nelle prime settimane del 1979 *La Discussione* esprimeva un cauto ottimismo, rilevando che, nonostante le innumerevoli difficoltà di una lotta sempre più dura, le forze dell'ordine e la magistratura stavano ottenendo alcuni risultati positivi, cfr. P. Jovine, "Bilancio dell'antiterrorismo", *La Discussione*, 19 febbraio 1979.

[50] Il generale così riferiva sul punto: «Ecco perché sull'incisività psicologica dell'azione, chi scrive ed i suoi collaboratori hanno posto – ed intendono porre – ogni interesse non senza però sottolineare che ben

generale, inoltre, andavano risolti seri problemi concernenti le carceri, tema in merito al quale certa stampa, anche autorevole, aveva operato una vera e propria disinformazione, facendo perno sulle condizioni di circa 200 detenuti su una realtà di oltre 3000. Il generale, dunque, rilevava che, al di là dei compiti assegnati alle sue Sezioni, rimanevano in piedi altre iniziative importanti – «cui occorre giungere per altre vie» – quali:

- necessità della partecipazione, convinta ed onesta, degli ordini professionali (in special modo avvocati, giornalisti, insegnanti, ecc.);
- esigenza di non concedere spazio, in sede di concorsi o di inserimento in apparati statali, a chi notoriamente si sia dichiarato contro lo Stato e le sue Istituzioni;
- volontà dichiarata di scindere – con normative ben precise – ogni manifestazione eversiva da quelle che sono le legittime aspirazioni delle masse nella conquista di diritti e miglioramenti di ordine economico e sociale;
- necessità di colpire inesorabilmente, quali "partecipanti a banda armata", quei professionisti che dichiarano la loro identità nell'operato delle B.R., e, quali "Associazioni sovversive, quei "consorzi" di persone e movimenti che fanno dell'istigazione e dell'apologia la loro pratica quotidiana;
- necessità di un più serio controllo presso le frontiere e presso le Università, prescrivendo il divieto di concessione - come già detto - di aule (universitarie o finanche giudiziarie) per "convegni", nel corso dei quali vengono trattati argomenti

---

poco potrà considerarsi realizzato, al di là di taluni risultati, se: a) gli organi di informazione (di Stato, di Partito, indipendenti ecc.), non saranno meglio orientati e persuasi in una funzione comune di smorzamento non tanto della "notizia di cronaca" quanto: nella propaganda della sua matrice (anche se dichiarata); nei titoli, nei sottotitoli e nella impaginazione; nella scelta delle fotografie; nella mancanza di commenti (spesso affidati a giovanissimi); ecc.; b) la Magistratura (C.S.M.) non allontanerà, senza complessi almeno dall'esercizio dell'azione penale o dall'Istituto del "magistrato di sorveglianza", quegli elementi notoriamente indicati, presso determinate Corti o Sezioni quali: extraparlamentari o comunque compromessi in loco per il loro stato di soggezione a collettivi forensi, di studio, per situazioni personali, ecc.; quali "acculturati" a tal punto da divenire espressione dialettica attiva, e talvolta di vera "prevaricazione" nei confronti di colleghi meno preparati o più esposti alle vendette dell'eversione; quali portatori – in veste di legalitari o garantisti – di "benevolenze" o "comprensioni" o "dilazioni" o "prescrizioni" o "concessioni" a detenuti pericolosi per l'eversione, ecc.; c) le Autorità scolastiche non troveranno la forza di negare ogni ospitalità a "manifestazioni assembleari", che nulla hanno a che vedere – come si dirà in seguito – con problemi attinenti alla scuola o allo studio (e che spesso si traducono invece - specie in qualche aula magna - in attacchi preordinati alle Istituzioni dello Stato), ovvero di evitare che si svolgano veri e propri corsi sulla "guerriglia" in determinate Facoltà (v. Padova); d) l'Esecutivo non porrà in essere misure sostitutive ed integrative di quanto in passato è stato tolto o limitato, nel dichiarato intento di tutelare la liberti dei cittadini, e che oggi impedisce di svolgere quell'efficace servizio preventivo, che è di precisa competenza istituzionale della polizia di osservazione, di sicurezza e anche di frontiera». Cfr. SdR, AP, VIII Legislatura, doc. XXIII, Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del- l'onorevole Moro e sul terrorismo in Italia, volume CVIII, "Relazione sull'attività svolta dal Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa nell'espletamento del suo incarico speciale sui risultati conseguiti dal personale dipendente nel corso del 1° semestre dalla costituzione della organizzazione (10 settembre 1978 – 10 marzo 1979). Roma, 13 marzo 1979", pp. 284-286.

che configurano ipotesi di reato di istigazione o apologia o per delitti contro lo Stato[51].

Quanto ai risultati conseguiti dalle Sezioni speciali anticrimine, il generale poteva affermare che l'arresto di terroristi da tempo ricercati e implicati nelle più efferate azioni criminose e l'avvenuto recupero di armi e materiale di rilevantissimo interesse operativo e giudiziario, dimostravano che il lavoro era stato bene impostato. Tuttavia anch'egli avvertiva che i successi ottenuti erano ancora parziali e che, nonostante la crisi interna alle Brigate rosse, in alcune città esse si erano potenziate, così come Prima linea. Quanto alla collaborazione fornita dai vari organi di polizia, fino a marzo essa era stata condizionata da qualche «neo», derivante, al di là delle persone, soprattutto «dell'evidente ignoranza o minor conoscenza delle disposizioni in materia». Il Sismi aveva garantito un sensibile flusso di notizie, la Guardia di Finanza aveva aderito puntualmente alle richieste che le erano state rivolte, i vari reparti dei carabinieri avevano fornito ovunque collaborazione efficace. Allo stesso tempo, però, l'aiuto dato da molte questure aveva risentito di «situazioni locali» ed era stato frenato dal timore di concedere troppo. Il generale poi lamentava situazioni in cui il personale delle Digos aveva perfino intralciato l'attività dei suoi uomini, e riteneva che tale atteggiamento fosse connesso al fatto che il decreto interministeriale con il quale gli era stata conferita la nomina, non fosse mai stato diramato ai livelli locali che erano tenuti a dare la loro collaborazione, rimanendo sconosciuto perfino ai prefetti[52].

4. Il protagonismo della magistratura

Alla fine di gennaio, oltre ai disordini in diverse città, vennero uccisi Guido Rossa e Emilio Alessandrini. Il primo assassinio, in particolare, destò una vasta eco perché, per la prima volta, fu vittima delle Br un operaio comunista, sindacalista, che aveva denunciato un collega per la diffusione di materiale relativo alle Brigate rosse. L'esecrazione da parte delle forze politiche, non solo per l'omicidio ma anche per il metodo "mafioso" con il quale Rossa era stato punito, fu totale; la richiesta di un impegno più vigoroso e deciso

[51] Ibid., pp. 317-318.
[52] Ibidem.

nella lotta al terrorismo, trasversale[53]. Tuttavia, gli appelli, le espressioni di solidarietà, i documenti si scontrarono con la crisi di governo che impedì di intervenire con determinazione nel settore della lotta al terrorismo. D'altra parte, l'omicidio di Alessandrini destò le reazioni indignate anche della magistratura, già colpita più volte dagli attacchi terroristici e spesso mobilitatasi per ottenere maggiori risorse anche nella lotta al terrorismo[54]. I due omicidi, tuttavia, segnarono un ulteriore passo in direzione del distacco dei gruppi estremisti di sinistra rispetto all'area "grigia" che lambiva il mondo dell'eversione. I due attentati, infatti, suscitarono una netta riprovazione da parte di un gruppo come Lotta continua, che pubblicamente assunse una posizione di forte condanna, non priva di una severa autocritica per non aver, fino ad allora, associato alla presa di distanza dal terrorismo, alcuna iniziativa concreta contro di esso. Essi spinsero, dunque, il gruppo ad interrogarsi sulle modalità con cui reagire all'eversione, superando «il timore di confondersi, in questa lotta, con lo Stato», un timore che, invece, in passato, aveva prevalso[55].

Il problema della riforma della giustizia e dell'introduzione di nuovi strumenti per la lotta al terrorismo pertanto restò in primo piano, anche per la mobilitazione dei magistrati stessi che, in seguito all'omicidio di Alessandrini, chiesero misure di maggiore tutela e mezzi più efficaci per svolgere il proprio lavoro. I magistrati milanesi si riunirono dopo le esequie del collega per denunciare la sordità del governo alle richieste di costituire un centro di elaborazione dei dati nazionale, di aumentare l'organico presso gli uffici giudiziari e di istituire nuclei di polizia giudiziaria specializzati nella lotta al terrorismo. I magistrati della procura di Milano, inoltre, diramarono un documento trasmesso al presidente della Repubblica, al presidente del Consiglio, al Csm e al parlamento, in cui si denunciavano le carenze dei pubblici poteri e degli stessi vertici politici su tutta la tematica della lotta contro la criminalità comune e politica, ponendo in dubbio la correttezza delle linee di intervento seguite. Il Csm fu quindi convocato da Pertini in una riunione straordinaria[56].

[53] La Dc diffuse un documento in cui si ribadiva la necessità di «una più decisa azione dello Stato e di un maggiore coordinamento delle istituzioni preposte alla tutela della vita e della libertà dei cittadini», mentre Amintore Fanfani osservò che era necessario «rivedere strutture, azioni e metodi risultati insufficienti». Cfr. "La lotta al terrorismo resta il primo obiettivo", *Il Popolo*, 25 gennaio 1979.

[54] "Oggi i funerali del giudice assassinato. I magistrati chiedono maggiore protezione", *L'Umanità*, 31 gennaio 1979.

[55] "Dopo Rossa, Alessandrini. Dopo le Br, Prima linea", *Lotta continua*, 30 gennaio 1979. Si vedano anche le dure condanne espresse ne *il manifesto* del 30 gennaio 1979.

[56] P. Gambescia, "I magistrati: la lotta al terrorismo non è solo un problema da specialisti", *l'Unità*, 31 gennaio 1979.

Socialisti e comunisti colsero l'occasione di tali rimostranze per riproporre le loro critiche, piuttosto dure questa volta, all'azione del governo, ritenuta del tutto inadeguata, come dimostrava anche l'immobilismo in materia di riforme sociali[57]. Effettivamente, rilevava il leader partigiano comunista Carlo Smuraglia, la risposta al terrorismo fino ad allora era stata una risposta parziale, inadeguata, insoddisfacente al punto da poter legittimamente dubitare che vi fosse stata davvero una seria capacità e volontà di farvi fronte. Vi erano stati diversi interventi legislativi che però avevano suscitato le perplessità di coloro che avevano sempre sostenuto che l'inasprimento delle pene non fosse idoneo a fronteggiare un quadro globale di eversione. Ad un disegno organico come quello terrorista, bisognava contrapporne un altro altrettanto organico e complessivo. Altrimenti, secondo Smuraglia, se tale disegno strategico dello Stato non fosse apparso chiaramente percepibile, il risultato sarebbe stato inevitabilmente quello del rafforzamento delle organizzazioni criminali e terroristiche. Quanto ai contenuti del documento dei magistrati milanesi, Smuraglia rilevava che c'era una certa inadeguatezza della parte propositiva, vista ancora in termini di efficienza specifica, limitata cioè ad alcune soluzioni operative. Ciò tuttavia era perfettamente spiegabile considerando che i promotori dell'iniziativa erano tutti magistrati inquirenti. In effetti, in una visione complessiva del fenomeno, occorreva puntare, secondo l'esponente comunista, non solo sulla ristrutturazione della polizia giudiziaria, ma su una riorganizzazione e su un coordinamento effettivo di tutte le forze di polizia e su una completa funzionalità dei servizi di informazione. Occorreva altresì sopperire alle cronica inefficienza del sistema giudiziario, magari riferendosi all'esperienza di altri paesi che avevano conosciuto fenomeni simili[58]. Dello stesso avviso si dissero i socialisti, i quali colsero anche loro l'occasione per ribadire che il problema non erano le leggi eccezionali, ma la maggiore funzionalità dello Stato e il corretto funzionamento dell'autorità giudiziaria[59]. In occasione della direzione del partito, il segretario Craxi denunciò così ancora una volta la mancanza di coordinamento delle forze dell'ordine, l'esperienza negativa dei servizi di sicurezza, l'incertezza delle direttive nella lotta al terrorismo e il grave ritardo dello Stato[60]. E di lì a poco, nelle trattative per il nuovo governo, il Psi si presentò con una proposta programmatica ben precisa anche sull'ordine pubblico e la sicurezza democratica, approvata dalla direzione del 20 febbraio.

[57] "Le lotta al terrorismo è del tutto disorganizzata", *Avanti!*, 2 febbraio 1979; M. Michelini, "«Contro l'eversione finora solo parole»", *l'Unità*, 2 febbraio 1979.
[58] C. Smuraglia, "Il richiamo dei magistrati", *l'Unità*, 22 febbraio 1979.
[59] U. Intini, "Contro le brigate rosse", *Avanti!*, 31 gennaio 1979.
[60] "Verso una crisi al buio", *Avanti!*, 26 gennaio 1979.

In essa si ribadiva che i problemi della lotta al terrorismo potevano risolversi senza il ricorso a leggi eccezionali perché era sufficiente la riforma della polizia, su cui si era trovato un accordo di massima alla commissione Interni della Camera. Era perciò necessario riprendere la discussione e l'approvazione del testo, anche ricorrendo ad un decreto-legge sulla smilitarizzazione e la sindacalizzazione per evitare i tempi lunghi della riforma complessiva. Si rilevavano i problemi fra le forze politiche, non sull'istituzione del sindacato di polizia, ma sulla possibilità di sciopero "bianco" e di iscriversi ai partiti politici: diritti questi che il Psi sosteneva, mentre erano osteggiati dalle forze conservatrici. Il coordinamento delle forze dell'ordine, secondo la proposta socialista, doveva essere semplicemente esercitato dal ministro dell'Interno, e in provincia dal prefetto: non c'era quindi il bisogno di creare altre strutture. Si evidenziava infine il problema della ristrutturazione interna del corpo di polizia, per cui era necessario un reclutamento di nuovo tipo ed una distribuzione più razionale del personale[61].

Di avviso diverso, naturalmente, erano i socialdemocratici, i quali, pur considerando comprensibile e utile l'iniziativa dei sostituti procuratori milanesi, non ritenevano che si potessero addossare tutte le responsabilità della diffusione del terrorismo alla direzione politica del paese, specialmente alla luce delle diverse manifestazioni di esso nel mondo e nella storia[62]. È altrettanto comprensibile che il Msi facesse propria la protesta dei magistrati e le istanze espresse nel corso dell'assemblea tenutasi dopo il funerale di Alessandrini[63]. Come aveva affermato il giudice Giuliano Turone, riportato con enfasi dal *Secolo d'Italia*, non occorrevano iniziative spettacolari e propagandistiche, ma provvedimenti concreti e tempestivi[64]. A fronte della mancanza di iniziativa del governo, il Movimento sociale ricordava polemicamente che, nel periodo successivo alla seconda

[61] Cfr. FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Direzione nazionale ed esecutivo, Riunione della Direzione nazionale del 20 febbraio 1979, "Promemoria per la Direzione Nazionale". Le dure critiche dei socialisti in tema di ordine pubblico proseguirono anche nelle settimane seguenti. A titolo di esempio, cfr. "La mancata della riforma della PS è una delle cause dell'inefficienza in questo campo", *Avanti!*, 16 marzo 1978; "Dossier carceri", *Avanti!*, 25 marzo 1979; "Riforma di polizia non significa solo riforma della pubblica sicurezza", *Avanti!*, 5 aprile 1979; "Invece della riforma di polizia si propongono delle «pezze a colori»", *Avanti!*, 6 aprile 1979.

[62] T. Magliano, "Sul documento dei magistrati milanesi", *L'Umanità*, 21 febbraio 1979.

[63] Sull'omicidio di Alessandrini, cfr. anche il documento diramato dalla segreteria missina, in cui si rilevava che la magistratura e le forze dell'ordine erano obiettivi resi facili dal progressivo indebolimento del potere politico che aveva fatto di queste categorie le punte avanzate ma disarmate del fronte antiterrorista. Il partito di Almirante prendeva atto della coincidenza fra l'acuirsi degli attacchi terroristici e l'acuirsi della crisi di governo, che confermava che il terrorismo serviva oggettivamente la causa dell'emergenza, cioè la politica del compromesso storico tra Pci e Dc e gli obiettivi strategici del comunismo. Ipotizzare di fronteggiare il terrorismo e di vincerlo con una maggioranza della quale faceva parte il Pci era dunque un non senso logico, un equivoco politico, una contraddizione operativa. Cfr. "Il documento della Segreteria del MSI-DN", *Secolo d'Italia*, 31 gennaio 1979

[64] "È l'inerzia del potere politico che favorisce il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 2 febbraio 1979.

guerra mondiale – un periodo straordinario caratterizzato da frequenti violenze individuali e collettive, quando Togliatti era ministro della Giustizia –, si era ritenuto opportuno opporre alla straordinarietà della situazione la straordinarietà delle misure repressive fino alla pena capitale. Ora invece, benché la situazione fosse eccezionale e quasi più pericolosa dell'immediato dopoguerra, non si riusciva nemmeno ad accennare ad introdurre misure eccezionali. La politica antiterrorismo seguita dal governo era di conseguenza ritenuta «miserabile». Essa denotava non l'incapacità ma «la connivenza», la «precisa volontà di tenere il popolo italiano a bagno-maria sotto lo spettro del terrorismo». I missini ricordavano i vari momenti della storia italiana (non fascista) in cui si erano adottati provvedimenti eccezionali per fronteggiare situazioni straordinarie, e affermavano che solo «l'ottusità o la compiaciuta rassegnazione dei governi» degli ultimi anni avevano consentito che un paese soccombesse sotto i colpi del terrorismo, dal momento che la costituzione, il codice penale militare e il Testo unico di pubblica sicurezza offrivano gli strumenti per fronteggiare adeguatamente la situazione[65]. Contestualmente, i neofascisti riproponevano l'immediato richiamo di tutti i riservisti dell'Arma dei Carabinieri e l'adozione di misure straordinarie per l'acquisto del più moderno armamento ed equipaggiamento per le forze di pubblica sicurezza, per il potenziamento dei reparti speciali antiterrorismo e per l'istituzione di sezioni specializzate da adibire ai servizi di scorta e di vigilanza. Proponevano altresì la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico sul territorio nazionale in applicazione dell'articolo 116 del Testo unico di pubblica sicurezza, la dichiarazione dello stato di emergenza a Roma, Milano, Torino e Genova ai sensi dell'articolo 117 del Testo unico di pubblica sicurezza con conseguente applicazione ai terroristi del codice penale militare di guerra, l'immediata modifica della legge sui termini di carcerazione preventiva, l'istituzione di sezioni specializzate della magistratura con funzioni antiterrorismo da sottoporre ad eccezionale protezione di scorta e di vigilanza, l'attuazione delle condizioni per rendere efficienti i servizi di sicurezza[66].

Nelle settimane seguenti il dibattito si concentrò anche sui temi delle garanzie, della libertà dei cittadini e della repressione poliziesca, animato da una serie di nuove operazioni svolte dalla polizia e dalla magistratura. Si era diffusa la notizia che alcuni fermati appartenenti a gruppi dell'estrema sinistra di Milano, avessero subito percosse e maltrattamenti durante gli interrogatori, confermati dai referti medici. Un cittadino, fra

[65] F. Franchi, "Quando Togliatti ordinava le repressioni «esemplari»", *Secolo d'Italia*, 14 febbraio 1979.
[66] "Un programma per l'ordine", *Secolo d'Italia*, 2 febbraio 1979.

l'altro, aveva accusato gli uffici della questura di Milano per aver subito dei maltrattamenti nel momento in cui aveva consegnato un borsello alla questura poiché era stato fatto passare per l'autore stesso della rapina[67]. I quotidiani dell'estrema sinistra colsero l'occasione da questi fatti per attaccare l'indirizzo legislativo del governo che – come scrisse *Lotta continua* –, con «posti di blocco istituiti per uccidere, leggi liberticide approvate dal Parlamento, carceri sempre più feroci, veri e propri sequestri di persone, torture come forme di interrogatori»[68], era sostanzialmente arrivato – lo scrisse Gianni Riotta – a legalizzare la tortura come prassi inquisitoria durante gli interrogatori[69]. Dall'altro lato, la morte del ragazzo di destra, Alberto Giaquinto, e del medico Luigi di Sarro, colpiti a morte da carabinieri in borghese, armati, sollevarono una nuova polemica da parte dell'estrema destra e dei radicali sulle modalità di utilizzo degli agenti di polizia e, soprattutto, sulla legge Reale, accusata di conferire la "licenza di uccidere" garantendo l'impunità agli agenti che ne beneficiavano[70]. Secondo *il manifesto*, il modo «terroristico» di combattere il terrorismo si era ormai consolidato e le squadre speciali di agenti in borghese erano uscite dalla «fase artigianale» e si erano convertite nei nuclei del generale Dalla Chiesa che operavano al di fuori di qualsiasi controllo. Secondo il quotidiano «comunista», queste squadre speciali venivano usate in funzione politica, come polizia privata della Dc o dei centri di potere dentro e fuori dalla Dc[71]; e le stesse squadre nel 1977 si erano rese responsabili dell'omicidio di Giorgiana Masi[72]. Il Partito radicale, al riguardo, pubblicò un ulteriore pezzo del "Libro bianco del Partito radicale sull'uccisione di Giorgiana Masi e sui fatti del 12 maggio 1977"[73] e, contestualmente, presentò una

[67] "Confermate dai medici le torture subite in questura", *Lotta continua*, 28 febbraio 1979.

[68] "Lo stato di diritto", ibidem.

[69] G. Riotta, "Elogio della tortura", *il manifesto*, 8 marzo 1979. S. Senese, "Una legge che renda legale la tortura? Esiste già", *il manifesto*, 11 marzo 1979. Cfr. anche P. Flores D'Arcais, "C'è anche chi sbatte lo Stato di diritto in camera di sicurezza", *Avanti!*, 28 febbraio 1979. Anche la liberale *Opinione*, in modo meno polemico, fece appello alla massima chiarezza sui presunti episodi di maltrattamenti di cui si sarebbe resa responsabile la questura di Milano. Le indiscrezioni, secondo i liberali, avevano gettato una luce di discredito verso le forze di polizia, il cui zelo e la cui serietà non erano in discussione. Proprio per questo, secondo il quotidiano del Pli, si doveva fare chiarezza, perché, nel caso in cui le voci si fossero rivelate fondate, episodi simili sarebbero stati il «vero attacco al cuore dello Stato». "Il paese di Beccaria", *L'Opinione*, 13 marzo 1979.

[70] "Rognoni non perde il vizio", *Secolo d'Italia*, 16 marzo 1979.

[71] S. Bonilli, "Le squadre speciali sono diventate «normali». Vi capiterà di incontrarle. Ecco come si comportano da quando sono nate, 4 anni fa", *il manifesto*, 1 marzo 1979.

[72] M. Caprara, "Squadre speciali. Il generale Dalla Chiesa era in servizio durante gli incidenti provocati dalle squadre speciali il 12 maggio del '77, quando fu uccisa Giorgiana Masi. Fu lui a interrogare e consigliare i carabinieri coinvolti nelle sparatorie, lo afferma il Centro Giuridico Calamandrei", ibidem.

[73] Cfr. APR, "Cronaca di una strage", a cura del Centro di iniziativa giuridica Piero Calamandrei, aprile 1979. Qualche settimana dopo il Pr presentò una proposta di istituzione di una commissione d'inchiesta «sulle vicende che hanno determinato la strage avvenuta a Roma il 12 maggio 1977, nella quale è rimasta uccisa Giorgiana Masi e sono stati gravemente feriti numerosi cittadini e sulle responsabilità delle

proposta di legge per modificare la legge Reale relativamente alle limitazioni dell'uso delle armi da parte dei pubblici ufficiali[74].

Quanto all'azione della magistratura, un nuovo dibattito sulle garanzie e la lotta al terrorismo fu innescato dagli arresti dei leader dell'Autonomia operaia nell'ambito della cosiddetta "inchiesta 7 aprile"[75]. Il procedimento era partito da Padova su ordine del procuratore della Repubblica Pietro Calogero. Quest'ultimo già nel 1977 aveva condotto la sua prima indagine su alcuni docenti della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università e sull'esistenza di un'organizzazione da loro diretta, denominata Collettivi Politici Padovani, divisa in vari nuclei e orientata programmaticamente a destabilizzare le istituzioni[76]. L'indagine però si era conclusa con una sentenza di proscioglimento degli imputati, fra cui spiccava il nome del professor Antonio Negri, docente di dottrina dello Stato. Il procuratore proseguì il lavoro investigativo fino all'aprile del 1979, convincendosi sempre di più che, per quanto Autonomia operaia e Br fossero organizzazioni distinte, esistesse comunque un'alleanza per un progetto comune, e cioè l'insurrezione armata contro lo Stato. Per realizzare tale obiettivo ciascuna utilizzava mezzi, forze e modalità proprie anche se convergenti: da un parte, l'illegalità di massa, praticata da Autonomia; dall'altra, la lotta armata clandestina, perseguita dalle Br. Secondo il procuratore, pertanto, c'era un'unica strategia eversiva che ispirava l'attacco finalizzato a sovvertire lo Stato[77].

Il 7 aprile del 1979, la polizia giudiziaria, su ordine di Calogero, eseguì ventidue ordini di cattura e, dopo aver svolto gli interrogatori, trasmise alla procura di Roma gli atti

---

pubbliche autorità in relazione agli stessi fatti». Cfr. CdD, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni n. 104.

[74] I radicali si proponevano di abolire la parte dell'articolo 53 del codice penale, introdotta con la legge Reale, che stabiliva la non punibilità per il pubblico ufficiale che faceva uso delle armi «per impedire la consumazione dei delitti di strage, di naufragio, sommersione, disastro aviatorio, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona». Si prevedeva inoltre che il pubblico ufficiale non dovesse avere altro mezzo per respingere la violenza, che doveva comunque essere «attuata con le armi», e che in ogni caso «il mezzo di coazione» dovesse essere proporzionato all'entità della violenza e della resistenza. La proposta di legge prevedeva l'abolizione della procedura giudiziaria privilegiata prevista nei procedimenti contro i pubblici ufficiali, e proponeva che i blocchi stradali potessero essere effettuati solo da pubblici ufficiali in divisa. Cfr. CdD, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni n. 111.

[75] Sull'inchiesta "7 aprile" si vedano A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit.; G. Palombarini, *Il processo 7 aprile nei ricordi del giudice istruttore*, Il Poligrafo, Padova, 2015; P. Calogero, C. Fumian, M. Sartori, *Terrore Rosso. Dall'autonomia al partito armato,* Laterza, Roma-Bari, 2010.

[76] P. Calogero, *La testimonianza*, in P. Calogero, C. Fumian, M. Sartori, *Terrore Rosso,* cit., p. 135.

[77] Ibid., p. 142. Cfr. anche P. Calogero, *Considerazioni sul fenomeno eversivo*, in G. De Lutiis (a cura di), *Attacco allo Stato: dossier 7 aprile: dalla illegalità di massa al terrorismo: Calogero, F. Amato, Palombarini: atti, documenti, testimonianze,* Supplemento a *Nuova polizia*, n. 6, 1982, Napoleone, Roma 1982, p. 29.

relativi ad alcuni degli imputati, poiché la loro posizione processuale era collegata a quella di Negri, contro il quale era in corso un procedimento penale nella capitale[78].

All'indomani degli arresti si aprì un acceso dibattito pubblico, che interessò subito tutti i partiti, e specialmente quelli di sinistra, dal momento che l'inchiesta sembrava aprire una nuova pista di indagine, nei confronti di un settore dell'estremismo, del resto più volte indicato dagli osservatori come uno dei più importanti bacini di reclutamento del terrorismo "rosso". Alcuni critici sollevarono immediatamente perplessità e critiche esplicite verso l'operato della magistratura padovana dal momento che, essendo gli imputati per lo più professori e ricercatori dell'Università, noti teorizzatori di idee rivoluzionarie, pareva che sotto accusa non vi fossero fatti e reati, ma idee e scritti. Da qui nacque una polemica che si trascinò per alcuni anni sulla "criminalizzazione" del mero dissenso connessa alle critiche sulle modalità con cui gli imputati vennero trattati. Da un lato, infatti, si contestò subito alla magistratura di non aver reso pubbliche le accuse nei confronti degli imputati e le prove su cui esse erano fondate; dall'altro, il protrarsi dell'inchiesta e, quindi, del periodo di carcerazione preventiva cui furono sottoposti gli arrestati, suscitarono, più in generale, critiche verso un sistema sostanzialmente autoritario che, forte di una legislazione repressiva, violava i diritti degli imputati. La discussione interessò subito le forze politiche. A testimoniare la rilevanza politica dell'iniziativa giudiziaria, che sembrava aprire una prima vera breccia nel mondo eversivo, basti ricordare che il presidente della Repubblica Sandro Pertini fece pervenire un telegramma alla procura di Padova per esprimere la massima solidarietà per la fermezza e il coraggio con cui i magistrati avevano agito in difesa delle istituzioni democratiche[79].

La Dc, tutto sommato, non diede un grande risalto all'operazione padovana[80], benché l'avesse accolta con un certo ottimismo. L'inchiesta fu invece una nuova occasione di scontri e polemiche fra i gruppi dell'estrema sinistra e i partiti di sinistra[81]. In questo quadro, mentre il Pci tese ad attestarsi su posizioni "d'ordine", a sostegno dell'operato

[78] Cfr. A. Naccarato, *Violenza, eversione e terrorismo del partito armato a Padova*, CLEUP, Padova, 2008, p. 15

[79] E. D., "Devoti ossequi di Aldo Fais: distinti saluti allo stato di diritto", *Lotta continua*, 12 aprile 1979.

[80] Cfr. G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", cit.

[81] Cfr. al riguardo, R. Colozza, "Il caso del 7 aprile. Percezioni politiche nella sinistra italiana", in *Stato, Stato di diritto e violenze nell'Italia repubblicana*, Atti del convegno tenutosi presso l'École française de Rome, 20-21 novembre 2014 (in corso di pubblicazione).

della magistratura e in polemica con l'Autonomia[82], i gruppi dell'estrema sinistra, invece, si fecero paladini delle istanze garantiste e, spesso, innocentiste, ricollegando l'inchiesta ad un'operazione politica volta a reprimere il mero dissenso, da cui avrebbe tratto vantaggio non solo la Dc ma anche il Pci in quanto ostile a tutte le aggregazioni che si trovavano alla sua sinistra[83]. Il Psi si collocò in una posizione intermedia e ambivalente: da una parte cautamente ottimista sull'evoluzione dell'indagine, dall'altra vigile sul rispetto delle garanzie degli imputati e prudente nella valutazione dell'impostazione dell'inchiesta[84]. Il dibattito dei mesi successivi, oltre ad essere connotato da una chiara valenza politica, talvolta strumentale, si intrecciò anche ad alcune problematiche di natura giuridica, connesse alla legislazione penale e, specificamente, antiterrorismo: le modalità con cui i giudici condussero l'inchiesta, l'applicazione di alcuni istituti processuali e il tipo di imputazioni di cui gli autonomi dovevano rispondere (specialmente i reati di natura associativa) furono oggetto di un vasto dibattito, politico, intellettuale e giuridico[85].

5. Il terrorismo in campagna elettorale

La campagna elettorale si intrecciò al dibattito sul "7 aprile" e, più in generale, sulla lotta al terrorismo, esacerbando le tensioni cresciute nei mesi precedenti fra i partiti. Proprio il terrorismo fu uno dei temi intorno ai quali si consumò uno scontro acceso fra destra e sinistra, fra Dc e Pci e fra le sinistre stesse. In particolare, la Dc tese a puntare molto sulle responsabilità del Pci rispetto al terrorismo, ritenuto «figlio suo e delle sue tendenze degenerative». Si imputavano ai comunisti ritardi nelle analisi, sottovalutazioni del fenomeno, forme di giustificazionismo, che in sostanza scalfivano l'immagine del partito irreprensibile e garante della lotta al terrorismo che, invece, secondo la Dc, i

[82] Anche nel PCI vi furono voci discordanti, ma la linea ufficiale del partito fu senz'altro esplicitamente favorevole all'impostazione dell'inchiesta, cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.; A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit.

[83] Si vedano gli innumerevoli articoli pubblicati su *Lotta continua* e, soprattutto su *il manifesto* di quelle settimane, sull'argomento. Per i radicali, si veda anche L. Bonfreschi, "I Radicali di fronte a magistratura e terrorismo di sinistra", cit.

[84] Cfr. C. Zampieri, "Il Partito socialista italiano e padovano e l'inchiesta 7 aprile: peculiarità e ambivalenze di una linea garantista", in *L'Italia del terrorismo: percezioni e risposte all'eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione); Ead., "Il Psi di fronte a magistratura e terrorismo di sinistra", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

[85] Cfr. R. Colozza, "Il caso del 7 aprile", cit.

comunisti tentavano di veicolare nella campagna elettorale. Il Pci aveva ignorato a lungo il terrorismo rosso, definendolo sostanzialmente nero, aveva alimentato il discredito verso i servizi segreti e aveva chiuso gli occhi di fronte alla diffusione di sacche di compiacenza nelle grandi fabbriche del nord Italia. In sostanza, secondo i democristiani, il Pci non poteva impartire a nessuno «lezioni di antiterrorismo»[86]. Fin da aprile, quindi, era facile immaginare che il clima elettorale avrebbe esasperato i toni di un dibattito già aspro in cui si continuava a pagare, come scrisse *Il Popolo*, il prezzo «ad una stagione in cui l'avventurismo più insidioso è stato tollerato e fomentato da una sinistra che pensava di cavalcare la tigre della contestazione per arrivare al potere»[87].

La Dc, del resto, rimaneva nel mirino degli attacchi terroristici, dei ferimenti, delle gambizzazioni e, di lì a pochi giorni, si sarebbe assistito a un vero e proprio assalto da guerriglia urbana eseguito in pieno giorno nel centro di Roma. La mattina del 3 maggio, infatti, le Br assaltarono la sede del comitato romano della Dc di piazza Nicosia, provocando la morte di due agenti della polizia[88].

L'attentato destò un' eco immediata in parlamento dove il ministro dell'Interno rispose tempestivamente alle interrogazioni presentate da Bartolomei, per la Dc, e dalle altre forze politiche. Si trattava, secondo Rognoni, di un autentico momento di guerriglia urbana, che appariva ancora più aberrante per il suo carattere di «spedizione punitiva», per la feroce e fredda spietatezza con cui i terroristi avevano rivolto le armi contro le forze di polizia, per l'ora e il luogo scelti per l'attentato. Era indispensabile dunque una ferma e dura risposta e già le forze politiche e sindacali avevano contrapposto una reazione decisa e solidale. Secondo Rognoni, quando il terrorismo assumeva caratteristiche di guerriglia urbana, anche le forze dell'ordine dovevano adeguare i metodi di intervento: questo sforzo di potenziamento, di ristrutturazione, di rinnovamento tattico, ad avviso del ministro, si stava compiendo e se ne riscontravano già risultati considerevoli. La campagna elettorale avrebbe richiesto una moltiplicazione di questi sforzi e Rognoni si diceva convinto che non si sarebbe verificata alcuna debolezza, alcuna negligenza nell'espletamento dei difficili compiti delle forze dell'ordine perché, in seguito ad un attentato del genere, la determinazione del governo non era intimorita, ma semmai rafforzata[89].

[86] "Il PCI e il terrorismo", *Il Popolo*, 25 aprile 1979.
[87] R. Cavedon, "L'infame ricatto brigatista", ibidem.
[88] G. Balzoni, "Feroce assalto «br» alla DC romana: agente ucciso, bombe e devastazioni", *Il Popolo*, 4 maggio 1979.
[89] "Immediata eco al Senato: fermezza contro la violenza", ibidem.

Da parte di tutti i partiti l'attentato venne definito come un'operazione strettamente connessa all'avvio della campagna elettorale[90]. Del resto, come scrisse *il manifesto*, «la geometria e il simbolismo delle date» era una caratteristica del terrorismo italiano[91]. L'azione, per il modo in cui era stata eseguita, per il numero di terroristi che aveva coinvolto e per il luogo e l'orario in cui si era svolta, segnava un salto di qualità del terrorismo: Gianni Riotta su *il manifesto* la definì «un piano militare perfetto e crudele», organizzato da terroristi addestrati e preparati[92]. In questo quadro, la Democrazia cristiana poteva rivendicare di essere il baluardo della libertà e il pilastro della democrazia[93] e fare appello alla mobilitazione generale dei cittadini in difesa delle istituzioni e a supporto delle forze dell'ordine[94]. Secondo il Pci, invece, l'assalto rappresentava un passo ulteriore nel vasto disegno reazionario diretto a colpire le istituzioni e ad impedire il normale svolgimento della campagna elettorale, facendo il gioco delle forze più arretrate e reazionarie interne ed internazionali[95].

La preoccupazione trasversale si espresse anche perché, ancora una volta, le forze dell'ordine avevano pagato per prime, con un grande tributo di sangue, le inefficienze degli apparati e del governo nella lotta al terrorismo. L'attentato quindi alimentò nuove polemiche sulle condizioni di lavoro delle forze dell'ordine, secondo il Psi, letteralmente mandate a morire. La causa non era solo quella che l'*Avanti!* definiva un'«incredibile imprevidenza», ma anche la mancanza di direttive adeguate, di coordinamenti efficaci, di mezzi e di preparazione all'altezza della situazione. Di fronte al dilagare del terrorismo, quindi, il Psi registrava «lo spettacolo della divisione e delle dispute, della inefficienza e della disarticolazione morale e politica del sistema», e l'impotenza di «un Parlamento sciolto che si è rassegnato al suo scioglimento ed un Governo inconsistente battuto, volenteroso di essere battuto, privo di una qualsiasi autorità»[96]. Con spirito analogo, il Pci criticò la preoccupante incapacità del partito di governo di riflettere su se stesso e sui

[90] Cfr. "I partiti: sconfiggere la trama di chi insanguina le elezioni", ibidem; "Il terrorismo vuole alterare svolgimento e conclusioni della campagna elettorale", *L'Umanità*, 4 maggio 1979; R. Massari, "La strategia politica del terrorismo", ibidem. Cfr. anche "Quasi un'azione di guerra", *Lotta continua*, 4 maggio 1979.

[91] "Piazza Nicosia", *il manifesto*, 4 maggio 1979.

[92] G. Riotta, "Operazione militare delle Brigate rosse nel cuore di Roma. Sparatorie, sangue, dolore. Un brigadiere ucciso", ibidem.

[93] S. Colonnelli, "Brigatisti: giovani per i quali la vita non conta", *La Discussione*, 21 maggio 1979.

[94] E. Pennacchini, "Il terrorismo si può battere se tutti i cittadini sono impegnati a contrastarlo", ibidem.

[95] "Unità e vigilanza delle forze popolari", *l'Unità*, 4 maggio 1979.

[96] "La campagna di primavera", *Avanti!*, 5 maggio 1979. Si veda anche "Le forze dell'ordine mandate allo sbaraglio", ibidem, in cui è riportato l'intervento di Balzamo, secondo cui era prevedibile che le elezioni anticipate avrebbero surriscaldato il clima. Le forze dell'ordine, inoltre, secondo il capogruppo socialista alla Camera, erano mandate allo sbaraglio: era perciò necessario uno sforzo di adeguamento, ristrutturazione e rinnovamento tattico. Cfr. anche "Sono ricominciati gli attacchi alla riforma del corpo di PS", ibidem.

propri errori. La Dc infatti aveva in mano il ministero dell'Interno, la vita politica e la pratica dei servizi di sicurezza da trent'anni, era lei a decidere se fare o non fare le riforme dei corpi armati: in sostanza era l'unico partito che potesse prendere i provvedimenti necessari. Non poteva pertanto avanzare l'alibi di non aver ricevuto da parte del Partito comunista l'appoggio e l'impegno più deciso nella lotta al terrorismo[97]. La risposta de *Il Popolo*, pur non negando le difficoltà organizzative della polizia, dei carabinieri e dei corpi specializzati per i quali occorreva migliorare l'addestramento, distribuire in modo più razionale le forze, e organizzare diversamente i sistemi di prevenzione e repressione, respingeva al mittente le accuse rivolte al governo e alla Democrazia cristiana. La situazione era invece esattamente colpa delle sinistre, che per anni avevano disquisito della legge Reale ritenuta repressiva e antidemocratica e che ancora esigevano che si anteponesse la generale riforma della polizia allo stanziamento di nuove risorse per il corpo. I rischi maggiori, rilevava Cavedon, non erano quelli di una paralisi, «tutta da dimostrare», dello Stato nei confronti del fenomeno eversivo, ma «quello di un procedere dei partiti, in un periodo così tormentato, sulla strada degli scontri radicali»[98].

L'attentato, in ogni caso, aveva messo ancora una volta a nudo l'impotenza dello Stato, sia in termini di strumenti preventivi sia sul piano della repressione dell'attacco armato portato dai terroristi. Il problema che si poneva in modo cogente, inoltre, era quello di impedire che la competizione elettorale venisse pesantemente condizionata dalla violenza del terrorismo. Ci si domandò, pertanto, ancora una volta, se fossero necessarie leggi eccezionali. In questo quadro, alcune delle forze politiche minori alzarono nuovamente i toni, riproponendo analisi e risposte simili a quelle elaborate immediatamente all'indomani del sequestro Moro. A questo proposito, i socialdemocratici arrivarono ad affermare che si stava scatenando una vera e propria guerra civile[99] e per primi proposero di utilizzare alcuni reparti dell'esercito con funzioni di difesa strategica di alcuni luoghi sensibili. Saragat infatti si fece portavoce di questa iniziativa, che, come vedremo, fu poi discussa anche in sede di Comitato interministeriale della sicurezza presieduto da Andreotti. Al consiglio nazionale repubblicano del Pri, nello stesso spirito, il deputato Aristide Gunnella affermò che, «a momenti eccezionali di ordine pubblico», si dovevano

[97] "Una risposta all'altezza della sfida", *l'Unità*, 4 maggio 1979.
[98] R. Cavedon, "Un'area contro il sistema", *Il Popolo*, 5 maggio 1979.
[99] Si vedano le parole di Saragat riportate in "La commozione non basta a sconfiggere il terrorismo", *Avanti!*, 4 maggio 1979.

«contrapporre delle posizioni che siano eccezionali»[100]. Di tutt'altro avviso, invece, rimanevano i gruppi minori della sinistra, che cominciarono a paventare che l'attentato potesse costituire un pretesto per un'ulteriore stretta sulle libertà e i diritti dei cittadini. Secondo *il manifesto*, infatti, proprio l'invocazione, così immediata, di leggi speciali dimostrava che le Brigate rosse sembravano fare di tutto per rendere tali proposte, tipiche della destra, come un sorta di senso comune, «per cancellare dalla memoria popolare l'antica esperienza e diffidenza delle misure speciali». Nel momento in cui fosse passata l'equazione «con armi sparano, mi difendo sparando», la campagna elettorale si sarebbe davvero trasformata in guerra di classe, «nella guerra fra anima repressiva e cuore invelenito dello Stato e del capitale contro i suoi nemici veri, le masse, la loro organizzazione, crescita, bisogno di potere, identità». Le Br stavano sostanzialmente trasformando la Dc in un martire – dal «partito della Lockheed» al «partito di Aldo Moro» – restaurandone la credibilità[101]. Più radicale, *Lotta Continua*, diceva di temere che con l'eventuale utilizzo dell'esercito, il governo avrebbe legalizzato tale pratica, nonostante da più parti fosse ritenuta una scelta pericolosa. I reparti militari specializzati erano infatti addestrati per un uso esterno, ed erano pertanto inutili alla difesa perché preparati, non per conservare l'obiettivo ma per assediarlo e conquistarlo, provocando il maggior numero di perdite possibile[102].

Il 9 maggio *Il Popolo* annunciò che la riunione del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza avrebbe deciso il giorno stesso sull'eventuale utilizzo di reparti dell'esercito in funzione antiterrorismo nel corso della campagna elettorale. Alla nuova ondata di attentati, rilevava il giornale della Dc, lo Stato aveva risposto in due direzioni: l'inchiesta della magistratura padovana che mirava a colpire direttamente il cervello delle Brigate rosse e il rafforzamento delle strutture operative preposte al mantenimento dell'ordine pubblico. Le polemiche suscitate dall'ipotesi di utilizzare alcuni reparti dell'esercito, secondo *Il Popolo*, erano del tutto infondate dal momento che tali reparti sarebbero stati eventualmente chiamati a svolgere funzioni non di polizia giudiziaria, che sarebbero rimaste di competenza esclusiva delle forze dell'ordine, ma di semplice sorveglianza di quelli che potevano essere obiettivi dei terroristi[103]. Il nodo cruciale, infatti, stava non solo nell'utilizzo dell'esercito, ma anche nelle modalità con cui

[100] FULM, Archivio Partito repubblicano italiano, Organi nazionali, Consigli nazionali, "Documento approvato al Consiglio nazionale del 4 maggio 1978",
[101] "Piazza Nicosia", *il manifesto*, 4 maggio 1979.
[102] S. N., "Il sogno proibito fa passi avanti", *Lotta continua*, 9 maggio 1979.
[103] "Il Governo decide oggi sull'impiego dei soldati", *Il Popolo*, 9 maggio 1979.

questo sarebbe stato impiegato e formato. Vi era la possibilità di utilizzare dei reparti specializzati, che però avrebbero pesantemente "militarizzato" la lotta al terrorismo, dovendo poi essere impiegati non solo per azioni di difesa, ma anche di offesa. D'altro canto vi era l'ipotesi di impiegare i soldati di leva, che tuttavia non erano evidentemente addestrati per azioni antiterroristiche. Si discuteva poi sui compiti da assegnare ai reparti delle forze armate: se dovessero essere destinati solamente a funzioni di difesa di luoghi strategici ed esposti agli attacchi terroristici, o se invece potessero essere utilizzati anche in funzioni più attive. Le maggiori controversie sull'argomento sorsero fra i partiti della ex solidarietà nazionale. Il Pci era cautamente favorevole all'impiego di determinati reparti, purché fossero altamente specializzati (e non quindi formati da militari di leva). Secondo Flamigni, ad esempio, i giovani di leva avrebbero al limite potuto dare un contributo alleggerendo i compiti di chi era chiamato ad affrontare in prima persona criminalità e terrorismo. Occorreva, secondo il senatore, un elevatissimo livello di addestramento e il Pci, al riguardo, aveva presentato più volte proposte per l'attuazione, a Roma e nelle città più colpite, di un sistema capillare di vigilanza preventiva e aveva chiesto di avviare il coordinamento dei servizi di polizia dei vari corpi in attesa del varo della riforma[104]. I socialisti, invece, erano fermamente contrari all'impiego di qualunque reparto. Di tutt'altro avviso erano i socialdemocratici, secondo i quali, preso atto che c'era una assoluta carenza di addestramento specifico per controbattere la guerriglia urbana scatenata dai terroristi, occorreva impiegare alcuni specialissimi reparti già addestrati a questo tipo di contrasto. Data la carenza di agenti di Pubblica sicurezza, la proposta di impiegare i soldati era, secondo i socialdemocratici, positiva. Anzi, secondo Terenzio Magliano, l'impiego dell'esercito non avrebbe dovuto essere statico o di posizione, ma di «prontissimo intervento»: ciò, del resto, non avrebbe invaso la sfera dell'eccezionalità, né avrebbe creato un clima di stato d'assedio. Il dirigente socialdemocratico, anzi, aveva l'impressione che talvolta si esitasse ad adottare misure adeguate per non rivelare i vuoti che «insipienza e faciloneria di ministri e precise responsabilità di forze politiche avevano aperto nel quadro di una efficienza» che era andata diminuendo proprio nella misura in cui erano cresciute le spinte «dissennate» verso la sindacalizzazione della polizia e la sua smilitarizzazione[105].

[104] S. Pardera, "Nulla è stato fatto per adeguare la polizia all'attacco eversivo", *l'Unità*, 8 maggio 1979.
[105] T. Magliano, "Il governo decide sull'uso di forze militari in servizio di ordine pubblico", *L'Umanità*, 9 maggio 1979.

Il governo alla fine decise di affiancare polizia e carabinieri con reparti militari solo in funzione integrativa a quella svolta dalla polizia e per la difesa di luoghi fissi particolarmente "sensibili" per il periodo della campagna elettorale. Si sarebbero utilizzati all'incirca quindicimila uomini a livello regionale, con soldati di leva o di carriera impiegati per sorvegliare alcuni edifici e installazioni nell'ambito della regione di residenza. I reparti sarebbero rimasti alle dipendenze dei rispettivi comandi, ma sarebbe stata l'autorità civile ad avere il compito di stabilire le modalità di intervento e di azione[106]. Contrariamente a quanto auspicato dal Pci, dunque, alla fine, si era scelto di utilizzare anche i soldati di leva, decisione che destò non poche polemiche e che effettivamente implicava una serie di problematiche inerenti alla preparazione del personale e alla formula con cui indennizzarlo, nel caso subisse qualche perdita. Il nodo centrale, in effetti, stava nel fatto che giovani inesperti potessero essere esposti a pericoli molto gravi e che, in teoria, non erano tenuti a correre. L'impreparazione dei militari di leva, dunque, fu uno dei motivi di critica che più animò le polemiche della sinistra.

Le critiche nel Psi, ad esempio, furono trasversali, sia in merito alla scelta dello strumento, sia in merito alle modalità con cui questo sarebbe stato utilizzato. L'esponente della sinistra del partito Fabrizio Cicchitto rilevò che tale scelta avrebbe rappresentato un grave precedente[107]. Lelio Lagorio precisò invece di non essere di principio contrario all'uso delle forze militari in funzione antiterroristica (come del resto era avvenuto in Alto Adige), ma manifestò preoccupazione per la scarsa chiarezza dei modi e dei termini d'impiego. Il dirigente socialista era convinto che le forze dell'ordine fossero preparate e sufficienti e che il problema stesse nella loro direzione e nel loro coordinamento. Se la direzione politica e amministrativa fosse rimasta immutata, pertanto, anche l'utilizzo dell'esercito si sarebbe rivelato inutile[108]. Lagorio temeva tuttavia che, introducendo

[106] Al riguardo cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 262-263.

[107] "Sarebbe stato meglio attuare la riforma della polizia", *Avanti!*, 9 maggio 1979. In tema di leggi speciali contro il terrorismo, l'*Avanti!* intervistò anche Leonetto Amadei, da qualche mese presidente della Corte costituzionale, vicino al Psi, che si contraddistingueva per posizioni decisamente garantiste. Il presidente sostenne che non servissero leggi eccezionali perché altrimenti si sarebbe entrati in una spirale irreversibile: le leggi esistenti, secondo il presidente, erano sufficienti, purché fossero applicate. Il problema semmai era dotare degli strumenti adeguati le forze preposte alla difesa dell'ordine democratico. Cfr. "La Costituzione e l'eversione", *Avanti!*, 9 maggio 1979. Sulla decisione di impiegare alcuni reparti dell'esercito, intervenne anche Franco Fedeli, direttore della rivista *Nuova Polizia e Riforma dello Stato* del tutto ostile all'iniziativa. Secondo Fedeli, l'esercito era addestrato per la guerra, e non per la guerriglia terrorista, era per lo più politicamente schierato a destra e poteva essere utile, eventualmente, solo per la difesa di obiettivi fissi (come edifici pubblici particolarmente esposti agli attacchi terroristici). Per Fedeli quindi si doveva puntare alla preparazione professionale del poliziotto medio. Cfr. "E le brigate rosse ci diranno: grazie!", ibidem.

[108] "Quel che manca è una strategia", *Avanti!*, 10 maggio 1979. Un altro dirigente socialista, l'ammiraglio Falco Accame si chiedeva in che modo, nel caso di gravi incidenti si sarebbe risolto il

misure di tipo eccezionale e impiegando i militari, si sarebbe scesi allo stesso livello dei terroristi i quali avrebbero così centrato il loro obiettivo, che era chiaramente la militarizzazione dello scontro così da mostrare il vero volto dello stato autoritario. Per questa ragione, secondo Lagorio, «quando fossero riusciti a trasformare l'Italia in un campo di leggi e di misure eccezionali, i terroristi avrebbero vinto a metà la loro battaglia». Si doveva quindi intervenire con le riforme necessarie che il governo non aveva saputo mettere in campo: e cioè il coordinamento fra i vari corpi, il più moderno addestramento, la civilizzazione e sindacalizzazione della polizia, l'attuazione effettiva della riforma dei servizi di sicurezza e l'investimento nella giustizia per ovviare alla situazione «incivile» delle carceri e per garantire una giustizia certa[109]. I socialisti dunque indicavano le responsabilità della Dc nella mancata riforma della polizia e le responsabilità degli «alti comandi» per la situazione di sfacelo in cui stava precipitando la tutela dell'ordine pubblico[110].

Benché i comunisti si fossero dichiarati favorevoli alla decisione del Ciis, essi come i socialisti paventavano che il ricorso all'esercito fosse un ulteriore espediente per rinviare la riforma della Ps. Secondo i due partiti della sinistra, l'utilizzo dell'esercito si era reso necessario solo perché non si era fatto fronte tempestivamente ai gravi problemi degli apparati della sicurezza, soprattutto attraverso la riforma. Si temeva pertanto che la decisione del governo avrebbe procrastinato per svariati mesi la discussione sul disegno complessivo della politica degli apparati, su cui settori della Dc e non solo, negli ultimi mesi avevano sempre più manifestato divergenze e resistenze[111]. La posizione comunista che, per quanto critica, era favorevole alla decisione del governo, non era comunque facile da gestire, non solo alla luce della tradizionale avversione verso misure effettivamente straordinarie, ma anche in relazione alla situazione politica di aperto scontro con la Dc dovuta alla campagna elettorale. La direzione comunista, pertanto, diramò una nota in cui si spiegava che l'esigenza di garantire che la campagna elettorale si svolgesse liberamente e regolarmente aveva indotto a prendere misure atte a tutelare la difesa dei seggi e degli uffici elettorali, oltre che le sedi di attività istituzionali centrali e periferiche e dei centri nevralgici della vita nazionale. L'impiego dei militari,

problema degli indennizzi, di cui i soldati di leva erano privi, e quale sarebbe stato il procedimento costituzionale per trasferire alcuni settori dell'esercito alle dipendenze del Viminale. Il dirigente si chiedeva anche quali fossero i criteri che il ministro della Difesa avrebbe utilizzato nella selezione dei soldati destinati agli impieghi previsti, "Impiego regionale dei militari «antiterrorismo»", *Avanti!*, 11 maggio 1979.

[109] "Come respingere l'attacco eversivo", Avanti!, 11 maggio 1979.

[110] "La DC e gli alti comandi contro la riforma di PS", *Avanti!*, 24 maggio 1979.

[111] "Sarebbe stato meglio attuare la riforma della polizia", *Avanti!*, 9 maggio 1979. Cfr. anche "Impiego regionale dei militari", cit.

«limitatamente a compiti di vigilanza di particolari impianti pubblici», avrebbe perciò consentito una più ampia disponibilità delle forze di polizia per la lotta diretta contro il terrorismo. Il Pci, contrariamente al passato, si diceva altresì favorevole al decreto di stanziamento dei fondi per acquistare i mezzi necessari all'attività operativa delle forze dell'ordine, che doveva costituire «uno stralcio di quello più ampio (520 miliardi) che deve essere collegato alla riforma della PS e in particolare al coordinamento delle forze di polizia»[112].

L'estrema sinistra non poteva che essere radicalmente contraria. Non appena si decise di impiegare i soldati di leva, *Lotta continua* espresse una posizione molto critica, prevedendo che 450 mila soldati avrebbero vissuto «nell'incubo di dover uscire da un momento all'altro, in qualsiasi ora del giorno e della notte, per difendere obiettivi che decideranno di volta in volta le gerarchie». Non sarebbero stati i reparti specializzati, ma «giovani operai, studenti e disoccupati obbligati a interrompere la loro vita civile per andare a servire la patria». Si trattava in sostanza, per il giornale, di centinaia di giovani mandati allo sbaraglio contro gruppi armati ben organizzati[113]. Su *il manifesto* si decise di esprimere le perplessità sulla decisione del governo attraverso le parole del senatore della Sinistra indipendente, il generale Nino Pasti, secondo il quale i soldati di leva non potevano essere sufficientemente addestrati per questo tipo di compito[114]. Secondo il giornalista Pierluigi Sullo i soldati in ordine pubblico sancivano il fallimento della polizia e il fallimento dell'uso che se ne era fatto; sancivano anche che il terrorismo non era una calamità, ma una responsabilità[115]. Luigi Pintor, dal canto suo, delineava quali potevano essere gli effetti negativi dell'impiego dell'esercito nel corso della campagna elettorale. Il

[112] "Nuove misure per sconfiggere il terrorismo, 22 maggio 1979", in *Documenti politici dal 15° al 16° congresso*, Volume primo, Partito comunista italiano, Roma, 1983, pp. 50-53.

[113] S. N., "Sono di leva, «non speciali». Ma è sempre stato d'assedio", *Lotta continua*, 10 maggio 1979. Il quotidiano riportò anche le opinioni di alcuni poliziotti democratici aderenti alla confederazione unitaria Cgil-Cisl-Uil, secondo i quali la decisione di impiegare l'esercito tentava di supplire all'indispensabile e urgente riforma della pubblica sicurezza. Nel comunicato che avevano distribuito alla stampa si leggeva che, invece di operare seriamente per il riordinamento e la razionalizzazione delle strutture della polizia, il governo pensava di risolvere il problema immettendo in essa soldati di leva e ufficiali di complemento. I poliziotti erano preoccupati dal fatto che, rivedere nelle strade e nelle piazze dei soldati già presenti un anno prima, avrebbe provocato un altro duro colpo alla democrazia. D'altra parte le disquisizioni sui reparti specializzati erano inutili dal momento che il reparto cosiddetto specializzato era efficiente solo se usato in modo compatto, mentre in quelle operazioni sarebbe stato necessariamente spezzettato e si sarebbe annullata una sua eventuale utilità. I reparti non specializzati inoltre, oltre a non essere utili sarebbero stati un grosso pericolo sia per la popolazione sia per i poliziotti sia per i soldati. Cfr. S. M., "Governo e partiti politici soddisfatti. Poliziotti e soldati no", *Lotta continua*, 11 maggio 1979. Cfr. anche "Gli agenti di polizia accusano il governo", *Avanti!*, 11 maggio 1979.

[114] "L'esercito fianco della polizia. una misura eccezionale da un governo extraparlamentare", *il manifesto*, 10 maggio 1979.

[115] P. Sullo, "Calamità", ibidem.

primo sarebbe potuto essere quello di offrire ai terroristi «una mappa ufficiale degli obiettivi da colpire». L'esponente de *il manifesto* era consapevole che tali bersagli erano comunque facili da identificare, ma era altrettanto vero che i presidi militari li avrebbero resi politicamente più significativi, e tecnicamente non meno vulnerabili ma più esposti. Un secondo effetto sarebbe stato che l'eventuale morte di giovani militari di leva, non trattandosi di poliziotti di mestiere, avrebbe suscitato emozioni e polemiche «rovesciate rispetto alla sonnacchiosa superficialità» – scriveva Pintor – con cui era stata decisa e accolta la militarizzazione dell'ordine pubblico. Un altro effetto sarebbe potuto essere quello di screditare e aizzare gli apparati di polizia, «di nascondere le responsabilità di governo per l'inefficienza di questi apparati, e di liquidare ogni discorso di riforma della polizia e della politica dell'ordine pubblico prendendo la via opposta della mobilitazione militare e delle misure eccezionali». La decisione avrebbe poi potuto favorire un'assuefazione all'emergenza, una passività dell'opinione pubblica di fronte a questa spirale. Secondo Pintor, era particolarmente criticabile lo stesso modo con cui si era arrivati alla decisione. Sebbene essa riguardasse le forze armate e il loro uso, infatti, la decisione non aveva coinvolto il capo dello Stato, né il parlamento, ma era nata dalla mente di un uomo politico ed era stata afferrata da un governo di minoranza che non aveva la fiducia del parlamento e che era in carica solo per l'ordinaria amministrazione. L'uso dell'esercito, «di ordinaria amministrazione d'emergenza», aveva una chiarissima finalità elettorale: esso alimentava quel riflesso di paura che il partito democristiano aveva sempre saputo tradurre «in montagne di voti» e dava al governo in carica quella maschera di severità che l'elettorato moderato invocava[116].

Critiche furono espresse anche dai liberali, secondo cui, dopo l'attentato di piazza Nicosia, si era agito ancora una volta – come scrisse il vicesegretario liberale Alfredo Biondi, che seguiva le questioni sulla giustizia e l'ordine pubblico per il partito – «in chiave di improvvisazione e di approssimazione trasformando quella che era una decisione ordinaria in una misura affannosa, non eccezionale rispetto alle leggi vigenti ma tale perché assunta solo dopo l'impressionante escalation dell'offensiva dei brigatisti rossi». Il punto vero, quindi, secondo i liberali, non era l'utilizzo in sé dell'esercito, ma il modo in cui la decisione era stata presa. Il compito dei militari di presidiare e garantire lo svolgimento delle elezioni in condizioni di sicurezza, anziché corrispondere all'esigenza costituzionalmente riconosciuta di difesa della nazione contro i nemici esterni ed interni,

[116] L. Pintor, "Le sentinelle", *il manifesto*, 11 maggio 1979.

si era risolta in quello che ancora Biondi chiamerà il «solito rimedio posticcio». Si trattava infatti, secondo i liberali, di una misura non organica e, al limite, pericolosa non solo per i soldati ma anche per gli stessi obiettivi da tutelare. Si trattava, in sostanza, di «un'altra pagina nera» che si aggiungeva «al grande libro delle inadempienze al dicastero degli Interni». Mentre la polizia era costretta a reagire spesso alla cieca per mancanza di un tessuto informativo e per un difetto di efficacia strategica sia preventiva che repressiva, la sua ristrutturazione si faceva ancora aspettare: il «grande imbroglio politico e parlamentare» della riforma, secondo Biondi, aveva lasciato la polizia indifesa ad affrontare con strumenti, regolamenti, leggi e uomini superati una guerriglia sempre più intensa e perfezionata[117]. Tutta la legislazione sull'ordine pubblico, del resto, era contorta e basata sull'idea che – come dichiarava il dirigente liberale Antonio Baslini – «all'inefficienza delle forze possa supplire una riduzione delle garanzie di libertà dei cittadini»[118].

Il Msi colse l'occasione dell'azione di piazza Nicosia per mettere nuovamente in luce quelle che chiamava le «colpe» e l'immobilismo del regime. Gli episodi recenti, infatti, erano la prova che anche nel campo dell'ordine pubblico, secondo i neofascisti, la Dc – che continuava a subire «l'intimidatorio ricatto del PCI e delle sinistre» – era corresponsabile del disordine. Il Msi dunque rilanciava la necessità di provvedere ad un moderno armamento, ad un più intenso addestramento e ad un più razionale impiego delle forze dell'ordine, ed era favorevole ad una «collaborazione "ordinata" e soprattutto non occasionale ed episodica» fra i corpi di pubblica sicurezza, da estendersi – scriveva il *Secolo d'Italia* – «a quei reparti dell'Esercito che sono in grado di integrare e di potenziare quegli strumenti di cui uno Stato di diritto deve disporre a tutela e a salvaguardia dei cittadini»[119]. Secondo il Msi, inoltre, la Dc stava strumentalizzando l'attentato «a fini bassamente elettorali», mentre gli unici a pagare la furia omicida dei brigatisti e «la superficialità e il pressapochismo» di coloro che ai massimi vertici erano preposti alla tutela dell'ordine pubblico, erano gli agenti di polizia mandati allo sbaraglio[120].

Di conseguenza, la decisione del governo fu accolta positivamente, in sostanza, soltanto dalla Dc, dal Psdi e dal Msi, che pure la riteneva tardiva. I partiti della sinistra, i liberali, l'estrema sinistra e i radicali, invece, seppur con toni molto diversi fra loro,

[117] A. Biondi, "Che fine ha fatto la riforma?", *L'Opinione*, 15 maggio 1979.
[118] A. Baslini, "Diritti civili: tanto da fare", ibidem.
[119] "Dalle Forze dell'Ordine atto di accusa al regime", *Secolo d'Italia*, 6 maggio 1979.
[120] "La DC specula, gli agenti muoiono", *Secolo d'Italia*, 11 maggio 1979.

sollevarono obiezioni sulla legittimità della scelta. Ciò che emerge con chiarezza, in ogni caso, è che l'attentato di piazza Nicosia e l'impiego dei militari nella campagna elettorale diedero adito a nuovi scontri sulla riforma della polizia. Era proprio a causa della mancata riorganizzazione delle forze dell'ordine, secondo i critici, che la polizia si era ritrovata impotente di fronte ad attentati che ormai dimostravano una perfezionata capacità militare dei terroristi, mentre il governo aveva deciso in modo improvvisato di ricorrere all'esercito, con tutti i limiti e le problematiche che ne sarebbero derivati. La campagna elettorale, incentrata anche sui temi della lotta al terrorismo, esacerbò così ulteriormente le polemiche e le tensioni specialmente fa Pci e Dc. Nel corso delle settimane seguenti, il confronto diventò estremamente polemico e mise in luce come di fronte a questo grave fenomeno, i partiti, pur riconoscendo l'esigenza di una lotta decisa, presentassero posizioni tutt'altro che omogenee circa i metodi e gli strumenti operativi e circa la dimensione politica entro la quale l'azione a garanzia dell'ordine pubblico doveva essere determinata e inquadrata.

L'impresa terroristica di piazza Nicosia, secondo Gerardo Chiaromonte, aveva posto in luce quanto pesanti fossero le carenze, i limiti, le imprevidenze di un governo che si dimostrava sempre più incapace di far fronte all'emergenza. Era grave inoltre che la Dc non ammettesse alcuna responsabilità per quello che non era stato fatto nella lotta contro il terrorismo né per quello che si sarebbe dovuto fare. Appariva evidente, insisteva il dirigente dell'area "moderata" del Pci, che lo scopo degli appelli deliranti dei gruppi terroristici era quello di determinare un massiccio spostamento a destra dell'opinione pubblica, dal quale potessero trarre vantaggio anche elettorale le forze conservatrici e reazionarie, compresi i gruppi di destra della Dc. Era necessario quindi un governo che governasse, capace di portare il paese lungo la via della democrazia e del progresso, diminuendo la forza della Dc, che aveva costituito l'ostacolo principale a che si sviluppasse un'efficace e seria azione di governo, non solo in tema di ordine pubblico, ma anche su tutti gli aspetti della vita economica e sociale del paese[121]. Berlinguer, sulla stessa linea interpretativa, arrivò ad accusare gli avversari di utilizzare le vittime e i feriti del terrorismo per chiedere voti. Poiché molte aggressioni erano rivolte contro la Dc, i democristiani asserivano che per sconfiggere il terrorismo si sarebbe dovuto invece rafforzare e non ridimensionare il loro partito. La Dc, secondo i comunisti, stava quindi usando cinicamente il terrorismo nel gioco elettorale, invitando gli elettori a votare lo

[121] G. Chiaromonte, "Ci vuole un'altra spinta", *l'Unità*, 6 maggio 1979. Cfr. anche "Un governo per battere il terrorismo", *l'Unità*, 13 maggio 1979.

scudo crociato come il simbolo «più rassicurante» e pretendendo di identificare la democrazia italiana con se stessa e con la propria azione di governo. Questo era un ragionamento «falso» perché, secondo il segretario comunista, fra i bersagli del terrorismo non c'erano solo uomini e sedi della Dc, ma anche di altre forze politiche. In secondo luogo, dal momento che fino ad allora la direzione del governo e del ministero dell'Interno era sempre stata in mano alla Dc, ci si domandava perché mai un rafforzamento di quel partito avrebbe potuto consentire una migliore garanzia della sicurezza dei cittadini. In sostanza, secondo Berlinguer, la Dc voleva sfruttare la recrudescenza terroristica per ridurre al silenzio ogni critica che la coinvolgeva, perché non si parlasse più del malgoverno, dell'inefficienza e delle conseguenze negative del suo trentennale predominio[122].

La Dc, però, non accettava l'insinuazione «per far credere che addirittura possa esservi una qualche correlazione fra il martirio imposto dalle Br alla Dc e le sue eventuali fortune elettorali», e riteneva invece che l'eversione colpisse la Dc non per favorirla, bensì per distruggere il tessuto connettivo della democrazia e costringerla alla resa per aprire la strada del potere al Pci. Lo stesso Pci, fra l'altro era accusato di fare un uso strumentale del terrorismo: i comunisti, secondo i democristiani, facevano leva sull'emergenza per dare ulteriore forza alla loro richiesta di essere associati al governo. Il presidente del partito democristiano, il doroteo Piccoli, tuttavia ribadì le ragioni di opportunità politica, interne ed internazionali, che si opponevano alla partecipazione del Pci al governo e sulle quali l'intera Dc concordava[123]. La Dc del resto rifiutava la teoria secondo cui il terrorismo di matrice rossa aveva come obiettivo principale quello di determinare un massiccio spostamento a destra dell'opinione pubblica o di far vincere le elezioni ai gruppi più reazionari, come sostenevano i dirigenti comunisti: ciò infatti significava stravolgere i reali obiettivi della strategia del terrore, che mirava invece a ricreare le premesse di una situazione rivoluzionaria, recuperando l'intero Partito comunista alla sua fisionomia e alla sua causa originaria. Il che significava, secondo la Dc, «che – come scriveva *Il Popolo* – oggi nel mirino delle Brigate rosse ci sono i democristiani, non per rafforzarli ma per disarticolarne le strutture organizzative e la tenuta politica». Il partito di governo rilanciò quindi critiche ben note sulle ambiguità e i tentennamenti del Pci, sottolineando che la radice ideologica del terrorismo delle Br stava nella «lunga

[122] "Pretesa inaccettabile", *l'Unità*, 7 maggio 1979.

[123] M. Angius, "Una strategia contro il terrorismo per battere il disegno disgregatore", *Il Popolo*, 8 maggio 1979.

irresponsabile istigazione all'odio e al disprezzo dell'avversario politico e ideologico, diffusa per anni dalle centrali propagandistiche della sinistra e dell'estrema sinistra», e che in questa azione vi erano state compiacenze, complicità, coperture ideologiche anche da parte della sinistra "costituzionale" [124].

Il Pci, a sua volta, riprese un repertorio di critiche che, negli ultimi mesi, aveva per lo più caratterizzato i partiti dell'estrema sinistra e i radicali e, al limite, i socialisti. Il *fair play* imposto dalla solidarietà nazionale, quindi, non aveva cancellato certi nodi in sospeso, specialmente in ordine alle responsabilità dei servizi segreti in alcune oscure vicende rimaste irrisolte. In campagna elettorale, pertanto, il Pci sembrò tornare sulle "vecchie" posizioni della prima metà degli anni Settanta nel momento in cui accusava la Dc di fare un uso spregiudicato in senso clientelare e correntizio di delicatissimi settori dell'apparato statale: la polizia di Scelba, il Sifar di De Lorenzo, l'ufficio Affari Riservati di D'Amato fino agli ultimi episodi legati all'attività del Sid. Si era creata così, secondo i comunisti, una fitta rete di meccanismi ricattatori che venivano attivati al momento opportuno, come dimostravano le schedature del Sifar[125]. Per anni i governanti democristiani avevano utilizzato i servizi di sicurezza non per difendere la sicurezza degli italiani, ma per spiare i cittadini di sicura affidabilità democratica e per schedare i propri concorrenti all'interno stesso dei gruppi dirigenti. La Dc – proclamava *l'Unità* – aveva messo alla testa dei servizi personaggi infidi per la democrazia e la Repubblica, che si erano circondati di agenti fascisti direttamente legati alle trame eversive e alle stragi, come aveva dimostrato il processo di Catanzaro[126]. Il partito armato, quindi, si nutriva anche dello sfascio di dieci anni di malgoverno, del dissesto di uno Stato i cui apparati erano stati prima utilizzati per fini di parte e poi abbandonati a se stessi, e della «lunga, vergognosa storia di inquinamenti, di trame eversive, di aspirazioni autoritarie»[127].

Nel merito specifico delle politiche di ordine pubblico, i democristiani a loro volta accusavano i comunisti e i socialisti di aver perseguito una politica diretta non tanto a correggere le deviazioni degli organi di sicurezza dello Stato, quanto «a scardinarne in radice le strutture e l'efficienza». Si prendeva atto che il Pci aveva mutato atteggiamento sul terrorismo, ma solo quando questo ormai era cresciuto fino a diventare una minaccia generale[128]. I comunisti, dal canto loro, respingevano le accuse precisando che solo negli

[124] "PCI e terrorismo: analisi sospette", *Il Popolo*, 8 maggio 1979.
[125] "Colpe e responsabilità del partito DC", *l'Unità*, 13 maggio 1979.
[126] Cfr. "Dicono di volere l'ordine ma hanno provocato il disordine", *l'Unità*, 30 maggio 1979.
[127] "Un governo per battere il terrorismo", *l'Unità*, 13 maggio 1979.
[128] "I molti complici del terrorismo", *Il Popolo*, 6 maggio 1979.

anni in cui si sparava contro gli operai, i braccianti e i contadini, il Pci aveva chiesto che le forze di polizia in servizio di ordine pubblico non fossero dotate di armi, utilizzate impropriamente; e che negli anni recenti, quando i lavoratori avevano imposto il loro diritto a manifestare in modo pacifico e democratico e, per converso, erano apparsi i movimenti violenti e terroristici, il Pci non si era mai «sognato di chiedere di mandare incontro a questi criminali e assassini le forze dell'ordine inermi»[129]. Aveva allora buon gioco la Dc a ricordare che le richieste di disarmo della polizia avanzate dai partiti di sinistra fin dai primi anni Sessanta non si riferivano all'uso delle armi da fuoco solamente nelle manifestazioni, ma più in generale nelle operazioni di ordine pubblico, anche in seguito alla strage di piazza Fontana. A dimostrazione delle singolari posizioni comuniste, *La Discussione* citò una proposta di riforma della polizia presentata dai comunisti nel 1968, nella quale si prevedeva l'attribuzione di importanti compiti in materia di ordine pubblico ai comuni, affidando ai sindaci poteri di vigilanza[130]. Più di recente, inoltre – ricordavano i democristiani –, socialisti e comunisti avevano impedito l'approvazione della legge che avrebbe messo a disposizione della polizia attrezzature e mezzi più efficienti per combattere il terrorismo[131]. Il deputato moroteo Luigi Gui rimarcava che negli ultimi anni la Dc non aveva mai potuto governare o legiferare disponendo di una sua maggioranza, dovendo sempre condividere la guida della cosa pubblica con altre forze politiche. Pur ammettendo che anche la Dc aveva commesso degli errori, il dirigente democristiano rilevava che la somma delle deficienze e delle storture contenute nelle leggi e nelle decisioni prese dipendevano da «interventi altrui», che non di rado avevano assunto il carattere di un ricatto. Oltre ad aver invocato il disarmo della polizia, le sinistre avevano impedito il cammino della legge per le nuove dotazioni alle forze dell'ordine, subordinandolo all'approvazione del sindacato della polizia, aderente alla triplice confederale, cosa che la Dc riteneva «incompatibile con l'imparzialità propria di tale istituzione»[132]. Gui ricordava poi che il Pci aveva ostacolato la «pur blanda» legge Reale e aveva ostinatamente negato l'esistenza di una violenza "rossa". Anche i disordini e le violenze nelle università erano attribuite dalla Dc al Partito comunista, che per anni aveva

[129] U. B., "Per battere il terrorismo", *l'Unità*, 6 maggio 1979. Nella stessa direzione cfr. anche la scheda per la campagna elettorale in "Governare l'Italia. Come, con chi. La risposta è nei fatti e nelle esperienze di questi anni", ibidem.

[130] G. Marcelli, "Il Pci voleva una polizia senza armi e agli ordini dei sindaci", *La Discussione*, 14 maggio 1979.

[131] "PCI e terrorismo: analisi sospette", *Il Popolo*, 8 maggio 1979.

[132] Si ricorda che Luigi Gui, da ministro dell'Interno a metà degli anni Settanta, aveva osteggiato il movimento di riforma del corpo di Ps e rimase contrario della sindacalizzazione della polizia, cfr. M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit. (in particolare, pp. 135-176).

coperto e protetto gli autori degli attentati, impedendo ogni intervento delle autorità accademiche e delle forze dell'ordine[133]. In questo senso, il deputato della Dc Michele Zolla osservò che il Pci, a parole, si era sempre dimostrato disponibile ad un'azione di risanamento, ma nei fatti l'aveva sempre scoraggiata, paralizzando il sistema[134].

L'Unità replicò che le accuse democristiane erano il segno di una mentalità integralista e di uno spirito "di regime", che non aveva intenzione di rimproverarsi le mancanze e i ritardi anche nella lotta al terrorismo. La Dc – proclamavano i comunisti – sembrava dimenticare la sentenza del processo di Catanzaro per i fatti di piazza Fontana, che aveva messo in luce quella torbida trama in cui erano impigliati molti fili che portavano ai servizi segreti e altrove. Inoltre, se vi erano state tante inefficienze, ciò dipendeva anche dalle resistenze opposte dalla Dc a un rinnovamento e a un adeguamento di quegli apparati dello Stato che dovevano combattere la minaccia dell'eversione e della criminalità. Secondo il Pci, per tre anni i gruppi parlamentari democristiani avevano ostacolato la riforma e il coordinamento della polizia, il riordino della magistratura e dei nuovi servizi di informazione[135]. Pecchioli ribadì che i ministri dell'Interno erano da sempre democristiani e che, benché gli uomini della polizia avessero compiuto un grande cammino di maturazione democratica rispetto a quando venivano formati per manganellare gli operai e per difendere i padroni, essi avevano bisogno di un addestramento adeguato, di una maggiore preparazione professionale e di mezzi efficienti. Se la Dc dunque basava la sua campagna elettorale sul "no" all'ingresso dei comunisti al governo, era solo perché – disse Pecchioli – voleva continuare «a fare il bello e cattivo tempo come ha fatto per trent'anni con alleati di comodo», e anche perché c'era una fascia di sostenitori della Dc ai quali l'impunità, compresa quella che derivava dalle inefficienze degli apparati statali, faceva comodo[136]. Quanto all'accusa di essersi opposto all'approvazione della legge che stanziava 520 miliardi per i tre corpi di polizia, un altro esponente comunista come Flamigni precisava che in passato alcuni finanziamenti erano stati spesi «tardi e male» dal momento che il ministero, «anziché concentrare la spesa in base alle esigenze di lotta al terrorismo e in modo coordinato tra i vari corpi di polizia», aveva semplicemente «avallato le proposte dei comandi dei singoli corpi che hanno utilizzato i mezzi finanziari disponibili per risolvere questioni minori». Per questa ragione, quando il governo aveva presentato il progetto governativo per un

[133] L. Gui, "Ordine pubblico: le responsabilità della sinistra", *Il Popolo,* 2 giugno 1979.
[134] "Cosa diciamo agli elettori", *Il Popolo*, 8 maggio 1979.
[135] "Pretesa inaccettabile", *l'Unità*, 7 maggio 1979.
[136] "L'Italia si salva soltanto con le forze e i programmi di deciso rinnovamento", ibidem.

nuovo stanziamento, il Pci aveva proposto di approvare contestualmente il capitolo della riforma di polizia contenente le norme sul coordinamento. Il governo tuttavia non ne aveva voluto sapere, rifiutandosi di includere nel bilancio del 1979 la quota di spesa relativa[137].

Anche nella relazione al XV congresso del partito del marzo-aprile 1979 che lo avrebbe confermato segretario, Berlinguer denunciò le responsabilità della Dc per le gravi inadempienze legislative e amministrative che avevano prodotto effetti negativi sul funzionamento degli organismi e degli apparati. Il segretario, tuttavia, riconobbe il ruolo negativo e fuorviante anche di certe campagne che sollevavano clamore contro ogni misura di fermezza e di rigore, e che erano giunte «fino all'assurdo» di sostenere che l'Italia si stesse avviando verso la "germanizzazione". Oltre alla mancata attuazione della riforma dei servizi di sicurezza e alla mancata approvazione della riforma di polizia, si continuava a rimandare la riforma del codice penale e della procedura penale e mancavano provvedimenti per rafforzare gli uffici giudiziari delle grandi aree metropolitane e del Mezzogiorno. Proprio sugli stanziamenti per l'amministrazione della giustizia si misurava, secondo i comunisti, la gravità delle inadempienze della Dc, dal momento che i fondi destinati al settore erano ridotti allo 0,76% del bilancio dello Stato nel momento in cui l'attacco del terrorismo e della criminalità si era fatto sempre più grave[138]. Secondo Ugo Pecchioli la questione era di politica generale perché, di fronte all'attacco terroristico sempre più pesante, la Dc aveva reagito arretrando e puntando al logoramento della politica di unità democratica. Era sempre più chiaro invece che il terrorismo era funzionale alla strategia delle peggiori forze reazionarie, il cui obiettivo era quello di voltare pagina nello sviluppo democratico in Italia[139].

Nel programma proposto dai comunisti per l'ottava legislatura, una parte ampia era dedicata proprio alla difesa e alla riforma dello Stato democratico. Del resto, una nota della sezione problemi dello Stato dei primi di aprile aveva stabilito che il terrorismo doveva essere un tema centrale del dibattito, sia in vista del 25 aprile, sia della campagna elettorale. Si era stabilito quindi di attivare una mobilitazione sul tema nei diversi luoghi di lavoro come la scuola e le fabbriche, e di coinvolgere le forze dell'ordine. Anzi, nel

[137] S. Pardera, "Nulla è stato fatto per adeguare la polizia all'attacco eversivo", *l'Unità*, 8 maggio 1979.
[138] "Il rapporto di Berlinguer al XV congresso del PCI", *l'Unità*, 31 marzo 1979.
[139] "Il dibattito sul rapporto di Berlinguer. Ugo Pecchioli", *l'Unità*, 1 aprile 1979. Nel corso del dibattito, intervennero i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e del movimento della polizia per riportare l'attenzione sugli stessi temi delle riforme, strettamente connessi alla necessità di difendere l'ordine pubblico e la sicurezza democratica, senza ricorrere a leggi eccezionali. Cfr. "Il dibattito sul rapporto del compagno Berlinguer", *l'Unità*, 3 aprile 1979.

documento si affermava che «i problemi della riforma della Ps, del coordinamento, dell'efficienza delle forze di polizia vanno affrontati in stretto collegamento con le questioni del terrorismo e della criminalità nel quadro delle iniziative e della propaganda previste in questa direzione e lavorando per una presenza dei poliziotti», prevedendo assemblee e momenti di incontro con gli addetti al settore[140].

Secondo il programma comunista, l'approvazione della legge di riforma della polizia, sulla base degli indirizzi già programmati dai partiti della disciolta maggioranza, sarebbe stato uno dei primi atti del nuovo parlamento. La principale finalità della riforma era il conseguimento di una maggiore efficienza delle forze di polizia attraverso il coordinamento organizzativo e operativo dei vari corpi e un aumento delle spese per l'ammodernamento tecnologico, per l'addestramento professionale, per il miglioramento del trattamento economico degli agenti. Doveva essere garantito anche l'effettivo esercizio dei diritti sindacali, sia pure con i limiti imposti dalle particolari responsabilità del corpo di polizia: si escludevano quindi il diritto di sciopero e l'affiliazione ad organizzazioni sindacali esterne. Il Pci si impegnava anche per una pronta e concreta attuazione della legge di riforma che aveva riorganizzato i servizi di informazione e di sicurezza: vi erano state resistenze e inerzie burocratiche che dovevano essere superate soprattutto per mettere il Sisde in condizioni di operare con efficacia. Erano urgenti infine interventi legislativi per l'amministrazione della giustizia: doveva essere riproposta e approvata rapidamente la legge Reale-bis, sulla quale era mancata una seria volontà da parte degli altri partiti della maggioranza; occorreva approvare con celerità alcune leggi di riforma del sistema penale, come quella sulle pene alternative e la depenalizzazione dei reati minori; erano necessari interventi legislativi atti a scongiurare il reale pericolo che imputati di gravi delitti, come la partecipazione a banda armata, venissero rimessi in libertà nonostante si avesse la pratica certezza che sarebbero tornati alla clandestinità. Per questi reati dovevano essere previsti termini di carcerazione preventiva adeguati alle specifiche difficoltà delle indagini. Non erano più rinviabili anche altri provvedimenti, come la riforma della giustizia onoraria, la riforma della giurisdizione minorile, la riforma complessiva del codice penale e di procedura penale e misure più specifiche come il

[140] FG, APC, MF 0409, Sezioni di lavoro, "Nota sezione problemi dello Stato aprile 1979". Cfr. anche la nota della sezione Problemi dello Stato diffuso in cui si riepilogavano tutti i passaggi della riforma della polizia, a partire dal 1976. Ciò che ne emerge con nettezza sono i contrasti interni al vertice della Dc e negli organismi ministeriali; più volte infatti sembra che la «burocrazia prefettizia» fosse intervenuta al fine di bloccare alcuni dei passaggi più importanti, già nel corso del 1978. Cfr. FG, APC, MF 0410, Sezioni di lavoro, "Documentazione sull'iter e sulle responsabilità della mancata riforma della P.S.".

rafforzamento degli uffici giudiziari delle grandi aree metropolitane e nelle altre zone più esposte all'attacco del terrorismo[141].

La Dc individuò gli stessi nodi che caratterizzavano la lotta al terrorismo e la politica degli apparati, ma ne diede una spiegazione diversa e, soprattutto, ne trasse differenti conclusioni politiche. Nella risoluzione approvata al consiglio nazionale di maggio, il partito di governo elencava una serie di priorità fondamentali in tema di lotta all'eversione. Si dichiarava che si doveva «agire sul piano della prevenzione con innovazioni legislative e regolamentari, promuovendo altresì nei cittadini un atteggiamento morale di sostegno alla non facile opera dei servizi segreti». Altre priorità erano la migliore utilizzazione delle forze poste a presidio del territorio mediante il coordinamento operativo, il rafforzamento dell'efficacia e la tempestività dell'azione repressiva per facilitare la prevenzione del crimine, il riordino delle forze di polizia e dei loro compiti attraverso una organica revisione del sistema di reclutamento, di informazione, di addestramento, di aggiornamento e di equipaggiamento del personale. Occorreva inoltre coordinare efficacemente sul piano politico e tecnico, a livello centrale e periferico, le varie forze di polizia, riconoscere ai loro appartenenti uno status giuridico ed economico adeguato al compito ad essi affidato, predisporre modelli organizzativi efficienti professionalmente specializzati e differenziati a seconda delle diverse mansioni. La Dc pertanto riteneva che dovesse essere ripreso con la massima sollecitudine quel lavoro legislativo che l'interruzione, «voluta da altri», della legislatura aveva bruscamente interrotto. Essa riteneva che si potesse così trovare una soluzione al problema della rappresentanza dei componenti le forze di polizia, «garantendo ad essi – fermo restando il divieto di sciopero – la libertà di associazione, secondo i principi del pluralismo, in sindacati di categoria, con l'esclusivo compito dell'autotutela degli interessi giuridici ed economici in forme autonome, non affiliate né collegate con organizzazioni sindacali o di altra natura estranee al Corpo e salvaguardando così una chiara e credibile imparzialità della pubblica sicurezza». L'attenzione era rivolta anche ai servizi segreti, che dovevano essere posti in grado di funzionare, e al settore della giustizia, per la quale si riproponevano la riforma dei codici, un investimento nelle strutture e negli organici, un incentivo alle pene alternative, una modifica al sistema della carcerazione preventiva e il

[141] "46 schede di governo. Il programma dei comunisti per l'VIII legislatura. Difesa e riforma dello Stato democratico", *l'Unità*, 8 maggio 1979.

riesame dei poteri del Pm e della polizia giudiziaria[142]. Tuttavia, come già evidenziato precedentemente, la Dc rifiutava il ragionamento comunista, secondo cui il terrorismo mirava ad ostacolare l'ingresso del Pci al governo, favorendo così le forze reazionarie e, indirettamente, la Dc stessa. Al contrario, secondo i democristiani, il terrorismo "rosso" aveva lo scopo di porre fine al sistema democratico, di cui la Dc rimaneva un pilastro indiscutibile, tanto che era la prima vittima della violenza eversiva, per creare le basi per la rivoluzione comunista.

I gruppi di estrema sinistra, riuniti in gran parte nella lista Nuova sinistra unita, tesero a riproporre le analisi svolte nei mesi precedenti relative alla trasformazione in senso autoritario dello Stato. In questo quadro il terrorismo era cresciuto e spingeva verso un'ulteriore degenerazione della situazione sociale e politica e tendeva a ridurre la lotta politica ad uno scontro tra apparati militari, incoraggiando l'involuzione autoritaria dello Stato. La legislazione recente, definita di stampo «fascista», era un esempio di tale involuzione e, pertanto, si proponeva di eliminarla, promuovendo invece la smilitarizzazione e il sindacato democratico della polizia perché, riducendo gli spazi democratici, non si combatteva, ma si alimentava il terrorismo[143].

Di tutt'altro tipo erano le posizioni missine. Nel corso dei loro comizi elettorali, i dirigenti del Msi incentrarono parte della propaganda sul tema della lotta al terrorismo, sfruttando ogni occasione per smarcarsi dalle critiche di aver fomentato la violenza dei gruppi estremisti di destra, sottolineando che il partito era stato sempre contrario all'uso della violenza come metodo di lotta politica. Si affermava, anzi, che la violenza non pagava a destra perché essa era storicamente «il braccio secolare della sinistra». Si insisteva dunque sulla necessità di misure legislative contro i terroristi, adottando tutte quelle disposizioni che preventivamente avrebbero agito in funzione dissuasiva nei loro confronti[144]. Nel programma elettorale il partito si impegnò a presentare un organico corpo di proposte di legge per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il Msi avrebbe insistito sul ripristino della pena di morte, per il quale non si sarebbe trattato di violare la costituzione ma di interpretarla e di attuarla nelle norme che prevedevano l'adozione dei codici militari di guerra anche in tempo di pace. Il Msi si sarebbe

[142] ILS, ADC, fondo Consiglio Nazionale DC, scatola 61, "Risoluzione del Consiglio nazionale dell'11 maggio 1979".

[143] "Alcuni obiettivi fondamentali per le elezioni, ma anche dopo", *Lotta continua*, 11 maggio 1979. Interessanti sono le domande poste di volta in volta ad esponenti diversi del Partito radicale, della Nuova sinistra unita e del Pdup nella rubrica "Ti conosco, mascherina…" sull'argomento del terrorismo. Cfr. i numeri di *Lotta continua* del 15, 21, 24 maggio 1979.

[144] "Con il MSI-DN contro la violenza", *Secolo d'Italia*, 10 maggio 1979.

impegnato altresì nell'applicazione severa e immediata dell'articolo 18 della costituzione, che vietava tutte le organizzazioni paramilitari, nell'attuazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e soprattutto delle norme relative alla proclamazione dello stato di pericolo. Ulteriori impegni sarebbero stati l'approvazione della riforma della polizia, intesa come potenziamento delle forze dell'ordine, e l'urgente restituzione alle forze armate dei servizi di informazione e di sicurezza[145]. Secondo il Msi, il terrorismo non poteva essere adeguatamente combattuto perché i mezzi di cui disponevano le forze dell'ordine erano limitati ed insufficienti, perché le leggi che pure c'erano e che avrebbero consentito un'efficace prevenzione e repressione del fenomeno, non venivano applicate; perché il "regime", questo il termine che essi usavano di frequente, per spostare a sinistra l'asse politico e imporre l'intesa di vertice con i comunisti in una situazione di emergenza, aveva consentito la proliferazione della violenza e del terrorismo. Era dunque necessario creare le condizioni di una vera controffensiva dello Stato ed invertire «la sciagurata tendenza all'andare a sinistra», che fino ad allora si era tradotta in termini di «fallimentare ammucchiata di regime», dando forza così a chi da anni aveva individuato le reali radici del fenomeno terroristico e aveva indicato i mezzi giuridici e politici per fronteggiarlo nel rispetto delle istituzioni[146]. Il "regime", secondo i missini, attraverso l'attendismo, le rinunce, le titubanze di fronte all'escalation della criminalità politica, si era reso complice dei terroristi «ultracomunisti», e con «la sua incapacità, la sua inettitudine, la sua inerzia», era il vero responsabile della situazione in cui si trovava il paese[147].

Va rilevato, in ogni caso, che la decisione di presidiare alcuni obiettivi sensibili con i reparti dell'esercito non sembrò causare particolari disordini nello svolgimento delle elezioni, né comportare quelle conseguenze paventate dai settori più critici nei suoi confronti. Come nota Hof, ad oggi non è dato documentare che fu proprio la presenza dei militari ad aver garantito l'ordine nella campagna elettorale, tuttavia il giorno delle elezioni, il 3 e il 4 giugno 1979, non ci fu nessuna azione terroristica degna di nota. Tuttavia il governo non si stancò di ripetere all'opinione pubblica che la sua politica era stato il motivo per cui le elezioni si erano svolte indisturbate[148].

L'esito delle elezioni politiche sancì una vittoria netta della Dc e segnò il primo arretramento del Pci dopo il 1948. Il Psi rimaneva stabile al di sotto del 10%, benché alle

[145] "Le elezioni per il Parlamento italiano", *Secolo d'Italia*, 11 maggio 1979.
[146] "I terroristi irridono l'inettitudine di regime", *Secolo d'Italia*, 1 giugno 1979.
[147] "Il regime complice dei terroristi", *Secolo d'Italia*, 4 giugno 1979.
[148] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 263.

europee avesse registrato un dato migliore dell'esito delle politiche[149]. Il Msi confermò il trend del calo dei voti, mentre la vera sorpresa elettorale fu rappresentata dal risultato dei radicali (con il 3,45%), che sembravano essere riusciti ad intercettare l'ondata di malcontento suscitata dai governi del "compromesso storico" e, probabilmente, dei sentimenti garantisti di certi settori di opinione e il crescente malcontento verso il sistema dei partiti "tradizionali" che andava consolidandosi da qualche tempo[150]. Il cartello delle sinistre, invece, fu un fallimento (con un complessivo 2,2%): Dp ottenne lo 0,8% rimanendo fuori dal parlamento e il Pdup tenne con l'1,37%, dimostrando così un netto indebolimento dell'estrema sinistra[151].

6. Il rinnovo dell'incarico al generale Dalla Chiesa

Gli attentati proseguirono per tutto il periodo della campagna elettorale, parallelamente alle indagini portate avanti dalla polizia e dai carabinieri del generale Dalla Chiesa che contribuirono all'individuazione clamorosa di alcuni dirigenti del "partito armato". Alla fine di maggio, la Digos di Roma scoprì il "covo" di via Giulio Cesare dove vennero arrestati Valerio Morucci e Adriana Faranda, membri dell'area "movimentista" delle Br, particolarmente legati ai vertici dell'Autonomia. I due vennero individuati nella casa di Giuliana Conforto, legata all'Autonomia, la quale, nei giorni seguenti, rivelò di non conoscere la vera identità dei due brigatisti, che le erano stati presentati da Franco Piperno e Lanfranco Pace. Proprio queste informazioni convinsero la magistratura che i due leader autonomi potessero essere implicati nel sequestro Moro. Nonostante questi successi – come scrisse *l'Unità* –, la tensione rimase alta: nessuno si illudeva che il terrorismo fosse in declino o in difficoltà, ma prevaleva la consapevolezza che la lotta sarebbe stata ancora lunga e difficile[152].

Proprio in relazione alle indagini sul coinvolgimento dei autonomi nel "caso Moro", la magistratura scoprì che durante il sequestro alcuni dirigenti del Psi avevano avuto dei colloqui con Franco Piperno e Lanfranco Pace. Craxi, Signorile e Landolfi vennero ascoltati dagli inquirenti per ricostruire i fatti, specialmente perché i due autonomi, come

[149] P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 802.
[150] G. Crainz, *Il paese mancato*, cit., pp. 581-582.
[151] Ibid., p. 581. Cfr. anche W. Gambetta, *Democrazia proletaria. La nuova sinistra tra piazze e palazzi*, Punto Rosso, Milano, 2010.
[152] Cfr. S. Pardera, "Primi efficaci colpi al terrorismo", *l'Unità*, 21 giugno 1979.

si è accennato, erano ora accusati di associazione sovversiva costituita in banda armata nell'ambito dell'inchiesta "7 aprile" e del suo troncone romano collegato all'inchiesta sul "caso Moro"[153]. Naturalmente la notizia delle indagini sui socialisti destò numerose polemiche. Già la posizione di apertura tenuta nel corso del rapimento aveva scatenato le critiche contro il partito, accusato di essere "l'anello debole" del fronte della fermezza e di voler minare la credibilità dello Stato. La notizia degli incontri quindi andò a rinfocolare le contestazioni ed i sospetti nei confronti dei socialisti che, ancora una volta, furono accusati di ambiguità e di leggerezza nei confronti del terrorismo. A ciò si aggiunsero le dichiarazioni, talvolta provocatorie, di un esponente socialista come Giacomo Mancini in difesa degli imputati del "7 aprile" nei confronti dei quali egli mostrava un'indubbia solidarietà[154]. D'altra parte i suoi rapporti con Piperno, come quelli del neosenatore Antonio Landolfi con Pace, erano per lo più noti e molto chiacchierati.

Le indiscrezioni emerse a proposito degli incontri fra autonomi e socialisti, nonostante i chiarimenti e le smentite fornite dai dirigenti del Psi, riaccesero il dibattito sulla necessità di istituire una commissione d'inchiesta parlamentare sull'intera vicenda Moro[155]. A metà febbraio il Psi stesso aveva presentato una proposta di legge sull'istituzione di una commissione che non avrebbe dovuto indagare solamente sulla vicenda del sequestro: erano stati definiti infatti ottanta quesiti precisi e ben circostanziati con cui il Psi intendeva analizzare il fenomeno eversivo in generale. Senza la presenza di vincoli al segreto di Stato, si dovevano inoltre indagare le responsabilità politiche dei servizi e delle autorità[156]. Nello stesso periodo anche il Pci aveva presentato la proposta per l'istituzione di una commissione d'inchiesta parlamentare, specialmente perché le continue fughe di notizie, illazioni e voci su presunti comportamenti scorretti tenuti da esponenti della Dc avevano imposto la necessità di fare chiarezza sulle responsabilità politiche e istituzionali della linea seguita nel corso del sequestro Moro e nei mesi successivi[157]. I liberali rivendicavano, dal canto loro, di essere stati i primi a presentare le proposta nella VII e nell'VIII legislatura[158], benché anche il Msi, il Pri e una parte della Dc, come si è già evidenziato, fossero stati abbastanza tempestivi in richieste di questo tipo. In seguito alle indiscrezioni sui rapporti fra Psi e autonomi, infine, anche il Psdi,

[153] Sull'intera vicenda, cfr. C. Zampieri, *Socialisti e terroristi*, cit., pp. 39-80.

[154] Oltre alle innumerevoli dichiarazioni riportate dalla stampa in quei mesi, cfr. il compendio dei suoi interventi in G. Mancini, *7 Aprile: eclisse del diritto. Itinerario di un garantista*, Lerici, Cosenza, 1982.

[155] Cfr. "Le indiscrezioni sui rapporti PSI-Autonomia", *L'Umanità*, 24-25 giugno 1979.

[156] "Per fare luce sul caso Moro", *Avanti!*, 21 febbraio 1979; L. Lagorio, "È l'ora di finirla con le mezze verità e la fuga di notizie", ibidem.

[157] "L'uso politico del «caso Moro» e la crisi di oggi", *Rinascita*, n. 7, 16 febbraio 1979.

[158] "Inchiesta parlamentare", *L'Opinione*, 3 luglio 1979.

inizialmente restio sull'ipotesi di istituire la commissione, decise di presentare una proposta di legge per approfondire tutti gli aspetti torbidi della vicenda. In questo quadro, tuttavia, i socialdemocratici non avevano l'intento di mettere in difficoltà il Psi, ma di fare chiarezza sull'intero sequestro[159]. Dal momento che sostanzialmente tutte le forze politiche erano d'accordo sulla necessità di procedere anche per via parlamentare alle indagini sul "caso Moro", a luglio la Camera decise così di discutere la proposta di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta, anche se per la sua costituzione si sarebbe dovuto attendere l'inverno.

Contemporaneamente, e del resto non causalmente, il dibattito sulla lotta al terrorismo si intrecciò a quello sulle modalità con cui riuscire a porre fine alla spirale della violenza non solo in termini operativi e legislativi, ma anche politici. Dalle file del mondo eversivo e, specialmente, da alcuni spezzoni di Autonomia, infatti, venne una prima proposta di dare una risposta tutta politica all'eversione, sotto la forma di un riconoscimento formale del terrorismo come controparte, cioè attraverso un'amnistia. Tale concetto naturalmente era coerente con l'analisi che questi ambienti proponevano della situazione sociale italiana che, a parere di molti esponenti del "partito armato", poteva dirsi di "guerra civile". Quest'ultimo argomento era utilizzato spesso dai militanti della sinistra rivoluzionaria per dimostrare come la lotta armata avesse una base sociale ed un conseguente largo seguito nella popolazione, rappresentando essa le istanze dei ceti marginali e più poveri. D'altra parte, affermare che l'Italia si trovava nel mezzo di una guerra civile presupponeva l'esistenza di due parti antagoniste, lo Stato e il terrorismo, poste quindi sullo stesso livello politico e militare. Da questo punto di vista, ad eccezione di alcuni momenti di particolare emozione, l'espressione "guerra civile" fu aspramente osteggiata dalla maggioranza delle forze politiche e dal governo, proprio perché essa avrebbe conferito ai terroristi lo status di controparte militare e politica, allo Stato. E ciò avrebbe minato notevolmente la credibilità e la tenuta delle istituzioni[160].

Il primo accenno alla possibilità di un'amnistia per i detenuti politici era stato avanzato in un articolo comparso il 10 maggio su *Lotta Continua* intitolato "La vicenda Moro un anno dopo", che poi si seppe essere stato scritto da Adriano Sofri. La vera e propria

[159] Cfr. "A margine dei presunti contatti con le BR", *L'Umanità*, 27 giugno 1979.

[160] Si veda l'analisi sviluppata da Marc Lazar sulla categoria di «guerra civile» in relazione agli «anni di piombo». Come spiega lo studioso, tale definizione ricorreva spesso nei documenti politici dei terroristi, fin dai tempi delle prime Br (ovvero del Collettivo Politico Metropolitano), mentre la maggioranza delle forze democratiche rifiutava con decisione tale definizione per evitare l'acuirsi del conflitto e di dare sponda alla propaganda eversiva. Per un possibile utilizzo della definizione comunque rimando a M. Lazar, "Gli anni di piombo: una guerra civile?", in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit.

proposta politica fu elaborata in un articolo pubblicato sullo stesso giornale il 13 giugno, firmato da Franco Piperno e Lanfranco Pace, allora latitanti[161]. La proposta scatenò subito forti polemiche e fu sostanzialmente rigettata da tutte le parti politiche e, in primo luogo, dai partiti della sinistra, storica e non[162]. Del resto, nel mondo intellettuale, l'ipotesi fu rigettata più o meno trasversalmente[163]. Solo *Lotta continua*, nei giorni seguenti, lanciò un dibattito sull'argomento, raccogliendo peraltro voci per lo più avverse a questo tipo di ipotesi. Ad eccezione di qualche possibilista, essenzialmente, anche nel mondo più sensibile al tema dei "detenuti politici" e alle istanze della guerriglia, la proposta apparve quanto meno precoce, se non del tutto errata[164].

Subito dopo le elezioni i partiti riproposero con urgenza la necessità di provvedere alla riforma della polizia, che tuttavia rimase bloccata a causa delle difficoltà di formare il nuovo governo. Il Psi e il Psdi ripresentarono una proposta di legge di riforma, riprendendo il lavoro del comitato ristretto della commissione Interni della Camera al fine di realizzare un'ampia convergenza che permettesse una rapida approvazione. I punti focali rimanevano sempre gli stessi: la smilitarizzazione, la sindacalizzazione e il coordinamento fra le forze di polizia, corrispondenti alle richieste del movimenti degli agenti e del sindacato autonomo[165]. La questione occupò le pagine dei giornali per tutta l'estate, anche perché il governo ripresentò quasi immediatamente il decreto per lo stanziamento di fondi straordinari alle forze di polizia, che tuttavia decadde a causa dell'instabilità politica e dell'ostruzionismo dei radicali. Anche il Pci, del resto, puntò nuovamente l'attenzione sul tema della riforma della pubblica sicurezza, facendo propri gli auspici e le sollecitazioni provenienti dal movimento democratico dei poliziotti che,

[161] "Molto atteso, parla Franco Piperno", *Lotta Continua*, 13 giugno 1979.

[162] Cfr. M. Cavallini, "Se l'autonomo si fa moderato", *l'Unità*, 15 giugno 1979; "Il partito armato dopo il caso Moro", *l'Unità*, 29 giugno 1979; "Il partito armato dopo il caso Moro", ibidem; A. Bolaffi, "Perché respingere il «patto dei violenti»", *Rinascita*, n. 26, 6 luglio 1979; M. Andreoli, "E adesso una tregua tra lo Stato e le BR?", *Avanti!*, 14 giugno 1979; V. P. "Buonsenso", *il manifesto*, 21 giugno 1979.

[163] Cfr. l'opinione di Vittorio Gorresio in "Latitanti poco seri. La lettera di Piperno e Pace a Lotta Continua", *La Stampa*, 15 giugno 1979; e di Norberto Bobbio in "Il patto dei violenti. Perché bisogna respingerlo", *La Stampa*, 16 giugno 1979 e N. Bobbio, "Le dico francamente che non sono d'accordo", *Lotta continua*, 7 luglio 1979. Interessante anche la posizione di Andrea Casalegno, figlio del giornalista ucciso dalle Br ed ex militante di Lotta Continua, che, dopo aver tentato di far pubblicare una lettera su *Lotta Continua*, decise di inviarla a *La Stampa*. Cfr. "Cari compagni non sono d'accordo", *La Stampa*, 20 giugno 1979; "La lettera di Andrea Casalegno", *il manifesto*, 21 giugno 1979. Giorgio Bocca, invece, manifestò un'apertura verso questo strumento.

[164] Cfr. "Desistenza", *Lotta Continua*, 27 giugno 1979; "Ci accusano di assassinio perché hanno permesso che si assassinasse", *Lotta Continua*, 28 giugno 1979.

[165] "Riforma PS: ripresentata dai socialisti la legge", *Avanti!*, 27 giugno 1979; "A quali obiettivi deve mirare la riforma della polizia", *Avanti!*, 30 giugno 1979; "Impegno del Psi per i problemi della polizia", *Avanti!*, 20 luglio 1979. Cfr. "Proposta PSDI per la riforma della polizia", *L'Umanità*, 24-25 giugno 1979; C. Belluscio, "Per una polizia veramente efficiente e al servizio del Paese", *L'Umanità*, 27 giugno 1979; "Vogliono dare il colpo di grazia al sindacato di PS", *Avanti!*, 8 agosto 1979.

subito dopo le elezioni, aveva rinnovato l'invito al governo a procedere ad attuare la riforma sulla base degli accordi cui si era pervenuti nel 1977 e nel 1978[166].

Parallelamente, l'incarico al generale Dalla Chiesa si stava avvicinando alla scadenza e, dagli ambienti della sinistra estrema e non solo, si levarono voci contrarie al suo rinnovo, nonostante qualche successo ottenuto. In quei mesi vi erano state voci critiche, anche aperte, che si proponevano di fare apparire un'eventuale riconferma come una sorta di attentato alla costituzione e di violazione delle prerogative del parlamento. Radicali, Nuova sinistra, qualche esponente socialista e il Pdup, erano preoccupati per due ordini di ragioni: la prima era che un reincarico potesse rafforzare i già vasti poteri di Dalla Chiesa; la seconda era che, attraverso il generale, passasse una manovra autoritaria dell'esecutivo che avrebbe teso ad eliminare ogni dissenso di sinistra e a criminalizzarne gli esponenti. Secondo il Pdup, la procedura dell'incarico era anticostituzionale, mentre secondo *il manifesto* il generale era stato posto nella posizione di poter fare politica con i suoi blitz, con la sua gestione dei segreti e con il suo uso spregiudicato di uomini e mezzi. Al di là delle enfatizzazioni e delle prese di posizioni talvolta strumentali, questo schieramento poneva un problema effettivamente reale sull'«anomalia» dell'incarico al generale: le modalità con cui esso era stato affidato erano state obiettivamente desuete e non si conoscevano i limiti, gli scopi, le modalità di impiego del suo nucleo, il quale peraltro rispondeva esclusivamente al ministro, senza render conto del suo operato al parlamento. Al di fuori delle strutture esistenti, il generale Dalla Chiesa aveva ottenuto insomma la possibilità di crearsi una sua propria organizzazione e di agire a proprio piacimento[167].

L'operazione presso l'Università di Arcavacata si trasformò in una nuova occasione per i detrattori di Dalla Chiesa di scatenare polemiche contro i metodi impiegati nelle operazioni e l'«anomalia» dell'incarico stesso. Il 28 giugno, infatti, il generale aveva ordinato una serie di perquisizioni presso gli alloggi di studenti e docenti dell'Università cosentina probabilmente per scoprire dove si nascondesse Franco Piperno, allora latitante. Fin dai mesi precedenti, l'ateneo era stato molto chiacchierato perché vi avevano insegnato esponenti di spicco dell'Autonomia, come Fiora Pirri Ardizzone, l'ex moglie di Piperno, Nino Russo, e lo stesso Piperno. All'ufficio istruzione di Roma si era quindi consolidata l'idea che Arcavacata fosse diventato, come l'ateneo di Trento alla fine degli anni '60, il luogo di formazione dei principali teorici della lotta armata. Dalla Chiesa quindi ordinò la perquisizione di quaranta alloggi di studenti e docenti, nel cuore della

[166] Cfr. S. Flamigni, "La lotta per la riforma della polizia", *Rinascita*, n. 26, 6 luglio 1979.
[167] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 247-248.

notte, e fece bloccare tutte le strade di accesso al campus. L'episodio sconvolse sia la comunità accademica calabrese, sia il Pci locale dato che i docenti perquisiti erano per la maggior parte iscritti al partito. Il presidente della Repubblica, sollecitato dalle lamentele ricevute dal rettore dell'Università, convocò il ministro dell'Interno Rognoni per avere spiegazioni in merito all'operazione[168].

L'ex segretario socialista, Giacomo Mancini, che fra l'altro era uno dei "mecenati" dell'Università di Arcavacata e che dall'inizio aveva contestato l'incarico speciale di Dalla Chiesa, si occupò dell'episodio nella seduta della Camera del 5 luglio con un'interrogazione parlamentare ai ministri degli Interni, di Grazia e Giustizia e della Pubblica Istruzione. In essa Mancini chiedeva se i ministri fossero a conoscenza dei fatti di Arcavacata che avevano causato momenti di terrore nelle famiglie delle persone sottoposte a perquisizione. In particolare, chiedeva di sapere:

> Quale autorità giudiziaria ha autorizzato l'incursione che, per la modalità e l'ora in cui è stata eseguita e per il numero di militari impiegati non può essere considerata atto legittimo ed è certamente atto ideato e ordinato da settori che sono o credono di essere fuori da qualsiasi controllo democratico. Per sapere quali urgenti interventi saranno decisi per ripristinare la legalità e per dare le dovute spiegazioni ai docenti e studenti che hanno subito l'immeritata aggressione e all'intera opinione pubblica della città profondamente emozionata per il gravissimo e inaudito intervento ordinato dal generale Dalla Chiesa. Per sapere infine se è vero che la dissennata operazione non abbia dato alcun risultato utile per la lotta contro il terrorismo[169].

Anche Stefano Rodotà, a questo punto, intervenne, non tanto però sull'operazione calabrese, quanto sull'incarico del generale, in vista del suo rinnovo. L'indipendente di sinistra infatti presentò un'interrogazione parlamentare per chiedere come il compito di Dalla Chiesa si armonizzasse con le procedure di assegnazione degli incarichi previsti dalla riforma dei servizi di sicurezza. D'altro canto, poiché non si conoscevano i limiti e le modalità con cui era stato affidato il suo incarico, Rodotà riteneva difficile che il parlamento potesse esprimere una valutazione compiuta sull'operato del generale, la sola che avrebbe dovuto essere propedeutica alla sua riconferma. Il parlamentare poi constatava che solo il pduppino Eliseo Milani, nel settembre del 1978, e i radicali

[168] "Perquisizioni a Cosenza, Pertini convoca Rognoni", *La Stampa*, 30 giugno 1979.

[169] FGM, fondo Giacomo Mancini, Giacomo Mancini negli Atti Parlamentari, interventi di Mancini alla Camera dei Deputati, I/IX legislatura, UA 8, "Interrogazioni a risposta orale, seduta del 5 luglio 1979", p. 186.

avevano presentato precedenti interpellanze su Dalla Chiesa e che le altre forze politiche, specialmente di sinistra, avevano taciuto sul suo operato, nonostante si fosse creata un'entità separata nei corpi dello Stato[170]. Seguirono poi un'interrogazione del Pdup e del deputato socialista Mario Casalinuovo, che chiesero nuovamente di conoscere informazioni relative all'incursione degli uomini di Dalla Chiesa ad Arcavacata, i motivi dell'operazione e i risultati che ne erano conseguiti[171].

Il manifesto denunciò l'operazione come un vero e proprio «rastrellamento militare», eseguito in assenza di indizi di una qualche consistenza, durante il quale, nella notte, erano state sfondate porte e perquisiti quaranta alloggi del personale dell'Università, per lo più iscritti al Pci e alla Cgil, e si era fatta irruzione nel rettorato requisendo alcune cartelle personali. Il rettore aveva reagito fermamente contro «il metodo incivile antidemocratico» con cui i carabinieri e la polizia erano intervenuti e aveva scritto una lettera al presidente Pertini rievocando i tempi delle retate della Gestapo[172]. Sul quotidiano dell'estrema sinistra, Franco Carlini, del resto, rimarcava che Dalla Chiesa svolgeva il compito di Rognoni, al di fuori di ogni controllo. Tuttavia, anche il generale era un «agito» piuttosto che un «agente» in proprio, in quanto esecutore della politica di ordine pubblico democristiana e, specialmente, andreottiana che, oltre a prendere alcuni spunti dal modello tedesco, si calava nella realtà della conflittualità sociale italiana ed il cui obiettivo era l'uso politico del terrorismo «per il rigetto – scriveva *il manifesto* – della candidatura operaia alla direzione dello stato e della politica». Secondo Carlini, proprio perché Dalla Chiesa lavorava sulla quantità colpendo nel mucchio, si era creata la leggenda della «bravura» del generale, di cui però nessuno aveva mai fatto una verifica seria[173].

Le perquisizioni in Calabria innescarono quindi un dibattito alla commissione Interni del Senato, durante il quale Rognoni relazionò spiegando che nell'esecuzione delle operazioni non si erano verificate violazioni di legge. Le perquisizioni del resto erano

[170] "Dalla Chiesa. Intervista a Rodotà: l'incarico a Dalla Chiesa è un atto che vanifica il controllo del Parlamento. Nessuno ha visto l'atto di conferimento", *il manifesto*, 6 luglio 1979.

[171] FGM, fondo Giacomo Mancini, Giacomo Mancini negli Atti Parlamentari, interventi di Mancini alla Camera dei Deputati I/IX legislatura, UA 8, "Interrogazioni a risposta orale, seduta del 12 luglio 1979", p. 48. Per il Pdup cfr. anche CdD, AP, VIII legislatura, 5 luglio 1979, "Interrogazione 3-00075", p. 193.

[172] "Pertini si arrabbia e strapazza Rognoni", *il manifesto*, 30 giugno 1979.

[173] F. Carlini, "Dalla Chiesa story: fatti e misfatti del carabiniere più efficiente d'Italia, inventore del famoso «effetto-pesca» (butti la rete, e quel che vien su va bene). Esempio: per l'inchiesta br genovese, ben 4 successi su 85 perquisizioni", *il manifesto*, 7 luglio 1979. Con lo stesso spirito, *il manifesto* pubblicò la ricostruzione dei fatti del carcere di Alessandria sulla base della sentenza del tribunale di Genova in cui si indicava come possibile corresponsabile Dalla Chiesa, cfr. "Chi lo conosce quel tipo che provocò cinque anni fa l'eccidio nel carcere di Alessandria? È un certo Dalla Chiesa, risposero i giudici di Genova. Si può scommettere che farà carriera", *il manifesto*, 10 luglio 1979.

state fondate sull'autorità di un provvedimento di giustizia emanato dall'autorità giudiziaria e pertanto erano state legittime. Per questo il ministro rifiutò con fermezza gli «odiosi paragoni» – così li definiva – fatti fra l'operazione calabrese e i rastrellamenti di altre oscure epoche. Il ministro ribadiva anche che in quel momento le ragioni della privatezza di ciascuno potevano essere riconsiderate in vista di una più robusta solidarietà collettiva. Il momento infatti richiedeva la più grande severità, il più grande rigore dei comportamenti individuali e collettivi. Il ministro ricordava che la Repubblica italiana riconosceva e garantiva i diritti inviolabili dell'uomo, ma richiedeva anche l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il sacrificio del perquisito andava pertanto rapportato ad una sorta di testimonianza che la solidarietà verso gli altri gli imponeva, nella situazione data, come indiscutibile dovere civile e morale. Dello stesso avviso, il senatore democristiano forzanovista Vittorino Colombo, sottolineò che se la contropartita di quello che poteva apparire un eccessivo schieramento delle forze di polizia, era una maggiore sicurezza per le forze dell'ordine, nessuna censura poteva essere mossa alle modalità operative adottate dalle competenti autorità[174]. Nonostante queste rassicurazioni, le perquisizioni di Dalla Chiesa innescarono nuove polemiche sulla presunta criminalizzazione del dissenso nell'ateneo calabrese e in tutto il paese. Anche il Partito comunista contestò il metodo delle perquisizioni indiscriminate, che avevano creato confusione, dando l'impressione di colpire nel mucchio. Del tutto legittime, pertanto, erano, secondo i comunisti, le proteste che si erano levate dal mondo accademico. Il Pci, dunque, era fra quelli che criticavano energicamente l'operazione proprio in nome di una lotta rigorosa e coerente al terrorismo. I comunisti inoltre ritenevano che operazioni come quelle di Cosenza avrebbero potuto portare acqua proprio alla tesi di chi voleva presentare la situazione italiana come caratterizzata da una repressione del dissenso e non da un attacco sanguinoso di forze eversive contro la democrazia. Lo stesso Pecchioli affermò che l'operazione era stata dilatata «in modo incredibile e al limite della provocazione», e si chiese se operazioni così «indiscriminate» fossero davvero utili[175]. Proprio l'estrema sinistra, però, attribuì la "caccia alle streghe" alla campagna del Pci, che si era impegnato nei mesi precedenti a criminalizzare l'Università, asserendo che dentro e fuori l'ateneo calabrese agiva un nucleo eversivo terroristico che doveva essere isolato. Il deputato comunista calabrese, Franco Ambrogio, rivendicava allora che i comunisti avevano pubblicamente denunciato la presenza di tale

[174] Pg. E., "La lotta al terrorismo impone il massimo rigore", *Il Popolo*, 27 luglio 1979.
[175] "Pertini si arrabbia", cit.

gruppo non per criminalizzare l'Università, ma per distinguere le forze violente da tutto il resto[176]. Anche le altre forze politiche minori presero una posizione. Se il presidente del Pli alla Camera Aldo Bozzi stigmatizzò come «eccessivo» e «smodato» l'intervento ad Arcavacata, che avrebbe potuto far pensare ad una manifestazione repressiva[177], d'altro canto, Terenzio Magliano, per conto del Psdi, rispose alle critiche di Mancini facendo un bilancio dell'azione di Dalla Chiesa. Secondo l'esponente socialdemocratico, dal momento che il terrorismo, pur alimentato anche da una crisi sociale diffusa, traeva massimo sviluppo dal «lassismo, dalla complicità morale, dalla debolezza delle strutture dello Stato», grazie all'azione di uomini come il generale Dalla Chiesa, ora il terrorista sapeva di avere di fronte a sé un apparato in grado di scattare nella controffensiva. I risultati incontrovertibili del generale erano stati apprezzati proprio per «la sagacia e la "professionalità" di lotta condotta senza quartiere contro capi e gregari», i quali trovavano copertura anche presso «compiacenti abitazioni-rifugio persino, come l'esperienza insegna, in luoghi insospettati». Uno di questi luoghi, ricordava Magliano, dove il terrorista Piperno aveva insegnato e abitato e aveva avuto «anche altolocate amicizie e protezioni», era l'Università di Cosenza. Pertanto, obiettivo dell'operazione di Dalla Chiesa, era stato proprio il docente di fisica. Magliano non negava che l'azione del generale avesse procurato disagi ai cittadini onesti, ma affermava che la lotta al terrorismo stava dando risultati concreti e apprezzabili. Contestava pertanto a Mancini di aver voluto, su un singolo episodio, «riutilizzare un vecchio, stantio pregiudizio da lui espresso nel 1978 contro il generale Dalla Chiesa ignorando un anno di risultati più che positivi». Si augurava quindi che l'incarico, in scadenza, fosse confermato[178].

Gli attentati non accennavano a scemare. Il 13 luglio venne ucciso il colonnello dei Carabinieri Antonio Varisco e ciò riaccese le polemiche sull'organizzazione degli apparati[179]. Proprio l'omicidio di Varisco, eseguito per colpire l'azione di Dalla Chiesa, indusse così alcune forze politiche a chiedere a gran voce la conferma dell'incarico al generale[180]. D'altra parte, le forze dell'ordine riuscirono a mettere a punto alcuni successi in diverse città italiane anche all'interno di inchieste collegate al «blitz padovano», che si

[176] F. Ambrogio, "Un garantismo collettivo contro abuso e violenze", *l'Unità*, 13 luglio 1979.

[177] "Pertini si arrabbia", cit.

[178] T. Magliano, "Le forze politiche debbono riconfermare il loro impegno nella lotta contro il terrorismo", *L'Umanità*, 10 luglio 1979. Anche nella nota della direzione del Psdi si sollecitava il rinnovo dell'incarico a Dalla Chiesa, cfr. "Il PSDI per un governo autorevole sorretto da un valido programma", *L'Umanità*, 14 luglio 1979.

[179] N. Tripodi, "Una tremenda responsabilità", *Secolo d'Italia*, 17 luglio 1979.

[180] "Occorre fermezza", *L'Umanità*, 14 luglio 1979; "Longo: nessuna tolleranza è ammissibile", *L'Umanità*, ibidem. Cfr. anche "Siluro radicale contro Dalla Chiesa", *Secolo d'Italia*, 8 luglio 1979.

riconfermava la più vasta operazione antiterrorismo messa in atto dalla magistratura e che infatti continuò ad alimentare il dibattito sul garantismo[181]. Il 7 luglio del 1979 la procura di Roma emise un nuovo mandato di cattura nei confronti di alcuni degli imputati del "7 aprile" (i più noti dei quali erano Toni Negri, Oreste Scalzone, Franco Piperno, Mario Dalmaviva, Emilio Vesce). Contestava loro di aver promosso un'insurrezione armata contro i poteri dello Stato, costituendo e organizzando un'associazione formata da più bande. I giudici romani avevano individuato collegamenti fra le Br e Autonomia, in particolare per quel che riguardava Morucci e Faranda da una parte, Piperno, Pace e Scalzone dall'altra. Piperno e Pace, ad ogni modo, si trovavano già in Francia, latitanti[182].

Le polemiche su Dalla Chiesa si intrecciarono al clima politico nuovo legato alla formazione del nuovo governo. Dopo alcune settimane di difficoltà, il 4 agosto Cossiga ottenne, infatti, la fiducia con il voto favorevole della Dc, del Psdi e del Pli: contrari furono Pci, Pr e Msi, mentre i socialisti e i repubblicani si astennero uscendo dall'aula. Evidentemente si era esaurita la parabola della solidarietà nazionale con un allontanamento, che sembrò temporaneo ma che alla fine sarebbe stato definitivo, del Pci dall'area di governo e un graduale riavvicinamento del Psi[183].

Una delle prime azioni di Cossiga fu quella di confermare l'incarico al generale Dalla Chiesa, nonostante questi avesse chiesto di essere restituito alla funzione ordinaria. Malgrado la nuova compagine governativa non comprendesse i comunisti, questa decisione fu preceduta da numerosi colloqui fra i ministri e i vertici dei grandi partiti. Come ha notato Hof, dunque, la partecipazione di altri partiti dimostra che ancora nell'autunno 1979 la politica italiana dell'antiterrorismo non era solo nelle mani del potere esecutivo[184]. Anche al fine di sedare le polemiche sulle modalità di assegnazione dell'incarico, Cossiga, contrariamente a quanto avvenuto in passato, decise di diffondere il testo del decreto del rinnovo e di quello che aveva precedentemente affidato i poteri al generale e di rendere esplicita la temporaneità dell'incarico. Benché il generale avesse espresso il desiderio di assumere il comando della divisione Pastrengo, il governo pertanto decise di rinnovare l'incarico per un altro periodo di tre mesi[185]. Nel decreto si diceva che, «considerata la necessità di rendere più incisiva la lotta al terrorismo eversivo» era necessario prevedere «forme organiche di coordinamento e cooperazione

[181] Sui risultati della lotta al terrorismo, cfr. P. Spigarelli, "Dal «blitz» di Padova una reazione a catena", *Il Popolo*, 6 luglio 1979.
[182] Cfr. al riguardo A. Naccarato, *Violenza, eversione e terrorismo*, cit., p. 15.
[183] P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 815-816.
[184] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 247.
[185] Cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 72-73.

fra le forze di polizia e gli agenti dei servizi di informazione». Dalla Chiesa pertanto era a disposizione del ministro degli Interni per espletare funzioni di coordinamento e di cooperazione, e riferiva direttamente al ministro. Erano posti alle sue dipendenze reparti dei carabinieri e della polizia[186].

Nonostante la diffusione del testo, le contestazioni da sinistra non tardarono a farsi sentire. Rodotà, insoddisfatto della mera pubblicità del decreto, riteneva che esso non chiarisse la legalità dell'incarico, e che adombrasse non un semplice ruolo di coordinamento, ma la creazione di una struttura[187]. Anche *il manifesto* accolse con forti critiche il rinnovo, rilevando che il «mandato segreto, scritto nell'ombra e nell'ombra applicato» era stato confermato, senza che le proteste di Rodotà, di Achilli e Mancini, dei radicali e del Pdup sortissero alcun effetto. Dalla Chiesa aveva minacciato perfino le dimissioni se il governo non si fosse impegnato a coprirne e sostenerne l'azione. «Il ballo delle minacciate dimissioni», secondo *il manifesto*, era servito così solo a far scattare la campagna stampa dei settori moderati in favore del generale. Secondo il quotidiano di estrema sinistra, vi era il pericolo che Dalla Chiesa avesse ricevuto un mandato ancora più ampio. Per questa ragione, perfino qualche comunista aveva auspicato che il suo operato fosse sottoposto al controllo del parlamento[188]. Rossanda rilevava che illustri giuristi avevano dimostrato come nulla giustificasse un incarico straordinario come quello assegnato al generale: tutti i suoi poteri potevano essere affidati alla discrezionalità di corpi, sempre separati, ma politicamente controllabili[189]. I deputati radicali, Franco De Cataldo e Roberto Cicciomessere, dichiararono che l'enorme e incontrollata concentrazione di potere nelle mani del generale stava alterando profondamente il modello costituzionale di difesa della legalità. Eliseo Milani ribadì che le responsabilità affidate a Dalla Chiesa erano del tutto prive di controllo, non solo da parte della magistratura ma anche del parlamento[190]. Il costituzionalista, redattore di *Argomenti radicali* Enzo Bettinelli, sostenne che l'incarico a Dalla Chiesa, «nelle cui mani il ministro per l'interno ha centralizzato le funzioni di indagare, prevenire e reprimere il terrorismo delle Brigate Rosse», fosse l'esempio della deresponsabilizzazione dell'azione di governo. L'alto ufficiale difatti era svincolato nella sua attività da qualsiasi legame

[186] Ibid., pp. 72-73.
[187] G. R., "Dalla Chiesa? A sinistra non lo conoscono", *il manifesto*, 11 settembre 1979.
[188] G. R., "Cossiga anticipa i tempi e rilancia il generale. Il decreto di nomina anche questa volta clandestino", *il manifesto*, 9 settembre 1979.
[189] R. Rossanda, "Un altro colpo", ibidem.
[190] P. Jovine, "Mancini (psi) vede Dalla Chiesa come il fumo negli occhi. Ma ha ragione?", *La Discussione*, 17 settembre 1979.

organizzativo con l'Arma di appartenenza, poteva disporre con assoluta discrezionalità delle questure e degli altri apparati e servizi di polizia, poteva avocare a sé tutte le indagini sulla criminalità politica "di sinistra". In sostanza Dalla Chiesa era un «battitore libero», che aveva messo in piedi «una controbanda specializzata (e speciale!) e criptoistituzionale (fuori da qualsiasi quadro organico-funzionale) autorizzata ad occuparsi (e per quanto concerne i mezzi il mandato deve essere praticamente in bianco) dei gruppi eversivi». Il generale, infatti, era chiamato a rispondere solo nei confronti del ministro dell'Interno, «proprio come i corsari di Elisabetta nell'Inghilterra del XVI secolo che assicuravano a sua maestà la sicurezza dei mari (Certo sarebbe temerario paragonare le scorrerie del generale piemontese nell'università calabrese con le imprese di Francis Drake nell'oceano Atlantico!)». Il ministro dell'Interno – spiegava infine Bettinelli – copriva con la sua responsabilità politica «le responsabilità "altre" del gen. Dalla Chiesa, non solo nell'ambito del consiglio dei ministri, ma davanti allo stesso parlamento che – come è noto – ha assai scarse possibilità di controllo e non ha il potere di sfiduciare singoli ministri»[191]. In questo quadro, è estremamente significativo che, invece, Bettino Craxi tenne a smarcare il proprio partito dalle posizioni di Mancini, dichiarando esplicitamente la propria stima per il generale, che, a suo dire, aveva svolto un ottimo lavoro. Il Psi non si sarebbe mai opposto al suo reincarico[192].

Alla polemiche rispondevano i democristiani. Secondo *Il Popolo*, dopo l'esperienza di un anno di attività nessuno poteva mettere in dubbio la necessità del reincarico al generale e le personali capacità dell'alto ufficiale dell'Arma. Ancorché scontata, quindi, la conferma appariva logica, non essendo venute meno le ragioni che avevano motivato l'incarico. Secondo Remigio Cavedon, le polemiche erano quindi ingiuste e prevenute. Dalla Chiesa infatti non aveva costituito una sua polizia, non aveva formato un organismo a se stante in conflitto con gli altri organi dello Stato e svolgeva una missione tecnica ben definita che si avvaleva della stretta collaborazione con gli organismi operativi esistenti e con la magistratura. Le «farneticazioni» dei gruppi dell'estrema sinistra sulla cosiddetta "politica del blitz" e l'attribuzione di una "funzione politica" all'incarico di Dalla Chiesa, secondo Cavedon, equivalevano a cancellare in un solo colpo tutte le analisi che anche quella parte di sinistra aveva sviluppato sui problemi del terrorismo. Non si potevano così condividere le preoccupazioni di Rossana Rossanda sui tentativi di criminalizzare

[191] E. Bettinelli, "L'affare Negri nello stato di ordine pubblico", *Argomenti radicali, bimestrale politico per l'alternativa*, Aprile-Settembre 1979, n. 12-13.
[192] "I socialisti", *Avanti!*, 8 settembre 1979, p. 4.

l'Autonomia; e il giornalista anzi si chiedeva se il Pdup e *il manifesto*, nel tentativo di rilanciarsi politicamente sulle ceneri di tanti altri gruppi della sinistra scomparsi dopo le elezioni, volessero «percorrere la strada ambigua e tortuosa che si cela dietro il garantismo, ma che in realtà guarda con interesse alla possibile cattura di nuovi adepti in concorrenza con la spregiudicatezza tipica dei radicali»[193]. *La Discussione* constatava invece che, benché i pareri favorevoli della maggioranza sul reincarico fossero stati unanimi, il Pci era stato silenzioso, mentre qualche isolato leader del Psi e l'estrema sinistra avevano rinfocolato le polemiche. Sin dai tempi dell'incarico nella lotta contro la mafia, a quello contro il nucleo storico delle Brigate rosse fino alle operazioni più recenti, l'azione di Dalla Chiesa era stata contestata per i metodi utilizzati. Grazie alla sua azione, invece, le evasioni erano diminuite sensibilmente, l'intera colonna romana delle Br e quella milanese sembravano annientate, colpi non indifferenti avevano subito altre consistenti organizzazioni come Prima linea, Unità comuniste combattenti, Azione rivoluzionaria ed erano stati catturati nuovamente alcuni evasi. Di certo non si poteva ancora cantare vittoria, ma era il momento di insistere ed in questa luce la riconferma dell'incarico a Dalla Chiesa appariva quasi ovvia e scontata. Le polemiche sul generale, pertanto, apparivano infondate, anche perché il governo seguiva costantemente l'operato del generale e il parlamento controllava e poteva incalzare il governo in questo senso[194].

Anche il Msi accolse con soddisfazione la conferma dell'incarico, ritenendo che Cossiga fosse stato costretto a rinnovarlo sotto la pressione dell'opinione pubblica e delle denunce dello stesso Msi contro la campagna denigratoria portata avanti dalle forze di sinistra sull'operato del generale. Il *Secolo* rivendicò di aver sempre sostenuto la necessità di sventare la «goffa» manovra per silurare Dalla Chiesa, orchestrata dalla stampa nei mesi precedenti. Erano stati fatti circolare alcuni brani di due lettere scritte dal generale in cui egli si diceva stanco delle continue campagne denigratorie e chiedeva di essere restituito al servizio istituzionale. Secondo il Msi i brani erano stati fatti circolare *ad hoc* per tentare di far convergere le forze politiche e il governo sulla destituzione del generale. Tuttavia, sotto la spinta dell'opinione pubblica, Cossiga si era trovato costretto a confermarlo. Il generale, secondo il *Secolo*, rappresentava una minaccia, un uomo «scomodo» per il regime, perché, nelle sue operazioni, non si era fermato di fronte a nessuno: aveva individuato «obiettive convergenze tra forze del regime e vari terrorismi»,

[193] R. Cavedon, "Spigolando nell'album", *Il Popolo*, 11 settembre 1979.
[194] P. Jovine, "Mancini (psi) vede Dalla Chiesa come il fumo", cit.

aveva contribuito all'inchiesta su Autonomia e sui contatti con il Psi, aveva compiuto blitz contro alcuni "santuari", come l'Università di Arcavacata[195].

Parallelamente le indagini e le operazioni antiterrorismo avevano sortito alcuni importanti successi. Ad agosto erano stati individuati e arrestati Giovanni Ventura e Franco Freda, il primo in Argentina, il secondo in Costarica. Specialmente l'arresto di Freda, avvenuto in circostanze poco chiare, in merito alle quali scoppiò immediatamente una ridda di indiscrezioni e polemiche, provocò una serie di controversie e da più parti si adombrò l'ipotesi che, dietro alla cattura, si celasse qualche nuovo scenario politico[196]. D'altro canto, i piani di fuga del terrorista erano stati così perfetti e dispendiosi che, come aveva affermato la sentenza di Catanzaro, facevano pensare a qualche appoggio[197]. Il 24 settembre venne arrestato Prospero Gallinari, ritenuto il "numero 2" delle Brigate rosse dopo Mario Moretti e incriminato per la strage di via Fani[198]. Nel contempo, Franco Piperno e Lanfranco Pace erano stati individuati in Francia e si aprì la procedura di estradizione, che destò alcune polemiche fra i più garantisti. Questi ultimi, fra l'altro, innescarono un vivace dibattito più generale in merito alle vicende degli imputati del "7 aprile", diffondendo un appello, sottoscritto da molti politici e intellettuali della sinistra storica e non, in cui si chiedeva che i giudici rendessero pubbliche le prove di cui ancora non si era a conoscenza e affinché il processo si facesse il prima possibile[199]. D'altro canto, il dibattito si rinfocolò in seguito all'attentato ad Angelo Ventura, noto docente dell'Università di Padova e membro autorevole del Psi, che – oltre ad essersi sempre impegnato nel contrastare il clima di violenza diffuso dalle azioni di Autonomia nell'ateneo patavino – era uno dei più convinti sostenitori dell'inchiesta di Calogero e in tal senso aveva firmato l'appello dei docenti padovani che, in contrapposizione all'appello "dei garantisti", aveva ricordato i cinquecento atti terroristici che avevano colpito Padova negli ultimi anni. Gli attentati che avevano sconvolto Padova, secondo i docenti, erano una dimostrazione concreta che, sotto accusa, non vi erano idee e "poveri rivoluzionari parolai", ma veri e propri eversori dell'ordine democratico[200].

---

[195] "Il governo costretto a confermare Dalla Chiesa", *Secolo d'Italia*, 9 settembre 1979.

[196] C. M., "Chi non doveva saperlo?", *Secolo d'Italia*, 24 agosto 1979; "Qualche «amico» ha fornito la pista giusta", *Secolo d'Italia*, ibidem; "Freda era stato in Polonia prima di finire in Costarica?", *Secolo d'Italia*, 26 agosto 1979.

[197] "Freda era stato in Polonia", cit.

[198] R. Roscani, "Preso Gallinari, un capo Br", *l'Unità*, 25 settembre 1979.

[199] L'appello era un documento di stampo "garantista", apparso su *la Repubblica* del 15 settembre 1979, in cui si chiedeva la tutela dei diritti degli imputati del "7 aprile" e una maggiore chiarezza da parte della magistratura sull'esistenza di prove e riscontri concreti relativi alle accuse.

[200] Sui due appelli, cfr. Cfr. A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 217-223. Sull'impatto dell'attentato a Ventura, cfr. anche V. Lomellini, "I rispettabili «cattivi maestri». Il gruppo editoriale

7. I progetti del nuovo governo contro il terrorismo

Uno dei punti centrali del programma del nuovo governo era la lotta al terrorismo, alla quale Cossiga, già ministro dell'Interno nel corso del sequestro Moro, dedicò ampio spazio nella presentazione al parlamento. L'obiettivo di garantire la civile convivenza dei cittadini – spiegò il ministro – non poteva essere raggiunto esclusivamente attraverso provvedimenti di riordinamento o di organizzazione, ma presupponeva una ferma e costante determinazione nella lotta contro la violenza politica, che era il terreno nel quale nasceva la pianta del terrorismo. Il presidente del Consiglio sottolineò che erano stati ottenuti risultati importanti e si erano portati colpi significativi alle organizzazioni terroristiche, spezzando soprattutto l'alone di impunità che sembrava circondare le imprese eversive: un numero rilevante di persone fortemente indiziate di appartenere a gruppi terroristici era stato assicurato alla giustizia. Episodi anche recenti tuttavia ammonivano – avvertì Cossiga – che la partita contro il terrorismo non era finita. La democrazia, pertanto, aveva il dovere di essere forte e severa contro chiunque tentasse di scalzarne le fondamenta. A suo avviso, tuttavia, una severa applicazione delle leggi vigenti sarebbe stata sufficiente per combattere tale battaglia. Cossiga quindi sottolineò che il governo non si sarebbe mosso sulla strada di leggi eccezionali, non solo perché di tali leggi non si avvertiva obiettivamente l'esigenza ma anche perché il ricorso ad una legislazione di questo tipo avrebbe indebolito la credibilità delle istituzioni democratiche repubblicane. Era viceversa essenziale, a parere del presidente del Consiglio, fornire alle forze di polizia tutti i mezzi tecnici e gli strumenti necessari per fronteggiare la non facile situazione del Paese. Le forze dell'ordine dovevano essere poste sempre più in grado di far fronte al loro impegno istituzionale con un'adeguata disponibilità di mezzi, con un potenziamento tecnico e professionale che doveva essere migliorato in un ambito organizzativo ben definito. In questo quadro si inseriva la riforma della polizia che, sottolineava Cossiga, richiedeva un impegno prioritario. Esisteva peraltro una convergenza o comunque un costruttivo confronto delle forze politiche sui punti essenziali, quali il più efficiente coordinamento, l'elevata professionalità, la razionale

---

Espresso-Mondadori ed il processo di opinion making intorno al caso dell'Autonomia operaia", in *L'Italia del terrorismo: percezioni e risposte all'eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

distribuzione degli uomini, una più consapevole compartecipazione alla vita dell'istituto e una responsabile tutela dei diritti dei suoi appartenenti attraverso associazioni di categoria non affiliate a organizzazioni sindacali o di altra natura estranee al corpo. A suo parere, tuttavia, la difesa della sicurezza non poteva essere garantita esclusivamente sul piano della polizia ma doveva essere valutata in un contesto globale con il concorso, nei settori di loro specifica competenza, della magistratura, dei servizi di sicurezza e informazione e di tutte le forze in cui si articolava la realtà sociale del paese. Il presidente al riguardo ribadì la necessità di consolidare il coordinamento fra le attività informative dei servizi e le attività operative di polizia, soprattutto per quegli interventi dalla cui immediatezza dipendeva il buon esito delle azioni antiterroristiche. La lotta al terrorismo richiamava tutti ad un dovere di severità e rigore morale: un impegno – sottolineò Cossiga – che doveva essere sentito dalle forze politiche, da quelle sociali, da tutti i cittadini. Ricordò poi che, in relazione alla strage di via Fani, il parlamento si stava accingendo a costituire una commissione parlamentare d'inchiesta con quei poteri ampi che l'oggetto e la natura dell'indagine richiedevano e che la credibilità dello Stato esigeva nel ricercare inflessibilmente la verità su fatti così gravi. Il governo, assicurò il presidente, avrebbe dato ogni collaborazione alla commissione. Cossiga infine si soffermò sui problemi della giustizia, «strettamente connessi con quelli dell'ordine e della sicurezza». Non nascose le insufficienze che si erano manifestate chiaramente in tutta la loro gravità, e dichiarò energicamente che vi si doveva porre rimedio con una risposta organica e articolata, a cominciare dalla riforma dei codici[201].

Come si nota, dunque, non sembra che il programma del nuovo governo presentasse significative novità sul piano della lotta al terrorismo, né che si prevedesse di introdurre mezzi innovativi: in sostanza, benché votato da una maggioranza diversa, il programma del governo si poneva in stretta continuità con quello precedente. Nonostante l'esplicita ammissione delle gravi disfunzioni degli apparati, Cossiga inoltre non accennò a misure specifiche per porvi rimedio. Si puntava tutto, in sostanza, sulla riforma della polizia e su nuove misure – non meglio precisate – per potenziare il coordinamento degli apparati di sicurezza.

Tra gli impegni del nuovo governo, uno spazio fu riservato alla annosa questione dell'emanazione del nuovo codice di procedura penale, in adempimento della legge delega 106 del 3 aprile 1974. L'approvazione infatti era stata continuamente rimandata

[201] Cfr. "Cossiga: malgrado le difficoltà faremo tutto il nostro dovere", *Il Popolo*, 10 agosto 1979; "Concrete e rapide scelte operative", *Il Popolo*, 14 agosto 1979.

perché, come affermò Cossiga, era prima necessario l'adeguamento delle strutture giudiziarie, ormai fatiscenti. L'ennesima proroga, resasi necessaria a seguito dei ritardi causati degli avvicendamenti politici, scatenò un nuovo dibattito sull'argomento, e analogo effetto ebbe il fatto che il nuovo ministro della Giustizia, il moroteo Tommaso Morlino, annunciasse di voler rivedere i principi informatori della legge delega. Non solo il ministro, ma anche i settori più moderati del mondo politico e giuridico, ritenevano infatti che le idee ispiratrici della legge, che risalivano al 1974, fossero ormai inadeguate per la stesura di un codice moderno. Specialmente a fronte delle nuove forme di criminalità comune e terroristica, come già si è visto, secondo alcune parti politiche, la liberalità che aveva caratterizzato la bozza del nuovo codice non rispondeva più alle esigenze di una efficace lotta alla delinquenza. Il ministro aveva pertanto deciso di chiedere al parlamento di revisionare alcuni criteri della legge, cosa che, a detta dei socialisti, avrebbe sicuramente insabbiato il testo faticosamente elaborato dal comitato addetto[202]. Si riaprì così il dibattito sui contenuti della bozza già approvata, troppo garantista e superata per alcuni osservatori[203], e invece volutamente ostacolata e affossata dai governi democristiani, secondo il Pci e il Psi[204]. A parere del Psi, infatti, il ritardo della riforma del codice era da imputare alla mancanza di volontà di una sola parte politica per la quale «il codice fascista del guardasigilli Mussolini va benissimo». Anzi, i socialisti rilevavano che negli ultimi anni c'era stata la tendenza ad inasprirlo, apparentemente in nome della lotta al terrorismo, in realtà «perché sono molti a pensare che i problemi della criminalità possono essere risolti con un forte accentramento di poteri autoritari»[205]. Il rischio, secondo Lagorio, era che, con la scusa della minaccia della nuova criminalità politica e organizzata che avrebbe richiesto misure più coercitive, si invertisse la tendenza che si era imposta alla metà degli anni Settanta cui la bozza del comitato si ispirava (ovvero il riferimento a principi liberali e garantisti)[206]. Alle critiche dei socialisti si associò *il manifesto* che denunciava con durezza non solo i tentativi di

[202] Cfr. "Il governo elusivo sui problemi della giustizia", *Avanti!*, 23 ottobre 1979; "Il governo vuole affossare il nuovo codice di procedura penale", ibidem.

[203] C. Casini, "Verso un nuovo processo penale", *Il Popolo*, 31 ottobre 1979.

[204] G. Neppi Modona, "Riforma penale: il governo chiede solo proroghe", *Rinascita*, n. 40, 19 ottobre 1979.

[205] "Inaccettabile un altro rinvio del nuovo codice di procedura penale", *Avanti!*, 6 ottobre 1979.

[206] "Il nuovo codice deve entrare in vigore", *Avanti!*, 25 ottobre 1979.

stravolgere i contenuti liberali della legge-delega (e soprattutto i continui rinvii causati dalle resistenze della Dc), ma anche l'inerzia e i silenzi della sinistra storica[207].

Maggiori progressi, invece, stava facendo la riforma della polizia. La commissione Interni della Camera infatti iniziò ad esaminare il disegno di legge sulla riforma della pubblica sicurezza approvato dal Consiglio dei ministri e che andava ad aggiungersi alle altre proposte di legge presentate in parlamento dai vari partiti. La discussione era stata rinviata più di una volta e, a parere di comunisti, socialisti e repubblicani, le responsabilità ricadevano ancora una volta tutte sulla Dc, che subendo le pressioni della «burocrazia prefettizia» e dei settori moderati del partito, stava elaborando una proposta che avrebbe stravolto il testo abbozzato dal comitato ristretto nei mesi precedenti. Secondo il Pci, in particolare, alcuni corpi separati non volevano seguire le direttive del ministro, cui sarebbe stato affidato il coordinamento delle polizie, e pertanto mettevano in atto tentativi di sabotaggio che si protraevano da mesi[208].

I nodi cruciali della discussione in merito rimanevano la sindacalizzazione, cioè la definizione del ruolo e del tipo di rapporto che avrebbe avuto il sindacato di polizia con le altre associazioni, e il coordinamento fra le polizie sia a livello nazionale che locale. Sul quest'ultimo punto si era trovato un accordo fra i partiti, ma la Dc sembrava volerlo rimettere in discussione. Tutti concordavano sul divieto per i poliziotti di scioperare, anche nella forma «bianca», ma le forze politiche si dividevano sulla possibilità per gli agenti di aderire liberamente ad altre organizzazioni sindacali, possibilità fortemente voluta dal Pci e dal Psi, ma osteggiata da tutti gli altri partiti. Quanto al coordinamento e all'ordinamento delle strutture, il Pci tendeva a valorizzare a livello locale la figura del questore (autorità di Ps qualificata e svincolata da rapporti gerarchici con il prefetto) cui dovevano spettare i compiti di coordinamento e direzione operativa dei servizi d'ordine pubblico, rispetto a quella del prefetto, privilegiata invece dalla Dc. A livello centrale, si

[207] F. Marrone, "Giustizia. Il paese si muove, la giustizia un po' meno. E la riforma del codice penale, solennemente decisa dal parlamento nel '74, è arrivata già alla quarta proroga. Intanto, i criteri indicati allora sembrano già troppo liberali alla maggioranza di governo", *il manifesto*, 23 novembre 1979.

[208] S. Pardera, "Basta con i rinvii: la riforma di PS deve essere fatta, subito", *l'Unità*, 26 ottobre 1979. Si ricorda che a settembre la sezione problemi dello Stato del Pci aveva individuato alcune responsabilità, non solo politiche, dei ritardi nell'attuazione della riforma. Nella "nota introduttiva alla riunione del gruppo di lavoro per le forze di polizia" si evidenziava ancora una volta che la volontà di autorità ministeriali di abbandonare la linea della riforma. Ciò si poteva constatare nel rifiuto di regolare il regime disciplinare e l'esercizio delle libertà sindacali all'interno del corpo di pubblica sicurezza; nell'attuazione di provvedimenti punitivi, repressivi, provocatori nei riguardi di promotori di iniziative di democratizzazione delle forze dell'ordine; nella ritardata emanazione del decreto per lo svolgimento elezioni della rappresentanza militare che privava i Carabinieri e la Guardia di Finanza della possibilità di esprimersi sindacalmente. Cfr. FG, APC, MF 0427, Sezioni di lavoro, "Nota introduttiva alla riunione del gruppo di lavoro per le forze di polizia scritta da Sezione problemi dello Stato", settembre 1979, pp. 0964.

era proposta in passato una direzione generale cui dovevano essere assegnate le funzioni della direzione generale di Ps e il cui coordinamento sarebbe spettato al ministro dell'Interno, coadiuvato dal Comitato nazionale per la sicurezza pubblica e dal Segretariato generale formato da contingenti delle varie forze di polizia. La proposta del governo, però, tendeva a discostarsi ora da questa strutturazione. Il ministro Rognoni annunciò che il governo, nella stesura della bozza (che sarebbe poi diventata il disegno di legge n. 895 con oggetto "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"), aveva fatto riferimento agli accordi del '77 e del marzo del '78, così come concordato con le altre forze politiche. Il nuovo disegno di legge, dunque, prevedeva il divieto del diritto di sciopero in tutte le sue forme ed evitava il pericolo di affidare ad una personalità estranea al mondo politico una sovrastruttura di coordinamento della polizia, mantenendo la piena responsabilità del ministro, che avrebbe dovuto risponderne al parlamento. Veniva anche precisato il ruolo che, in tema di coordinamento, competeva in periferia al prefetto e, sul piano tecnico-operativo, al questore, legati tra loro da un rapporto di dipendenza funzionale. A livello centrale era prevista la costituzione di un organo consultivo del ministro, denominato Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza, composto dal ministro stesso, dai comandanti dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e da altri esponenti delle amministrazioni civili dello Stato. Il "braccio tecnico" del ministro sarebbe stato il Dipartimento di Polizia, che avrebbe fornito il materiale informativo necessario per elaborare le direttive. Di esso il ministro si sarebbe avvalso per la loro attuazione. Quanto alla Polizia di Stato, Rognoni sottolineò che la riforma si era resa necessaria nell'obiettivo di razionalizzarne le strutture e i due diversi ordinamenti, civile e militare, che si erano creati nell'ambito dell'amministrazione dell'Interno. La soluzione, corrispondente a quella indicata da tutte le forze politiche, era secondo il ministro, nel senso dell'unificazione delle due componenti. Il provvedimento affidava poi le funzioni di polizia a specifici ruoli del personale della Ps e le funzioni amministrative al personale dei ruoli dell'amministrazione civile dell'Interno. A tutte le forze di polizia era vietata non soltanto l'iscrizione ai partiti ma anche la militanza in essi per garantirne l'imparzialità. Quanto alla sindacalizzazione, si garantiva la possibilità di associazione in sindacati di categoria secondo il principio del pluralismo, che però dovevano essere costituiti e diretti da soli appartenenti alla polizia e

non potevano avere rapporti di adesione, affiliazione o di carattere organizzativo con altri sindacati[209].

Su questa bozza presentata dal governo il Pci fu estremamente critico. Sembrava ai comunisti che il ministro dell'Interno non avesse tenuto conto del testo predisposto dal comitato ristretto di Montecitorio nella legislatura precedente. Secondo il Pci, quella del governo non era una riforma che risolveva il problema chiave dell'efficienza della polizia, bensì si trattava di un insieme di misure che appesantivano la burocrazia, aumentavano i poteri dei prefetti e non risolvevano nel modo giusto la questione del sindacato. Da un primo esame risultava che la smilitarizzazione del corpo era uno dei pochi punti positivi dello schema. Quanto all'ordinamento, però, la prevista fusione in un unico corpo civile armato ad ordinamento speciale, che rispondeva a criteri di unitarietà, omogeneità e autonomia, com'era previsto dal testo del Comitato ristretto, veniva praticamente rimessa in discussione. La stessa definizione di corpo civile di polizia veniva sostituita con una cosiddetta «amministrazione della Pubblica sicurezza», che presentava, per i comunisti, il carattere di una superdirezione generale. I ruoli di polizia sarebbero confluiti in un Dipartimento della pubblica sicurezza appositamente creato e sarebbe sparita la figura del capo della polizia, sostituita da quella del direttore generale. Quanto alle strutture, nel progetto del governo la Direzione generale, che nel precedente schema doveva scomparire, veniva invece mantenuta, affidando al tempo stesso al nuovo Dipartimento della pubblica sicurezza compiti di coordinamento e di direzione unitaria. In merito al coordinamento, l'ipotizzato Segretariato generale della sicurezza pubblica, formato da contingenti delle varie forze di polizia a supporto tecnico del ministero dell'Interno per la direzione e il coordinamento in materia di ordine e di sicurezza pubblica, era stato soppresso; mentre rimaneva in piedi il Comitato regionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, un organo di consulenza del ministro che sarebbe stato composto nella quasi totalità da personale che non aveva mai svolto attività di polizia. Ad un coordinamento affidato direttamente al ministro si era preferito quindi un «super-burocrate», proveniente dalle file dei prefetti. In tema di sindacalizzazione, poi, benché il Pci concordasse sul fatto che i sindacati di Ps fossero formati e rappresentati soltanto da appartenenti alla polizia e avessero il compito di tutelare autonomamente i propri interessi, non si capiva il testo della legge quando affermava che essi non potevano «assumere comportamenti» che compromettessero «l'assoluta imparzialità della polizia». Il Pci peraltro criticava anche

[209] "Riforma della PS: oggi alla Camera primo confronto", *Il Popolo*, 8 novembre 1979.

l'impossibilità per i sindacati del corpo di avere rapporti di adesione o di affiliazione con altre associazioni sindacali e si domandava perché, contrariamente a quanto avveniva per gli appartenenti alle Forze Armate, si vietava ai poliziotti di iscriversi ai partiti politici. A livello periferico, il progetto governativo esaltava poi i poteri dei prefetti, affidando ad essi compiti sempre più importanti, anche sul piano del coordinamento. Al questore invece erano affidate la direzione, la responsabilità e il coordinamento dei servizi d'ordine, ma solo a livello tecnico-operativo. Secondo il Pci, in sostanza, il progetto di Rognoni non teneva in alcun conto il testo approvato dalla commissione Affari Costituzionali del Senato ed era punitivo nei confronti degli ufficiali che non provenivano dall'Accademia, mortificando così la professionalità dei funzionari di Ps. Il Pci dunque auspicava che si potessero ridiscutere molti degli aspetti della bozza anche sulla base di alcune proposte che aveva presentato il deputato del Psdi, direttore della rivista *Ordine pubblico*, Costantino Belluscio[210]. Anche i socialisti accolsero negativamente il progetto del governo, che, a loro avviso, attenuava notevolmente alcune delle innovazioni richieste dal Psi e dal sindacato autonomo dei poliziotti[211]. Nella direzione socialista di novembre, quindi, venne approvato un documento su una serie di punti programmatici su cui il Psi aveva deciso di dare battaglia. Essi, peraltro, erano in buona parte coincidenti con gli aspetti evidenziati dal Pci[212].

Dc e Pli, invece, rivendicarono la bontà delle linee ispiratrici del nuovo progetto di legge, evidenziando che il testo governativo qualificava non più come gerarchico il rapporto prefetto-questore, bensì lo vedeva come semplice dipendenza funzionale ispirata a criteri di efficienza operativa. La bozza inoltre unificava la dirigenza della polizia con quella prefettizia ma senza che la prima fosse assorbita dalla seconda e affidava la gestione delle funzioni istituzionali ai ruoli di polizia mentre riservava all'amministrazione civile dell'Interno unicamente la gestione delle funzioni amministrative, contabili e patrimoniali, al centro e in periferia. La riforma inoltre rispondeva anche alle legittime aspettative del personale, il quale veniva inquadrato nei vari ruoli e qualifiche in base alle attitudini e alle capacità dimostrate[213].

---

[210] S. Pardera, "Un progetto del governo per la riforma della PS", *l'Unità*, 7 novembre 1979.

[211] Cfr. "Riforma PS: ora c'è anche il progetto del governo", *Avanti!*, 7 novembre 1979; "PS: negative le prime valutazioni sul progetto governativo di riforma", *Avanti!*, 8 novembre 1979.

[212] "Proposte concrete del Psi", *Avanti!*, 10 novembre 1979. Si veda anche l'intervento di Lagorio sulla linea espressa dalla direzione in merito alle decisioni di governo in "Il grado di civiltà si giudica dal sistema processuale", *Avanti!*, 16 novembre 1979.

[213] B. Carboni, "I poliziotti saranno smilitarizzati e potranno aderire ad un loro sindacato", *La Discussione*, 26 novembre 1979. Positivo era anche il parere dei liberali, cfr. A. Biondi, "Quel che è giusto", *L'Opinione*, 13 novembre 1979.

Nel frattempo stava procedendo con fatica la discussione sulla legge istitutiva della commissione d'inchiesta sul "caso Moro". A settembre la commissione Interni del Senato aveva cominciato ad esaminare il provvedimento già approvato alla Camera dei Deputati che prevedeva la costituzione di un organismo bicamerale composto da quindici deputati e altrettanti senatori più il presidente, per l'accertamento dei fatti relativi all'oggetto dell'inchiesta, del comportamento dello Stato, dei tentativi da chiunque svolti di trattare per la liberazione di Moro[214]. La Democrazia cristiana prospettò subito alcune riserve che rischiavano non solo di ritardare l'avvio dell'inchiesta, ma di provocare un conflitto fra i due rami del parlamento. Le riserve infatti riguardavano punti sui quali alla Camera si era trovata un'intesa fra i gruppi, che ora, dunque, al Senato veniva rimessa in discussione. Proprio per evitare ulteriori rinvii fra i due rami del parlamento, si tennero alcuni incontri tra gli esponenti dei vari gruppi delle due Camere per concordare le modifiche possibili. Superato lo scoglio della rappresentanza di tutti i partiti nella commissione di inchiesta, rimaneva aperta la discussione sul segreto. Da una parte stava la Dc che, per introdurvi il segreto di Stato, voleva modificare il testo approvato dalla Camera che escludeva il ricorso a qualsiasi segreto. I senatori democristiani Giancarlo De Carolis e Claudio Vitalone, infatti, sostenevano che l'articolo 4 della legge istitutiva della commissione poteva essere soppresso per tutelare non solo il segreto che atteneva i rapporti tra difensore e imputato, ma anche quello relativo a tutto il procedimento. Dall'altra parte stavano le sinistre che erano disposte ad accettare soltanto il segreto professionale per i difensori. I socialisti, i comunisti, gli indipendenti di sinistra e i radicali, infatti, ritenevano che la soppressione dell'articolo 4 avrebbe tolto ogni reale potere alla commissione, dal momento che il suo compito non sarebbe stato di indagare sui singoli fatti eversivi, ma sul comportamento degli organi di Stato[215]. I socialisti in particolare fecero sapere che l'unica modifica possibile a loro avviso era quella relativa al segreto professionale. Contrari erano anche i liberali, i radicali e i repubblicani. In particolare, il presidente della commissione Interni della Camera, Oscar Mammì, riteneva opportuno rivedere le norme relative alla non opponibilità del segreto professionale e salvaguardare i diritti della difesa, ma senza andare oltre, se non per migliorare alcune formulazioni relative al segreto di Stato. Nel pieno rispetto dell'autonomia della magistratura e senza interferire nei suoi compiti, era necessario, a suo parere, dare ampi poteri alla

[214] "Inchiesta Moro: forse modifiche al primo testo", *Il Popolo*, 19 settembre 1979.

[215] "I dc si barricano dietro i «segreti»", *Avanti!*, 9 ottobre 1979. Cfr. anche "Bloccata l'inchiesta Moro", *Rinascita*, n. 38, 5 ottobre 1979.

commissione per la ricerca della verità politica sul più grave fatto eversivo dell'ordine costituzionale degli ultimi trent'anni[216]. L'indagine parlamentare avrebbe così costituito l'unico punto di riferimento valido per chiunque avesse avuto qualcosa da dire o da rivelare, evitando indiscrezioni e strumentalizzazioni che frequentemente si erano verificate in passato[217]. Alla fine, secondo le modifiche apportate dal Senato, la composizione della commissione venne portata da 30 a 40 membri, allo scopo di ottenere una migliore rappresentanza proporzionale di tutti i gruppi parlamentari, e si decise di mantenere solamente la tutela del segreto professionale del difensore, che avrebbe potuto rifiutare di testimoniare davanti alla commissione sulle confidenze ricevute dal proprio assistito[218].

Il 14 novembre la commissione Interni della Camera approvò il testo emendato dal Senato in via definitiva per l'istituzione della commissione d'inchiesta. Mentre i socialisti e i comunisti si dichiararono soddisfatti e assunsero l'impegno di procedere con immediatezza e in profondità, i radicali si dissero scontenti della decisione unanime e tempestiva della commissione perché avrebbero preferito il dibattito in aula, anche se questo avrebbe comportato una ulteriore perdita di tempo. I radicali inoltre paventavano che la Democrazia cristiana avrebbe trovato il modo di opporre ancora il segreto di Stato. I socialisti replicavano che ciò non sarebbe potuto accadere perché il disegno di legge aveva stabilito che esso non si sarebbe potuto opporre, salvo che per fatti attinenti alla struttura e all'attività dei servizi di sicurezza. Anche il segreto professionale, fatta salva la tutela dei diritti della difesa, quello d'ufficio e quello bancario non sarebbero stati opponibili. In conclusione, la proposta di legge fu approvata il 23 novembre del 1979. La commissione sarebbe stata composta da venti deputati e venti senatori proposti dai partiti di tutto l'arco parlamentare e nominati dai presidenti di Camera e Senato, Nilde Iotti e Amintore Fanfani[219].

8. Una lotta ancora lunga e difficile

[216] "Inchiesta Moro: manovre in atto per ritardarla", *Avanti!*, 30 settembre-1 ottobre 1979.
[217] G. Giannelli, "Approvata l'inchiesta su Moro adesso si deve fare sul serio", *Avanti!*, 15 novembre 1979.
[218] "Caso Moro: deciderà la commissione in sede legislativa", *Avanti!*, 8 novembre 1979.
[219] G. Giannelli, "Approvata l'inchiesta su Moro", cit.

L'attacco terroristico, dopo la pausa estiva, riprese con virulenza. Si registravano attentati in tutte le parti d'Italia, dall'uccisione del dirigente della Fiat Carlo Ghiglieno, al ferimento del professore Angelo Ventura a Padova, dal ferimento di Cesare Varetto, incaricato alle relazioni sindacali alla Fiat, a quello di Piercarlo Andreoletti, amministratore delegato della società Praxi. Parallelamente, però, i documenti delle organizzazioni eversive facevano emergere fratture sempre più profonde sia in Prima linea che nelle Br, e, inoltre, le forze dell'ordine mettevano a segno alcuni risultati importanti. La sensazione diffusa era però, ancora, che la lotta contro il terrorismo sarebbe stata lunga e difficile[220].

L'azione del gruppo di Dalla Chiesa, forte dell'esperienza maturata negli anni precedenti, specialmente, quella del nucleo antiterrorismo del 1974, poté avvalersi di nuovi strumenti tecnologici, informativi e di comunicazione. Sono in molti a ritenere che, un po' come era avvenuto per l'Ispettorato Generale per il coordinamento dell'Azione Antiterroristica, la Sezione Speciale, unendo nella sua attività il lavoro operativo della polizia e quello di informazione dei servizi segreti, agisse come una sorta di polizia segreta[221]. La possibilità di operare senza particolari vincoli giurisdizionali fu importante nel favorire una migliore comprensione delle Brigate rosse. Ad esempio, avendo capito che l'eversione di sinistra non doveva essere trattata come una somma di singoli episodi isolati ma fosse invece da inquadrare all'interno di una visione strategica fondamentalmente unitaria, all'interno della Sezione speciale si curò per la prima volta anche l'aspetto dell'analisi e dell'interpretazione dei testi brigatisti, con un'intensa attività di *intelligence*. Al di là dell'utilizzo di infiltrati, inoltre, gran parte delle informazioni sui gruppi dell'estrema sinistra furono reperite con metodi tradizionali di sorveglianza, camuffamento e interpretazione[222]. Nel rapporto riservato consegnato ad ottobre sull'attività svolta nel semestre precedente, Dalla Chiesa ammetteva che alcuni obiettivi importanti non si erano potuti realizzare o consolidare, anche per non aver sempre avvertito «d'intorno quella auspicata unitarietà ed univocità di indirizzo e di azione», che erano indispensabili per garantire un fronte più compatto e determinato nell'aggredire il fenomeno terroristico. Infatti, i provvedimenti che il generale aveva sollecitato a marzo per coadiuvare l'attività delle Sezioni speciali non si erano visti. Dalla Chiesa rinnovava

[220] Cfr. G. Savelli, "Morde ancora", *L'Opinione*, 2 ottobre 1979; "Dove va il partito armato?", *L'Opinione*, 9 ottobre 1979.

[221] Cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., p. 98; T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 248.

[222] Sugli aspetti operativi delle sezioni speciali di Dalla Chiesa, cfr. A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 91-98.

quindi le sue critiche a comportamenti rilevati in ambienti intellettuali, universitari, giudiziari, carcerari e della pubblica amministrazione negli stessi termini della relazione precedente. Luci e ombre erano evidenti nel suo giudizio:

a) là dove lo Stato appariva in istato di soggezione di fronte all'impenetrabilità ed alla aggressività delle organizzazioni eversive, sono riemerse, invece, la certezza e la fiducia nella legge e nelle Istituzioni;

b) là dove queste ultime apparivano in difficoltà nel percepire il "fenomeno" come tale e non più quale sommatoria di episodi, da qualche tempo hanno saputo penetrare nei varchi aperti all'inizio dai dipendenti Reparti, e "sfruttare il successo" con il conseguimento di risultati anche di rilievo;

c) tutte – dicesi tutte – le formazioni del terrorismo storico e non, hanno subito, in ogni parte d'Italia, serie disarticolazioni fino a rendere non solo difficoltoso il comune procedere ed il mantenimento dei relativi collegamenti, ma anche evidente, tangibile lo sbandamento psicologico degli organizzatori e dei fiancheggiatori ai vari livelli;

d) danni gravissimi sono stati arrecati all'organizzazione eversiva sul piano logistico ed operativo;

e) se il terrorismo da sempre si era proposto, tra i suoi scopi principali, la "contraddizione" in seno alle pieghe dello Stato e delle sue Istituzioni, quest'ufficio può sottolineare, invece, che gravissime "contraddizioni" sono state raggiunte e fatte esplodere proprio tra le varie componenti della eversione (ivi comprese quelle esistenti nelle carceri).

In un contesto del genere – in tutto positivo – senso di responsabilità impone che si accenni, fin d'ora, a talune carenze di fondo che, in uno con l'avvertita minore univocità di impostazione strategica ed operativa, possono aver creato rallentamento nei programmi correnti ovvero disagio in seno a Reparti che, costretti a condurre vita analoga a quella del loro "avversario", ambivano, specie in periferia, a maggior prestigio e serenità.

A) Mancata attuazione di provvedimenti proposti quali misure parallele alla "lotta all'eversione" onde non vanificare, nel tempo, i risultati raggiunti. Nulla risulta sia stato tradotto in essere o abbia costituito motivo di studio, anche laddove le misure proposte esulavano da provvidenze o interventi legislativi e potevano da soli rendere difficile la "riossigenazione" o la possibilità di "nuotare come pesci in acqua", agli apologeti ed ai "signori della guerra";

B) compartimentazione dell'operatività.

Spesso successi conseguiti ed attribuiti a Reparti di questo Ufficio, quali conclusione di attività originata da spunti ed interventi locali, si sono tradotti in perplessità specie in ordine alla paternità effettiva dell'operazione nel suo più vasto contesto. Una maggiore obiettività avrebbe voluto e vorrebbe che si fosse almeno acquisito il concetto – anche ai livelli più responsabili – che, a fronte

di un risultato positivo conseguito o di uno "spunto" occasionale di indagine, spesso destinati entrambi a rimanere tali e circoscritti ad un area, solo il doveroso intervento – immediato ed indispensabile sul piano interregionale o nazionale – dei Reparti speciali ha potuto e doveva consentire la "fruttificazione" dell'iniziale lavoro di un qualsiasi organo periferico; intervento che, destinato ad un'economia operativa di più vasto respiro non poteva e non può naturalmente, competere ad uffici e comandi che, se pur validi ed efficienti, spesso rifiutano la lettura di una produzione dottrinaria e sempre sono enucleati da una conoscenza complessiva del problema; e, come tali notevolmente non in grado di focalizzare, con ogni tempestività, fatti, nomi e circostanze. Basterebbe, al riguardo, rammentare come, più volte, questo Ufficio ha dovuto, non solo di iniziativa, orientare ed illuminare anche magistrati di numerose circoscrizioni, impegnati in delicate istruttorie, talvolta riunendoli ufficiosamente fra incontri e scambi di notizie tra loro e dipendenti Uffici. Così come sensibili progressi sono stati poi realizzati, quando gli stessi hanno avuto il supporto, e discreto, di dati, di circostanze ed interpretazioni di fondo, non certo frutto di improvvisazioni – anche emotive o finalizzate – ma quale naturale patrimonio dell'esperienza acquisita[223].

Anche il generale Dalla Chiesa pertanto sembrava parzialmente insoddisfatto di come, in particolare nel corso del 1979, era stata condotta la lotta contro il terrorismo. Quanto ai risultati, il generale affermava che le formazioni del terrorismo avevano subito in ogni parte d'Italia serie disarticolazioni e che le Sezioni speciali avevano inferto loro danni gravissimi sul piano logistico e operativo. Ciò aveva favorito una crisi tra le fila dei terroristi, detenuti compresi, e aveva reso evidente lo sbandamento psicologico degli organizzatori e dei fiancheggiatori ai vari livelli. Si poteva poi dire che l'opera di infiltrazione e penetrazione, già avviata nei mesi precedenti, era diventata più aderente ed efficace. Si registravano, inoltre, crescenti atteggiamenti di collaborazione con gli inquirenti assunti da elementi gravitanti nell'area dell'Autonomia tratti in arresto. Secondo il generale, dunque, la pressione psicologica inferta all'avversario doveva essere sfruttata e gestita, così come era stato fatto nei mesi precedenti, perché i varchi che si erano aperti non si richiudessero. Gli inconvenienti rilevati durante il primo periodo circa la collaborazione a livello periferico da parte delle questure, erano stati solo in minima parte eliminati, specialmente per quanto riguardava la cooperazione con le Digos. I rapporti intercorrenti tra reparti speciali dei carabinieri e autorità giudiziaria erano stati

[223] Cfr. SdR, AP, VIII Legislatura, doc. XXIII, Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio del- l'onorevole Moro e sul terrorismo in Italia, volume CVIII, "Relazione sull'attività svolta dal Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa nell'espletamento del suo incarico speciale sui risultati conseguiti dal personale dipendente nel corso del 2° semestre dalla costituzione della organizzazione (11 marzo 1979 – 10 settembre 1979). Roma, 14 ottobre 1979", pp. 397-400.

condizionati, in qualche circostanza, dalle iniziative di elementi politicamente molto impegnati, che avevano assunto atteggiamenti chiaramente di parte avversi alle Sezioni speciali anticrimine. Tuttavia il generale registrava che i rapporti erano notevolmente migliorati quasi ovunque e che si era proceduto di concerto nella quasi totalità degli interventi operati[224].

Parallelamente, nella relazione semestrale sui servizi segreti nel periodo compreso fra maggio e settembre del 1979, si affermava che i risultati conseguiti nella lotta al terrorismo non dovevano rallentare gli sforzi per adeguare l'azione dei servizi di sicurezza. Si faceva presente infatti che il ritrovamento di armi sofisticate nei "covi" dei terroristi stava ad indicare come l'eversione avesse raggiunto un grado di perfezionamento addestrativo assai avanzato. L'arresto di Daniele Pifano e il materiale rinvenuto presso la sede del collettivo di Via dei Volsci (alcuni missili terra-aria) inducevano a ritenere che l'Autonomia, abbandonate le posizioni di fiancheggiamento, si era avviata sulla strada della lotta armata. I vari collettivi, consolidatisi soprattutto nelle aree urbane dalle maggiori problematiche sociali, si erano trasformati in centri elaboratori di piani eversivi. L'attività informativa del Sismi era stata rivolta soprattutto all'instaurarsi e all'evolversi di situazioni politiche in paesi di aree di particolare interesse per la sicurezza dello Stato e alla ricerca dei collegamenti internazionali del fenomeno terroristico. Il Sisde era ancora in fase di ordinamento e di ampliamento nella parte logistica ed era in via di miglioramento nella parte organizzativa. Il Sisde, comunque, aveva conseguito positivi risultati, soprattutto nel campo informativo dell'area del terrorismo, consentendo di prevenire tentativi di evasione e attentati. Nella relazione si considerava anche l'opportunità di giungere ad una modifica o ad una integrazione della normativa vigente perché, sulla base delle esperienze maturate, erano emerse incertezze e perplessità sul rispetto delle competenze e funzioni derivanti da qualche lacuna sulla configurazione dei vari organismi che non era possibile colmare né con direttive né con azioni politico-amministrative[225]. Si affermava esplicitamente che si era creata una «banca dei dati» e una commissione tecnico-operativa, con funzioni di coordinamento di tutte le forze impegnate nella lotta al terrorismo. Essa rispondeva alla necessità di disporre di elementi coordinati delle informazioni in un complesso archivio modellato in

[224] Ibidem. Cfr. anche V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 654-670; T. Hof, *Staat und terrorismus* cit., pp. 243-249.

[225] "Ancora lotta aperta contro il terrorismo", *Il Popolo*, 29 novembre 1979.

funzione della lotta al terrorismo[226]. Tuttavia, quello che emergeva era che, benché il Sisde fosse riuscito ad elaborare una mappa circostanziata degli ambienti estremisti in contatto con i terroristi del cosiddetto partito armato, l'organico dei servizi segreti rimaneva insufficiente [227].

A confermare l'impressione che la lotta sarebbe stata ancora lunga, nelle settimane successive, le Br uccisero a Roma l'appuntato di Ps, Michele Granato, a Genova il maresciallo dei Carabinieri Vittorio Battaglini e il carabiniere Mario Tosa e a Roma Domenico Taverna, sottufficiale della polizia giudiziaria. Lo stillicidio di omicidi ai danni di esponenti delle forze dell'ordine pose con urgenza il problema di reagire con mezzi, anche straordinari, alla spirale terroristica. Le pressioni venivano dagli stessi ambienti della polizia, i più esposti ai colpi dei terroristi. Da tutti era sentita la necessità di non limitarsi più alle espressioni di cordoglio e solidarietà, ma di operare rapidamente per mettere in condizioni di reagire efficacemente gli esponenti delle forze dell'ordine. Anche in questo caso, tuttavia, la vicenda fu in parte condizionata dalla crisi latente di governo che non consentiva di procedere con piani organici e di lungo respiro. Specialmente la Dc si interrogò sulle proposte da attuare in tema di ordine pubblico, sentendo più di altri partiti, il peso della pressione degli apparati. Nel corso di una riunione del comitato direttivo del gruppo del Senato, il tema fu approfondito in modo circostanziato. Il nuovo presidente del gruppo Dc al Senato, Giorgio De Giuseppe riferì che vi era la proposta di «deferire ai tribunali militari quelli che sparano contro le forze dell'ordine», e che i carabinieri insistevano sulla modifica della disciplina del fermo giudiziario perché ciò ridato loro fiducia. Stando a quanto asserito dal senatore della Dc, esponenti del Pci al riguardo avevano affermato: «Non siamo in grado di appoggiare simili PDL [proposte di legge, *n.d.a.*], ma se la PS fa certe cose, non diciamo nulla…». Insistette poi sulla necessità di fare qualcosa di immediato, avvertendo che era pronta la proposta di legge per aumentare le indennità e assumere qualche iniziativa di sostegno in favore dei «superstiti dei caduti». L'andreottiano Nicola Signorello, d'accordo con la necessità di aumentare l'assistenza, dichiarò senza mezzi termini che vi erano «insofferenze nella PS», esclamando addirittura «Sì alla pena di morte!». Bartolomei accennò alla proposta messa in campo sui tribunali militari e Signorello affermò che in effetti «la paura dei giudici popolari» costituiva un problema. Poiché Nicola Lapenta e De Giuseppe fecero alcune «considerazioni tecniche» – che però, sulla base dei documenti non è dato

[226] "Creata la «banca dei dati» per combattere meglio il terrorismo", *l'Unità*, 22 settembre 1979.
[227] "Reagire al terrore", *Avanti!*, 29 novembre 1979.

conoscere – sul fermo giudiziario, Bartolomei insistette sul fatto che occorreva fare «un atto politico di fronte alle forze dell'ordine più che pensare alla normativa». Ancora più deciso fu l'intervento di Domenico Lombardi, membro del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza, secondo il quale, poiché si era davanti a un «esercito combattente», occorreva una «terapia d'urto». Secondo il senatore vicino al leader di Forze nuove Carlo Donat-Cattin, corrente sempre più in lizza con la maggioranza del partito e incline a riprendere un dialogo privilegiato con il Psi, la vecchia logica della politica antiterrorismo andava rivista perché si era rivelata inadeguata, «non in grado di risolvere il problema». Si diceva altresì convinto che il paese era «stanco» e che voleva «norme efficaci». Rimproverava così «le gestioni passate per l'ordine pubblico» e i mezzi utilizzati che si erano rivelati «inefficaci». Mentre diceva «sì ai tribunali militari», riteneva però «inefficiente Dalla Chiesa, i carceri speciali, la legge Reale». Lamentando che «l'attività terroristica è stata meno punita dell'attività penale comune», Lombardi dunque sollecitò una nuova linea più «energica», temendo che – se così non si fosse fatto – si sarebbe aperta la porta ad un golpe di destra. Bartolomei si trovò d'accordo con Lombardi, invocando però ancora una volta misure immediate, volte a «rafforzare i poteri delle forze dell'ordine». Anche Alessandra Codazzi concordava e, chiedendo un'iniziativa «spettacolare» della Dc e di sensibilizzare le altre forze politiche, sbottò esclamando «basta con i ritardi». Il basista Mino Martinazzoli tuttavia si disse contrario a manifestazioni che avrebbero dimostrato «sempre più l'impotenza dello Stato». Nicola Signorello intervenne di nuovo spiegando che, a causa delle «difficoltà del quadro politico», sarebbe stato problematico trovare delle intese unitarie; purtuttavia, a suo avviso, nonostante i «dissidi interpartitici sulla riforma [della, *n.d.a.*] Ps», occorreva avviare una profonda riflessione e «recuperare tutte le forze politiche ad una linea di responsabilità». Martinazzoli, però, esprimendo «diffidenza» verso i partiti, riteneva difficile trovare un accordo e paventava anche i pericoli derivanti dall'eventuale introduzione del nuovo codice di procedura penale. Poiché, a suo parere, la Ps aveva già «poteri sufficienti», occorreva semmai agire sul terreno del coordinamento, dell'ammodernamento e del miglioramento delle forze di polizia. Si doveva essere cauti, perché – avvertiva Martinazzoli – la Dc «fa la proposta e poi gli altri partiti la fanno cadere». Bartolomei, però, sollecitò la Dc ad essere «presente» e a «incoraggiare le forze Ps», osservando amaramente che, invece, il partito era «assente», mentre gli altri «si sfogano». De Giuseppe tornò alle proposte di Lombardi, trovandosi d'accordo con l'aumento delle indennità per i colpiti, ma chiese che il gruppo discutesse direttamente

con Rognoni della situazione. Rilevando poi che alcuni settori della Ps si stavano avvicinando al Pci (il generale Vincenzo Felsani, ad esempio, aveva partecipato ad un convegno organizzato dai comunisti), disse che non si dovevano far passare sotto silenzio iniziative di questo genere. Bartolomei, però, si disse contrario ad iniziative clamorose contro il generale, invocando prudenza e facendo presente lo stato d'animo dei poliziotti. Si decise così di riunirsi in un secondo momento per valutare le proposte sull'ordine pubblico[228].

Nella Dc, o quanto meno nel comitato direttivo del suo gruppo al Senato, dunque, il peso e la gravità della situazione sono palpabili. La preoccupazione centrale per i senatori del partito, tanto della destra quanto della sinistra, era quella di fare qualcosa per incoraggiare e far sentire lo Stato vicino alle forze dell'ordine. Serpeggiava un profondo malcontento per la situazione di stallo del governo, e si lamentava l'insufficienza della politica di ordine pubblico adottata fino ad allora. Si decise, quindi, che occorreva fare qualcosa. Tanto che qualcuno paventò addirittura che, se non si fosse posto mano al problema, il paese avrebbe rischiato un colpo di Stato militare di destra. Le proposte erano diverse: qualcuno suggerì iniziative «spettacolari» non meglio precisate, ma per lo più si converse sulla necessità di introdurre ulteriori provvedimenti immediati. Alcuni proposero di puntare sull'ampliamento dei poteri della polizia, facendo presente che erano proprio i vertici del corpo a chiederlo. Nell'ambito dei provvedimenti "duri", qualcuno arrivò a invocare la pena di morte o il deferimento dei terroristi ai tribunali militari. Benché si possa considerare la prima come una proposta isolata, la seconda, invece non poteva dirsi tale, visto che anche altri ambienti, come si è notato e come si vedrà, avevano suggerito provvedimenti simili. Altri, invece, ritenendo che i poteri della polizia fossero sufficienti, sollecitarono provvedimenti di tipo amministrativo e operativo volti a potenziarne la professionalità e il coordinamento. Tuttavia, appare chiaro che i democristiani nutrivano ben poca fiducia nella possibilità di riuscire ad approvare contromisure immediate, a causa dell'instabilità del quadro politico: si decise, comunque, di sensibilizzare tutte le forze politiche sul problema, ritenuto ormai di estrema urgenza.

Il sottosegretario agli Interni Lettieri, che già il 19 novembre aveva replicato ad alcune interpellanze e interrogazioni facendo un bilancio della situazione determinata dai fenomeni dei sequestri di persona e del terrorismo e dei risultati conseguiti dalle forze

[228] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Comitato direttivo e direttivi congiunti di Camera e Senato, Ottava legislatura, "Verbale del 27 novembre 1979".

dell'ordine[229], rispose ad alcune interrogazioni presentate dalle forze politiche al Senato, annunciando che, per spezzare la spirale del terrorismo, il governo stava studiando una serie di nuovi metodi tendenti a facilitare le indagini e l'acquisizione delle prove nei limiti di quanto era consentito dalle disposizioni vigenti. Lettieri informò inoltre che Rognoni aveva chiesto la convocazione di una riunione del Consiglio dei ministri da dedicare al terrorismo. Secondo il sottosegretario si stava creando un clima di esasperazione allo scopo di portare il sistema a scegliere tra due alternative «ugualmente aberranti»: l'imbarbarimento dell'ordinamento attraverso l'abbassamento delle garanzie giuridiche degli individui e il progressivo distacco per perdita di fiducia dalle istituzioni, a cui avrebbe fatto riscontro un diffuso sentimento di paura nella popolazione. D'altra parte, le armi usate recentemente dai terroristi (si pensi ai missili terra-aria trovati in mano a Daniele Pifano al momento del suo arresto), imponevano il dovere di dare adeguata protezione a chi esponeva quotidianamente la vita per salvaguardare le libere istituzioni democratiche. In questo senso il sottosegretario spiegava che erano stati disposti gli acquisti di numerosi giubbotti antiproiettile, caschi antiproiettile, una serie di armi e furgoni blindati. Lettieri auspicava che ulteriori necessari mezzi fossero acquistati appena il parlamento avesse approvato il disegno di legge sul potenziamento della polizia. Lettieri rinnovava la disponibilità del governo ad accogliere indicazioni per una celere approvazione della riforma della polizia e a definire un programma che potesse incisivamente raccordare gli apparati di polizia alle nuove esigenze operative[230].

A seguito degli attentati il dibattito ruotò, ancora una volta, intorno alla necessità di intervenire con incisività e qualcuno ipotizzò il ricorso a mezzi eccezionali. In questo quadro, una vasta eco ebbe soprattutto l'intervento del generale Pietro Corsini, comandante dell'Arma dei Carabinieri, durante l'inaugurazione dell'anno accademico della scuola ufficiali a fine novembre 1979. Il generale, dopo aver ricordato le vittime che l'Arma aveva subito nel corso del 1979, forse sull'onda dell'emozione dovuta alle recenti perdite, attaccò apertamente i «comportamenti troppo garantistici e gli eccessi di zelo per le tendenze alle smilitarizzazioni». Il riferimento era indirettamente connesso al processo di smilitarizzazione in atto nelle forze di polizia, dal momento che la smilitarizzazione dei dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza era stata proposta solamente dai radicali, ed era rimasta priva di seguito. Al contempo, il generale chiese l'adozione di provvedimenti da lui considerati efficaci, come la reintroduzione della possibilità per la

[229] N. Guiso, "Confortanti successi contro il terrorismo", *Il Popolo*, 20 novembre 1979.
[230] "Misure per tutelare le forze dell'ordine", *Il Popolo*, 28 novembre 1979.

polizia di svolgere le prime indagini e quindi i primi interrogatori, senza informare immediatamente il magistrato. Corsini reclamò altresì misure e mezzi per far condurre alle forze dell'ordine una lotta ad armi pari contro il terrorismo e criticò l'ipotizzata riforma del coordinamento delle forze di polizia che avrebbe snaturato la storica matrice dell'Arma dei Carabinieri[231]. Il generale richiese anche misure che impedissero di veder circolare impunemente delinquenti incalliti, che non costringessero la polizia e i carabinieri a portare pericolosi detenuti da una parte all'altra dell'Italia per salutare parenti ed amici, che consentissero di svolgere efficacemente il lavoro di prevenzione e di repressione[232].

Ovviamente accolto con grande soddisfazione dal Msi, il discorso del generale fu descritto dalla stampa del partito come una «durissima requisitoria» contro il governo. Corsini aveva elencato con precisione, secondo i missini, alcune delle problematiche centrali della lotta al terrorismo: l'eccessivo garantismo, le tendenze alle smilitarizzazioni, l'invocazione di misure più ferree a fronte del ferreo militarismo a cui l'organizzazione delle Br pareva improntata[233]. Il Msi ribadiva ancora una volta che, oltre ad una polizia preparata e a dei servizi di sicurezza efficienti, occorreva la volontà politica di intervenire, qualcosa che in quegli anni era completamente mancato. Per questa ragione, dunque, non era ancora stato possibile arrivare alla riforma della polizia, all'adozione di strumenti efficaci, alla dichiarazione, ormai improcrastinabile, dello stato di emergenza[234]. Vito Miceli sul *Secolo d'Italia* solidarizzò con il comandante dei Carabinieri, ritenendo che la sua denuncia fosse più che comprensibile e calzante a fronte dei sanguinosi eventi delle ultime settimane. Non esistevano dunque dubbi, secondo Miceli, sulle responsabilità del potere politico nel non aver fermato il terrorismo rosso, benché fossero altrettanto fuori discussione le connivenze dei centri di destabilizzazione sovietici nel suo dilagare. Le richieste del generale, pertanto, erano pienamente aderenti alla situazione di emergenza, e non sottraevano nulla ai privilegi civili, ma riguardavano esclusivamente la criminalità[235].

La polemica dilagò. Le diverse testate giornalistiche riportarono i passaggi più polemici del discorso del generale. I gruppi e alcuni partiti di sinistra non risparmiarono

[231] "Le armi, la toga e il generale", *La Stampa*, 1 dicembre 1979.
[232] "I carabinieri chiedono strumenti per operare", *Il Popolo*, 30 novembre 1979.
[233] "Ferma denuncia", *Secolo d'Italia*, 30 novembre 1979.
[234] "Volontà politica", ibidem. Cfr. anche gli articoli sull'argomento pubblicati sul *Secolo* il 28 novembre 1979: "Assassinato «per il comunismo»", N. Tripodi, "Lo Stato in ginocchio", "Per la polizia armi e leggi non tessere", "I terroristi uccidono. Il governo si rassegna" e "Drastici provvedimenti".
[235] "Ad armi pari contro i terroristi", *Secolo d'Italia*, 14 dicembre 1979.

di far notare l'asprezza delle critiche rivolte al governo e in particolare al ministro dell'Interno[236]. Dopo il Msi, anche alcuni esponenti della Dc, il Psdi, la segreteria del Pri[237] e ovviamente del Msi espressero solidarietà e appoggio alle parole del generale, senza però entrare nel dettaglio delle proposte da lui avanzate[238]. La segreteria repubblicana, ritenendo quello di Corsini «un grido d'allarme» che si aggiungeva ad altri levatisi nelle settimane precedenti, ribadì che occorreva offrire alle forze dell'ordine tutti gli strumenti operativi necessari per contrastare la grave minaccia, ed espresse preoccupazione per le persistenti incertezze esistenti tra le forze politiche rispetto a tali problemi. Anche il vicesegretario liberale Biondi affermò che nessun disarmo era ammissibile di fronte al terrorismo e ribadì la necessità dell'impiego di strumenti efficaci come l'Arma dei Carabinieri e la polizia riformata[239]. Secondo *Il Popolo*, del resto, sarebbe stato un errore sottovalutare le preoccupazioni di Corsini, anche perché questi non aveva chiesto più potere e meno vincoli garantisti, ma un sostegno pieno e una robusta solidarietà da parte di tutte le forze politiche. Il generale aveva anzi avuto il merito di parlare chiaro e di scuotere la politica incitandola a fare qualcosa[240]. Anche il Psdi assunse una posizione di netta solidarietà nei confronti del generale Corsini. Secondo Magliano, le parole del comandante, lungi dall'essere dettate da un momento di forte emozione, dovevano essere attentamente meditate dalle forze politiche e interpretavano un sentimento diffuso in tutta la comunità nazionale. Il Psdi denunciava da anni un progressivo svuotamento dei valori legati alla condizione militare e concordava con il generale nel momento in cui aveva invocato il sostegno nella «guerra» contro il

[236] Cfr. "Polemico intervento del gen. Corsini", *Avanti!*, 30 novembre 1979.

[237] Cfr. "Attenzione dei politici al discorso di Corsini", *Il Popolo*, 2 dicembre 1979.

[238] Per una sintesi delle diverse posizioni, cfr. "Favorevoli e contrari in polemica sul «garantismo» del gen. Corsini", *La Stampa*, 1 dicembre 1979; "Consensi e critiche al discorso del generale Corsini", *l'Unità*, 1 dicembre 1979.

[239] Nel corso del consiglio nazionale del Partito liberale di fine novembre, il presidente del partito, il malagodiano Agostino Bignardi, riferendosi alle dichiarazioni del comandante generale Corsini, rilevò che esse non potevano non essere considerate in tutta la loro serietà giacché le forze dell'ordine stavano vivendo il dramma di una guerra impari nei confronti del terrorismo e della delinquenza. Il presidente onorario del Pli Giovanni Malagodi, invece, riteneva che il discorso del generale Corsini facesse emergere pericolose crepe nella compattezza dei corpi armati, e che fosse sintomo gravissimo del degrado istituzionale al quale i liberali dovevano opporsi con tutte le proprie forze. Alfredo Biondi, infine, rilevò la situazione di malessere serpeggiante tra gli alti gradi delle forze armate e ritenne che il partito dovesse condurre a fondo una battaglia parlamentare per evitare ogni sorta di strumentalizzazione politica del corpo di polizia, riconfermandone il carattere di indipendenza e neutralità. Cfr. "Consiglio nazionale del Partito liberale italiano. Roma 29 e 30 novembre-1 dicembre 1979 – Atti", *L'Opinione*, Speciale C.N., 1 gennaio 1980. L'ordine del giorno 43 approvato dal consiglio, prendeva atto del messaggio del generale e reputava che la risposta delle forze politiche dovesse tendere, con provvedimenti concreti, a munire le forze dell'ordine di ogni sussidio morale e materiale senza dilatazioni e con pari urgenza a munire il potere giudiziario delle leggi e dei mezzi umani e strumentali necessari per fare giustizia, ma guardandosi bene dal diminuire in alcun modo la garanzie poste a presidio della libertà dei cittadini. Cfr. ibidem.

[240] R. Cavedon, "Sulla violenza nessun disarmo", *Il Popolo*, 1 dicembre 1979.

terrorismo. Dal momento che di guerra si trattava, infatti, ci si doveva porre il problema di dotarsi degli strumenti necessari per affrontarla. Non si trattava degli strumenti militari in senso proprio, ma di quel sistema di norme e strutture che rappresentava la prima barriera della lotta preventiva contro il crimine[241]. A sinistra, invece, il discorso del generale fu vissuto come un'ingerenza nell'attività parlamentare e un attacco alla linea di riforma che faticosamente era stata perseguita negli anni precedenti. Il Psi, nonostante la solidarietà espressa nei confronti delle forze dell'ordine che stavano subendo diverse perdite, dichiarò di non accettare l'attacco al garantismo da parte di Corsini e ribadì la necessità di un migliore coordinamento come previsto dalla riforma. A maggior ragione, il Pdup ed il Partito radicale stigmatizzarono l'ingerenza del generale e la posizione rigida assunta in tema di lotta al terrorismo. Secondo *Lotta continua*, era la prima volta che un comandante dei Carabinieri interveniva esplicitamente per chiedere cambiamenti legislativi, specialmente al fine di rivendicare il fermo di polizia, con il quale «torchiare, senza avvocati, gli arrestati»[242]. Il partito radicale, a questo proposito, presentò un'interrogazione parlamentare per chiedere l'immediata destituzione di Corsini che aveva esplicitamente violato i suoi doveri istituzionali, arrogandosi il diritto incostituzionale di prevaricare il potere legislativo del parlamento, il potere esecutivo del governo e il potere giudiziario[243]. *L'Unità* definì «duro e discutibile» il passo del discorso del generale chiaramente polemico con i progetti di riforma della polizia, laddove egli aveva affermato che «chiunque pensasse di staccare l'Arma dei Carabinieri della sua naturale, storica matrice per collocarla – in omaggio ad una presunta esigenza di un miglior coordinamento – in un diverso quadro ordinativo e funzionale, deve avere la coscienza di dare il primo fatale colpo di piccone ad una istituzione che vanta due secoli di storia che sono la storia d'Italia». Il riferimento alla smilitarizzazione dell'Arma dei Carabinieri appariva ai comunisti del tutto fuori luogo dal momento che nessuno aveva mai pensato di metterlo all'ordine del giorno[244]. Tuttavia il Pci, rispetto al Psi, fu più distaccato e meno polemico verso Corsini, spiegando che l'intervento del generale aveva dato luogo a strumentalizzazioni da parte degli estremisti sostanzialmente poco fondate. D'altra parte il Pci sorvolava nel merito delle misure preconizzate dal comandante[245].

[241] T. Magliano, "Quelle del generale Corsini sono parole da meditare", *L'Umanità*, 1 dicembre 1979. Cfr. anche "Romita sul discorso di Corsini", ibidem; "Scovacricchi sul discorso di Corsini", *L'Umanità*, 2-3 dicembre 1979.

[242] "Il pronunciamento del generale Corsini", *Lotta continua*, 1 dicembre 1979.

[243] "Generali allo sbaraglio", *Lotta continua*, 2-3 dicembre 1979.

[244] S. Pardera, "Allarmante discorso del comandante dei carabinieri", *l'Unità*, 30 novembre 1979.

[245] "Consensi e critiche al discorso", cit.

L'aspetto più preoccupante della vicenda era apparso ai comunisti il fatto che il discorso era stato utilizzato anche da alcuni esponenti della Dc e del Psdi per sferrare attacchi alla linea di riforma degli apparati e proporre soluzioni drastiche. Secondo l'ex deputato comunista, Aldo D'Alessio, sbagliavano profondamente coloro che, per porre il problema fondamentale della difesa degli uomini schierati in prima linea contro il terrorismo, attaccavano il garantismo e le riforme degli apparati[246].

L'intervento di Corsini ebbe indubbiamente molte ricadute sul dibattito politico intorno alla lotta al terrorismo e non è un caso se, di lì a poco, in seguito all'ennesimo efferato attentato, il governo prese alcune delle misure suggerite da Corsini stesso. La pressione di alcuni ambienti militari e dei settori più conservatori (anche della Dc) esercitarono certamente un peso sulle scelte del governo. Nella Dc stessa, del resto, ci si era interrogati su alcuni provvedimenti molto simili a quelli proposti dal comandante. In modo trasversale, tuttavia, le forze politiche si opposero ad ogni eventuale sconfinamento dai limiti posti dalla costituzione. Benché si avvertisse sempre di più l'urgenza di introdurre qualche provvedimento energico, governo e partiti riaffermarono la volontà di restare nel quadro costituzionale. La polemica si intrecciò alla sempre più grave crisi del governo e la lotta al terrorismo fu uno dei punti su cui ruotò la *querelle* fra i due principali partiti: la Dc accusava il Pci di voler strumentalizzare il terrorismo a fini politici, riducendo il problema della lotta al terrorismo ad una «mera alchimia governativa»[247]. D'altra parte, i comunisti ritenevano che i recenti attentati e le armi sofisticate di cui sembravano avvalersi i terroristi, confermavano che il terrorismo era più che mai attivo e che quindi si dovesse proseguire la lotta nel quadro di una collaborazione politica effettiva dei comunisti con il governo[248].

Il Partito socialista, sempre più in rotta con Cossiga, rivolse un pressante appello perché, nel pieno rispetto delle leggi e secondo le norme di comportamento di un paese civile moderno, si ampliasse e si intensificasse un'energica azione contro tutte le forme di violenza. Al governo il Psi chiedeva l'immediata presentazione alle Camere del disegno di legge che prevedesse il potenziamento delle forze dell'ordine. Esso avrebbe dovuto essere rivolto alla modernizzazione degli apparati migliorandone sensibilmente il livello tecnologico, la professionalità e l'addestramento. I socialisti chiedevano anche l'emanazione di nuove direttive alle forze dell'ordine, tali da assicurare che queste ultime

[246] A. D'Alessio, "Con gli sfoghi non si decide", *Rinascita*, n. 47, 7 dicembre 1979.
[247] R. Cavedon, "Esame di coscienza", *Il Popolo*, 29 novembre 1979.
[248] "La dura realtà del terrorismo", *Rinascita*, n. 46, 30 novembre 1979.

fossero messe effettivamente in grado di fronteggiare la gravità dei fenomeni delinquenziali, nonché l'adozione di adeguati provvedimenti che comportassero un sostanziale miglioramento delle condizioni economiche, di lavoro e di vita degli uomini impegnati nella lotta contro la violenza. Infine, sottolineavano la necessità di un impegno sempre più deciso in materia, il più stretto coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza e un'azione responsabile volta a rendere possibile la riforma della polizia nei tempi più brevi sulla base delle intese già profilatesi nella precedente legislatura[249]. Lagorio, ad esempio, ribadì che le azioni violente non si potevano estirpare con leggi sempre più draconiane, ma con l'uso energico di una politica capace di accrescere continuamente il consenso delle masse attorno alle istituzioni e con l'impiego fermo di strumenti preventivi e repressivi improntati alle idee liberali, ma organizzati e diretti in modo coordinato ed efficiente. Il garantismo e la richiesta conseguente di una riforma liberale del codice di procedura penale e di una riforma democratica della polizia erano, a suo avviso, la risposta giusta perché l'Italia non restasse un paese giuridicamente e politicamente sottosviluppato rispetto alle più evolute democrazie dell'Occidente[250]. Dello stesso avviso era un'altra esponente socialista, la deputata Maria Magnani Noya, secondo la quale era del tutto inadeguato il ricorso a misure-tampone nella carenza di un discorso organico sulla sicurezza dei cittadini, e in particolare sulla sicurezza delle forze dell'ordine. Le insufficienze delle strutture e della preparazione del personale dei quadri, la necessità di realizzare il coordinamento dei vari corpi, l'urgenza di privilegiare il momento della prevenzione di fronte a quello della repressione dei reati e quella di assicurare alla polizia il consenso dei cittadini erano, secondo Magnani Noya, priorità a cui non si era ancora provveduto. Chi, come la Dc e le forze conservatrici, sollecitava misure eccezionali che uscivano dal garantismo costituzionale, chi si opponeva ad una riforma profondamente sentita dai lavoratori del settore in grado di eliminare le inefficienze del loro operato, si poneva di fatto sul terreno della risposta che il terrorismo desiderava[251].

Proprio il 29 novembre la Camera iniziò l'esame del disegno di legge che autorizzava la spesa in due anni di 225 miliardi (ripartiti in 85 per l'esercizio in corso e in 140 per quello del 1980) per l'ammodernamento e il potenziamento delle strutture e

[249] "Reagire al terrore", *Avanti!*, 29 novembre 1979.

[250] L. Lagorio, "Nuovo codice e nuova polizia come risposta al terrorismo", *Avanti!*, 9 dicembre 1979. Cfr. anche Id., "Il senso dello Stato, l'ordine pubblico e il socialismo moderno", estratto da *Città e Regione*, n. 10-11, ottobre-novembre 1979.

[251] M. Magnani Noya, "Chi rinvia le riforme dà una mano ai violenti", *Avanti!*, 9 dicembre 1979.

dell'equipaggiamento delle forze dell'ordine. Gli stanziamenti dovevano assicurare alle forze di polizia un adeguato potenziamento in ogni settore, da quello del vestiario e dell'equipaggiamento a quello dell'armamento e del casermaggio, da quello della motorizzazione, degli impianti tecnici, delle telecomunicazioni e dell'informatica a quello delle infrastrutture, degli apparati scientifici, dei beni mobili e immobili, dei mezzi aerei e nautici. Le misure di potenziamento erano estese anche alla Guardia di Finanza e al corpo degli Agenti di Custodia. Il decreto prevedeva che il ministro dell'Interno, sentita una speciale commissione istituita proprio presso il ministero con il compito di formulare pareri sugli schemi dei piani di potenziamento e sul loro coordinamento, determinasse con propri decreti i piani recanti l'indicazione delle opere, delle infrastrutture e dei mezzi ritenuti necessari. Tali piani sarebbero stati formulati secondo una coordinata e comune pianificazione finanziaria fra i corpi di polizia. La commissione summenzionata, infatti, presieduta dal ministro dell'Interno o da un sottosegretario da lui delegato, era composta dai rappresentanti di tutti i corpi che avrebbero potuto beneficiare dei nuovi stanziamenti: il capo della polizia, il comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, il comandante generale della Guardia di Finanza, il direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena, un consigliere di Stato, un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno e altri funzionari dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza[252]. Il disegno di legge sostituiva il decreto-legge emanato subito dopo le elezioni, che era stato bloccato dall'ostruzionismo dei radicali[253]. Come si è anticipato, il Pci e il Psi si erano detti inizialmente contrari all'emanazione di una norma sul potenziamento degli apparati del tutto svincolata dalla riforma del corpo, perché temevano che ciò avrebbe costituito l'alibi per ritardare ancora la ristrutturazione complessiva dell'apparato. Già a luglio, tuttavia, si erano dimostrati disponibili verso un provvedimento finanziario per l'ammodernamento della polizia. A maggior ragione, in autunno, con lo stillicidio di attentati e il diffuso malumore presente nelle file della polizia, le sinistre accantonarono definitivamente le remore, pur sollecitando il governo ad un'accelerazione dei lavori sulla riforma. Il solo ammodernamento dei mezzi tecnici e delle armi, senza una profonda riforma ed un reale coordinamento operativo delle forze e dei mezzi, poteva infatti risolversi, secondo il deputato comunista Enrico Gualandi, «in risultati molto parziali e a volte, forse, in sprechi

[252] Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, legge n. 651 del 24 dicembre 1979 recante "Misure finanziarie straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica".

[253] Cfr. al riguardo, T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 235-236.

economici»[254]. Il decreto, pertanto, ottenne rapidamente un vastissimo consenso di tutte le forze politiche, esclusi i radicali[255].

9. *Verso la legge Cossiga*

A Roma il 7 dicembre venne ucciso il maresciallo Mariano Romiti. Quattro giorni dopo, l'11, ci fu il clamoroso attacco terroristico effettuato da un nucleo di Prima Linea presso la Scuola di Amministrazione Aziendale a Torino. Il 14 dello stesso mese il Consiglio dei Ministri, già programmato per trattare i problemi dell'ordine pubblico, varò le nuove misure urgenti per la lotta contro il terrorismo. Va ricordato che la scuola torinese era stata occupata militarmente per 45 minuti: dopo aver radunato studenti e docenti nell'aula Magna, i terroristi avevano letto un proclama agli astanti e, successivamente, avevano allineato contro il muro cinque docenti e cinque studenti e li avevano "gambizzati" con due colpi di pistola ciascuno. Subito dopo l'attentato si svolse un dibattito parlamentare, in cui il sottosegretario Lettieri al Senato e il ministro Rognoni alla Camera relazionarono sull'accaduto. Entrambi presero l'impegno di varare immediatamente misure appropriate per fronteggiare la nuova recrudescenza della violenza e dell'eversione politica. Il ministro sottolineò che l'attentato segnava un salto di qualità del terrorismo e che occorreva respingere debolezze che potevano essere veicolo di sconforto e di rassegnazione. La relazione di Lettieri fu preceduta da un intervento del presidente del Senato Fanfani, il quale significativamente dichiarò che era finito il tempo dei rinvii e che il paese attendeva «l'indifferibile esposizione, chiara, organica, esplicita, di consistenti e fermi propositi» da parte del governo[256].

Nel corso del dibattito parlamentare, quasi tutte le forze politiche osservarono che si era di fronte a un'azione «militare» che segnava un salto "di qualità" delle modalità operative del terrorismo[257] e concordarono sulla necessità di adottare misure straordinarie, non solo operative, ma anche di tipo sostanziale[258]. Da tutti i partiti, inoltre, fu sentita l'esigenza di ribadire che le disposizioni dovessero rientrare nei limiti della costituzione,

[254] Cfr., ad esempio, le dichiarazioni del deputato comunista Enrico Gualandi in CdD, AP, VIII legislatura, 29 novembre 1979, pp. 4930-4932 e della deputata socialista Magnani Noya in CdD, AP, VIII legislatura, 3 dicembre 1979, pp. 5018-5020.

[255] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 237-238.

[256] "«Non è tollerabile la convivenza con la violenza e il terrorismo»", *l'Unità*, 12 dicembre 1979.

[257] Cfr. M. Cavallini, "Una cinica guerra", ibidem.

[258] Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 11 dicembre 1979, pp. 5630-5645.

ma che esse dovessero essere più incisive ed energiche di quanto fatto in passato. Solamente i radicali rifiutarono l'eventualità di provvedimenti straordinari, ritenendo che ogni preannunzio da parte del governo di misure repressive seguiva sempre un'azione dei terroristi che sembrava programmata per giustificare quelle misure: essi si pronunciarono quindi contro ogni norma che continuasse a perseguire la strada della limitazione dei diritti del cittadino, chiedendo piuttosto una rapida riforma della polizia, del codice di procedura penale e l'applicazione della riforma carceraria[259]. Anche il Pdup dichiarò di rifiutare come antistorica qualsiasi impostazione antidemocratica che invocasse soltanto misure eccezionali in funzione antiterroristica[260]. In questo quadro, l'attacco dei comunisti al governo si fece particolarmente duro, anche perché lo stesso Rognoni aveva ammesso il ritardo con cui si era intervenuti dopo l'attentato, pur essendo presenti in città non poche forze. L'impresa di Prima linea sembrava documentare quindi la persistenza di ritardi, di insufficienze, di limiti di ogni genere nell'azione di direzione e di coordinamento delle forze di polizia. Proprio un così massiccio schieramento di forze in città era la più clamorosa testimonianza che qualcosa non aveva funzionato nei sistemi di sorveglianza, di controllo preventivo e complessivo. Il vicepresidente del gruppo comunista alla Camera Ugo Spagnoli sottolineò pertanto l'urgenza che fossero messe in atto misure straordinarie davvero in grado di colpire esecutori e mandanti. Pecchioli sostenne che il governo si era adagiato in una sorta di routine e considerava ormai normale la convivenza con la violenza e il terrorismo. Occorrevano invece, a suo avviso, misure adeguate. Il Pci era disponibile anche a nuove disposizioni di ordine sostanziale[261]. *L'Unità* parlò di «spedizione nazista di Torino», tipicamente caratterizzata da metodi fascisti e da inusitata barbarie, e sostenne che essa aveva dimostrato che il terrorismo era in grado di riprodursi avendo evidentemente alle spalle un terreno di reclutamento non riducibile a piccoli gruppi, che esso, ancora una volta, aveva dilatato il ventaglio degli obiettivi da colpire anche allo scopo di spiazzare le misure di prevenzione. Occorreva quindi tendere all'efficienza, alla professionalità e alla completezza degli organici delle forze di prevenzione e di repressione, sciogliere il nodo della riforma della polizia, adeguare l'organico del Sisde, potenziare gli uffici giudiziari e il dispositivo di pubblica sicurezza nelle zone critiche e prevedere misure nettamente più severe per il controllo della produzione e del commercio delle armi. Nel campo delle misure legislative, invece,

[259] "Il governo discute oggi le nuove norme antiterrorismo", *l'Unità*, 14 dicembre 1979.
[260] N. Guiso, "Rognoni: occorre ampia solidarietà", *Il Popolo*, 13 dicembre 1979.
[261] "«Non è tollerabile la convivenza»", cit.

secondo i comunisti, si doveva stare attenti a non cedere a soluzioni illusorie del tipo del fermo di polizia. Si trattava piuttosto di definire la specifica figura del reato di terrorismo uscendo dall'incertezza che oscillava dalla banda armata all'associazione sovversiva, all'insurrezione. E bisognava risolvere il problema della decorrenza dei termini di carcerazione preventiva nei casi di reati gravissimi[262]. La direzione comunista, attraverso il documento stilato per esprimere vicinanza e solidarietà alla manifestazione per l'anniversario della strage di piazza Fontana, prese comunque una posizione inequivocabile. Affermando che «la lotta al terrorismo e la difesa del sistema democratico costituiscono l'interesse primo della classe operaia e del popolo», rivolse «un invito a tutti i cittadini, di ogni parte politica democratica, perché sviluppino la loro unità contro il terrorismo e la violenza», e sollecitò il governo ad adottare «misure straordinarie e pari alla qualità delle nuove azioni terroristiche per stroncarle e per garantire la civile convivenza dei cittadini e la difesa dell'ordine democratico». Le forze politiche democratiche – spiegava il documento – devono essere solidali con la magistratura, con le forze di polizia nella loro lotta contro il terrorismo». Occorreva, infine – sempre secondo il documento – che le istituzioni democratiche «provvedano al più presto con adeguate misure, legislative ed operative, a mettere in grado lo Stato, nato dalla a e fondato sulla Costituzione, di far fronte all'attacco eversivo e violento e di sconfiggerlo»[263].

Anche *Il Popolo* ribadì che, dopo l'impresa criminale di Torino, occorrevano misure straordinarie. Lo Stato non poteva illudersi di affrontare la situazione con le norme di legge e i mezzi operativi di cui disponeva in quel momento. A malapena essi erano sufficienti per tenere testa parzialmente alle punte meno organizzate del terrorismo. Sia le leggi che le dotazioni di polizia risultavano infatti gravemente inadeguate a fronteggiare – come scrisse Alfredo Vinciguerra – «azioni di guerriglia assai prossime alla guerra civile». La Dc sottolineava come si fosse in presenza di una «svolta drammatica» e chiese fermamente che tutti gli organi dello Stato traessero il più presto possibile le conseguenze necessarie. Il quotidiano della Dc denunciava quindi il fatto che, mentre alcune aree forze politiche e aree culturali si attardavano in sofisticate e astratte discussioni sul garantismo e mentre qualche "superprogressista" si strappava i capelli per le realistiche dichiarazioni del generale Corsini, i terroristi avevano progettato e attuato una nuova strategia di sangue[264]. La Dc invocò quindi immediatamente – come recitava il documento approvato

[262] "All'altezza della sfida", *l'Unità*, 13 dicembre 1979.
[263] "Maggiore impegno e incisività contro il terrorismo", *l'Unità*, 14 dicembre 1979.
[264] A. Vinciguerra, "Decisioni adeguate", *Il Popolo*, 13 dicembre 1979.

dal partito – l'adozione di «sollecite e specifiche misure per il potenziamento dell'azione a difesa delle libere istituzioni», adeguate anche alle nuove forme assunte dal fenomeno eversivo. Il gruppo dirigente democristiano auspicò anche una rapida approvazione da parte del parlamento della riforma di polizia e di quelle provvidenze di carattere amministrativo e legislativo che riguardavano la condizione degli appartenenti alle forze dell'ordine[265]. Piero Bassetti, vicedirigente dell'ufficio economico della Dc, a titolo personale, spiegò chiaramente che due erano le sole possibili risposte al terrorismo: o una risposta di pura repressione militare, che non aveva prospettive, oppure una risposta «di Comitato di liberazione nazionale». Quest'ultima, a suo avviso, riuscendo ad impedire che parte della popolazione solidarizzasse con i terroristi, avrebbe asciugato l'acqua attorno alla violenza politica armata. La lotta al terrorismo e la modernizzazione del paese pertanto, secondo il dirigente incline a una nuova compagine di unità nazionale, esigevano una politica, appunto, di unità nazionale[266]. Contemporaneamente *La Discussione* prendeva posizione sulle denunce di Amnesty International per quanto stava avvenendo nei confronti degli oppositori in Italia[267]. La rivista invitava Amnesty a rivolgere uno sguardo a tutta la storia d'Italia degli ultimi dieci anni. Così si sarebbe accorta che «nessun paese quanto il nostro ha risposto con tanta civiltà e con tanta fiducia negli strumenti della democrazia ad un assalto contro la vita, i beni, la pace dei cittadini, condotto da gruppi che vogliono, appunto, distruggere – e con motivazioni diverse – la democrazia stessa». *La Discussione* ricordava che, di fronte a quanto era accaduto anche di recente a Torino, molti giornali e gruppi politici che in passato sembravano più preoccupati di difendere le ragioni di chi sparava anziché di chi era colpito, avevano chiesto a gran voce misure speciali. Era difficile ormai negare che, se non in guerra, si era

[265] "Il documento DC", *Il Popolo*, 14 dicembre 1979.

[266] "Contro il terrorismo, una risposta Cln", *La Discussione*, 17 dicembre 1979.

[267] Nel rapporto di Amnesty International relativo al periodo 1 maggio 1978-30 aprile 1979, riguardo all'Italia, si scriveva che: «The rising level of political violence in Italy has been met with an emphatic response by the Italian Government. The operation of special powers of detention described in the Amnesty International Report 1978 continue to cause concern. In addition it appears that increasing resort is made by the authorities to legal powers which, because of their sweeping and vague definition, can be used against a widening circle of people who hold minority political views and are allegedly involved through association with people who have committed terrorist actions. Special powers of search, surveillance and short-term detention for interrogation are used frequently against these individuals. In many cases they are never brought to trial because charges are dropped. Amnesty International continued to receive allegations of ill-treatment of inmates of prisons and violence against prisoners in police stations. On April 5 1979, Amnesty International wrote to Signor Virginio Rognoni, the Minister of the Interior, welcoming an official inquiry into allegations of torture made by nine men detained following the murder of a jeweller in Milan. In its letter Amnesty International expressed concern over the lack of positive results from the inquiry. Amnesty International is now preparing a research mission to Italy to investigate such allegations». Cfr. "Amnesty International Report 1979", Amnesty International Publications, London, 1979 (reperibile all'indirizzo file:///C:/Users/Asus/Downloads/pol100011979eng.pdf).

entrati in una fase di guerriglia in cui era sicuramente necessario applicare nuove leggi, nuovi strumenti e nuove tattiche visto che le normali misure, i consueti presidi, non bastavano più. Erano pertanto auspicabili leggi, accorgimenti e strumenti più aggiornati ed efficaci ma ciò, scriveva *La Discussione*, non sarebbe comunque bastato a sradicare la pianta velenosa del terrorismo se prima la classe politica e gli uomini di cultura italiani non avessero ricostituito un patto sociale e morale che ridesse speranza e fiducia alla gente. L'unità e la solidarietà nazionale, espresse con le forme che il parlamento avrebbe scelto, erano dunque la prima e più urgente esigenza per impedire la rovina della Repubblica[268].

Nella riunione dei deputati della Dc, dedicata alle iniziative in tema di ordine pubblico, che si tenne il 12 dicembre, e cioè il giorno dopo i fatti di Torino, il capogruppo Gerardo Bianco sottolineò l'urgenza di intervenire, formulando proposte che potessero essere d'aiuto anche al governo. Sul sequestro di persona, ad esempio, suggerì che si sarebbe potuto proporre il blocco della consegna di denaro liquido da parte delle banche per ostacolare il pagamento del riscatto. A suo avviso, si doveva intervenire anche per evitare l'alterazione delle carte di identità e delle targhe automobilistiche. Il gruppo dunque non poteva limitarsi, secondo Bianco, ai soliti comunicati, ma «deve operare suggerendo il fermo di Polizia e altre procedure dure e complementari». Il dibattito fu così molto vivace. Anche il deputato della destra Dc Publio Fiori riepilogò le proposte che il gruppo avrebbe potuto avanzare: il ripristino del fermo di polizia, l'eliminazione della scadenza dei termini di carcerazione preventiva, il mandato di cattura obbligatorio per alcuni reati, la riforma carceraria, l'ampliamento del concetto di misure di sicurezza, la non concessione della libertà vigilata per alcuni tipi di reato. Fiori sottolineò infine la necessità di intervenire nel settore dell'informatica sul terrorismo e quindi della computerizzazione dei dati e delle informazioni. Secondo un altro rappresentante della destra Dc, Mario Segni, si doveva intervenire subito, proponendo misure specifiche e di comune accordo con i responsabili delle forze dell'ordine. La prima disposizione fondamentale era l'estensione del fermo di polizia come deterrente efficace e immediato: su questo, fra l'altro, si doveva fare attenzione a non essere scavalcati da sinistra, perché anche lì cominciavano a essere formulate idee simili[269]. Il doroteo Manfredo Manfredi fu d'accordo sulle proposte, ventilando perfino l'ipotesi di introdurre misure forti anche

[268] "A Torino il terrorismo è diventato guerriglia ma Amnesty Internazionale dice che da noi c'è la repressione", *La Discussione*, 17 dicembre 1979.

[269] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 12 dicembre 1979".

contro i reati sul posto di lavoro, come la sospensione del posto stesso. Ci si doveva opporre anche allo smantellamento del supercarcere dell'Asinara, «avvenuto – disse Manfredi – per iniziativa del Sottosegretario liberale, Costa che ha operato scavalcando il Direttore della casa di pena»[270]. Sergio Pezzati (sempre della destra del partito) si disse d'accordo con Segni e rilevò che, se anche le sinistre cominciavano a fare proposte dure, ci si doveva muovere per non dare l'impressione di essere incapaci di intervenire. Si doveva lasciare mano libera alle forze dell'ordine «che sanno cosa occorre fare, ma sono bloccate da ordini superiori». Diversa la visione di Edoardo Speranza, secondo la quale non si poteva puntare tutto sui temi legislativi, ma si poteva prendere qualche provvedimento ad esempio anche nel campo del diritto del lavoro, come la sospensione dalle università e dalle scuole di coloro che assumessero comportamenti antisociali. Si doveva inoltre attuare il fermo e vietare «assolutamente» la scarcerazione per scadenza dei termini. Si dovevano infine correggere alcune lacune nel comportamento del governo piuttosto che adottare altre leggi e, quanto alla questione delle carceri, occorreva ripristinare i vetri divisori e abolire certe libertà per i terroristi introdotte con la riforma del 1975. Giuliano Silvestri, dal canto suo, sottolineò che il problema centrale era la debolezza del governo, che non aveva una sicura e solida maggioranza che ne coprisse l'azione. Il forzanovista Vito Napoli, infine, notò che proprio la mutata posizione delle sinistre, che ora accusavano di debolezza la Dc, poteva favorire un atteggiamento diverso in sede legislativa[271]. Dopo la riunione, Bianco annunciò alla stampa che la Dc avrebbe invitato il governo a predisporre proposte che del resto erano già state elaborate nelle loro linee generali dal presidente del Consiglio e dai ministri competenti. Il capogruppo dei deputati Dc affermò, inoltre, che molte norme già c'erano, ma che non erano applicate e che pertanto era necessario sollecitare affinché – disse – la magistratura «definisca bene la propria posizione in ordine alle norme che già esistono». Bianco ventilò poi alcune ipotesi, sempre nel quadro del rispetto delle norme costituzionali, come quella di garantire una maggiore possibilità di intervento alla polizia attraverso il fermo, quella di introdurre proposte di legge per colpire più efficacemente la violenza nelle fabbriche e nelle scuole,

[270] Va ricordato che il sottosegretario alla Giustizia Costa aveva svolto un'ampia azione per accertare le condizioni all'interno degli stabilimenti carcerari, per migliorare le condizioni di vita e di lavoro di funzionari e agenti e rendere possibile l'occupazione e la riabilitazione sociale dei detenuti. La sua posizione garantista assunta nei confronti del problema delle carceri era partita dalla considerazione del «grave errore politico», oltreché umano, di scaricare le responsabilità della classe politica sui detenuti, senza distinzione alcuna. Cfr. intervento di Costa in "Consiglio nazionale del Partito liberale italiano. Roma 29 e 30 novembre-1 dicembre 1979 – Atti", *L'Opinione*, Speciale C.N., 1 gennaio 1980.

[271] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 12 dicembre 1979".

e norme volte ad aggravare le pene per un certo tipo di reati. Il tema più sentito dai dirigenti democristiani, del resto, era quello della prevenzione, come testimoniavano le interviste di Piccoli e di Fanfani, secondo i quali il governo doveva predisporre provvedimenti tesi all'inasprimento delle pene e al potenziamento delle forze incaricate di combattere il terrorismo, puntando soprattutto su norme di prevenzione. Il deputato del "gruppo dei cento", Luigi Rossi di Montelera aveva anche inviato una lettera a Cossiga chiedendo di restituire alla polizia più agili possibilità di interrogatorio, di evitare per i detenuti pericolosi qualsiasi forma di contatto con l'esterno, di impedire la lettura di comunicati durante i processi, di impegnare i servizi di sicurezza in una lotta senza quartiere e di garantire l'ordine nelle carceri. Un'ottantina di dirigenti democristiani inoltre avevano presentato un documento agli organi del partito in cui sostanzialmente si riprendevano le proposte di Rossi di Montelera, che a loro volta ricalcavano quelle formulate dal generale Corsini[272]. D'altro canto, invece, l'andreottiano Pennacchini aveva espresso pubblicamente le proprie perplessità sull'utilità degli inasprimenti di pena e dell'allungamento dei termini della carcerazione preventiva[273].

Guardando al dibattito politico di quei giorni, Corrado Belci notò che tutte le forze politiche, sindacali e culturali del paese avevano invocato in modo non equivoco l'adozione di misure eccezionali e straordinarie. Il direttore de *Il Popolo*, tuttavia, mise subito in chiaro che questo doveva avere un seguito coerente: sarebbe stato «profondamente ipocrita» trincerarsi dietro un'invocazione generica e poi trovare un motivo per respingere le misure specifiche. Insomma, secondo la Dc, i gruppi parlamentari, dopo aver chiesto al governo di provvedere, non erano più esonerati «dal dovere di dire che cos'è la eccezionalità e la straordinarietà» delle norme da introdurre ovviamente all'interno del sistema costituzionale. Ognuno era chiamato ad assumersi la propria parte di responsabilità e a pronunciarsi, dal momento che era rituale il gioco di scaricare l'attesa sul governo, svuotandone le proposte con le opposte critiche di chi le riteneva meri ritocchi di facciata e di chi le reputava invece pericolose tentazioni liberticide. Belci quindi si augurava di non assistere «al fuoco d'artificio degli interrogativi e dei dubbi davanti ad ogni proposta, dietro al quale nascondere poi una opportunistica ritirata»[274]. I suoi desiderata vennero in larga parte accolti.

[272] P. Spigarelli, "Nuove incisive misure per battere i terroristi", *Il Popolo*, 14 dicembre 1979.
[273] "Soltanto polverone contro il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 19 dicembre 1979.
[274] C. Belci, "Nessun equivoco o fuga", *Il Popolo*, 14 dicembre 1979.

Il Psdi invocò anche lui immediatamente «provvedimenti legislativi ed amministrativi straordinari per la lotta contro il terrorismo» in una situazione definita «d'eccezionalità e d'emergenza». Anche i socialdemocratici insistettero sul fatto che si doveva uscire «dal generico e dal vago delle indicazioni di buona volontà, frequentemente contraddette da falsi atteggiamenti garantisti che – dichiarò Longo – sino ad oggi hanno soltanto rappresentato una copertura alle degenerazioni contestative, ai sabotaggi ed alle nefaste ideologie dei rivoluzionari stalinisti»[275]. Per sollecitare il governo in questo senso, il 13 dicembre alcuni senatori del Psdi presentarono un loro progetto di legge, "Nuove norme contro la criminalità politica e comune". Secondo la loro opinione, di fronte alle più recenti azioni terroristiche, era assolutamente necessario prendere misure legislative per meglio proteggere funzionari e cittadini, ed anche per combattere la minaccia con maggiore successo. I senatori socialdemocratici pensavano fra l'altro ad un programma esteso per proteggere i testimoni, a pene severe per la pubblicazione nei media di informazioni riservate, a un aumento di pena per delitti quali l'omicidio e le lesioni personali, all'introduzione del fermo di polizia e a un nuovo prolungamento della durata della detenzione preventiva[276]. L'europarlamentare Ruggero Puletti, fra l'altro, rimarcò che non c'era paese in Europa occidentale che garantisse un presunto colpevole più dell'Italia e che, anzi, il Psdi da dieci anni richiamava la pubblica attenzione sulle «nefaste conseguenze dell'eccesso di libertà che conduce e si identifica con la licenza». I socialdemocratici non invocavano, naturalmente, leggi eccezionali, ma un intervento fermo ed energico, insomma, leggi democratiche ma più severe[277]. Essi denunciavano altresì le compiacenze di quanti nella classe politica, nel mondo della cultura e della magistratura, «insistendo su un falso garantismo», avevano impedito l'assunzione di decisioni legislative ed amministrative urgenti. La gravità della situazione, pertanto, non era imputabile solamente ai brigatisti, ma anche all'insufficienza di risposte coraggiose[278]. La segreteria del partito diramò anche una nota in cui si sollecitava il governo a prendere le misure necessarie, suggerendo le proposte elaborate nel corso di una segreteria allargata del partito da Costantino Belluscio, sottosegretario di Stato per il lavoro[279]. Secondo quest'ultimo, il vero problema era quello di trovare il giusto punto di equilibrio

[275] "Longo: siamo in una situazione d'eccezionalità", *L'Umanità*, 13 dicembre 1979.

[276] Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, Progetto di legge "Nuove norme contro la criminalità politica e comune" presentato al Senato il 13 dicembre 1979.

[277] R. Puletti, "Giustizia e garantismo", *L'Umanità*, 13 dicembre 1979. Cfr. anche Id., "L'ora del coraggio", *L'Umanità*, 16-17 dicembre 1979.

[278] "Il governo adotti con decreto provvedimenti urgenti per fronteggiare il terrorismo", *L'Umanità*, 14 dicembre 1979.

[279] "Per combattere ad armi pari il terrorismo", *L'Umanità*, 6 dicembre 1979.

tra i diritti inviolabili dell'uomo e quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'articolo 2 della costituzione. Il garantismo esasperato coglieva un solo aspetto di quella realtà e perciò rischiava di diventare mistificante e di collocarsi ai margini dei processi positivi di costruzione e di ricerca di reali soluzioni ai gravi problemi del paese. Si doveva poi prendere atto che ben quindici brigatisti negli ultimi mesi erano stati rimessi in libertà per decorrenza dei termini della carcerazione preventiva e che nel 1978 il 69% dei fatti delittuosi denunciati era rimasta opera di autori ignoti. Si doveva considerare, inoltre, che con l'entrata in vigore di alcune leggi particolarmente garantiste a partire dalla fine degli anni '60, il numero dei delitti era aumentato e solo con le leggi introdotte tra il 1974 e il 1975 c'era stata una parziale inversione di tendenza. In tale quadro, secondo Belluscio, la concessione di ulteriori provvedimenti a tutela della libertà personale si sarebbe ritorto sulla quasi totalità dei cittadini, i quali non lamentavano tanto l'insufficienza di garanzie costituzionali quanto la mancanza di un'efficace protezione contro la criminalità. Per combattere ad armi pari, il generale Corsini aveva sollecitato interventi legislativi, scevri da un eccessivo garantismo, che impedissero di veder circolare impunemente i delinquenti incalliti, il suo era un appello che i socialdemocratici – sosteneva Belluscio – dovevano accogliere. E proprio in questo senso, il dirigente socialdemocratico aveva elaborato alcune proposte specifiche. Anzitutto, occorreva prendere atto che per gravissimi delitti non vi era un adeguato intervento repressivo delle norme sostanziali in vigore e che il meccanismo di applicazione delle attenuanti finiva quasi sempre per condizionare la decisione del magistrato, indirizzandola verso l'irrogazione di pene detentive più vicine ai minimi edittali che ai massimi. Per questa ragione, anche con una finalità di deterrente, si doveva prevedere come ipotesi autonoma la pena dell'ergastolo per l'omicidio di pubblici ufficiali a causa o nell'esercizio delle proprie funzioni, di giornalisti, di sindacalisti, di testimoni e di ogni altra categoria di cittadini maggiormente esposti. La crisi della vita nazionale suggeriva inoltre, secondo Belluscio, di restituire agli operatori della polizia giudiziaria più ampia facoltà di intervento sempre nel rispetto dei principi della costituzione. La formulazione dell'articolo 13 della costituzione, infatti, lasciava un idoneo spiraglio per allargare la potestà della polizia giudiziaria «oggi eccessivamente "mortificata"» – affermava Belluscio – specialmente dal contenuto dell'articolo 238 del codice di procedura penale che regolava il fermo giudiziario. Egli proponeva quindi di ampliare nei limiti massimi il fermo, lasciando alla polizia un adeguato margine di azione per quanto atteneva il tempo consentito per trattenere i fermati e i termini per dare notizia del fermo. Il dirigente del

Psdi suggeriva poi l'istituzione di taglie individuali su ciascun brigatista individuato e taglie generiche su chiunque risultasse comunque aderente alle Brigate rosse, a favore di chi fornisse indicazioni determinanti per l'arresto o la cattura. Proponeva inoltre di istituire consistenti premi in denaro a favore di chi fornisse notizie utili concernenti ogni aspetto dell'attività terroristica e di sensibilizzare l'opinione pubblica affinché ogni cittadino, nel suo stesso interesse, fornisse ogni informazione utile alle forze di polizia. Allo stesso tempo affermava che si doveva provvedere alla sicurezza dei testimoni e ridare fiducia ai cittadini rendendoli più disponibili a fornire segnalazioni all'autorità giudiziaria e di polizia. Si doveva infine provvedere a un riesame della fattispecie e della disciplina dei provvedimenti sulla scarcerazione per decorrenza dei termini, modificando l'ultimo comma dell'articolo 272-bis, nel senso di ritenere che l'impugnazione del Pm sospendesse l'esecuzione dell'ordinanza di scarcerazione[280]. Secondo i socialdemocratici, insomma, il problema dell'antiterrorismo era essenzialmente un problema di contromisure tecniche, operative, giuridiche «basate su una realtà incontrovertibile: il terrorismo è guerriglia urbana»[281]. Anche il vicesegretario liberale Biondi, che addirittura considerava opportuna l'utilizzazione straordinaria degli strumenti dell'esercito in funzione antiguerriglia, riteneva che l'azione contro il terrorismo dovesse essere condotta principalmente sul terreno della prevenzione[282].

Si stava dunque creando un ampio fronte favorevole a norme speciali. Il Msi, che già dall'omicidio di Romiti aveva chiesto con forza nuove misure antiterrorismo per rimuovere «l'assurda ed ormai colpevole inerzia del governo»[283], domandò a gran voce nuove disposizioni straordinarie per fronteggiare adeguatamente l'escalation terroristica. Il partito prendeva atto che il governo era stato costretto, finalmente, ad uscire «dall'atarassia». Le misure ventilate tuttavia non apparivano ai missini davvero determinanti né incisive. Si parlava dell'ergastolo da comminare per un certo tipo di reati, ma il Msi osservava che tale pena già esisteva e che non veniva applicata. La politica dell'inasprimento delle pene, infatti, si era già dimostrata insufficiente a causa del sistema di attenuanti, della tendenza della magistratura ad attestarsi sui minimi della pena e dell'incapacità dello Stato di catturare i colpevoli. Si accennava al fermo di sicurezza, che però non risolveva secondo il Msi il problema dei mezzi da fornire alla polizia per espletare i propri compiti. Le forze di governo tacevano invece sulla riorganizzazione dei

[280] Ibidem.
[281] T. Magliano, "Non bisogna cedere al ricatto della paura", *L'Umanità*, 14 dicembre 1979.
[282] "Il governo discute oggi le nuove norme antiterrorismo", *l'Unità*, 14 dicembre 1979.
[283] "Contro i terroristi con tutti i mezzi necessari", *Secolo d'Italia*, 8 dicembre 1979.

servizi di sicurezza ed emergeva la loro tendenza a conferire poteri eccezionali ai prefetti «che – scriveva il *Secolo d'Italia* – si accingono a diventare autentici Prefetti di polizia, e che sono del tutto inadatti, perché incompetenti, a dirigere la lotta contro il terrorismo». Le ventilate misure governative, dunque, erano, secondo i missini, «zero». Ciò che urgeva invece era una diversa volontà politica di affrontare una guerra, che si doveva sostenere con i comandanti militari specializzati nelle tecniche della guerriglia urbana, con la magistratura militare e il codice penale militare[284]. Tuttavia, secondo il *Secolo d'Italia*, continuava a essere pressoché impossibile dare una ferma risposta al terrorismo perché ci si rifiutava di smascherare le coperture internazionali dell'eversione, ci si ostinava a non riconoscerne la matrice comunista, si restava nell'ambito di un «regime» che aveva allevato il terrorismo con l'inerzia e le complicità[285].

Isolato, *il manifesto* si augurava che le invocazioni di leggi "eccezionali", dall'uso dell'esercito da qualcuno rivendicato al sostanziale stato d'assedio che ne sarebbe derivato, non trovassero sponda nel governo, anche se si avvertiva che Cossiga stava studiando nuove norme penali, come il fermo di polizia. Rossanda osservava che, se da un lato nessuno aveva mai liquidato il terrorismo «dentro a un quadro di inviolata democrazia», dall'altro il terrorismo non aveva mai battuto uno Stato che era riuscito a rimanere democratico. La sfida lanciata dal terrorismo, infatti, era proprio questa: trascinare lo Stato su un terreno antidemocratico e autoritario, cosicché le masse si convincessero che non c'era altra via che passare alle armi. Rossanda dunque sosteneva che si doveva intervenire con altri mezzi; prima di tutto, isolando «l'infezione», materialmente e politicamente, anche attraverso una «normale polizia», collegata alla gente, una polizia cioè che si vedesse come un pezzo di Stato democratico. Per questa ragione, secondo l'esponente dell'estrema sinistra, il sindacato di polizia sarebbe stato «lo strumento più serio di isolamento del terrorismo». La sinistra, inoltre, doveva definitivamente rendersi conto di aver lasciato un ampio margine alle frange estremiste, nel momento in cui aveva menomato il rapporto di fiducia con una parte del mondo sociale quando aveva smesso di opporsi a «questo stato», accettandone la logica[286]. Gli inasprimenti di pena, l'estensione del fermo di polizia, l'utilizzo dell'esercito erano inoltre misure inutili, come dimostrato dalle esperienze precedenti, e dannose: avrebbero solo alimentato la guerriglia. Occorreva quindi cambiare governo, avviando un'alternativa

[284] "La solita aria fritta", *Secolo d'Italia*, 14 dicembre 1979.
[285] "Gli italiani restano indifesi difronte all'attacco dei terroristi", ibidem.
[286] R. Rossanda, "Questa è l'emergenza", *il manifesto*, 13 dicembre 1979.

di sinistra, per riuscire ad ottenere una reale mobilitazione popolare, specialmente perché appariva chiaro, secondo Pintor, che la Dc e Cossiga stavano utilizzando il terrorismo per rafforzarsi e per emanare leggi "speciali"[287]. La reazione del governo, dunque, si poneva nella linea di chiudere tutto «nel cerchio del puro ordine pubblico»[288].

In sostanza, trasversalmente, i partiti espressero la necessità di introdurre misure, anche «straordinarie», per far fronte all'escalation terroristica e l'urgenza di dotare le forze dell'ordine degli strumenti necessari per farvi fronte. Come in passato e, specialmente, come subito dopo il sequestro di Aldo Moro, si agì sulla spinta dell'emozione per i recenti fatti accaduti e, probabilmente, sotto la pressione dei vertici dell'Arma dei Carabinieri e delle forze di polizia, che avevano pagato con un alto tributo di sangue le insufficienze della lotta al terrorismo e reclamavano nuovi strumenti di prevenzione e repressione[289]. Inevitabilmente, dunque, le forze di governo tesero a riproporre provvedimenti in parte improvvisati, in parte maggiormente calibrati sulle specificità del fenomeno terroristico. Il governo avrebbe potuto muoversi su due piani, quello delle norme legislative e quello relativo all'ordinamento e all'azione tecnica e operativa. Sul primo terreno si potevano adottare provvedimenti relativi agli strumenti di polizia, alla più aggiornata e completa definizione di taluni reati, all'aggravamento delle pene per talune fattispecie, cioè mirare a un insieme di misure organiche attinenti al diritto penale sostanziale e ad alcune norme utili al potenziamento e al coordinamento delle forze dell'ordine. Il secondo terreno era quello più direttamente amministrativo e operativo, cioè relativo all'azione sul territorio, all'efficacia dei servizi di sicurezza, all'aggiornamento tecnologico, alla possibilità di controllo dei cittadini. Sul primo terreno, la discussione ruotò attorno ad alcuni strumenti "tradizionali", fortemente voluti dai partiti di centro e moderati, come l'estensione del fermo di polizia giudiziaria e l'introduzione del nuovo fermo di polizia di sicurezza o preventivo. Come si è visto,

[287] L. Pintor, "Scendete dall'autobus", *il manifesto*, 14 dicembre 1979.

[288] "Il governo di Cossiga vara oggi un fermo di polizia fino a 48 ore", ibidem. Cfr. anche "Stasera la democrazia si metterà in divisa", *Lotta continua*, 14 dicembre 1979; "La pedana elastica di Cossiga", ibidem. In altra parte del giornale si dava la notizia che un altro ragazzo, per non essersi fermato ad un posto di blocco della polizia, era stato ucciso dagli agenti. Enzo La Marca, che aveva rubato un'auto a Torino la sera precedente, visto il segnale di stop della polizia, non si era fermato e i carabinieri si erano lanciati all'inseguimento della macchina; dopo l'urto fra le due auto, i carabinieri avevano fatto fuoco e, mentre un complice era riuscito a fuggire, La Marca era rimasto gravemente ferito. La morte del ragazzo, secondo il quotidiano, andava ad aggiungersi alle decine registrate nell'arco di diversi mesi, ed erano sostanzialmente attribuibili alle leggi antiterrorismo, che, come denunciato spesso dai radicali, conferivano la licenza di uccidere agli agenti. "I carabinieri uccidono un ragazzo. Aveva rubato un'auto", ibidem.

[289] Come avrebbe detto Rognoni qualche anno dopo, le forze dell'ordine chiedevano interventi incisivi e «un'attenzione particolare per coloro che erano più esposti era assolutamente dovuta», cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., p. 77.

specialmente la Dc e il Psdi puntavano su questa proposta, del resto già ventilata nelle settimane precedenti e in parte ripristinata con il decreto del 1978. Ciò anche per dare un segnale alle forze dell'ordine, che da tempo le reclamavano. Un altro problema che precedenti episodi clamorosi avevano posto in luce e sul quale vi era la volontà trasversale di intervenire erano le fughe dei terroristi agevolate dalla scadenza dei termini della custodia preventiva. Nel corso dell'ultimo anno, come si è visto, terroristi sia di destra che di sinistra erano usciti di prigione perché, nonostante fosse ancora in corso il procedimento giudiziario che li riguardava, erano scaduti i termini della carcerazione preventiva. Di conseguenza, sottoposti a blande misure di sorveglianza, erano riusciti facilmente ad eluderle e a rientrare nella clandestinità. Il problema, in verità, non riguardava solamente la disciplina della carcerazione preventiva in sé, ma atteneva al sistema processuale italiano, che per tradizione era caratterizzato da enormi lungaggini che rendevano spesso impossibile, specialmente in procedimenti relativi a più imputati e a più capi d'accusa, l'emissione della sentenza prima della scadenza dei, pur lunghi, termini della carcerazione preventiva. Pertanto, anche in questo caso, le forze politiche tesero ad orientarsi verso l'allungamento dei termini della carcerazione, anziché verso la riforma organica della procedura penale, che inevitabilmente avrebbe richiesto tempi applicativi molto più lunghi. Ancora una volta, quindi, come avrebbe osservato Vittorio Grevi qualche anno dopo, si proponeva di modificare il regime della carcerazione preventiva per soddisfare in via anticipata esigenze di difesa sociale[290]. Sul piano del diritto sostanziale, come si è notato, già nei mesi precedenti alcuni processi avevano fatto emergere il problema che le fattispecie associative del codice penale, per lo più utilizzate per incriminare i terroristi, non erano sufficienti a definirne la condotta perseguibile. Era emersa quindi la necessità di elaborare alcune fattispecie più specifiche per individuare la condotta criminale eversiva. Di questa ultima istanza si fece portavoce soprattutto il Pci, trovando comunque il consenso anche delle forze di centro. D'altro canto, anche la questione carceraria aveva ormai assunto dimensioni rilevanti, dal momento che era notorio che i penitenziari fossero diventati "scuole del crimine" e, soprattutto, un bacino di reclutamento per i terroristi che, potendo fare propaganda anche con detenuti "comuni", avevano allargato il proprio consenso e, contestualmente, potevano continuare a comunicare con l'esterno e proseguire nelle attività criminali. Nonostante il numero delle evasioni fosse decisamente calato grazie all'istituzione delle carceri di massima

[290] Cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 41-42.

sicurezza, come ha osservato Hof, si ricominciò a discutere dei regolamenti interni, dei diritti da riservare a certe tipologie di detenuti e delle misure di sicurezza da adottare[291]. Non sembra, invece, che vi furono molte sollecitazioni per rafforzare il sistema binario del "bastone e la carota" e ampliare così le cosiddette misure premiali, che si sarebbero invece rivelate lo strumento vincente. Benché Monica Galfré abbia ipotizzato la pressione diretta del generale Dalla Chiesa sul governo in tal senso, non risultano documenti atti a suffragare questa tesi, quanto meno in questo periodo. Più probabile e, in parte, verificato fu invece il ruolo della magistratura inquirente[292]. Ad ogni modo, si può dedurre che i partiti e, specialmente quelli di centro, tesero a invocare misure tradizionali, non particolarmente innovative sotto il profilo preventivo e investigativo e soprattutto non mirate alla specificità del fenomeno. Furono, piuttosto, gli addetti ai lavori a indicare la via migliore per sconfiggere il terrorismo.

Nel momento in cui cominciarono a trapelare indiscrezioni sulle misure discusse dal governo (del resto vi devono essere stati anche alcuni incontri "a porte chiuse" avviati con tutti i partiti, per sondarne la disponibilità ad approvare i decreti), benché tutti avessero ribadito la propria volontà di collaborare, le posizioni cominciarono però a diversificarsi. Lo scontro si verificò soprattutto fra le forze di sinistra, meno inclini a misure "drastiche", e i partiti di centro che, oltre ad essere più disponibili al "pugno duro", sentivano anche il peso della pressione dei vertici delle forze dell'ordine che da tempo reclamavano il ripristino di alcuni poteri. In questa discussione il Psi si trovò nuovamente a fare i conti con la propria tradizione libertaria e garantista da una parte, e la necessità dall'altra di dare l'immagine di un partito "d'ordine", capace di una risposta ferma al fenomeno terroristico. Questa necessità fu ben espressa dall'intervento del deputato Paolo Vittorelli alla direzione socialista del 21 dicembre[293]. Vittorelli rilevò che «il partito – disse – è travagliato dalla giusta esigenza di principio e di fatto che rifiuta l'imbarbarimento del nostro sistema e rivendica il rispetto delle garanzie costituzionali e dall'altro dalla ferma volontà di proteggere la sicurezza dei cittadini, sconfiggere il terrorismo, sostenere l'azione dello Stato in questa lotta»[294]. Il Psi pertanto, pur attestandosi su una posizione tradizionale e garantista, decise di manifestare la propria disponibilità ai provvedimenti

[291] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 201-203.
[292] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 19.
[293] La direzione in questione fu totalmente dedicata alla discussione sulla situazione del governo e del partito: si stava consumando infatti, dopo il voto sugli euromissili, la crisi fra Craxi e Signorile. In direzione il segretario, criticato da un fronte trasversale, si trovò sostanzialmente in minoranza, rischiando di essere destituito. Cfr. P. Mieli, "La crisi del centro-sinistra", cit., pp. 336-337.
[294] "Gli ultimi interventi in Direzione", *Avanti!*, 22 dicembre 1979.

ma non senza alcuni scontri interni. Il Pci, invece, si dimostrò decisamente più disposto a rivedere certe posizioni "garantiste" del passato e a farsi anch'esso portavoce delle istanze di ordine e di sicurezza, coerentemente con la linea seguita nei mesi precedenti, ma in controtendenza rispetto alle posizioni di qualche anno addietro. Si è già notato, infatti, che in alcune occasioni i dirigenti comunisti avevano manifestato la disponibilità a rivedere i termini della carcerazione preventiva per alcuni reati, a rafforzare gli strumenti preventivi della polizia e all'introduzione di nuove figure di reato per colmare una certa carenza nel codice di strumenti atti a perseguire i reati terroristici. Tutte proposte che, solo fino a qualche tempo prima, il partito non avrebbe di certo avallato e sostenuto esso per primo.

Il tema su cui ruotò maggiormente la discussione politica interna ai partiti fu la proposta dell'estensione temporale e dei presupposti applicativi del fermo di polizia. Come già nel 1978, tale istituto era fortemente avversato dalle forze di sinistra perché ritenuto, non solo inutile, ma anche fortemente lesivo delle garanzie dei cittadini. Invece, come si è già visto, i partiti di centro lo ritenevano essenzialmente una misura risolutiva, quasi "miracolosa", fortemente voluta dalle forze dell'ordine e perciò sicuramente utile. In questo quadro, la direzione del Pci si interrogò sulle misure proposte dalla Dc, dal governo e dai partiti minori più moderati. Pecchioli, in quell'occasione, pur ammettendo la necessità che il governo adottasse «urgentemente misure straordinarie e realmente efficaci, atte ad individuare gli esecutori dei crimini ed i loro centri organizzatori», ribadì che la riforma della polizia rimaneva la premessa di qualsiasi seria politica di tutela della sicurezza. Il dirigente comunista dichiarò anche di puntare molto sulla politica degli apparati: era necessaria una più razionale utilizzazione di polizia e carabinieri con una maggiore mobilità sul territorio. Pecchioli era possibilista addirittura sull'utilizzo di reparti militari per la difesa di alcuni possibili obiettivi sul territorio urbano, e denunciava le persistenti carenze di organico del Sisde. Anche sul piano giudiziario occorreva, secondo lui, intervenire con la riforma inerente alla depenalizzazione e alle sanzioni sostitutive, con l'aumento delle competenze dei pretori per alleggerire i carichi di lavoro dei tribunali, con l'istituzione del giudice onorario potenziando nel frattempo le competenze civili del giudice conciliatore, con il rafforzamento dei nuclei di polizia giudiziaria e l'istituzione di una banca dei dati. Quanto alle carceri, il Pci si trovava d'accordo più con la Dc che con il Pli, ritenendo che si dovesse mantenere «ferma – come disse ancora Pecchioli – la distinzione tra le carceri di massima sicurezza e le altre, proprio per consentire in queste ultime, che sono la stragrande maggioranza, una completa attuazione dell'ordinamento penitenziario». Negli altri istituti dovevano essere

assicurate «civili condizioni e negli istituti di massima sicurezza» andavano «inviati soltanto soggetti effettivamente pericolosi che potrebbero utilizzare a fini criminali quegli spazi che la legge penitenziaria apre all'esclusivo scopo del reinserimento sociale del condannato». Sul terreno legislativo, disse Pecchioli, andavano

> […] introdotte norme che definiscano con la massima precisione i fenomeni dello squadrismo armato e del terrorismo; vanno rivisti i termini di carcerazione preventiva per il delitto di partecipazione a banda armata, oggi equiparato sotto questo profilo ad atri reati che non presentano alcuna difficoltà di indagine; particolari e adeguate misure di vigilanza devono essere previste per gli imputati dei più gravi delitti, scarcerati per decorrenza di termini. Occorre inoltre adeguare le disposizioni per il controllo delle armi nei luoghi di produzione e di deposito e rivedere a fondo le disposizioni relative al commercio; anche su questo terreno il governo è in larga misura inadempiente di fronte all'impegno più volte assunto di presentare un disegno di legge organica in materia[295].

Nel corso della discussione della direzione comunista, Giancarlo Pajetta si disse contrario alla posizione di Rognoni sul fermo di polizia. Il vicepresidente del gruppo alla Camera Ugo Spagnoli, dal canto suo, rilevò che alcune proposte del governo erano «non inutili, ma non efficaci». Il punto politico di fondo era comunque la questione del fermo di polizia per sospetto, dal momento che l'interrogatorio non verbalizzato da parte della polizia era stato già introdotto nel 1978 ed era servito poco. Ora si parlava addirittura di estenderlo a 48 ore. Certamente però il Pci doveva dimostrare, come disse Spagnoli, «disponibilità politica nell'ambito del dettato costituzionale per un fermo da parte di una polizia diversa dal passato e che verrà riformata, e ciò prima che il discorso sul fermo di polizia diventi bandiera di agitazione in mano ad altre forze». Spagnoli metteva dunque in conto che lo scontro sulla questione avrebbe avuto un «prezzo politico» e che pertanto occorreva «una grossa campagna di orientamento del partito su tutte queste questioni». Edoardo Perna, vicino alle posizioni del "moderato" Paolo Bufalini, invece, riteneva che il fermo di polizia sarebbe stato «un gesto che va incontro a certe esigenze della polizia, della magistratura, ecc.» ma che non avrebbe sortito grandi risultati. Il pericolo dunque era quello di trovarsi, come parlamentari, «senza il consenso del partito che ci può accusare di misure liberticide e germanizzanti». Anche Michele Ventura prevedeva che «il "fermo di sospetto"» avrebbe comportato «seri problemi con numerosi settori di

[295] FG, APC, MF 0439, "Verbale della Direzione del 14 dicembre 1979".

opinione pubblica» e suggeriva pertanto di mettere l'accento sulla "professionalità" dei corpi di polizia. Quanto all'uso dell'esercito, si doveva poi specificare che sarebbe servito per alcuni luoghi specifici. Secondo Paolo Bufalini, tuttavia, il problema non era solo una questione di efficienza e di attuazione, ma anche – disse – «di riforma delle leggi (anche di quelle recenti che hanno dato il via ad un permissivismo eccessivo ad esempio nelle carceri)». Berlinguer, infine, chiuse il dibattito affermando che il Pci non poteva pronunciarsi contro le misure governative urgenti per far fronte al terrorismo. Sul fermo di polizia, dunque, i comunisti avrebbero affrontato le difficoltà nel partito e nell'opinione pubblica, ma il segretario continuava a ritenere fondamentale evitare «che non ci si accusi di voler impedire una misura che è largamente richiesta dalle forze di polizia impegnate nella lotta alla violenza e al terrorismo»[296]. Il Pci, dunque, non senza un acceso dibattito interno, previde ma anche decise di affrontare le critiche che la scelta di appoggiare le misure del governo e, specificamente, lo strumento del fermo di polizia avrebbero comportato. Il partito era consapevole del «prezzo politico» di tale decisione, ma riteneva più importante affrontare con una seria campagna di informazione la lotta al terrorismo, anche allo scopo di rafforzare l'immagine del partito sul terreno dell'ordine pubblico e dell'attaccamento ai valori democratici. Sulla base dei riscontri documentali sembra inoltre che, al di là di un confronto franco sulle difficoltà che avrebbe comportato tale posizione, i dirigenti comunisti avessero sostanzialmente superato certe remore nei confronti di istituti arretrati e tanto discussi come il fermo, purché saldamente ancorati al dettato costituzionale, e le tradizionali diffidenze verso gli apparati di polizia. Al contempo, alcuni di essi furono possibilisti perfino sull'uso dell'esercito e sulla modifica in senso restrittivo del regime carcerario. Indubbiamente, sulla base di questo confronto interno, si può affermare che il Pci aveva definitivamente maturato un diverso atteggiamento sui temi dell'ordine pubblico, quanto meno a livello degli organismi dirigenti.

A questo punto si riunì il Consiglio dei ministri del 14 dicembre il quale prese una serie di misure, intervenendo sia con disposizioni di tipo amministrativo-operativo, sia con innovazioni nel diritto penale sostanziale e processuale. Nella riunione dell'esecutivo si discusse anche dell'eventuale impiego dell'esercito con compiti di presidio di potenziali obiettivi terroristici e si varò un disegno di legge che prevedeva l'incorporamento di unità militari in servizio di leva nelle forze di polizia, con mansioni

[296] Ibidem.

ausiliarie. Quanto agli aspetti operativi, furono individuate zone sensibili nel triangolo "caldo" di Milano, Torino e Genova. Di qui si decise di nominare il prefetto Enzo Vicari come prefetto di Milano, l'ex questore Emanuele De Francesco nella sede di Torino e, – come osservava *L'Umanità* – «indubbiamente al di fuori della prassi consueta seguita»[297], il vice comandante dell'Arma dei Carabinieri, il generale Edoardo Palombi, assegnato a ricoprire la carica di prefetto di Genova. Tutti e tre furono nominati commissari del governo. Un altro provvedimento riguardò il generale Dalla Chiesa, nominato comandante della divisione carabinieri Pastrengo che aveva sede a Milano. La prima divisione aveva giurisdizione sulle regioni della Lombardia, del Piemonte, della Liguria, del Veneto, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia e per questo la decisione rispondeva ad una precisa scelta strategica. In questo modo cioè il generale avrebbe operato anche più attivamente nel "cuore" dell'eversione. Gli uomini del nucleo antiterrorismo del nord Italia di Dalla Chiesa sarebbero rimasti ai suoi ordini, mentre quelli dell'Italia centrale e meridionale sarebbero stati integrati nei ranghi del Sisde. Con ciò – ha notato Hof – finì anche il ruolo dominante dei carabinieri nella lotta al terrorismo. Fino alla fine del 1979, infatti, i posti chiave del sistema di sicurezza erano stati nelle mani di generali dei Carabinieri, da quelle del capo dei servizi segreti tramite Dalla Chiesa, fino a Arnoldo Ferrara, che dal settembre 1978 era consulente personale del presidente della repubblica Sandro Pertini per le questioni di lotta al terrorismo. Dopo la fine dell'unità di Dalla Chiesa e il rafforzamento del ministero degli Interni (grazie al decreto 626 che, come vedremo, riguardava il coordinamento delle forze di polizia), la polizia di Stato e l'Ucigos, sottoposto al ministero degli Interni, avrebbero assunto un ruolo sempre più importante[298]. L'incarico di sovrintendere alla sicurezza degli istituti di pena fu assegnato al generale dei Carabinieri Alberto De Lellis. Presso il Cesis infine venne costituito un gruppo di analisi del fenomeno eversivo[299]. A livello amministrativo venne emanato il decreto 626 che, come si vedrà, avrebbe recepito le norme già approvate in materia di coordinamento della polizia dalla commissione Interni della Camera. Venne quindi creato il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, sotto la direzione e la responsabilità politica del ministro, con funzioni consultive sulla pianificazione di provvedimenti di carattere generale relativi alle forze dell'ordine. Ne facevano parte, oltre al ministro dell'Interno che lo presiedeva, il sottosegretario delegato,

[297] "I provvedimenti approvati dal Consiglio dei ministri", *L'Umanità*, 16-17 dicembre 1979.
[298] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 249.
[299] Il comunicato intero della presidenza del Consiglio è in "Parola per parola, verso le barbarie", *Lotta continua*, 16-17 dicembre 1979.

il direttore generale della Ps, il comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, il comandante generale della Guardia di Finanza e il direttore generale degli istituti di pena. A fianco del Comitato venne istituito un apposito ufficio per il coordinamento, alle dirette dipendenze del capo della Polizia. Esso sarebbe stato costituito da personale delle diverse forze di polizia con compiti di raccolta centralizzata, analisi e valutazione dei dati, oltreché di pianificazione generale di tutti i servizi delle forze dell'ordine.

La nomina di un generale dei Carabinieri a prefetto di una delle principali città italiane effettivamente usciva dalla prassi consueta e destò una serie di perplessità e di aperte critiche soprattutto negli ambienti di estrema sinistra e radicali. Il deputato radicale De Cataldo affermò che, oltre al fatto che le misure nel loro complesso segnavano una «grave involuzione dello Stato», le nomine dei militari a prefetti richiamavano alla memoria le figure di «proconsoli o di governatori»[300]. Secondo *Lotta continua*, la presenza dei militari in alcune delle città più calde del nord Italia avrebbe solo esasperato ulteriormente le tensioni, aumentando il livello di fuoco sia sul fronte dei terroristi sia sul fronte degli apparati. I nuovi prefetti, le cui nomine erano state comunicate «con toni da guerra» – come scriveva il giornale –, segnavano il passaggio del terrorismo da problema dei politici a problema esclusivamente militare. Del resto non si sapeva a chi avrebbe dovuto rispondere questo «gruppo di proconsoli». Il Consiglio dei ministri, definito come un «incontro di congiurati», aveva approvato, su suggerimento del comandante generale dei Carabinieri, dei decreti legge che ormai, «come al tempo di Mussolini», sostituivano sempre più frequentemente le attività del parlamento[301]. Anche secondo *il manifesto*, il governo, che praticamente non esisteva più, aveva decretato la militarizzazione del nord Italia assegnando il comando di quasi buona metà di essi al generale Dalla Chiesa. Violando quel principio consolidato secondo il quale i prefetti dovevano essere civili, il governo aveva altresì nominato un generale dei Carabinieri come prefetto[302]. Pintor non credeva che un generale-prefetto avrebbe potuto spazzare via le bande armate, mentre di quella città avrebbe potuto mortificare ulteriormente la vita democratica: «un console militare del lombardo-veneto» – scriveva – non avrebbe riaffermato il primato della convivenza civile contro il terrorismo. Pintor era certo invece che una norma di «persecuzione cieca come il carcere illimitato senza processo o altre norme sbrigative

[300] P. L., "Solidarietà dei partiti attorno agli «Stati Generali» di Cossiga", ibidem.
[301] G. Boatti, "I congiurati del 14 dicembre", ibidem.
[302] "Il governo è morto, ma proclama la militarizzazione dell'Italia del nord. Bisogna seppellirlo subito. Dalla Chiesa proconsole di tutta l'Italia settentrionale, un generale prefetto di Genova. Gestiranno le leggi speciali antiterrorismo", *il manifesto*, 15 dicembre 1979.

calate dentro un sistema giudiziario e poliziesco complessivamente dissestato», avrebbero allargato l'area di reclutamento del terrorismo. Si diceva quindi sconcertato dal fatto che l'ordine pubblico e le attese della nazione fossero «delegati ai carabinieri», fossero delegati agli effetti di annuncio, alle «cariche psicologiche e all'uso spericolato della psicologia di massa», insomma a tutto meno che alla ragione e alla partecipazione[303]. Anche il Psi espresse delle perplessità sulla scelta di nominare un generale, dal momento che precedenti non se ne trovavano, «se non – fecero notare esponenti dei partiti – nell'epoca pre-giolittiana». La nomina del generale, fra l'altro, si intrecciava al parallelo dibattito sulla riforma della polizia che, sempre a stento, procedeva alla commissione Interni. Socialisti e comunisti, pertanto, rilevarono una contraddizione fra la scelta del governo di affidare l'incarico di prefetto ad un miliare e quanto ormai si era definito in sede di discussione della riforma. La riserva dei socialisti era alimentata anche dalla constatazione che, in sede di riforma, le forze politiche che esprimevano il governo erano state in grado di far passare una norma secondo la quale nei comuni, dove non vi era un ufficio di pubblica sicurezza, l'autorità di polizia veniva affidata al comando territoriale dell'Arma dei Carabinieri, anziché al sindaco come era avvenuto fino ad allora. Su questo comunisti e socialisti avevano presentato le proprie rimostranze, ritenendo grave che le funzioni di autorità locale di pubblica sicurezza venissero esercitate, per la prima volta, da autorità militari, con ciò contraddicendo anche il processo di civilizzazione della polizia[304]. I «militari», pur connotati da una notevole capacità operativa e da uno spirito di dedizione fuori discussione, erano pur sempre dipendenti gerarchicamente dal potere militare. Così, mentre la riforma della polizia andava verso la civilizzazione del corpo preposto alla pubblica sicurezza, comunisti e socialisti ritenevano «gravemente contraddittoria» la decisione di introdurre i militari nel telaio complessivo dei servizi civili di ordine pubblico[305]. Contrariamente a quanto stabilito negli accordi precedenti, inoltre, era stato varato anche un articolo nel quale si affermava che il prefetto sovrintendeva e aveva la responsabilità generale nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché dell'attuazione delle direttive emanate in materia. Secondo i comunisti e i socialisti, dunque, queste norme avrebbero potuto creare una commistione e una confusione di ruoli tra due momenti istituzionali, con il rischio di non consentire

[303] L. Pintor, "La maschera militare", *il manifesto*, 16 dicembre 1979.
[304] S. P., "Dura battaglia alla Camera per la riforma della polizia", *l'Unità*, 21 dicembre 1979.
[305] Cfr. le considerazioni di Lagorio in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8027.

ai questori di svolgere con maggior chiarezza i difficili compiti posti dal pesante attacco terroristico[306].

Le misure vennero attaccate anche dal versante della destra. I missini, pur da sempre convinti che l'Arma dei Carabinieri dovesse assumere un ruolo centrale nella lotta al terrorismo, le contestarono specialmente, quelle del decreto 626, che sembravano accentuare il ruolo dei prefetti e della polizia, a scapito quindi del personale militare, cioè, sostanzialmente, per motivi opposti a quelli dei radicali e dell'estrema sinistra. Delle innovazioni, secondo Franco Franchi, nessuno poteva dirsi soddisfatto: l'eliminazione del nucleo antiterrorismo del generale Dalla Chiesa, l'utilizzo del Cesis che aveva già dato prova della propria inefficienza, la costituzione di un gruppo di analisi del fenomeno eversivo che appariva «una beffa». Ci si rifiutava in sostanza di affrontare il terrorismo con mentalità nuove e con metodi e strumenti straordinari, continuando a percorrere la fallita strada dell'inasprimento delle pene detentive o imboccando quella pericolosa delle restrizioni della libertà che colpivano i cittadini e non turbavano il terrorista. Si faceva leva sull'istituzione del prefetto, «il più assurdo e inadatto per natura, struttura e funzione», – affermava ancora Franchi – a dirigere la lotta contro il terrorismo. Si concentrava l'attenzione sul triangolo industriale sotto la spinta degli ultimi eventi, trascurando speciali misure anche per altre città che rappresentavano luoghi nevralgici. Ci si ostinava a non voler prendere atto della realtà applicando quei sistemi che le leggi ordinarie prevedevano per gli eventi eccezionali e per fronteggiare l'emergenza[307]. Anche secondo Vito Miceli, l'unità di Dalla Chiesa avrebbe potuto produrre risultati positivi solo «se fosse stata inserita ufficialmente, regolarmente nel contesto delle istituzioni preposte all'ordine, ossia in un quadro di precise posizioni reciproche e di precisi rapporti di collaborazione tra i diversi organismi di sicurezza». Il generale invece era stato «lasciato a sbrigarsela da solo in un groviglio di limitazioni e di vincoli imposti alla sua azione proprio dalle attribuzioni degli altri organismi di sicurezza»: al generale era mancata quindi la giusta collocazione, trattandosi nel suo caso di «una soluzione estemporanea, di una soluzione di assalto scaturita da spinte demagogiche tipiche della linea Andreotti». Il governo aveva così deciso di far rientrare il generale Dalla Chiesa nei ranghi dell'Arma e di attuare misure organizzative destinate a rafforzare l'azione dell'antiterrorismo nelle aree ritenute più sensibili. Con ciò, secondo Miceli, si era riconosciuto che si era perduto tempo prezioso ma si era ritornati al punto di partenza, con l'aggravante della

[306] S. P., "Dura battaglia alla Camera", cit.
[307] F. Franchi, "L'inganno continua", *Secolo d'Italia*, 16 dicembre 1979.

concentrazione degli sforzi delimitata alle regioni nordoccidentali, senza un'attenta vigilanza nell'intero territorio nazionale. Il governo, una volta abolito l'organismo già diretto da Dalla Chiesa, non aveva infatti ritenuto di sostituirlo con un nuovo strumento di sicura capacità operativa, né tale provvedimento era rappresentato dalla istituzione del nuovo Comitato nazionale dell'ordine pubblico presieduto dal ministro dell'interno e dall'ufficio di coordinamento diretto dal Capo della polizia, perché così si sarebbe rimasti nella genericità senza risolvere lo specifico problema tecnico-operativo. La soluzione, invece, secondo Miceli, era la valorizzazione dell'Arma dei Carabinieri che tuttavia non doveva riflettersi negativamente per la polizia e per la Guardia di Finanza. Si dovevano così costituire, sia a livello centrale che a livello periferico, un centro operativo per la lotta contro il terrorismo e un comitato di coordinamento tecnico-operativo, presieduto dal comandante generale dell'Arma e con la partecipazione dei vertiti degli altri corpi e dei servizi segreti. Nessuna variante sarebbe stata necessaria in ordine alla dipendenza del comando generale dell'Arma dei Carabinieri: anche per questa speciale funzione sarebbe esso sarebbe dipeso dal ministro dell'Interno e avrebbe mantenuto i normali rapporti con lo stato maggiore dell'esercito per le questioni amministrative e addestrative. I provvedimenti del governo, invece, non andavano in questa direzione, o meglio, andavano nella direzione del coordinamento ma in situazione normali, non in quelle straordinarie della lotta al terrorismo. Miceli, tuttavia, rilevava che gli strumenti operativi non sarebbero stati sufficienti se, contestualmente, non si fosse provveduto a potenziare gli organici dell'Arma anche con richiami a domanda e mediante il recupero del personale impiegato in compiti non operativi e non di istituto[308].

[308] Parallelamente, secondo Miceli, occorreva eliminare gli ostacoli che avevano impedito lo sviluppo di una seria, responsabile ed efficace azione contro il terrorismo, come la pressione politica sia in direzione delle forze dell'ordine, sia in direzione della magistratura, i tentativi ancora in atto di sconvolgere la struttura delle singole forze dell'ordine per fini demagogici, l'opera dei mezzi di diffusione dello Stato (radio e televisione), pilotata da centri di potere che perseguivano la destabilizzazione, le condizioni di inefficienza dei servizi per l'informazione e la sicurezza. Quanto ai servizi segreti, Miceli avvertiva il condizionamento esercitato dalle forze straniere dell'Est, che avevano indotto a sacrificarli sull'altare della costruzione del compromesso storico. La riforma del 1977, che aveva portato da due a tre il numero dei servizi, includendo «il superservizio del Presidente del Consiglio che si sostituisce agli organismi informativi dell'interno e della difesa», aveva relegato i primi due a posizioni esecutive, appesantendo e ritardando il lavoro informativo. Un superservizio che era rigettato da tutte le regole tecniche ma che agevolava ogni eventuale tentativo di ingerenza politica. Fino a quando i servizi fossero stati così organizzati, non sarebbe stato possibile assicurare un sostegno informativo alle forze dell'ordine, né sarebbe potuto contare sulla loro solidità in funzione dei superiori interessi. Vi erano poi i problemi irrisolti di organico e, soprattutto, della specializzazione del personale. I servizi, inoltre, necessitavano di una nuova impostazione operativa: dovevano avere la possibilità di proiettarsi nella lotta occulta, non ufficiale e talvolta ambigua, di realizzare l'infiltrazione per acquisire notizie certe e nello stesso tempo per paralizzare i piani terroristici, d'impiegare qualsiasi persona ritenuta valida in funzione del raggiungimento degli obiettivi, di non fermarsi per non perdere l'agevolazione del fattore della sorpresa davanti a situazioni particolari a causa di vincoli imposti preventivamente alla loro azione. Certamente si doveva anche

Con il decreto n. 625, come si avrà modo di vedere, vennero introdotte nuove modifiche al codice penale e al codice di procedura penale[309]. Contestualmente, il governo decise di approvare anche un disegno di legge (n. 601, recante "Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata"), contenente ulteriori misure di natura sostanziale e processuale, che avevano un carattere «conseguenziale» rispetto al decreto[310]. Il governo infatti volle distinguere in due provvedimenti la materia per limitare il ricorso al decreto-legge, ed estrapolò alcune norme dal decreto per presentarle nel disegno di legge ordinario. Le previsioni di carattere sostanziale del disegno di legge miravano ad inserire nel sistema penale alcune nuove fattispecie criminose e a modificarne altre, con l'intento di colmare talune lacune e di rendere più incisiva la punizione delle forme allarmanti di criminalità. Il disegno di legge fu quindi inviato al Senato assieme al decreto-legge 625 affinché fossero discussi congiuntamente, mentre il decreto 626 fu presentato alla Camera. La decisione di discutere contemporaneamente decreto-legge e disegno di legge funzionò abbastanza bene nel passaggio alla commissione Giustizia del Senato e nel Senato stesso. Alla Camera invece la discussione del disegno di legge fu rallentata e infine non fu possibile approvarlo. Destino diverso ebbe il decreto 625, finalizzato invece a dare una risposta immediata e concreta sia alle richieste di ordine dell'opinione pubblica, sia alle pressioni delle forze dell'ordine, sia alla lotta al terrorismo. Il provvedimento aveva una duplice finalità: inasprire la risposta penale all'attività terroristica e prevedere un trattamento di favore per i colpevoli di terrorismo che si fossero dissociati dall'organizzazione criminale e avessero collaborato. Per il primo scopo, si introdussero due figure criminose inedite, caratterizzate dalla particolare finalità eversiva: l'«associazione per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» e l'«attentato per finalità terroristiche o di eversione», oltre alla nuova circostanza aggravante per i reati commessi «per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico». Per le nuove figure di reato vennero stabilite delle pene particolarmente dure e un regime processuale molto rigido. Al contempo si procedeva ad un ulteriore ampliamento dei poteri delle forze di polizia, con l'introduzione del fermo di sicurezza per un massimo di 48 ore, l'estensione del fermo di indiziati e l'ampliamento della facoltà di procedere a perquisizione domiciliare (anche per interi

esercitare un'azione di controllo sul loro operato, ma bisognava al contempo accordare loro fiducia, sostenerli e proteggerli. Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 8090-8095.

[309] Per un approfondimento sul decreto, cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 40-54.

[310] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Disegno di legge n. 601 comunicato alla Presidenza il 18 dicembre 1979, p. 1.

blocchi di edifici). D'altra parte, gli articoli 4 e 5 dovevano fungere da controstimoli affinché i colpevoli confessassero i reati e si dissociassero dalle organizzazioni, così da minare seriamente la tenuta e l'unità dei gruppi terroristici. Come si è visto, la relazione del generale Dalla Chiesa ma anche l'esperienza di alcuni magistrati, avevano messo in luce un processo di crisi interno alle bande terroristiche, determinato da una serie di fattori (psicologici, politici, ideologici). Pertanto il legislatore decise di offrire uno strumento in più a coloro che volessero abbandonare la lotta armata e collaborare con la giustizia. Era evidente, infatti, che la situazione dell'ordine pubblico imponeva di utilizzare tutti i mezzi possibili per favorire la disgregazione delle bande: offrire dei benefici in cambio della prevenzione di un delitto e della collaborazione processuale sembrò quindi poter svolgere una doppia funzione preventiva. Da un lato, infatti, con gli incentivi alla dissociazione prima di compiere un delitto, si sarebbe potuto interrompere un'attività criminosa in corso prima che fosse portata a gravi conseguenza; dall'altro, la collaborazione processuale e l'individuazione di concorrenti, "covi", depositi di armi avrebbe potuto prevenire la pianificazione di ulteriori attività delittuose e favorire lo smantellamento di intere bande. La logica alla base di entrambi gli istituti era quella del «ravvedimento operoso», finalizzata ad offrire benefici in cambio dell'abbandono della lotta armata e della collaborazione[311].

Il decreto 625 fu quello che destò il maggiore scalpore. Le prime reazioni al provvedimento furono contrastanti perché, nonostante tutti condividessero l'idea che fosse necessario dare una risposta ferma al terrorismo, talune nuove misure sembravano eccessivamente rigide e altre discutibili anche sotto il profilo costituzionale. Il dibattito interessò anche prestigiose personalità pubbliche, che in qualche modo finirono per condizionare la discussione. Uno degli interventi più autorevoli fu senz'altro quello di Leonetto Amadei, cui l'*Avanti!* riservò molto spazio e a cui i dirigenti socialisti fecero spesso riferimento nelle settimane successive. Il presidente della Corte costituzionale, tenendo il tradizionale discorso di fine anno ai giornalisti il 18 dicembre, affrontò infatti il tema del cosiddetto "garantismo" ed entrò nelle polemiche, forse anche in risposta all'intervento del generale Corsini di fine novembre. Poiché il garantismo comportava il rispetto delle garanzie assicurate al cittadino dalla costituzione, secondo Amadei, esso non poteva essere «aggettivabile» come «eccessivo», «maggiore» o «minore». Il

[311] Per vedere nel dettaglio il testo del decreto-legge e della legge, cfr. Decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 *(G.U. n. 342 del 17-12-1979);* Legge 6 febbraio 1980, n. 15 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica *(G.U. n. 37 del 7-2-1980).*

presidente affermò quindi l'impossibilità, per uno stato democratico, di pensare che il «rispetto delle garanzie costituzionali fosse eccessivo e potesse, o dovesse secondo alcuni, essere attenuato» perché, se ciò fosse avvenuto, si sarebbe avviato un processo di degradazione dello spirito della costituzione. Per questo Amadei ribadì che l'unica risposta possibile per lo Stato democratico era quella del «rispetto rigoroso delle garanzie costituzionali», anche perché i principi fissati dalla costituzione erano «principi di democrazia coerente, i quali, se ben letti ed interpretati, – disse – consentono certamente allo Stato di adeguare la propria condotta anche alle esigenze che si manifestano in momenti difficili come quello presente», ragione per cui non si poteva derogare al dettato costituzionale con il pretesto delle necessità del momento. Tra l'altro, Amadei non risparmiò critiche nemmeno ai «garantisti ad oltranza», cui suggerì una meditazione più attenta della Carta costituzionale di quella che «quotidianamente vanno comunicando all'opinione pubblica», per capire quale fosse realmente l'attenzione che i costituenti avevano dedicato ai conflitti fra diritti e doveri in uno stato democratico[312].

Polemiche furono di nuovo innescate dalle inaugurazioni dell'anno giudiziario 1980. Il Procuratore generale della Cassazione, Angelo Ferrati, dopo aver espresso apprezzamento per i decreti del 15 dicembre e le nuove misure di amministrazione dell'ordine pubblico (che dimostravano – a suo dire – «una acuta sensibilità politica per la situazione che si è venuta creando in questi anni»), ribadì l'assoluta impossibilità per lo Stato di dialogare con il terrorismo e quindi di riconoscergli un valore politico. Ferrati espresse l'auspicio che la legge fosse «limpida, chiara e conforme alla Costituzione», intendendo con ciò che il testo legislativo dovesse eliminare o ridurre al minimo le difficoltà di interpretazione, che spesso intralciavano il lavoro dei magistrati, e che rispettasse i principi costituzionali. Pur ribadendo che lo Stato era per sua natura garantista ma che non lo era per proteggere i delinquenti, Ferrati osservava che «recenti decisioni giudiziarie hanno dimostrato che l'attività terroristica può essere severamente colpita anche con le leggi esistenti». L'aumento delle pene quindi – aggiunse – «può sembrare uno strumento facile, ma la sua efficienza è dubbia, in quanto il potere deterrente della pena grave è in funzione diretta della possibilità di una sua pronta e rapida applicazione». Il Pg fece un analogo discorso anche per l'introduzione di nuove figure di reato, che potevano dar luogo a difficoltà di inquadramento e a divergenze interpretative. Ferrati concluse quindi facendo appello ad

[312] Cfr. FGM, fondo Giacomo Mancini, Rassegna stampa e documentazione, Terrorismo e stragismo, sottoserie I, UA 8, "Leonetto Amadei, messaggio di fine anno ai giornalisti", 15/01/1980. Cfr. anche "Sconfiggere i gruppi armati rispettando la Costituzione", *La Stampa*, 19 dicembre 1979; "Amadei: non intaccare le norme costituzionali", *l'Unità*, 19 dicembre 1979.

agire sul terreno della prevenzione e della riforma dei codici, armonizzando in modo organico le diverse forze di polizia, prevedendo la realizzazione di una «banca dei dati» per inquadrare i fenomeni di criminalità e terrorismo, approvando la riforma del codice di procedura penale, ormai obsoleto, per renderlo più rispondente alle nuove esigenze[313]. All'inaugurazione dell'anno giudiziario alla procura di Roma, il procuratore generale presso la Corte d'appello, Pietro Pascalino, fece un altro intervento che destò ampie polemiche. Il Pg infatti affermò che per condurre una lotta efficace al terrorismo era necessario ricorrere alle norme che regolavano «lo stato di guerra interno» o «lo stato di pericolo pubblico», sorvolando però sul fatto che esse fossero compatibili con la costituzione. Nell'affermare la priorità della causa dell'ordine pubblico, Pascalino dichiarò:

> […] anche le garanzie devono cedere quando sono in gioco interessi primari, costituzionalmente garantiti; la tutela costituzionale dei diritti dei cittadini trova sempre un limite non derogabile nell'esigenza che, attraverso il loro esercizio, non vengano sacrificati beni che la Costituzione ha voluto del pari garantire, tra i quali, ha insegnato la Corte Costituzionale, si deve comprendere il mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come ordine legale sul quale poggia la convivenza sociale; il rispetto delle garanzie costituzionali è subordinato alla tutela delle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e dello Stato.

Per evitare l'inconveniente dell'incompatibilità con il dettato costituzionale, il Pg arrivò a immaginare una revisione costituzionale:

> Nulla vieta, del resto, – disse Pascalino – che i partiti politici, rendendosi conto del pericolo che mina alla base le istituzioni democratiche, procedessero concordemente, al governo o all'opposizione, ad una revisione costituzionale, limitando normativamente i diritti il cui esercizio sia pregiudizievole rispetto al particolare scopo del presidio della collettività.

Pascalino quindi plaudì all'iniziativa legislativa del governo, ma sostenne che il terrorismo doveva essere combattuto anche sul piano psicologico, togliendo ad esso qualsiasi pretesto ideologico e isolandolo. Era necessario, secondo il procuratore, migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e sconfiggere il malcostume

[313] Cfr. F. Adornato, "Fermo appello del PG: leggi chiare severe e dentro la Costituzione", *l'Unità*, 10 gennaio 1980; "«Nessun dialogo con chi vuole distruggere le istituzioni»", *Paese Sera*, 10 gennaio 1980, "«Lo Stato deve resistere e il mezzo è la prevenzione»", *Avanti!*, 10 gennaio 1980.

dilagante. Il Pg pertanto concluse lanciando un duro attacco alla stampa che, pubblicando informazioni processuali e documenti prodotti dai terroristi, ne fungeva da «cassa di risonanza». Egli invocò infine una «crociata nazionale per liberare l'Italia da questo male oscuro che tanto l'affligge» perché solo nel momento in cui la lotta al terrorismo fosse diventata lotta di popolo, per il terrorismo sarebbe finita[314]. Un tono simile e specialmente incline a stigmatizzare gli eccessi di garantismo verificatisi negli anni precedenti e ad invocare nuove norme, non liberticide, ma adeguate al momento, fu usato anche dal procuratore di Milano, Carlo Marini, da quello di Firenze, Renzo Poggi, da quello genovese, Lucio Grisolia e da altri ancora[315]. Come si è visto, quindi, l'emergenza terroristica stava portando il mondo politico, ma anche parte di quello giudiziario, a mettere sempre più in discussione le misure liberali dei primi anni Settanta e i principi garantisti della legge-delega per la riforma del codice di procedura penale, ritenuta sostanzialmente inadeguata a fronteggiare le nuova forma di criminalità. La fine del 1979, che fu la fase di maggiore intensità dell'attacco eversivo, contribuì dunque a mettere definitivamente in un angolo la riforma e a far prevalere l'opinione di coloro che ritenevano indispensabile tornare indietro su alcuni istituti e alcune innovazioni in ambito penale per riuscire a contrastare il fenomeno terroristico.

All'interno dei partiti di governo, come si è visto, esistevano delle spinte, seppur minoritarie, ad introdurre mezzi particolarmente "duri" e sicuramente discutibili sotto il profilo costituzionale, ma la maggioranza, al centro, come ovviamente, a sinistra, fu avversa a proposte come la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico, dello stato di guerra, dell'accentramento in un unico tribunale dei processi di terrorismo e alla sottrazione alla normale giurisdizione delle inchieste di terrorismo, come era stato richiesto da alcuni ambienti del mondo giudiziario. Se si pensa poi che una piccola parte della Dc, il Psdi, ma anche il generale Dalla Chiesa, avevano significativamente posto il problema delle complicità in alcuni settori dello Stato, accennando in modo più o meno velato alla proposta di introdurre misure di allontanamento nell'ambito della pubblica amministrazione, nella scuola e nell'università del personale di dubbia fedeltà democratica (riecheggiando la memoria del *Berufsverbot* tedesco[316]), ci si rende conto che

[314] Cfr. "Quando il giudice si sente in stato di guerra", *Avanti!*, 12 gennaio 1980; I. Paolucci, "La parola ai procuratori generali", *l'Unità*, 12 gennaio 1980; B. Mi., "Si distingue Pascalino: vuole lo stato di guerra", ibidem.

[315] P. Spigarelli, "Unanime la magistratura contro il permissivismo", *Il Popolo*, 12 gennaio 1980.

[316] Il cosiddetto *berufsverbot* (il divieto di professione), era un provvedimento inserito all'interno della legislazione della Repubblica federale tedesca volta a contrastare il fenomeno estremistico e terroristico negli anni Settanta. Quando applicato, implicava la non assunzione in servizio o l'allontanamento da esso di

il paese si trovava ad una sorta di bivio. L'invocazione di misure «eccezionali» non veniva più solo strumentalmente da certi settori reazionari, ma si stava allargando anche ad altri ambienti. Si aveva l'impressione, come ebbe a dire il ministro Rognoni qualche anno dopo, di essere ad un punto nel quale anche le misure autoritarie potevano essere accettate[317]. La risposta dei partiti, tuttavia, rimase sempre legata alla volontà ferma di rimanere ancorati al dettato costituzionale. Una volta resi noti i provvedimenti del governo, le principali forze politiche infatti manifestarono un ampio consenso, specialmente a fronte di un'opinione pubblica sempre più turbata dalle azioni del terrorismo. Esse percepivano che vi era una diffusa richiesta di ordine "ad ogni costo", di cui il Msi si era fatto principale portavoce. I partiti "dell'arco costituzionale", tuttavia, dichiararono di rifiutare il cedimento alle spinte emotive e di voler rimanere nei limiti fissati dalla costituzione, pur riempiendo tutti quegli spazi che essa metteva a disposizione.

La svolta del Pci fu particolarmente significativa in questo contesto. In seguito alla direzione, infatti, i dirigenti comunisti tentarono in più modi di giustificare con l'emergenza terroristica un cambio netto di posizione su taluni istituti penali e processuali (avversati nettamente in passato). D'altro canto il discorso si allargava al quadro politico e, con l'incalzare della crisi di governo, i comunisti continuavano a rivendicare un ruolo attivo e da protagonisti a fronte di una Dc incerta e divisa, e di un Psi nel quale sembrava che Signorile avrebbe potuto avere la meglio su Craxi. La posizione comunista sul decreto, dunque, oltre che riconducibile ad un mutamento ormai definitivo di linea sui temi dell'ordine pubblico, appariva connessa anche al nuovo tentativo che il Pci fece in quelle settimane di riproporsi come forza di governo[318]. Il partito, pertanto, pur di consolidare l'immagine di una forza responsabile e inflessibile nei confronti del terrorismo, avrebbe accettato alcune disposizioni che in passato non avrebbe mai votato. Berlinguer, parlando a Torino il 17 dicembre, affermò che la richiesta di leggi severe contro il terrorismo era legittima. Ci volevano misure più adeguate alla gravità della situazione e tra queste doveva esserci necessariamente un inasprimento di pene per tutti i

---

insegnanti, magistrati e aspiranti candidati a impieghi pubblici, a causa delle loro idee politiche se considerate contrarie alla Costituzione. Le criticità di questo provvedimento erano la generalità e l'estrema discrezionalità dei parametri decisionali riguardanti l'allontanamento, l'espulsione o l'esclusione dei soggetti. Il provvedimento, pertanto, suscitò un acceso dibattito pubblico internazionale, animato anche da molti osservatori italiani. Sulla genesi e gli effetti del provvedimento, cfr. L. Di Fabio, *Zwei Democratien, ein gemeinsamer Feind*, cit., pp. 97-100.

[317] V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., p.76.

[318] Sul tentativo del Pci, cfr. F. Barbagallo, "Il Pci dal sequestro Moro alla morte di Berlinguer", cit., pp. 91-94.

reati di terrorismo e per quelli ad essi collegati, e anche provvedimenti per allungare, per questo tipo di reati, i termini della carcerazione preventiva che, così come era configurata, consentiva spesso a terroristi imputati di gravissimi reati di tornare troppo presto in libertà. Bisognava poi puntare alle misure preventive, attuando la riforma della pubblica sicurezza, conferendo un'efficienza sempre maggiore all'azione di tutti i corpi dello Stato, coordinando meglio la loro iniziativa, elevandone la professionalità e la capacità di azione. In questo senso si doveva rimanere entro il quadro fissato dalla costituzione repubblicana perché, proprio per difendere la costituzione (e cioè la possibilità di una convivenza democratica), ci si doveva valere di tutti quei mezzi che essa prescriveva. Alcune decisioni adottate nel Consiglio dei ministri, anticipava Berlinguer, andavano nella direzione proposta dal Partito comunista. Una delle cose più importanti da fare era una concentrazione straordinaria di forze e di mezzi nelle città più colpite dal terrorismo ma, aspetto ancora più importante, occorreva la grande mobilitazione delle masse popolari. Berlinguer chiedeva ancora una volta ai cittadini un'azione permanente di isolamento del terrorismo e di solidarietà nei confronti delle forze di polizia e della magistratura. Non si trattava di delazione, ma di collaborazione e di dire le cose che si vedevano e che si sapevano. Data la crisi in cui imperversava il governo, Berlinguer poi auspicava che si arrivasse ad una soluzione governativa che includesse il Partito comunista, unica possibilità per affrontare la crisi generale del paese[319]. Anche Pecchioli, dal canto suo, pur rilevando le pesanti responsabilità della Dc per il mancato rinnovamento e potenziamento degli strumenti di difesa della democrazia, osservò che i recenti provvedimenti si muovevano in una direzione «complessivamente giusta». Sembravano positive le misure organizzative e in particolare il coordinamento delle forze di polizia, le norme che tendevano a disciplinare in modo nuovo i termini della carcerazione preventiva e la libertà provvisoria, e la nuova configurazione del reato di terrorismo. Quanto al fermo di polizia, però, il Pci lo avrebbe potuto accogliere solo se esso fosse stato tassativamente coerente con quanto ammetteva l'articolo 13 della costituzione. Da questo punto di vista, il testo del governo risultava carente e poteva prestarsi a pericolose dilatazioni interpretative[320].

[319] "Unità dei lavoratori e della nazione per stroncare il terrorismo", *l'Unità*, 17 dicembre 1979.

[320] "Il vero volto di Autonomia", *l'Unità*, 28 dicembre 1979. Dello stesso avviso era il magistrato comunista Luciano Violante, secondo il quale, a seguito dell'introduzione delle misure antiterrorismo, si era scatenato nuovamente il dibattito sul garantismo. Alle posizioni cosiddette garantiste era stata rimproverata l'omessa considerazione della gravità del terrorismo, come attentato a quelle condizioni di carattere collettivo l'assenza delle quali pregiudicava lo stesso esercizio dei diritti individuali dei cittadini; ai presunti fautori dell'autoritarismo, invece, si muoveva l'accusa di aver condiviso l'introduzione nell'ordinamento

Le prime reazioni del Psi al decreto furono invece di scetticismo. Secondo Lelio Lagorio, le proposte del governo apparivano più una «promessa» che una risposta, essendosi manifestata con chiarezza la «debolezza di fondo dello Stato» nella mancanza di una «adeguata e razionale organizzazione antiterroristica»[321]. Gli ultimi attentati avevano imposto al parlamento di rompere gli indugi ed introdurre misure severe: qualcuno aveva invocato misure straordinarie ed eccezionali, mentre il Psi aveva ammonito contro norme che violassero i diritti civili. Per Lagorio le misure in discussione erano state accettate dal parlamento, ma si dovevano rivedere alcuni punti. I più critici fra questi, secondo il dirigente socialista, erano l'aumento dei termini di carcerazione preventiva, già al limite dell'accettabilità, il «doppio fermo, quello di polizia e giudiziario, su cui – ricordava Lagorio – pende la spada di Damocle dell'art. 13 della Costituzione», e la nomina di un generale a prefetto di Genova[322]. Anche il giurista Giuliano Vassalli criticò la nomina di un generale dei Carabinieri come prefetto di una città, ma soprattutto contestò il metodo, ormai consolidatosi da anni, con cui si affastellavano in un unico provvedimento modifiche al codice penale e alla procedura penale, che contribuivano a confondere nella mente dei cittadini la distinzione fra le due sfere di pertinenza. Il codice penale infatti riguardava solo coloro che erano

giuridico di un inutile armamentario repressivo che non avrebbe colpito i terroristi, ma i cittadini che esercitavano democraticamente il loro diritto a manifestare opinioni dissenzienti. Il tempo, secondo il magistrato del Pci, aveva dimostrato che le norme varate dopo la strage di via Fani non avevano costituito quella cappa di piombo che molti avevano temuto e che anzi alcune di esse erano rimaste lettera morta. In realtà il ministro dell'Interno e quello della Giustizia non avevano mai relazionato su come e quali misure erano state realmente utilizzate in quei mesi, quali dovessero essere modificate, quali invece avevano funzionato. Quanto alle norme recentemente varate, Violante esprimeva un giudizio positivo su tutta la materia del coordinamento dell'azione di polizia, che era il terreno prioritario dell'azione contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Il conferimento ai nuovi prefetti di compiti di coordinamento dell'attività di pubblica sicurezza, l'istituzione di un apposito ufficio nazionale e l'assorbimento del nucleo speciale dei carabinieri nei servizi istituzionali avrebbero avviato forme di prima collaborazione fra le forze di polizia. Anche le diminuzioni di pena erano valutate positivamente, mentre l'aumento dei termini di carcerazione preventiva si era rivelato necessario per il delitto di partecipazione a banda armata, che prevedeva come termine massimo per la fase istruttoria solo sei mesi. D'altro canto, l'allungamento indiscriminato della metà dei termini della carcerazione preventiva era ritenuto eccessivo e avrebbe costituito un ulteriore remora allo snellimento delle procedure. Il nodo della questione in realtà, secondo Violante, concerneva l'amministrazione della giustizia e una serie di piccole riforme che avrebbero alleggerito i tribunali della competenza per i reati di minor rilievo in modo che i giudici istruttori e i pubblici ministeri potessero lavorare a pieno tempo sui diritti veramente gravi. Non era condivisibile inoltre la tesi prospettata ad alcune parti di concentrare i processi per fatti di terrorismo presso alcuni tribunali. Esistevano però anche altri problemi altrettanto essenziali sui quali governo doveva formulare precise linee di intervento, come l'agevolazione della collaborazione tra magistrati, il costante aggiornamento professionale di giudici e polizia, i più stretti rapporti tra magistratura e polizia giudiziaria e il coordinamento delle disposizioni esistenti con la nuova circostanza aggravante del fine di terrorismo e le nuove norme incriminatrici. Cfr. L. Violante, "I diritti degli imputati e quelli dei cittadini", *Rinascita*, 21 dicembre 1979.

[321] L. Lagorio, "Una promessa più che una risposta", *Avanti!*, 16-17 dicembre 1979.

[322] "Il garantismo non coincide con l'innocentismo", *Avanti!*, 27 dicembre 1979.

definitivamente ritenuti colpevoli, la procedura invece riguardava tutti, anche coloro che sarebbero risultati innocenti. Contrariamente al Pci, inoltre, il giurista riteneva di scarsa incisività l'inasprimento delle pene, con l'introduzione dell'ergastolo per i reati più gravi, perché non ne vedeva l'efficacia dissuasiva nei confronti di terroristi spesso «esaltati». Anche le riduzioni di pena previste per i collaboratori di giustizia, secondo lui, si erano rivelate poco utili con il decreto Moro. La legge, inoltre, determinava un ulteriore arretramento sul piano delle garanzie a causa dell'ampliamento dei poteri di polizia, dell'aumento della carcerazione preventiva e della limitazione della concedibilità della libertà provvisoria: tutti passi compiuti in senso opposto alla tendenza liberale dei primi anni Settanta[323].

Di tutt'altro avviso erano il Psdi, convinto che le misure avrebbero finalmente dato una risposta efficace al terrorismo, il Pli, pur perplesso in merito all'efficacia degli inasprimenti di pena e di strumenti come il fermo[324], e il Pri, che nel corso del consiglio nazionale, accolse con favore le novità. Il Pri rivendicò, anzi, di essere stato il partito di Oronzo Reale, una personalità politica contro la quale si erano versati fiumi di inchiostro di diffamazioni inutili. La legge Reale, del resto, avrebbe previsto un fermo – notavano i repubblicani – che era un nulla al confronto di quello proposto con il decreto-legge 625, che il Pri comunque avrebbe sostenuto. Corsini e altri avevano ragione a lanciare gridi di allarme per le condizioni delle forze di polizia. Il Pri aveva sollecitato i partiti a procedere nell'approvazione delle disposizioni necessarie, comprese le disposizioni per il generale Dalla Chiesa. Un altro repubblicano, Aristide Gunella, rilevò però che la magistratura doveva essere dotata di strumenti tecnici specifici per affrontare i processi di terrorismo e ripropose l'istituzione di un unico centro di indagine a Roma, sul modello del tribunale di difesa francese. Michele Cifarelli e Renzo Brunetti, pur condividendo la proposta, fecero presente però che un tribunale unico sarebbe stato letto come un tribunale speciale fuori dall'ordinamento. Qualcuno poi espresse preoccupazione per l'introduzione di nuovi reati di terrorismo, dal momento che nell'ordinamento già esistevano altre fattispecie come la banda armata, le cui pene potevano essere aumentate. Di eccezione in eccezione – ripeterono i due esponenti repubblicani – non si sarebbe andati molto avanti: serviva ridare la sensazione del disegno globale dello Stato, di attuazione costituzionale. L'ex radicale Paolo Ungari, invece, si disse perplesso sull'ipotesi di introdurre una Corte unica

[323] "Sulla strada che sostituisce la polizia alla magistratura", *Avanti!*, 30 dicembre 1979.

[324] "Un segnale", *L'Opinione*, 18 dicembre 1979. Cfr. anche P. Ostellino, "I signori del terrore", *L'Opinione*, 25 dicembre 1979.

a Roma, sia perché i membri non sarebbero stati scelti dal governo, ma dal Csm, sia per le difficoltà che ne sarebbero derivate dall'ordinamento processuale. Ungari era altrettanto scettico sugli inasprimenti di pena generalizzati, ritenendo più opportuno puntare sull'aumento dei minimi di pena[325].

Dall'estrema sinistra e dall'area radicale, come si è accennato, vennero le critiche più feroci sulle scelte del governo e l'evocazione degli scenari più drammatici. Il direttore di *Lotta continua*, Enrico Deaglio, rilevò che la notte tra il 14 e il 15 dicembre – niente di meno – il paese aveva cambiato ordinamento perché chi lo governava aveva «gettato la spugna rispetto alla possibilità o all'aspirazione ad una società capace di trasformarsi, per rifugiarsi, nella sua forma un po' becera, un po' stracciona, un po' arrogante, nella "soluzione militare"». Ognuna delle nuove iniziative adottate per combattere il terrorismo infatti era di per sé gravissima: «l'assurda spartizione del paese in protettorati militari», l'istituzione del «rastrellamento e dello stato d'assedio», l'istituzione del fermo di polizia esplicitamente annunciato come «volontà di tortura» di un indiziato, la nomina di un generale a prefetto di Genova. Ma forse la norma che più colpiva era quella che condannava all'ergastolo i terroristi, «sintomo di una regressione culturale» che non aveva scopo dissuasivo, ma l'obiettivo di cambiare la testa alla gente. Le misure adottate dai ministri non erano quindi rivolte ai terroristi, ma alla società, finalizzate cioè a porre barriere insuperabili ad ogni protesta e forma di dissenso. L'ordinaria amministrazione dunque l'avrebbero gestita i «tragici e buffi proconsoli» di un governo che non era riuscito dalla sua elezione a superare una prova parlamentare[326]. Anche Luigi Ferrajoli riteneva che le «misure eccezionali» fossero certamente le più gravi tra tutte quelle varate nel precedente quinquennio. Si trattava di norme «schiettamente "tedesche"», nel senso che riproducevano le misure più duramente autoritarie varate nella Germania federale. Tali erano il reato di fiancheggiamento (nel disegno di legge n. 601), cioè un tipico reato di sospetto «di portata semantica illimitata», l'introduzione del cosiddetto "testimone della corona" e il potere poliziesco di perquisire blocchi di edifici, che ricalcava analoghe misure tedesche. In continuità con la tradizione italiana invece erano il nuovo fermo di polizia (introdotto nell'ampiezza auspicata da anni dalla Dc), l'obbligatorietà del mandato di cattura, il divieto di libertà provvisoria per i reati di terrorismo e l'allungamento dei termini della carcerazione preventiva. Con queste misure si dissolveva il principio di

[325] FULM, Archivio Partito repubblicano italiano, Organi nazionali, Consigli nazionali, Riunioni dei Consigli nazionali, "Consiglio nazionale del 15 dicembre 1979".
[326] E. Deaglio, "Il Nuovo Ordine", *Lotta continua*, 16-17 dicembre 1979.

stretta legalità generale sostituendolo con la pura discrezionalità politica ed amministrativa[327]. *Il manifesto* osservò con sgomento l'unità di giudizio e il tipo di valutazioni espresse sostanzialmente da tutta la stampa: non interessavano il contenuto delle misure governative e il loro grado di legittimità o di efficacia, ma il loro carattere spettacolare e suggestivo. Un governo che non sapeva reggersi politicamente usciva così allo scoperto prendendo finalmente nelle sue mani «le sorti della nazione in chiave militare». Sia *Lotta continua* che *il manifesto*, pertanto, diedero spazio alle opinioni particolarmente critiche di alcuni giuristi e magistrati della sinistra, estrema e non, sui provvedimenti[328].

I missini erano ugualmente insoddisfatti delle iniziative del governo, ma per motivi opposti a quelli dei radicali e dell'estrema sinistra. Un «movimento di prefetti» o un programma minimo di aggravamento di pene non sarebbero stati sufficienti infatti per contrastare la feroce arroganza dei brigatisti. In sostanza, il governo, oltre a «giocare a dama con prefetti e generali», aveva introdotto alcune misure del tutto inidonee per la lotta al terrorismo, utili solo a gettare fumo negli occhi ad un'opinione pubblica esasperata. Il terrorismo non si sarebbe combattuto con «la camomilla», ma dichiarando lo stato di emergenza, affidando ai tribunali militari i processi per atti di terrorismo, irrogando le pene previste nel caso di guerra, compresa la pena di morte, attrezzando le forze dell'ordine e i servizi di sicurezza e denunciando le centrali internazionali alle spalle dei terroristi[329]. Lo scopo delle misure del governo era non tanto quello di combattere e sconfiggere i terroristi, ma quello di placare e ingannare una pubblica opinione ansiosa di provvedimenti chiari e incisivi[330].

[327] L. Ferrajoli, "Misure tedesche", *Lotta continua*, 18 dicembre 1979.

[328] Cfr. L. Ferrajoli, "Uno per uno i frantumi dello Stato di diritto", *il manifesto*, 20 dicembre 1979; "Antiterrorismo. «Non si può sostituire il sospetto nell'accertamento dei fatti». Il giudizio di Magistratura democratica sui nuovi provvedimenti", *il manifesto*, 23 dicembre 1979; L. Mancini (a cura di), "Decreto antiterrorismo, testimoni della corona e ostruzionismo: le perplessità di un noto penalista", *Lotta continua*, 24 gennaio 1980; M. Clementini (a cura di), "Sarebbe bastato applicare le leggi che ci sono", *Lotta continua*, ibidem; "Giustizia. Decreto legge 15 dicembre 1979 n. 625: le «misure urgenti» di Cossiga. Ovvero come dimenticare la Costituzione (e i fatti). E rendere il processo penale sempre più simile a un'operazione di polizia", *il manifesto*, 5 gennaio 1979.

[329] "Contro il terrorismo soltanto camomilla", *Secolo d'Italia*, 16 dicembre 1979.

[330] "Soltanto polverone contro il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 19 dicembre 1979.

CAPITOLO V
I PROVVEDIMENTI DEL 15 DICEMBRE 1979

Il governo, come si è visto, varò simultaneamente il decreto-legge n. 625, recante *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*, che fu assegnato al Senato, il decreto-legge 626 contenente *Norme per l'attuazione del coordinamento della polizia*, che fu assegnato alla Camera, e il disegno di legge concernente *"Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata"* sempre destinato al Senato, che, negli intendimenti del ministro della Grazia e Giustizia, Tommaso Morlino, doveva essere discusso congiuntamente al decreto 625. Quest'ultimo fu quello che destò la più ampia polemica nel dibattito pubblico per i suoi variegati contenuti, che attenevano sia alla sfera sostanziale che procedurale del diritto, e per le misure particolarmente severe in esso previste. Il ministro della Giustizia, nella relazione introduttiva allegata al decreto, spiegava che, pur avendo tentato di rispondere al terrorismo con un forte impegno, occorrevano maggiore incisività ed efficacia che, del resto, erano state invocate dal parlamento e dall'opinione pubblica nei giorni immediatamente successivi all'attentato di Torino. In questo quadro il governo intendeva realizzare «un sistema normativo completo e puntuale» per isolare e colpire il fenomeno terroristico e la violenza organizzata in tutti i loro aspetti. Si erano quindi adottate, con le forme del decreto-legge e del disegno di legge, rispettivamente le misure essenziali, più significative, e quelle che ne costituivano le conseguenti specificazioni. Le norme – spiegò il ministro – si inserivano nel «movimento legislativo» nato dalla legge Bartolomei del 1974 protrattosi fino al 1978 con misure dirette, da un lato, a rendere più severe le sanzioni per la repressione di comportamenti criminosi e, dall'altro, ad intensificare l'efficacia di alcuni strumenti processuali, includendo alcuni poteri d'indagine della polizia. Le innovazioni che ora si proponevano erano quindi in linea con la precedente legislazione e, anzi, ambivano a realizzare un sistema ben coordinato di norme[1]. Per questa serie di ragioni, il governo chiedeva al parlamento di discutere in modo abbinato i provvedimenti che in effetti in Senato verranno varati congiuntamente[2].

[1] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Disegno di legge n. 600 comunicato alla presidenza il 17 dicembre 1979, recante Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, pp. 2-7.

[2] Si ricorda che i radicali tentarono di opporsi a questa decisione. Non appena cominciarono i lavori in Senato, il senatore Spadaccia chiese di sospendere la discussione congiunta del decreto e del disegno di legge, come invece era stato programmato dalla Conferenza dei capigruppo. Secondo il senatore, la materia

1. Il decreto Cossiga recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica"

La relazione del ministro allegata al decreto-legge precisava le principali novità del decreto-legge attorno alle quali, del resto, sarebbe ruotata la discussione politica e giuridica. I primi tre articoli rispondevano all'esigenza di razionalizzare la normativa penale adeguandola alle nuove forme e alla maggiore aggressività e distruttività della delinquenza comune e politica. La particolare gravità del fenomeno eversivo e le esigenze di difesa dello Stato giustificavano la deroga alla disciplina che regolava il giudizio di equivalenza e di prevalenza fra attenuanti e aggravanti. A prima vista, in base alla normativa del decreto e del disegno di legge la formulazione di molteplici fattispecie di associazione criminosa avrebbe potuto dar luogo a notevoli difficoltà e incertezze interpretative. Ma il legislatore era convinto che le varie fattispecie fossero «nettamente distinte da elementi differenziatori notevoli e che tali elementi differenziatori ubbidiscono all'esigenza di dare risposte adeguatamente differenziate alle varie forme di criminalità organizzata»[3].

L'articolo 1 del testo introduceva una circostanza aggravante, «la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico», che si applicava a tutti i reati comuni commessi per finalità di terrorismo o di eversione. Tale circostanza aveva tecnicamente il carattere di aggravante comune; tuttavia essa si differenziava dalle altre aggravanti di questo tipo, sia perché comportava l'aumento della pena edittale nella misura della metà, sia perché, come era previsto dal terzo comma, essa si sottraeva al giudizio di equivalenza o prevalenza di cui all'articolo 69 del codice penale. Il nuovo sistema comportava, quindi, che l'aggravante in questione si applicasse per prima rispetto ad ogni altra eventuale circostanza. Se concorrevano ulteriori circostanze aggravanti, anche queste si sottraevano al giudizio di comparazione. Ne risultava in sostanza un sensibile inasprimento del regime

---

del ddl era tanto ampia e delicata, da richiedere un esame approfondito e separato, che comunque si sarebbe potuto svolgere in poche settimane. D'altro canto, ricordava Spadaccia, dal momento che il governo aveva abbinato la discussione di entrambi i disegni, aveva imposto al Parlamento gli stessi tempi di scadenza, vanificando così la differenza nelle modalità di discussione delle due leggi. La proposta, tuttavia, non venne accolta perché il ministro Morlino replicò che la separazione delle discussioni avrebbe implicato tempi più lunghi.

[3] Cfr. le considerazioni del relatore Coco in SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Relazione della 2ª commissione permanente (Giustizia) sul disegno di legge n. 600-A comunicata alla Presidenza il 7 gennaio 1980, pp. 3-6.

sanzionatorio. L'articolo 2 introduceva una nuova figura criminosa, l'«attentato per finalità terroristiche o di eversione». Tale previsione rientrava fra i delitti contro la personalità interna dello Stato previsti dal codice penale. Nelle intenzioni del legislatore, con questa norma si voleva rimediare ad una incongruenza che vari episodi di aggressione terroristica (specialmente le «gambizzazioni») avevano reso di chiara evidenza. Secondo la normativa precedente, infatti, gli attentati terroristici, anche quando producevano lesioni gravissime, potevano essere puniti con pene irrisorie in quanto, nei confronti delle circostanze aggravanti, costituite, per esempio, dall'uso dell'arma, dalla gravità della lesione, dal numero delle persone coinvolte, poteva dichiararsi prevalente una qualsiasi circostanza attenuante anche generica, con la conseguenza che la sanzione applicabile era sostanzialmente poco severa e non rapportabile al danno che la vittima aveva subito. Con la nuova sistemazione questi comportamenti, uniti a quelli ancora più gravi che causavano la morte, erano configurati come delitti contro la personalità interna dello Stato. Benché l'ipotesi di attentato fosse già contemplata dalla legge penale, si erano volute specificare le finalità per cui l'attentato era commesso, rendendo anzitutto punibile l'atto in sé, indipendentemente dalle sue conseguenze di danno. Gli eventi causati, dalla morte alla semplice lesione, erano stati pertanto considerati alla stregua di circostanze aggravanti. Anche la qualità della persona offesa diveniva circostanza aggravante allorché si trattasse di persone che esercitavano funzioni legislative, di governo, giudiziarie, penitenziarie o di sicurezza pubblica, colpite nell'esercizio o a causa delle loro funzioni. Era evidente, quindi, che la norma era connessa con la serie di attentati che avevano colpito gli appartenenti alle forze dell'ordine e il mondo giudiziario, in particolare. Essa creava una sorta di "discriminazione", ma la *ratio* dell'aggravante risiedeva proprio nella necessità di tutelare in modo particolare coloro che erano più esposti perché rappresentavano direttamente le istituzioni dello Stato. La disciplina inerente il giudizio di equivalenza e prevalenza delle circostanze era la stessa introdotta nell'articolo precedente[4]. L'articolo 3 mirava anch'esso a colmare una lacuna, creando una figura criminosa associativa che si affiancava a quelle già esistenti nel codice penale. Mancava infatti una fattispecie che

[4] In particolare, all'articolo 2 si stabiliva: «Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico attenta alla vita od alla incolumità di una persona, è punito, nel primo caso, con la reclusione non inferiore ad anni venti e, nel secondo caso, con la reclusione non inferiore ad anni sei. Se dall'attentato alla incolumità di una persona deriva una lesione gravissima, si applica la pena della reclusione non inferiore ad anni diciotto; se ne deriva una lesione grave, si applica la pena della reclusione non inferiore ad anni dodici. Se i fatti previsti nei commi precedenti sono rivolti contro persone che esercitano funzioni legislative, di governo, giudiziarie o penitenziarie ovvero di sicurezza pubblica nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, le pene sono aumentate di un terzo. Si applica, in ogni caso, l'ergastolo se dai fatti di cui ai commi precedenti deriva la morte della persona».

prevedesse come illecito autonomo la condotta di coloro che promuovevano, costituivano, organizzavano e dirigevano associazioni aventi finalità di terrorismo o di eversione e di coloro che vi partecipavano. Se in alcuni casi altre norme punivano associazioni delittuose che operavano contro la personalità dello Stato, era tuttavia necessario superare ogni incertezza che potesse tornare a vantaggio degli associati per le finalità suddette. Nel considerare l'elevato livello delle pene si doveva tener conto che la gravità del comportamento, connotato dalle finalità di terrorismo e di eversione, doveva trovare una punizione adeguata nella stessa norma incriminatrice[5].

Quanto alle misure disposte agli articoli 4 e 5, l'ordinamento aveva già accolto l'indirizzo di politica criminale secondo il quale si offrivano incentivi che stimolassero coloro che intraprendevano un'attività criminosa, a interrompere la loro azione, a impedire l'evento, a elidere il danno o almeno ad attenuarlo. Le nuove disposizioni quindi si inserivano nel quadro delle figure della desistenza volontaria, del recesso attivo e del ravvedimento operoso, per le quali la punizione era in varia misura attenuata. L'articolo 4 atteneva al trattamento penale del concorrente in delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, che si dissociava dai correi ponendo in essere un ravvedimento operoso. Nell'articolo si stabiliva che nei confronti del concorrente che si fosse dissociato dagli altri e si fosse adoperato per evitare che l'azione delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori o che avesse aiutato la polizia e la magistratura nella raccolta di prove «decisive» per l'individuazione e la cattura dei concorrenti, la pena era diminuita della metà. La norma prescindeva dalla struttura dei reati, i quali pertanto potevano anche non essere reati di associazione, e dal tipo di configurazione data alla finalità in questione, fosse essa circostanza aggravante o elemento costitutivo. Considerato che il delitto era stato già consumato, non era parso opportuno esonerare completamente il ravveduto dalla pena, ma d'altro canto, si prevedeva un trattamento estremamente favorevole consistente nella diminuzione di pena della metà e nella inapplicabilità dell'aggravante di cui all'articolo 1. L'articolo 5, inoltre, stabiliva l'esenzione dalla pena per coloro che, implicati in un iter criminoso, recedessero attivamente e volontariamente dal commettere uno dei gravi delitti contro l'incolumità pubblica, come la strage, l'incendio, il naufragio, i disastri, e cioè eventi estremamente seri, di fronte all'evenienza dei quali tutto doveva essere tentato per impedirli.

[5] All'articolo 3 si prevedeva: «Chiunque, al di fuori dei casi previsti dall'art.305, promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro ad otto anni». Quest'ultimo articolo, in sede legislativa, come vedremo, sarebbe stato modificato.

Gli articoli 6 e 7, secondo le intenzioni del legislatore, concorrevano a dar vita al rinnovato istituto del fermo di polizia che risultava così più articolato del precedente, per meglio rispondere alle esigenze di protezione della collettività e di garanzia del cittadino. Si era voluto realizzare un più preciso coordinamento tra responsabilità della magistratura e responsabilità della polizia e si era dotata quest'ultima di un preciso strumento che le consentisse, nell'opera di prevenzione, di verificare indizi di reato. Nel contempo si era voluto assicurare alla polizia giudiziaria la possibilità di utilizzare il tempo che essa aveva a disposizione, previsto dal già esistente istituto del fermo giudiziario, cioè ampliandone la durata a quarantotto ore. Quanto all'articolo 6, che istituiva il cosiddetto «fermo di prevenzione», istituto atipico e molto contestato perché riecheggiava il cosiddetto «fermo di sicurezza» del tutto svincolato dalla commissione di un delitto e da un atto dell'autorità giudiziaria, si stabilì che durante operazioni di polizia aventi finalità preventive ed in presenza di presupposti di assoluta necessità ed urgenza, gli organi di pubblica sicurezza potessero procedere al fermo di persone «nei cui confronti, per effetto del loro comportamento ed in relazione ad obiettive circostanze di tempo e di luogo, si imponga la verifica della fondatezza di indizi relativi ad atti preparatori di uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, o previsti negli articoli 305 e 416 del codice penale», cioè gravi reati di allarme sociale. Gli ufficiali di pubblica sicurezza potevano sottoporre il fermato a perquisizione personale ed assumere «sommarie informazioni» e potevano trattenerlo per il tempo strettamente necessario e non oltre le 48 ore. Ove gli indizi si fossero rivelati infondati, il fermato era immediatamente rilasciato; altrimenti veniva tradotto in carcere a disposizione del procuratore della Repubblica. In ogni caso gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza dovevano dare immediata comunicazione del fermo e della perquisizione al procuratore della Repubblica al quale dovevano essere comunicati entro le 48 ore i motivi del fermo e della perquisizione. Il ministro al riguardo precisò che si era «mantenuto il rigoroso rispetto dei principi contenuti nell'articolo 13 della costituzione, i quali rappresentano insuperabili baluardi di garanzia per i diritti di libertà»[6]. In questo senso, affermava Morlino, l'intervento disciplinato nel primo comma dell'articolo 6 era inquadrato in uno schema di rigorose garanzie[7]. Oltre alla condizione della assoluta necessità ed urgenza che doveva determinare il fermo, erano stati tassativamente indicati gli elementi oggettivi che

[6] SdR, AP, VIII legislatura, Disegno di legge n. 600 comunicato alla presidenza il 17 dicembre 1979, recante Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, p. 4.

[7] Ibidem.

legittimavano il provvedimento. Occorreva anzitutto essere al cospetto di un comportamento sintomatico che, «in relazione ad obiettive circostanze di tempo e di luogo», facesse desumere che il soggetto stesse compiendo atti preparatori di uno dei gravi delitti precisamente elencati nella norma. Dall'insieme dei dati dovevano quindi emergere indizi la cui fondatezza occorreva fosse verificata. Per tale verifica era previsto appunto il fermo nel corso del quale si potevano compiere urgenti e indispensabili operazioni intese a rinvenire oggetti pertinenti ai reati suddetti e ad assumere informazioni al riguardo. Trattandosi di operazioni che avvenivano senza la presenza del difensore, si rinviava ai principi contenuti nel secondo comma dell'articolo 225-bis del codice di procedura penale, circa la mancanza di valore ai fini del processo penale di quanto acquisito. Le informazioni raccolte dal fermato, quindi, non potevano essere verbalizzate né utilizzate in un eventuale processo. Poiché la costituzione prevedeva il limite invalicabile delle 96 ore per il fermo e disponeva il limite di 48 ore solo per la tempestività della comunicazione del provvedimento all'autorità giudiziaria, l'articolo 6, stabilendo il massimo delle 48 ore, rappresentava una specificazione rispetto al dettato costituzionale[8].

Il governo, inoltre, molto probabilmente già sensibile alle polemiche che il nuovo istituto avrebbe provocato e dei rischi ad esso connessi, aveva previsto alcune forme di garanzia: la comunicazione all'autorità giudiziaria doveva essere data immediatamente anche con riferimento alla eventuale perquisizione. Se gli indizi fossero risultati inconsistenti, era lo stesso ufficiale di Pubblica sicurezza che doveva liberare il fermato, che altrimenti non oltre le 48 ore sarebbe stato posto a disposizione del procuratore della Repubblica. Competeva quindi a quest'ultimo convalidare il fermo e la perquisizione ove egli avesse riscontrato che essi erano stati operati nel rispetto della previsione del primo comma. Diversamente, i provvedimenti non erano convalidati con la conseguenza dell'ordine dell'immediata scarcerazione del soggetto. Ove dagli accertamenti di polizia e del procuratore emergessero sufficienti indizi in ordine ad uno o più delitti indicati nel primo comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale, il procuratore avrebbe provveduto, come previsto dal quarto e quinto comma dello stesso articolo, a quelle operazioni che collegavano il fermo di polizia giudiziaria all'esercizio dell'azione penale. Nel caso in cui fossero risultati confermati indizi anche decisamente consistenti, limitati però alla commissione degli «atti preparatori» indicati nel primo comma (che però, come

[8] Ibid., p. 5.

si è visto nel dibattito sulla "Reale-bis", non risultavano ancora definiti nel codice penale), l'ufficiale di polizia giudiziaria non avrebbe liberato il soggetto, ma lo avrebbe messo a disposizione del procuratore della Repubblica, al quale solo competeva di liberarlo. Tale sistema, che rimetteva all'autorità giudiziaria il dovere di liberare il soggetto, si spiegava considerando che il determinare se l'azione compiuta fosse stata strettamente contenuta nella fase degli atti preparatori o se invece avesse superato tale soglia, comportava una valutazione della definizione giuridica dei fatti che competeva solo all'autorità giudiziaria. Oltre alle garanzie summenzionate si stabiliva anche una forma di controllo del parlamento effettuato sulla base di relazioni bimestrali del ministro dell'Interno. Si era ritenuto infine che l'operatività di questo tipo di fermo avesse durata limitata ad un anno[9].

Con l'articolo 7 si era voluto semplificare il meccanismo dei contatti tra l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria in occasione del fermo di indiziati (o fermo giudiziario), previsto all'articolo 238 del codice di procedura penale e si era esteso il limite temporale del fermo da 24 a 48 ore. Oltre lo stesso termine di tempo, si precisava che l'autorità giudiziaria doveva essere messa al corrente del fermo[10].

La prima parte dell'articolo 8 prevedeva sia l'obbligatorietà della cattura, sia il divieto di concedere la libertà provvisoria per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. Queste disposizioni, sottolineava Morlino, rispondevano «all'esigenza sempre più avvertita di ridurre l'area di discrezionalità del giudice rispetto ai provvedimenti che incidono sulla libertà personale quando si tratta dei gravi delitti indicati nell'articolo in esame»[11]. Ciò si era reso indispensabile sia al fine di garantire una uniformità di trattamento, sia perché proprio nei confronti del terrorismo non era opportuno che il giudice si trovasse esposto a facili minacce e ad atti di intimidazione, come del resto era accaduto in passato. Faceva da *pendant* all'articolo 8, l'articolo 10 che affrontava il problema della scarcerazione per decorrenza dei termini per particolari gravi reati. Esso aggiungeva un comma all'articolo 272 del codice di procedura penale, che disciplinava la durata massima della custodia preventiva, provvedendo a differenziarla a seconda della gravità dei reati e stabilendo che essa fosse aumentata della metà per quelli a finalità terroristica. I termini fissati, infatti, erano risultati spesso insufficienti per la conclusione degli accertamenti e delle procedure dibattimentali

[9] Ibidem.
[10] Ibidem.
[11] Ibid., p. 6.

specialmente nei casi di delitti gravi. Ciò pertanto aveva portato alla scarcerazione di pericolosi detenuti, che successivamente si erano dati alla macchia. Non solo il generale appesantimento del lavoro giudiziario dovuto all'aumento quantitativo dei processi, quanto le obiettive difficoltà che esistevano per gli accertamenti istruttori e dibattimentali concernenti i reati di terrorismo, avevano determinato la decorrenza dei termini di legge e la conseguente automatica scarcerazione di individui chiamati a rispondere di pesanti imputazioni. Il prolungamento dei termini nella misura della metà pertanto, agli occhi del legislatore, appariva del tutto proporzionato all'esigenza di evitare tali situazioni[12]. Affinché non sorgessero incertezze interpretative sulla estensibilità ai procedimenti in corso di quanto dettato dall'articolo 10, lo si era esplicitamente dichiarato nell'articolo 11[13].

L'articolo 9 introduceva una norma che consentiva, nei casi tassativamente indicati, di estendere le perquisizioni domiciliari a interi edifici o a blocchi di edifici. La norma sorgeva dall'esigenza effettiva di offrire maggiori strumenti alla polizia nei casi in cui, durante le perquisizioni di basi terroristiche, si trovassero indicazioni dalle quali risultasse con chiarezza l'esistenza presso un certo indirizzo di un'altra base. Tali indicazioni, normalmente, riguardavano soltanto la strada e il numero civico e quindi consentivano di identificare l'edificio in cui si trovava la base terroristica ma non l'alloggio usato come base. Sorgeva quindi la necessità di autorizzare la perquisizione in relazione al numero civico (l'edificio) quando era impossibile individuare l'alloggio. I casi regolati dalla legge erano quelli della esistenza di fondati motivi per ritenere che nei luoghi da perquisire si fosse rifugiata una persona nei cui confronti si dovesse procedere al fermo, alla cattura o alla carcerazione, in relazione ad uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o aggravati da finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. La fondata supposizione su cui si basava la perquisizione poteva anche riguardare l'esistenza di cose da sottoporre a sequestro o tracce che potessero essere cancellate o disperse sempre con riferimento ai delitti summenzionati. Nella versione originaria dell'articolo, tuttavia, non era prevista alcuna forma di controllo e autorizzazione della magistratura a questo tipo di operazioni[14].

L'articolo 12, connesso a suo modo alle nuove prerogative concesse agli appartenenti alla polizia, andava incontro all'esigenza di evitare che questi e gli altri operatori di

[12] Ibidem.
[13] Ibid., p. 13.
[14] Ibid, p. 6.

polizia giudiziaria operassero con il timore che, a seguito di un reato, ancorché colposo, commesso in servizio, si potessero trovare ristretti negli stessi luoghi in cui erano detenute persone alla cui carcerazione essi avevano contribuito. Secondo la norma, i soggetti in questione non sarebbero stati sottratti all'applicazione di misure restrittive della libertà se indiziati o imputati di reato, ma queste si sarebbero eseguite in una caserma. La disciplina pertanto andava ad aggiungersi ai benefici già previsti dalla legge Reale per i poliziotti che avessero commesso reati in servizio, ai quali era stato concesso un trattamento privilegiato e atipico a livello giudiziario[15].

L'articolo 13 nasceva invece dalla consapevolezza che il godimento dei considerevoli proventi dei delitti di rapina, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di ingenti truffe e di altri illeciti, era favorito dalla possibilità di fare ricorso al sistema bancario e agli istituti analoghi per compiere operazioni di riscossione e di versamento del denaro. Le previsioni dell'articolo 13 pertanto erano rivolte a eliminare questa possibilità attraverso il meccanismo dell'identificazione di coloro che compivano operazioni per somme che eccedessero i venti milioni. La breve dilazione per l'entrata in vigore di questa norma prevista all'ultimo comma era volta a dare il tempo agli istituti in questione di organizzare il servizio di identificazione secondo le modalità che sarebbero state stabilite dal Comitato per il credito e il risparmio. L'articolo 14, infine, generalizzava una norma introdotta dall'articolo 5 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, in materia di infrazioni valutarie. La sua logica si combinava con quella del precedente articolo. Si era voluto far sì che le banche e gli altri istituti di credito, pur continuando ad agire con il rispetto del cosiddetto segreto bancario, non divenissero strumenti di favore per la criminalità. A questo scopo si consentiva che il giudice potesse delegare ufficiali e agenti di polizia giudiziaria a compiere sequestri presso banche o altri istituti di credito. La delega dell'autorità giudiziaria avrebbe costituito di per sé un importante momento di garanzia[16].

2. I dibattiti al Senato sul decreto Cossiga

[15] Ibid., p. 7.

[16] Le ultime due disposizioni furono trasversalmente condivise dai partiti e pertanto non se ne tratterà nel corso dell'elaborato. Tuttavia si ricorda che il Pri e alcuni democristiani non apprezzarono la vasta delega assegnata alla polizia giudiziaria in questo tipo di indagine. Fu quindi approvato un emendamento in cui si chiariva che la delega poteva essere assegnata al personale di polizia solo in operazioni di accertamento che riguardavano reati delle bande terroristiche e della criminalità organizzata. Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3900-3901.

Poiché i dibattiti nella commissione Affari costituzionali del Senato, nella commissione Giustizia e in assemblea furono sostanzialmente omogenei e si svolsero nell'arco di un breve periodo, si tratteranno congiuntamente i grandi temi e le principali controversie che affiorarono nel corso delle discussioni. Vi è da rilevare subito, comunque, che la commissione Affari costituzionali – relatore il magistrato democristiano vicino ad Andreotti, Claudio Vitalone – espresse un parere cautamente favorevole sul decreto, rilevando diversi aspetti critici, ai quali suggeriva di porre rimedio. In particolare, la commissione riteneva che si dovessero definire con chiarezza gli atti preparatori indicati all'articolo 6, che si dovesse finalizzare la privazione della libertà personale alla persecuzione di fatti-reato, che si esplicitasse che il termine di 48 ore del fermo giudiziario decorreva dal momento in cui il fermo era eseguito. Si invitava altresì a rivedere il divieto assoluto di concedere la libertà provvisoria per taluni tipi di reati, ad esplicitare meglio le condizioni poste dagli articoli 13 e 14 a tutela dell'inviolabilità domiciliare e si esprimevano riserve circa la particolare tutela sanzionatoria prevista all'articolo 2, laddove la si estendeva al di là della magistratura, delle forze dell'ordine e del personale penitenziario, a coloro che ricoprivano incarichi legislativi e di governo[17].

Quanto al dibattito in commissione Giustizia, al di là di alcune modifiche introdotte per venire incontro ai suggerimenti della commissione Affari costituzionali, non vennero introdotti cambiamenti di rilievo nel decreto, rinviando alla discussione generale il confronto fra le parti. Si era accolta l'istanza di eliminare il riferimento alle persone che esercitavano funzioni legislative e di governo circa la particolare tutela sanzionatoria prevista all'articolo 2. La riduzione delle pene prevista all'articolo 4 venne meglio graduata, stabilendo che l'ergastolo sarebbe stato commutato in una pena detentiva dai dodici ai vent'anni e le altre pene diminuite da un terzo alla metà. All'articolo 7 si precisarono meglio i requisiti applicativi del fermo di indiziati, stabilendo che il procuratore della Repubblica o il pretore dovesse provvedere immediatamente all'interrogatorio del fermato e, se avesse riconosciuto fondato il fermo, lo avrebbe convalidato con decreto motivato, al più tardi nelle 48 ore successive al ricevimento della notizia del fermo. All'articolo 9, infine, si specificò che le perquisizioni senza mandato

[17] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Parere della I Commissione permanente sul disegno di legge n. 600, 20 dicembre 1979, pp. 3-6. Cfr. la discussione in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 20 dicembre 1979, pp. 7-9. Nel corso della discussione non furono solo i socialisti e i comunisti a porre questioni nel merito dei problemi poi sottolineati nella relazione, ma anche la stessa Dc.

potessero essere eseguibili solo – così recitava la modifica – «quando ricorrono motivi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere il decreto di perquisizione al magistrato competente»[18].

La relazione finale della discussione in commissione ribadiva che, in seguito agli ultimi eventi e, soprattutto, in seguito all'attentato di Torino che aveva segnato il passaggio dalla fase del terrorismo a quella della guerriglia «e forse (si disse allora) della guerra civile», comune era stata la richiesta di provvedimenti eccezionali, di cui il governo si era fatto carico approntando il decreto-legge 625, il decreto-legge 626 e il disegno di legge che ne avrebbe rappresentato conseguenti specificazioni. Nel corso del dibattito, osservava il relatore Coco, erano emerse le direttive fondamentali che avrebbero sorretto la normativa del decreto e del disegno di legge. La prima era che, nonostante la comune richiesta di misure eccezionali, dettata più dall'emozione del momento che da una precisa volontà del parlamento, i provvedimenti erano pienamente coerenti con i principi della costituzione. In secondo luogo, la normativa non avrebbe rappresentato una frattura con l'ordinamento vigente positivo, ma si poneva in linea con la legislazione emanata a partire dal 1974 rivolta a combattere adeguatamente le aggressioni più distruttive. Infine, nonostante l'urgenza che aveva giustificato il ricorso al decreto-legge, si sottolineava che il governo aveva cercato di realizzare un sistema organico e razionale, che adeguasse il sistema legislativo alle nuove caratteristiche della criminalità comune e politica. Pur rilevando che il continuo ricorso a leggi che contenevano norme sostanziali e processuali non giovava alla sistematicità della normativa e pur apprezzando la proposta di inserire nei codici le norme del decreto a seconda del contenuto effettivo, Coco tuttavia riteneva che in quella sede non fosse possibile procedere in tal senso e che pertanto fosse preferibile non modificare la logica del decreto, rinviandone la sistemazione organica ad una revisione del titolo I del libro II del codice penale. Il relatore infine sottolineò che le disposizioni del decreto e del disegno di legge 601 ubbidivano ad una comune logica ed erano interdipendenti fra loro, auspicando quindi che fossero approvate insieme[19].

In commissione Giustizia si era riscontrato un generale consenso sulle misure premiali e le nuove fattispecie criminose, mentre agli articoli 6 e 7 erano stati presentati diversi emendamenti soppressivi e modificativi. Su questi si registrarono due ordini di critiche. Alcuni ritenevano che il fermo di polizia (o «fermo di prevenzione») fosse contrario allo

[18] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Relazione della 2ª commissione permanente (Giustizia) sul disegno di legge n. 600-A comunicata alla Presidenza il 7 gennaio 1980, pp. 8-21.
[19] Ibid., pp. 3-6.

spirito dell'articolo 13 della costituzione. In particolare era stato sostenuto che il terzo comma dell'articolo 13, pur riservando alla legge ordinaria la facoltà di attribuire all'autorità di pubblica sicurezza il potere di adottare provvedimenti provvisori di fermo, limitando tale potere a casi eccezionali di necessità e di urgenza, sconsigliava sostanzialmente il ricorso ad un fermo di prevenzione diverso da quello giudiziario. Si era affermato inoltre che il testo dell'articolo 6 del decreto, legittimando il fermo di prevenzione ogni volta che si imponesse «la verifica della fondatezza di indizi relativi ad atti preparatori» di alcuni delitti, non ubbidiva al precetto costituzionale che sanciva l'indicazione tassativa per legge dei casi eccezionali di necessità e di urgenza in cui il fermo di prevenzione era possibile. Il concetto di atto preparatorio, infatti, ritenuto vago e indefinito, avrebbe lasciato all'interpretazione un vasto margine di discrezionalità. Il secondo ordine di critiche nasceva dal fatto che, poiché il fermo non era finalizzato né comunque collegato ad un'attività giurisdizionale rivolta all'accertamento di un reato (anche soltanto tentato), e alla punizione dei colpevoli, ne sarebbe derivato che il magistrato, anche quando avesse accertato la piena legittimità del fermo, avrebbe dovuto, alla scadenza del tempo massimo previsto dalla legge, ordinare il rilascio del fermato, visto che gli atti preparatori non costituivano un reato. Da ciò sarebbero derivate conseguenze assai negative sia per chi aveva subito il fermo ed era stato poi rilasciato, che l'avrebbe vissuto ugualmente come un abuso, sia negli ambienti in cui il fermato viveva[20]. Coco tuttavia non era persuaso della fondatezza di queste perplessità. Nel primo caso, il relatore chiariva che i dubbi di illegittimità costituzionale non sussistevano, dal momento che il terzo comma dell'articolo 13 legittimava il provvedimento, sia perché era esplicitamente rapportato, come prescriveva la costituzione, a casi eccezionali di necessità e di urgenza, sia perché l'atto preparatorio di gravissimi delitti, un concetto sufficientemente definito, soddisfaceva l'esigenza di tassativa indicazione della fattispecie prescritta dalla costituzione. Del resto, già nella legge Reale l'atto preparatorio era criminalizzato[21]. Quanto alla seconda osservazione, Coco precisava che lo scopo del fermo era anzitutto quello di impedire la consumazione di gravissimi reati e che tale scopo legittimava la temporanea privazione della libertà personale e l'autonoma competenza e responsabilità dell'autorità di pubblica sicurezza cui istituzionalmente competeva, sotto il vigile e puntuale controllo dell'autorità giudiziaria, il compito di prevenzione dei reati. Si riteneva comunque opportuna una ulteriore riflessione per

[20] Ibidem.
[21] Ibidem.

collegare il fermo di prevenzione ad una successiva attività giurisdizionale rivolta, non soltanto al necessario giudizio sulla legittimità del fermo stesso, ma anche alla applicazione delle misure di sicurezza che l'ordinamento già predisponeva per taluni atti preparatori[22].

L'articolo 8, che estendeva il divieto di concessione della libertà provvisoria a tutti i reati commessi per finalità di eversione e di terrorismo, anche se sanzionati con pene edittali minime, e a tutti gli imputati, anche se affetti da grave infermità, fu considerato dallo stesso relatore eccessivamente rigoroso. Si era ritenuto inoltre di dover porre un limite al termine massimo di carcerazione preventiva in modo che questa non fosse superiore, come specificatamente si proponeva in un emendamento, a due terzi della pena massima che si sarebbe potuta infliggere con la sentenza di condanna per quel reato. Pur concordando sulle modifiche, la commissione aveva tuttavia approvato la formulazione originaria, rimettendo al relatore e al governo di proporre in aula emendamenti che recepissero tali istanze[23].

Negli obiettivi di fondo e nello spirito che aveva animato l'iniziativa di governo, al di là delle divergenze che verranno a breve analizzate, fra le forze che prima si erano riconosciute nella solidarietà nazionale (con l'aggiunta del Pli) si riscontrava un generale consenso, che quindi accomunava più del 90% del parlamento. In questo quadro, tuttavia, va tenuto presente che la discussione sul decreto si calò nel mezzo dell'ennesima crisi di governo, che sarebbe stata ufficializzata a metà gennaio anche per volontà del comitato centrale socialista, che dichiarerà finita la «tregua» concessa a Cossiga. Il quadro politico era ulteriormente complicato dall'imminenza del congresso democristiano (che slittò di qualche giorno proprio per garantire la presenza in aula per il voto del decreto[24]). Zaccagnini non si sarebbe ricandidato segretario e si sarebbe registrato un rinsaldamento del fronte della destra, chiuso ad ogni ipotesi di confronto con il Pci[25]. D'altro canto, sia da parte di alcuni settori della Dc sia dalle vicende interne del Psi venivano segnali di apertura a soluzioni di emergenza e di disponibilità al coinvolgimento governativo del Pci[26]. Benché la Dc, ufficialmente, tendesse ad escludere qualsiasi formula o accordo più

[22] Ibidem.
[23] Ibidem.
[24] A fine gennaio la Dc decise di rinviare il congresso di qualche giorno per garantire la presenza in aula di tutti i deputati, in modo da far fronte all'ostruzionismo dei radicali sul decreto antiterrorismo. Cfr. ILS, ADC, Direzione, scatola 42, "Direzione del 25 gennaio 1980". Cfr. anche ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 23 gennaio 1980".
[25] Cfr. A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., pp. 201-206.
[26] Cfr. F. Barbagallo, "Il PCI di Berlinguer nella crisi italiana e mondiale" in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliarello (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, cit., pp. 107-108.

avanzato di quelli raggiunti l'anno precedente, a detta di Zaccagnini, la tempestiva e responsabile approvazione delle nuove norme legislative sarebbe stato un banco di prova che poteva esprimere la operante solidarietà delle forze democratiche e costituzionali nella lotta contro l'eversione[27]. La confusa situazione politica e la determinazione comunista ad entrare al governo, pertanto, influenzarono il dibattito, così come la rottura del Psi con la Dc avrebbe avuto un peso sulle ambivalenti posizioni socialiste.

Le forze della ex solidarietà nazionale, comunque, tesero ad enfatizzare che i fatti recenti e, non ultimi, l'omicidio del presidente della Regione Sicilia, Piersanti Mattarella, e l'uccisione di alcuni agenti a Milano imponevano di dare risposte concrete, immediate e incisive al terrorismo, all'opinione pubblica, agli esponenti delle forze dell'ordine[28]. La domanda dell'opinione pubblica, in verità, venne posta in primo piano, anche perché in parte coincidente con le istanze e le critiche che venivano avanzate da larghi settori delle forze di polizia e dei carabinieri[29]. Da tutti infatti fu sottolineato il fatto che la richiesta crescente di sicurezza che saliva dall'opinione pubblica non poteva essere elusa con ulteriori rinvii, ma che si dovesse dare una risposta immediata, attraverso il decreto-legge, e più a lungo termine, con il disegno di legge. D'altra parte, l'impegno condiviso era quello di rivedere l'intera materia del titolo I del libro II del codice penale vigente. Come evidenziò il capogruppo repubblicano Libero Gualtieri, benché alcune disposizioni fossero migliorabili, ci sarebbe stato poi tutto il tempo per rivedere le formule e riscriverle «in bella calligrafia nel codice»; nel frattempo, «oggi anche un'arma rozza è arma che serve»[30]. Anche il Pci, in questo quadro, pur criticando i ritardi della reazione del governo e la mancanza di una politica globale di ordine pubblico, prese atto che – come affermò il senatore comunista Gianfilippo Benedetti – c'era «una domanda diffusa dei cittadini di accentuazione del momento di statualità» e che una fascia non trascurabile di essi concentrava l'allarme «nell'esaltazione delle capacità della risposta normativa». Il governo e il parlamento dovevano quindi tradurre in positivo tale carica di solidarietà, ma

[27] ILS, ADC, Direzione, scatola 42, "Direzione del 9 gennaio 1980".

[28] La pressione determinata dalla crescente domanda dell'opinione pubblica di ordine e sicurezza fu sottolineata trasversalmente. Cfr. le dichiarazioni di voto finali in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3902-3914.

[29] L'8 gennaio Bartolomei fece presente all'assemblea dei deputati democristiani che era indispensabile dare un segnale alle forze dell'ordine, dal momento che vi correva un forte disagio e la magistratura faceva «colpi di testa». Il capogruppo della Dc segnalò al contempo che il Pci era disponibile al decreto, che il Msi avrebbe votato contro, ma che il Psi era incerto. Cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Verbali, Comitato direttivo e direttivi congiunti di Camera e Senato, Ottava legislatura, "Direttivo dell'8 gennaio 1980".

[30] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3649-3653.

anche rendere evidente che la risposta penale non era tutto, che contavano gli orientamenti politici di fondo nella difesa della forma democratica dello Stato[31].

Facile motivo di critica, da parte delle opposizioni, fu il fatto che, ancora una volta, il governo stava legiferando sotto la spinta degli eventi con provvedimenti che spaziavano fra le più diverse materie. Benché il terrorismo fosse comparso da circa dieci anni, sembrava che il legislatore si trovasse di fronte ad una forma nuova e inedita di criminalità, che poneva nuove problematiche sia in termini di gestione preventiva che repressiva, sia in termini sostanziali che processuali. In questo quadro si collocavano i provvedimenti, spesso disorganici e frammentari, che i governi avevano assunto negli anni precedenti. E il decreto Cossiga non faceva che rafforzare l'impressione di molti osservatori, anche del mondo giuridico, che si trattasse ancora una volta di una risposta emotiva, affrettata e disorganica. Il provvedimento infatti venne accusato, trasversalmente, di essere frutto di scelte improvvisate e di comportare ampie modifiche sia al diritto sostanziale che a quello processuale, confondendo i diversi piani. D'altra parte la legislazione recente denotava la persistente mancanza di un disegno complessivo e di una strategia di lotta globale al terrorismo, e la mera volontà di creare un forte impatto sull'opinione pubblica[32]. Morlino però volle sottolineare che le leggi in discussione configuravano una «compiuta risposta politica» e adeguata al terrorismo, grazie alla quale si stava pervenendo ad una necessaria e vasta convergenza di fondo di tutto il parlamento. Il governo rivendicò, dunque, di essersi mosso, non sulla spinta di reazioni emotive con misure affrettate e disorganiche, ma con un piano organico di innovazioni, sia in termini operativi che normativi e, relativamente a questi ultimi, sia sul piano sostanziale che processuale. Il governo aveva deciso di dare finalmente una risposta a tutto tondo all'eversione e anche alla criminalità comune, come dimostrava l'ulteriore disegno di legge n. 601. Il decreto-legge 625, in particolare – come disse il vicepresidente della commissione Giustizia, il socialdemocratico Cesarino Dante Cioce – rappresentava «il primo serio, vero tentativo di dare al paese una legge estremamente rispettosa, nonostante le critiche, dei princìpi di ordine costituzionale, nonché un mezzo sicuro

[31] Cfr. le parole di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3732-3738.

[32] Oltre alle opinioni dei parlamentari del Pci, del Psi, del Pri, del Msi (e anche del Psdi) si vedano le considerazioni espresse in ambito giuridico contestualmente o poco dopo l'approvazione dei provvedimenti. Cfr. S. Giambruno, "Considerazioni sulle ultime «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica»", cit., p. 360; G. Conso, introduzione al volume P. L. Vigna, *La finalità di terrorismo ed eversione*, cit., p. 11. Si vedano le considerazioni espresse da diversi magistrati e giuristi nel volume Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*, cit.; in particolare, gli interventi di Alberto Bernardi e Vincenzo Summa. Cfr. anche F. C. Palazzo, *La recente legislazione penale*, cit., pp. 364-366.

attraverso il quale è possibile combattere il grave fenomeno del terrorismo organizzato»[33]. Del resto, secondo lo stesso Morlino, l'intervento sia sul piano sostanziale che processuale, basato anche sul contributo offerto dall'esperienza della magistratura e dai processi pendenti, rendeva infondata l'accusa rivolta al governo di essersi mosso solo sul piano delle operazioni di polizia[34]. Al contrario, il ministro riteneva che i provvedimenti segnassero una svolta nell'impostazione della lotta al terrorismo, pur nella continuità della legislazione in materia. Le nuove norme, peraltro, rappresentavano una scelta precisa rispetto a due alternative che erano state proposte: la prima era la proclamazione dello stato di emergenza, cui il governo aveva detto di no perché convinto che, per fronteggiare questo tipo di attacco alle istituzioni democratiche, si dovesse riaffermare proprio la capacità di risposta del sistema nella sua ordinarietà; d'altro canto, non si poteva rinunciare ad intervenire legislativamente, «non perché – disse Morlino – le norme precedenti non avessero dato risultati positivi importanti», ma perché la pronuncia del diritto era fondamentale per cogliere e codificare «nella norma, prima ancora che nella sanzione, la rilevazione da parte dell'ordinamento di questi fatti anomali che non si inseriscono nella naturale patologia della società, ma contestano il sistema nella sua globalità»; «quindi, come tali, l'ordinamento doveva rilevarli, pronunziare un giudizio di disvalore, e poi sanzionarli, assumendone analiticamente le singole manifestazioni concrete»[35]. Si riconosceva implicitamente, dunque, che prima di allora non vi era stata una definizione precisa, in termini normativi, di cosa rappresentassero a livello giuridico i nuovi fenomeni di criminalità comune e politica, né tanto meno si erano fissate specifiche sanzioni al fine di perseguirli. Nonostante tale consapevolezza, tuttavia, il governo non ammetteva di aver agito in ritardo sul piano della lotta al terrorismo e rivendicava al contempo di non essere mai uscito dai confini della legalità costituzionale e di aver armonizzato le disposizioni con i codici esistenti.

Al centro del confronto, anzitutto, vi fu così la questione della democraticità e dell'efficacia delle misure. Fu attorno a questi due temi che ruotarono le diverse considerazioni che attenevano sia agli aspetti giuridici che politici inerenti alla strategia di lotta al terrorismo adottata dal governo. Ancora una volta le forze politiche minori e specialmente i radicali, attaccarono l'esecutivo per aver introdotto misure esorbitanti i limiti della costituzione, critica alla quale le forze di governo e i partiti della sinistra

[33] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3658-3663. Dello stesso avviso erano i liberali, cfr. "La risposta", *L'Opinione*, 8 gennaio 1980.
[34] SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp.3749-3754.
[35] Ibid., pp.3749-3754.

storica tesero a controbattere affermando con nettezza che le disposizioni, per quanto parzialmente discutibili, non potessero definirsi illegittime dal punto di vista costituzionale. Attorno a questo argomento, anzi, sembrò rinsaldarsi l'unità di intenti e di opinioni che si era riscontrata nel corso della discussione sul decreto Moro, che però era stato approvato nel quadro politico della solidarietà nazionale. Anzi, proprio questa unità di giudizi e di intenti fu un ulteriore motivo di polemica, sia da parte radicale, che da parte missina. Entrambi i partiti, infatti, sfruttarono l'occasione di attaccare ancora una volta l'"ammucchiata" fra comunisti e democristiani.

I radicali in particolare furono i principali avversari delle leggi "speciali", adoperandosi, come disse Spadaccia, per evitare che la risposta dello Stato alla barbarie delle Br fosse «la risposta dell'imbarbarimento dello Stato, delle sue leggi, delle sue magistrature, delle sue polizie»[36]. I radicali si sarebbero opposti come in passato alla «teoria continua di leggi speciali» perché i provvedimenti, non solo si iscrivevano nella lunga serie e nella politica delle leggi speciali, ma costituivano all'interno di quella politica «un salto di qualità, un ulteriore stravolgimento, una risposta irrazionale e folle, la risposta che le "brigate rosse", con i loro omicidi, con il loro sparare nel mucchio, con la loro provocazione, si attendono da questo Stato». Oltre al terrorismo delle Br, secondo Spadaccia, ormai esisteva anche «il terrorismo di chi ci vuole far dimenticare questa presunzione di innocenza che è scritta nella Costituzione per sostituirla di fatto con la presunzione di colpevolezza, con il regime del sospetto». A livello legislativo, i governi avevano travolto i codici fascisti sostituendo alla «certezza spietata ed autoritaria del diritto del codice Rocco la più ampia discrezionalità». In questa logica si iscrivevano tutte le leggi speciali, che peraltro non avevano prodotto alcun risultato. Gli unici successi erano stati ottenuti grazie alla accurata ricerca poliziesca, attraverso strumenti già esistenti e ordinari[37]. Assieme ai radicali, un ampio fronte temeva che si stesse consolidando un regime di polizia, fondato sull'ampliamento a dismisura degli strumenti e dei poteri degli organi di sicurezza a danno delle libertà e dei diritti dei cittadini. «Ennesima legislazione speciale», come scrisse l'editoriale de *La questione criminale* del primo numero dell'80, il decreto-legge venne così criticato anche dai settori del mondo giuridico che avevano contestato tutta la legislazione sull'ordine pubblico precedentemente varata[38]. I radicali e

[36] SdR, AP, VIII legislatura, 72ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3689.
[37] Ibid., pp. 3687-3701.
[38] "Editoriale", *La questione criminale*, 1980, n.1, gennaio-aprile, pp. 3-6. Per una rassegna delle maggiori critiche da parte della sinistra giuridica, si rimanda a A. Baratta, M. Silbernagl, "La legislazione dell'emergenza", cit., pp. 543- 577. Cfr. anche "Diritto alla difesa e cultura del sospetto", cit., p. 42.

l'estrema sinistra, pertanto, si fecero portavoce di questo tipo di istanze e, soprattutto alla Camera, avrebbero espresso il loro dissenso in una ostinata azione ostruzionistica. In questo quadro, le forze di estrema sinistra accusarono ancora una volta i comunisti del fatto che, pur non essendo più nella compagine della solidarietà nazionale, si comportavano come una sorta di "stampella" del regime, approvando con molto opportunismo, ma non senza mancare di essere influenzati anche da una tradizione stalinista, i provvedimenti liberticidi, disconoscendo così la paternità di passate battaglie contro molte delle misure in essi contenute[39].

Nella denuncia, talvolta molto colorita ed enfatica dei processi legislativi (e politici) in atto nell'Italia degli anni Settanta, i radicali e l'estrema sinistra coglievano però un dato reale che già dopo l'approvazione delle leggi sull'ordine pubblico degli anni 1974-1978 era emerso con nettezza e, come si è anticipato, si era definitivamente consolidato. Come hanno notato molti giuristi coevi e successivi, l'emergenza del terrorismo stava capovolgendo l'indirizzo liberale e garantista (secondo alcuni, «ultragarantista») che aveva caratterizzato la produzione legislativa precedente e la cui massima espressione era rappresentata dai principi ispiratori della legge-delega per il nuovo codice di procedura penale[40]. D'altro canto, come hanno affermato sempre alcuni giuristi dell'epoca, se non si potevano negare gli effetti della legislazione recente sui meccanismi processuali e nel settore della libertà personale, l'ampio consenso con cui le misure erano state approvate e l'esito del referendum abrogativo della legge Reale erano difficilmente confutabili e ne attestavano la legittimità[41].

Al fondo delle polemiche emergeva un dato incontrovertibile: la difficoltà, cioè, che derivava dalla necessità di conciliare l'impostazione della legislazione garantista dei primi anni Settanta e le esigenze connesse alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, che ponevano in discussione molte delle innovazioni legislative precedenti, secondo alcuni troppo permissive. In questo quadro, quindi, si possono anche comprendere le frizioni, specialmente provenienti dal centro e da destra, sulla promulgazione del nuovo codice e le critiche che gli stessi settori avanzavano contro l'eccessivo lassismo che aveva caratterizzato la produzione legislativa precedente. Al di là dei tentativi di strumentalizzare l'emergenza per dare una sterzata a destra anche nei

[39] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3910-3912.

[40] L. Fava, "L'articolo 8, 2° comma, della legge n.15", cit., pp. 158-164. Cfr. anche G. Canzio, "La libertà personale dell'imputato", cit., pp. 363-364; A. Giarda, "Riflusso dell'evoluzione del diritto penale", cit., p. 1277; L. Ferrajoli, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione", cit., p. 274.

[41] E. Fortuna, "La legislazione negli ultimi anni contro la criminalità", cit., pp. 1491-1515.

più generali equilibri politici, l'incontestabile grave pericolo per l'ordine pubblico poneva il problema reale di conciliare i diritti e le garanzie del singolo (privilegiati in precedenza) con le esigenze di difesa della collettività, che ora divenivano la priorità[42]. Secondo molti osservatori e la maggioranza delle forze politiche, del resto, questo era il prezzo da pagare per la salvaguardia delle istituzioni e della convivenza civile: il sacrificio era doloroso, ma si era rivelato l'unico mezzo per difendere lo Stato di diritto stesso. Il nodo della lotta al terrorismo stava proprio nel contemperare i diritti individuali con la sicurezza collettiva, una scelta che le principali forze politiche tesero a non porre in modo dilemmatico, come scelta fra due opposte alternative. Questo infatti avrebbe significato cadere nella asfittica e poco produttiva polemica sul garantismo, che per troppo tempo aveva condizionato il dibattito sull'ordine pubblico. Quello che emergeva con nettezza rispetto agli anni precedenti era che, mentre i partiti minori e alcuni settori del mondo intellettuale e giuridico continuavano a contestare la politica di ordine pubblico del governo, che rispondeva, ai loro occhi, ad un disegno reazionario globale di repressione del dissenso nella società, la sinistra storica, pur non senza un dibattito interno spesso animato, si rendeva conto delle nuove esigenze determinate dall'emergenza terroristica. Come si è già accennato, anche il Pci condivise la necessità di adeguare gli strumenti penali alle nuove necessità, pur non rinunciando a battersi per la difesa dei principi costituzionali. A ben vedere, tutti i partiti «dell'arco costituzionale» come si diceva allora, espressero la massima preoccupazione sulla legittimità delle norme e l'auspicio di non valicare i limiti posti dalla costituzione. Le differenze emergevano invece nell'interpretazione di alcune problematiche giuridiche, nel maggiore o minore attaccamento a certi principi determinato anche dalla cultura politica di ciascun partito, nelle proposte elaborate per far fronte al fenomeno eversivo (che in larga parte dipendevano dalle differenti analisi sulle sue cause) e nel modo in cui venivano considerati gli apparati dello Stato.

Le forze di maggioranza e la sinistra storica, dunque, tesero ad attestarsi fin dall'inizio della discussione a difesa dei provvedimenti, insistendo sulla costituzionalità delle norme, con sfumature più o meno diverse[43]. I partiti di governo rivendicarono infatti – come disse il senatore e avvocato democristiano Attilio Busseti – di aver sempre rifiutato di contrapporre alla eccezionale gravità del fenomeno, eccezionali provvedimenti legislativi

[42] Ibidem.

[43] Si vedano al riguardo gli interventi dei parlamentari già nelle sedute della commissione del 20 e 21 dicembre in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Affari Costituzionali e Giustizia, resoconti del 20 e 21 dicembre 1979.

ed amministrativi «non già per una insensata e bacchettona petizione di principio, ma nella consapevolezza della idoneità del sistema a prevalere sul fenomeno, anche se in presenza e nel rispetto di ben determinate circostanze e condizioni». Non si poteva affermare che l'esecutivo stesse attaccando la costituzione, giacché le leggi proposte si limitavano a ristrutturare determinate ipotesi penali o processuali penali, e a realizzare precise salvaguardie costituzionalmente programmate, «senza inventare niente, insomma, – insistette Busseti – che già non sia patrimonio della vigente legislazione o non abbia puntuale riferimento istituzionale nella Costituzione»[44]. Del resto, Zaccagnini aveva già puntualizzato in direzione che lo Stato democratico doveva difendersi con forza e reale capacità di dissuasione nel rispetto dei principi costituzionali, dichiarando che sarebbe stato grave che valutazioni parziali o titubanze di partiti avessero impedito di approvare con la massima rapidità provvedimenti non solo invocati dalla stragrande maggioranza dei cittadini, ma doverosi di fronte ai sacrifici di tante vite umane[45].

A questo proposito il magistrato democristiano Mario Valiante ribadì che probabilmente l'emanazione di leggi eccezionali, da sempre avversate dalla Dc, era proprio ciò che volevano i terroristi: non essendo in grado di conquistarsi il consenso dei cittadini per la loro povertà politica e per la brutalità del loro operato, essi puntavano ad una reazione severa dello Stato, alla sospensione della legalità democratica. La Dc non aveva mai voluto leggi fuori delle garanzie costituzionali, né lo stato di emergenza che pure era stato autorevolmente suggerito in quei giorni. I democristiani, pertanto, ritenevano, come disse Valiante,

fuori discussione la conformità di questi provvedimenti alla Costituzione, se per essa si intende conformità alle linee portanti della nostra «magna charta». Sarebbe irresponsabile, secondo noi, adottare provvedimenti che poi verrebbero dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale. Sarebbe irrisorio attendersi risultati efficaci da misure che, una volta contestate di costituzionalità, finirebbero per rendere più lungo ed incerto il processo. Ma soprattutto sarebbe pericoloso rinunziare, in questo momento di dissociazione delle forze politiche nel paese, all'unico strumento che può unire, al comune punto di riferimento che oggi non è contestato, e che è la Costituzione[46].

[44] Cfr. le parole di Busseti in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3675-3678. Cfr. anche le considerazioni di Luca Signorello e Biondi in *L'Opinione*, 15 gennaio 1980.

[45] ILS, ADC, Direzione, scatola 42, "Direzione del 9 gennaio 1980".

[46] Cfr. l'intervento di Valiante in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3738-3745.

I repubblicani, in questo quadro, sembrarono di nuovo molto più inclini ad accettare di mettere in discussione alcune garanzie e alcuni diritti acquisiti in vista di un fine molto più urgente, cioè quello della salvaguardia della Repubblica. Anzi, il Pri denunciò che la discussione sui provvedimenti si stava arenando proprio sulla loro possibile pericolosità sulle libertà personali. Il presidente del gruppo, Libero Gualteri, invece, riteneva che si dovesse inevitabilmente pagare un prezzo nella lotta al terrorismo e che non si potesse pensare che il sistema delle libertà personali non fosse vulnerato dopo dieci anni di eversione. Lo slogan secondo cui il terrorismo si vinceva con più democrazia – disse – era «solo un bello slogan, ma è servito però ad aprire varchi attraverso i quali il terrorismo è dilagato». Secondo il senatore repubblicano, il prezzo pagato dal paese non era in termini di garanzie venute meno, «anche se questo in parte c'è stato», quanto piuttosto in termini di imbarbarimento progressivo del sistema di vita civile. Ciò che più preoccupava era che – sostenne – «si discute di queste cose, in particolare del garantismo, come se fossimo all'anno zero del terrorismo, cioè fossimo all'inizio dell'attacco; invece siamo al decimo anno di terrorismo». Gualtieri quindi faceva notare:

> L'Italia è oggi il solo paese dell'Europa in cui il terrorismo sia rimasto attivo e dove, a dieci anni dalla sua nascita, abbia salito altri gradini di ferocia e di organizzazione. Si dice: c'è però il rischio della germanizzazione e non vogliamo pagare questo prezzo. Ma anche questa è una caricatura della verità: a chi possiamo raccontare che il cittadino tedesco, per aver vinto il terrorismo, sia oggi meno libero del cittadino italiano, che invece è ancora immerso nel terrorismo? Ma il cittadino tedesco oggi è più libero per aver vinto il terrorismo. Il garantismo che non garantisce niente se non la continuità del terrorismo è una grossolana mistificazione[47].

Non molto diversamente pensava il vicepresidente della commissione Giustizia, il socialdemocratico Cesarino Cioce, secondo cui «un problema difficile non è mai stato risolto con soluzioni facili». E, dunque, alla violenza del terrorismo sarebbe stato «incivile rispondere con gli stessi atti di violenza», ma sarebbe stato «inaccettabile ritenere che il problema possa essere risolto senza far ricorso a misure che, essendo eccezionali e contingenti, sono naturalmente destinate a sopravvivere nel tempo, fino a quando la loro presenza sarà ritenuta opportuna ed indispensabile»[48]. Parallelamente Costantino Belluscio spiegava al congresso socialdemocratico che avrebbe confermato

[47] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3649-3653.
[48] Cfr. le parole di Cioce, ibid., pp. 3658-3663.

Pietro Longo segretario, che il partito era sempre stato favorevole a misure di ordine pubblico all'interno dei limiti costituzionali, e che il vero problema era quello di assicurarne prassi applicative che non si risolvessero in un sostanziale svuotamento dei diritti fondamentali. Il nodo cruciale era rinvenire un giusto punto di equilibrio tra i diritti inviolabili dell'uomo e quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale dichiarati inderogabili all'articolo 2 della costituzione. Le conseguenze del garantismo esasperato invece, secondo Belluscio, erano gravi perché esso coglieva un solo aspetto di questa realtà e rischiava di diventare mistificazione. Nel momento in cui il paese correva tanti rischi ed entrava in gioco la sopravvivenza di tutte le garanzie democratiche, perseguire un recupero di efficienza degli apparati statali o sperimentare nuove tecniche di risposta che non contrastassero con i diritti costituzionali, non significava favorire la vocazione prevaricatrice del potere, ma preoccuparsi anzitutto di salvaguardare la civile convivenza e ridare fiducia nelle istituzioni[49].

I socialisti continuarono ad essere il partito della ex solidarietà nazionale più attento alle istanze del garantismo e più ancorato alla propria tradizione politica. Essi quindi tesero a smarcarsi da considerazioni pragmatiche e poco ossequiose dei principi del garantismo, sottolineando, come disse il vicecapogruppo Scamarcio, che questa era una «esigenza democratica da tutelare» e difendere fino in fondo, quale complesso di norme atte ad assicurare che un imputato avesse un processo giusto. Su questa traiettoria i socialisti erano collocati nella difesa di quelle norme garantiste che erano il presidio di ogni democrazia, pur senza abbassare il livello di guardia nella strenua difesa delle istituzioni. Il Psi, pertanto, non si sarebbe sottratto a quanto da più parti si reclamava, cioè alla discussione su misure antiterroristiche più severe. La risposta tuttavia non doveva essere – disse ancora Scamarcio – «isterica, scomposta, a canali non comunicanti se non si vuole scendere sullo stesso terreno eversivo utilizzato dai fautori del disordine», e non poteva far retrocedere l'apparato repressivo e difensivo a livello di Stato poliziesco[50]. Il garantismo del Psi, del resto, era legato alla civiltà giuridica del giusnaturalismo italiano, del positivismo e dell'umanesimo socialista che si sposava con i principi liberali delle grandi democrazie occidentali. Il garantismo quindi – sostenne Fabio Fabbri – era il «complesso delle regole e dei principi che assicurano a tutti i cittadini un processo giusto e che servono ad evitare la prevaricazione a danno del cittadino nel momento in cui è in

[49] Cfr. "XVIII congresso nazionale del partito. Belluscio", *L'Umanità*, 19 gennaio 1980.
[50] Cfr. l'intervento di Gaetano Scamarcio in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3653-3658.

corso un accertamento giudiziario». Ci si doveva quindi riferire sempre ai principi della costituzione che avrebbero garantito anche la difesa dall'eversione: il terrorismo poteva essere sconfitto solo rimanendo ancorati ai principi democratici. Date queste premesse, i socialisti – disse ancora Fabbri – avrebbero fornito un «contributo costruttivo» ai provvedimenti, ispirandosi al rigore costituzionale, all'efficacia delle misure adottate rispetto ai fini voluti, alla specificità dei provvedimenti. Il decreto, infatti, secondo loro, non era una legge eccezionale, ma un insieme di misure straordinarie adeguate a fronteggiare l'emergenza, che quindi dovevano venire meno nel momento in cui essa fosse finita[51].

Benché il governo avesse approntato con effettiva tempestività le nuove norme penali e operative, rimaneva aperto il problema delle riforme degli apparati e dei codici, che, come si è notato, erano state al centro del dibattito politico in tutti quei mesi. Nonostante la volontà di intervenire su questo versante fosse stata espressa trasversalmente, i partiti tuttavia erano rimasti bloccati, specialmente a causa dell'instabile quadro politico e delle differenti posizioni in merito ad alcune singole disposizioni. Le forze di sinistra, quindi, pur rimarcando la legittimità dei provvedimenti, tesero a collocare il discorso sulla lotta al terrorismo nel quadro più ampio della necessità di introdurre le riforme atte a far fronte globalmente ai problemi che interessavano la giustizia e gli apparati: solo nel quadro di un disegno riformatore a trecentosessanta gradi, infatti, le norme sarebbero state efficaci. Al riguardo, si attribuivano gravi colpe alle inerzie del governo, che non era ancora intervenuto nei settori strategici per la difesa delle istituzioni, oltre che nel campo sociale. Del resto, anche i liberali e i repubblicani erano convinti che la sola risposta legislativa non potesse essere di per sé risolutiva[52].

Anche il Pci ribadì che le misure straordinarie per fronteggiare la situazione non potevano essere limitate alla legislazione, ma che dovevano riguardare forze, mezzi, strumenti a disposizione dell'autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza. Giglia Tedesco rivendicò che il Pci, mosso dall'idea fondamentale della difesa dello Stato democratico, si era sempre mostrato disponibile a tutte le modifiche legislative intercorse negli anni precedenti per rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione della polizia e dell'autorità giudiziaria. I singoli provvedimenti, tuttavia, dovevano essere visti in un «contesto riformatore», in un «programma-progetto» che doveva investire strutture,

[51] Cfr. le parole di Fabio Fabbri in SdR, AP, VIII legislatura, 72ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3705-3714.

[52] Cfr. le parole di Gualtieri e Malagodi in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3649-3653; SdR, AP, VIII legislatura, 72ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3701-3705.

ordinamento giudiziario e professionale, codici di rito e sostanziali. In questo senso, Tedesco rilevava che alcune misure proposte dal governo sembravano contraddire la prospettiva riformatrice su cui più volte il parlamento si era pronunciato[53]. Secondo Gianfilippo Benedetti vi era la necessità di «un disegno organico di politica penale, organico ma soprattutto definitivo almeno nel medio termine». Il disegno avrebbe dovuto inserirsi nel più vasto contesto di un serio programma di interventi nel settore della giustizia, dal momento che, secondo Benedetti, il dato più pericoloso era fornito dalla politica del caso per caso, delle risposte singole e parziali, come era stata la risposta legislativa alla criminalità comune e politica. I provvedimenti avrebbero avuto efficacia solo se affiancati dalle riforme dei singoli settori, dagli stanziamenti e dall'aumento degli organici necessario per coprire le carenze esistenti[54]. La Sinistra indipendente si attestò su posizioni molto simili a quelle del Pci, ma caratterizzandosi maggiormente sulla linea di difesa delle garanzie costituzionali. Mario Gozzini insistette sul fatto che si doveva smettere di incolpare le sinistre per avere smantellato i servizi segreti, perché essi stessi si erano «autosmantellati» con le loro deviazioni, gli scandali, le collusioni. Occorreva poi a suo avviso por mano alla riforma della polizia, arenata sul tema della sindacalizzazione, e mettere in primo piano i problemi dell'amministrazione della giustizia, non solo con interventi sui codici, ma con iniziative per l'attività giudiziaria quotidiana[55].

A queste critiche la Dc replicò che il parlamento sino ad allora non aveva mancato al suo impegno e respingeva l'accusa di non aver reagito con immediatezza alla sfida eversiva: ciò infatti non rendeva giustizia all'operato delle forze dell'ordine, dei magistrati e dei carabinieri. Secondo la Dc, ci si doveva rendere conto della complessità del terrorismo e delle difficoltà che esso comportava in termini di risposta politica e legislativa. Si doveva capire che, lungi dall'essere un fenomeno di «guerriglia rionale», il terrorismo era invece – come spiegò Busseti – «il momento conclusivo di tutta una lunga stagione di incubazione di fermenti della più varia e vasta gamma, la cui repressione – volendosi preservare comunque il sistema da lesioni anche solo capillari alla sua democraticità organica – esige tempi inevitabilmente lunghi che, poi, diventano anche tempi difficilissimi quando non ci fosse univocità nel campo dei gestori del sistema in ordine al giudizio di pericolosità pur macroscopica dei sobillatori del disordine, al pari di

[53] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3643-3649. Cfr. anche G. Tedesco, "Primo: difendere la Repubblica", *Rinascita*, 25 gennaio1980.

[54] SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3732-3738. Cfr. anche G. Benedetti, "Punti irrinunciabili il rigore costituzionale e l'efficacia concreta", *Rinascita*, 4 gennaio 1980.

[55] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3636-3643.

quella degli autori materiali delle azioni violente»[56]. I democristiani, inoltre, pur consapevoli della necessità di attuare quelle riforme che avrebbero agevolato l'azione degli apparati e la repressione del terrorismo, tesero a rimarcare la necessità di una risposta immediata ai problemi più urgenti. In questo senso, Mario Valiante, pur ammettendo che il terrorismo, il cui obiettivo comunque consisteva nel sovvertire l'ordine e le istituzioni, fosse favorito anche dallo scontento per le disfunzioni dello Stato, dalla delusione per i mancati sbocchi politici, dalla mancanza di rigore morale, dal disprezzo dei valori, dalla concentrazione del potere, riteneva che l'eliminazione delle cause avrebbe richiesto un grande impegno a lunga scadenza, ma che nel frattempo si dovesse agire con misure più immediate. Il primo rimedio era quello della prevenzione, per la quale dovevano essere affinate le strutture degli organi di prevenzione e specialmente della polizia, perfezionandone la preparazione professionale e rafforzandone la collaborazione con i cittadini. L'altro strumento, secondo Valiante, consisteva nell'efficace repressione per la quale l'amministrazione della giustizia rivestiva un ruolo cruciale. Dovevano essere garantiti processi celeri anche con la promulgazione del nuovo codice di procedura penale, i cui contenuti, pur migliorabili, erano tuttora validi. Oltre alla prevenzione e alla repressione, però, non poteva mancare un adeguamento legislativo. Al riguardo, Valiante sottolineava che le leggi in discussione erano state messe a punto dopo un attento esame delle problematiche e che pertanto potevano dirsi, tutt'al più, leggi di emergenza atte a fronteggiare fenomeni nuovi[57].

Nel merito dei contenuti del decreto, l'introduzione delle nuove fattispecie di reato caratterizzate dalla particolare finalità eversiva e le sanzioni elevate ad esse correlate furono uno dei temi cruciali del dibattito. Le disposizioni rispondevano, come notò Gozzini, alla necessità di far fronte alle nuove forme di criminalità colpendo le svariate forme associative delittuose ad essa connesse, e rispondevano alla logica di estendere a

[56] Cfr. le parole di Attilio Busseti, ibid., pp. 3675-3678.

[57] SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3738-3745. Anche Coco nella replica tenne a precisare che, oltre alle cause sociali, storiche e politiche del terrorismo e alla crisi dei valori che ne aveva favorito la diffusione, il tema cruciale era la crisi delle istituzioni, ormai improcrastinabile. A suo avviso, si dovevano superare i mali più gravi della società, sconfiggere gli abusi, la corruzione, gli sprechi, i parassitismi puntando ad una «rigenerazione morale», che sarebbe stata «uno degli strumenti più efficienti di lotta contro il terrorismo e l'eversione». Nella crisi delle istituzioni, secondo Coco, molto pesava la crisi del processo penale, aggravata da una «legislazione disorganica, molte volte eccessivamente e solo formalisticamente garantista». Pertanto, anche secondo Coco la riforma della procedura penale rappresentava la prima e più importante riforma per sanare le istituzioni. Nel quadro dell'impegno del governo e dei partiti a procedere alla riforma, le leggi in esame andavano a suo avviso nella stessa direzione, ibid., pp. 3746-3749.

tutto il sistema penale la sanzione contro la finalità di terrorismo e di eversione[58]. Proprio per evitare di "sparare nel mucchio", si era prevista ogni nuova forma di delinquenza associativa, nella convinzione che ciò rispondesse a una reale molteplicità di nuovi fenomeni associativi. Benché ci si rendesse conto che la previsione di varie fattispecie simili ma molto specifiche avrebbe potuto comportare difficoltà di interpretazione e di applicazione in sede giudiziaria, si riteneva che esse avrebbero colmato alcune lacune del codice penale. Con fattispecie troppo ampie e generiche, del resto, si sarebbe rischiato di condurre la società su vie molto preoccupanti. D'altra parte, l'unica alternativa possibile era quella di riscrivere interamente il capo dedicato ai delitti contro la personalità dello Stato, che però avrebbe richiesto tempi molto lunghi. Le forze politiche pertanto si impegnarono, nel breve termine, ad appoggiare le nuove fattispecie, e nel lungo periodo ad approvare una riforma dell'intera disciplina[59].

Effettivamente, nei codici mancava una definizione di «terrorismo» e di «eversione dell'ordine democratico», che pure erano espressioni introdotte già con il decreto Moro. I due casi, pertanto, mantenevano ancora un alone di indeterminatezza che celava la difficoltà di trovare una definizione condivisa fra le diverse forze politiche[60]. La finalità di terrorismo e di eversione ora, fra l'altro, assumeva una valenza più ampia, dal momento che caratterizzava l'introduzione di nuove fattispecie di reato: l'attentato e l'associazione per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento democratico. Tali espressioni, secondo gli scettici, erano tanto generiche da poter favorire la criminalizzazione di persone del tutto estranee al fenomeno che si voleva colpire. Sia secondo i missini sia secondo i radicali, infatti, le nuove fattispecie rappresentavano – come scrisse il *Secolo d'Italia* – «voragini giuridiche», vaghe e indefinite, e avrebbero potuto comportare pericolose interpretazioni[61]. Dal momento che l'aggravante poteva riferirsi non solo ai delitti, ma anche ai reati, vi era la possibilità, secondo i radicali, che la

[58] Cfr. l'intervento di Gozzini in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3636-3643.

[59] Chiusa la discussione generale al Senato fu presentato un ordine del giorno, sottoscritto dalla Dc, dal Pci, dal Psi, dal Psdi, dal Pri e dal Pli, con il quale, considerando che la legislazione dettata dalla necessità di fronteggiare il terrorismo e l'eversione dell'ordine democratico era stata elaborata mediante integrazioni e adeguamenti del sistema normativa del Codice penale e che con le norme in corso di approvazione si tendeva a realizzare una compiuta repressione dei fenomeni criminosi nei quali si esprimeva l'azione terroristica o di eversione dell'ordine democratico, impegnava il governo a predisporre un disegno di legge che provvedesse preliminarmente alla elaborazione del nuovo codice penale, alla sistemazione e alla revisione dell'intero titolo I del libro II del codice stesso. Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3745.

[60] Cfr. le considerazioni di Hof in *Staat und terrorismus*, cit., p. 252.

[61] "Ci danno ragione", *Secolo d'Italia*, 10 gennaio 1980. Cfr. l'intervista di Almirante a *Tribuna politica* in "Agli Italiani: associamoci in un grande sforzo per la rifondazione dello Stato", *Secolo d'Italia*, 18 gennaio 1980 e le considerazioni di Franchi al comitato centrale in "Il MSI-DN prepara una grande controffensiva nazionale di destra per la Nuova Repubblica", *Secolo d'Italia*, 22 gennaio 1980.

norma fosse applicata all'intero ordinamento penale e perfino alle contravvenzioni, favorendo così il perseguimento non di un fatto eversivo, ma anche di un reato di opinione. Per questa ragione i radicali proposero di sostituire il concetto di «reati» (comprensivo anche delle contravvenzioni) con quello di «delitti». D'altro canto, la dizione stessa della finalità, che conteneva, secondo Spadaccia, una «falsa endiadi», quella di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, sembrava sottendere un'alternativa e non il fatto che il terrorismo fosse finalizzato proprio all'eversione[62]. I radicali si chiedevano, inoltre, quale fosse il significato di «eversione dell'ordine democratico», ritenendo che la vaghezza e la genericità della formula potessero determinare un'applicazione indiscriminata, e non solo ai reati più noti collegati al terrorismo ma anche a meri reati di opinione. Essi quindi temevano che, nel futuro, a condizioni politiche cambiate, gli stessi legislatori avrebbero potuto rimanere vittime delle loro leggi, proprio perché un interprete avrebbe potuto applicarle anche a fatti che nulla avevano a che fare con l'eversione vera e propria. Spadaccia chiedeva al governo se fossero davvero necessarie nuove norme, nuove fattispecie e nuovi reati, dal momento che il codice Rocco già ne prevedeva parecchi. Ed essi si erano rivelati sufficienti «a Mussolini e al regime fascista per tener sotto controllo e rendere impotente e non nociva una opposizione»[63]. L'«ordine democratico», secondo Spadaccia, un concetto più politico che giuridico, che avrebbe potuto dare luogo a equivoci e applicazioni forzate. Alcuni emendamenti proposti dai radicali miravano dunque a precisare e definire che cosa fosse un atto terroristico[64] e a sostituire l'espressione di eversione con definizioni meno generiche e, soprattutto, che facessero espressa menzione del metodo violento e dell'uso delle armi per caratterizzare il tipo di condotta perseguibile, quali, ad esempio, «fatto diretto a mutare con la violenza la Costituzione dello Stato», o «allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato» oppure «fatto diretto a mutare con la violenza la Costituzione dello Stato» o ancora «sovversione violenta dei poteri dello Stato con mezzi violenti»[65]. Allo stesso modo, il Msi non condivideva l'espressione «ordine democratico» – che

[62] Cfr. l'intervento di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3760-3763.

[63] Cfr. l'intervento di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 72ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3696.

[64] La definizione proposta dai radicali era la seguente: «Si considerano compiuti a scopo di terrorismo i delitti che perseguono la pubblica intimidazione tali da modificare atteggiamenti della pubblica opinione, oppure atteggiamenti e determinazioni delle autorità politiche; si considerano altresì commessi per finalità di terrorismo e di eversione i delitti relativi al possesso di mezzi idonei ai fini suddetti, al conseguimento dell'impunità per delitti che abbiano tale finalità, all'istigazione a commettere tali delitti». Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3759.

[65] Ibid., pp. 3757-3758.

proponeva di sostituire con quella di «ordine costituzionale» – perché politicamente connotata: il concetto di ordine, di sicurezza dello Stato e del popolo, secondo l'avvocato Antonio Rastrelli, non doveva avere aggettivazioni. I missini pertanto riformularono le fattispecie di terrorismo in modo più specifico e proposero di sostituire l'espressione «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» con quella di «contro la sicurezza dello Stato con azioni terroristiche»[66].

A fronte delle critiche, tuttavia, il relatore democristiano Coco riteneva che – come disse – «ormai, nel linguaggio comune e quindi anche nel linguaggio giuridico, queste espressioni, non solo perché sono già contenute in altro testo di legge, abbiano già un loro significato sufficientemente precisato, che permette l'esatta individuazione del contenuto normativo e una applicazione pratica sufficientemente univoca del testo». Coco in quella circostanza diede alcune definizioni orientative dei due fenomeni che la legge contemplava, ritenendo tuttavia superfluo inserirle nel testo. Quanto al terrorismo, – spiegò Coco – esso «indica la diffusione, sia tra le persone che esercitano una pubblica funzione sia fra la generalità dei cittadini, del terrore politico, cioè della convinzione che dal corretto esercizio delle proprie funzioni o dei propri diritti pubblici e politici o dal corretto adempimento dei propri doveri pubblici e politici possano derivare conseguenze per loro direttamente o indirettamente dannose». Con eversione dell'ordine democratico si indicava invece, secondo Coco, «ogni attività rivolta a stravolgere i princìpi democratici prescritti dalla Costituzione con la violenza, cioè alterando con questa il corretto metodo e il pacifico svolgimento della dialettica politica, come prescritto dalla Costituzione»[67].

L'introduzione delle nuove fattispecie di reato e il severo trattamento sanzionatorio per esse previsto non solo rispondeva alla necessità di coprire un vuoto della legge, ma anche di sortire un effetto di rassicurazione verso l'opinione pubblica. Quest'ultimo aspetto innescò un notevole dibattito ed espose la Dc e il governo all'accusa di aver introdotto misure del tutto inutili e puramente demagogiche, dal momento che era ormai acclarato che l'aggravamento delle sanzioni non avrebbe sortito alcun effetto deterrente sulle azioni criminali, così come si era già visto con il decreto Moro. I rappresentanti della maggioranza comunque non fecero mistero del fatto che si auguravano che le misure

[66] La definizione proposta dai missini era la seguente: «Si considerano azioni di terrorismo i fatti che determinano la obiettiva e generalizzata intimidazione dell'opinione pubblica o siano diretti, con mezzi idonei allo scopo e comunque usati con violenza, a limitare o condizionare o coartare l'esercizio dei compiti istituzionali dei pubblici poteri». Ibid., p. 3759.

[67] Ibid., p. 3767.

sortissero almeno l'effetto di far sentire i cittadini più sicuri. Il socialdemocratico Cioce osservò che, pur non essendo il drastico inasprimento delle pene un efficace deterrente, esso avrebbe significato che «i reati oggetto della legge sono stati qualificati di gravità rilevante»: in tal modo, aggiunse, «l'opinione pubblica potrà sentirsi parzialmente tranquillizzata»[68]. Del resto, perfino il Pci, pur scettico sull'efficacia deterrente degli inasprimenti sanzionatori[69], concordava con lo spirito della previsione di un'aggravante comune della finalità di terrorismo, in modo che lo Stato potesse farsi sentire a fianco di chiunque fosse colpito nell'incolumità. Pur concordando con l'introduzione del reato di attentato con la specifica finalità di terrorismo, Gianfilippo Benedetti però volle rimarcare che l'aumento delle pene poteva essere credibile soltanto alla condizione che i processi per terrorismo fossero celebrati con la massima celerità[70].

Le forze di opposizione, radicali e destre, espressero forti critiche. Il Msi, in verità, viveva ed esplicitava l'imbarazzo di essersi sempre battuto per misure rigide nella lotta contro il terrorismo. Tuttavia, proprio perché i missini erano favorevoli a leggi severe ed efficaci, si opponevano ora a provvedimenti che, così come erano stati formulati, non sarebbero serviti allo scopo. Le norme del governo, disse Antonio Rastrelli, «sono l'ennesima, gravissima prova che le istituzioni della prima Repubblica (Governo e Parlamento innanzitutto), sono incapaci di rispondere nell'unico modo dovuto alla cinica e spietata guerra apertamente dichiarata dal terrorismo». Esse rappresentavano solo «la cortina fumogena da gettare negli occhi della pubblica opinione» per celare le impotenze e le incapacità del governo. L'aumento delle pene, il fermo di prevenzione o di polizia, l'estensione della carcerazione preventiva, l'autorizzazione a perquisizioni indiscriminate,

[68] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3658-3663.

[69] Già in commissione Affari costituzionali, il Pci aveva manifestato le proprie perplessità sull'efficacia deterrente degli aggravamenti sanzionatori, cfr. gli interventi di Maffioletti in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 20 dicembre 1979, pp. 8-9. Si veda anche l'intervento del giurista di area comunista, Domenico Pulitanò, secondo il quale le nuove figure di reato, cui corrispondeva un regime sanzionatorio particolarmente severo, rispondevano all'esigenza di creare un forte impatto simbolico come attestazione di particolare rigore contro i reati di terrorismo. Citando Beccaria, tuttavia, Pulitanò rilevava l'inefficacia deterrente degli aumenti di pena non accompagnati da un'effettiva e generalizzata applicazione: giustificata, pertanto, era la preoccupazione di opporsi «alla spirale perversa in cui escalation terroristica ed escalation repressiva si alimentano a vicenda, verso esiti non di maggiore sicurezza, ma di complessivo imbarbarimento». Cfr. D. Pulitanò, "Le misure del governo per l'ordine pubblico", cit., pp. 19-29. Anche i socialisti erano convinti che l'inasprimento delle pene non fosse la soluzione decisiva per la lotta al terrorismo, cfr. le parole di Iannelli in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 20 dicembre 1979, pp. 8-9; M. Casalinuovo, "Il nuovo codice indispensabile al funzionamento della giustizia", *Avanti!*, 12 gennaio 1980.

[70] Cfr. l'intervento di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3732-3738. Cfr. anche l'intervento di Giglia Tedesco in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3643-3649.

a detta di Rastrelli, non incidevano assolutamente sulla strategia e sulla tattica contro il terrorismo[71].

Dal canto loro, convinti che l'effetto deterrente della pena non fosse tanto determinato dalla sua entità quanto dalla certezza che fosse comminata, i radicali presentarono alcuni emendamenti diretti ad attenuare e graduare gli inasprimenti sanzionatori fissati per le nuove fattispecie di reato previste agli articoli 2 e 3 e per i reati comuni aggravati dalla finalità prevista all'articolo 1. Sergio Stanzani Ghedini rilevò, peraltro, che le pene particolarmente severe previste dal decreto-legge, pur dovute all'intento del legislatore di infliggere sanzioni più gravi se un reato fosse stato compiuto con la finalità terroristica, contrastavano con quelle stabilite dal codice per gli stessi reati privi di tale finalità, nel senso che spesso il legislatore aveva finito per prevedere un minimo di pena superiore al massimo previsto dal codice per reati molto simili[72].

I rappresentanti della Dc e del governo invece insistettero molto sul fatto che, anche se l'aggravamento sanzionatorio si fosse rivelato inutile, esso avrebbe almeno svolto una funzione «pedagogica», cioè sarebbe servito ad indicare la linea di comportamento dei cittadini e ad affermare i valori a cui collegarne la linea di comportamento. Compito primario della norma giuridica, ribadì il ministro Morlino, era quello di stabilire valori e gerarchie di valori, mentre il fine utilitaristico di distogliere dal reato, di costituire un deterrente, si poneva soltanto in un secondo momento. Specialmente in presenza di nuovi tipi di reato, pertanto, occorreva anzitutto adeguare l'indicazione di valore fornita dalla norma penale, a prescindere dall'efficacia di deterrente che tale norma avrebbe potuto avere[73]. Poiché la norma doveva anzitutto esprimere un giudizio di valore, conseguentemente l'intenzione del governo era stata quella di registrare con un nuovo giudizio di disvalore un nuovo fenomeno, prima sconosciuto al codice[74]. In quanto tali, «queste misure – affermò Valiante – devono essere considerate valide anche indipendentemente dall'efficacia penale»[75]. Considerare la pena con una funzione pedagogica era quanto mai lontano dalla cultura dei radicali, i quali, pertanto, rifiutarono il ragionamento di Morlino e Valiante sull'argomento. Per i radicali la pena non poteva essere pedagogica, perché – come disse Stanzani Ghedini – «se una società si riduce ad

[71] Cfr. le parole di Antonio Rastrelli in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3902-3905.
[72] Cfr. le parole di Stanzani Ghedini in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3781-3782.
[73] Cfr. le parole di Morlino in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 2-3 gennaio 1980, p. 11.
[74] Cfr. le parole di Morlino in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3749-3754.
[75] Cfr. l'intervento di Valiante, ibid., pp. 3738-3745.

affidare al carcere, alle punizioni e quindi alla violenza le proprie prospettive di formazione, di educazione», l'unica prospettiva «sarebbe quella dello Stato autoritario, dello Stato fascista». A maggior ragione, l'ergastolo previsto per i reati di omicidio, da sempre avversato dai radicali, non avrebbe potuto svolgere una funzione pedagogica, escludendo in partenza la possibilità di rimettere in libertà il detenuto[76].

Quanto al reato di «attentato» per finalità terroristiche o eversive, l'ipotesi di attentato era già prevista nel codice penale. Tuttavia, come era stato detto da Coco già in commissione Giustizia, l'introduzione della nuova fattispecie si era resa necessaria perché spesso attentati pur gravissimi erano stati puniti con pene eccessivamente miti rispetto al danno e all'allarme sociale che avevano suscitato, a causa del gioco delle circostanze attenuanti[77]. Secondo i gruppi minori dell'opposizione, tuttavia, non vi erano differenze sostanziali fra l'aggravante prevista all'articolo 1, applicata ai reati di omicidio, di tentato omicidio o di lesioni, e questo nuovo reato. Spadaccia in assemblea si domandava quindi se non fosse sufficiente l'aggravante prevista all'articolo 1, dal momento che era applicabile a qualunque tipo di reato[78]. La stessa dicitura di «attentato», fra l'altro, appariva loro molto vaga e ampia, e si sarebbe potuta prestare ad includere azioni del tutto inidonee a porre in pericolo i beni della vita o dell'incolumità. I radicali e i missini pertanto avevano riformulato il concetto attingendo alle norme già presenti nei codici che prevedevano il tentativo e che ipotizzavano l'omicidio e le lesioni personali[79]. In questo frangente, i radicali votarono anche a favore degli emendamenti missini volti a precisare meglio le espressioni utilizzate nella legge.

Anche il comma relativo all'aggravamento sanzionatorio previsto se il reato fosse stato diretto contro alcune categorie di cittadini, non era trasversalmente condiviso. Esso, effettivamente, avrebbe creato delle disparità che non avevano ragion d'essere dal momento che, nel mirino dei terroristi, c'erano anche molte altre categorie di cittadini non contemplate dal decreto. Apparve dunque come una norma di privilegio mentre, per non essere tale, doveva valere per tutti o per nessuno. Non solo i radicali, dunque, ma anche i socialisti in un momento successivo, espressero dei dubbi al riguardo, giudicando in via di principio inaccettabile una differenziazione tra i cittadini vittime del terrorismo in base

[76] Cfr. le parole di Stanzani Ghedini, ibid., pp. 3763-3765.

[77] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 20 dicembre 1979, p. 11.

[78] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3778.

[79] I radicali proposero di sostituire «attenta alla vita o alla incolumità di una persona», con la seguente espressione: «compie atti idonei diretti in modo non equivoco a cagionare ad una persona la morte oppure una lesione personale dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente». Ibid., p. 3774. Cfr. le parole di Pietro Pistolese per il Msi, ibid., p. 3784.

alle funzioni che essi svolgevano. L'avvocato democristiano Giancarlo De Carolis tuttavia tese a sottolineare che, se dall'attentato per fini terroristici o di eversione dell'ordine democratico fosse derivata la morte di qualunque cittadino, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, si sarebbe comunque applicata automaticamente come pena base l'ergastolo. Solo nel caso di lesioni gravi, si era voluta compiere una restrizione del particolare privilegio, a coloro che in effetti erano a contatto diretto con il terrorismo e che svolgevano una funzione che li portava ad essere esposti direttamente agli attacchi dell'eversione dell'ordine democratico[80]. Anche il Pci, del resto, concordava pienamente sulla necessità di tutelare alcune categorie particolarmente esposte all'attacco terroristico proprio per le funzioni che esse svolgevano, in rappresentanza dello Stato. Tuttavia, il partito era stato fra i primi ad opporsi all'estensione delle norme anche ai rappresentanti del potere politico e legislativo perché – come aveva affermato in commissione Affari costituzionali Roberto Maffioletti, segretario del gruppo comunista al Senato – ciò non avrebbe collocato «in adeguata posizione il ruolo di chi opera in posizione più esposta di altri»[81]. L'osservazione del Pci, come si è accennato, fu poi accolta dalla commissione Giustizia, che pertanto eliminò dal comma il riferimento alle funzioni legislative e di governo per restringere l'aggravante soltanto alle lesioni nei confronti di persone che svolgevano pubbliche funzioni giudiziarie, penitenziarie e di pubblica sicurezza.

Su questo punto, tuttavia, in assemblea alcuni senatori democristiani (Luciano Bausi, Salvatore Sica, Giorgio Rosi, Gian Pietro Rossi, Osvaldo Di Lembo, Carlo Lavezzari, Giuseppe Fimognari, Pietro Fosson, Leonardo Melandri e Fausto Del Ponte) presentarono un emendamento volto a ripristinare la versione originaria dell'articolo, prevedendo cioè l'aggravante anche per gli attentati ai danni di persone che esercitavano funzioni pubbliche elettive. Dal momento che lo spirito della norma stava nella difesa delle istituzioni democratiche, secondo Bausi, anche i rappresentanti delle istituzioni dovevano rientrare nell'elenco, per evitare discriminazioni. Con la modifica – precisò Bausi – non si volevano difendere i parlamentari e gli esponenti degli enti locali in sé, ma le istituzioni di cui essi erano rappresentanti[82]. L'emendamento fu tuttavia respinto, proprio perché – ribadì De Carolis – la commissione aveva convenuto sulla necessità di dare un segno di

[80] Cfr. la risposta di De Carolis, ibid., p 3786.
[81] Cfr. le parole di Maffioletti in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 20 dicembre 1979, p. 8.
[82] SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, p. 3776.

particolare tutela penale, oltreché di riconoscimento sotto il profilo politico e legislativo, solo a coloro che erano esposti in prima linea nella lotta contro il terrorismo[83].

Suscitò diverse perplessità anche l'«associazione» per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, introdotta dall'articolo 3. Da un lato, come si è accennato, essa andava ad aggiungersi alla serie di reati associativi diretti contro la personalità dello Stato, contribuendo – a detta de *l'Unità* – a complicare una disciplina già di per sé complessa[84]. Dall'altro, secondo i radicali, essa creava le premesse per la persecuzione del reato ideologico. La norma, come inizialmente formulata, stabiliva infatti che essa poteva essere applicata a tutti i casi non previsti dall'articolo 305, il quale prevedeva nelle sue premesse il caso di «tre o più persone» che si associassero «al fine di commettere uno dei delitti indicati nell'articolo 302...», rinviando ad una serie di reati caratterizzati dall'uso della violenza a fini eversivi contro lo Stato e i suoi rappresentanti (il Capo dello Stato, la personalità dello Stato, il capo del governo). Di conseguenza, nel momento in cui la nuova norma poteva essere applicata solo al di fuori dei casi dell'articolo 305, essa escludeva tutti quei reati che non prevedevano i due requisiti della cospirazione e del ricorso possibile alla violenza. Spadaccia si chiedeva quindi che cosa rimanesse fuori, al di là dei casi di cospirazione e di violenza, se non «l'ideologia della cospirazione e della violenza». Dal momento che non erano più necessari i requisiti della cospirazione e della violenza per configurare un'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, sembrava – lo sottolineò ancora Spadaccia – che la disposizione configurasse «il tentativo di colpire l'ideologia, qualsiasi tipo di ideologia eversiva». Con queste disposizioni, dunque, secondo i radicali, si stava andando «ben oltre quei limiti che il legislatore fascista si era posto», sostituendo alla certezza del diritto una assoluta discrezionalità, «che – disse Spadaccia – oggi può rivolgersi contro alcuni ma che domani può rivolgersi contro tutti». Infatti la caratteristica delle norme, anche di quelle speciali, per il loro collocarsi fuori dal sistema costituzionale, era quella «che esse non si applicano solo ad alcuni ma, come ogni norma di carattere generale, sono suscettibili di essere applicate domani a chiunque possa essere definito, secondo la situazione politica del momento, eversore dell'ordine democratico»[85]. In questo «sforzo classificativo assolutamente astratto», – come lo definì Spadaccia – inoltre, secondo i

[83] Cfr. la risposta di De Carolis, ibid., p 3786.

[84] Cfr. G. F. Mennella, "Anche controlli di polizia sui conti delle banche italiane", *l'Unità*, 30 dicembre 1979.

[85] Cfr. l'intervento di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 74ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3806-3811.

radicali si era persa di vista l'efficacia concreta non solo della norma ma anche della stessa capacità e possibilità del giudice di applicarla con efficacia ai casi concreti. Parallelamente c'era da chiedersi in che cosa differisse un'associazione per delinquere per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico dalle fattispecie di associazione sovversiva e banda armata già presenti nel codice[86]. La dizione dell'articolo 3 fu criticata per ragioni analoghe anche dai socialisti, che pure erano disposti ad approvare il testo. L'articolo, così come era formulato, – come disse il senatore socialista Francesco Iannelli – «potrebbe far sorgere qualche dubbio per la sua estrema ampiezza, essendo suscettibile di essere interpretato ed usato come strumento repressivo dei cosiddetti reati di opinione». Iannelli quindi presentò un emendamento con il quale si sostituiva il testo originario con il seguente: «Chiunque, al di fuori dei casi previsti dall'articolo 305 del codice penale promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro a otto anni». L'emendamento del Psi mirava ad ancorare la punibilità all'estremo della finalità della violenza, togliendo ogni dubbio che si volessero perseguire associazioni aventi altra natura ed altri obiettivi. Esso avrebbe consentito così di punire più severamente non solo i membri di quelle associazioni che perseguivano finalità di terrorismo e di eversione attraverso atti sanguinosi e diretti a provocare il massimo allarme sociale, ma anche i membri di quelle associazioni che agivano a diversi livelli di violenza. Nell'emendamento, inoltre, si proponeva di eliminare dal testo l'endiadi «terrorismo o eversione dell'ordine democratico» perché – spiegava Iannelli – gli atti di terrorismo non sembravano fini a se stessi, ma comunque finalizzati all'eversione dell'ordine democratico[87]. Il Pci condivise lo spirito dell'emendamento socialista perché – come spiegò il senatore Enrico Graziani – esso mirava a chiarire e precisare che la suprema finalità della legge era la salvaguardia dell'ordine democratico[88]. Anche i radicali si schierarono, pur con maggiore perplessità, a favore della proposta socialista, che a loro avviso avrebbe limitato i guasti in termini di lesione delle libertà, ma non le complicazioni e le disarmonie rispetto a tutte le altre fattispecie del codice penale[89].

[86] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3778-3779.
[87] Cfr. l'intervento di Iannelli in SdR, AP, VIII legislatura, 74ª seduta, 11 gennaio 1980, p. 3811.
[88] Cfr. l'intervento di Enrico Graziani, ibid., pp. 3814-3815.
[89] Cfr. l'intervento di Spadaccia, ibid., pp. 3813-3814.

A queste considerazioni, Coco replicò che, pur riconoscendo che molto spesso il terrorismo si presentava con una finalità mediata, «nel senso – disse – che vuole raggiungere la ulteriore finalità di eversione dell'ordine democratico», non si poteva tuttavia escludere che in molte altre occasioni l'azione di terrorismo fosse fine a se stessa o avesse una finalità diversa dall'eversione dell'ordine democratico. Dal punto di vista legislativo, dunque, secondo il relatore democristiano, bisognava colpire egualmente gli atti con finalità di terrorismo e gli atti con finalità di eversione dell'ordine democratico. Del resto, rilevava Coco, anche se la formulazione prospettata fosse stata più corretta, in tutte le altre disposizioni (e quindi nella logica del provvedimento), si erano utilizzate le dizioni di finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Accogliere la nuova formulazione, dunque, avrebbe costituito un elemento di disturbo nella tecnica di formulazione della legge e quindi anche nella sua interpretazione[90]. A nome della Dc, inoltre, Vitalone obiettò che l'emendamento socialista e il testo del decreto-legge evidenziavano una disparità sostanziale di contenuti. La proposta del Psi, infatti, dilatava le fattispecie e introduceva sostanzialmente un concetto nuovo, che realizzava – disse Vitalone – «una grave distopia rispetto al sistema, che è sempre stato invece puntualmente e rigidamente osservato con il testo governativo»[91]. La soluzione compromissoria fu infine trovata con l'approvazione della dizione proposta dai socialisti ma con l'eliminazione dell'inciso «al di fuori dei casi previsti dall'articolo 305 del codice penale». Il governo, infatti, decise di sopprimere l'inciso che rinviava all'articolo 305, rendendosi conto che il carattere di fattispecie autonoma previsto per il nuovo reato di associazione sarebbe stato ugualmente garantito[92].

Le misure premiali introdotte da decreto-legge costituivano una vera novità nel panorama legislativo italiano. Non mancarono quindi di suscitare una vasta polemica che proseguì anche nei mesi successivi, specialmente quando il legislatore si accorse dei benefici che tali norme avevano portato, decidendo di elaborarne di nuove e maggiormente articolate. Le disposizioni premiali, pur inserendosi nel quadro di una disciplina non sconosciuta ai codici italiani, rappresentavano una novità specialmente se rapportate alla politica antiterrorismo seguita negli anni precedenti dal governo. Anche agli occhi della stragrande maggioranza del mondo giuridico, le disposizioni apparivano come un nuovo modo di affrontare l'eversione, che denotava la volontà di utilizzare, non

[90] Ibid., pp. 3811-3812.
[91] Ibid., p. 3815.
[92] Ibid., pp. 3811-3813.

solo mezzi repressivi, ma una più articolata e specifica strategia di carattere giudiziario e politico[93]. Mentre fino ad allora i fenomeni del terrorismo e della delinquenza organizzata erano stati affrontati facendo ricorso pressoché esclusivamente all'inasprimento della legislazione penale sia sul versante sostanziale, sia sul versante processuale, con il decreto per la prima volta si tentava di percorrere anche una strada diversa. Quella cioè imperniata sulla previsione di misure di incentivo per quanti, pur essendo autori di reati terroristici, tenessero comportamenti di segno opposto rispetto alla condotta penalmente illecita o, comunque, dimostrassero in concreto la propria resipiscenza rispetto al disegno eversivo. In questo quadro si previde, andando al di là della disciplina ordinaria già presente nel codice penale, una figura speciale di ravvedimento operoso per gli autori di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione. Nell'ipotesi in cui costoro, dopo aver posto in essere la condotta delittuosa, avessero volontariamente impedito il verificarsi dell'evento, la nuova disposizione non si limitava a stabilire una diminuzione di pena, ma giungeva addirittura ad escluderne la punibilità, purché gli stessi fornissero anche degli elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e per l'individuazione degli eventuali concorrenti. All'articolo 4 del decreto, infatti, si delineava l'ipotesi in cui l'autore di un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione, dissociandosi dai concorrenti, si adoperasse per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, o aiutasse concretamente l'autorità di polizia nella raccolta di prove decisive per l'individuazione e la cattura dei concorrenti. In presenza di tali circostanze, non solo veniva esclusa l'applicabilità dell'aggravante connessa alla finalità terroristica, ma soprattutto si prevedeva, dopo le modifiche apportate in commissione, una consistente diminuzione di pena che poteva variare da un terzo alla metà, mentre la pena dell'ergastolo sarebbe stata sostituita dalla reclusione da 12 a 20 anni[94]. Effettivamente, pur inserendosi in una tradizione già presente nei codici, la fattiva collaborazione con le autorità rivestiva carattere di originalità in quanto non denotava elementi in comune con altre fattispecie dell'ordinamento penale[95]. Le varie fattispecie di ravvedimento presenti nel codice Rocco, infatti, prevedevano quattro requisiti: la condotta

[93] Cfr. G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo*, cit., pp. 6-8; M. Chiavario, premessa a "L. 29/5/1982 n. 304", cit., p. 541; G. Salvi, "I nuovi termini della «questione giustizia»", cit., pp. 85-86.

[94] La versione originaria del testo del governo prevedeva la sola riduzione della metà delle pene e il divieto di applicare l'aggravante della finalità di terrorismo. In sede di commissione si decise, collegialmente, di graduare meglio i "premi" per lasciare alla discrezionalità del giudice la possibilità di valutare liberamente il comportamento e il grado di cooperazione del collaboratore di giustizia e di poterlo premiare in modo più consono a seconda delle circostanze. Cfr. al riguardo V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 45-49.

[95] G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo*, cit., p. 31.

di ravvedimento doveva tradursi in un comportamento specularmente antitetico a quello punito, la condotta richiesta al reo doveva comportare l'eliminazione o l'attenuazione del danno, vi doveva essere una necessaria efficienza causale della condotta di ravvedimento, la condotta di ravvedimento doveva essere volontaria[96]. La rispondenza ai primi tre requisiti denotava, secondo alcuni giuristi, una destinazione finalistica delle fattispecie premiali alla salvaguardia dello stesso interesse protetto dalla norma incriminatrice violata. La necessaria volontarietà del fatto, inoltre, non imponeva alcuna valutazione in termini etico-sociali dell'atteggiamento interiore del reo. L'indifferenza verso i motivi del suo comportamento, dunque, accentuava la dimensione sostanzialmente obiettivo-utilitaristica delle varie ipotesi premiali. In sostanza, le fattispecie prevedevano una ricompensa tutta incentrata sul problema della tutela oggettiva del bene giuridico: l'aspetto oggettivo prevaleva su quello soggettivo del riparatore[97]. Le fattispecie delle recenti disposizioni in materia, invece, benché in parte presentassero carattere di sostanziale omogeneità con quelle precedenti – come nei casi della liberazione nel delitto di sequestro e dell'estensione della speciale causa di non punibilità per la banda armata anche ai delitti di associazione sovversiva in favore di chi recedeva prima che fosse commesso il delitto-scopo –, per lo più si distaccavano da esse. In particolare, la collaborazione nella raccolta di prove richiesta all'articolo 4 (che verrà inserita anche nell'articolo 5) era eccentrica rispetto al piano della lesione criminosa.

Secondo gli scettici, la struttura delle nuove fattispecie premiali richiamava, in sostanza, un diverso atteggiarsi dell'elemento soggettivo: la mera volontarietà era messa fuori gioco nel momento in cui la rilevanza del ravvedimento era subordinata a comportamenti come la dissociazione e l'aiuto concreto, che erano – come avrebbe scritto Tullio Padovani sulla *Rivista italiana di diritto e procedura penale* – «sintomatici di una vera e propria scelta di campo», una sorta di «pentimento civile»[98]. Secondo i critici,

[96] T. Padovani, "La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981, pp. 532-536.

[97] Ibidem. Cfr. anche G. Mosconi, "Lo stereotipo del terrorista pentito: natura e funzione in relazione al decorso legislativo", *Critica del diritto*, 1982, n. 25-26, p. 73. Di parere diverso era Franco Bricola, secondo cui la tesi di Padovani presentava elementi di interesse, sebbene si dovesse tenere presente che la scelta del codice Rocco di favorire le fattispecie premiali fosse l'espressione di un regime che si sentiva solido. Brisola affermò: «Nell'attuale emergenza la "dissociazione" come veicolo di disgregazione del fenomeno terroristico appare necessaria, anche se sintomo evidente di un'impotenza a scoprire e combattere le trame terroristiche attraverso i canali ordinari». La dissociazione, dunque, appariva una condotta aggiuntiva rispetto alle condotte che si ponevano in linea con la funzione di tutela dei beni. Cfr. F. Bricola, "Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale", in *Diritto premiale e sistema penale. Atti del settimo simposio di studi di diritto e procedura penale*. *Como, 26-27 giugno 1981*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 132-133.

[98] T. Padovani, "La soave inquisizione", cit., p. 537.

pertanto, ci si spostava dal piano oggettivo a quello soggettivo, dalla reintegrazione dell'offesa alla disponibilità alla collaborazione. La legge Cossiga, a loro avviso, invertiva la tendenza delle preesistenti norme premiali: essa privilegiava l'aspetto soggettivo dell'atteggiamento e delle motivazioni del reo rispetto a quello oggettivo della riparazione del danno. La dissociazione e la collaborazione a prescindere dal risultato comportavano più dell'attività riparatoria, ovvero il cambiamento interiore e l'abiura, insomma, come scrisse Oreste Dominioni – «l'autoidentificazione con le ragioni di chi era prima avversario»[99]. La maggioranza dei giuristi (e delle forze politiche), tuttavia, tese a respingere questa interpretazione della norma, obiettando che ciò che interessava al legislatore era incentivare una condotta opposta a quella precedentemente tenuta dal terrorista (che quindi rispondeva ai criteri di efficienza causale e di volontarietà), sia in termini di dissociazione (che non atteneva alla sfera psichica del reo), sia in termini di collaborazione, che avrebbe fattivamente dimostrato la volontà di staccarsi concretamente dalla banda terroristica e di voler porre rimedio ai crimini commessi[100]. Per questa ragione, benché, d'ora in avanti, specialmente il linguaggio giornalistico avrebbe sdoganato i termini "pentito" e "pentimento" in relazione a questo tipo di condotte, la maggioranza delle forze politiche e dei magistrati tese sempre a rifiutare tale espressione per indicare la condotta del collaboratore di giustizia. Essa infatti chiamava, neanche troppo implicitamente (e di sicuro erroneamente), in causa lo stato interiore del dissociato e le motivazioni che l'avevano indotto a collaborare, aspetti che invece non attenevano alla sfera del diritto[101].

La previsione di una «sanzione positiva» per i comportamenti ritenuti meritevoli di incoraggiamento segnava un indubbio salto qualitativo di fronte alla strategia seguita in precedenza e fu accolto positivamente da quasi tutte le forze politiche. Le disposizioni miravano a far leva sulle divisioni interne alle organizzazioni terroristiche in un'ottica di

[99] In linea con questo si esprimeva Dominioni che riteneva la dissociazione richiesta un fatto essenzialmente politico, dal quale si sviluppava un uso politico del processo. Cfr. O. Dominioni, "Diritto premiale e processo penale", cit., pp. 177-178.

[100] Fra gli altri, si veda il parere di Chelazzi, secondo cui, quanto meno la nuova causa di non punibilità prevista all'articolo 5, faceva leva sulla volontarietà del comportamento e sull'effettivo conseguimento del risultato consistente nell'impedimento dell'evento. Ciò quindi aveva sollevato il legislatore dal dover impegnare nella richiesta di ulteriori dati soggettivi diversi da quello della volontarietà. Non avevano dunque rilevanza gli stati interiori dell'individuo, che costituivano la motivazione dell'atto di dissociazione: non contava il "pentimento", ma l'adoperarsi per evitare conseguenze ulteriori. L'atto dunque doveva avere un'efficienza causale. Cfr. G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo*, cit., pp. 20-30. Anche Laudi spiegava che il requisito della volontarietà del recesso fosse indispensabile per ottenere i benefici, cfr. M. Laudi (a cura di), *I casi di non punibilità*, cit., p. 21.

[101] Per questa ragione, nel corso di questa ricerca, le espressioni "pentito" e "pentitismo" sono usate fra virgolette.

recupero e ravvedimento dei militanti stessi. Vennero dunque salutate come il tentativo di dare una risposta «politica» al terrorismo. In questo quadro, tuttavia, i radicali si fecero portavoce delle perplessità diffuse in certi ambienti giuridici e intellettuali. I radicali, in verità, non erano contrari all'istituto del ravvedimento in sé, quanto all'applicazione che se ne sarebbe potuta fare nel particolare sistema giudiziario. La prassi giudiziaria italiana, diversamente da quella anglosassone che già utilizzava strumenti simili (si pensi al "testimone della corona"), era infatti contrassegnata dal rito inquisitorio e non dal rito accusatorio. Spadaccia spiegava che in quest'ultimo era prevista, anche nell'istruttoria, una fase dibattimentale in cui le parti e la difesa delle parti avevano pienezza di possibilità di intervento, sicché il concorso contro il delitto trovava un immediato riscontro processuale a garanzia delle parti e a garanzia del fatto che il processo non fosse, attraverso un'istruttoria di tipo inquisitorio, profondamente distolto dalla finalità propria del perseguimento della verità. Se queste norme fossero state inserite nel sistema inquisitorio, invece, si sarebbero potuti conseguire risultati che Spadaccia non esitò a definire «addirittura controproducenti» al fine del perseguimento della verità[102]. Diverso sarebbe stato se fosse entrato in vigore il nuovo codice di procedura penale che prevedeva il sistema accusatorio, ma a queste condizioni si temeva che si stravolgesse la natura dell'interrogatorio dell'imputato, che una lunga tradizione di civiltà giuridica aveva circondato di garanzie onde escluderne il carattere di mezzo di acquisizione di prove. Stanzani temeva, inoltre, che venisse accentuata ulteriormente la disparità tra accusa e difesa, «dato che – affermò – la difesa non ha alcuna possibilità di premiare le deposizioni a discarico dei coimputati, anche se queste fossero decisive per l'accertamento della verità»[103]. Su questa strada, secondo i detrattori del decreto, non si sarebbe creata la disgregazione interna ai gruppi terroristici, per la quale invece occorreva provocare una crisi di coscienza interna alle bande, un ripudio della violenza: non l'«agente provocatore» avrebbe provocato una crisi interna ai gruppi, ma strumenti

[102] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 74ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3819-3820.

[103] Cfr. le parole di Stanzani Ghedini, ibid., pp. 3821-3823. Il governo stesso poi presentò un emendamento al fine di migliorare la dizione dell'articolo 5, sul quale la discussione fu molto più distesa, in quanto la portata della disposizione fu giudicata molto meno pericolosa di quella contenuta nell'articolo precedente. Il governo fece approvare, infatti, la seguente norma: «Fuori del caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 56 del codice penale, 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 l'esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti», che secondo Gargani precisava con chiarezza le condizioni per ottenere l'impunità per quel genere di reati, cioè che il colpevole evitasse l'evento, che assicurasse all'autorità giudiziaria elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e che assicurasse alla giustizia l'individuazione degli eventuali concorrenti nello stesso reato. Ibid., pp. 3824-3825.

diversi come la grazia[104]. La nuova regolamentazione dei comportamenti di desistenza volontaria e di ravvedimento attuoso, inoltre, poneva il problema dei requisiti con cui valutare le condotte perché potessero essere definite tali. Secondo i radicali, la norma era vaga e non precisava il comportamento che la persona doveva assumere per poter godere dei benefici sanzionatori. Le ipotesi risultavano generiche e non si comprendeva se la dissociazione dovesse avvenire prima o dopo il verificarsi dell'evento. Secondo Stanzani, sostanzialmente, si stava configurando «il testimone della corona», con riferimento «al modo di influire nel processo in virtù e in funzione di interessi che sono morali»[105]. La norma infatti premiava in modo particolare chi aiutava concretamente l'autorità di polizia e quella giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la cattura e l'individuazione dei concorrenti. Risolvendosi quindi – disse ancora Stanzani – «in un premio per il merito dell'interrogatorio» e cioè alla delazione, la misura, secondo il deputato del Pr, era «idonea a favorire autoaccuse o deposizioni interessate e insincere in contraddizione con la funzione di accertamento della verità» propria del processo penale. La norma, secondo il senatore radicale, consolidava l'idea che si trattasse di un «decreto di polizia», che avrebbe consentito alle forze di polizia di sicurezza di fare cose che fino ad allora non avevano potuto fare e cioè a commettere illegalità[106].

Come si è anticipato, le misure premiali furono però ben accolte da tutte le altre forze politiche, vale a dire da più del 90% del parlamento. Le contestazioni e gli emendamenti radicali, pertanto, furono rigettati nella convinzione che, finalmente, il legislatore si stesse muovendo su una strada diversa e che, sulla base di episodi recenti come la collaborazione di Carlo Fioroni che aveva portato ad una serie di arresti in tutta Italia, sembrava essere davvero quella giusta. Il 21 dicembre 1979, infatti, nell'ambito dell'inchiesta del 21 dicembre, che portò ad ulteriori e rilevanti sviluppi del procedimento "7 aprile", vennero arrestati alcuni dirigenti di Autonomia operaia per effetto dell'azione concordata e simultanea di cinque uffici giudiziari del centronord: quelli di Padova, Milano, Torino, Firenze e Roma. L'operazione era stata resa possibile – appunto – anche grazie alla collaborazione di Carlo Fioroni, che fu sostanzialmente il primo collaboratore di giustizia di un certo rilievo[107].

[104] Ibid., pp. 3819-3821.
[105] Ibid., p. 3822.
[106] Cfr. le parole di Stanzani Ghedini, ibid., pp. 3821-3823.
[107] Sul "blitz", cfr. "«Blitz contro le BR. Decine gli arrestati", *Il Popolo*, 22 dicembre 1979; "Unica matrice per «Autonomia» e BR", *Il Popolo*, 23 dicembre 1979.

Gli altri due nodi centrali della discussione, che furono motivo di contrasto non solo fra i partiti della vecchia solidarietà nazionale e le minoranze, ma anche all'interno dello schieramento che avrebbe votato a favore del decreto, furono l'irrigidimento di alcune misure processuali e l'ampliamento dei poteri della polizia.

Secondo i più convinti oppositori del decreto, infatti, il combinato disposto dell'eliminazione indiscriminata per una serie di reati della libertà provvisoria e dell'allungamento della carcerazione preventiva avrebbe comportato un regime processuale particolarmente rigido per una certa categoria di imputati, andando a configurare una sorta di "diritto speciale". Fra l'altro, si notava che lo stesso combinato disposto avrebbe avuto le peggiori conseguenze proprio per gli imputati di reati minori. Ma, soprattutto, l'allungamento dei termini della detenzione preventiva sembrava un *escamotage* con cui il governo aveva voluto sì porre rimedio alle scarcerazioni automatiche di pericolosi criminali, ma anche evitare di intervenire nell'amministrazione giudiziaria per abbreviare l'iter processuale. Va ricordato che, effettivamente, più della metà dei detenuti nelle carceri era in attesa di giudizio in regime di custodia preventiva. La soluzione del problema alla radice avrebbe richiesto però una riforma dell'amministrazione della giustizia e del sistema processuale, che il governo continuava a rinviare, tamponando la situazione con leggi volte ad irrigidire gli istituti processuali, facendo così ricadere le disfunzioni della giustizia sul cittadino imputato. La modifica in senso repressivo del regime della custodia preventiva andava dunque ad aggiungersi alla serie di inasprimenti di istituti processuali che a partire dal '74 avevano costellato la produzione legislativa. Sostanzialmente, a detta della maggioranza degli osservatori, per la verità, si stava invertendo la rotta in modo sempre più drastico[108], addirittura arrivando, secondo i più critici, ad un rigore anche più severo di quello previsto dal codice Rocco. L'articolo 8 del decreto infatti estendeva l'obbligo di cattura e il divieto di concedere la libertà provvisoria ai reati aggravati dalla finalità di terrorismo e di eversione (oltre a quelli elencati all'articolo 165-ter), al di là dell'effettiva entità del reato commesso. La versione originaria dell'articolo 10 estendeva per gli stessi reati la durata della carcerazione preventiva della metà. Pertanto si sarebbe potuti arrivare ad una detenzione preventiva di 12 anni. Secondo i radicali, la carcerazione preventiva si stava così trasformando da misura eccezionale in strumento ordinario di punizione. Una vera e propria «punizione anticipata» – come disse Stanzani Ghedini – perché veniva a sommare

[108] Cfr. al riguardo, V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 41-42.

i suoi effetti con quelli del mandato di cattura obbligatorio. D'altro canto, proprio l'allungamento della carcerazione, che in teoria era pensato per far fronte alle lungaggini dei processi, avrebbe creato una spinta all'allungamento ulteriore dei tempi processuali[109]. I radicali ritenevano dunque che la proposta del governo si incanalasse nella strada delle leggi speciali e della «strage di legalità» che da alcuni anni veniva commessa dalla classe dirigente. Anziché promuovere le riforme della polizia, dell'ordinamento giudiziario e del codice di procedura penale, si introducevano – disse Spadaccia – misure di «controriforma» assolutamente incompatibili con le riforme stesse. Un paese civile che avesse voluto combattere efficacemente il terrorismo avrebbe dovuto garantire processi rapidi, pene rapide: queste norme invece, secondo Spadaccia, andavano nella direzione contraria e avrebbero favorito lo svolgimento solo di processi politici[110].

Il governo e la Dc, tuttavia, tesero a giustificare le norme non solo con il tentativo di far fronte in modo tempestivo al pericolo della rimessa in libertà di criminali pericolosi, ma anche con le difficoltà che i processi di terrorismo implicavano. Le disposizioni, infatti, erano, a loro avviso, dall'esperienza che aveva messo in luce il grado di difficoltà delle indagini connesse a realtà organizzative clandestine complesse: la necessità – come disse Morlino – di non recepire indizi «troppo frettolosamente vagliati» richiedeva la disponibilità di tempi processuali più ampi. Il ministro non negava che una maggiore celerità nei processi per giungere rapidamente a pronunce definitive facesse parte della linea della lotta al terrorismo, ma riteneva che la disponibilità di tempi adeguati fosse una garanzia di rigore nella ricerca della verità. Secondo il rappresentante del governo, quindi, prevedere tempi particolari per giudicare fattispecie criminose di così eccezionale rilevanza, non contraddiceva la linea seguita negli ultimi anni né la prospettiva di un nuovo processo penale[111]. Le forze politiche ben disposte verso il decreto erano consapevoli che si dovesse rispondere a situazioni reali e urgenti di pericolo causate dalle scarcerazioni per decorrenza dei termini. La soluzione del governo, tuttavia, introduceva sia un aumento indiscriminato per tutti i reati con una certa finalità e per le varie fasi del processo, sia il divieto della libertà provvisoria. Si temeva che ciò potesse diventare un elemento di incentivazione di quella lungaggine dei processi che finiva per essere anche un coefficiente di inutilità dell'inasprimento della sanzione. Il Pci, dunque, pur

[109] Cfr. l'intervento di Stanzani Ghedini in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3874-3876.

[110] Cfr. l'intervento di Spadaccia, ibid., pp. 3884-3886.

[111] Cfr. l'intervento di Morlino in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3749-3754.

condividendo l'estensione della cattura obbligatoria, aveva proposto di introdurre una riserva di discrezionalità del giudice per la possibile concessione della libertà provvisoria in caso di reati minori, pur sempre con la salvaguardia dell'efficacia sospensiva dell'impugnazione del pubblico ministero[112]. L'emendamento del Partito comunista prevedeva che per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 1 del decreto fosse sempre obbligatoria la cattura e che per essi la libertà provvisoria non potesse essere concessa quando erano punibili con una pena detentiva superiore nel massimo a 4 anni. La libertà provvisoria non poteva essere altresì concessa per il delitto di cui all'articolo 416 del codice penale (relativo alle associazioni per delinquere) e per quelli indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, in quanto per essi era già prevista la cattura obbligatoria. Anche in questi casi, tuttavia, la libertà provvisoria poteva essere concessa per ragioni di salute particolarmente gravi, nonché quando il giudice ritenesse che si sarebbe irrogata una pena rientrante nei limiti della sospensione condizionale o di una causa di estinzione della pena. In questi casi, secondo l'emendamento del Pci, l'esecuzione dell'ordinanza che concedeva la libertà provvisoria era sospesa durante il termine per impugnare il provvedimento da parte del pubblico ministero e durante il giudizio sull'impugnazione; la scarcerazione era in ogni caso disposta qualora il giudice non avesse deciso sull'impugnazione entro 30 giorni dalla data di presentazione dei motivi[113]. Anche un emendamento socialista andava nella direzione di ripristinare la possibilità di concedere la libertà provvisoria per i delitti aggravati dall'articolo 1 quando erano punibili con una pena inferiore ai 6 anni, e di prevedere che l'esecuzione del provvedimento di concessione della libertà provvisoria fosse sospeso durante la decorrenza dei termini per l'impugnazione e fino alla pronuncia definitiva su quest'ultima[114]. A fronte delle critiche e delle proposte, pertanto, il governo aveva manifestato disponibilità al confronto, nella direzione di introdurre maggiori differenziazioni e graduazioni di rigore, anche perché la Dc stessa aveva espresso alcune perplessità in merito al divieto assoluto di concedere la libertà provvisoria. I socialisti decisero quindi di ritirare il proprio emendamento aderendo a quello proposto dal Pci, che fu infine approvato[115].

[112] Ibid., pp. 3732-3738. Cfr. anche l'intervento di Giglia Tedesco in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3643-3649.

[113] SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, p. 3873.

[114] Ibid., pp. 3873-3874.

[115] Cfr sull'argomento le considerazioni di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 2-3 gennaio 1980, p. 9.

Quanto alla carcerazione preventiva, la cui nuova disciplina si sarebbe estesa anche ai procedimenti in corso (secondo l'articolo 11), l'atteggiamento comune di Psi e Pci fu di maggiore flessibilità e tutela delle garanzie dei cittadini. Il Pci, più in imbarazzo al riguardo di altre forze politiche, si rendeva conto che, impostata com'era l'istruttoria, con una funzione del giudice istruttore ben più vasta di quella di controllo che avrebbe dovuto essere tipica della magistratura, era necessario aumentare i termini di carcerazione preventiva. Il prolungamento corrispondeva infatti alle caratteristiche effettive che aveva assunto il processo penale, nel quale la raccolta delle prove era fatta quasi esclusivamente dal procuratore della Repubblica e dal giudice istruttore, che si muovevano nel contraddittorio delle parti e avevano perciò bisogno di cautelarsi rispetto al pericolo di fuga dell'imputato o all'inquinamento delle prove stesse. La soluzione definitiva era il mutamento del processo penale, ma il Pci si rendeva conto che occorreva agire – come avrebbe scritto Luciano Violante – «qui ed oggi» per evitare che le distorsioni prodottesi nel sistema processuale «dall'inazione del governo» producessero l'effetto peggiore e cioè l'inutilità del processo stesso[116]. I comunisti pertanto erano favorevoli – come scrisse *l'Unità* – all'estensione dei termini, purché i limiti fossero aumentati solo in fase istruttoria, purché non vi fossero effetti di moltiplicazione sulle ulteriori fasi del dibattimento e purché si stabilisse un rapporto di proporzione tra il termine di carcerazione e la pena massima edittale[117]. Socialisti e comunisti attaccarono duramente il governo e presentarono un emendamento in cui la custodia preventiva era aumentata della metà solo in fase istruttoria, e veniva fissato un limite di durata proporzionato all'entità della pena, in modo che la custodia preventiva non potesse durare più di 8 (Psi) o 9 (Pci) anni[118]. L'emendamento socialista venne ritirato e si mantenne solo quello comunista che però non fu approvato. Il governo, tuttavia, presentò a sua volta un emendamento con il quale i termini di durata massima della custodia preventiva erano prolungati di un terzo per ogni fase del processo, rispetto a quelli contemplati per altri tipi di reati[119]. I comunisti e i socialisti, a loro volta, non rinunciarono al proprio emendamento perché la questione di fondo rimaneva grave. I limiti della custodia preventiva infatti erano enormemente dilatati e, soprattutto, a loro avviso, in modo indiscriminato e non a seconda della fase processuale. Lugnano per il Pci e Iannelli per il Psi rivendicavano quindi che la loro

[116] Cfr. L. Violante, "Le scelte della sinistra sulla politica penale", *Rinascita*, 1 febbraio 1980.
[117] Cfr. G. F. Mennella, "Anche controlli di polizia sui conti nelle banche italiane", *l'Unità*, 30 dicembre 1979.
[118] Cfr. l'intervento di Francesco Lugnano (Pci) e Iannelli (Psi), in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp.3886-3889.
[119] Ibid., p. 3884.

proposta non era di carattere umanitario o astratto: l'allungamento uguale per ogni fase di processo, seppur ridotto ad un terzo, che avrebbe potuto portare ad una detenzione preventiva di un totale di quasi 11 anni, appariva un atteggiamento sostanzialmente «ingannatore» che non poteva essere valutato come segno di buona volontà del governo di trovare un compromesso[120]. Al fondo della seconda proposta governativa, tuttavia, c'erano delle ragioni tecniche che si sovrapponevano a quelle politiche. La difficoltà derivava dal fatto che l'articolo 272 del codice di procedura penale fissava i termini della carcerazione preventiva non con disposizioni semplici per le singole fasi del giudizio, ma in un complesso articolato «perché – come spiegò il ministro Morlino – si traggono da una serie di somme reciproche e di moltiplicatori vari, per cui è difficile operare con un moltiplicatore semplice quando si vogliono allungare questi termini». Quando si era proceduto alla formulazione tecnica, dunque, il governo aveva tenuto conto che l'aumento di termini più importante riguardava l'istruttoria e aveva ipotizzato di aumentare la carcerazione preventiva solo in quella fase. Tuttavia, chiariva Morlino, non si poteva, come proponeva l'emendamento dei comunisti, aumentare la fase istruttoria a detrimento delle altre fasi perché

fissando un tetto o di otto o di nove anni, l'aumento della metà della fase istruttoria va a detrimento dei termini della fase di giudizio. Siccome questo articolo regge l'articolo successivo, cioè l'articolo 11, si ottiene che persone già rinviate a giudizio o in primo grado di giudizio, proprio per l'aumento dei termini istruttori, verrebbero a trovarsi di fronte a termini di carcerazione preventiva e verrebbero ad essere scarcerate immediatamente nonostante l'articolo 11 che estende la nuova disciplina proprio ai processi in corso[121].

L'unica soluzione che poteva far fronte alle problematiche tecniche e politiche, dunque, era stata quella scelta dal governo di aumentare la detenzione in tutte le fasi di un terzo, ottenendo così un insieme complessivo che era al di sotto di quello che si otteneva con l'aumento della metà. Contemporaneamente – affermò Morlino – «senza stilare in modo complicatissimo, come dovrebbe essere scritta, una formulazione per le diverse fasi del giudizio, si opera un ragionevole accoglimento delle esigenze richieste, per cui l'istruttoria aumenta di un terzo e aumentano di un terzo anche le altre fasi del

[120] Cfr. l'intervento di Lugnano (Pci) e Iannelli (Psi), SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3886-3889.
[121] Cfr. l'intervento di Morlino, ibid., pp. 3889-3890.

giudizio»[122]. La soluzione tuttavia non lasciò soddisfatti i partiti della sinistra, che si riservarono di insistere con i propri emendamenti anche nella discussione alla Camera.

Il fatto che le nuove disposizioni sulla custodia preventiva valessero anche per i procedimenti in corso, pur rispondendo all'esigenza di far fronte al pericolo delle scarcerazioni, destò notevoli problemi. Missini e radicali infatti fecero presente che non era ammissibile la retroattività delle norme penali. A processo già iniziato, a stato detentivo già iniziato, con i termini di carcerazione preventiva già prefissati nel momento in cui si era verificato il compimento del reato, quando con legge successiva si spostavano questi termini, a loro avviso, si violava automaticamente, come sottolinearono Rastrelli e Spadaccia, il principio della irretroattività della legge penale[123]. Secondo Morlino, invece, non sussistevano affatto i motivi e le preoccupazioni espresse perché il rito – e queste, precisò il ministro, erano norme di rito – reggeva il tempo degli atti. Trattandosi infatti di norme processuali, e non penali, il divieto di irretroattività stabilito dalla costituzione non sussisteva[124]. Secondo le opposizioni, tuttavia, si trattava comunque di una norma «sostantiva», in quanto la carcerazione preventiva era espressione, al pari della pena, della potestà punitiva dello Stato. La Corte di cassazione, stessa, secondo le minoranze, aveva stabilito che la carcerazione preventiva aveva carattere penale e perciò non poteva essere retroattiva[125]. Anche i partiti della sinistra storica avanzarono qualche dubbio sulla legittimità della norma. La questione cruciale tuttavia atteneva alla durata complessiva della custodia e, pertanto, la loro opposizione, benché senza successo, si concentrò su questo punto.

Relativamente all'aumento dei poteri della polizia il nodo centrale delle controversie fu l'introduzione del cosiddetto "fermo di polizia" o "fermo preventivo", che destò animate polemiche anche da parte dei partiti favorevoli al decreto. Effettivamente, la battaglia contro questo istituto, storicamente avversato dai partiti operai, era stata in passato uno degli elementi caratterizzanti delle lotte politiche sull'ordine pubblico del Pci e del Psi. Più di una volta erano state presentate proposte di legge tendenti ad introdurre il fermo di polizia, e sempre i due partiti le avevano duramente osteggiate. Ora, inoltre, si trattava di un vero e proprio fermo preventivo che, anche nel mondo giuridico, destava numerose perplessità di carattere costituzionale e di merito. I fatti, secondo molti osservatori di sensibilità politica anche diversa, dimostravano che tale istituto, peraltro

[122] Ibidem.
[123] Cfr. le osservazioni di Rastrelli e Spadaccia, ibid., pp. 3892-3893.
[124] Cfr. le parole di Morlino, ibid., p. 3893.
[125] Cfr. le osservazioni di Rastrelli e Spadaccia, ibid., pp. 3892-3893.

discutibile sul piano giuridico-costituzionale, non si era rivelato nemmeno uno strumento efficace. Si osservava poi che il rafforzamento del potere di polizia a scapito di quello giudiziario andava ad incidere sulla libertà personale del cittadino, causando così un arretramento dello Stato di diritto[126]. I più critici, inoltre, notavano, anche a distanza di qualche anno, che il fermo si muoveva lungo linee di tendenza che potevano effettivamente riecheggiare le istanze autoritarie e repressive proprie del regime fascista, con la differenza, però, che il contenuto ideale cui era ispirata la recente legislazione era quello della tutela dei principi democratici e costituzionali[127]. Il governo stesso, consapevole della delicatezza dell'istituto, aveva introdotto alcune forme "anomale" di garanzia, come il controllo del parlamento attraverso le relazioni bimestrali del ministro e la temporaneità della sua vigenza. Tuttavia, anche queste forme di garanzia non dissiparono i dubbi delle opposizioni. La Dc, ad ogni modo, dall'inizio si dimostrò molto ferma sul punto: al suo interno, come si è notato, erano in molti a ritenere che tale strumento avrebbe potuto avere un valore quasi risolutivo nella lotta al terrorismo e, soprattutto, avrebbe dato un segnale di attenzione e fiducia alle forze dell'ordine[128].

L'articolo 13 della costituzione al secondo comma prevedeva la possibilità di restringere la libertà personale soltanto per atto dell'autorità giudiziaria e nei casi e modi stabiliti dalla legge. Il suo terzo comma, inoltre, stabiliva che, in casi eccezionali di necessità e di urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza poteva adottare provvedimenti provvisori. Questi provvedimenti dovevano essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria la quale doveva convalidarli al più tardi nelle successive 48 ore, altrimenti sarebbero decaduti. La costituzione, inoltre, non prescriveva che il fermo dovesse avvenire esclusivamente per reati già commessi, e pertanto non escludeva aprioristicamente la legittimità del fermo preventivo. Per questa serie di ragioni, come si vedrà, i democristiani (e il Psdi[129]) ritenevano che il fermo

[126] A. Bernardi, Commento all'art. 6, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625", cit., p. 64; M. Chiavario, premessa a "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625", cit., pp. 26-35

[127] A. M. Antonini, "Gli «atti preparatori» nel codice e nella legislazione speciale", *La giustizia penale*, 1982, Parte seconda, p. 250. Cfr. anche G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza*, cit., pp. 43-44; 65-70.

[128] Solamente Mino Martinazzoli espresse alcune perplessità sull'utilità del fermo di polizia nel corso della riunione dei deputati democristiani, cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Verbali, Comitato direttivo e direttivi congiunti di Camera e Senato, Ottava legislatura, "Direttivo dell'8 gennaio 1980".

[129] Il Psdi si era fatto portavoce della richiesta di introdurre il fermo di prevenzione e, pertanto, fu uno dei massimi sostenitori della proposta, che a suo avviso doveva rimanere invariata. Secondo i socialdemocratici, nel momento in cui la norma contemplava azioni di prevenzione di delitti in presenza di circostanze di urgenza, il fermo rispondeva alle esigenze della norma costituzionale. L'immediata comunicazione all'autorità giudiziaria e il controllo del parlamento, erano pensati proprio come strumenti di garanzia. D'altra parte, l'argomento secondo cui si sarebbe arrivati a perseguire gli atti preparatori, a fronte della «guerra in corso», significava – disse Cioce – «filosofeggiare», «fare dell'accademia», e quindi

indicato all'articolo 6 rispondesse ai criteri dettati dalla carta costituzionale e, anzi, che la norma desse piena esecuzione al principio costituzionale, precisando i casi di necessità e di urgenza nei quali i provvedimenti di fermo potevano essere adottati. E questo era ammesso allorché, come disponeva il decreto, si imponesse la verifica della fondatezza di indizi relativi ad atti preparatori di delitti particolarmente gravi elencati nell'articolo. I requisiti di costituzionalità del fermo di polizia, secondo Mario Valiante, erano dunque legati ai suoi presupposti. Innanzitutto, secondo il provvedimento del governo, esso poteva essere operato soltanto nel corso di operazioni di polizia di sicurezza volte alla prevenzione di alcuni specifici delitti. Un secondo requisito atteneva alla causa, costituita da indizi relativi ad atti preparatori di specificati, gravi delitti. Era di comune conoscenza che gli indizi, quando erano gravi, precisi e concordanti, costituivano anche un valido elemento di prova nel giudizio penale. In questo caso, pertanto, gli indizi potevano ben giustificare un sospetto di preparazione di particolari e specificati gravi delitti, tanto da imporne la verifica. Un terzo requisito, spiegò Valiante, era costituito dalle condizioni in cui poteva essere operato il fermo: questi indizi dovevano sorgere per effetto del comportamento di una determinata persona e in relazione ad obiettive circostanze di tempo e di luogo. Gli indizi dunque dovevano indurre ad un fondato sospetto derivante dal comportamento della persona, «cioè – come spiegò il magistrato della Dc – dall'atteggiamento, dal modo in cui procede, dal suo equipaggiamento, dal numero delle persone, e altresì da obiettive circostanze di luogo e di tempo; per esempio, la vicinanza a passibili obiettivi, l'ora più o meno inconsueta». La determinazione tassativa dei casi, sempre richiesta dalla costituzione, era quindi data dalla specificazione dei reati e dalla precisazione delle caratteristiche degli indizi che giustificavano il fermo. Il controllo della fondatezza degli indizi, del resto, poteva esaurirsi anche immediatamente e, nel caso non sussistesse un principio di reato e si manifestasse la pericolosità dell'individuo, poteva essere applicata la misura di prevenzione. Un quarto requisito era costituito dalle finalità del fermo, cioè l'impedimento del delitto. In questo modo, secondo Valiante, si copriva anche quel «vuoto dei fini» che aveva rilevato la commissione Affari costituzionali quando aveva suggerito l'opportunità di specificare per quali motivi si potesse adottare il provvedimento del fermo. Il fine era quello dell'eventuale applicazione di misure di scurezza alla persona socialmente pericolosa. Il provvedimento del governo, infatti,

ritardare la fine della guerra. Le stesse argomentazioni, secondo Cioce, erano state sviscerate nel corso della discussione sulla legge Reale, che il popolo italiano peraltro aveva avallato con il referendum. Cfr. l'intervento di Cioce in SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3658-3663.

vedeva gli atti preparatori di una serie di gravi reati come – affermò Valiante – «un sintomo di pericolosità», che avrebbe quindi giustificato il fermo di prevenzione, appunto come mezzo di impedimento del delitto e come occasione per applicare eventualmente misure di prevenzione. C'era, infine, un ultimo requisito del provvedimento, costituito dai limiti dell'assoluta necessità ed urgenza. L'urgenza, spiegò il senatore della Dc, era rappresentata dalla ragionevole convinzione che si stesse preparando un reato, e comunque dall'impossibilità di ricorrere, nel momento contingente, all'autorità giudiziaria. La necessità era dettata dalle difficoltà molto spesso riscontrate nell'effettuare i necessari controlli sul posto e l'identificazione dei terroristi[130]. In sostanza, secondo il governo e la Dc, il fermo era certamente costituzionale e il requisito dell'eccezionalità dei casi previsto dalla costituzione era soddisfatto dalla non ordinarietà del provvedimento: esso infatti non era applicabile per tutti i reati, ma solo per alcuni caratterizzati da specifiche finalità. Anche al fine della rapidità con cui poteva essere conclusa l'operazione, era da ritenersi giustificata, secondo Valiante, la prevista possibilità della perquisizione personale, mentre le sommarie informazioni che la polizia poteva chiedere al fermato, lungi dall'essere illegittime perché svolte senza la presenza del difensore, sarebbero state esclusivamente finalizzate al proseguimento delle indagini e non avrebbero assunto alcuna efficacia processuale. Se già erano possibili le sommarie informazioni senza il difensore nel caso di arresto o di fermo giudiziario, quando cioè c'era la presunzione fondata di un reato, a maggior ragione, secondo Valiante, esse erano giustificate quando non si procedeva per perseguire un reato ma quando si era mossi soltanto da un sintomo di pericolosità[131]. Ulteriori garanzie, inoltre, erano fornite dalle specificazioni delle tempistiche delle procedure. Il senatore della Dc le elencò:

Liberazione immediata, dice il terzo comma, se gli indizi risultano infondati; immediata comunicazione, comunque non oltre le 48 ore, dell'operazione al procuratore della Repubblica; comunicazione dei motivi al procuratore della Repubblica entro 48 ore (desidero precisare al riguardo che c'è addirittura un maggiore rigore rispetto all'attuale articolo 238 del codice di procedura penale, riguardante il fermo giudiziario, che consente invece la comunicazione dei motivi non già entro le prime 48 ore, ma nelle 48 ore successive alla informativa); immediata convalida da parte del procuratore della Repubblica – convalida anche nel merito – comunque

[130] Si veda l'intervento di Valiante in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3738-3745.
[131] Ibidem.

entro le 48 ore successive alla comunicazione; relazione al Parlamento addirittura ogni due mesi; limitazione della durata della norma ad un solo anno[132].

La limitazione della durata della norma ad un anno, lungi dall'essere frutto di incertezza da parte del governo, per la Dc rispondeva alla consapevolezza che la disposizione era comunque di emergenza e all'esigenza di poterla rivedere in base all'esperienza che ne sarebbe stata fatta. Valiante dunque precisava che non si doveva confondere la prevenzione dei reati con la repressione. La repressione era compito del pubblico ministero, la prevenzione spettava alla polizia e doveva essere fatta sulla base di leggi di polizia. Il senatore democristiano si augurava così che l'ordinamento si dotasse di misure preventive adeguate, e affermò:

> Oggi siamo costretti ad usare gli strumenti di coercizione personale non già per esigenze processuali, cioè per giudicare reati già commessi, ma frequentemente – è scritto nella legge ed è comunque un comportamento quasi univoco, vorrei dire, della nostra magistratura – per evitare che il delinquente continui a commettere reati. Quindi non solo violiamo la presunzione di non colpevolezza dell'imputato in relazione al reato che si ritiene già commesso, ma lo giudichiamo, anzi lo puniamo preventivamente per reati che eventualmente potrebbe commettere. Viene usata la misura di coercizione personale magari per evitare l'aggravamento delle conseguenze del reato, persino per evitare che il delinquente sia sottoposto a vendette da parte dei parenti o degli amici del danneggiato. Queste sono misure di prevenzione necessarie, ma vanno realizzate con i mezzi di prevenzione, non già con gli strumenti di persecuzione dei reati[133].

Uno dei problemi sollevati dalle opposizioni infatti era che il fermo non era collegato all'azione di repressione di un delitto, ma si riferiva ad un'attività di prevenzione di un reato prima ancora che fosse commesso. Tale competenza, secondo i critici, esulava dalle funzioni della magistratura e consentiva di svincolare il fermo dal controllo dell'autorità giudiziaria e di lasciarne le prime fasi di esecuzione alla sola discrezionalità dell'autorità della pubblica sicurezza. Socialisti e comunisti, inoltre, pur consapevoli che non era possibile eliminare il fermo di prevenzione nel quadro della lotta al terrorismo, ritenevano che esso dovesse almeno essere circondato di alcune garanzie che ne evitassero un uso distorto. In particolare, il segretario del gruppo comunista al Senato Maffioletti rimarcava che gli «atti preparatori» cui gli indizi per operare il fermo si riferivano, non avevano una

[132] Ibid., p. 3744.
[133] Ibidem. Cfr. anche le parole di Coco, ibid., pp. 3746-3749.

definizione in campo penale e non si riferivano ad un reato compiuto o tentato. Gli atti preparatori a suo avviso non potevano quindi essere richiamati dagli indizi perché l'indizio di un atto che non riguardava un reato era fuori dell'ipotesi dell'illeceità, era un atto cioè non penalmente perseguibile. Maffioletti riteneva pertanto che questo potere della polizia dovesse essere ancorato ad una maggiore garanzia per i cittadini (basarsi cioè, non su «indizi» o «ipotesi», ma su «atti» concreti). Eventualmente, quindi, il legislatore avrebbe potuto criminalizzare gli atti preparatori, come si era tentato di fare con la Reale-bis, perché la criminalizzazione degli atti preparatori avrebbe consentito una definizione precisa dei comportamenti ritenuti illeciti e perseguibili con una serie di misure sanzionatorie o preventive[134]. La Dc invece già in commissione Giustizia insistette sul fatto che la via seguita dal governo fosse quella più opportuna: la criminalizzazione degli atti preparatori come inizio di tentativo sarebbe stata pericolosa perché avrebbe indebolito le norme punitrici del tentativo, per cui molti reati tentati sarebbero stati derubricati a meri atti preparatori. La criminalizzazione degli atti preparatori inoltre rappresentava sempre un pericolo per la società e per il soggetto passivo dell'eventuale reato, mentre l'ampliamento dell'attività preventiva della pubblica sicurezza – a giudizio di Coco – avrebbe dato alla polizia un ruolo che le era proprio, «non dovendo essa assumere necessariamente quello di vicaria della magistratura»[135].

Il Pci, al riguardo, tenne a precisare che i suoi dubbi non derivavano dalla necessità di aumentare il potere di iniziativa delle forze di pubblica sicurezza in sé, ma dalla rispondenza dello strumento all'ordinamento. Il partito di conseguenza non aveva fatto proposte abrogative all'articolo 6, ma aveva contrapposto una soluzione alternativa non nelle finalità, ma nella scelta legislativa. La proposta comunista eliminava l'istituto del fermo di prevenzione, ma ampliava i presupposti di applicazione del fermo giudiziario. La polizia giudiziaria avrebbe potuto – spiegò Giglia Tedesco– fermare una persona «di fronte a indizi non più solo di reati di gravità particolare, come prevede l'attuale articolo

[134] Cfr. l'intervento di Maffioletti in SdR, AP, VIII legislatura, Senato 74ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3841-3843.

[135] Cfr. le considerazioni di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 20 dicembre 1979, p. 11. Al riguardo, il senatore Alessandro Agrimi presentò alcuni emendamenti volti a consolidare ulteriormente i poteri della polizia, garantendo ad essa la più ampia possibilità di manovra, oltre che ad occupare, pur rispettandoli, tutti i margini consentiti dall'articolo 13 della costituzione. In questo senso, egli proponeva di sostituire la tanto discussa definizione di «indizi di atti preparatori» con le parole «del pericolo che venga commesso», che avrebbe garantito maggiore discrezionalità alle forze di pubblica sicurezza. In secondo luogo Agrimi propose di sostituire le parole «immediata comunicazione del fermo e della perquisizione» con le parole «entro quarantotto ore comunicazione dei provvedimeli provvisori adottati» allo scopo di consentire piena discrezionalità alle forze di polizia nelle prime quarantotto ore. Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 4-5 gennaio 1980, pp. 3-4.

238 del codice di procedura penale, ma di tutti i reati connessi al terrorismo». Il Pci dunque proponeva – proseguì Tedesco – «il fermo di polizia giudiziaria non solo in caso di fondato sospetto di fuga, come è attualmente previsto dall'articolo 238 del codice di procedura penale, ma in ogni caso in cui vi sia necessità di verificare gli indizi, di evitare che l'evento venga portato a ulteriori conseguenze oppure di acquisirne le prove». Questa proposta – affermò la senatrice comunista – in commissione aveva ottenuto l'approvazione del Psi (che inizialmente ne aveva presentato una molto simile) e della Sinistra indipendente. Anche il Pri aveva stilato un emendamento molto simile a quello comunista[136]. Secondo la proposta comunista, pertanto, si proponeva di sostituire gli articoli 6 e 7 con il seguente:

Anche fuori dei casi di flagranza, quando vi è il fondato sospetto di fuga, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone nei cui confronti ricorrano sufficienti indizi: 1) di delitto per il quale è obbligatorio il mandato di cattura; 2) di delitto per il quale la legge stabilisce una pena non inferiore nel massimo a 6 anni di reclusione, nonché dei delitti di cui agli articoli 306, secondo comma, e 416 del codice penale; 3) dei delitti previsti dall'articolo 1 della legge 20 giugno 1952, n. 645, e successive modificazioni; 4) dei delitti concernenti le armi da guerra, tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle predette armi o le materie esplodenti e gli ordigni esplosivi o incendiari.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria possono trattenere i fermati per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti e comunque non oltre le 48 ore, dopo i quali debbono far tradurre immediatamente i fermati nella casa circondariale o mandamentale. L'ufficiale di polizia giudiziaria che ha eseguito il fermo o al quale il fermato è stato presentato deve dame notizia al più presto e comunque non oltre le 48 ore dal fermo, indicando il giorno e l'ora nel quale il fermo è avvenuto, al procuratore della Repubblica o, se il fermo avviene fuori del comune sede del tribunale, al pretore del luogo dove esso è stato eseguito. Lo stesso ufficiale di polizia giudiziaria nelle quarantotto ore dal fermo deve comunicare alla medesima autorità giudiziaria i motivi per i quali il fermo è stato ordinato, insieme con i risultati delle sommarie indagini già svolte, ai sensi dell'articolo 225 del codice di procedura penale. Il procuratore della Repubblica o il pretore deve provvedere immediatamente all'interrogatorio del fermato e, se riconosce fondato il fermo, lo convalida con decreto motivato, al più tardi nelle quarantotto ore successive al ricevimento della comunicazione. Del decreto di convalida è data comunicazione all'interessato. In ogni caso il procuratore della Repubblica o il pretore, dopo aver avuto comunque conoscenza del fermo, provvede in qualsiasi momento, ove se ne ravvisi l'opportunità, alle indagini di polizia giudiziaria

[136] SdR, AP, VIII legislatura, 71ª seduta, 9 gennaio 1980, pp. 3643-3649.

ai sensi degli articoli 231 e 232 del codice di procedura penale. Nei reati con finalità di terrorismo o di eversione dell' ordine democratico, le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche quando, indipendentemente dal pericolo di fuga, si appalesi la necessità ed urgenza di verificare la fondatezza di indizi ad essi relativi, o di assicurarne le prove[137].

In sostanza, oltre a precisare che il fermato, qualora il fermo fosse convalidato, doveva essere tradotto in una casa circondariale o mandamentale e che si dovevano annotare giorno e orario del fermo (come previsto per il fermo giudiziario), la proposta del Pci mirava a ricondurre nell'ambito dell'unico istituto del fermo di polizia giudiziaria la possibilità di intervento provvisorio ed urgente della pubblica sicurezza. L'emendamento comunista, ampliando i termini di disponibilità dei poteri di polizia giudiziaria, collegati strettamente all'intervento della magistratura in presenza di presupposti precisi, consentiva, nell'ambito della stessa logica e di un'unica disciplina, la possibilità, in via eccezionale e urgente, dell'intervento delle forze dell'ordine. Ricondurre ad una disciplina unificata le possibilità di intervento della polizia significava, secondo Maffioletti, ricondurre le norme proposte a coerenza con l'ordinamento ed evitare quei problemi tanto gravi (mancanza di coordinamenti, conflitti, duplicità, sovrapposizioni, incomprensioni, diffidenze, rottura del rapporto di fiducia tra polizia e cittadino e tra polizia e magistratura) che avevano aperto falle e varchi al terrorismo[138].

Data l'indisponibilità del governo, il Psi presentò una seconda proposta, che ottenne a sua volta l'adesione comunista perché, più che a definire preparatorio o meno un atto, mirava ad indicare una qualificazione perché un atto fosse rilevante in quanto rivolto ad un fine di commissione di un delitto di terrorismo e di violazione dell'ordine democratico. Non si trattava più di indizi o di atti definiti sommariamente preparatori, ma di azioni che dovevano avere il requisito dell'oggettiva rilevanza e dovevano essere dirette alla commissione senza altre aggettivazioni di un delitto. Secondo la proposta socialista, quindi, gli «indizi di atti preparatori» scomparivano per lasciare il posto ad un'espressione che, nell'intenzione dei socialisti, avrebbe garantito maggiore aderenza al dettato costituzionale e avrebbe evitato gli abusi che la stesura originaria avrebbe potuto produrre. Nella prima parte del testo socialista, infatti, si stabiliva:

[137] SdR, AP, VIII legislatura, 74ª seduta, 11 gennaio 1980, p. 3827.
[138] Cfr. l'intervento di Maffioletti, ibid., pp. 3841-3843.

Quando nel corso di operazioni di polizia di sicurezza volte alla prevenzione di delitti se ne appalesi l'assoluta necessità ed urgenza, gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza possono procedere al fermo di persone, nei cui confronti, per effetto del loro comportamenti ed in relazione ad obiettive circostanze di tempo e di luogo, si imponga la verifica della sussistenza di atti, obiettivamente rilevanti, rivolti alla commissione di uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale[139].

Gli esponenti della Sinistra indipendente, di quella estrema e dei radicali, invece, non furono inclini alla mediazione, ritenendo che la questione del fermo fosse posta solo «falsamente» come problema di efficienza. Secondo l'ex magistrato della Sinistra indipendente, Libero Riccardelli, infatti, dal momento che l'efficienza poteva essere ricercata e raggiunta anche puntando sulla capacità professionale, l'organizzazione e l'intelligenza come reazione al crimine, non si trattava di una questione di efficienza, ma di scelta politica. Anzi, a suo parere, il contenuto politico del decreto stava proprio nel fermo di sicurezza, cioè in una precisa scelta di politica criminale, «che – disse – è quella di lasciare la possibilità alla polizia di avere nel suo assoluto potere per 48 ore qualsiasi persona»[140]. Oltre ai problemi già evidenziati, secondo i radicali, la natura stessa del fermo di polizia era totalmente da rigettare. Essi ritenevano che mancassero pure le indicazioni dei casi nei quali la necessità e l'urgenza potessero giustificare certi interventi della polizia, così come richiesto nell'articolo 13 della costituzione. Gli indizi di atti preparatori aprivano, secondo le parole di Spadaccia, «la porta dell'arbitrio». Gli «atti preparatori», del resto, erano già stati duramente contestati dai radicali nel corso della discussione sulla Reale-bis. Questo concetto, equivoco già di per sé, associato ad un'espressione «altrettanto evanescente» come quella di indizi, diveniva – disse Spadaccia – la giustificazione dell'intervento in casi di necessità e urgenza della polizia in senso, addirittura, preventivo. In quest'ottica anche la possibilità di interrogare e perquisire il fermato rappresentava un serio pericolo per l'incolumità del cittadino. Anche secondo il senatore radicale, quindi, il fine che si voleva perseguire era quello di affidare alla pubblica sicurezza per 48 ore una persona senza dargli la possibilità di entrare in contatto con il magistrato né con l'avvocato[141]. Il termine di 48 ore del fermo non appariva giustificato dalla semplice raccolta di informazioni per proseguire le indagini. L'impossibilità di verbalizzare gli esiti e l'assenza del difensore facevano pensare –

[139] Ibid., pp. 3825-3826.
[140] SdR, AP, VIII legislatura, 72ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3723-3728.
[141] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 74ª seduta, 11 gennaio 1980, p. 3856.

aggiunse Stanzani – che il nuovo istituto servisse ad agire in modo illegale, anche attraverso la tortura[142]. Pertanto, oltre a quelli abrogativi, si proposero emendamenti volti a definire meglio i casi in cui fosse possibile procedere al fermo di polizia.

I missini non discussero nemmeno l'articolo, proponendo direttamente di sopprimerlo. Sapevano che la proposta avrebbe destato scalpore, dal momento che il Msi era fra i primi a chiedere un inasprimento sanzionatorio contro il terrorismo. Tuttavia ritenevano che questo strumento si sarebbe rivelato del tutto inutile a questo scopo, specialmente perché sarebbe stato applicato da un polizia – disse il senatore Giorgio Pisanò – «piena di informatori e di complici dei terroristi». Il fermo, pertanto, sarebbe stato utilizzato, non contro i terroristi stessi, ma indiscriminatamente e contro i cittadini[143]. D'altro canto i missini proposero di sopprimere il riferimento agli «atti preparatori» ritenendo che, poiché essi si riferivano ai reati elencati all'articolo165-ter, tra i quali vi era «anche un reato ideologico (articoli 1 e 2 della legge Scelba)», c'era da domandarsi – come disse Pietro Pistolese – in cosa potesse mai consistere un «indizio di atto preparatorio di un reato ideologico», se non nella volontà di perseguire il pensiero stesso di una persona[144].

Date le numerose contestazioni, il governo, per ottenere un più vasto consenso, propose allora una nuova stesura del primo comma dell'articolo. Essa era così formulata:

> Quando, nel corso di operazioni di polizia di sicurezza volte alla prevenzione di delitti, se ne appalesi l'assoluta necessità ed urgenza, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza possono procedere al fermo di persone nei cui confronti, per il loro atteggiamento ed in relazione alle circostanze di tempo e di luogo, si imponga la verifica della sussistenza di comportamenti ed atti che, pur non integrando gli estremi del delitto tentato, possano essere tuttavia rivolti alla commissione dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, o previsti negli articoli 305 e 416 del codice penale[145].

Nonostante il fatto che, come ebbe a dire Coco, la norma precedente avesse il pregio di collegare il fermo ad un atto preparatorio, «cioè ad un concetto già elaborato ampiamente dalla dottrina e che è stata già recepito nel nostro ordinamento positivo», e quello di limitare il fermo ai casi in cui la polizia non avesse comunque una notizia di atti preparatori, ma qualcosa di più della notizia e del sospetto, cioè l'indizio, il governo

[142] Cfr. l'intervento di Stanzani Ghedini, ibid., pp. 3830-3836.
[143] Cfr. le parole di Pisanò, ibid., pp. 3836-3837.
[144] Ibid., p. 3838.
[145] SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3828-3833.

aveva tenuto conto delle osservazioni delle opposizioni redigendo un testo che ne riprendeva lo spirito[146]. L'avvocato e senatore democristiano Alessandro Agrimi inoltre ribadì che, pur in una formulazione che avrebbe potuto essere più limpida e decisa, questo era un inizio di attuazione dell'articolo 13 della costituzione. Con l'articolo, infatti, si sarebbe riconosciuto, nell'ambito della prevenzione dei reati, un ambito di responsabilità costituzionale all'autorità di pubblica sicurezza definita del resto nello stesso articolo 13. Quest'ultimo, infatti, disponeva che la libertà personale, pur inviolabile, potesse essere limitata non solo con atti dell'autorità giudiziaria, ma anche con provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza, «che – disse Agrimi – è autorità dello Stato al pari dell'autorità parlamentare, dell'autorità giudiziaria». La sfera di competenza della pubblica sicurezza era quella dei «provvedimenti provvisori» indicati nella costituzione che attribuiva alla Ps la responsabilità di prevenire, non di reprimere o di punire i reati, poiché ciò era di competenza, invece, dell'autorità giudiziaria. La costituzione fissava per l'autorità di pubblica sicurezza il diritto-dovere di adottare i provvedimenti provvisori opportuni, che potevano essere i più vari. La garanzia per la libertà del cittadino risiedeva, secondo Agrimi, in una sola circostanza, quella che, entro il limite invalicabile di 48 ore, dovesse esserne investita l'autorità giudiziaria che o li respingeva e li annullava, oppure li faceva propri, dando inizio ad un procedimento penale, nel corso del quale sorgeva un altro diritto inviolabile, cioè il diritto alla difesa. Non stava scritta da nessuna parte, insisteva il senatore della Dc, la necessità della presenza del difensore, quando si era ancora nel periodo di tempo che poteva durare al massimo 48 ore. Pertanto, entro tale arco di tempo, quando ancora non c'era né reato né tentativo di reato, ma esisteva soltanto il pericolo che un evento criminoso si compisse, l'autorità di pubblica sicurezza, secondo il senatore della Dc, era costituzionalmente responsabile e poteva rivendicare i propri compiti e le proprie responsabilità[147].

L'ex presidente della Corte costituzionale e senatore della Sinistra indipendente, Giuseppe Branca, volle tuttavia precisare che nemmeno la nuova formulazione proposta dal governo soddisfaceva ai criteri di costituzionalità della norma perché, quando si diceva «pur non integrando gli estremi del delitto tentato», ci si riferiva sostanzialmente sempre ad atti preparatori che potevano dar luogo alla commissione di delitti, pur non rientrando negli estremi del delitto tentato. Il governo, a parere di Branca, dimostrava così di dimenticare che vi era stata una lunga discussione sul concetto di tentativo di reato, la

[146] Ibid., p. 3857.
[147] Cfr. le parole di Agrimi, ibid., pp. 3865-3867.

cui conclusione era stata l'impossibilità di distinguere gli atti preparatori dal tentativo di reato. Si era concluso perciò nel senso di punire il tentativo come un reato «e quindi – disse – di far luogo, per conseguenza, al fermo giudiziale poiché il tentativo stesso è un reato». Sulla base di ciò – ricordava Branca – la Cassazione aveva stabilito che anche gli atti preparatori rientravano nel tentativo di reato, purché fossero idonei e univoci, cioè non interpretabili se non come atti preparatori di un reato che si voleva commettere. Nell'emendamento governativo, si ammetteva invece che, ai fini del fermo, pur non essendovi tentativo di reato, bastasse una situazione o un atto che potessero essere rivolti alla commissione di delitti. Ma, notò Branca, c'erano «migliaia di situazioni che possono essere rivolte alla commissione di delitti così come possono non essere rivolti alla commissione di delitti!»[148]. Anche i socialisti espressero insoddisfazione per la modifica del governo perché, contrariamente a quanto stabilito dalla proposta socialista, essa non dava obiettività ai motivi del fermo e soprattutto non esplicitava in modo inequivoco che, dopo l'immediata comunicazione al procuratore della Repubblica, questi potesse procedere all'interrogatorio del fermato e ad ogni altro atto di polizia giudiziaria. La proposta del governo inoltre – sottolineava il senatore socialista Francesco Spinelli – aveva eliminato anche l'aggettivo «obiettive», contenuto nel testo originario, quando ci si riferiva alle circostanze di tempo e di luogo, e aveva così introdotto elementi di notevole perplessità, sia per quanto riguardava l'individuazione degli atteggiamenti, sia per quanto riguardava l'esplicita differenziazione dal delitto tentato. Spinelli dichiarò quindi che il Psi sull'articolo si sarebbe astenuto[149]. Anche i comunisti rifiutarono la proposta governativa perché il superamento del termine «indizi» non era accompagnato con chiarezza dal riferimento ad atti e quindi a comportamenti chiari e volontari. Mancava pure, a giudizio di Maffioletti, il riferimento all'obiettiva rilevanza dei fatti che avrebbe impedito di colpire solo in base al mero sospetto. Secondo il senatore comunista, non vi era nemmeno un collegamento con la finalizzazione alla commissione di un reato, che qui diventava eventuale, creando così incertezze di valutazione; e c'era un riferimento improprio al tentativo che, per concretizzarsi, notoriamente doveva essere basato su un'azione idonea e non equivoca. Mancava infine il riferimento alla facoltà di intervento

[148] Ibid., pp. 3861-3862.
[149] Cfr. le parole del socialista Francesco Spinelli, ibid., pp. 3862-3863.

del pubblico ministero nelle prime 48 ore[150]. In conclusione, quindi, socialisti e comunisti si astennero sul fermo.

Anche le modifiche introdotte con l'articolo 7 al fermo giudiziario, in direzione di un ampliamento del termine entro cui rilasciare la persona, destarono polemiche simili da parte dei radicali. Socialisti e comunisti, invece, si dimostrarono in materia più disponibili proprio perché speravano di convincere il governo a voler inserire la disciplina del nuovo fermo di sicurezza all'interno di quella che regolava il fermo giudiziario. Ad ogni modo, specialmente la prima stesura della norma suscitò alcune perplessità perché creò l'equivoco che il fermo giudiziario potesse arrivare a superare il limite stabilito dalla costituzione. In particolare, secondo Spadaccia, «non vi era possibilità di dubbio: 48 ore per la notizia del fermo, entro le 48 ore successive c'è la comunicazione dei motivi e dei risultati delle sommarie indagini già svolte e poi subentra il resto dell'articolo 238 che dice che il magistrato entro 48 ore deve prendere una decisione. Quindi sono 48 ore, più 48, più 48: uguale a 6 giorni». Nonostante l'emendamento governativo avesse posto rimedio a quello che Coco chiamò un «errore materiale» che aveva contribuito a creare tale equivoco[151], per i radicali rimaneva il problema che per 48 ore l'autorità giudiziaria non avrebbe avuto immediata notizia del fermo compiuto dall'autorità di pubblica sicurezza. I radicali pertanto presentarono un emendamento soppressivo assieme ad altri volti a ripristinare la dizione precedente perché la formulazione vigente dell'articolo 238 sembrava loro «molto più rispondente alle esigenze di garantire la tutela della libertà personale»[152].

Sempre nel quadro dell'ampliamento dei poteri e delle prerogative della polizia, rientravano alcune disposizioni in materia di perquisizioni domiciliari e di detenzione preventiva per gli agenti che avessero commesso reati in servizio. La disciplina delle perquisizioni aprì una serie di controversie, e fu oggetto di critica sia da parte delle opposizioni più intransigenti, sia da parte dei partiti della sinistra storica. Il primo problema era dato dalla possibilità che la polizia potesse procedere alle perquisizioni anche senza l'autorizzazione del magistrato, in caso di assoluta necessità ed urgenza e in relazione a determinate categorie di reati. La prima stesura dell'articolo, infatti, non citava nemmeno la necessità di richiedere l'autorizzazione. La commissione, invece, introdusse almeno la specificazione che l'autorizzazione potesse intervenire successivamente solo in

[150] Cfr. le parole di Maffioletti, ibid., p. 3864. Cfr. anche G. Tedesco, "Primo difendere la Repubblica", *Rinascita*, 25 gennaio 1980.
[151] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, p. 3871.
[152] Ibid., pp. 3869-3871.

casi di assoluta urgenza. La modifica, tuttavia, come vedremo, non soddisfece le opposizioni, che vi individuarono comunque una violazione del dettato costituzionale. Per ovviare al problema della costituzionalità della norma e conciliare la necessità di garantire interventi tempestivi agli agenti di pubblica sicurezza, i socialisti, i comunisti e il governo stesso formularono quindi la proposta che la polizia, sempre negli stessi determinati frangenti stabiliti dall'articolo, potesse ottenere anche la semplice autorizzazione telefonica del magistrato per effettuare le perquisizioni. Il Pci in particolare chiese, come la commissione Affari costituzionali aveva sollecitato, una piena garanzia di giurisdizionalità, realizzabile anche nelle fasi di assoluta urgenza attraverso la notizia al pubblico ministero[153]. L'emendamento comunista, pur ammettendo anche la sola autorizzazione telefonica del magistrato, pur contemplando anche le perquisizioni «per blocchi di edifici»[154], e pur ammettendo casi in cui nemmeno l'autorizzazione potesse essere preventivamente richiesta, recitava:

Qualora gli ufficiali di polizia giudiziaria siano assolutamente impossibilitati a richiedere l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria e ricorrano circostanze di particolare necessità ed urgenza, possono procedere alle operazioni di cui al comma precedente, dandone notizia, senza indugio, al procuratore della Repubblica[155].

L'emendamento dei socialisti, invece, risultava più critico verso la proposta governativa perché non ammetteva che l'autorizzazione potesse essere fornita a posteriori:

Il procuratore della Repubblica o il pretore che abbiano concesso in via informale l'autorizzazione di cui al precedente comma, debbono far pervenire di seguito e senza indugio agli ufficiali di polizia che abbiano proceduto alle perquisizioni un provvedimento scritto, da menzionarsi nel processo verbale indicato nel seguente comma[156].

[153] Cfr. l'intervento di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3732-3738.

[154] Va ricordato che il senatore comunista Luigi Tropeano aveva espresso qualche perplessità in merito alla possibilità di bloccare un intero quartiere «per la ricerca di elementi indiziari spesso anche di scarso rilievo» in sede di commissione Giustizia, cfr. SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 21 dicembre 1979, p. 7.

[155] SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3879-3880.

[156] Ibid., p. 3880.

Il problema, dunque, non era solo quello di consentire, per legge, la mera autorizzazione per via telefonica del magistrato, ma anche quello di fare in modo che di essa restasse traccia scritta. Il governo pertanto presentò un emendamento in cui non solo si stabiliva che gli ufficiali di polizia giudiziaria potessero procedere alle perquisizioni su autorizzazione telefonica del procuratore della Repubblica, ma prevedeva anche quanto segue:

> Gli ufficiali di polizia giudiziaria, quando ricorrano motivi di particolare necessità e urgenza che non consentano di richiedere il decreto di perquisizione ovvero l'autorizzazione telefonica del magistrato competente, possono ugualmente procedere alle operazioni di cui al comma precedente dandone notizia, senza indugio, al procuratore della Repubblica[157].

Si stabilì in definitiva che l'autorizzazione, quando ricorrevano «motivi di particolare necessità e urgenza», potesse anche non essere richiesta preventivamente, ma che il magistrato dovesse essere avvertito «senza indugio» per convalidare o meno l'intervento. Socialisti e comunisti ritirarono a questo punto i propri emendamenti e votarono a favore di quello governativo[158].

Rimaneva il problema, però, dei presupposti delle perquisizioni: esse non erano più eseguibili, pur in qualsiasi luogo, anche di notte, solo per accertare che l'indiziato o l'evaso si fossero rifugiati in un dato luogo o che in quel luogo si trovassero cose da sottoporre a sequestro. Le perquisizioni ora erano estese anche ai casi in cui si dovesse procedere al fermo di polizia giudiziaria o alla esecuzione di un provvedimento di cattura o di carcerazione nei confronti di persona indiziata, imputata o condannata per uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o per altri delitti aggravati per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. Non solo, ma le perquisizioni ora potevano essere eseguite per «blocchi di edifici» e impedendo la circolazione di persone e di veicoli nelle aree interessate. Questo ampliamento dei poteri della polizia, che in modo discrezionale avrebbe potuto violare il domicilio dei cittadini senza il controllo dell'autorità giudiziaria, indusse Stanzani Ghedini ad affermare addirittura che il fascista codice Rocco, al confronto del decreto, era «un monumento di libertà». Le perquisizioni per blocchi di edifici con la possibilità di impedire la circolazione nelle zone circostanti, inoltre, sempre secondo il senatore radicale, avrebbero

[157] Ibid., pp. 3880-3881.
[158] Ibidem.

consentito di isolare interi quartieri, come ai tempi dei rastrellamenti di guerra. La disciplina delle perquisizioni, pertanto, appariva ai radicali un vero e proprio «strumento di guerra»[159]. Le forze della maggioranza e i partiti della sinistra storica, tuttavia, convennero che la norma avrebbe offerto uno strumento in più per agevolare le operazioni di polizia e pertanto, al di là delle modifiche relative all'autorizzazione del magistrato, l'articolo rimase invariato.

Quanto al privilegio concesso alle forze dell'ordine di poter scontare la carcerazione preventiva nelle caserme, il Pci comprendeva le ragioni della proposta, ma riteneva, come la commissione Affari costituzionali aveva già rilevato, che la misura avrebbe creato un ingiusto privilegio. Poiché la caserma era per molti ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, il luogo di normale abitazione, con questa norma veniva ad introdursi una specie di arresto a domicilio. Il Pci pertanto propose che la misura restrittiva della libertà personale potesse essere eseguita in una sezione speciale di un istituto penitenziario o in un carcere militare[160]. Anche il senatore democristiano Antonino Calarco, del resto, in sede di discussione alla commissione Giustizia, aveva paventato che la norma potesse offrire il destro alle polemiche che si innestavano sul presunto privilegio che sarebbe stato offerto agli agenti di pubblica sicurezza[161]. I radicali furono di nuovo i più accesi oppositori di tale norma che Spadaccia definì «aberrante», che a loro parere andava a rafforzare quel regime speciale di cui godevano le forze dell'ordine, creato con la legge Reale, e favorito dalla «licenza di uccidere» impunemente grazie allo speciale trattamento giudiziario ad esse riservato. Anche la detenzione in caserma, infatti, avrebbe contribuito a sottrarre la polizia alla giurisdizione del giudice e al carcere giudiziario dove il giudice poteva esercitare il proprio controllo. La tutela dell'agente, invece, secondo Spadaccia, poteva essere garantita anche attraverso misure amministrative all'interno del sistema penitenziario[162].

A fronte di queste sollecitazioni, il governo presentò un emendamento in cui, oltre alla menzione della possibilità di trascorrere la detenzione preventiva «in un'apposita sezione di istituti penitenziari o in un carcere militare», si faceva ancora cenno all'alternativa della caserma. Per questa ragione il Pci valutò negativamente la proposta modificativa. Fra l'altro, notò il senatore Sergio Flamigni, la legge Reale aveva stabilito una procedura di particolare riguardo e privilegio per gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza e di

[159] Cfr. le parole di Stanzani Ghedini, ibid., pp. 3881-3883.
[160] Cfr. l'intervento di Benedetti, SdR, AP, VIII legislatura, 73ª seduta, 10 gennaio 1980, pp. 3732-3738.
[161] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 4-5 gennaio 1980, p. 10.
[162] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3894-3896.

polizia giudiziaria, per cui quando essi venivano a trovarsi nelle condizioni di essere soggetti a provvedimenti di carcerazione preventiva significava che a loro carico sussistevano indizi seri. Sarebbe stato difficile, pertanto, secondo Flamigni, evitare l'impressione che la carcerazione speciale in caserma potesse servire alla manipolazione di prove oppure a preparare delle controprove, insomma a infirmare il provvedimento di giustizia. Del resto, all'interno delle caserme non erano presenti celle di sicurezza, né personale specializzato nelle funzioni di custodia. Bisognava chiedersi quindi che applicazione avrebbe avuto la norma, come del resto avevano fatto – insisteva Flamigni – gli stessi democristiani che volevano sopprimerla, mentre il governo aveva insistito nel mantenerla. Flamigni dunque, maliziosamente, notava la coincidenza che la norma veniva introdotta proprio quando veniva introdotto il fermo di polizia, adombrando così che tale misura di privilegio per i poliziotti fosse stata inserita come copertura nel caso in cui si fossero verificate denunce di abusi. Proprio nel momento in cui si istituiva il fermo di polizia, «misura – affermò Flamigni – quanto mai insidiosa che può aprire la strada ad errori anche facili», anziché preoccuparsi di porre degli argini, di non incoraggiare comportamenti che potevano indurre ad errori, il governo pensava di rafforzare sistemi di privilegio che sfioravano i limiti di costituzionalità[163]. Il governo, alla fine, decise così di accettare la dizione dell'emendamento comunista che, non solo eliminava la possibilità di essere reclusi preventivamente in caserma, ma che estendeva la prerogativa di essere reclusi in sezioni speciali del carcere anche per tutti i reati commessi in servizio, non solo per quelli citati nella legge Reale[164].

Il decreto passò così alla Camera con l'approvazione di tutti i partiti, ad eccezione del Pr e del Msi che votarono contro e della Sinistra indipendente che si astenne. Comunisti e socialisti, come si è visto, si astennero sul fermo e su altri istituti processuali, ripromettendosi di dare battaglia nella discussione alla Camera[165].

3. Le "Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata"

Come si è anticipato, il disegno di legge n. 601 fu presentato dal governo al Senato contestualmente al decreto-legge n. 625, che con esso venne discusso in maniera

[163] Ibid., pp. 3896-3898.
[164] Ibid., pp. 3898-3899.
[165] Ibid., pp. 3902-3914.

congiunta. Il disegno di legge venne presentato a complemento del decreto, del quale mirava a specificare e razionalizzare i contenuti. La materia da esso regolata era del resto omogenea a quella del decreto e rispondeva ad alcune sollecitazioni che erano venute da certi partiti e dai vertici delle forze dell'ordine e della magistratura. Le novità in esso contenute, effettivamente, richiamavano la serie di problemi che la lotta al terrorismo (e alla criminalità organizzata) aveva posto nei mesi precedenti all'autorità giudiziaria, alle forze di polizia e, quindi, al legislatore. Dalle scarcerazioni per decorrenza dei termini, alle misure di sicurezza e di sorveglianza nel domicilio coatto, dalla protezione dei testimoni alle nuove realtà associative fino al rapporto media-terrorismo, le misure tentavano di dare una risposta a questi problemi. Quello che si può notare, quindi, è che le disposizioni volte all'ampliamento dei poteri di polizia e all'irrigidimento di alcuni istituti processuali, evidentemente, per il legislatore ebbero la priorità, essendo esse contenute nel decreto. Quelle del disegno n. 601, per la natura stessa dello strumento normativo con le quali vennero presentate, non solo rivestivano un carattere più generale e meno immediato, ma furono ritenute meno urgenti.

Nell'articolo 1 del disegno di legge si prevedeva una nuova figura delittuosa riferita ad «associazioni, movimenti o gruppi di carattere militare o armati», il cui elemento differenziale rispetto alle altre ipotesi associative risiedeva nella precisazione degli «scopi politici». Benché nello Stato democratico dovesse essere assicurato il più ampio spazio ai fatti associativi intesi a modificare l'assetto politico esistente (con il limite del ritorno al fascismo), doveva risultare chiaro, secondo il legislatore, che ciò era possibile purché non si facesse ricorso alla violenza e alla intimidazione. L'articolo 2, che si inseriva nel codice penale come articolo 282, mirava anch'esso ad eliminare incertezze e ambiguità configurando il delitto di detenzione di documenti o di cose per finalità di terrorismo o di eversione. Esso prevedeva: «chiunque, al fine di progettare la commissione di un delitto per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, detiene documenti o cose rilevanti per la attuazione di queste finalità è punito con la pena della reclusione da due a sei anni». Il governo precisò che non si trattava di un reato di «situazione» o di «mero sospetto», perché alla situazione di detenzione di documenti o di cose si aggiungeva, oltre al dato obiettivo della loro rilevanza in ordine all'attuazione di fatti che costituivano terrorismo od eversione, la previsione di un dolo specifico. L'articolo 3 era inteso solamente ad elevare il minimo edittale della pena nei confronti dei partecipanti ad insurrezione armata contro i poteri dello Stato. Si era voluto dare maggiore consistenza alla sanzione prevista per un fatto di obiettiva, rilevante gravità. In tal modo si sarebbe

evitato che, agli individui riconosciuti responsabili di insurrezione armata contro i poteri dello Stato venisse concesso, per il concorso anche di una sola circostanza attenuante generica, il beneficio della sospensione condizionale della pena. L'articolo 4 modificava l'articolo 289 del codice penale, estendendo le norme già previste che punivano gli attentati al funzionamento degli organi costituzionali e delle assemblee regionali, anche alla tutela degli organi giudiziari. L'articolo 5 andava nella stessa direzione: introduceva un nuovo comma all'articolo 305 del codice penale, che puniva la "pubblica istigazione e apologia" con una pena detentiva da tre a dodici anni, prevedendo che «alla stessa pena soggiace chiunque per finalità di istigazione o di apologia diffonde documenti che contengono istigazione o apologia di uno o più fra i delitti indicati nell'articolo precedente, oppure istruzioni per la commissione di tali delitti». Si era assistito, negli ultimi tempi, a forme di istigazione e di apologia dei delitti eversivi contro la personalità dello Stato, attuate attraverso la diffusione, anche con uso dei mezzi radiofonici, di documenti aventi contenuto apologetico o istigatore. La preoccupazione di ledere il diritto all'informazione aveva fatto sì che tali comportamenti, anche quando meritavano di essere perseguiti, erano stati lasciati impuniti. Secondo il legislatore, pertanto, occorreva una norma chiarificatrice che, garantendo da un lato il rispetto del diritto all'informazione, provvedesse dall'altro a rendere punibili fatti di vera e propria apologia del terrorismo. A tal fine con l'articolo 5 si proponeva di aggiungere un comma all'articolo 303 del codice penale, in cui si sanzionava la diffusione di questo genere di documenti nel caso in cui fosse accompagnata dal dolo specifico di fare istigazione o apologia. Si era convinti che in tal modo restasse ben demarcato il confine fra informazione da un lato e istigazione e apologia dall'altro. Si era colta l'occasione per includere nella previsione anche la diffusione di istruzioni per la commissione dei delitti in questione[166].

Altra innovazione problematica fu quella dell'articolo 6, con il quale si tentava di ampliare la sfera di punibilità ai reati di fiancheggiamento. L'articolo 307 del codice penale prevedeva due forme di fiancheggiamento dei partecipanti a cospirazione o a banda armata, che consistevano nel prestare rifugio o nel fornire vitto. Poiché l'esperienza aveva dimostrato che esistevano altre forme di agevolazione che non integravano né ipotesi di concorso né di favoreggiamento ed erano diverse da quelle indicate nell'articolo, si era avvertita la necessità di estendere la portata della norma, prevedendo,

[166] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Disegno di legge n. 601 presentato alla Presidenza il 18 dicembre 1979, pp. 1-5.

accanto all'ipotesi di rifugio, il comportamento di chi «presta altra forma di agevolazione o di assistenza»[167]. Si era colta l'occasione anche per proporzionare il livello delle pene all'elevato allarme che il fatto suscitava. L'articolo 9 modificava la disciplina del reato di favoreggiamento personale, introducendo un'aggravante per coloro che avessero favorito l'attività di una persona che avesse commesso il delitto per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. Gli articoli 11 e 14 miravano invece ad aggravare le punizioni per coloro che favorivano l'evasione di detenuti imputati o condannati per delitto posto in essere per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, e penalizzando il detenuto che venisse trovato in possesso di oggetti idonei ad essere utilizzati per l'evasione o di denaro o altri oggetti non consentiti[168].

Con l'articolo 8 si introduceva l'articolo 343-bis del codice penale allo scopo di fornire una particolare tutela agli esercenti la professione forense che erano notoriamente esposti a violenze e minacce a causa dell'espletamento delle loro funzioni. Nella norma, dunque, si prevedeva che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque usa violenza o minaccia a persona che esercita la professione forense, a causa o nell'esercizio dell'attività difensiva ad essa affidata, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il fatto è commesso in udienza, la pena è della reclusione da uno a cinque anni»[169].

L'articolo 12 riguardava invece la criminalità organizzata. Prendendo atto dell'espansione dei traffici, della rete e delle ricchezze accumulate dalle attività mafiose in generale, dal traffico di stupefacenti, dal sequestro di persona al fine di estorsione, ci si era resi conto che anche fuori delle associazioni criminali ispirate da motivazioni politiche l'elemento associativo aveva assunto un rilievo crescente di fronte al quale, evidentemente, la forza intimidatrice e la capacità di controllo della legge penale non si erano dimostrate sufficienti. Tra i motivi della scarsa efficienza, il governo annoverava «il livello inadeguato delle sanzioni» e specialmente dei minimi edittali, che avevano spesso consentito la sospensione condizionale della pena anche quando, attraverso enormi difficoltà, si era riusciti a raggiungere la prova della responsabilità dell'imputato. Le pene previste per questo genere di reati erano state pertanto aumentate. Con l'articolo 15 si voleva offrire al giudice una disposizione sulla quale egli poteva basare la decisione che rimaneva comunque rimessa alla sua discrezionalità, relativa all'adozione o meno del blocco dei beni dei congiunti del sequestrato. Nel medesimo articolo si esplicitava:

[167] Ibidem.
[168] Ibidem.
[169] Ibidem.

«l'autorità giudiziaria, durante la permanenza del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, può disporre la sospensione della disponibilità dei beni personali, esclusi quelli strettamente necessari ad esigenze familiari e ad attività professionale o produttiva, da parte dei prossimi congiunti della vittima o di altre persone, quando vi sia fondato motivo per ritenere che tali beni possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per far conseguire agli autori del reato il prezzo della liberazione». Come si può notare, l'espressione «può disporre» era volta a rimarcare che la disposizione sarebbe rimasta una decisione del giudice, che non era vincolato dalla norma ad alcun comportamento. Se, da un lato, una dizione simile espose l'articolo all'accusa di essere superfluo e del tutto inutile, dall'altro, esso esplicitava per la prima volta che stava alla discrezione del giudice la possibilità di disporre il provvedimento. Gli articoli 16, 17, 18 e 19 miravano ad innovare la disciplina della scarcerazione per decorrenza dei termini, delle misure di sorveglianza e delle misure di dimora coatta a diposizione del giudice, estendendone l'utilizzo e la penalizzazione in caso di violazione. L'articolo 20 riguardava l'esposizione del testimone che era chiamato a deporre in processi contro responsabili di associazione a delinquere o di uno dei gravi reati indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale. L'intimidazione del testimone e la vendetta nei suoi confronti erano diventati fatti non eccezionali, che avevano imposto al legislatore di introdurre maggiori misure di tutela. Si prevedeva pertanto la possibilità che la deposizione venisse resa a porte chiuse[170].

La commissione Affari costituzionali del Senato, nel proprio parere, pur positivo, rilevò che sarebbe occorsa una organica revisione delle numerose fattispecie relative ai reati a base associativa, evidenziando un'ampia coincidenza tra le fattispecie indicate all'articolo 1 e quelle contenute nel decreto del 14 febbraio 1948 n. 43, che prevedeva il "Divieto delle associazioni di carattere militare". Sarebbe stato opportuno, inoltre, garantire che la pena prevista per il reato di cui all'articolo 2 (la detenzione di documenti per finalità di terrorismo) non superasse quella comminata per il delitto tentato. Rispetto al tanto discusso articolo 5, inerente al delicato rapporto fra organi di informazione e terrorismo, ritenendo limitativo il richiamo ai soli delitti contemplati dall'articolo 302 del codice penale, con esclusione di quelli contro la persona, commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, la commissione elaborò un articolo aggiuntivo, il 303-bis che contemplava la "diffusione di documenti o di istruzioni per

[170] Ibidem.

finalità, di istigazione o di apologia", secondo il quale: «Chiunque al fine di istigazione o di apologia diffonde documenti che contengono istigazione o apologia di uno o più delitti aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico oppure istruzioni per la commissione di delitti aventi le stesse finalità è punito con la reclusione da quattro a dodici anni»[171].

Nelle commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato, come ebbero a osservare criticamente i radicali, la discussione sul disegno di legge fu molto rapida e poco approfondita: l'attenzione di tutti fu indubbiamente concentrata infatti sul decreto 625. Tuttavia, già in queste occasioni emersero i nodi centrali che avrebbero caratterizzato anche la discussione in assemblea e che più avrebbero interessato il dibattito pubblico, anche se il disegno ebbe sicuramente un impatto minore rispetto al decreto. Anzitutto, come in sede di conversione di quest'ultimo, uno degli aspetti maggiormente criticati fu la proliferazione dei reati associativi perché, oltre a quelli già previsti dal codice e dal decreto, come si è visto, anche il disegno di legge 601 ne introduceva di nuovi che sembravano distinguersi poco da e mal coordinarsi con le fattispecie già presenti. Alcuni emendamenti dei senatori comunisti e socialisti, pertanto, erano diretti a fare chiarezza e a specificare meglio le differenze fra le diverse disposizioni[172].

La proposta di legge fu accolta comunque con favore da tutte le forze politiche, ad eccezione dei radicali e del Msi, che tuttavia non intrapresero in questo caso alcuna azione ostruzionistica. Il provvedimento atteneva ad una serie di questioni diverse e non mancò di suscitare alcune controversie, specialmente in relazione all'articolo 5, cioè quello che puniva l'istigazione e l'apologia di reati terroristici attraverso i mezzi di informazione, e alle norme sul blocco dei beni dei sequestrati. Come si è notato, il tema del rapporto fra terrorismo e mezzi di informazione rivestiva ormai un ruolo cruciale nel dibattito pubblico. Si era definitivamente compreso che i mass media erano fondamentali per la sopravvivenza del terrorismo, il quale, proprio attraverso di essi poteva amplificare non solo il proprio messaggio, ma anche l'eco delle sue imprese, e ampliare la propria base di consenso. Dopo mesi in cui, specialmente la stampa era stata il luogo di diffusione di materiale giudiziario, di fughe di notizie, ma soprattutto di materiale propagandistico prodotto dalle bande terroristiche, diverse forze politiche, ma anche gli stessi

[171] SdR, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Relazione della I commissione permanente sul disegno di legge n. 601-A, 3 gennaio 1980, p. 2.

[172] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 2-3 gennaio 1980.

rappresentanti delle forze dell'ordine avevano espresso l'esigenza di limitare la diffusione di tali documenti, al fine di evitare che la stampa finisse per rappresentarne una cassa di risonanza. Il sequestro Moro e, più tardi, la divulgazione del materiale del covo di via Montenevoso, avevano posto con urgenza il problema di regolamentare la diffusione di tali contenuti stabilendo una distinzione fra cosa rientrasse nel dovere di informazione e cosa, invece, potesse essere considerato apologia o istigazione a commettere reati. La Dc, il Psdi e alcuni settori degli organi di sicurezza (si pensi alle già citate relazioni del generale Dalla Chiesa o ai coloriti interventi di Corsini) erano sicuramente gli ambienti più sensibili alla necessità di limitare la pubblicazione di materiale terroristico, pur nel rispetto dell'articolo 21 della costituzione che garantiva la libertà di informazione e di stampa. Socialisti, comunisti e aree estremiste, invece, erano i più sensibili alla necessità di rispettare prima di tutto il dettato costituzionale. Comunisti e socialisti, tuttavia, si rendevano conto delle distorsioni a cui la totale deregolamentazione della materia aveva potuto portare. Si dimostrarono pertanto disponibili a discutere e approvare le modifiche in questo settore[173].

Di fatto, la proposta dell'articolo 5 animò più il dibattito pubblico e intellettuale che quello strettamente politico e parlamentare. Nell'opinione pubblica, come ha notato Tobias Hof, «un'alleanza eterogenea» di osservatori e intellettuali, dai gruppi dell'estrema sinistra extraparlamentare fino al Pli, vide in pericolo la libertà di stampa e di opinione. Di nuovo comparve la paura di una "germanizzazione", che il governo tese invece a dissipare con le sue prese di posizione a giustificazione della norma[174]. L'eco delle polemiche si fece sentire anche in commissione Affari costituzionali del Senato, dove il relatore democristiano Vitalone tenne a precisare che i rilievi sulla formulazione dell'articolo 5 non toccavano l'articolo 21 della costituzione perché – disse – «l'istigazione, come l'apologia, non attengono all'informazione». Le perplessità riguardavano piuttosto la portata della nuova incriminazione e il suo rapporto con il preesistente paradigma sanzionatorio. Il giornalista che pubblicava uno dei tanti comunicati delle organizzazioni terroristiche, senza «prendere le debite distanze», senza censurare severamente il messaggio eversivo, si chiedeva Vitalone, poteva essere perseguito per il nuovo titolo di reato? Se la *ratio* della norma risiedeva nell'esigenza di interdire, con migliore efficacia, la diffusione di documenti a fine di istigazione o di apologia — «e ciò, – spiegò Vitalone – per non lasciare sfornito di sanzione uno dei tipi

[173] Cfr. le valutazioni di Maffioletti e Flamigni, ibid., p. 5
[174] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 257-259.

comportamentali più frequenti della propaganda terroristica, abituata a rivendicare ed esaltare le più efferate imprese criminose» – era di tutta evidenza, secondo il relatore, che la formulazione della disposizione era «gravemente inadeguata»[175]. La questione animò il dibattito anche in commissione Giustizia, dove si fronteggiarono posizioni più o meno severe sull'argomento all'interno della stessa Dc. Il governo pertanto presentò un emendamento diretto a riformulare la norma in modo da farne un articolo a sé stante del codice penale; il senatore democristiano Antonino Calarco, invece, presentò una proposta diretta sostanzialmente a sopprimere dal testo del governo il presupposto della «finalità di istigazione o di apologia», che veniva a concretare il dolo specifico del reato. Secondo Calarco, infatti, la sola ripetizione della diffusione del documento avrebbe dovuto costituire elemento di dolo e il legislatore doveva fare tutto quanto era in suo potere per impedire la dannosissima diffusione di tali documenti, al limite, evitando il ricorso al requisito del dolo specifico[176].

Il ministro Morlino replicò a tale riguardo che la ripetitività delle notizie e delle documentazioni riguardanti i crimini poteva essere obiettivamente inevitabile, per le esigenze dell'informazione, e che pertanto era da escludere che la sola ripetitività potesse costituire elemento di dolo. I magistrati, osservò il ministro, «hanno acquisito ormai la capacità di comprendere anche in questi casi, assai complessi, quando sussista realmente il dolo, un requisito quindi che il Governo ha ritenuto indispensabile nella configurazione della norma». Il ministro era convinto che la dizione fosse «molto precisa, nel senso – disse – che richiede un dolo specifico e circostanziato, una non equivoca volontà di terrorismo, che non si può assolutamente confondere con l'esercizio dei diritti di cronaca e di informazione». Del resto, a suo giudizio, a tale distinzione tra finalità di terrorismo e doveri della informazione la stampa italiana nella sua grande maggioranza si era sempre attenuta, ed aveva dato così un contributo positivo alla lotta all'eversione. Calarco decise quindi di ritirare il proprio emendamento e la nuova formulazione dell'articolo proposta dalla modifica governativa fu votata da tutti i partiti, eccetto che dal senatore Libero Riccardelli, magistrato della Sinistra indipendente, secondo il quale la normativa era «priva di efficacia pratica»[177]. Fu così approvata l'introduzione di un nuovo articolo del codice penale, il 303-bis, relativo alla diffusione di documenti o di istruzioni per finalità

[175] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Affari Costituzionali, 2-3 gennaio 1980, pp. 2-3.
[176] Ibidem.
[177] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 4-5 gennaio 1980, pp. 12-13.

di istigazione o di apologia in cui si stabiliva: «chiunque al fine di istigazione o di apologia diffonde documenti che contengono istigazione o apologia di uno o più delitti aventi finalità di terrorismo o di eversione dell' ordine democratico oppure istruzioni per la commissione di delitti aventi le stesse finalità è punito con la reclusione da quattro a dodici anni»[178].

Anche la norma prevista all'articolo 15 destò alcune perplessità sulla sua efficacia pratica, dal momento che essa non stabiliva un obbligo per il magistrato, ma riconosceva la sua facoltà a decidere il blocco dei beni della famiglia del sequestrato. Il senatore Calarco, al riguardo, presentò un altro emendamento tendente a rendere obbligatoria la sospensione della disponibilità dei beni personali in occasione dei delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione, affermando che era essenziale stabilire una linea unitaria da parte dell'autorità giudiziaria sull'intero territorio nazionale, mentre limitarsi a conferire una mera facoltà avrebbe significato non produrre alcun effetto concreto. Ad avviso dei senatori comunisti Francesco Lugnano e Mario Venanzi, solo la tassatività della norma poteva essere utile a scoraggiare il compimento di tali reati. Il segretario del gruppo comunista al Senato Maffioletti si domandava se la norma fosse indispensabile dal momento che tale facoltà era già desumibile in base all'ordinamento vigente; la senatrice del Pci Giglia Tedesco invitò il governo a trovare una diversa formulazione, per l'assemblea[179]. Il ministro Morlino si dichiarò contrario anche in questo caso all'emendamento del senatore Calarco, rimarcando che la norma era necessaria non solo come strumento di garanzia nei confronti dei magistrati, che spesso venivano sottoposti a notevoli pressioni da parte dei parenti dei sequestrati, ma anche perché mirava a salvaguardare la continuazione delle attività di carattere produttivo facenti capo al sequestrato o alla sua famiglia. La norma era stata definita in termini facoltativi perché in tal modo sarebbe stato più agevole perseguire il fine del ritrovamento dei colpevoli e della liberazione dei sequestrati[180]. In conclusione, il disegno di legge ottenne un largo consenso in commissione, anche da parte dei partiti di sinistra, passando così, assieme al decreto n. 625, alla discussione in assemblea.

In questa sede, anzitutto fu presentato un emendamento all'articolo 1 al fine di armonizzarlo con il decreto del 1948. Sul punto, i radicali proposero invece una serie di emendamenti – che vennero convintamente respinti – finalizzati a limitare la portata

[178] Ibidem.
[179] Ibid., p. 14.
[180] Ibidem.

normativa di questa nuova figura di associazione per delinquere, riducendo le pene previste[181]. Quanto all'articolo 2, relativo alla detenzione di documenti o di cose per finalità di terrorismo o di eversione, i radicali eccepivano che fosse una disposizione estremamente vaga nella sua definizione normativa e suscettibile di gravi ingiustizie. Secondo Spadaccia, stando all'articolo, chiunque fosse in possesso di materiale propagandistico relativo al terrorismo, anche per fini che potevano essere di documentazione, poteva essere facilmente assoggettato alla norma e punito con una pena di reclusione da 2 a 6 anni. Sulla base di disposizioni «così evanescenti e così scarsamente delimitate», secondo Spadaccia, il semplice possesso dei documenti, che potevano essere tenuti anche a scopi di studio o che potevano essere di possesso casuale, a seconda delle interpretazioni e della volontà politica del momento, poteva configurare anche la prova di un dolo che in realtà non esisteva. Oltre alla soppressione, pertanto, i radicali proponevano una limitazione della portata normativa dell'articolo e delle pene in esso previste[182].

I radicali presentarono poi una serie di emendamenti volti a sopprimere o a ridurre le nuove sanzioni previste agli articoli 3 e 4 del disegno di legge 601: l'ottica meramente repressiva e di inasprimento delle pene continuava a non essere condivisa dal gruppo, che invece riteneva la certezza del giudizio l'aspetto davvero dissuasivo verso il criminale. Per le stesse ragioni svolte in merito all'articolo 2, i radicali proposero di sopprimere l'articolo 5, che però, anche con l'approvazione dei partiti della sinistra storica, passò indenne e senza modifica alcuna[183].

Anche tutte le altre disposizioni previste nel disegno di legge furono votate senza modificazioni, nonostante le proposte di emendamento dei radicali (e una del Msi). Tanto che fu possibile approvare il disegno di legge 601 nell'arco di poche ore e nello stesso giorno in cui venne approvato il decreto, come auspicato dal governo. Se sulla concisione degli interventi probabilmente giocarono un ruolo la stanchezza e la tarda ora fino alla quale si protrasse la seduta (circa l'una del mattino del 12 gennaio), d'altro canto non si può sminuire il dato politico della larghissima convergenza che ottenne anche questo disegno di legge. Contrariamente al decreto, fra l'altro, ad eccezione di alcune obiezioni di tipo tecnico, la sostanza del provvedimento fu accolta positivamente da tutti i partiti del cosiddetto «arco costituzionale», i quali, senza polemica votarono a favore. Il Pci aderì in

[181] SdR, AP, VIII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, 75ª seduta, 11 gennaio 1980, pp. 3917-3918.
[182] Ibid., pp. 3919-3920.
[183] Ibid., pp. 3921-3925.

modo convinto specialmente perché la legge integrava per alcune parti il decreto 625, ma anche perché su di essa pendeva in positivo l'ordine del giorno approvato dal parlamento riguardante la riforma del titolo primo del libro secondo del codice penale, alla quale il governo si era impegnato[184].

Contrariamente alle speranze del governo e di molti partiti, tuttavia, le "Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata", nel corso del 1980 non riuscirono ad essere approvate dalla Camera dei deputati: la discussione in quella sede, molto faticosa anche per la parallela conversione in legge del decreto 625, non si tenne. Il governo, pertanto, alla fine dell'VIII legislatura, le fece cadere nel silenzio.

4. Il dibattito alla Camera sul decreto Cossiga

Destino diverso, invece, ebbe il decreto-legge 625, la cui discussione alla commissione Giustizia della Camera si tenne proprio a metà gennaio. In questa sede, tuttavia, non vennero apportate modifiche di rilievo al decreto: le osservazioni e la presentazione degli emendamenti furono rinviate alla discussione in assemblea. Sia in commissione sia in assemblea, i nodi principali rimasero gli stessi che avevano animato le divisioni in Senato: l'articolo 6 relativo al fermo di sicurezza, l'articolo 9 che consentiva la perquisizione di edifici o blocchi di edifici anche senza autorizzazione del magistrato, l'articolo 10 che allungava i termini della custodia preventiva per reati di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Oltre a queste misure, come vedremo, anche i primi articoli che istituivano le nuove fattispecie di reato e prevedevano gli aggravamenti di pena furono oggetto di osservazioni e controversie. Le misure premiali, infine, pur condivise più o meno da tutti, furono oggetto di osservazioni critiche soprattutto da parte dei radicali.

I partiti dell'opposizione si fecero forti anche del parere della commissione Affari costituzionali della Camera, secondo la quale all'articolo 6 era opportuno cercare di definire con maggiore precisione i presupposti soggettivi e oggettivi in base ai quali gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza potevano procedere al fermo o alla perquisizione. All'articolo 9, inoltre, sempre secondo la commissione, era opportuno studiare una migliore formulazione in relazione al dettato degli articoli 13 e 14 della

[184] Cfr. le parole di Tedesco, ibid., p. 3942.

costituzione. Anche la commissione Interni suggerì di definire con chiarezza gli atti preparatori indicati all'articolo 6 e di finalizzare la privazione della libertà personale con una più precisa indicazione dei presupposti, alla persecuzione di fatti-reato o all'applicazione di misure di prevenzione che giustificassero tale sacrificio. Si suggerì altresì di chiarire, attraverso una migliore formulazione della norma, che il termine considerato nell'ultimo comma dell'articolo 7 decorresse dal momento in cui il fermo era eseguito e di rendere più esplicito il richiamo alle condizioni poste dagli articoli 13 e 14 della costituzione nel testo dell'articolo 9[185].

In commissione Giustizia i partiti di sinistra presentarono così emendamenti molto simili a quelli presentati in Senato per migliorare gli aspetti più controversi del decreto. In verità fu presentata anche qualche nuova proposta, che tuttavia non venne accolta dalla maggioranza. In particolare, il socialista Luigi Felisetti che comunque respingeva l'idea di una risposta al terrorismo fondata sul «puro e semplice incremento della attività antiterroristica», piuttosto che su una autonoma iniziativa nel campo della politica criminale, dichiarò che il Psi avrebbe presentato un emendamento con la soppressione del terzo comma dell'articolo 2, giudicando «in via di principio inaccettabile – disse – una differenziazione tra i cittadini vittime del terrorismo in base alle funzioni che essi svolgono». Quanto al fermo, rispetto al quale Felisetti osservava che il problema era semmai «quello di porre il magistrato nella condizione di operare con immediatezza gli accertamenti di fatto necessari», i socialisti avrebbero proposto di istituire una sorta di figura di magistrato "di guardia" in modo da garantire il controllo in ogni fase delle operazioni di polizia. Si proponeva contestualmente la soppressione dell'articolo 7 e si sosteneva la proposta comunista di limitare l'allungamento della detenzione preventiva alla sola fase istruttoria, proposta che però fu alla fine cassata[186]. L'avvocato e deputato comunista Raimondo Ricci ribadì il «fermo dissenso» del suo partito in merito all'articolo 6, che si poneva «fuori dalla Costituzione» e che si proponeva di ricondurre nell'ambito del fermo giudiziario. Una chiarificazione era poi necessaria per l'aumento dei termini della carcerazione preventiva, perché non diventasse una sorta di incentivo all'allungamento dei processi, così come si dovevano definire meglio, secondo i comunisti, presupposti e finalità delle perquisizioni[187]. Sullo sfondo rimaneva poi la

[185] CdD, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Parere della Commissione permanente e parere della II Commissione permanente sul d.d.l. 1266-A, p. 7.

[186] CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 17 gennaio 1980, p. 11.

[187] Ibid., p. 12.

valutazione generale della politica criminale seguita dal governo Cossiga e da quelli che l'avevano preceduto. Anche alla Camera, trasversalmente, si rilevò che i provvedimenti, spesso dettati dall'emergenza, erano disarmonici con il resto dei codici e anche contraddittori con i principi ispiratori della riforma della procedura penale. In sostanza, nessun partito poteva dirsi soddisfatto delle modalità con cui si era affrontata la lotta al terrorismo fino ad allora. I comunisti dunque tornarono insistentemente ad inquadrare il tema della risposta al terrorismo nella cornice più ampia della situazione politica del paese, del governo della società e della necessità di una riforma globale delle strutture e degli apparati. In particolare, secondo un altro avvocato e deputato comunista, Francesco Martorelli, c'erano state una crescita e una trasformazione tumultuosa di bisogni, di soggetti sociali, di valori, che richiedeva una sintesi politica e, in senso lato, un nuovo modo di governare la società. Si evidenziavano così le responsabilità politiche sottese allo sviluppo disordinato della società, aggravato dal fatto che si era in presenza di un governo che non governava. Una capacità di intervento la si poteva ritrovare quindi, secondo Martorelli, solo «all'interno di una effettiva e rinnovata solidarietà nazionale che superi ogni discriminazione nei confronti di forze politiche che sono espressione di vaste masse popolari»[188].

Le forze della ex solidarietà nazionale, tuttavia, non avevano dubbi sul fatto che, pur essendo stata la statale risposta tardiva, piena di lacune, spesso errata perché limitata all'ottica meramente repressiva, essa fosse rimasta confinata entro i limiti della costituzione. Ovviamente, la Dc per prima rivendicò la legittimità della propria politica penale. La Democrazia cristiana, secondo l'avvocato e deputato democristiano Edoardo Speranza, aveva «sempre saputo dare una risposta democratica al terrorismo vincendo ogni tentazione di combattere prima il fascismo con residui di fascismo, poi lo stalinismo con l'autoritarismo ed oggi la violenza con la violenza». Il partito, in sostanza, aveva sempre difeso il volto liberal-democratico del paese, come dimostravano tutte le leggi adottate nel tempo in materia di ordine pubblico. Il governo, a suo dire, era intervenuto con «sollecitudine» anche in questo caso, approvando alcuni provvedimenti dopo che il parlamento nella sua maggioranza aveva reclamato interventi eccezionali a fronte di una situazione eccezionale. Certamente si era consapevoli che le soluzioni non potevano essere «miracolistiche o perfette, prive di dubbi e di possibilità alternative», ma, secondo Speranza, ci si doveva fare carico del dovere di dare una risposta ad una situazione

[188] Cfr. le considerazioni di Martorelli in relazione al disegno di legge 601 in CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 18 gennaio 1980, pp. 5-6.

d'emergenza[189]. Il ministro Morlino tenne a precisare che le norme in esame costituivano «una risposta autenticamente politica al fenomeno terroristico», anche per il fatto che si era ricorsi ad un insieme organico di misure, varate contestualmente sul terreno organizzativo ed amministrativo. Proprio dalla ricognizione analitica del fenomeno – rimarcò il ministro – era emerso il passaggio da forme episodiche di atti terroristici al delinearsi della struttura del "partito armato", che se non era certo monolitica, aveva comunque una direzione strategica che cercava di disegnare un profilo unitario. La risposta, in termini normativi, era stata quindi conseguente alla natura del fenomeno. Morlino dichiarò che il governo aveva rigettato sia la strada delle misure eccezionali, sia quella del rifiuto pregiudiziale di ogni intervento normativo, e aveva scelto la via dell'intervento su più fronti, come avevano chiesto le più diverse forze politiche che, pur divise sull'interpretazione del fenomeno, – ammise il ministro – erano accomunate dal fatto che si ritrovavano nella costituzione e che vedevano nella legge lo strumento principale d'intervento[190]. Gli esponenti della Dc e del governo non ammettevano di conseguenza che la risposta al terrorismo fosse stata tardiva e discutibile sotto il profilo dell'efficacia ed eventualmente attribuivano la responsabilità di certe lacune proprio alle opposizioni di sinistra, che avevano frenato certe iniziative e, soprattutto, si erano impegnate negli anni precedenti in una campagna di screditamento degli apparati e di indebolimento della legislazione penale.

Sul fronte opposto le minoranze di sinistra e dell'estrema destra non persero occasione di ribadire che i provvedimenti erano «eccezionali» e coerenti con l'impostazione puramente repressiva del governo. Anzi, alla Camera, dove il gruppo radicale era molto più consistente che al Senato, i deputati fecero sentire fin dalla prima seduta della commissione Giustizia, la propria voce in modo inedito e si impegnarono in una vivace azione ostruzionistica. Ciò dunque indusse il governo a ventilare l'ipotesi di porre la questione di fiducia sul decreto per evitare di andare oltre il termine di 60 giorni per la conversione. Secondo Marco Boato (già demoproletario ma eletto nel 1979 nelle liste dei radicali), si era ormai al punto estremo di una tendenza giuridico-istituzionale che aveva il suo punto di origine nel 1974-1975 e che non solo si era dimostrata inefficace per il contenimento del fenomeno terroristico, ma aveva finito addirittura con l'incrementare il livello di criminalità nel paese. Molto più serio sarebbe stato invece, a suo parere,

[189] CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 17 gennaio 1980, p. 13.
[190] Ibid., pp. 16-17.

riflettere su certe vicende della storia recente, analizzando il ruolo che nella prima metà degli anni Settanta aveva avuto il terrorismo fascista, con la complicità dei corpi e degli apparati dello Stato e la strategia della tensione. Si doveva riflettere, insomma secondo Boato, sulla risposta che era stata data alla crisi profonda apertasi nella società negli anni '68-'69 per comprendere i processi che ne erano nati e la portata del terrorismo di sinistra. Il risultato di norme del tipo di quelle in esame era invece d'innestare una spirale che non si sarebbe più spezzata, se non arrivando ad un profondo snaturamento dello Stato quale configurato dalle norme costituzionali e collocandosi all'interno di quella logica da guerra civile che era obiettivo dichiarato del terrorismo. Secondo Boato, era scopo precipuo del terrorismo infatti lo smascheramento dello Stato nella sua vera natura di apparato violento e puramente repressivo[191].

In questo quadro va tenuto presente che, pur condividendo l'urgenza di intervenire sull'ordine pubblico, la sinistra storica e, soprattutto, il Partito socialista si fecero sempre più critici nei confronti del governo. In quei giorni e precisamente dal 14 al 17 gennaio 1980, infatti, si tenne il comitato centrale socialista che annunciò la fine della «tregua» concessa ad agosto a Cossiga, chiedendo ufficialmente una svolta nel quadro politico. Contestualmente, all'interno del Psi si stava consumando una crisi fra il segretario Craxi e la sinistra di Claudio Signorile. L'asse fra i due leader, che aveva consentito al segretario di rafforzare la propria leadership interna, vacillava già dall'anno precedente (specialmente a causa dello smacco elettorale in cui il Psi era rimasto al di sotto del 10%, benché rafforzato dall'esito delle europee), e si ruppe definitivamente alla fine del '79. Craxi si trovò in minoranza e la vicenda del voto sugli euromissili avutasi a dicembre minò seriamente il suo incarico di segretario. Tuttavia, la resa dei conti fu rinviata grazie ad un temporaneo avvicendamento interno attraverso il quale Craxi riuscì a prendere tempo in vista dell'imminente congresso della Dc, che avrebbe sancito la linea politica che si sarebbe seguita nei mesi successivi[192]. Buona parte della discussione del comitato centrale socialista fu dedicata proprio al terrorismo e ai decreti, dal momento che l'approvazione del provvedimento al Senato aveva già scatenato una serie di polemiche. Nella sua relazione Craxi affermò che il fenomeno eversivo non era ancora stato debellato: esso non era in via di riflusso ma sembrava disperato e isolato. Era necessario quindi attuare le riforme, ammodernare i mezzi e qualificare gli uomini delle forze

[191] Cfr. le parole di Boato, ibid., pp. 12-13.
[192] Cfr. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 101-113; S. Colarizi, "La trasformazione della leadership", cit., pp. 52-59

dell'ordine, oltre che riorganizzare la struttura della giustizia. Il segretario socialista condivideva in pieno le affermazioni, cui si è accennato, fatte dal presidente della Corte costituzionale, Leonetto Amadei, nel discorso di fine anno ai giornalisti il 18 dicembre sul garantismo e l'adesione totale ai principi costituzionali, ma riteneva necessario rispondere alle istanze di sicurezza che venivano dai cittadini. Pur non esponendo alcuna presa di posizione definitiva, Craxi si dimostrò anche più possibilista sulla fondatezza delle accuse rivolte agli autonomi, tema sul quale non aveva mai assunto una linea definita[193].

Nel corso dell'assemblea emersero però alcuni malumori interni proprio connessi all'analisi elaborata da Craxi delle radici del terrorismo[194] e, soprattutto, nel merito dei provvedimenti antiterrorismo in discussione. In relazione ai decreti, gli interventi critici di maggiore rilievo furono quelli di Alberto Benzoni, secondo cui le leggi repressive e lo spostamento a destra dell'elettorato stavano portando all'erosione delle garanzie democratiche, per cui si doveva rilanciare una politica di sinistra sull'ordine pubblico, e quello di Giacomo Mancini, che denunciò la mancata discussione collegiale sul terrorismo e ribadì la contrarietà alle leggi eccezionali, coerentemente con la tradizione del Psi (che aveva chiesto l'amnistia per i contestatori del '68 e per i sindacalisti del '69). Il deputato socialista criticò poi il governo Cossiga che, anziché avvalersi di strumenti propri della cultura democratica, restringeva gli spazi di libertà dei cittadini perseguendo così una politica repressiva nei confronti di qualsiasi forma di dissenso e protesta, senza i necessari distinguo. Anche il braccio destro di Mancini, Antonio Landolfi e l'ammiraglio Falco Accame, tuttavia, criticarono l'eccessiva accondiscendenza verso la linea del governo, dimostrata nell'approvazione di «provvedimenti illiberali»: il Psi a loro avviso non doveva rinunciare alla sua funzione di difensore della costituzione e dei diritti civili[195]. Lelio Lagorio invece, apprezzando la relazione e la linea tenuta da Craxi, affermò che sul terrorismo non si potevano fare concessioni. E il craxiano Vincenzo Balzamo, pur ribadendo l'esigenza di mantenere fede ai principi garantistici, dichiarò che si doveva dare una risposta chiara e ferma al terrorismo, far emergere la verità sulle trame

[193] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Riunioni di organi direttivi, Comitato centrale, UA 13, "Intervento di Craxi al Comitato Centrale del 14-17 gennaio 1980, 14 gennaio 1980". Cfr. anche "La relazione del compagno Craxi al Comitato Centrale", *Avanti!*, 16 gennaio 1980. Sull'argomento del "7 aprile" il segretario ebbe uno scontro aspro con Giacomo Mancini, da sempre convintamente schierato sulla linea "garantista" in difesa degli imputati.

[194] Ad esempio, Riccardo Lombardi non concordava sull'interpretazione del '68 data da Craxi, mentre secondo Francesco Tempestini era vero che le radici del terrorismo stavano in quel movimento di massa, ma le responsabilità maggiori erano del sistema politico bloccato che aveva alimentato le speranze rivoluzionarie.

[195] "Gli interventi sulla relazione di Craxi", *Avanti!*, 17 gennaio 1980.

nere, sui misteri che ancora aleggiavano sul terrorismo di destra e sulle complicità di cui aveva goduto, difendendo i principi costituzionali ma con la convinzione che gli strumenti della lotta al terrorismo non fossero antidemocratici[196].

Craxi tornò così sull'argomento anche nella replica finale mostrandosi in disaccordo con chi, come Mancini, riteneva che il Psi stesse avallando una politica penale antidemocratica. Il segretario affermò:

> Non siamo nello Stato-carabiniere della fine del secolo con la cavalleria che assalta gli scioperanti. Non siamo alle repressioni poliziesche del dopoguerra. [Le forze dell'ordine] proteggono come possono le nostre città ed anche le nostre vite rischiando la loro. […] E non ho fatto mancare quando è stato necessario, la solidarietà al generale Dalla Chiesa che ha un passato di servizio integerrimo e che viene da una tradizione famigliare di fedeltà alla Repubblica e che, rischiando la vita ogni giorno, ha dato un contributo importante alla lotta contro il terrorismo nel corso di quest'anno difficile. [….] Chiediamo sempre il rigore della giustizia e la certezza del diritto e non la caccia alle streghe, senza eccessi di nessuna natura e neppure nella legislazione[197].

In sostanza, l'approvazione al Senato del decreto 625 non era stata accolta positivamente dal partito ed aveva fatto emergere notevoli divergenze fra alcuni dirigenti, che chiedevano un maggiore e rigoroso rispetto della tradizione garantista e libertaria del socialismo, e altri che sottolineavano decisamente le responsabilità che anche il Psi non poteva non avere nei confronti della domanda di sicurezza dell'opinione pubblica[198]. Il comitato centrale, come si è accennato, fu comunque incentrato sul rapporto con il governo, del quale si rilevarono mancanze e ritardi che portarono Craxi a dichiarare la fine della tregua sulla base della quale il governo stesso era nato. La precarietà del quadro politico e dei rapporti fra i partiti, pertanto, condizionò il dibattito alla Camera, dove i deputati socialisti furono decisamente più critici dei colleghi del Senato. D'altro canto, benché nei mesi precedenti lo scontro con i comunisti fosse peggiorato, la discussione al Senato e, soprattutto, alla Camera segnò una nuova fase interlocutoria e di avvicinamento fra i due partiti, i quali, quando il governo pose la fiducia sul decreto, decisero di coordinarsi e di agire uniti.

---

[196] "Gli interventi sulla relazione di Craxi", *Avanti!*, 18 gennaio 1980.

[197] "Replica di Craxi al Comitato Centrale del 14-17 gennaio 1980", *Avanti!*, 19 gennaio 1980.

[198] Interessanti in relazione ai decreti antiterrorismo sono anche gli interventi contenuti nel dossier "Le radici del terrorismo" pubblicato sull'*Avanti!* del 20 gennaio. In particolare, il dibattito fra Federico Mancini e Antonello Trombadori e l'articolo di Adolfo Gatti sul fermo di polizia.

La discussione sui provvedimenti nell'assemblea della Camera cominciò il 23 gennaio con la presentazione di alcune pregiudiziali di costituzionalità da parte dei rappresentanti del Partito radicale, della Sinistra indipendente e del Pdup. Le pregiudiziali vertevano soprattutto sull'incostituzionalità degli articoli 6, 9 e 10, ma i radicali eccepirono anche sulla costituzionalità delle fattispecie introdotte nei primi articoli, la cui genericità contrastava a loro avviso con il dettato costituzionale. L'aggravante di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico, secondo gli estensori delle pregiudiziali radicali, era talmente vaga e «suscettibile di interpretazioni legate al momento politico», da poter essere punitiva di ideologie e da poter consentire la criminalizzazione del mero dissenso. Si metteva in discussione anche la costituzionalità delle misure premiali che legittimavano la delazione, mettendo così in atto «meccanismi perversi e confusi» che incentivavano la logica del sospetto, della calunnia e della diffamazione. Il Pci aveva quindi una grave responsabilità, secondo i radicali, dal momento che stava avallando norme che fino a pochi anni prima aveva osteggiato con forza. Negli interventi del gruppo radicale, dunque, si sarebbe fatto spesso riferimento alle parole degli anni passati di Umberto Terracini e di Alberto Malagugini contro il tentativo della Dc di introdurre il fermo di polizia[199]. Così facendo, i radicali mettevano in luce un'effettiva contraddizione insita nella posizione dei comunisti e dei socialisti, che solo qualche anno prima si erano opposti violentemente a norme che, a loro detta, si sarebbero poi rivolte contro la classe operaia e i deboli della società. Per questa ragione, secondo i radicali, comunisti e socialisti criminalizzavano l'ostruzionismo, per impedire il confronto e la dialettica democratica e – come disse Maria Adelaide Aglietta – per non far sapere al popolo quello di cui si stava discutendo in aula[200]. Così facendo, ad avviso del giornalista Francesco Roccella, le sinistre interpretavano il ruolo che in passato avevano svolto i partiti «cosiddetti laici», offrendo, con opportuni e complici emendamenti, la copertura necessaria a provvedimenti liberticidi come quello in discussione[201].

Gli esponenti del Pdup tesero però a smarcarsi dalla posizione ostruzionistica dei radicali, nel senso che la presentazione della pregiudiziale di incostituzionalità relativa al fermo e alla disciplina della custodia preventiva non aveva, nei loro intendimenti, alcun fine ostruzionistico. Essa infatti si basava su un'analisi di merito delle norme che,

[199] Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 7860-7865.

[200] Cfr. le parole di Maria Adelaide Aglietta, ibid., pp. 7988-7990. Si veda l'intervento di Tessari, sostanzialmente tutto improntato ad un attacco frontale al Pci, alle sue contraddizioni e all'esaltazione delle battaglie libertarie condotte negli anni precedenti, ibid., pp. 8166-8211. Cfr. anche M. Boato, "Antiterrorismo: una prova decisiva per la democrazia", *Lotta continua*, 23 gennaio 1980.

[201] CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8216.

secondo il segretario pduppino Lucio Magri, non trovavano nella costituzione alcun appiglio che potesse giustificarle[202]. Il Pdup – come del resto anche il Msi – non si associò all'azione ostruzionistica perché, nel caso in cui avesse avuto successo, essa avrebbe reso più facile al governo e alla Democrazia cristiana favorire una spinta verso un'ideologia dell'ordine e una deriva moderata, e addossare comunque alla sinistra democratica la responsabilità principale di una violenza e di un terrorismo che erano invece – come scrisse *il manifesto* – «innanzitutto, di questo sistema e di questo modo di governare». D'altra parte, se la legge fosse comunque passata attraverso la fiducia del governo, non solo – spiegava *il manifesto* – essa sarebbe rimasta invariata ma si sarebbe anche confermata la fiducia ad un governo che, dopo il comitato centrale socialista, non c'era più[203]. I rappresentanti del Pdup quindi proposero che si realizzasse un accordo politico tra i gruppi democratici della Camera in base al quale, mentre da un lato l'opposizione rinunciava ad una battaglia di tipo ostruzionistico, otteneva in cambio che il governo rinunciasse a porre la questione di fiducia e che le forze di sinistra si impegnassero a definire insieme alcune modifiche sostanziali del decreto[204]. Le pregiudiziali furono così sostanzialmente rifiutate da tutti i partiti. Il Pci e il Psi accolsero invece positivamente l'iniziativa di Magri, che pure risultava impraticabile, mentre condannarono senza mezzi termini il tentativo ostruzionistico dei radicali, che avrebbe a loro avviso solo impedito il confronto sulle norme, che già in Senato aveva portato ad alcune modifiche importanti[205].

Rispetto al dibattito al Senato, dove comunque aveva pesato lo sdegno suscitato dagli avvenimenti di Torino, alla Camera si sentì anche di più la pressione dovuta alla serie di attentati successivi: la «gambizzazione», avvenuta il 14 dicembre, di Adriano Albertino; l'uccisione, il 17 dicembre, di Antonio Oleandri per errore di persona; le «gambizzazioni» avvenute il 21 dicembre a Milano, Torino e Roma; l'omicidio di Maricaldi, figlio di un appuntato di pubblica sicurezza; la bomba esplosa a Roma il 20 dicembre in piazza Crati, l'uccisione di Piersanti Mattarella il 6 gennaio; l'uccisione degli agenti Rocco Santoro, Antonio Cestari e Michele Tatulli l'8 gennaio. Inevitabilmente, quindi, la richiesta di sicurezza e ordine da parte dell'opinione pubblica a fronte di tanti eventi drammatici dominò l'intervento dei rappresentanti delle forze politiche a giustificazione di

[202] Ibid., p. 7868.
[203] Cfr. anche "Il fermo di polizia arriva alla Camera. Ecco chi si opporrà", *il manifesto*, 17 gennaio 1980.
[204] CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 7868-7872.
[205] Cfr. le parole di Ugo Spagnoli e Silvano Labriola, ibid., pp. 7909-7915.

provvedimenti energici, globali e incisivi. Una nota della sezione problemi dello Stato del Pci, specificamente rivolta all'analisi del decreto in discussione, chiariva che il nodo decisivo per sconfiggere tutte le forme di disgregazione del tessuto democratico era sempre quello di un governo autorevole, ma riconosceva la necessità oramai di adottare strumenti specifici per potenziare ed estendere la capacità e l'efficienza della magistratura e della polizia. Da queste valutazioni nasceva il giudizio favorevole del Pci sul significato complessivo delle proposte governative per la lotta al terrorismo, un giudizio favorevole che tuttavia non aveva evitato che i senatori comunisti si fossero astenuti sulla norma del fermo di polizia, sul quale anche il gruppo della Camera avrebbe continuato a dare battaglia. La posizione comunista quindi era caratterizzata fin dal primo momento dalla dichiarata disponibilità all'esame e al sostegno di misure legislative, non facendo pregiudiziali di schieramento, né questioni strumentali di maggioranza, ma semplicemente proponendo una trattativa su alcuni aspetti specifici[206]. Il paese attendeva una risposta dal governo e dal parlamento e questi dovevano darla. Una risposta che però fosse responsabile e all'interno della costituzione.

Secondo il relatore del decreto-legge alla Camera, il magistrato democristiano Carlo Casini, la costituzione non doveva essere vista come limite, ma come «spinta all'intervento e ad un certo tipo di intervento». Benché si dicesse che i provvedimenti erano in contrapposizione con la costituzione, in verità – insisteva Casini – essi, lungi dall'essere in contrasto con essa, tentavano di attuarla. Vi era naturalmente la consapevolezza che le leggi non erano sufficienti e che l'inasprimento delle pene non avrebbe portato a risultati decisivi, ma di fronte alla gravità del terrorismo vi era comunque l'obbligo costituzionale di intervenire con tutti gli strumenti possibili, e quindi anche a livello legislativo, coprendo tutti gli spazi che la costituzione indicava per battere la violenza. Casini ammise anche che era di primaria importanza procedere alla riforma dei codici e del processo penale. Tuttavia, ribadì che la situazione richiedeva una risposta urgente e immediata: egli riteneva quindi infondata e fuorviante la polemica sul garantismo, secondo la quale dovere primario della costituzione era quello di garantire i diritti fondamentali dei cittadini, a cominciare da quello alla vita e alla libertà. Anzi, secondo Casini, l'aumento sensibile della criminalità e la concorrente diminuzione degli accertamenti dei reati tra il 1969 e il 1980, era da collegarsi, non alla poca efficacia delle leggi sull'ordine pubblico, ma all'introduzione di tutte quelle norme che avevano una

[206] Cfr. FG, APC, MF 0440, Sezioni di lavoro, "Nota sul decreto e sul disegno di legge del Governo contro il terrorismo (21.01.1980)".

funzione di garantismo in ordine alla libertà dell'imputato «ma che – come disse il relatore – di fatto (e ciò è statisticamente dimostrabile) nella situazione presente – che noi speriamo temporanea – hanno determinato un incremento della criminalità ed una decrescita degli accertamenti di reato». In una situazione del genere, secondo Casini, occorreva attribuire poteri incisivi di presenza immediata agli organi di polizia[207].

Un parere molto diverso espressero soprattutto i socialisti che sul garantismo, invece, tesero a puntare i piedi in nome di una tradizione secolare di partito, e in ciò distinguendosi anche dal Pci. Il garantismo, lungi dall'essere una forma di lassismo nei confronti degli accusati di eversione, per i socialisti era – come spiegò Lagorio – un insieme di norme e di comportamenti che lo Stato doveva scrupolosamente osservare per assicurare a tutti un processo regolare, nel tempo più breve, con il pieno rispetto delle funzioni della difesa e dei diritti dell'uomo, senza forzature autoritarie o repressive. Il garantismo quindi – chiarì Lagorio – non era innocentismo: l'innocenza, infatti, in uno Stato ad ordinamento liberal-democratico era presunta e non aveva bisogno di un partito che la difendesse; il garantismo, invece, rischiava sempre di essere messo in forse, quando forti erano le spinte dell'intolleranza o della paura o dell'opportunismo. Dal momento che in Italia quelle spinte c'erano, i socialisti invitavano a fare quadrato intorno all'idea garantista e a non abbandonarla sotto l'impulso delle forti emozioni[208]. Date le lunghe battaglie per ottenere la lenta defascistizzazione dei codici e il riconoscimento di diritti fondamentali dei cittadini, all'avvocato e deputato socialista Mario Casalinuovo apparivano giustificate le inquietudini ogni volta che si compivano passi indietro a fronte degli obiettivi raggiunti, sul piano delle garanzie, limitando i diritti dei cittadini e il potere del magistrato e ampliando quello non della polizia giudiziaria, ma quello della polizia di sicurezza[209].

[207] Cfr. le parole di Carlo Casini in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 7930-7935.

[208] Cfr. le considerazioni di Lagorio, ibid., p. 8029.

[209] Cfr. l'intervento di Casalinuovo, ibid., p. 8101. Vale la pena di ricordare anche l'intervento del magistrato socialista Federico Mancini in occasione di una tavola rotonda organizzata dalla rivista *Mondoperaio*. Il magistrato in quella sede affermò che, esaminando le recenti misure, tanto valeva mettere in moto i meccanismi di proclamazione dello stato d'emergenza e sospendere alcune garanzie costituzionali per un tempo definito: ciò sarebbe stato meglio di inquinare il sistema costituzionale e l'ordinamento giuridico con interpretazioni sempre più riduttive della Costituzione, che magari sarebbero rimaste anche dopo l'emergenza. Se quindi il Psi avesse assunto responsabilità di governo, si sarebbe dovuto impegnare nel bloccare qualsiasi altra misura eccezionale perché si era sfondato il fondo del barile delle garanzie costituzionali. Si doveva invece intervenire con misure economiche per l'occupazione e per gli emarginati aprendo le porte della legalità istituzionale, dando sbocco al dissenso e ad una riforma istituzionale per garantire una reale alternanza di governo. Cfr. "Un programma per l'emergenza", *Mondoperaio*, n.1, gennaio 1980, pp. 3-10.

Era infatti evidente, come non a torto affermavano i socialisti, che all'escalation del terrorismo era corrisposta un'escalation di leggi e decreti, che denotava però la mancanza di una politica generale di lotta alla criminalità, e a quella terroristica soprattutto. Si era costantemente in arretrato rispetto agli avvenimenti, si interveniva sempre dopo, tamponando la situazione. A partire dalla legge Bartolomei del 1974 si era detto di ogni provvedimento che sarebbe stato risolutivo, ma così – sottolineò Casalinuovo – non era stato. L'avere imboccato la via della repressione invece della «più giusta» via della prevenzione, secondo l'avvocato del Psi, non aveva dato risultati positivi, ma aveva addirittura dato risultati estremamente negativi[210]. La legislazione precedente effettivamente risentiva di un problema oggettivo: i governi non avevano mai avviato una riflessione complessiva sul fenomeno terroristico e, soprattutto, non avevano mai compiuto una seria analisi dei risultati delle leggi di volta in volta emanate. Come riconosciuto anche da altri partiti, pertanto, non si era capito come mai le vecchie armi giuridiche non avessero funzionato, perché esse – disse l'avvocato repubblicano Vitale Robaldo – erano fallite, quali erano state le cause, quali le reticenze, quali le lacune[211]. Le forze della sinistra storica e non, pur consapevoli e determinate a dare una risposta alle esigenze di sicurezza espresse dai cittadini, anche in questo caso tesero perciò a mettere in luce l'assoluta mancanza di una strategia di lotta al terrorismo[212]. Benché soprattutto il Pci non negasse che qualche risultato fosse stato raggiunto con alcune modifiche al sistema processuale, Pci e Psi ritenevano in sostanza che le leggi del passato avessero inciso così poco sulla realtà che si era stati costretti a modificarle, sostituirle e, talvolta, a cambiarne gli indirizzi. Di fondo, secondo Stefano Rodotà, emergevano due tendenze del governo: da un lato, il fatto che, in presenza di una scelta tra affidare poteri alla polizia o alla magistratura si scegliesse ormai dichiaratamente la prima via; dall'altro, il fatto che, in presenza di una scelta tra poteri da affidare alla magistratura giudicante e quelli da affidare invece, a quella requirente, si scegliesse quest'ultima[213].

La discutibile costituzionalità di alcune misure e specialmente di quelle relative alla limitazione della libertà personale, inoltre, furono ulteriori motivi di scontro e polemica fra i partiti di centro e quelli di sinistra, che pure si erano detti disponibili a votare a favore del decreto. Comunisti e socialisti specialmente non erano pregiudizialmente contrari alle modifiche legislative in direzione di una maggiore severità, ma ritenevano

[210] Cfr. le parole di Casalinuovo in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 8098-8100.
[211] Ibid., p. 8022.
[212] Cfr. le dichiarazioni di Lagorio, ibid., pp. 8025-8026.
[213] Cfr. le considerazioni di Rodotà, ibid., p. 8001.

che la scelta dello strumento legislativo come strumento privilegiato fosse una scelta sbagliata se limitata a se stessa. Essi pertanto tornarono a reclamare tutte quelle riforme da anni annunciate ma mai introdotte, che avrebbero potuto risolvere molte delle difficoltà che si riscontravano nella gestione dell'ordine pubblico, nell'amministrazione della giustizia e in quella carceraria[214]. Oltre ai gravi problemi che ancora attanagliavano la gestione e l'organizzazione della polizia, la cui riforma a loro parere era ritardata dalle resistenze del governo, anche i servizi segreti continuavano ad apparire del tutto inoperanti. Questa disfunzione non era casuale, secondo Lelio Lagorio, perché la scelta del parlamento di istituire un sistema di controspionaggio binario (civile e militare) e coordinato, era stata accettata controvoglia dal governo, che invece avrebbe preferito un servizio di controspionaggio unico e militare. Il governo di allora tuttavia si era rassegnato alla decisione del parlamento, ma aveva – affermò sempre Lagorio – «oggettivamente ostacolato il funzionamento dei servizi, evitando di impegnarsi a fondo perché la riforma del 1977 fosse messa in grado di decollare presto e bene». Soltanto nelle ultime settimane il governo aveva messo in atto uno sforzo risolutivo per mettere ordine nei servizi diversificando le funzioni interne e di difesa del Sisde da quelle internazionali di offesa del Sismi[215]. Anche alla Camera, del resto, oltre al problema degli apparati, l'analisi venne allargata a tutte quelle disfunzioni della società, ai problemi economici, ai mutamenti sociali e alla crisi delle istituzioni che avevano favorito la diffusione del terrorismo. Specialmente i partiti di sinistra, anche in questo caso, attribuirono le responsabilità ai governi che non avevano saputo dare risposte complessive ai problemi del paese, in termini economici, sociali e valoriali[216]. Come si è già visto, i partiti di centro, pur constatando le disfunzioni oggettive e la crisi dei valori tradizionali nella società moderna, tendevano però ad enfatizzare il ruolo svolto da certe ideologie e certa cultura antistatuale nell'aver creato il terreno fertile all'eversione.

I radicali portarono all'eccesso le considerazioni critiche sviluppate dalla sinistra storica, ritenendo che l'inasprimento sanzionatorio basato sul peggioramento del codice Rocco, perseguito a loro avviso – come affermò Aglietta – da Dc e Pci insieme, avrebbe portato all'insaturazione di uno Stato di polizia[217]. Secondo Marco Boato, infatti, non si doveva rispondere alla violenza dei brigatisti aumentando il tasso di violenza delle

[214] Cfr. l'intervento di Felisetti, ibid., pp. 7959-7964. Cfr. anche "Nota sul decreto e sul disegno di legge del Governo contro il terrorismo (21.01.1980)", cit.
[215] Cfr. le considerazioni di Lagorio in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8026.
[216] Cfr. l'intervento di Raimondo Ricci, ibid., pp. 8044-8048.
[217] Cfr. le parole di Aglietta, ibid., p. 7990.

istituzioni, dei magistrati e della polizia; né si doveva rispondere alla barbarie dei criminali e degli assassini con l'imbarbarimento delle leggi e delle istituzioni. I brigatisti rossi infatti, secondo Boato, avrebbero ottenuto una eccezionale vittoria, qualora il decreto fosse stato convertito in legge. Il tipo di linea – definita dal deputato radicale «incostituzionale» – sottesa al provvedimento, portava sostanzialmente ad una convergenza fra l'obiettivo dichiarato, esplicito, del terrorismo di destra o di sinistra, cioè quello dell'abbattimento delle garanzie costituzionali, dell'assetto costituzionale del paese, e l'obiettivo che questo tipo di legislazione eccezionale, e in particolare il decreto, perseguiva. La logica dello Stato di polizia, dello stato autoritario, della militarizzazione, della criminalizzazione, la logica della guerra civile erano, secondo Boato, l'obiettivo stesso perseguito dal terrorismo. Uno Stato che scendeva, pur non dichiarandolo ufficialmente, sul terreno di questa logica era uno Stato che aveva già creato – come disse Boato –, «legge eccezionale dopo legge eccezionale, decreto-legge dopo decreto-legge», il clima e il quadro istituzionale perché il terrorismo potesse vincere una battaglia che sarebbe stata persa in partenza[218]. C'era da chiedersi se il termine «guerra», ormai entrato nel lessico familiare della cronaca politica e della cronaca *tout court*, fosse utilizzato per legittimare – come scrisse *Argomenti radicali* – «leggi "eccezionali", convergenze "eccezionali", misure "straordinarie", e sovvertimento delle garanzie costituzionali», tutti passi «che – scrissero alcuni osservatori di area radicale – vengono giustificati dal presunto "stato di guerra" proclamato ad ogni piè sospinto da tutte le tribune». C'era allora da chiedersi, a loro parere, se la proclamazione di questa situazione di guerra non fosse proprio il risultato che da sempre il partito armato si prefiggeva, «non solo per l'accelerazione della spirale repressione-terrorismo ma anche per essere riconosciuto nella guerra cosi dichiarata una "parte" legittimata dallo Stato e dalla pubblica opinione»[219]. Secondo il deputato radicale Francesco Roccella, i provvedimenti si collocavano «scopertamente nella disastrosa coerenza dell'itinerario, lungo e non breve, delle leggi e degli interventi eccezionali, percorso dalla democrazia cristiana e dai suoi Governi». Era la stessa linea strategica che aveva fornito, nel periodo della opposizione comunista e socialista, «la copertura agli abusi e alle illegalità della polizia (abusi e illegalità tutti documentati) schierata allora contro i lavoratori in lotta». Era la stessa linea di scelte e di

[218] Cfr. l'intervento di Boato, ibid., pp. 8285-8286.

[219] Cfr. F. Corleone, L. Strik Lievers e M. Teodori, "Guerra, terrorismo, solidarietà nazionale", *Argomenti radicali, bimestrale politico per l'alternativa*, Novembre 1979-gennaio 1980, n. 14. Cfr. anche le considerazioni di Mellini in L. Pellicani, "Quando il radicale affossa il liberal", *L'Europeo*, 7 febbraio 1980, ripubblicato in V. Vecellio (a cura di), "I radicali: compagni qualunquisti destabilizzatori?", *Quaderni radicali*, 1981, n. 5.

comportamenti che era servita a tutelare non le libertà ma l'ordine produttivo e corporativo del paese, e serviva ancora a tutelare il potere di una consorteria politica. Questa era la linea di chi, – affermò Roccella – «ereditando i residui di tutte le culture integraliste e di restaurazione, recuperate dal fascismo in termini sistematici, non concepisce altro modo per combattere la violenza se non quello di strozzare le garanzie dovute alla persona umana e al libero gioco delle sue opinioni, confermando la polizia non come strumento della società civile al servizio dei diritti dei singoli e della collettività, ma come strumento dello Stato e, per esso, della corporazione che lo ha requisito»[220]. Agostino Viviani, già presidente della commissione Giustizia per conto del Psi, ma staccatosi da esso per avvicinarsi ai radicali, affermò che il governo, anziché ravvedersi nell'aver scelto una linea sbagliata e inefficace, stava proseguendo sulla stessa strada della mera repressione. L'esperienza, invece, aveva dimostrato che il terrorismo – Viviani argomentò – «neppure si lambisce aumentando le già pesanti pene, istituendo il fermo di polizia, creando ipotesi delittuose dai confini incerti, che finiscono per criminalizzare il dissenso, dilatando i termini di carcerazione preventiva fino a ridurli ad una beffa, perseguitando la vittima del delitto ed i suoi familiari»[221]. L'impostazione del decreto, peraltro, era la stessa da cui era nata l'impostazione dell'atteggiamento del governo nel corso del sequestro Moro, orientato cioè ad evitare qualunque attestazione o forma di riconoscimento ai terroristi, elevandoli a forza politica. La logica – disse Marcello Crivellini – di rifiutare qualunque valore politico alle organizzazioni e di utilizzare solo le «maniere forti» esaltandone l'esclusivo carattere criminale era la stessa[222]. Del resto, secondo i radicali, non si poteva nemmeno addurre, a giustificazione del provvedimento, la volontà di dare una risposta alle sollecitazioni della pubblica opinione e delle forze dell'ordine, sempre più orientate a favore del "pugno duro". Ciò perché – affermò Mauro Mellini – «l'istanza indistinta di andare per le spicce in misure draconiane», era una tendenza che era stata alimentata dalla politica delle «"gride" manzoniane, una politica diretta a tornare indietro rispetto ad un movimento di sviluppo della nostra legislazione in senso democratico, una politica che è stata diretta a cavalcare la tigre di questi atteggiamenti dell'opinione pubblica». Il fatto che l'opinione pubblica ora invocasse misure energiche era stato favorito proprio dalla campagna "legge e ordine"

[220] Cfr. le parole di Francesco Roccella in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8214. Cfr. anche l'intervento di Pannella, ibid., pp. 9165-9202.

[221] A. Viviani, "Ordine pubblico e garanzie per il cittadino", *Argomenti radicali, bimestrale politico per l'alternativa*, Novembre 1979-Gennaio 1980, n. 14.

[222] Cfr. le parole di Marcello Crivellini in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8743.

fomentata anche dalla Dc. Coerentemente il decreto era falsamente definito «antiterrorismo», ma anch'esso – avvertì il deputato del Pr – si sarebbe dimostrato del tutto inefficace per gli scopi che si prefiggeva, ed estremamente dannoso per i cittadini. La logica dominante della politica del governo era quindi che, pur nella consapevolezza – espressa anche dai dirigenti della Dc – dell'inutilità delle misure, occorresse tuttavia fare qualcosa per l'opinione pubblica. E, pur di far qualcosa, il governo aveva predisposto un provvedimento – disse ancora Mellini – «che è tutto incostituzionale, che sconvolge l'ordine giuridico, che è del tutto controproducente nella lotta contro il terrorismo»[223]. I radicali pertanto, isolati anche dal Pdup e dalla Sinistra indipendente, erano determinati a portare avanti la battaglia ostruzionistica perché qualche lieve modifica al decreto non ne avrebbe mai cambiato la sostanza: occorreva farlo decadere. Contestualmente, facendo leva sulle dichiarazioni di alcuni giuristi ma anche di alcuni dirigenti del Psi che in quei giorni avevano denunciato gli aspetti negativi del decreto, i radicali respingevano l'accusa di essere degli eversori del parlamento ma rivendicavano di essere i soli portavoce della protesta che si era levata da settori non piccoli dell'opinione pubblica, che si erano espressi anche contro la legge Reale al referendum del 1978.

Il Pdup si inseriva in una cornica analitica simile, specialmente perché inquadrava il tema della lotta al terrorismo in un ragionamento più ampio sulla situazione politica italiana. Tuttavia, contrariamente ai radicali, il piccolo partito di estrema sinistra non riteneva – lo disse Lucio Magri alla Camera – che ci fosse stata «una reazione disperata nella richiesta di leggi speciali contro la Costituzione». Anzi, nonostante lo sfascio del governo, gli scandali e la corruzione dilagante, si doveva prendere atto che il tessuto democratico del paese continuava a tenere, benché le misure proposte fossero discutibili sotto il profilo costituzionale. Magri infatti riteneva che la legge proposta, di pura propaganda e coerente con la precedente legislazione eccezionale, non potesse portare ad effetti risolutivi e che essa avrebbe sensibilmente consolidato il processo di erosione delle garanzie e dei diritti dei cittadini[224]. Secondo il leader del Movimento lavoratori per il socialismo, il deputato del Pdup Luca Cafiero, era possibile sconfiggere il partito armato elaborando una risposta politica globale per il paese e appoggiandosi alla forza del movimento democratico che si era sviluppato nella società e nelle istituzioni. Se dunque la risposta al disegno politico del terrorismo esigeva un altro e diverso progetto politico di

[223] Cfr. le parole di Mellini, ibid., pp. 8115-8120.
[224] Cfr. l'intervento di Magri, ibid., pp. 9205-9207.

governo della società e dello Stato, il governo in carica a suo avviso non aveva né l'autorità né la capacità di elaborarla[225].

Di parere molto simile erano i missini, che però traevano conclusioni opposte rispetto a quelle formulate dall'estrema sinistra. In particolare, anche il Msi riteneva del tutto insufficiente la politica criminale adottata dal governo, fondata com'era su provvedimenti frammentari e inadeguati a fronteggiare una situazione di vera «guerra». Fingendo rigore, in realtà – disse Vincenzo Trantino – «si vende fumo, con grossolani stravolgimenti del diritto sostanziale e processuale, oltreché della dottrina dello Stato», colpendo le garanzie dei cittadini e mirando ad eliminare il dissenso, non il terrorismo[226]. Secondo Franco Franchi erano mancate l'azione di prevenzione, l'azione dei servizi di sicurezza, una seria politica penale e la riforma della polizia all'insegna dell'efficienza del corpo. D'altro canto, la «vecchia filosofia dell'inasprimento delle pene», fallita molte volte, conferiva maggiori poteri all'esecutivo nei confronti delle minoranze e del dissenso. All'inerzia del governo, secondo Franchi, c'era una spiegazione politica: non si era mai voluto intervenire seriamente per contrastare il terrorismo perché il quadro politico, «tutto sbilanciato a sinistra», non poteva esprimere la volontà politica di combatterlo. Il deputato missino accusava quindi ancora una volta comunisti e socialisti per le campagne sul disarmo della polizia degli anni Sessanta, per le battaglie contro la "violenza di Stato", rilevando la contraddizione e la scarsa affidabilità delle attuali richieste di Pci e Psi di riformare la polizia. Anche i contatti e le relazioni politiche di alcuni settori del Psi con gli ambienti dell'eversione dovevano indurre alla massima prudenza rispetto alle vere intenzioni dei partiti della sinistra[227]. Le leggi antiterrorismo, che – disse l'ex deputato democristiano passato nelle file del Msi, Agostino Greggi – fino ad allora non erano servite a nulla (non ultimo il decreto stesso, in vigore da dicembre), erano perciò inadeguate proprio per una volontà politica: non si voleva alleggerire la pressione del terrorismo, né combatterlo perché – dichiarò Greggi – «chi vuole il compromesso storico, o chi non ha il coraggio di opporsi al compromesso storico (DC o altro partito democratico che sia), deve volere provvedimenti equivoci ed inadeguati perché, se il terrorismo vive e cresce, vive e cresce la pretesa comunista di andare al Governo»[228]. L'approvazione del decreto, anzi, secondo il capogruppo Alfredo Pazzaglia, lungi dal voler risolvere finalmente il problema del terrorismo e dell'ordine pubblico, si inquadrava

[225] Cfr. le parole di Luca Cafiero, ibid., pp. 8018-8019.
[226] Cfr. le parole di Trantino, ibid., p. 8033.
[227] Cfr. l'intervento di Franchi, ibid., pp. 7976-7977.
[228] Cfr. le parole di Agostino Greggi, ibid., p. 8161.

nella volontà di puntellare un governo «già caduto» e di inserire nuovamente il Pci nella maggioranza[229]. Di conseguenza, il Msi traeva, come di consueto, conclusioni opposte a quelle del Pci in termini di quadro politico: il Pci doveva essere allontanato dall'area di governo affinché la lotta al terrorismo potesse raggiungere i risultati sperati. I missini, tuttavia, si rifiutarono, e dal principio, di affiancare i radicali nell'azione ostruzionistica perché convinti che, così facendo, avrebbero solamente favorito il governo Cossiga. Si limitarono, come vedremo, ad indicare tutti quei suggerimenti tecnici, operativi e amministrativi relativi agli apparati di sicurezza e ai servizi di informazione già indicati in passato e, ovviamente, a riproporre il ricorso alle leggi già esistenti previste dal Testo unico di pubblica sicurezza e dal codice penale militare.

A fronte delle critiche provenienti dall'estrema sinistra e dalla sinistra storica i democristiani osservavano che il dibattito si stava limitando ad una disquisizione sul garantismo e la costituzionalità, senza considerare l'efficacia e l'utilità delle norme in discussione. A parere del vicepresidente della commissione Giustizia, il democristiano Gianfranco Sabbatini, secondo il quale la definizione di «guerra» non era lontana dalla realtà, la reazione della Repubblica italiana non si stava ponendo fuori della costituzione e, anzi, utilizzava metodi legittimi. I provvedimenti infatti si situavano in un quadro di garanzie democratiche e di Stato di diritto che era minacciato dal terrorismo e nel valutarli non si poteva prescindere dalla valutazione della grave situazione in atto che aveva «costretto» a prendere qualche severa contromisura. Il deputato della Dc non metteva in discussione la necessità di analizzare a tutto tondo il fenomeno eversivo, di capirne le origini e le modalità di radicamento, ma riteneva prioritario non dimenticare la realtà dei fatti e l'esigenza di agire. La Dc, in questo quadro, respingeva l'accusa di aver ritardato riforme vitali per gli apparati di sicurezza: il ritardo nell'affrontare il tema della riforma di polizia, ad esempio, era dovuto – affermò Sabbatini – alla diversità di opinioni che obiettivamente esistevano tra le forze politiche su alcuni punti. Secondo i democristiani, fra l'altro, non si sarebbe arrivati al punto in cui si era se, in passato, la stessa polizia non fosse stata – disse Sabbatini – così «duramente colpita da una campagna di diffamazione e di vilipendio, che ha diminuito la possibilità di risposta da parte delle forze dell'ordine nei confronti del terrorismo e della delinquenza». Così pure si era tenuto un atteggiamento troppo superficiale nell'azione di distruzione dei servizi segreti. Le accuse del Pci e del Psi sulle reticenze e le resistenze democristiane, pertanto,

[229] Cfr. le parole di Pazzaglia, ibid., pp. 9217-9218.

venivano rispedite al mittente[230]. Allo stesso modo, la Dc rivendicava di non essersi sottratta alla discussione sul nuovo codice di procedura penale, le cui linee generali rimanevano valide. Sabbatini riteneva però che le previsioni specifiche del nuovo codice dovessero essere rimeditate profondamente, per evitare di introdurre disposizioni che avrebbero contrastato con la nuova realtà criminale e le nuove problematiche ad essa connesse. Il deputato della Dc al riguardo considerava fuorviante l'accusa secondo cui l'inasprimento delle leggi antiterrorismo avrebbe alimentato il terrorismo stesso: secondo questo ragionamento si sarebbe dovuto concludere che l'unica arma possibile era quella della resa, dell'amnistia, cioè di una sorta di trattativa. Il provvedimento, invece, a detta di Sabbatini, si situava in una serie di leggi che i governi degli ultimi anni avevano adottato per combattere la violenza e il terrorismo, il cui bilancio non era fallimentare. Qualche risultato, ad esempio, si poteva riscontrare nel fatto che si era riusciti a celebrare alcuni processi contro i terroristi, i quali erano stati assicurati immediatamente alla giustizia, grazie al rito direttissimo e grazie al fatto di aver tolto certe competenze alle corti di assise per poterle rimettere ai tribunali. Anche i provvedimenti adottati in tema di carceri di massima sicurezza, secondo Sabbatini, avevano consentito di eliminare il grave fenomeno dell'evasione dalle carceri. Si dovevano poi considerare i successi conseguiti dalla magistratura e dalla polizia, dovuti, in primo luogo, al fatto che le leggi avevano offerto la possibilità di un intervento repressivo e preventivo in misura maggiore del passato. In secondo luogo Sabbatini notava che, benché l'area di Autonomia fosse cresciuta, era venuta meno l'inconscia e sotterranea connivenza verso di essa da parte di certe forze politiche e culturali. Si era realizzato quindi uno schieramento non solo politico, ma anche nel paese, che rifiutava ormai qualsiasi connivenza e qualsiasi forma di civetteria[231].

Nel merito del decreto, i motivi di contrasto fra i partiti minori e le forze della ex solidarietà nazionale rimasero gli stessi, anche se l'opposizione radicale si fece subito molto più circostanziata e dura rispetto a quella condotta al Senato. Il nodo rappresentato dall'aggravante di «terrorismo e di eversione dell'ordine democratico» e le nuove fattispecie di reato da essa caratterizzate rimasero al centro del confronto. Secondo la Dc e il Pci, l'aggravante non si poteva considerare generica: da un lato perché essa era già prevista dal codice da quando era stato approvato il decreto Moro, dall'altro perché, pur essendovi nei codici molte espressioni "indeterminate", nulla era più concreto del

[230] Cfr. le parole di Sabbatini, ibid., pp. 8007-8013.
[231] Ibidem.

concetto di terrorismo. Anzi, come disse Sabbatini, «forse per la prima volta in maniera così precisa», veniva indicato un reato che da tempo era presente nella vita del paese[232]. Non vi era dubbio inoltre, come disse Raimondo Ricci, che una minaccia o un danneggiamento (che costituivano reati di relativamente modesta entità), se commessi dalle Brigate rosse o da altre organizzazioni eversive, acquistavano un valore e uno spessore intimidatorio che giustificavano pienamente l'aumento di metà della pena[233]. D'altro canto, le aggravanti previste per lesioni gravi o gravissime a seconda che la vittima facesse parte di una categoria particolarmente esposta a tale rischio, rientravano – come osservò Casini – in una logica già presente nell'ordinamento, ove esisteva l'attentato al capo dello Stato. Proprio per le modalità con cui operava il terrorismo, che agiva per colpire lo Stato, ogni cittadino era diventato in qualche modo simbolo dello Stato stesso esponendosi ad un rischio «privilegiato» che un tempo era corso solo da chi svolgeva particolari funzioni pubbliche[234].

Al contrario, i radicali insistettero nel dire che da espressioni così generiche come «ordine democratico e sicurezza pubblica», «criminalità terroristica e organizzata» e «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» derivava una violazione di quel principio di certezza del diritto e di legalità della funzione punitiva penale che presupponeva che la legge circoscrivesse le fattispecie, sia nella formulazione dei reati sia nell'indicazione delle aggravanti. Nel momento in cui veniva introdotta un'aggravante, questa, secondo Mellini, doveva rispondere al concetto della chiarezza effettiva e concreta, principio stabilito più volte dalla Corte costituzionale[235].

Il problema che dava luogo a queste critiche era che, effettivamente, le forze politiche e il governo non avevano sviluppato un'analisi approfondita del terrorismo, di come esso si distinguesse dalle altre forme di criminalità, di quali fossero i suoi metodi e i suoi scopi. Come si è precedentemente notato, la Dc e il Pci concordavano sul fatto che non vi fosse la necessità di chiarire cosa intendere per terrorismo o eversione. Questo non dipendeva – come di recente ha notato Tobias Hof – dal fatto che il concetto "terrorismo" fosse univoco nella discussione pubblica e nel linguaggio giuridico. Piuttosto in Italia, anche dopo più di dieci anni di terrorismo, era il caso contrario. L'idea di che cosa il "terrorismo" fosse era controversa fra politici, forze di sicurezza e magistratura. Ma il

[232] Ibid., p. 8014.
[233] Cfr. le parole di Ricci, ibid., p. 8049.
[234] Cfr. l'intervento di Casini, ibid., pp. 7934-7935.
[235] Cfr. le parole di Mellini, ibid., p. 8126. Cfr. anche le parole di Gianluigi Melega, ibid., pp. 8404-8405.

solo tentativo di concordare in parlamento su una definizione comune per il testo di legge avrebbe ostacolato irrimediabilmente una veloce conversione del decreto[236]. Come era già stato notato in Senato, la norma prevedeva che il comportamento del terrorista e dell'eversore non fosse necessariamente collegato all'utilizzo di armi e di metodi violenti. Secondo i radicali, pertanto, il legislatore aveva voluto lasciare in ombra il carattere specifico del terrorismo e ciò che si doveva intendere per atto terroristico, allo scopo di usare le norme in senso più liberticida. Mancando un ancoraggio ad una definizione specifica e soprattutto all'uso della violenza e delle armi per perseguire determinati comportamenti, chiunque avrebbe potuto essere giudicato eversore dell'ordine democratico: anche l'ostruzionismo radicale – disse provocatoriamente l'ex deputato comunista passato nelle file del Pr Alessandro Tessari – sarebbe potuto essere definito come una forma di eversione[237]. Contestualmente, i radicali notavano che perfino il codice Rocco aveva dato una definizione specifica di cosa si dovesse intendere per «sovversione» e «associazione sovversiva». Anche l'articolo introdotto con il decreto Moro, che aveva inserito nel codice penale il reato di sequestro a scopo di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico fra i reati contro la personalità dello Stato, era differente dalla nuova ipotesi a questo riguardo. Si rilevava infatti che l'articolo 289-bis del codice penale, benché avesse introdotto una nuova fattispecie, era un caso qualificato di reato già esistente, cioè il sequestro di persona. Secondo Mellini, l'ipotesi prevista all'articolo 1 del decreto 625, invece, non specificava quali reati fossero aggravati perché l'aggravante poteva essere applicata a tutti i reati comuni. Per queste ragioni anche gli emendamenti presentati alla Camera dai radicali miravano ad ancorare le aggravanti e le nuove figure di reato al concetto di terrorismo, facendo riferimento – come spiegò Mellini – alla «sovversione violenta dei poteri dello Stato con mezzi violenti» o al «rovesciamento delle istituzioni repubblicane» o ad espressioni simili, in modo che le norme colpissero effettivamente le bande clandestine armate e non il mero dissenso ideologico, come sarebbe accaduto, invece, con espressioni vaghe come quella di «eversione»[238]. Le forze favorevoli alla dizione, tuttavia, pur ammettendo una eccessiva genericità a livello descrittivo della circostanza aggravante, che avrebbe potuto anche dar luogo ad eccessi e ad interpretazioni distorte, ritenevano che essa trovasse ampia giustificazione nel fatto – come disse il giudice eletto nelle liste del Pci come

[236] Cfr. le considerazioni di Hof in *Staat und terrorismus*, cit., p. 252.
[237] Cfr. l'intervento di Tessari in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 8470-8471.
[238] Cfr. l'intervento di Mellini, ibid., pp. 8436-8440. Sul punto si vedano anche le considerazioni di Rodotà, ibid., p. 7999.

indipendente di sinistra, Aldo Rizzo – che un fatto-reato commesso per quelle finalità fosse obiettivamente più grave (data la natura del bene giuridico aggredito, e cioè la salvaguardia delle istituzioni democratiche) rispetto allo stesso reato che non avesse una tale finalità[239]. Il Msi insisteva poi nel sostenere che la nozione di «ordine democratico» era del tutto inopportuna perché l'ordine democratico, secondo il partito di estrema destra, non era l'ordine pubblico, ma il sistema di potere in atto, cioè – come disse Franchi – «questo regime». Il concetto, quindi, non indicava la tendenza a garantire l'ordine propriamente inteso e di conseguenza la sicurezza dei cittadini, ma esprimeva la volontà di imporre la stabilizzazione del sistema[240]. Anche secondo i radicali l'espressione «ordine democratico» si sarebbe prestata ad ambigue e polivalenti interpretazioni. La costituzione, del resto – spiegò Tessari – tutelava e sanciva come immodificabile l'ordinamento costituzionale, cioè quello retto sui principi stabiliti dalla carta stessa. Il concetto di «ordine democratico» invece era molto più discusso e meno univoco e, soprattutto, più politico: essendo espressione di un dato momento storico e di una certa classe dirigente, non poteva essere considerato immutabile come l'ordinamento costituzionale. La volontà di lasciare indeterminato il concetto, secondo Tessari, era del resto coerente con quanto stava già avvenendo a livello giudiziario, con le inchieste del 7 aprile e del 21 dicembre, in cui – disse il deputato del Pr – si tendevano a mescolare le pratiche di terrorismo con «la teoria politica»[241]. Nell'interpretazione della legge maggiormente diffusa che si sarebbe sviluppata nei mesi successivi, si sarebbe affermato che l'interesse che si era voluto tutelare con l'espressione «ordine democratico» non era quello di tutti i principi fissati dalla costituzione – per i quali più corretta sarebbe stata l'espressione "ordine costituzionale" – ma di uno solo di essi, l'ordine democratico, ovvero il «metodo democratico»[242]. L'equivocità della formula del decreto Cossiga, come vedremo, sarebbe stata indirettamente ammessa anche dal legislatore stesso il quale, nella legge sui "pentiti", che sarebbe stata approvata nel 1982, l'avrebbe sostituita con quella di «ordine costituzionale».

Rimaneva aperto poi il problema della proliferazione dei reati associativi e di fattispecie molto simili fra loro che destavano preoccupazioni trasversali specialmente in relazione alle modalità con cui si sarebbero coordinate con quelle già contemplate dai

[239] Cfr. le parole di Rizzo, ibid., p. 8040.
[240] Cfr. l'intervento di Franchi, ibid., pp. 7972-7973.
[241] Cfr. le parole di Tessari, ibid., pp. 8488-8489.
[242] Questo secondo l'analisi del magistrato Piero Luigi Vigna, che a detta di molti giuristi rappresentava uno dei punti di riferimento più validi in materia, cfr. P. L. Vigna, *La finalità di terrorismo ed eversione*, cit., p. 47.

codici[243]. In particolare, l'articolo 3 introduceva l'ennesima fattispecie di reato associativo e ci si chiedeva come essa si sarebbe armonizzata con l'articolo 270 del codice penale che contemplava l'associazione sovversiva. Tenendo presente che anche il delitto di banda armata era già previsto dal codice penale all'articolo 306, la nuova norma appariva particolarmente problematica e, secondo alcuni, del tutto superflua. Molto più che in Senato, alla Camera il problema suscitò numerose controversie, non tutte pretestuose e infondate. Ci si chiedeva quali sarebbero stati i criteri in base ai quali si sarebbero distinte una banda armata, una costituzione mediante accordo, un'associazione sovversiva e un'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. La mancata specificazione delle fattispecie e la sovrapposizione alla stessa situazione di figure di reato diverse, secondo Stefano Rodotà, ad esempio, avrebbero determinato per l'interprete una difficoltà di riferire con sicurezza un singolo fatto a questa o a quell'altra ipotesi di reato, sicché il principio di tassatività, apparentemente rispettato, sarebbe venuto meno nella sostanza[244]. Il problema nasceva anche dal fatto che il codice penale in vigore era ancora quello fascista e che l'articolo 270 contro le associazioni sovversive era esplicitamente mirato al perseguimento di associazioni anarchiche e comuniste. La discussione sul punto pertanto scontò i ritardi delle forze politiche nella revisione di codici effettivamente obsoleti e di chiara impronta politica. Il problema, secondo il deputato del Pdup Luca Cafiero, era quello di riformulare l'articolo 270, specchio della concezione politica del periodo nel quale era stato elaborato[245]. Le forze della maggioranza, tuttavia, erano consapevoli delle problematiche connesse alla disciplina e già nel corso della discussione in Senato, si erano impegnate con l'ordine del giorno approvato alla fine della discussione, a rivedere quanto prima la disciplina dei reati contro la personalità dello Stato del codice Rocco e, nel frattempo, ad introdurre quelle fattispecie che avrebbero colmato le lacune in esso presenti e che si ritenevano indispensabili per la lotta al terrorismo. La maggioranza degli osservatori, come si è detto, riteneva comunque che la nuova fattispecie di reato associativo fosse più che mai opportuna, considerato che le fattispecie già esistenti, per i diversi elementi oggettivi che richiedevano, mal si prestavano a configurare l'ipotesi dell'associazione terroristica. I radicali, in questo frangente, misero in luce una contraddizione insita nel Pci, il quale qualche anno addietro aveva presentato una proposta di legge volta a modificare tutta la

[243] Cfr. le parole di Ricci in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8049.
[244] Cfr. le considerazioni di Rodotà, ibid., pp. 7998-8000.
[245] Ibid., p. 8019. Cfr. su questo E. Dolcini, "Appunti su «criminalità organizzata» e reati associativi", *Archivio penale*, 1982, pp. 278-280.

normativa relativa ai reati associativi, in modo da uniformarla al dettato costituzionale e da eliminare l'eredità fascista nel libro II del codice penale. Insomma, come sottolineò l'avvocato del Pr, Francesco De Cataldo, gli stessi che qualche tempo prima avevano proposto l'abrogazione dell'articolo 270 ora ne convalidavano l'esistenza con il 270-bis, che ne era una chiave interpretativa, dal momento che l'unica novità in esso contenuta era «l'eversione dell'ordine democratico» al posto della «sovversione», di marca fascista. Del resto la «paternità» delle nuove norme, secondo De Cataldo, stava proprio in alcune misure approvate nel corso del ventennio fascista e poi recepite nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza[246].

L'aggravamento delle pene connesso alle nuove fattispecie, inoltre, destò una serie di contestazioni non solo da parte delle opposizioni più intransigenti. L'inasprimento sanzionatorio, infatti, oltre che trasversalmente giudicato inutile, secondo alcuni era solo un provvedimento propagandistico e paradossalmente piuttosto il segno dell'impotenza dello Stato che quello della sua efficacia. Era storicamente dimostrato che altre misure analoghe, volte a stroncare il fenomeno criminale terrorista con l'inasprimento delle pene, non avevano raggiunto lo scopo. I terroristi, peraltro, avrebbero già avuto pene molto severe nel caso in cui fossero stati arrestati e posti sotto processo: sia per i reati più gravi, come gli omicidi e i sequestri, sia per i reati strumentali ad essi connessi attraverso il cumulo delle pene, il codice consentiva di punire già duramente i criminali[247]. La disciplina delle aggravanti delle nuove fattispecie di reato, a questo riguardo, poneva un problema concreto sull'efficacia dell'effetto deterrente che esse potevano sortire. Ad esempio, per la "gambizzazione" di un magistrato, secondo la nuova normativa, si sarebbero potuti comminare trent'anni di reclusione. La mancanza di una adeguata e congrua differenziazione di pena tra l'attentato alla vita e quello dell'incolumità non era quindi idonea a scoraggiare la commissione del reato più grave. C'era il rischio, in definitiva, che il provvedimento, anziché dissuadere dal commettere reati o indurre a commetterne di meno gravi, potesse addirittura incentivare la commissione di reati più gravi. A questo punto, quindi, si consolidava il dubbio da più parti sollevato che, anziché voler colpire più duramente alcuni tipi di reati e ottenere un effetto deterrente, si volesse

[246] CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 8070-8072.

[247] I repubblicani, al riguardo, ritenevano che, eventualmente, non servisse tanto aumentare i massimi della pena, quanto piuttosto, e molto di più, elevare i minimi della stessa, dando la certezza che, al di sotto di quel livello, non si sarebbe scesi nell'irrogazione della pena. In questo senso, la formulazione degli articoli 1 e 2 del decreto-legge era positiva, in quanto andava in senso diverso rispetto al passato e quindi le misure previste sarebbero state più efficaci come momento deterrente. Cfr. le considerazioni di Robaldo, ibid., p. 8023.

in realtà – come disse Rodotà – raggiungere soltanto un effetto di rassicurazione per l'opinione pubblica[248]. Le forze della ex solidarietà nazionale, tuttavia, nonostante le perplessità circa l'efficacia deterrente delle norme, si espressero favorevolmente come al Senato, mantenendo inalterato l'articolo.

Le misure premiali, accettate di buon grado da tutte le forze politiche, destarono le critiche dei radicali e dell'estrema sinistra. Anzitutto, i radicali consideravano il sistema premiale complessivamente di dubbia efficacia data l'esperienza già fatta con misure simili per il sequestro di persona per finalità di terrorismo. Le perplessità derivavano anche dal fatto che alcuni dei risultati recenti (si pensi alla collaborazione processuale di Carlo Fioroni che aveva reso possibile il "blitz" del 21 dicembre) erano stati ottenuti, secondo Massimo Teodori, non in forza di norme come quelle in discussione, ma casualmente, e sulla scorta di una crisi politica, ideologica e interiore di alcuni appartenenti alle bande terroristiche. Le norme previste, a detta del deputato radicale, avrebbero posto il terrorista che voleva dissociarsi dalla banda armata di fronte a due sole ipotesi: la «delazione» o il carcere a vita. Il legislatore, invece, doveva farsi carico di prevedere forme graduate e diverse di benefici per la dissociazione perché la fine di un fenomeno così complesso come il terrorismo – disse Teodori – molto probabilmente, non sarebbe passata solo attraverso la porta del carcere, ma anche attraverso le «diserzioni», le «resistenze pure e semplici accompagnate dalla volontà di non passare dall'altra parte», la volontà ferma di non proseguire nell'azione criminosa ma anche in quella di non svolgere il ruolo del delatore. Secondo il deputato radicale, ad esempio, un'amnistia «a certe condizioni» poteva essere un'alternativa, come lo era stata per altri paesi, come gli Stati Uniti alla fine degli anni Sessanta[249]. Conseguentemente i radicali proponevano di introdurre forme di sgravio anche per colui che avesse semplicemente rinunciato alla lotta armata e avesse desistito dall'azione criminale, senza tuttavia collaborare concretamente alle indagini. Incentivare solo forme di collaborazione attiva da parte di coloro che volevano dissociarsi, infatti, – spiegò Mellini – li avrebbe esposti al pericolo delle rappresaglie da parte degli ex compagni che li avrebbero giudicati spie e traditori, secondo la logica di guerra[250]. Oltre a queste considerazioni di carattere generale sul sistema degli incentivi, si misero in luce anche le criticità connesse alle specifiche norme proposte. Gli articoli 4 e 5, infatti, come si è già notato, non si limitavano ad ampliare il

[248] Cfr. le considerazioni di Rodotà, ibid., pp. 8000-8001.
[249] Ibid., pp. 8916-8920.
[250] Cfr. le considerazioni di Mellini, ibid., pp. 8444-8445.

trattamento favorevole già previsto dall'articolo 56 del codice penale per chi desisteva dall'impresa illegale iniziata o ne impediva la consumazione spontaneamente ma, da una parte, premiavano – come osservò Cafiero – il ravvedimento tardivo che giungeva dopo la realizzazione dell'evento senza neanche condizionarlo a risultati efficaci su questo piano e, dall'altra, ponevano la esigenza «pericolosa» di un'azione di denuncia dei correi[251]. Nell'area di estrema sinistra si temeva pertanto che l'interesse soggettivo che poteva avere un associato in una banda, che commettesse un determinato reato e che finisse nelle mani della polizia, a salvare se stesso, lo potesse condurre addirittura a coinvolgere nomi di persone innocenti e a creare sospetti facili per trarne un qualche giovamento personale. Ciò avrebbe aperto – denunciò Tessari – una «pagina tremenda nella storia dei nostri tribunali e dei nostri processi; una pagina che probabilmente getterà sempre maggiore incertezza – non dico discredito ma incertezza, dubbi e perplessità – nel cittadino nei confronti di queste istituzioni»[252]. In questo frangente, tuttavia, i critici sembravano non considerare che qualunque informazione offerta dal collaboratore, doveva essere vagliata dalla magistratura che avrebbe cercato riscontri anche con altri elementi di prova e indizi ritenuti fondati. I partiti della maggioranza, invece, erano evidentemente convinti che l'autorità giudiziaria sarebbe stata in grado di discernere le false dichiarazioni e le calunnie dalle sincere ammissioni di responsabilità e dai contributi realmente validi. I radicali, dunque, dipingevano scenari molto lugubri rispetto a queste innovazioni legislative. Le norme premiali, infatti, – avvertì Tessari – oltre ad incentivare il criminale a criminalizzare qualcun altro, avrebbero rovesciato i normali meccanismi su cui si reggeva il rapporto magistrato-imputato. Non sarebbero stati più i magistrati a dover provare la colpevolezza dell'imputato, ma sarebbe stato onere dell'imputato provare la propria innocenza. Non era causale, fra l'altro, che l'incentivo alla "delazione" si accompagnasse all'assegnazione di nuovi poteri della polizia, come il fermo senza la presenza del difensore per 48 ore. Disse ancora Tessari: «il meccanismo della delazione camminerà, inevitabilmente, attraverso la discrezionalità che diamo alla polizia con il fermo; e, nella misura in cui aumenterà il margine non coperto dall'autorità del magistrato, in quei margini si opererà quel commercio, in quelle 48 ore si baratteranno i cazzotti, i ricatti, le torture, i premi, le promesse di premi per la delazione»[253].

[251] Cfr. le parole di Cafiero, ibid., p. 8020.
[252] Cfr. le parole di Tessari, ibid., p. 8193.
[253] Ibidem.

Anche i requisiti grazie ai quali si potevano ottenere le riduzioni di pena furono oggetto di polemica. Essi infatti apparivano del tutto generici e affidati, sostanzialmente, alla valutazione discrezionale del giudice. Benché i magistrati e i giuristi "laici" avessero accolto positivamente le misure premiali, anch'essi rilevarono evidenti problemi circa l'individuazione dei requisiti intrinseci del comportamento che configurava l'attenuante e quello di rilievo processuale, rappresentato dall'individuazione delle forme processuali che potevano dare concretezza al comportamento previsto dalla disposizione. Vi erano rilievi circa la genericità di alcune espressioni utilizzate nella norma, come il concetto di "aiuto" che comunque doveva avere una concreta idoneità in vista della raccolta delle prove; come il riferimento al concetto di "decisività" che doveva essere valutato rispetto ad un rapporto di efficienza causale intercorrente tra la prova e i risultati; o come, infine, il concetto di "individuazione" e "cattura" dei concorrenti[254]. De Cataldo, dunque, si chiese chi avrebbe mai potuto stabilire la «decisività di una prova» o la «concretezza» di un aiuto portato alle autorità: la vaghezza e la mancanza di puntualità delle norme avrebbero lasciato all'arbitrio dell'interprete la libertà, e dunque i diritti fondamentali dei cittadini[255]. Gli esponenti del governo e della maggioranza, tuttavia, tesero a replicare che, di fronte al nuovo tipo di delinquenza largamente organizzata, di fronte alla consapevolezza che solo un infiltrato potesse scoprire ciò che accadeva, di fronte alle difficoltà di attuare questo tipo di infiltrazione, il legislatore aveva voluto offrire un aiuto a coloro che già erano nel mondo del terrorismo e della delinquenza organizzata e che volevano staccarsene. Le parole «diserzione» e «delazione», connotate sia moralmente che politicamente, erano pertanto ritenute da Carlo Casini fuori luogo perché colui che voleva dissociarsi ed era pronto ad assumersene i rischi dimostrava concretamente di voler aiutare lo Stato nella lotta al terrorismo. Poiché non si trattava semplicemente di difendersi da una minaccia, ma di contrastarla e sconfiggerla, non era possibile, secondo il relatore, separare i due momenti della dissociazione e dell'ammissione della verità da quello dell'«indicazione», premiando o l'uno o l'altro. La prova principale della dissociazione infatti era il concreto aiuto ad evitare che fossero commessi altri delitti. Pertanto si sarebbe premiato chi si dissociava, ma contestualmente cooperava anche fattivamente alle indagini[256]. Se si fosse data rilevanza al semplice recesso, secondo Aldo Rizzo, si sarebbe potuto favorire l'accesso all'organizzazione eversiva, avendo l'affiliato

[254] Cfr. ad esempio G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo*, cit., pp. 33-46.
[255] Cfr. l'intervento di De Cataldo in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, p. 8086.
[256] Cfr. le parole di Casini, ibid., p. 7936.

la consapevolezza di potere, in qualunque momento, recedere dalla associazione con limitate conseguenze di carattere penale[257]. Le misure per favorire la dissociazione dal terrorismo, ribadivano la Dc e i partiti che le supportavano erano dunque il frutto di una prima analisi complessiva del fenomeno terroristico, delle sue specificità e articolazioni. Secondo il ministro Morlino, inoltre, si trattava di una risposta politica al fenomeno perché, – disse il ministro – «di fronte a questi giovani (l'età l'abbiamo letta nei capi di imputazione: sono giovani che quasi sempre non hanno ancora raggiunto la metà, la dantesca metà del cammino della vita), perché non immaginare la possibilità, attraverso la testimonianza di un atto concreto, del loro ritorno nella legalità?». Il sistema, che puniva così severamente chi si era collocato fuori della legalità, doveva «essere pronto – affermò sempre Morlino – a poter riaccogliere nella legalità coloro che, con alcuni atti concreti, vogliono rientrare in quella legalità che prima hanno rifiutato e combattuto»[258]. Le norme, del resto – sostenne ancora Aldo Rizzo – si inquadravano nella disciplina di una figura, da sempre utilizzata dalle forze di polizia, «storicamente rappresentata dai confidenti, da persone che, in vista di un favore o di un atteggiamento benevolo nei loro confronti da parte degli organi di polizia, hanno spesso dato utili notizie su fatti criminosi di loro conoscenza». Tale categoria tuttavia era ormai in estinzione, non soltanto perché – spiegò il giudice di area comunista – le forze di polizia, operando nel pieno rispetto della legalità repubblicana, non potevano concedere in autonomia salvacondotti o privilegi, ma soprattutto perché lo stato di terrore diffuso dalla criminalità eversiva rendeva estremamente difficile che i cittadini si decidessero ad informare la polizia su quanto era di loro conoscenza. La conseguenza era che riusciva obiettivamente difficile la raccolta delle prove: pertanto, secondo Rizzo, appariva più che opportuna – sul modello di quanto previsto in altre legislazioni – la previsione di diminuzioni di pena e della non punibilità per chi collaborasse con lo Stato. La possibilità di recesso già prevista dal codice penale, ricordava Rizzo, trovava applicazione soltanto nelle ipotesi di cospirazione politica e non anche in quelle di banda armata, e richiedeva come presupposto essenziale che il recesso avvenisse prima che il delitto per il quale si era verificato l'accordo o l'associazione fosse realizzato[259].

Le questioni più spinose comunque rimasero il fermo di polizia e l'inasprimento di alcuni istituti processuali, su cui anche i partiti della sinistra storica tentarono di dare

[257] Si vedano le considerazioni del magistrato della Sinistra indipendente, Aldo Rizzo, ibid., pp. 8039-8040.
[258] Cfr. l'intervento di Morlino, ibid., pp. 8321-8328.
[259] Si vedano le considerazioni di Aldo Rizzo, ibid., pp. 8039-8040.

battaglia al governo, presentando ancora una volta gli emendamenti stilati per la discussione al Senato. Quanto alla carcerazione preventiva, la Dc tenne duro sulla nuova formula dell'articolo, che aveva ridotto dalla metà ad un terzo il prolungamento dei termini per ogni fase del processo. Speranza precisò che la norma rispondeva a criteri di ragionevolezza nell'ambito del dettato costituzionale. L'esperienza infatti aveva dimostrato come i termini precedentemente previsti dall'articolo 272 del codice di procedura penale fossero troppo brevi, in relazione alle obiettive peculiarità dei processi per fatti di eversione e di terrorismo e, più in generale, dei processi relativi alla criminalità organizzata. Ciò a causa della complessità e durata delle indagini di polizia giudiziaria, della difficoltà degli accertamenti istruttori, della lunghezza dei dibattimenti. Una conseguenza di ciò era stata, a detta di Speranza, la frequente scarcerazione automatica di criminali assai pericolosi nei cui confronti si procedeva per reati di notevole gravità. Si trattava di criminali che, una volta in libertà, avevano continuato nel loro iter criminoso. A tale allarmante situazione, dichiarò il deputato della Dc, la normativa del decreto-legge voleva dare una risposta. Alle richieste di limitare il prolungamento dei termini della custodia preventiva alla fase istruttoria egli replicò che, a prescindere dalle obiettive equivocità di una simile proposta – che a suo parere poteva essere interpretata nel senso che il prolungamento dei termini nella fase istruttoria dovesse essere compensato con una corrispondente riduzione dei termini nella fase dibattimentale, frustrando così le finalità della normativa proposta –, l'esigenza di una maggiore ampiezza dei termini non sussisteva solo per la fase istruttoria, ma anche per le successive fasi del procedimento in relazione alla notevole durata dei dibattimenti, alla possibilità di rinvio del dibattimento, al numero e al comportamento processuale degli imputati che, anche attraverso frequenti intimidazioni rivolte ai giudici, ai difensori e ai testi e attraverso la commissione di reati in udienza, si proponevano di ritardare l'iter processuale[260]. Secondo Sabbatini si dimenticava che i termini di carcerazione in vigore arrivavano già fino a otto o nove anni e pertanto, pur comprendendone le ragioni, il «grande scandalo a proposito di questi dieci anni» sembrava esorbitante. Pur volendo anche la Dc che la macchina della giustizia funzionasse in modo diverso, la realtà era che per alcuni di questi reati specifici, vi era la necessità che la giustizia fosse maggiormente tutelata[261].

Le opposizioni continuarono a sostenere, invece, che le disposizioni del governo violassero quel principio di ragionevolezza che doveva funzionare come garanzia

[260] Cfr. le parole di Speranza, ibid., pp. 7915-7920.
[261] Cfr. l'intervento di Sabbatini, ibid., p. 8015.

effettiva della presunzione di non colpevolezza. L'estensione ulteriore dei termini della custodia preventiva, secondo Lagorio, contraddiceva le osservazioni e i richiami fatti da alcuni consessi giuridici internazionali e da organizzazioni per la tutela dei diritti dell'uomo per l'eccessiva durata della detenzione senza processo in Italia, che già con la disciplina vigente poteva arrivare fino ad otto anni[262]. Il Pci, dal canto suo, continuò a sostenere la necessità di estendere la custodia preventiva, limitatamente ad alcuni reati, laddove esistesse un'esigenza obiettiva, e cioè nella fase istruttoria, quando cioè la complessità e la laboriosità delle indagini poteva compromettere e praticamente vanificare l'esigenza di mantenere in vincoli l'imputato fino alla loro conclusione. Tale allungamento, secondo Ricci, non era però giustificato dove il rispetto dei termini massimi già previsti dalla legge in materia di carcerazione preventiva non fosse rapportabile alle stesse esigenze, bensì alla organizzazione e alla funzionalità della macchina giudiziaria, che doveva recuperare la propria credibilità[263]. Il Pci si rendeva conto, in sostanza, che per alcuni reati i termini di carcerazione preventiva erano assolutamente insufficienti. Ad esempio, la partecipazione a banda armata era un reato abbastanza diffuso, ma aveva come termine di carcerazione massima per la fase istruttoria sei mesi, che risultavano pochi per svolgere in modo serio tutto il lavoro istruttorio che tale tipo di inchiesta richiedeva, specialmente nei confronti di imputati che non davano garanzie di reperibilità. Tuttavia, secondo Violante, si era arrivati all'aumento di un terzo per ogni fase del processo secondo un «moltiplicatore aritmetico» che avrebbe potuto causare situazioni inaccettabili, come ad esempio il fatto che, avendo stabilito l'obbligatorietà della cattura per tutti i delitti con finalità di terrorismo, la durata della carcerazione preventiva avrebbe potuto superare il massimo della pena erogabile per il singolo delitto[264]. Su quest'ultimo aspetto la Dc obiettava che nel sistema processuale erano presenti meccanismi che consentivano la restituzione della libertà nel caso in cui la carcerazione preventiva già sofferta eguagliasse il massimo della pena prevista per il reato commesso. Come dichiarò Speranza, *ratio* della disposizione, del resto richiamata all'articolo 8, era proprio quella di «evitare un inutile sacrificio della libertà personale, ove si possa fondatamente presumere l'irrogazione di una pena già compensata da una causa di estinzione o dalla detenzione già scontata». Secondo le norme vigenti, infatti, la libertà provvisoria sarebbe stata concessa nella ipotesi in cui il periodo di carcerazione

[262] Cfr. le parole di Lagorio, ibid., p. 8028.
[263] Cfr. le considerazioni di Ricci, ibid., p. 8050. Cfr. anche Violante, ibid., p. 8712.
[264] Cfr. le considerazioni di Violante, ibid., pp. 8712-8713.

preventiva già scontato raggiungesse il massimo della pena edittalmente comminata[265]. Come si è notato, le critiche delle sinistre effettivamente coglievano un dato di fatto inequivocabile che aveva caratterizzato la politica criminale del governo negli ultimi anni. Anche nel mondo giuridico, del resto, si sottolineava trasversalmente che l'allungamento dei termini della custodia preventiva e la politica processuale in cui esso si inquadrava, raccordavano sempre di più «la custodia preventiva ad esigenze di tutela sociale»[266]. Il richiamo alle esigenze di tutela della collettività quale fondamento cautelare autonomo della custodia preventiva fu peraltro avallato dalla sentenza n. 1 del 1980 della Corte costituzionale sull'articolo della legge Reale che aveva eliminato la possibilità di concedere la libertà provvisoria per una serie di reati: secondo la sentenza esigenze «di prevenzione» potevano legittimare la scelta legislativa della cattura obbligatoria e del correlato divieto di libertà provvisoria. La Corte, pertanto, aveva accordato legittimità alla tendenza del legislatore a finalizzare sempre più l'istituto della custodia preventiva al soddisfacimento di esigenze cautelari di natura sostanziale, e non solo processuale[267]. Secondo gli oppositori più decisi, dal momento che non si aveva esperienza di istruttorie e dibattimenti che non potessero essere condotti a termine entro il tempo già stabilito dalla legge, si confermava l'impressione che l'allungamento dei termini di carcerazione preventiva rispondesse – come disse Eliseo Milani del Pdup – non tanto «alla pur inaccettabile motivazione governativa, quanto piuttosto alla preoccupazione di tranquillizzare gli animi profondamente turbati dalla catena di attentati terroristici». La carcerazione preventiva svincolata da termini di durata massima ragionevoli, veniva così impiegata secondo Milani come strumento per sedare il forte allarme sociale in cui il paese viveva e finiva per essere usata non tanto per soddisfare un bisogno di giustizia o di

[265] Cfr. le parole di Speranza, ibid., pp. 7915-7920.

[266] Cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 49-54. Cfr. anche P. Corso (a cura di), *Nuovi profili della custodia preventiva*, cit., p. 141. Dello stesso parere era Enrico Marzaduri che spiegava come il legislatore avesse individuato nella custodia preventiva «un terreno privilegiato per la lotta contro quelle forme di delinquenza che hanno reso drammaticamente precario il quadro dell'ordine pubblico», cfr. E. Marzaduri, Commento all'art. 8, cit., p. 79. Allo stesso modo, Giulio Illuminati rilevava la scelta legislativa di modificare alcuni istituti processuali e di adattarli non tanto in funzione dell'accertamento giudiziale, quanto in vista di una diretta incidenza nella società in una logica poliziesca: l'aumento del livello di controllo, tuttavia, diminuiva la libertà individuale senza che a ciò seguisse un recupero di efficienza della giustizia. Cfr. G. Illuminati, "Reati «speciali» e procedure «speciali»", cit., pp. 106-112.

[267] Cfr. il testo della sentenza in http://www.giurcost.org/decisioni/1980/0001s-80.html (20 ottobre 2016).

verità, ma «un bisogno di reità, con tutti gli ulteriori pericoli per la libertà personale che ciò comporta»[268].

Anche la retroattività della disposizione, che già in Senato aveva fatto discutere, fu nuovamente oggetto di polemica. Mentre la Dc insisteva nel ribadire che la custodia preventiva era una norma cautelare e non penale e che, pertanto, la sua regolamentazione potesse essere valida retroattivamente, le opposizioni non ne erano convinte. Mellini ricordava che per il legislatore l'obbligo di non dare efficacia retroattiva alla nuova normativa più sfavorevole sulla durata dei termini di carcerazione preventiva era fondato sull'articolo 25 della costituzione, secondo l'interpretazione data dalla prevalente dottrina e dalla stessa giurisprudenza della Corte di cassazione. Perfino Alfredo Rocco, affermò Mellini, nella relazione al re sulle norme transitorie di attuazione del codice di procedura penale del 1930 aveva stabilito che all'imputato che si trovasse in stato di custodia preventiva nel momento in cui il nuovo codice sarebbe entrato in vigore, si sarebbero applicate le disposizioni del codice abrogato in quanto più favorevoli. La disposizione del legislatore fascista, ricordava sempre il deputato radicale, non era motivata soltanto dall'equità, ma anche da ragioni giuridiche perché le norme del codice di procedura penale incidenti sulla libertà personale dell'imputato avevano carattere restrittivo, ma dovevano soggiacere ai criteri di diritto transitorio propri del diritto penale materiale e di ogni altra legge che restringesse il libero esercizio dei diritti, e non a quelli di diritto processuale penale. Pertanto, secondo Mellini, la situazione di diritto transitorio, risolta in senso restrittivo dall'articolo 11 del decreto, era identica a quella che Rocco aveva risolto in senso liberale, pur senza avere una legalità costituzionale da rispettare[269]. Come si è anticipato, il testo rimase inalterato, a causa dell'ostruzionismo che impedì di discutere ogni eventuale modifica. Sulla base dell'analisi delle posizioni della Dc e dei partiti laici, tuttavia, si può affermare che, anche se vi fosse stata la possibilità di introdurre alcuni cambiamenti, il governo, supportato dalla maggioranza, sembrò molto determinato a non retrocedere sul punto.

Quanto al fermo, le opposizioni più radicali erano convinte che fosse uno strumento inutile perché era ormai accertato che i terroristi, nel momento in cui venivano arrestati,

[268] Cfr. l'intervento di Eliseo Milani in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 7944-7956. Cfr. anche l'intervento di Robaldo, ibid., pp. 8023-8024.

[269] A questo proposito ci si chiedeva come la legge si sarebbe applicata, dal momento che «i procedimenti in corso sono, evidentemente, per fatti commessi prima dell'entrata in vigore dalla legge, ai quali non si applica l'aggravante di cui all'articolo 1». Pur essendo reati commessi per finalità di terrorismo, essi non erano fatti per i quali intervenisse un processo con contestazione dell'aggravante per finalità di terrorismo, perché l'aggravante, attenendo alla punizione del fatto, non poteva essere retroattiva. Cfr. l'intervento di Mellini, ibid., pp. 8147-8148.

per prima cosa si dichiaravano «prigionieri politici». Pertanto, la necessità del fermo di polizia per accertare scopi, che peraltro nella legge erano descritti – come disse Marcello Crivellini – «confusamente e discrezionalmente», non valeva per il caso specifico, cioè per l'oggetto e per l'obiettivo che si prefiggevano gli estensori del decreto[270]. I gruppi di minoranza inoltre insistettero nel dire che l'articolo non trovava appigli nella costituzione e che i costituenti stessi avevano esplicitamente rifiutato di introdurre misure così rigide nella carta costituzionale. Secondo Aldo Rizzo, inoltre, nell'articolo 6 mancavano quei presupposti (l'indicazione tassativa dei casi di eccezionalità e il riconoscimento esplicito del ruolo della magistratura) richiesti dalla costituzione. Anzi, il fermo prescindeva dalle competenze istituzionali della magistratura, operava cioè in campi e in settori (l'azione preventiva) nei quali l'autorità giudiziaria non avrebbe avuto titolo per intervenire, e quindi non poteva essere configurato come l'esplicazione di un potere vicario della magistratura. Essendo chiamato ad operare al di fuori dei casi di commissione di un delitto, fosse esso tentato o consumato, il fermo era, a detta di Rizzo, al di fuori del processo penale: la comunicazione del fermo all'autorità giudiziaria e l'intervento dell'autorità giudiziaria stessa non avevano pertanto alcuna concreta rilevanza, ove si considerasse che, pur essendo fondati gli indizi che l'avevano determinato, se non vi era reato, non vi poteva essere un intervento successivo della magistratura che legittimasse la restrizione della libertà personale. Si trattava, in sostanza, di un fermo con carattere di prevenzione, estraneo alle competenze della magistratura, che secondo Rizzo si poneva al di fuori del disposto costituzionale[271]. Il nodo era proprio questo, in verità: mentre secondo le opposizioni (in particolare, quelle più radicali), come si è detto, i costituenti avevano esplicitamente escluso la legittimità del fermo di sicurezza, secondo la Dc, certe sentenze della Corte costituzionale avevano confermato che il fermo di pubblica sicurezza poteva essere introdotto, in circostanze di assoluta urgenza e ben definite, non solo come potere vicario della magistratura, ma anche come prerogativa autonoma della polizia di sicurezza. Le forze della sinistra storica, invece, non sembrarono entrare nel merito della legittimità dell'istituto in sé, puntando ad ancorarlo saldamente al dettato costituzionale in modo che non vi fossero dubbi sulla sua costituzionalità. In particolare, Carlo Casini spiegò che la Corte costituzionale aveva precisato, pronunciandosi sulla legittimità dell'articolo 157 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (sentenza n. 2 del 14 giugno 1956), che il primo comma di tale articolo, relativo all'accompagnamento presso

[270] Ibid., pp. 8736-8738.
[271] Cfr. le considerazioni di Rizzo, ibid., p. 8042.

l'autorità locale di pubblica sicurezza, non contrastasse con l'articolo 13 della costituzione: quest'ultima disposizione infatti non andava intesa quale garanzia di indiscriminata ed illimitata libertà di condotta del cittadino, tanto che la costituzione disciplinava varie situazioni e fissava espressamente dei limiti[272]. Dalla sentenza in questione si ricavava quindi la certezza che il fermo di polizia o di prevenzione aveva un supporto costituzionale nell'articolo 13, confermata, poi – disse il relatore Casini – «sia dal preciso dettato del secondo comma dello stesso articolo 13, che parla di autorità di pubblica sicurezza e non di polizia giudiziaria, sia dall'esame della relazione all'Assemblea costituente della prima Sottocommissione, ove è espresso l'avviso che sia necessario stabilire nella Costituzione garanzie contro le arbitrarie privazioni della libertà personale, fissando un termine brevissimo entro il quale l'autorità di polizia che ha proceduto all'arresto deve informare l'autorità giudiziaria ed un secondo termine perentorio entro cui il magistrato deve provvedere alla convalida motivata dell'arresto». La distinzione fra polizia giudiziaria e pubblica sicurezza era quindi netta e, se la dizione «sicurezza pubblica» era usata nell'articolo 13, ciò significava che si era pensato espressamente alla possibilità di limitare la libertà delle persone in forza di motivi di pubblica sicurezza, e non solo come necessario presupposto di un successivo processo penale[273]. Ciò che il costituente aveva voluto, in sostanza, ad avviso di Edoardo Speranza, era che il fermo potesse essere adottato, in forme preventive, non in modo indiscriminato, ma solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati dalla legge, per un tempo limitato, e che «in ogni caso sull'attività della polizia, relativa alla valutazione della eccezionalità, della necessità, dell'urgenza alla luce delle norme legislative regolanti il relativo potere di fermo, fosse operato il controllo di un organo indipendente dall'esecutivo, e cioè dall'autorità giudiziaria». Dato che la prevenzione di reati «eccezionali» per la loro gravità era senz'altro più importante della repressione degli stessi, l'articolo 6, secondo Speranza, rispondeva perfettamente al dettato costituzionale. Ciò valeva sia per il sistema di garanzie e controlli previsti, sia per i tempi relativi alla durata del fermo, sia per la garanzia di controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Il provvedimento era esplicitamente riferito a casi eccezionali di necessità e di urgenza – rimarcò il deputato della Dc –, quali si potevano verificare dinanzi a gravi indizi che richiedessero un immediato intervento per impedire possibili, irreparabili, gravissimi atti

[272] Cfr. anche le parole di Casini, ibid., pp. 8314-8321.
[273] Cfr. le parole di Casini, ibid., pp. 7936-7940.

criminosi specificamente indicati dalla legge[274]. La Dc insisteva nell'affermare anche che il fermo avrebbe avuto una funzione di prevenzione rispetto ad una serie ben definita di reati e avrebbe rappresentato uno strumento per proseguire le indagini in corso rispetto agli stessi. Esso pertanto, non essendo uno strumento processuale, non necessitava della presenza del difensore e, in casi estremi, della preventiva autorizzazione del magistrato[275]. Le minoranze, invece, continuarono a ritenere che la costituzione non prevedesse poteri autonomi di questo tipo per la polizia: come il fermo giudiziario, anche l'articolo 6 introduceva uno strumento che apriva un processo e doveva essere circondato di tutte le garanzie che circondavano il fermo giudiziario. La norma, secondo Cafiero, scardinava una delle acquisizioni fondamentali del pensiero giuridico moderno, ribaltando completamente la logica dell'interrogatorio dell'indiziato, così come quello dell'imputato. La espressa finalità di tale norma era quella di acquisire, con la cooperazione del fermato, elementi di prova per proseguire le indagini relative ai reati. Secondo Cafiero, però, l'interrogatorio dell'imputato o dell'indiziato non poteva essere considerato un mezzo di prova, bensì un mezzo di difesa: la legge infatti concedeva la facoltà all'uno e all'altro di non rispondere senza che per questo vi fosse presunzione di colpevolezza. Il fatto che poi l'interrogatorio non fosse verbalizzato, con la motivazione che ciò sarebbe stato a tutela del fermato o dell'imputato, anziché essere una forma di garanzia, rappresentava secondo Cafiero un vero e proprio "mostro" giuridico: il mostro di una norma processuale che prevedeva un atto che, pur inserendosi in una fase processuale, era svincolato dal rispetto di ogni forma processuale che non sarebbe mai arrivata al processo e che non era suscettibile di alcun controllo di legalità[276]. La sostanza politica della misura, a parere dei radicali, stava dunque nella volontà del governo di «dare mano libera alla polizia, di mettere il naso in tutte le associazioni, i gruppi, i gruppetti, tutta quell'area politica del dissenso» che non si riconosceva nei partiti tradizionali della sinistra[277]. Norme di questo tipo, come la nuova disciplina delle perquisizioni, avrebbero sostanzialmente legalizzato pratiche che, secondo Boato, erano già utilizzate in modo provocatorio dalle autorità di sicurezza, «incanagliendo» ancora di più gli agenti e galvanizzandoli. I riferimenti alla vicenda di Pinelli e alle più recenti indiscrezioni sulle torture presso la questura di Milano furono quindi molto frequenti negli interventi degli esponenti radicali. Con le nuove disposizioni – denunciò Boato – si sarebbero così vanificati anni di grande trasformazione

[274] Cfr. le parole di Speranza, ibid., pp. 7915-7920.
[275] Cfr. gli interventi di Casini e Speranza, ibidem.
[276] Cfr. l'intervento di Cafiero, ibid., p. 8020.
[277] Cfr. le parole di Tessari, ibid., p. 8201.

democratica all'interno dei corpi di polizia, proprio perché li si sarebbe spinti a tornare alle vecchie pratiche che prima, quanto meno, erano considerate illegali. L'ex leader demoproletario affermò che misure come il fermo, proprio perché sottraevano al controllo giurisdizionale alcuni compiti della polizia erano il segno della mancanza di fiducia nei confronti della magistratura e del suo ruolo costituzionale. Togliendo qualunque margine di discrezionalità e alcune competenze e funzioni ai magistrati, a suo parere si sarebbe delimitato il loro potere a favore delle forze di polizia, sempre nel quadro di uno Stato autoritario, forte di una legislazione eccezionale[278]. Secondo i radicali, ma anche secondo alcuni esponenti della Sinistra indipendente, in definitiva, la norma capovolgeva il rapporto tra polizia e magistratura. A loro parere, contrariamente a quanto disposto dalla costituzione, il fermo non anticipava un provvedimento della magistratura, non configurava l'esercizio di un potere che il magistrato poteva poi recuperare, reintegrando così la libertà personale del fermato, né configurava uno strumento funzionale rispetto ad una misura definitiva, che poteva essere anche una misura di prevenzione. Nell'ipotesi disciplinata dall'articolo 6 del decreto-legge, infatti, il fermo poteva diventare uno strumento a sé stante e mai finalizzato ad una misura definitiva, divenendo pertanto – disse Rodotà – «una sanzione atipica, perché una persona può essere fermata e tutte le volte può essere rilasciata prima delle 48 ore»[279]. La Dc, su questo punto, invece, non sentiva alcun elemento di scandalo: l'assegnazione, legittima, di un potere autonomo alla polizia, che poteva rilasciare un fermato qualora i sospetti si fossero rivelati infondati senza presentare il fermo al magistrato, oltre che non scandalosa era una forma di garanzia. La polizia peraltro, nel caso in cui i sospetti risultassero fondati, doveva inviare la notizia del fermo insieme alla motivazione. In ogni caso, le garanzie erano le stesse che già si utilizzavano per il fermo di polizia giudiziaria. Secondo Casini, infatti,

già ora, con il fermo di polizia giudiziaria, gli articoli 239 e 240 del Codice di procedura penale stabiliscono che ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nel caso in cui operino un arresto od un fermo (quindi compiano atti del loro ufficio), debbono rilasciare la persona appena si accorgono di aver commesso un errore. Queste, evidentemente, sono norme di garanzia. Ciò interrompe il loro rapporto con l'autorità giudiziaria? No, perché se i presupposti che, invece, avevano giustificato il fermo sono confermati (come già avviene ora per il fermo di polizia giudiziaria), bisogna presentare la persona davanti all'autorità di polizia giudiziaria. Quindi, esiste anche questo collegamento. L'autorità di polizia giudiziaria, cosa se ne fa di questa persona? È

[278] Cfr. l'intervento di Boato, ibid., pp. 8654-8658.
[279] Cfr. l'intervento di Rodotà, ibid., p. 8005.

chiarissimo: o scopre che ci sono dei reati e allora si apre un processo, o, comunque, fa una valutazione autonoma della situazione in cui l'individuo si è trovato ai fini o dell'investigazione o dell'applicazione di misure di sicurezza.

[…] E allora ricordiamoci che su queste discipline delle misure di sicurezza più volte la Corte costituzionale si è pronunziata, ritenendo la costituzionalità e la tassatività delle ipotesi. In altre parole, essa ha ritenuto che sia giusto e legittimato dalla Costituzione un intervento di prevenzione e che l'ipotesi sia sufficientemente descritta. Quindi, il giudice che si vede presentare questa persona, che era nella fase di preparazione generica di un delitto, o scopre che la persona ha commesso quel delitto o un altro delitto e procede quindi al giudizio, oppure è in condizione, per sua autonoma decisione (vedi la legge del 1975), di iniziare da sé il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione[280].

La norma pertanto, non solo rientrava nei limiti costituzionali, ma rispettava anche il dettato dell'articolo 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, secondo il quale – ricordò Casini – non era ammessa nessuna forma di detenzione, se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso che fosse stata commessa un'infrazione o che vi fossero motivi ragionevoli di credere che vi fosse la necessità di impedire di commettere una infrazione o che il colpevole potesse fuggire dopo il compimento della medesima. Data la serie di garanzie offerte e di argomentazioni a favore del fermo, secondo il relatore, al fondo dei dubbi e delle perplessità degli altri partiti vi era paradossalmente proprio la profonda sfiducia nei confronti degli organi della polizia, ritenuta ancora un corpo separato e antidemocratico, come se la tortura e gli abusi fossero una pratica quotidiana [281].

Restava infine il nodo della tassatività richiesta dalla costituzione nella definizione dei casi e delle circostanze di necessità e urgenza che potevano giustificare il fermo di polizia. Le minoranze infatti ritenevano che il riferimento all'«atteggiamento» della persona che la polizia avrebbe potuto fermare e l'espressione «verifica della sussistenza di comportamenti ed atti che, pur non integrando gli estremi del delitto tentato, possano essere tuttavia rivolti alla commissione» dei delitti elencati nell'articolo, fossero – come scrisse *Argomenti radicali* –, «frasi generiche, imprecise, vaghe, capaci solo di aprire la strada del peggiore arbitrio». L'assunzione da parte dell'individuo di una posizione o di una espressione che destasse sospetto sarebbe bastata, secondo il deputato del Pr, per

[280] Ibid., p. 8319.
[281] Cfr. le parole di Casini, ibid., pp. 8314-8321.

legittimarne il fermo[282]. In effetti la legge si limitava a riproporre la formula utilizzata dell'articolo 13 della costituzione, non esplicitando quali fossero i casi di necessità e urgenza in cui la polizia poteva mettere in atto questo tipo di istituto. Tanto che Grevi è stato portato ad affermare che la formula legislativa esprimeva bene «gli equivoci di fondo di una misura che si voleva sottrarre alla logica del sospetto, e nondimeno non si riusciva a collegare a presupposti sufficientemente oggettivi per allontanare qualunque pericolo di arbitrio»[283]. Anche comunisti e socialisti, in questo caso, erano convinti che le forme di garanzia previste fossero poco precise e potessero dare luogo ad abusi. Presentarono quindi nuovamente gli emendamenti stilati per il Senato. In particolare, Violante precisò che nell'articolo 6 non era riportato l'inciso del terzo comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale, secondo cui, oltre alle motivazioni del fermo, dovevano essere comunicate al magistrato anche le risultanze delle prime indagini. Ciò pertanto portava alla configurazione di due fermi del tutto diversi: quando c'era il fermo di pubblica sicurezza o fermo di prevenzione, il pubblico ministero riceveva soltanto comunicazione dei motivi per i quali era stato effettuato; quando invece c'era il fermo di polizia giudiziaria riceveva anche i risultati delle prime indagini. Il problema, dunque, secondo il magistrato del Pci, riguardava la convalida: non si capiva in base a che cosa il pubblico ministero avrebbe potuto convalidare il fermo, dal momento che non riceveva le informazioni relative alle prime indagini. Anzi, poiché il fermo non poteva durare, in ogni caso, più di novantasei ore e non era previsto alcuno sbocco di carattere processuale, se ne doveva dedurre che la convalida assumeva un significato – disse ancora Violante – di semplice «malleveria» che la magistratura avrebbe dato alle forze di polizia per alcuni particolari tipi di operazione[284]. I comunisti si rendevano conto delle motivazioni per le quali era stato introdotto il fermo e in particolare riconoscevano che il codice era inadatto a fronteggiare una criminalità di nuove dimensioni, spesso responsabile di reati – ammise Violante – non più solamente ad esecuzione «monosoggettiva» e che richiedevano una lunga preparazione per l'attuazione. D'altro canto, Violante temeva che il fermo potesse determinare una profonda divisione tra magistratura e polizia e che potesse essere uno strumento di divaricazione di corpi che invece dovevano essere legati: la convalida del magistrato, funzionale ad un intervento giudiziario, era infatti uno strumento che serviva a garantire lo stesso agente di polizia

[282] A. Viviani, "Ordine pubblico e garanzie per il cittadino", *Argomenti radicali, bimestrale politico per l'alternativa*, Novembre 1979-Gennaio 1980, n. 14.
[283] Cfr. V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 47.
[284] Cfr. le parole di Violante in CdD, AP, VIII legislatura, seduta del 23 gennaio 1980, pp. 8708-8710.

sulla legittimità del suo operato[285]. Il Pci pertanto ripropose di risistemare l'articolo 238 del codice di procedura penale, costruendo un comma che prevedesse la possibilità di fermo giudiziario anche per i delitti con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Si prevedeva di operare il fermo quando, indipendentemente dal pericolo di fuga, si appalesasse la necessità e l'urgenza di verificare la fondatezza di indizi e di assicurare le prove[286]. Nello stesso spirito, il Psi – come spiegò Felisetti – puntò sulla proposta di istituire il "giudice di guardia" attingendo all'esperienza di altri paesi: la presenza 24 ore su 24 di un magistrato di turno presso le questure, che avrebbe potuto assistere in ogni momento all'acquisizione delle informazioni, avrebbe consentito, secondo Felisetti, di conciliare le esigenze dell'immediatezza e quelle di garanzia per il fermato[287]. Secondo il relatore democristiano Casini, tuttavia, la proposta del magistrato di sorveglianza, pur condivisibile, era impraticabile, perché sarebbe occorsa «una pletora di magistrati assolutamente indisponibile». E comunque non si riteneva che ve ne fosse bisogno perché il magistrato, il quale doveva avere immediatamente la notizia, era in condizione di intervenire, se lo riteneva opportuno, nell'esercizio dei suoi poteri di prevenzione e di repressione[288].

Eguale giudizio di incostituzionalità radicali, estrema sinistra e Sinistra indipendente formularono anche sull'articolo 9 del decreto. L'articolo 14 della costituzione, infatti, nel sancire che il domicilio era inviolabile, precisava che le perquisizioni potevano essere effettuate solo nei casi e nei modi stabiliti dalla legge e con le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Tali garanzie, indicate nell'articolo 13, stabilivano che una perquisizione domiciliare per autonoma decisione della pubblica sicurezza potesse essere effettuata solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza e nell'ambito delle competenze istituzionali della magistratura. La norma in esame, invece, secondo Rizzo, non rispondeva a tali requisiti perché, da un lato, non esplicitava che la perquisizione domiciliare potesse effettuarsi solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, dall'altro, rendeva non obbligatoria, per motivi di particolare necessità, l'autorizzazione della magistratura; infine introduceva la possibilità di effettuare una perquisizione per blocchi di edifici. Su quest'ultimo punto, Rizzo rilevava che le perquisizioni domiciliari disposte dall'autorità giudiziaria erano sempre finalizzate al processo e presupponevano, con riferimento al domicilio nel quale la perquisizione doveva essere effettuata, che

[285] Ibid., pp. 8711-8712.
[286] Ibidem, pp. 8711-8712.
[287] Cfr. le parole di Felisetti, ibid., pp. 7965-7967.
[288] Cfr. le parole di Casini, ibid., pp. 8314-8321.

sussistesse il fondato sospetto che in esso potesse effettuarsi la cattura dell'imputato o il sequestro di cose pertinenti al reato. Gli indizi o i fondati motivi che potevano giustificare la perquisizione domiciliare non potevano quindi che riguardare un ben individuato domicilio, un ben preciso luogo nel quale si aveva motivo di ritenere che potesse trovarsi la persona ricercata, e non già più domicili, un intero edificio o addirittura un blocco di edifici. A Rizzo riusciva perciò difficile credere che la magistratura potesse autorizzare operazioni come quelle contemplate nell'articolo 9 del decreto[289].

I partiti "dell'arco costituzionale", tuttavia, dopo le modifiche introdotte al Senato, rimasero convinti che la norma non si prestasse a dubbi di costituzionalità. Pur con qualche riserva, quindi, anche il Pci e il Psi non si opposero al testo. Come si è anticipato l'assemblea aveva deciso, su proposta della Dc, la cosiddetta «seduta continua», cioè che da quel momento in poi non si sarebbe più potuti passare a discutere di altro argomento prima che si fosse concluso il dibattito sul decreto. Dal momento che i radicali presentarono ben 7500 emendamenti con l'intenzione di illustrarli uno ad uno, il 28 gennaio scattò una fase più serrata, quella della «seduta-fiume», cioè senza sosta, notte e giorno. Non essendo sufficiente nemmeno questa iniziativa per rimanere nei tempi per la conversione, il governo fu costretto a porre la questione di fiducia per evitare che il decreto decadesse: si trattava, esplicitò Cossiga, di una fiducia «non con un significato politico», ma come approvazione delle misure del governo, una fiducia «tecnica» in funzione antiostruzionistica. Era evidente in sostanza che il regolamento parlamentare consentiva ad una minoranza di soli 18 deputati di bloccare l'intera attività legislativa di una Camera di 630 parlamentari, anche quando, fra l'altro, circa 560 di questi erano a favore di un provvedimento. Il presidente della Camera Nilde Iotti, pertanto, sulla base dell'articolo 116 del regolamento, escluse la possibilità di votare gli emendamenti. Non se ne impediva l'illustrazione, ma la si faceva rientrare in una discussione politica che tendeva appunto ad influire sul voto di fiducia. Di conseguenza non si sarebbe più potuto parlare tante volte quanti erano gli emendamenti, ma ciascuno dei presentatori degli emendamenti sarebbe potuto intervenire una sola volta seppur senza limiti di tempo[290]. I radicali denunciarono il tentativo della maggioranza di soffocare le minoranze e il dibattito generale sul decreto. Essi ritenevano che la discussione sugli emendamenti e sulla fiducia fosse stata del tutto stravolta rispetto a quanto stabilito nei regolamenti parlamentari, al fine di «imbavagliare» le minoranze e realizzare un colpo di mano senza

[289] Cfr. le considerazioni di Rizzo, ibid., pp. 8042-8044.
[290] Ibid., pp. 8328-8330.

precedenti nella storia. Quanto alla fiducia, essi rimarcavano che non poteva trattarsi di una mera fiducia tecnica, dal momento che il decreto rientrava in uno dei punti programmatici presentati da Cossiga al momento del varo del nuovo governo: il voto di fiducia pertanto avrebbe rappresentato una scelta «politica» di adesione a quel programma[291]. Come si è accennato, il gruppo missino, invece, manifestò la volontà di partecipare al dibattito con una serrata critica ma non di associarsi all'ostruzionismo dei radicali[292]. Secondo i missini infatti l'ostruzionismo era un atto legittimo quando con esso la minoranza intendeva denunziare al paese la gravità delle decisioni che stava per prendere la maggioranza. In questo caso, invece, l'ostruzionismo dei radicali era – come scrisse il *Secolo d'Italia* – «fuori di qualsiasi logica» e sistematico, tanto da impedire il normale svolgimento dei lavori. Il gruppo dei deputati missini era inoltre convinto che l'ostruzionismo in quel momento offriva solo un alibi alla maggioranza per attuare alcune forzature del regolamento parlamentare che avrebbero danneggiato la minoranza, il dibattito, l'analisi del fenomeno del terrorismo e soprattutto la ricerca di mezzi seri per combatterlo[293]. In questo quadro delicato, il gruppo socialista si fece promotore di un'azione di mediazione fra i radicali e il governo, chiedendo al Pr e al Pdup di non fare ostruzionismo in modo da permettere di emendare sostanzialmente il decreto[294]. Nello stesso tempo i socialisti avrebbero chiesto al governo di procedere autonomamente alla modifica di alcuni articoli del decreto con particolare riferimento al fermo, alla carcerazione preventiva e alle perquisizioni. Nella Dc, tuttavia, l'iniziativa dei socialisti non fu accolta con favore. Nel corso di alcune riunioni, infatti, si ribadì che, nonostante i tentativi di Craxi di trovare una mediazione, non vi era disponibilità da parte della Dc a modifiche, specialmente sul fermo di polizia: da un lato, perché qualsiasi modifica avrebbe comportato un ulteriore passaggio al Senato del provvedimento, che avrebbe rischiato di comprometterne l'approvazione in tempo utile; dall'altro, come osservò l'ex ministro dell'Interno Paolo Emilio Taviani alla direzione del partito del 25 gennaio, per non mettere in difficoltà i colleghi del Senato che avevano già votato il decreto-legge[295].

L'intesa fra le forze di sinistra e i radicali comunque non fu raggiunta perché il Pr pose quale condizione per il varo di emendamenti comuni, che, nel caso essi non fossero stati

[291] Ibid., pp. 8330-8333.
[292] N. Guiso, "Antiterrorismo: partita l'offensiva dei radicali", *Il Popolo*, 24 gennaio 1980.
[293] "Con misure inadeguate ed equivoche non si debella la piaga del terrorismo", *Secolo d'Italia*, 24 gennaio 1980. Cfr. anche "Inaccettabile e pericolosa interpretazione delle norme sul dibattito parlamentare", *Secolo d'Italia*, 30 gennaio 1980.
[294] Cfr. "Iniziativa socialista alla Camera", *Avanti!*, 24 gennaio 1980.
[295] Cfr. ILS, ADC, Direzione, scatola 42, "Direzione del 25 gennaio 1980". Cfr. anche ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 23 gennaio 1980".

recepiti dal governo, tutti i gruppi della sinistra dovessero votare contro la conversione in legge del decreto. Questa condizione infatti avrebbe urtato con il voto favorevole al provvedimento già espresso da comunisti e socialisti al Senato. Il Psi pertanto criticò aspramente l'azione dei radicali[296], anche perché il voto al decreto continuava a creare problemi all'interno del partito, ben evidenziati da alcuni articoli di tono critico verso i provvedimenti usciti sull'*Avanti!*. Roberto Villetti rilevò che, oltre a norme utili nella lotta al terrorismo, nella legge ve ne erano anche di «aberranti», come quella sulla carcerazione preventiva[297]. Landolfi e Mancini, che già si erano espressi contro il provvedimento, ribadirono che le misure erano «inefficaci, inutili e pericolose per la preservazione e lo sviluppo di quel sistema di garanzie e di diritti civili attorno ai quali si è svolta da tempo un'azione incisiva che ha dato un'impronta significativa e caratterizzante alla presenza politica dei socialisti». I due parlamentari ricordavano che il Psi non aveva mai accettato la concezione secondo cui la riduzione della democrazia e dei diritti, attraverso la proliferazione di una legislazione eccezionale o speciale, potesse costituire una valida risposta al terrorismo. A fronte dell'emergenza terroristica che stava annientando il paese, l'errore, secondo i due, era stato quello di aver lasciato campo libero alla Democrazia cristiana e al governo Cossiga, mentre le sinistre non avevano saputo indicare le loro proposte: a loro parere, invece, «si doveva contrapporre il richiamo alle grandi questioni economiche, sociali, morali che sono alla base del dissesto del paese e che si collegano con il fenomeno del terrorismo»[298]. Craxi in ogni caso, condannando l'ostruzionismo che aveva impedito una discussione costruttiva, replicò che non si poteva votare globalmente contro la legge solo perché si era contrari ad alcuni suoi aspetti. Il segretario del Psi, pertanto, impegnò il partito a presentare un ordine del giorno con cui sollecitare il governo ad introdurre, in un secondo momento, quei miglioramenti della legge che non era stato possibile discutere alla Camera. Craxi affermava inoltre che, una volta conclusa la votazione, i socialisti avrebbero presentato un progetto di legge che avrebbe riproposto le modifiche su cui le sinistre avevano trovato un accordo[299]. Di fronte

[296] A parte gli interventi parlamentari (in particolare la dichiarazione di voto di Balzamo in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 9221-9224), si veda ad esempio l'articolo di S. Labriola, "Ostruzionismo ed altro ancora", *Avanti!*, 30 gennaio 1980; "Quando l'ostruzionismo si trasforma in una gara di atletica", ibidem.

[297] Cfr. "Ma Cossiga non canti vittoria", *Avanti!*, 31 gennaio 1980.

[298] "Come può un partito socialista avallare leggi liberticide?", *Avanti!*, 1 febbraio 1980.

[299] Cfr. "Craxi: né demagogia repressiva né demagogia ultragarantista", *Avanti!*, 30 gennaio 1980; "Adesioni e riserve sul confronto programmatico", ibidem. Effettivamente, di lì a qualche settimana, sarebbe stata presentata una proposta di legge, più nota come "proposta Labriola", firmata dal capogruppo socialista Labriola, dal vicepresidente del gruppo comunista Ugo Spagnoli, da Rodotà e altri, per introdurre

all'*impasse* dovuta alla sistematica azione ostruzionistica, i radicali si trovarono in difficoltà essi stessi, tanto che, ad un certo punto, manifestarono la loro disponibilità a cessare il *filibustering*, se il governo avesse ritirato la richiesta della fiducia[300]. Una disponibilità che, agli occhi del capogruppo democristiano Gerardo Bianco, era tardiva e palesemente strumentale[301]. L'ostruzionismo, del resto, venne stigmatizzato trasversalmente come atteggiamento irresponsabile[302], e come un atto finalizzato a paralizzare l'attività del parlamento[303]. Benché estremamente critici nei confronti del decreto, anche i gruppi di estrema sinistra non condividevano l'azione del Pr[304]. Il *filibustering* pertanto proseguì senza sosta, impegnando i radicali in interventi che arrivarono anche a superare le dieci ore e provocando situazioni di alta tensione[305], fino a rendere inevitabile il voto di fiducia al governo.

La decisione del governo aveva provocato non pochi problemi all'interno del Pci e del Psi. La direzione comunista del 23 gennaio, dedicata all'argomento, mise in luce le difficoltà del partito, sia sul problema di votare immodificato il decreto, sia sul voto di fiducia ad un governo duramente osteggiato nei mesi precedenti. Nel corso della riunione, il capogruppo dei deputati Fernando Di Giulio informò che si erano svolti alcuni incontri con il Psi, il quale stava considerando l'ipotesi di astenersi sia sul decreto sia sulla fiducia. Secondo molti dirigenti, fra i quali il "migliorista" Emanuele Macaluso, Armando Cossutta e Di Giulio stesso, si doveva agire in modo coordinato con il Psi. Pietro Ingrao

---

le modifiche al decreto 625 subito dopo la sua conversione in legge. La proposta in realtà, come vedremo, si sarebbe intrecciata ai disegni di legge governativi sui dissociati e i "pentiti" per cui cadrà.

[300] "Se ci sei batti un colpo Volontà di cambiare?", *Lotta continua*, 1 febbraio 1980.

[301] "Confronto sul terrorismo", *Il Popolo*, 31 gennaio 1980. Dello stesso avviso anche il capogruppo comunista Di Giulio, cfr. G. F. P., "Vogliono colpire il Parlamento, *l'Unità*, 19 gennaio 1980.

[302] Anche i missini denunciarono l'ostruzionismo radicale, che non solo impediva una discussione seria sulle inefficienze del governo e del provvedimento, ma rappresentava anche un nuovo motivo di unificazione di Dc e Pci, che accusavano i radicali di attentato alla Costituzione. Cfr. "Gli «abusivi autorizzati»", *Secolo d'Italia*, 30 gennaio 1980.

[303] N. Guiso, "Sconfitti alla Camera i radicali si lamentano e perdono le staffe", *Il Popolo*, 1 febbraio 1980; "I diritti della maggioranza", *L'Opinione*, 29 gennaio 1980.

[304] Cfr. P. Sullo, "Cossiga dall'America fa sapere che il decreto dev'essere approvato così com'è. Oggi la sinistra decide come cedere", *il manifesto*, 26 gennaio 1980; "Il decreto Cossiga passerà nella peggiore versione. Cossiga pretende la fiducia e l'otterrà. Il Psi risucchiato nella maggioranza, il Pci non fa l'opposizione", *il manifesto*, 29 gennaio 1980. Contestualmente procedeva la pubblicazione di interventi di giuristi (peraltro piuttosto chiacchierati perché accusati di essere vicini ai terroristi) dell'area dell'estrema sinistra contro il decreto, i cui titoli sono piuttosto eloquenti. Cfr. F. Marrone, "Quando sospetto equivale a reato, le finezze di Alfredo Rocco non bastano più. E l'ideologia entra ancor più apertamente nella norma penale. Una pagina sulle leggi antiterrorismo", *il manifesto*, 29 gennaio 1980; F. Misiani, "La cultura del sospetto", ibidem; L. Saraceni, "Caccia al tesoro nella giungla dei reati associativi. C'è anche la «cospirazione a fine di associazione». Il codice Rocco ne è pieno, il decreto di Cossiga ne inventa uno nuovo. La sinistra, un tempo contraria, oggi approva", ibidem; G. Carminara, "Nella rincorsa al modello Germania la legislazione italiana sta superando il maestro. L'asso nella manica: perquisizioni ingiustificate, a tappetto e a tempo indeterminato", ibidem.

[305] Cfr. il resoconto in M. C., "Notte agitata alla Camera", *Lotta continua*, 30 gennaio 1980. Cfr. anche "E l'opposizione si è unita al governo", *Lotta continua*, 3-4 febbraio 1980.

tuttavia fece presente non a caso che una riunione di «compagni» che si occupavano di giustizia aveva esaminato il decreto e che «su di esso ha espresso critiche di merito, costituzionali, tecniche, all'unanimità». Nel corso dell'incontro, raccontò Ingrao, si era detto che il decreto era «un serio passo indietro rispetto alla giurisprudenza attuale», che infatti stava creando non poche difficoltà anche nel gruppo degli Indipendenti di sinistra. Ingrao pertanto espresse molte perplessità sul voto di fiducia, anche se solo limitata al decreto[306]. Effettivamente, nell'editoriale del primo numero del 1980 della rivista giuridica d'area, *Democrazia e diritto*, queste critiche sarebbero state formulate in modo esplicito. Si contestavano in modo decisamente aspro le tendenze autoritarie del governo Cossiga, testimoniate da quella che veniva definita come la sua «politica antiparlamentare», dall'«uso abnorme dei decreti legge» e dall'emanazione di un provvedimento che prevedeva «le più profonde violazioni delle libertà personali»[307]. L'accento posto da Cossiga sull'emergenza per motivare i poteri d'eccezione, secondo i giuristi di area comunista, serviva a giustificare «gravi smagliature alla Costituzione e una politica antipopolare»: la mera repressione criminale non sarebbe stata sufficiente a battere l'eversione[308]. Nella direzione del 23 gennaio Di Giulio tornò sul fermo di polizia e rilevò:

> […] L'articolo 6 pone questioni serie: non posso dire a Violante che lo avversa, che non si batte contro il terrorismo… […] bisogna avere chiaro – ci dicono alcuni compagni – che l'art. 6 viene da ambienti di polizia e ministeriali che hanno altri fini rispetto al decreto e alla lotta al terrorismo. Anche dall'area della magistratura più impegnata ed esposta viene una obiezione all'art. 6. Una parte della polizia, più impegnata sulla riforma, non marcia sull'art. 6. Dico tutto ciò per indicare che non è facile raccogliere i consensi attorno alle nostre posizioni più generali[309].

Tuttavia, la maggioranza dei dirigenti, vicini alle posizioni della segreteria, continuava a ritenere che non si potesse rimettere in discussione la linea stabilita nella direzione precedente, nella quale era prevalsa l'opinione – come disse anche Edoardo Perna senza mezzi termini – che «noi, con alcuni miglioramenti, dovevamo votare le misure antiterrorismo»[310]. Perna quindi chiese ai colleghi:

---

[306] FG, APC, MF 0439, "Verbale della Direzione del 23 gennaio 1980".
[307] Cfr. A. Baldassarre, C. Salvi, "Tendenze autoritarie e governo Cossiga", cit., pp. 5-9.
[308] Ibid., p. 16.
[309] FG, APC, MF 0439, "Verbale della Direzione del 23 gennaio 1980".
[310] Cfr. le parole di Perna, ibidem.

Queste misure corrispondono, se non alla lettera, alla nostra politica generale? Si è detto di sì. I provvedimenti non sono salutati con gioia, ma guai, in mezzo al guado, abbandonare la linea scelta. Non vi può essere una posizione del Gruppo comunista al Senato ed un'altra del Gruppo comunista alla Camera[311].

Anche il segretario Berlinguer dichiarò che non si poteva mettere in discussione la linea della direzione e ricordò che, «anche se non con risultati positivi per i nostri emendamenti», si era deciso di dare voto favorevole di fronte alla gravità del terrorismo. Il segretario comunista quindi affermò: «una posizione negativa nostra non avrebbe giovato alla nostra immagine, specie agli occhi delle forze di polizia che sono sotto il tiro dei terroristi». Del resto, secondo Berlinguer, se pure serviva lo strumento del fermo, per quanto discutibile, esso sarebbe durato solo un anno. Egli ammise che il Pci si trovava «di fronte ad una scelta»: «o – disse – diamo peso ad un certo settore di operatori della giustizia e del settore del partito che è preoccupato dal decreto o alla più vasta opinione pubblica che chiede ed approva queste misure». La risposta, a suo parere, non poteva che essere quella di dare un segnale all'opinione pubblica e, se per battere l'ostruzionismo radicale occorreva votare la fiducia al governo, si doveva votare la fiducia. Il segretario del Pci affermò che se il Psi non fosse stato d'accordo, il Pci avrebbe dovuto criticarlo; se invece avesse chiesto al Pci di astenersi, i comunisti avrebbero potuto farlo «perché – dichiarò Berlinguer – il risultato tecnico è lo stesso, cioè il decreto passa». L'amendoliano Giancarlo Pajetta precisò anche che il voto sul decreto sarebbe stato solo «di procedura parlamentare, non di fiducia politica». Nello stesso spirito Pecchioli affermò che la precedente decisione della direzione doveva essere coerentemente sostenuta, «ma dentro ad una precisa linea di riforma: questa – disse – è la nostra posizione complessiva». La scelta di appoggiare il decreto, ricordò ancora il responsabile della sezione problemi dello Stato, non era stata fatta solo sotto il peso dell'opinione pubblica, ma anche perché alcune misure, benché non risolutive, erano importanti (ad esempio, la diminuzione di pena per i terroristi pentiti, la configurazione del reato di terrorismo, la normativa sulla libertà provvisoria, sul termine di carcerazione preventiva). Secondo Pecchioli, pertanto, non si poteva votare contro il decreto solamente perché non si era trovato un accordo sul fermo di polizia. Il deputato Luciano Barca rilevò invece che la questione aveva creato «confusione nel partito», e si pronunciò per l'astensione sulla fiducia. Adriana Seroni analogamente segnalò che «nel partito vi sono posizioni ambigue sul decreto e anche

[311] Ibidem.

posizioni nettamente contrarie»[312]. Nonostante le obiezioni, però la conclusione della direzione fu che il voto al decreto, anche se il Psi si fosse astenuto, sarebbe stato comunque favorevole. Quanto al voto sulla fiducia, si stabilì di coordinarsi con il Psi e, qualora si fosse deciso il voto favorevole, lo si sarebbe motivato come uno strumento contro l'ostruzionismo. Ingrao tuttavia insistette nel dire che, benché si potesse votare a favore del decreto, non si poteva votare a favore della fiducia al governo dopo mesi in cui gli si erano rivolte solo critiche[313]. Nella riunione del 29 gennaio, la segreteria del partito, a sua volta, decise di confermare il voto favorevole al decreto dato al Senato, mentre sul voto di fiducia si preferì – come recitava il verbale – «la posizione nostra contraria, tranne il caso in cui il PSI ci chiedesse di dare il voto concordato dei due partiti sia sulla fiducia, sia sul decreto»[314]. Alla direzione del 30 gennaio, a fronte dell'insistente ostruzionismo radicale, ritenuto un «virus antidemocratico» da Di Giulio e l'«ala parlamentare del terrorismo» da Luigi Petroselli, si annunciò che l'orientamento comune dei comunisti – condiviso dai socialisti – era quello di dare «carattere politico antiostruzionistico e antiterroristico e di unità col Psi» al voto. In nome dell'unità, pertanto, il Pci – come recitava il verbale – «sacrificava» una posizione «più comoda (il voto contrario) sulla fiducia»[315].

Parzialmente in difficoltà, dunque, i comunisti giustificarono la decisione di votare la fiducia sul decreto e al governo, attaccando duramente il comportamento dei radicali che stavano impedendo di modificare i provvedimenti. Secondo i comunisti, l'offensiva contro i provvedimenti e il rallentamento della loro approvazione avrebbero segnato un punto a favore degli eversori e avrebbero determinato incertezza nelle forze dell'ordine e disorientamento nelle masse popolari. Giorgio Frasca Polara scrisse su *l'Unità* che c'era un attacco che, per il suo carattere ormai permanente, poteva dirsi «istituzionale», che minacciava di paralizzare il parlamento e in ogni caso lo privava della sua capacità di contrattazione. La richiesta del voto di fiducia da parte del governo, pertanto, era soltanto – come scrisse *l'Unità* – «un espediente tecnico, privo di qualsiasi significato politico nel rapporto tra governo e forze parlamentari». La situazione, comunque, secondo il quotidiano del Pci, derivava anche dall'abuso da parte del governo della decretazione di urgenza e dalla debolezza politica di cui proprio questo abuso era sintomo, che aveva

[312] Ibidem.
[313] Ibidem.
[314] FG, APC, MF 0440, Segreteria, "Riunione del 29 gennaio 1980".
[315] FG, APC, MF 0439, "Verbale della Direzione del 30 gennaio 1980".

spianato la strada all'attacco radicale[316]. Pur impossibilitati ad introdurre quelle modifiche che si ritenevano necessarie per migliorare il decreto – come annunciò Di Giulio – i comunisti pertanto avrebbero comunque operato affinché l'ostruzionismo fosse sconfitto e il decreto non decadesse[317]. In questo quadro il Pci tese ad enfatizzare che ogni decisione sul voto era stata presa in modo condiviso con il Psi, che del resto, benché diviso al suo interno, si era espresso anch'esso a favore del decreto[318]. Anzi, il voto comune fra i due principali partiti di sinistra, a detta del Pci, segnava una nuova fase del loro rapporto su importanti temi come la lotta all'eversione, che in passato li aveva divisi. Ciò rappresentava – scrisse *l'Unità* – anche la verifica pratica di quel proposito di maggiore unità che i segretari dei due partiti avevano condiviso nell'autunno precedente[319]. Proprio il voto unitario con il Psi, che si era astenuto sul governo Cossiga, contrariamente al Pci che aveva votato contro, metteva al riparo i comunisti dell'accusa di essersi "ammorbiditi" nei confronti di un governo aspramente attaccato nelle settimane precedenti. Il Pci pertanto, di fronte alle due possibilità, quella del «ricatto totale» che avrebbe seminato sfiducia nella gente, e l'approvazione del decreto, aveva scelto di stare – come scrisse Enzo Roggi – «contro il terrorismo» e inviare così al paese e alle forze dell'ordine un messaggio di solidarietà in difesa delle istituzioni. La scelta era una coerente conferma dell'assunzione di responsabilità da parte comunista verso la difesa della democrazia, che non significava né delegare il governo né sospendere un giudizio su di esso[320]. Il capogruppo Di Giulio, nelle dichiarazioni finali di voto sulla fiducia, precisò che la preoccupazione centrale che aveva mosso il suo gruppo era la seguente:

> […] un Parlamento incapace di reagire ad un gruppo che impone la sua volontà, di impedire a questo Parlamento di esprimersi in materia di terrorismo, avrebbe poi l'autorità morale per chiedere a centinaia di migliaia di italiani di mettere a repentaglio ogni giorno la propria vita per difendere le istituzioni e la Repubblica?[321]

Il Pci si era mosso sulla base della convinzione che si dovesse evitare la decadenza del decreto in conseguenza dell'ostruzionismo, perché un parlamento che fosse capitolato sul

[316] G. Frasca Polara, "Una sfida alle norme della democrazia", *l'Unità*, 23 gennaio 1980.
[317] "Di Giulio: non fare regali ai terroristi", *l'Unità*, 29 gennaio 1980.
[318] C. F., "Verso un voto unitario PCI-PSI che non dia fiato al terrorismo", *l'Unità*, 31 gennaio 1980.
[319] "Una scelta giusta e necessaria", l*'Unità*, 1 febbraio 1980.
[320] E. Roggi, "Senza tentennamenti", *l'Unità*, 30 gennaio 1980. Cfr. anche U. Spagnoli, "Gli obiettivi della lotta al terrorismo", *Rinascita*, 8 febbraio 1980.
[321] CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 9224-9227.

terrorismo di fronte alla manovra ostruzionistica, avrebbe smarrito la forza morale di dirigere la lotta contro il terrorismo. Di Giulio, però, confermava un giudizio nettamente negativo sull'operato del governo e sottolineava non solo il senso tecnico della propria fiducia, ma anche quello politico, quello cioè dettato dalla volontà di battere l'ostruzionismo e di affermare la sovranità del parlamento quale guida del paese. La lotta al terrorismo, del resto, era uno dei temi su cui le forze che avevano lottato per la costituzione e contro il fascismo, come ricordò Di Giulio, non potevano dividersi[322].

D'altro canto, la decisione di votare a favore del decreto fu sofferta anche per il Psi, che nell'ultimo comitato centrale, non solo si era diviso sulla valutazione del provvedimento, ma aveva anche dichiarato «conclusa la tregua» concessa a Cossiga. Di conseguenza, nelle dichiarazioni finali di voto, il capogruppo Balzamo denunciò senza mezzi termini che in Italia mancava una direzione politica e rinnovò la richiesta di una svolta totale nella gestione del paese. Il governo, denunciò ancora Balzamo, non aveva voluto aprire un dialogo e un rapporto nuovo con il Pci e il Psi rinunciando ad un confronto sul decreto. I socialisti si erano adoperati per trovare un atteggiamento comune delle forze della sinistra, ma sul fronte opposto l'ostruzionismo radicale aveva impedito qualunque forma di dialogo. A fronte della situazione di emergenza – affermò il deputato socialista – il Psi tuttavia avrebbe votato a favore del decreto e della fiducia al governo in accordo con il Pci, dando con questo un'«indicazione per la politica di emergenza»[323]. L'accordo delle sinistre sul voto fu quindi salutato positivamente da entrambi i partiti (e dal Pri, che aveva assunto la stessa decisione), i quali contestualmente si impegnarono a presentare quanto prima – come informava *l'Unità* – un progetto di legge con le proposte di modifica elaborate nel corso degli incontri con la Sinistra indipendente e il Pdup nelle settimane precedenti[324]. Ciononostante cinque deputati socialisti furono assenti dal voto per motivi politici, mentre Claudio Signorile ed altri sei parlamentari – si disse – per motivi di salute[325]. Evidentemente, la decisione comunista e socialista di votare a favore del decreto e della fiducia al governo non può non essere guardata attraverso la lente dei rapporti e degli equilibri politici di quel particolare momento. I socialisti, come si è accennato, stavano vivendo un momento di grave crisi interna, che però si sarebbe risolto di lì a poche settimane con il definitivo trionfo della linea craxiana e di un rinnovato

[322] Cfr. l'intervento di Di Giulio, ibid., pp. 9224-9227.
[323] Ibid., pp. 9221-9224.
[324] G. Frasca Polara, "PCI e PSI voteranno uniti", *l'Unità*, 1 febbraio 1980. Cfr. anche "Berlinguer alla TV", *l'Unità*, 8 febbraio 1980.
[325] Cfr. "La Camera ha votato", *Avanti!*, 3-4 febbraio 1980.

rapporto con la Dc, che avrebbe portato alla costituzione di un nuovo governo di centro-sinistra. In vista di un'eventualità di questo tipo, che sarebbe stata favorita dalla vittoria della "maggioranza del preambolo" al congresso democristiano, Craxi riuscì a tenere insieme il partito anche su un tema così spinoso per i socialisti: la sinistra lombardiana, la minoranza achilliana, gli autonomisti manciniani avevano espresso un forte dissenso nei confronti della politica di ordine pubblico di Cossiga e, soprattutto, verso il decreto 625. Il segretario del Psi, tuttavia, riuscì a mantenere unito il partito dando dimostrazione ai democristiani e all'opinione pubblica di affidabilità e fermezza, e mettendo in ombra le polemiche che continuavano a trascinarsi sui rapporti fra alcuni membri del partito e l'area dell'eversione di sinistra.

Per i comunisti la decisione di votare il decreto e la fiducia al governo fu anche più difficile e condizionata dalla magmatica situazione politica. Da un lato, infatti, vi era una parte della Dc che sembrava concedere delle aperture alla possibilità che il Pci potesse assumere maggiori responsabilità di governo. O almeno così sembrava ai comunisti, i quali evidentemente, con questa scelta, volevano offrire un margine e una sponda all'area democristiana più incline al dialogo con la sinistra. Dall'altro, la votazione sul decreto, per il valore politico e sostanziale che esso rivestiva, fu vissuta come la prova decisiva della credibilità comunista sul terreno dell'ordine pubblico e della difesa delle istituzioni. Tuttavia, una parte del partito, l'area ingraiana, qualche dirigente della generazione più giovane e certi suoi settori intellettuali, manifestarono una certa insofferenza, non solo per i contenuti del decreto, ma anche per il voto di fiducia sul governo. Mai come allora il Pci sembrò vivere in modo sofferto l'introduzione di strumenti tanto "gravi" e, soprattutto, contro ogni tradizionale battaglia del movimento operaio. Con questo il Pci segnava definitivamente una svolta anche nel suo atteggiamento verso gli apparati: il decreto stabiliva una sensibile estensione dei loro poteri e, nonostante alcune rimostranze, il partito volle dare un segnale di definitivo smarcamento rispetto a certi ragionamenti passati e, viceversa, di vicinanza agli apparati, naturalmente ribadendo nel contempo la necessità delle riforme di corpi di sicurezza e codici. Come ha notato Tobias Hof, inoltre, si deve proprio ai comunisti se alcune disposizioni del provvedimento, dubbie dal punto di vista costituzionale, furono attenuate o modificate. In questa occasione il Pci – ha osservato ancora Hof – dimostrò un alto senso democratico e di rispetto dello Stato di diritto[326].

[326] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 259-260.

Il decreto venne così convertito nella legge 6 febbraio 1980 n. 15, con 522 voti favorevoli su 580 presenti e 50 voti contrari, mentre si astennero 8 degli esponenti della Sinistra indipendente. Nella votazione segreta, prevista dalla procedura, tuttavia, i presenti diventarono 530, i voti favorevoli scesero a 446, i voti contrari salirono a 79, mentre gli astenuti furono 5. Il dato politico, tuttavia, rimane intatto, quello di un larghissimo consenso al decreto, salutato con soddisfazione da tutte le parti[327].

Il Popolo registrò con soddisfazione la larghissima convergenza che vi era stata fra le forze costituzionali. Ciò non rappresentava però un segno di attenuazione delle forti tensioni che investivano il quadro politico, ma faceva capire che era ancora possibile dare al discorso politico generale un taglio costruttivo nel momento in cui si guardava agli interessi primari del paese. Il fatto che la fiducia accordata al governo avesse una precisa connotazione tecnica, secondo Mario Angius, nulla toglieva al valore di questa prova di responsabilità offerta dei partiti costituzionali[328]. Corrado Belci del resto evidenziava sul quotidiano dc che la grandissima maggioranza si era opposta al rovesciamento della logica parlamentare perseguito dai radicali con l'abuso dell'ostruzionismo come regola unica di una minoranza che si proponeva, non di modificare l'oggetto all'esame, bensì di paralizzare il parlamento[329]. Il governo rivendicò anche il fatto che i provvedimenti costituivano una risposta meditata e una scelta precisa sia rispetto alla richiesta di misure eccezionali o straordinarie, sia rispetto a coloro che chiedevano di non fare nulla sul piano normativo e di utilizzare le disposizioni e gli istituti esistenti. Proprio sulla base di una attenta analisi della realtà del terrorismo, delle sue diverse articolazioni e delle sue modalità di azione, era stato studiato il decreto. Morlino dunque nel suo intervento conclusivo tese ad enfatizzare la risposta «politica» insita nel decreto e nel disegno di legge che, al di là delle differenti valutazioni di merito, era condivisa da tutte le forze politiche che avevano dettato e sostenuto l'attuazione della costituzione repubblicana. Un'unità necessaria dei diversi partiti che – ricordava il ministro della Giustizia – si era espressa nella richiesta comune da parte del parlamento di intervenire energicamente nella difesa delle istituzioni democratiche e alla quale il governo aveva risposto tempestivamente, cercando il più vasto consenso possibile. Per questa ragione Morlino si rammaricava che lo svolgimento del dibattito non avesse consentito di valutare

[327] CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 9230-9258.

[328] M. Angius, "Confronto sui fatti", *Il Popolo*, 2 febbraio 1980. Cfr. anche la dichiarazione di voto del capogruppo Bianco in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 9227-9229.

[329] C. Belci, "Un voto solidale", *Il Popolo*, 3 febbraio 1980. Cfr. anche le parole di Casini in "Il «garantismo» serio è quello che prima di tutto tutela la vita", *La Discussione*, 25 febbraio 1980.

concretamente la possibilità di accogliere almeno quelle modificazioni proposte da alcuni emendamenti che non avrebbero snaturato il significato delle disposizioni[330].

La decisione di votare la fiducia e il decreto, ovviamente, espose il Pci, più che il Psi, alle dure critiche dell'estrema sinistra, che lo accusava – come scrisse *Lotta continua* – di aver assecondato le tendenze autoritarie della Dc per «giochi di potere»[331]. Marco Boato, in un altro articolo per il quotidiano del gruppo estremista, prese atto che la "grande coalizione" dei partiti aveva sanzionato solennemente «l'instaurazione di una "democrazia dimezzata"», come prezzo pagato non certo alla lotta contro il terrorismo, ma alla formazione di una «maggioranza raddoppiata». Lungi dall'essere l'ultima alternativa, l'approvazione del decreto rappresentava la più pesante ed esplicita sanzione di una profonda svolta autoritaria, destinata a lasciare tracce per lungo tempo incancellabili non solo nella struttura dello Stato e nell'assetto istituzionale, ma anche all'interno della società civile. La strategia – scrisse ancora Boato – della «eversione costituzionale», cioè di una normalizzazione autoritaria basata sullo svuotamento dall'interno delle fondamentali garanzie costituzionali, non era nata il 15 dicembre 1979 ma, scrisse Boato, correva lungo una linea di tendenza che risaliva già alla prima metà degli anni '70. Il decreto antiterrorismo tuttavia determinava un salto di qualità anche rispetto alla precedente legislazione eccezionale ed era il corrispettivo, secondo l'ex demoproletario, della «mostruosa intensificazione della escalation terroristica»: «alle raffiche di mitra – scrisse – avevano corrisposto raffiche di leggi». La lotta al terrorismo aveva costituito l'alibi irresponsabile per accelerare la trasformazione autoritaria dello Stato e la sinistra storica ne usciva lacerata. Boato riteneva che il Pci si fosse comportato in quel modo per legittimarsi a destra, verso la Dc e gli americani, dimostrandosi disponibile alla «complicità nelle peggiori misure incostituzionali» pur di aprirsi la strada all'ingresso nel governo. Il Psi, invece, secondo Boato, era stato spinto dal terrore di provocare una crisi di governo proprio sul terrorismo. La battaglia ostruzionistica quindi non era stata inutile, ma aveva drammatizzato una svolta autoritaria che altrimenti – secondo il deputato radicale – sarebbe passata in modo assolutamente indolore e aveva

[330] Cfr. l'intervento di Morlino in CdD, AP, VIII legislatura, 23 gennaio 1980, pp. 8321-8328.

[331] Cfr. "Cortei vietati per «presunto terrorismo»", *Lotta continua*, 1 febbraio 1980. Cfr. anche P. I., "Il Pci ha fatto carte false, che la DC usa per vincere", ibidem; I. P., "Decreto-truffa", *il manifesto*, 25 gennaio 1980.

rappresentato l'unico punto di riferimento istituzionale per tutte le forze di opposizione e di dissenso nella società civile[332].

Alle critiche di irresponsabilità e di voler paralizzare il parlamento, anche i radicali non tardarono a rispondere sia in aula che con i propri strumenti di propaganda, annunciando nientedimeno che la ferma intenzione di raccogliere le firme per promuovere un referendum abrogativo della legge Cossiga. Massimo Teodori rivendicò la bontà dell'ostinato ostruzionismo, consistito in 99 ore di discussione con deputati che avevano tenuto discorsi anche di 10 ore ciascuno. La posta in gioco – scrisse su *Argomenti radicali* – era «gravissima»: un decreto contenente norme «liberticide» che, al tempo stesso, non aveva avuto alcun effetto nella lotta al terrorismo e finiva quindi inevitabilmente per creare ulteriore sfiducia nelle istituzioni. Con la violazione della libertà personale, con le perquisizioni a tappeto e con l'aumento del carcere preventivo, il governo – scrisse ancora Teodori – aveva voluto «imboccare la strada che porta fuori dalla Costituzione» e aveva «cinicamente scelto il terreno dell'uso del ricatto politico ad esclusivo effetto psicologico, un terreno subito dalle sinistre». I socialisti ne erano infatti rimasti «stritolati» e si erano divisi anche in sede di votazione, mentre i comunisti – notava sempre Teodori – dovevano fare i conti con «quella parte della base che male accetta l'equilibrismo con cui è stato giustificato il voto di fiducia al governo Cossiga e con cui è stato ingoiato il fermo di polizia». Con orgoglio, dunque, il deputato radicale rivendicava che il Pr aveva messo in atto le tattiche offerte dal regolamento parlamentare per l'ostruzionismo, ricorrendo a tutte le condizioni classiche per esercitare fino in fondo l'opposizione con qualsiasi mezzo. Il provvedimento, fra l'altro, aveva, secondo i radicali, un peso politico centrale nella politica italiana dal momento, che con esso – proprio attraverso la fiducia – si era sancita «la politica dell'ordine pubblico come fondante della intera politica governativa e come terreno di prova per l'intesa con comunisti e socialisti». I radicali – ribadì Teodori – respingevano l'accusa di aver impedito la correzione del provvedimento provocando la richiesta del voto di fiducia e quindi la non emendabilità del decreto. Ciò era evidente per il fatto che in Senato, dove non era presente l'ostruzionismo radicale, il decreto era stato votato «con le sue norme aberranti e anticostituzionali». Il governo Cossiga e la maggioranza, osservò il deputato del Pr, «avevano l'intenzione di giocare fino in fondo l'effetto psicologico del decreto, accreditando l'impressione che alla "guerra" si risponde con la "guerra", e quindi non consentendo nessuna modifica». Le sinistre, inoltre, erano

[332] M. Boato, "«Antiterrorismo»: la democrazia dimezzata e la maggioranza raddoppiata", *Lotta continua*, 3-4 febbraio 1980.

state costantemente interessate all'uso che del decreto si poteva fare nel gioco degli equilibri politici e nei rapporti con la Dc piuttosto che ad un cambiamento effettivo da ottenere nel merito. L'ostruzionismo radicale – concluse Teodori – era stato offerto all'intera sinistra come elemento di forza per imporre cambiamenti ma, evidentemente, le modifiche non potevano (per la Dc) o non volevano (per il Pci) essere conseguite, «pena la caduta dell'uso strumentale del decreto stesso nel gioco dei rapporti e delle "tattiche" più generale»[333]. A fine marzo i radicali lanciarono la raccolta firme per dieci referendum sulle più disparate materie, fra le quali, la legge Cossiga, raccogliendo adesioni anche di politici e giuristi non di area[334]. Si voleva abrogare la legge Cossiga, come scriveva un volantino di appoggio all'iniziativa referendaria, «non per compiere un gesto di sfida, ma per una meditata convinzione». L'aggravamento delle pene, l'allungamento della carcerazione preventiva, la reintroduzione del fermo di polizia non servivano – secondo il Pr – a combattere il terrorismo: disposizioni di questo genere, anzi, l'avrebbero favorito perché avrebbero rafforzato i legami degli emarginati con le organizzazioni clandestine. Questi mezzi sarebbero serviti solamente a ritardare l'adozione delle misure effettive e indispensabili: la creazione di una polizia civile investigativa moderna, la riorganizzazione della giustizia, l'emanazione dei nuovi codici penali[335].

5. *Le "Norme per l'attuazione del coordinamento della polizia"*

Come si è anticipato, il governo assegnò alla Camera la discussione sul decreto-legge 626, contenente misure volte alla realizzazione del coordinamento fra le forze di polizia. Il decreto, sintetico e mirato, stralciava le poche disposizioni che erano state approvate dalla commissione Interni della Camera nel corso della discussione sulla riforma della polizia, in modo che potesse ottenere il più largo consenso possibile. Il governo infatti

[333] M. Teodori, "Noi ostruzionisti: per la Costituzione, per la Repubblica!", *Argomenti radicali, bimestrale politico per l'alternativa*, Novembre 1979-gennaio 1980, n. 14. Di grande interesse sulla battaglia ostruzionistica radicale sono gli interventi raccolti in V. Vecellio (a cura di), *Come sempre meno liberi: i testi delle leggi speciali sull'ordine pubblico, l'ostruzionismo radicale, i commenti, i documenti*, Bertani, Verona, 1980. Cfr. anche APR, "No! Al ricatto del terrore. Volantino diffuso dal Partito radicale per denunciare le nuove misure di rafforzamento delle pene e dei poteri di polizia e di prolungamento della carcerazione preventiva in discussione al Parlamento", 1 febbraio 1980.

[334] In particolare, i socialisti Landolfi, Giacomo Mancini, Boselli, Federico Mancini, i giuristi Ferrajoli e Mario Boneschi, Lotta continua, la VI internazionale avrebbero aderito alla campagna contro la legge Cossiga, cfr. S. Pergameno, "La lunga marcia", *Notizie radicali*, n. 32, 28 giugno 1980. Nel corso delle settimane anche altri dirigenti e intellettuali del Psi avrebbero aderito alla campagna referendaria e alcuni a quella specificamente sulla legge Cossiga.

[335] APR, Volantino "Firma subito per i dieci referendum", maggio 1980.

precisò che il disegno di legge per il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza aveva lo scopo di individuare – come era scritto nella relazione della commissione Interni della Camera – un «agile strumento di coordinamento politico ed operativo» delle varie forze di polizia, delle quali venivano garantite, pur nella diversità dei rispettivi modelli organizzativi e delle peculiari esperienze operative, la fondamentale unitarietà dei fini e la possibilità di impiego in un disegno organico di lotta alla criminalità e di difesa della sicurezza pubblica[336]. Come si è detto, la commissione Interni della Camera aveva preso in esame in sede referente il disegno di legge approvandone gli articoli 4, 5, 6, 13 e 14 concernenti rispettivamente l'istituzione e l'articolazione del Dipartimento della pubblica sicurezza, la competenza dello stesso in materia di coordinamento e di direzione unitaria delle forze di polizia, l'istituzione del comitato nazionale dell'ordine e sicurezza pubblica e le relative attribuzioni. I sempre più gravi episodi terroristici e l'esigenza di un più largo coordinamento in tema d'ordine e sicurezza, coinvolgendo tutti i momenti dell'attività, da quello preventivo a quello investigativo a quello repressivo, rendevano perciò necessaria e urgente l'attuazione di quella parte del disegno di legge relativa al coordinamento e alla direzione unitaria delle forze di polizia, che il governo decise di presentare sotto forma di decreto. Gli articoli 1 e 2 del provvedimento riguardavano l'istituzione presso il ministero dell'Interno, come si è già detto, del Comitato nazionale dell'ordine e sicurezza pubblica quale organo ausiliario di consulenza del ministro dell'Interno. Esso era presieduto dal ministro stesso ed era composto da un sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal ministro, con funzioni di vice presidente, dal capo della polizia, dal comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, dal comandante generale della Guardia di Finanza. Si era poi ritenuto opportuno prevedere la possibilità che il ministro dell'Interno potesse chiamare a partecipare alle riunioni del comitato anche dirigenti generali del ministero dell'Interno, l'ispettore generale del Corpo delle capitanerie di porto, nonché altri rappresentanti dell'amministrazione dello Stato, delle Forze Armate e componenti dell'ordine giudiziario[337]. Il Comitato aveva il compito di esprimere pareri sugli aspetti più qualificanti del coordinamento dell'azione di tutela dell'ordine pubblico e in particolare sugli schemi dei provvedimenti di carattere generale concernenti le forze di polizia, sui

[336] CdD, AP, VIII legislatura, Relazione della II Commissione permanente al disegno di legge n. 1168-A presentato dal presidente del Consiglio dei ministri Francesco Cossiga il 17 dicembre 1979 recante Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979 n. 626, presentata alla Presidenza l'8 gennaio 1980, p. 2.

[337] Cfr. le parole di Rognoni in CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9496-9498.

piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali alle forze di polizia, sulla pianificazione finanziaria e dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune ai corpi, sulla pianificazione della dislocazione e del coordinamento degli agenti, sulle linee generali per l'istruzione, l'addestramento, la formazione e specializzazione del personale. L'articolo 3 istituiva un ufficio, sotto la direzione del Capo della polizia o di un suo delegato, per l'attuazione delle direttive e degli ordini impartiti dal ministro per l'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria delle forze di polizia. Secondo la lettera a) dell'articolo, fra i compiti dell'ufficio, vi era quello di «classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che dovevano essere forniti dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e la loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia»[338]. Tale mansione, in sostanza, configurava le basi per l'istituzione della tanto invocata «banca dei dati» a livello nazionale, le cui fondamenta erano state gettate con la norma del decreto Moro che prevedeva lo scambio di informazioni fra il ministro e le autorità giudiziarie locali. Oltre a questo, l'ufficio avrebbe anche espletato compiti di ricerca scientifica e tecnologica, documentazione, studio e statistica, di elaborazione della pianificazione generale dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, di pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia, di mantenimento e sviluppo delle relazioni comunitarie e internazionali. L'articolo 3, inoltre, in conformità al testo approvato dalla commissione Interni, prevedeva anche che, per l'espletamento dei compiti dell'ufficio suddetto, si provvedesse mediante l'assegnazione, secondo criteri di competenza tecnico-professionale, di personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione civile dell'Interno, a quelli dell'amministrazione della Pubblica sicurezza e delle altre forze di polizia e delle altre amministrazioni dello Stato[339]. In sostanza, proprio l'articolo 3 individuava gli ambiti di intervento che, pur muovendo dal presupposto del mantenimento delle prerogative, delle caratteristiche e delle dipendenze delle singole forze di polizia, intendevano esaltarne l'azione congiunta in un quadro di scelte programmate, sotto la direzione e la responsabilità della suprema autorità politica in materia di ordine e sicurezza[340]. Con l'ufficio e il Comitato si era dunque

[338] CdD, AP, VIII legislatura, Disegno di legge n. 1168 per la Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979 n.626, concernente norme per l'attuazione del coordinamento della polizia, presentato il 17 dicembre 1979.
[339] Ibidem.
[340] Ibidem.

istituzionalizzata – come sottolineò Rognoni – la partecipazione dei massimi organi tecnici delle forze di polizia ai processi decisionali spettanti al vertice politico, al fine di individuare obiettivi e linee operative più adeguate alle esigenze di sicurezza individuale e collettiva[341]. I contenuti del provvedimento, in sostanza, tendevano ad affermare, da una parte, elementi di pianificazione dello strumento-polizia, iniziando ad introdurre in questo campo metodi di organizzazione e obiettivi di sviluppo a breve, a medio e a lungo periodo, necessari per un continuo adeguamento delle forze di polizia alle esigenze di una società in continua trasformazione. Dall'altra, queste misure – come sottolineò il deputato comunista Pietro Carmeno – tendevano ad affermare, con il comitato consultivo della sicurezza nazionale, una partecipazione attiva a questa elaborazione della dirigenza delle forze di polizia e dei vertici e, in sostanza, ad impegnarli nella loro attuazione[342].

Il decreto fu accolto molto positivamente da quasi tutte le principali parti politiche. Da un lato, infatti, esso consentiva di intervenire finalmente sul problema del coordinamento, evitando rallentamenti e frizioni dovuti alle questioni più politiche connesse alla riforma della polizia (come il tema della sindacalizzazione e dei diritti politici); dall'altro, esso veniva incontro alle istanze dei partiti di sinistra che, insistentemente, nel corso dei mesi precedenti, avevano chiesto di porre mano alle disfunzioni degli apparati, pur nell'ottica di una loro democratizzazione. Come si è visto, da tempo era avvertita da tutti i partiti la necessità di un coordinamento delle forze di polizia per migliorarne l'utilizzazione ed evitare questa dispersione di mezzi ed energie che talvolta aveva compromesso in passato l'efficacia dell'attività di prevenzione. Evidentemente il decreto anticipava alcune delle linee ispiratrici della riforma, valorizzando la scelta della civilizzazione del corpo e quella di voler affidare ad esso i compiti della pubblica sicurezza.

Benché le misure fossero state accolte con sfavore solo dai radicali, dai missini e dall'estrema sinistra, nel dibattito non mancarono alcune critiche di fondo alla linea del governo in tema di lotta al terrorismo anche da parte di esponenti di altri gruppi. Era di tutta evidenza, infatti, che lo spezzettamento delle innovazioni in più leggi, alcune sotto forma di decreti, una sotto forma di legge ordinaria, mostrava la difficoltà in cui il governo si muoveva nell'emanare la legislazione, questo soprattutto, faceva prevedere le difficoltà che si sarebbero incontrate nell'interpretazione e nell'applicazione dei provvedimenti. I socialisti quindi criticarono duramente la frammentazione di diversi provvedimenti sulla stessa materia che non consentiva una valutazione organica delle

[341] Cfr. le parole di Rognoni in CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9496-9498.
[342] Cfr. le considerazioni di Pietro Carmeno in CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, p. 9444.

proposte[343]. Il Pci colse l'occasione per denunciare «il grande ritardo» con cui esse erano state introdotte. Dal canto suo, Eliseo Milani del Pdup osservò che la vera riforma in tema di coordinamento sarebbe stata quella di dar vita ad un unico corpo di polizia, «eliminando in radice la situazione esistente»[344].

Fin dalla discussione in commissione Interni della Camera, le opposizioni individuarono anche alcuni limiti del provvedimento e, in particolare, due principali questioni. A detta di tutte le forze di sinistra, la normativa, pur introducendo finalmente la «banca dei dati», non ne regolamentava l'accesso, le modalità di utilizzo e di funzionamento. Il problema nasceva dal fatto che, a differenza di altri paesi, l'Italia era sfornita di una legislazione di carattere generale che normasse l'uso dell'informatica in rapporto alle garanzie dei cittadini. La nuova legge, per i fini immediati che aveva, non poteva di certo colmare questa lacuna. Alcune forze politiche sostennero dunque che fosse necessario vincolare il governo ad emanare, quanto prima, una legge che definisse la materia. I comunisti in particolare presentarono l'intervento di Carmeno un emendamento volto ad impegnare il governo a proporre un'apposita legge per regolamentare le modalità di raccolta e accesso alle informazioni a livello centrale[345]. Secondo i socialisti, poi, la lettera a) dell'articolo 3 presentava due vizi di fondo: la legittimazione della raccolta dei dati da parte delle varie forze di polizia e l'affidamento del coordinamento delle informazioni ad un soggetto burocratico senza l'individuazione di una precisa responsabilità politica[346]. Pertanto, la commissione si impegnò, all'unanimità, a varare la legge in materia in tempi molto rapidi[347]. Un secondo nodo del provvedimento stava, sempre ad avviso delle forze di sinistra, nel fatto che esso si occupava esclusivamente del livello nazionale e centrale del coordinamento, senza fare cenno alcuno al livello periferico, dove invece si erano riscontrate, molto frequentemente, difficoltà di collaborazione, di scambio di informazioni, gelosie e tentativi di prevaricazione fra i diversi corpi di polizia. Il decreto, quindi, avviava a soluzione il problema del coordinamento ma non lo risolveva del tutto, affrontandolo soltanto a livello nazionale. I comunisti presentarono quindi, sempre per bocca di Carmeno, un secondo emendamento volto a favorire la costituzione presso le questure di sale operative unitarie

[343] Cfr. le parole di Felisetti in CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, II Commissione permanente, 3 gennaio 1980, p. 9.
[344] Ibidem.
[345] Cfr. l'intervento di Carmeno, ibid., pp. 7-8.
[346] Cfr. l'intervento di Felisetti, ibid., p. 9.
[347] Ibidem.

con contingenti provenienti da tutte le forze di polizia[348]. Nel merito delle proposte comuniste, il sottosegretario all'Interno Lettieri riconobbe le esigenze che ne erano alla base, ma osservò che l'approvazione dell'emendamento sulla futura regolamentazione dell'accesso ai dati avrebbe nel frattempo impedito l'applicazione della lettera a) dell'articolo 3. Quanto al secondo emendamento, il sottosegretario replicò che il ministro poteva già provvedere in via amministrativa ad adottare i provvedimenti da esso previsti[349].

Una volta cominciato l'esame in assemblea alla Camera, i radicali presentarono una pregiudiziale di incostituzionalità sul decreto. Secondo Mellini, infatti, il governo aveva compiuto un atto diretto «chiaramente ed inequivocabilmente a sconvolgere l'attività legislativa del Parlamento». Dopo un iter tormentato, rilevavano i radicali, la commissione Interni aveva approvato alcuni articoli di un disegno di legge riguardante l'organizzazione delle forze di polizia e il governo aveva prelevato alcune di queste norme, già approvate, e aveva conferito loro forza di legge, facendo espressamente menzione dello stato del procedimento legislativo. Secondo Mellini, che ottenne su questo punto anche l'appoggio del Msi, il parlamento era stato «scippato» della possibilità di esaminare le norme nel loro complesso. La necessità e l'urgenza che giustificavano l'adozione del decreto-legge, del resto, non c'erano, perché le presunte innovazioni della legge erano sostanzialmente infondate: il governo avrebbe infatti già potuto liberamente convocare al suo cospetto i vertici della pubblica sicurezza allo scopo di coordinarli, attraverso le norme esistenti[350]. Pci e Dc, invece, si fecero entrambi portavoce dell'impellente necessità di convertire il testo in legge, facendo riferimento, non solo all'aggravamento della situazione generale dell'ordine pubblico, ma anche agli obiettivi che il provvedimento si prefiggeva. La Dc, in questo quadro, non attribuiva – come disse Nello Balestracci – «valore taumaturgico in sé e per sé al coordinamento», ma riteneva che il passaggio attraverso una utilizzazione coordinata e fortemente interconnessa delle varie forze di polizia, fosse necessario ed indilazionabile. Di qui derivava il carattere di urgenza del provvedimento. E non solo per gli aspetti dell'efficienza, della pianificazione finanziaria operativa, centrale e periferica, ma anche, come disse ancora Balestracci, «per superare separatezze, spirito di corpo, emulazioni smodate (e sbagliate, ove si verificassero), che finiscono per essere, al di là di ogni intenzione, impedimento reale

[348] Cfr. l'intervento di Carmeno, ibid., pp. 7-8.
[349] Cfr. le parole di Zolla e Lettieri, ibid., p. 10.
[350] CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, p. 9425.

all'assunzione di una comune presa di posizione da parte delle forze politiche: sentirsi tutti indispensabile strumento, a pari dignità, per la difesa di questa nostra esperienza democratica»[351]. Anche il deputato comunista Pietro Carmeno riteneva che il decreto rientrasse nella più elementare logica di un uso razionale dello strumento-polizia, specialmente in un paese con un sistema pluralistico di corpi, con funzioni e compiti in parte coincidenti e in parte diversificati, con specifiche tradizioni storiche, ma che operavano spesso con duplicazioni di funzioni, su tutto il territorio nazionale, e per ciò stesso portate ad interferire tra di loro, spesso ad ostacolarsi più che a collaborare, creando non poche disfunzioni, contraddizioni, duplicazioni di strutture, di servizi e quindi sprechi ed inefficienze e comunque a non esprimere tutto il potenziale di prevenzione e repressione, anche al livello attuale della loro formazione professionale. In questa situazione, secondo Carmeno, era tempo che si mettesse ordine, creando una base per una direzione unitaria ed un coordinamento operativo e di funzioni, come elemento essenziale per un uso efficiente delle forze di polizia[352].

Emerge che, anche in questo caso, il Pci scese a qualche compromesso. Da un lato, infatti, si deve tener presente che, in sede di discussione della riforma della polizia, esso aveva proposto – come avrebbe poi ricordato il senatore Sergio Flamigni nella discussione al Senato – «un segretariato, organo snello, che fosse braccio del ministro al di sopra dei vari corpi di polizia posti su un piano di parità, ma con gli stessi contenuti sostanziali presenti nell'attuale decreto». Il governo aveva invece optato per l'amministrazione della pubblica sicurezza come suo braccio. E su questo il Pci aveva votato contro perché ciò avrebbe comportato un rischio di burocratizzazione e avrebbe messo alla prova la capacità del ministro di riuscire a collocarsi nella posizione più idonea per coordinare e dirigere in modo efficace le azioni necessarie, al di sopra di ogni interesse e di ogni spinta burocratica[353]. Pur essendo ancora convinti – come disse Carmeno – «della maggiore bontà della nostra tesi» e pur di fronte alla scelta di un diverso modello organizzativo, i comunisti quindi non si sarebbero sottratti a fornire un apporto costruttivo al decreto con un voto favorevole ad una soluzione precedentemente avversata. Dall'altro lato, il Pci (con il Psi) era stato uno dei partiti più convinti che qualsiasi provvedimento per la polizia (come quello per il potenziamento e l'ammodernamento del corpo, votato a fine 1979), dovesse essere varato contestualmente

[351] Cfr. le parole di Nello Balestracci, ibid., p. 9430.
[352] Ibid., pp. 9443-9447.
[353] Cfr. le considerazioni di Flamigni in Senato, in SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, p. 4965.

alla riforma. Essi infatti temevano che l'introduzione di norme "tampone" e di rimedi frammentari avrebbero dato l'alibi alla Dc per non affrontare il nodo della complessiva ristrutturazione del corpo, che in effetti poneva seri problemi interni al partito di governo. Anche su questo, pertanto, il Pci e il Psi fecero un'eccezione: le norme sul coordinamento ponevano molti meno problemi interni ai due partiti e furono accolte molto più favorevolmente delle altre. I comunisti, però, le consideravano – come sottolineò Carmeno – «un anticipo della riforma di polizia, un anticipo non elusivo ma acceleratore e trainante», anche perché il provvedimento avrebbe manifestato tutta la sua efficacia solo nell'ambito di un completamento del processo di riforma[354].

Nel corso della discussione, quindi, riemersero le divergenze esistenti fra i partiti di centro e di sinistra in merito alla riforma della polizia che si erano manifestate nei mesi precedenti e, soprattutto, le reciproche accuse per i ritardi e le resistenze in merito al provvedimento. Il Pci non risparmiò attacchi ai ritardi del governo «anche per avere, negli anni scorsi, – come disse Enrico Gualandi – eluso la riforma di pubblica sicurezza e ritardato qualsiasi coordinamento operativo tra la pubblica sicurezza, i carabinieri e la guardia di finanza»[355]. La «grave responsabilità della democrazia cristiana, in particolare delle sue componenti più arretrate, ivi compresa la parte più conservatrice dell'alta burocrazia del Ministero dell'interno, gelosa dei propri privilegi e delle proprie prerogative» aveva contribuito secondo Sergio Flamigni a far degenerare la situazione dell'ordine pubblico[356]. Anche secondo i socialisti l'atteggiamento favorevole verso il decreto non poteva cancellare le responsabilità della Dc nel ritardo con cui si stava procedendo alla realizzazione concreta di coordinamento e di direzione unitaria tra le varie forze dell'ordine. Il Psi, come il Pci, si augurava comunque, come affermò Claudio Lenoci, che l'approvazione del provvedimento, assieme a quello sul potenziamento dei mezzi alla polizia, fosse uno stimolo a varare in tempi rapidi quello che appariva il decisivo strumento per risolvere i problemi dell'ordine pubblico, cioè la riforma della polizia[357]. Il relatore democristiano e vicepresidente della commissione Interno, Michele Zolla, rispose che la sinistra storica tendeva a individuare le responsabilità in modo artificioso. Le responsabilità della lunga e tormentata storia della riforma della polizia, a suo parere, ricadevano anche sull'atteggiamento dei comunisti che avevano perfino

[354] CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, p. 9446.
[355] Cfr. le parole di Gualandi, ibid., p. 9428.
[356] Cfr. le considerazioni di Flamigni in Senato in SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, p. 4965.
[357] Cfr. le parole di Lenoci in CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, pp. 9447-9450.

disatteso parte degli accordi del 1977. In seguito a queste dichiarazioni si scatenò fra l'altro un "botta e risposta" con la deputata comunista Anna Maria Ciai che fece emergere in modo netto il sistematico «scaricabarile» delle responsabilità dei ritardi fra i due partiti. Da ambo le parti non si negavano le resistenze interne ai singoli gruppi, ma non si accettavano le accuse che l'uno lanciava all'altro[358].

I missini già in commissione Interni avevano sollevato un'altra questione in merito al decreto, ritenendo che lo stralcio delle norme sul coordinamento avrebbe eccessivamente valorizzato il ruolo della polizia e del prefetto rispetto a quello dei generali dei Carabinieri[359]. Il Msi, del resto, era da sempre avverso ad un sistema di difesa che privilegiasse il corpo di polizia a discapito dell'Arma, l'unica che, secondo il partito, disponesse dei reparti specializzati e delle competenze per poter condurre – come disse Franchi in assemblea – la «controguerriglia» necessaria contro la guerra del terrorismo. Secondo il Msi, la nuova strutturazione prevista dal decreto avrebbe comportato la sottomissione del Comandante dei Carabinieri al prefetto, declassando peraltro ad un ruolo meramente consultivo i vertici delle forze dell'ordine. Stando alla norma, secondo Franchi, il comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, pur composto dal comandante dell'Arma, dal comandante della Guardia di Finanza e dal capo della polizia, non era un organo operativo ma ausiliario, di mera consulenza del ministro, che non aveva neppure il potere di dare parevi obbligatori e vincolanti. Nell'ufficio che affiancava il ministro che presiedeva al compito del coordinamento, inoltre, prevaleva il personale dell'amministrazione civile dell'Interno, e non quello competente, cioè quello di pubblica sicurezza. Conseguentemente, a parere di Franchi, non vi era spazio, «se non per salvare le forme», per l'Arma e per la Guardia di finanza, le quali sarebbero state coordinate dal prefetto o da un suo delegato[360]. Secondo il Msi, in sostanza, lo stravolgimento della struttura tradizionale dei corpi, capovolgeva gli equilibri di queste forze e soprattutto quello tra i loro vertici. Mentre imperversava «una guerra» – denunciò Franchi –, il governo, piegandosi al volere del Pci, attuava con un colpo di mano la riforma della polizia in un periodo in cui non era possibile né consigliabile apportare così profondi cambiamenti nelle strutture per la difesa dell'ordine pubblico[361]. I missini, dunque, continuarono a controproporre a queste misure definite da Miceli di «ordinaria

[358] Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9492-9495.
[359] Cfr. le parole di Franchi in CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, II Commissione permanente, 3 gennaio 1980, pp. 8-9.
[360] Cfr. le parole di Franchi in CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, pp. 9431-9443.
[361] Ibidem.

amministrazione», disposizioni eccezionali e specialmente l'utilizzo di uno strumento altamente qualificato, come l'Arma dei Carabinieri, che aveva la struttura, l'ordinamento e la qualificazione addestrativa richiesti dalla situazione. Si trattava, secondo Miceli, di costituire nell'ambito del comando generale dell'Arma un apposito organismo operativo per la lotta contro il terrorismo e un apposito comitato di coordinamento tecnico-operativo, diretto dal comandante generale dei Carabinieri e costituito dai rappresentanti degli altri corpi dell'ordine, degli Agenti di Custodia e dell'Esercito, nonché dei servizi di informazione per la sicurezza. A livello regionale e provinciale Miceli proponeva infine di istituire gli organismi operativi e i comitati di coordinamento tecnico-operativo analoghi a quelli indicati per il comando generale dell'Arma dei Carabinieri. Suggeriva altresì di assicurare all'Arma il rinforzo di reparti e di organismi speciali della Polizia, della Guardia di Finanza e dell'Esercito[362].

Rispetto all'accusa di voler mortificare l'Arma dei Carabinieri, il relatore Zolla tenne a precisare che già in passato il coordinamento delle forze di polizia veniva effettuato dal direttore generale di pubblica sicurezza, dal quale dipendevano anche, per taluni aspetti del coordinamento, le altre forze di polizia, ivi compresi, dunque, i carabinieri. A questo proposito, precisò Zolla, se il prefetto doveva rappresentare il governo nella sua interezza – «e io mi auguro – disse – che, attraverso una nuova definizione dell'organo prefettizio, questi possa rappresentare anche lo Stato» –, non si comprendeva perché da tale organo non potessero dipendere anche i rappresentanti locali delle forze armate, come del resto avveniva già per taluni aspetti, non solo nella prassi ma anche per disposizioni di legge. Il comitato che affiancava il ministro, inoltre, doveva costituire uno strumento consultivo del ministro stesso perché, se così non fosse stato, il comitato si sarebbe sovrapposto al ministro e avrebbe avuto compiti direttivi ed attuativi al tempo stesso. Sarebbe così venuta meno – notava il deputato della Dc – l'identificazione della responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nella persona del ministro dell'Interno[363]. Il relatore dissentiva quindi dalle proposte missine rifiutando di concepire la lotta all'eversione e al terrorismo come un fatto completamente militare, perché questo avrebbe spostato l'angolo di visuale e avrebbe creato notevoli motivi di allarme sociale, facendo supporre l'esistenza o quasi di uno stato di guerra nel paese[364]. Del resto – avrebbe precisato nella discussione al Senato lo stesso ministro Rognoni – la legge si

[362] Cfr. l'intervento di Miceli in CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9488-9489. Cfr. anche l'intervento di Filetti in Senato, in SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, pp. 4960-4962.
[363] CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9492-9494.
[364] Cfr. le parole di Zolla, ibid., 7 febbraio 1980, p. 9513.

muoveva in un'ottica nella quale «non ci può essere spazio per una inconcepibile alternativa tra libertà e sicurezza perché – disse – la libertà si coniuga con la sicurezza e la sicurezza con la libertà, secondo le regole della democrazia, per poco che essa voglia essere attenta e rigorosa per sicuri ancoraggi civili e morali»[365].

Anche in assemblea il Pci non mancò di riproporre i propri rilievi sulla «banca dei dati» e il coordinamento periferico. Osservando che occorreva una regolamentazione sul funzionamento e l'utilizzo della «banca dei dati», Carmeno spiegò:

> In un paese che ha avuto le esperienze traumatiche del SIFAR e del servizio affari riservati del Ministero dell'interno, i problemi che si pongono sono molteplici e richiedono una regolamentazione legislativa complessiva, che sollecitiamo e della quale ci faremo anche promotori. Certo, non è questa la sede per provvedervi in modo ampio, anche se consideriamo importanti ed urgenti alcune norme, pur se limitate e interlocutorie, che diano garanzie e rendano limpida la gestione e l'uso della banca dei dati nell'immediato. Queste norme potrebbero almeno delimitare con chiarezza la qualità dei dati e delle informazioni da raccogliere, le fonti (da indicare sempre); definire in ogni caso quando sia scorretto e quindi vietato raccoglierle; indicare i soggetti abilitati per legge ad accedere all'informazione, tutelarne la segretezza, creare strumenti di controllo per garantire la legittimità e la correttezza della raccolta, dell'analisi, della valutazione, della classificazione e dell'uso dei dati e delle informazioni[366].

Anche il Pdup eccepì sui punti già criticati da socialisti e comunisti[367]. I socialisti, dal canto loro, pur riconoscendo la bontà dello strumento della banca dei dati, rievocarono, per bocca di Lenoci, le memorie delle schedature Sifar e delle manovre dei servizi segreti paventando l'uso pericoloso che poteva esserne fatto se non si fosse stabilito in partenza chi avrebbe potuto utilizzarlo, quali informazioni potevano essere raccolte e a che scopo[368]. Rodotà per la Sinistra indipendente presentò una serie di emendamenti inerenti a questo strumento, volti ad introdurre una delimitazione dell'ambito delle informazioni che potevano essere raccolte, una disciplina dell'elaborazione delle regole di circolazione e l'istituzione di un organo di controllo abilitato ad accedere a tali dati[369].

La questione era spinosa, tanto che il governo manifestò la disponibilità ad introdurre una modifica dell'articolo, recependo le indicazioni di un emendamento del pduppino

[365] Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, p. 4972.
[366] CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, p. 9446.
[367] Cfr. le parole di Alfonso Gianni in CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9483-9488.
[368] Cfr. le parole di Lenoci in CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, pp. 9450-9460.
[369] CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9508-9509.

Eliseo Milani, sia pure integrato da un subemendamento della commissione. Si era deciso così di subordinare l'avvio della «banca dei dati» all'approvazione di norme in materia di disciplinamento dello strumento. Il governo doveva impegnarsi ad avviare la procedura per l'istituzione della banca dei dati e ad approvare contestualmente le relative norme sul suo funzionamento. Per non intralciare l'approvazione sollecita del decreto, dunque, era sembrato opportuno che di tale argomento si parlasse, come spiegò Zolla, «con assoluta urgenza in sede di esame della riforma di pubblica sicurezza, arrivando ad una definizione della materia il più presto possibile, trovando lo strumento, eventualmente anche in sede parlamentare, per procedere anche disgiuntamente dall'esame di tutta la riforma»[370]. All'articolo 3, quindi, si aggiunse il seguente articolo:

Art. 3-bis. Le modalità di raccolta, valutazione e classificazione, la natura e l'entità dei dati e delle informazioni di cui alla lettera a) dell'articolo 3, l'accesso ad essi e l'uso, la tutela dei singoli nonché i controlli complessivi saranno regolati per legge[371].

La formulazione compromissoria, in sostanza, affermava la necessità di una disciplina legislativa senza però impedire che si potesse iniziare ad operare. Il richiamo all'urgenza di legiferare in materia poteva così sembrare, come avrebbe poi dichiarato Vittorino Colombo nella discussione al Senato, «un'affermazione pleonastica e forse inutile»[372], ma aveva il significato di dare solennità all'impegno di ricorrere quanto prima ad un provvedimento di legge, senza ostacolare l'attività necessaria e urgente al fine di utilizzare subito ogni mezzo per ottenere il massimo di efficacia nel perseguimento della pubblica sicurezza.

Il Pci ripresentò altresì l'emendamento già discusso in commissione che tendeva a creare a livello periferico primi elementi di collegamento e di possibilità di unificazione delle camere operative delle forze di polizia ai fini di una maggiore efficienza, tema sul quale aveva riscosso una trasversale attenzione[373]. Il Pci, con il sostegno del Psi, propose quindi di aggiungere all'articolo 3 un punto su "Collegamenti e sale operative comuni tra le forze di polizia":

[370] Cfr. le parole di Zolla, ibid., p. 9513.
[371] Ibid., pp. 9510-9513.
[372] Cfr. le considerazioni di Vittorino Colombo in Senato, in SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, p. 4953.
[373] CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, pp. 9446-9447.

Il ministro dell'interno, nell'esercizio delle sue attribuzioni di coordinamento, impartisce direttive ed emana provvedimenti per stabilire collegamenti tra le sale operative delle forze di polizia e istituisce, in situazioni di particolare necessità, con proprio decreto, d'intesa con i ministri interessati, sale operative comuni[374].

La proposta riprendeva alla lettera un articolo approvato da pochi giorni in sede di discussione della riforma della polizia. Si era trasversalmente consapevoli delle disfunzioni esistenti, della dispersione di forze, delle ripetitività, delle concorrenze e delle conseguenze che la frantumazione di questi strumenti fondamentali determinavano, che avevano indebolito e talvolta ostacolato il tempestivo, serio ed efficace intervento contro gli atti di criminalità, di violenza e di terrorismo. Per queste ragioni, anche Zolla, a nome della commissione, accettò di votare a favore dell'emendamento comunista[375].

I radicali furono fermamente contrari al provvedimento nel suo complesso, specialmente perché esso veniva scorporato dalla riforma complessiva della polizia. In questo modo, non si sarebbe raggiunto a loro avviso l'obiettivo fondamentale che da quattro anni, se non altro a parole, le forze politiche dicevano di perseguire, mettendo così fine al faticoso processo di democratizzazione in corso all'interno del corpo. Marco Boato era convinto che il decreto, coerentemente con il decreto 625, avrebbe favorito l'incanaglimento della polizia, secondo un'ottica che la voleva far tornare ai tempi in cui essa era utilizzata come strumento politico. La colpa non era naturalmente dei poliziotti, ma di coloro che per decenni avevano gestito l'amministrazione dell'Interno e delle forze dell'ordine[376].

A queste accuse proposte da Lenoci e Boato, Zolla tenne a replicare con decisione:

[…] parlare di una polizia torturatrice, di uomini della polizia che hanno effettuato torture, indicarli all'opinione pubblica come la reincarnazione della famigerata Geheime Staatliche Polizei, detta comunemente GESTAPO, a me sembra – è un'opinione sommessa che le esprimo – voler ricalcare l'atteggiamento di quei movimenti che hanno sempre definito in maniera semplicistica la polizia come fascista, come serva dei padroni, di quei movimenti che lanciavano monetine a quei poveri giovani mandati in piazza a fare il loro dovere, a quei movimenti che ne insultavano la dignità, non di poliziotti, ma di uomini, con gesti veramente sconvenienti, movimenti ai quali forse l'onorevole Boato non era del tutto estraneo. Allora, anche se egli dice

[374] CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, p. 9510.
[375] Ibid., pp. 9510-9513.
[376] Cfr. le parole di Boato in CdD, AP, VIII legislatura, 6 febbraio 1980, pp. 9450-9460.

che l'immagine della polizia che si è creata in un determinato momento storico non giustifica il versamento di una sola goccia di sangue di un poliziotto – ho ascoltato con molta attenzione e ho qui il resoconto della seduta di ieri –, l'onorevole Boato non può meravigliarsi se a questa valutazione faccia poi riscontro l'eco dei mitra e delle P-38 contro le forze di polizia. Quando il nostro paese, dal 1945 al 1975, onorevoli colleghi, viene descritto come uno Stato basato esclusivamente sull'autoritarismo, sulla pura forza, quando viene accreditata la tesi della violenza di Stato come unica ragion di Stato; quando, pur se non lo si dice espressamente, balza fuori, dal contesto di queste descrizioni, l'immagine di un'Italia simile al Cile di Pinochet e non si fa nessuna differenza tra l'Italia repubblicana e l'Italia fascista; quando si attribuisce ad un partito, come ha fatto di recente l'onorevole Melega in quest'aula, la parte dell'aguzzino, colleghi radicali, perché meravigliarsi se gli uomini di questo partito sono poi fatalmente nel mirino dei terroristi?[377]

Con le modifiche condivise fra le forze della maggioranza e della sinistra cui si è fatto cenno, il decreto fu quindi approvato con 361 voti favorevoli e 40 contrari (il Pr, il Msi e qualche esponente del gruppo misto).

Le modifiche apportate alla Camera consentirono di svolgere una discussione molto rapida al Senato, nella quale tutti i partiti, ad eccezione dei radicali – che ripresentarono la propria pregiudiziale di costituzionalità – e il Msi, finirono per convergere sulla necessità di approvare urgentemente il testo. Ciononostante, il Pci ripropose tutte le proprie critiche nei confronti del governo che, ancora una volta incalzato dagli eventi (non ultimo, fra l'altro, il clamoroso omicidio commesso all'interno dell'Università di Roma del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, Vittorio Bachelet, il 12 febbraio), aveva finalmente posto mano ad una materia su cui i comunisti avevano dato battaglia per anni. Solo ora, – sottolineò Flamigni – ci si rendeva conto dell'urgenza di intervenire sulla polizia. Le lacune di quest'ultima, lungi dall'essere imputabili agli agenti stessi, erano da attribuirsi alla direzione politica degli ultimi decenni. In particolare, rilevò Flamigni:

Al sistema di governo esistente sotto la dittatura fascista, quando Mussolini rivestiva le cariche di primo ministro, ministro dell'interno, ministro della difesa, comandante in capo di tutte le forze armate, la Democrazia cristiana, insieme ai suoi alleati, ha sostituito il suo modo di governare sugli apparati dello Stato, considerati in certi casi come veri e propri feudi. La generale carenza dell'opera di coordinamento e di unificazione ha prodotto gli eccessi di autonomia, la

[377] CdD, AP, VIII legislatura, 7 febbraio 1980, pp. 9495-9496.

concorrenza; il Governo non si è ancora organizzato secondo quanto previsto dalla Costituzione, in assenza della legge che deve pur disciplinare i lavori e i poteri della Presidenza del Consiglio dei ministri. È anche per questo che, in carenza del coordinamento, in carenza di una capacità unificante degli organi dello Stato, si sona prodotti gli eccessi di autonomismo, la concorrenza, i doppioni, i servizi ripetitivi con un enorme spreco di mezzi[378].

Non meno duro fu l'attacco dei socialisti che, per mezzo di Silvano Signori, denunciarono che il ritardo dell'attuazione del coordinamento delle forze di polizia era dovuto ad «anacronistiche primogeniture, meschine gelosie, sovente concorrenza aperta tra corpo e corpo che operano nel settore dell'ordine pubblico». Il governo e il parlamento non avevano fatto quasi nulla per superare questo stato di cose: anzi, «queste divisioni e gelosie – secondo Signori – si sono usate per volgerle a favore di questo o di quel potente uomo politico». Le lotte di potere, i calcoli sottili, l'opportunismo e l'arrivismo avevano così finito spesso per prevalere sugli interessi generali della collettività e del paese[379]. La discussione al Senato, inoltre, diede un'ulteriore occasione ai socialisti e ai comunisti per elencare i diversi problemi che attanagliavano ancora la gestione dei corpi di polizia, come l'irrazionale dislocazione del personale, i bassi livelli di addestramento e di equipaggiamento, le difficoltà nel coordinarsi con gli altri corpi a livello periferico. In sostanza, gli interventi dei rappresentanti dei due partiti si trasformarono in appelli affinché si procedesse speditamente all'approvazione della riforma della polizia. Il decreto stesso, infatti, per poter spiegare tutta la sua efficacia, doveva essere inquadrato in una strategia più ampia di riforma che intervenisse su tutti quegli ambiti le cui carenze erano ancora palesi e lontane dall'essere colmate[380].

Il decreto fu quindi convertito nella legge 14 febbraio 1980, n. 23; le disposizioni in esso contenute sarebbero state riorganizzate nella legge n. 121 dell'1 aprile 1981, ovvero nel «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza». Il largo consenso su di esso fu garantito, da un lato, dal fatto che il provvedimento stralciava una parte delle norme già approvate da tutti i partiti nel corso della discussione sulla riforma della polizia, dall'altro, dal fatto che il numero delle vittime del terrorismo, era continuato a crescere, condizionando fortemente gli esiti del dibattito politico sulla legislazione. La condivisione trasversale sul decreto fu poi favorita anche dalla volontà del governo di confrontarsi e recepire alcune modifiche proposte dalle sinistre, anche in considerazione

[378] Cfr. le parole di Flamigni in SdR, AP, VIII legislatura, 92ª seduta, 14 febbraio 1980, p. 4963.
[379] Ibid., pp. 4967-4968.
[380] Cfr. sempre gli interventi di Flamigni e Signori, ibidem.

del fatto che, al di là delle critiche strumentali, il governo era effettivamente in crisi e senza una maggioranza definita. Va sempre considerato, del resto, che Pci e Psi erano in attesa febbrile dei risultati del congresso democristiano. Si deve però considerare che, a differenza del decreto 625, il 626 conteneva misure reclamate da mesi dai due partiti di sinistra che non crearono particolari divergenze e malumori interni.

CAPITOLO VI
DOPO LA LEGGE COSSIGA: L'INIZIO DELLA SVOLTA NELLA LOTTA AL TERRORISMO

All'inizio del 1980 il quadro politico mutò radicalmente: la Dc archiviò definitivamente l'esperienza della solidarietà nazionale e Craxi prese le redini del Psi come leader incontrastato. Ciò ebbe l'effetto immediato di avvicinare ulteriormente i due partiti, di riportare i socialisti al governo e di marginalizzare il Pci. Gli avvicendamenti fra il nuovo governo Cossiga e il governo Forlani, che sostanzialmente replicarono le formule di centro-sinistra, denotarono comunque una forte instabilità degli equilibri politici, che avrebbero trovato un assetto duraturo solo dopo lo scandalo della P2, nell'estate del 1981[1].

In termini di lotta al terrorismo questa fase è considerata trasversalmente dagli studiosi come un momento di "svolta"[2]. Il 1980, benché sia l'anno in cui si registrò il maggior numero di vittime (e su questo un peso non indifferente fu esercitato dalla più grave strage mai compiuta dai gruppi neofascisti, il 2 agosto alla stazione di Bologna)[3], come vedremo, segnò una serie di importanti successi nelle operazioni della polizia e nelle indagini della magistratura che portarono alla cattura di tanti militanti delle bande terroristiche. Il 1981 non fece che consolidare questo *trend*, confermando a tutti gli osservatori che si era imboccata la strada giusta e che il terrorismo era entrato in una fase di declino. Diversi fattori influirono sui successi degli organi di sicurezza e sugli sviluppi delle inchieste, come la possibilità di contare su un'esperienza ormai acquisita nelle particolari operazioni antiterrorismo di polizia, la maggiore disponibilità di risorse tecnologiche e finanziarie, la prassi che ormai si stava consolidando di scambiarsi informazioni fra le procure che si occupavano di processi di terrorismo e il maggiore confronto fra coloro che erano schierati in prima linea nella lotta all'eversione[4]. Parallelamente, un fattore cruciale che contribuì alla progressiva disgregazione delle bande armate fu l'apporto dei terroristi "pentiti" alle indagini. Come si è già notato, nel corso del 1979 le fratture tra e all'interno dei gruppi eversivi (di sinistra, per lo più) si fecero sempre più evidenti: divergenze politiche, di prospettiva o di interpretazione del

[1] Cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 807-808.
[2] Cfr. in particolare M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 9-11.
[3] Cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. 13.
[4] Cfr. in particolare A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo*, cit., pp. 55-63 e ss.

presente, si sommarono alla situazione di crescente disagio causata dalle condizioni di vita che la clandestinità imponeva ai militanti, alle sempre maggiori capacità di intervento degli organi di sicurezza, al ripensamento e alla crisi interiore di alcuni dei terroristi stessi[5]. L'introduzione delle misure premiali in questo dato momento, pertanto, si rivelò una scelta evidentemente tempestiva nel cercare di dare uno sbocco a queste situazioni e di offrire contestualmente uno strumento in più alla magistratura per arrivare a conoscere maggiori dettagli del mondo dell'eversione, e alle forze di polizia per poterne smantellare intere bande e "covi". Dopo la vicenda di Carlo Fioroni, in sostanza, la spirale dei "pentimenti" a partire dai primi mesi del 1980 e per tutto l'anno successivo divenne inarrestabile. Come vedremo, il caso emblematico in questo senso, fu l'arresto e la quasi immediata collaborazione del brigatista Patrizio Peci, il quale, grazie alle informazioni che fornì agli inquirenti, consentì l'arresto di decine di esponenti del partito armato[6]. In questo quadro, la pressione per introdurre nuove misure per i "pentiti" da parte dei magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo divenne centrale. Essi, infatti, ritenevano che per dare il colpo decisivo alle bande armate occorresse emanare nuove disposizioni, maggiormente articolate, al fine di dare una risposta mirata alle diverse casistiche di dissociazione[7].

Il dibattito sull'argomento fu quindi cruciale e i magistrati ne furono i principali protagonisti per un lungo periodo. Le forze politiche, invece, pur con alcuni distinguo, all'inizio risposero più tiepidamente, formulando solo nel 1981 le prime proposte di legge in materia. L'instabilità del quadro politico, ma anche la natura ostica della materia (in sostanza, garantire degli sconti di pena per chi, pur avendo poi collaborato con la giustizia, aveva commesso delitti efferati), resero difficoltosa la discussione sull'argomento. Contestualmente, nonostante le sempre più persistenti proteste dei magistrati, che nei primi mesi del 1980 divennero uno dei bersagli privilegiati dai terroristi di sinistra, non vennero prese misure né in ambito giudiziario né in sede operativa.

Le forze politiche però si confrontarono su due rilevanti temi inerenti alla lotta al terrorismo. I gruppi di estrema destra e di estrema sinistra, infatti, risposero alla politica antiterroristica del governo con due iniziative di carattere quasi opposto: il Msi promosse la petizione per l'introduzione della pena di morte per i terroristi, che accese una

[5] Sull'argomento cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit.; A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, cit.; D. Della Porta, "Leaving underground organizations", cit.
[6] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 19.
[7] Ibid., pp. 25-26.

discussione di rilievo sulla stampa dato il consenso che essa sembrò ricevere (e non solo dall'elettorato missino); i radicali e Dp, invece, avendo promosso la campagna per l'abrogazione della legge Cossiga, sfidarono le forze politiche della ex solidarietà nazionale con una nuova consultazione referendaria, ammessa dalla Corte costituzionale. In questo caso, l'esito favorevole al mantenimento della legge fu ancora più netto e inequivocabile che nel caso della legge Reale. Quello che emerse ancora una volta, comunque, fu che, al di là del mutato quadro politico e delle divergenze dettate dalle differenti linee di pensiero in merito alla lotta al terrorismo (messe in evidenza anche dal dibattito sulla trattativa e i collegamenti internazionali connessi al "caso D'Urso" e dalla discussione parlamentare sul rinnovo del fermo di polizia che vide, questa volta, il Pci contrario), i partiti della ex solidarietà nazionale confermarono una generale unità di intenti nella lotta al terrorismo e, soprattutto, nella volontà di mantenerla confinata entro i limiti costituzionali.

1. Le iniziative di modifica alla legge Cossiga

Subito dopo l'approvazione dei decreti antiterrorismo, la Dc tenne il suo XIV congresso che sancì la vittoria della maggioranza del cosiddetto «preambolo» (composta da dorotei, fanfaniani, Forze Nuove e dal gruppo di Proposta), una maggioranza politicamente chiusa alla collaborazione con il Partito comunista e più incline a riprendere un rapporto organico con il Psi. La nuova maggioranza portò alla segreteria Flaminio Piccoli e Arnaldo Forlani alla presidenza del partito. L'area di Zaccagnini, quella morotea, la sinistra di Base e gli andreottiani diventarono così la minoranza[8]. Nel corso del congresso, la Dc confermò le proprie posizioni sul terrorismo e, soprattutto, sul tema della risposta all'eversione. Zaccagnini nella sua relazione sottolineò che, l'azione delle forze dell'ordine e l'impegno delle istituzioni repubblicane per quanto fossero decisi, vi era la necessità di uno sforzo ulteriore di efficacia e di vigilanza. L'ostruzionismo parlamentare verso i provvedimenti antiterrorismo e le pretestuose polemiche sul garantismo, secondo il segretario democristiano, avevano contribuito a mostrare la reale natura del terrorismo e della violenza politica. Esso si alimentava infatti del nichilismo culturale, della continuità tra certe esasperate ideologie massimaliste e la violenza

[8] Sul congresso del «preambolo», cfr. A Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., pp. 201-206.

praticata nella sua forma estrema di delitto politico e, soprattutto, della decadenza dei valori morali, dell'indebolimento del ruolo della famiglia, dei vuoti dell'apparato dello Stato, dell'amministrazione della giustizia e del funzionamento della scuola. La Dc – affermò Zaccagnini – non aveva mai pensato di criminalizzare il dissenso né di imboccare una strada repressiva che cancellasse i principi della costituzione. Dal momento che una democrazia debole sarebbe stata travolta nella spirale della violenza, si doveva provvedere ad adottare tutte le iniziative atte a difenderla. Si dovevano pertanto dotare le forze dell'ordine di tutti gli strumenti organizzativi e operativi indispensabili, direzione nella quale si erano posti i recenti provvedimenti sul coordinamento e lo stesso iter della riforma della polizia. Si dovevano dare alle istituzioni i mezzi anche processuali e penali capaci di rendere più incisiva ed efficace l'opera di prevenzione e di repressione. Il terrorismo tuttavia si sarebbe vinto definitivamente sul fronte della maturità democratica, dell'onestà pubblica e privata, della giustizia sociale e della fedeltà ai valori della convivenza civile. Contro il terrorismo, in sostanza, si doveva stare tutti uniti[9].

Il ministro dell'Interno Rognoni, dal canto suo, spiegò che le prospettive di azione lungo le quali si stava sviluppando l'iniziativa del governo nel settore dell'ordine pubblico erano tre: quella della riforma della polizia e del potenziamento delle forze dell'ordine, quella degli interventi legislativi e quella della gestione dell'apparato di prevenzione e repressione di cui l'amministrazione disponeva. Qualunque discorso relativo al rafforzamento della polizia, secondo Rognoni, doveva essere inquadrato nello sfondo della legge di riforma che era all'esame del parlamento. Si doveva stare attenti tuttavia a non cadere nell'errore di una sopravvalutazione dei possibili esiti della riforma e nell'errore opposto di pensare che, finché la riforma non fosse stata varata, fosse da escludere che potessero essere raggiunti alcuni importanti risultati. Il governo si era attenuto all'impegno di salvaguardare la democrazia con gli strumenti della democrazia stessa, nell'elaborazione dei recenti provvedimenti legislativi che, secondo il ministro, si collocavano entro i confini della costituzione. Il clima di allarme sociale determinato dal terrorismo in tempi recenti aveva imposto una risposta severa che si era concretizzata in scelte legislative, «non escluse dalla Costituzione, di restringere degli spazi di libertà dei singoli individui». D'altra parte – sottolineò Rognoni – era anche questa la domanda che saliva dalla collettività, sempre più orientata nel senso di tollerare qualche maggiore sacrificio della libertà di ognuno, purché fosse meglio garantita la sicurezza di tutti. A

[9] "La relazione di Zaccagnini al XIV Congresso della Dc", *Il Popolo*, 16 febbraio 1980.

coloro che temevano che, lungo la strada della legislazione antiterroristica, si potesse arrivare a livelli di compressione delle libertà civili intollerabili, Rognoni suggeriva un confronto con analoghe esperienze di altri paesi europei colpiti dal terrorismo in forme anche meno gravi di quelle italiane. In tutti questi paesi, spiegava, si era assistito ad irrigidimenti nella legislazione penale e nella gestione dell'ordine pubblico che non trovavano riscontro nell'ordinamento italiano. Quanto alle polemiche sul garantismo animate sia da destra che da sinistra, Rognoni precisava che il sistema delle garanzie individuali era fissato dalla costituzione e formava il quadro entro il quale si dispiegavano tutte le attività dei pubblici poteri. Rognoni quindi assicurava che il sistema delle garanzie costituzionali non avrebbe corso nessun pericolo finché ci fosse stata una classe politica formata dai partiti che avevano lottato per la libertà, che avevano partecipato alla Resistenza e che avevano fondato la Repubblica. I risultati finora raggiunti nella lotta al terrorismo dimostravano – affermò Rognoni – che, «sia pure a caro prezzo», il sistema aveva «retto bene», rivelando nelle forze dell'ordine una professionalità che, pur migliorabile, risultava già tutt'altro che irrilevante. La lotta al terrorismo tuttavia non era solo un problema di polizia, ma era anche un problema di strategia politica globale, che coinvolgeva responsabilità diverse e comuni. Solo in questa strategia globale i compiti di prevenzione e di repressione dello Stato potevano essere assolti con prospettiva di successo. In questa strategia, era dunque la violenza, prima ancora del terrorismo, a dover essere aggredita e sconfitta ed erano le sue cause oggettive che dovevano essere rimosse. Di fronte a problemi così gravi e complessi, i partiti democratici risultavano, a detta del ministro, necessariamente «tributari di iniziativa l'uno dell'altro». La politica appariva dunque sempre più come uno sforzo di innovazione e di sintesi di iniziative diverse. Da ciò, sempre secondo Rognoni, derivava una prima fondamentale legittimazione della linea della solidarietà nazionale, della quale si aveva bisogno per uscire dallo stato di precarietà in cui si trovava il governo[10].

Il presidente del Consiglio Cossiga rilevò che, pur essendo un fenomeno presente nelle democrazie industriali, il terrorismo in Italia si manifestava in forme così diffuse e drammatiche che la pur doverosa attenzione a rimuovere le ragioni profonde del malessere di una società in sviluppo non poteva andare disgiunta da una ferma ed immediata risposta in difesa della legalità e delle istituzioni democratiche. Cossiga rivendicava l'efficacia e la costituzionalità delle misure approvate di recente con un

[10] "Il XIV Congresso nazionale della Democrazia Cristiana. Rognoni", *Il Popolo*, 20 febbraio 1980.

larghissimo consenso, riconoscendo anche il merito del Pci nell'averle sostenute, benché dall'opposizione. Anche secondo il presidente del Consiglio, tuttavia, non ci si poteva illudere che lo sforzo finora fatto fosse un elemento definitivo per la scomparsa del terrorismo: era necessaria una strategia più ampia che passasse attraverso il potenziamento e il rinnovamento tecnologico delle forze di polizia, l'azione più incisiva dei servizi di sicurezza, il sostegno di tutto il paese all'azione della magistratura ma anche un più ampio disegno di reintegrazione dei valori e di complessivo sviluppo democratico[11].

La Dc, in sostanza, riaffermò la validità della linea seguita dal governo nella lotta contro il terrorismo ma ribadì al contempo che era necessario intervenire ancora per rendere più efficace l'azione degli apparati ed affrontare le cause sociali dell'eversione. D'altro canto, nemmeno gli esponenti del governo negarono che le disposizioni appena introdotte avessero ristretto ulteriormente gli spazi di libertà dei cittadini, anche se in vista della migliore tutela della collettività. Anzi, i democristiani tesero sempre ad enfatizzare che proprio dai cittadini era venuta la richiesta di usare il "pugno duro" contro i terroristi e rivendicarono al contempo di non aver ecceduto con la rigidità delle norme, mantenendosi sempre entro i confini fissati dalla costituzione.

Subito dopo l'approvazione dei provvedimenti, le opposizioni, radicali e non, invece, svilupparono le proprie iniziative in merito alla nuova normativa sull'ordine pubblico, come preannunciato. Come si è anticipato, infatti, Pci, Psi, Sinistra indipendente e Pdup decisero di elaborare una proposta di legge inserendo tutte quelle modifiche su cui avevano trovato un accordo negli incontri svoltisi nei giorni della discussione sul decreto. Il Partito radicale, appoggiato da Dp, al contrario, puntò al referendum abrogativo della legge Cossiga.

I radicali avviarono la raccolta di firme per l'abrogazione della legge Cossiga nel quadro di una più ampia campagna referendaria che nel 1981 avrebbe trovato supporto nella sentenza della Corte costituzionale che, in verità, come vedremo, ammise solo sei quesiti referendari sui dodici proposti dal Pr. In un volantino, il Partito radicale affermava: dopo anni di tenaci insistenze, «governo e regime stanno arrivando alla stretta decisiva sull'ordine pubblico». Le «misure eccezionali» di rafforzamento delle pene e dei poteri di polizia e di prolungamento della carcerazione preventiva, avrebbero soltanto

[11] "Il XIV Congresso nazionale della Democrazia Cristiana. Cossiga", *Il Popolo*, 21 febbraio 1980. Sul decreto Cossiga, cfr. anche G. S. Coco, "Il fermo di sicurezza limita la libertà di chi si prepara a compiere reati gravi", *La Discussione*, 25 febbraio 1980.

rafforzato «la caccia alle streghe e il clima di sospetto diffuso nel paese». Insomma le nuove norme – così recitava il volantino – «rappresentano altrettanti raccapriccianti regali alla criminalità terroristica, di cui valgono ad accreditare un radicamento sociale e di massa che certamente essa non può vantare». In sostanza, secondo i radicali, continuava la strumentalizzazione del terrorismo «all'insegna di una cinica convergenza di obiettivi nella prospettiva che si sta attuando di modificare l'assetto istituzionale della repubblica attraverso la vanificazione delle garanzie costituzionali». Ma vi era anche, ad avviso dei radicali, «il maldestro tentativo di coprire l'irresponsabilità di decenni di mancate riforme dei codici penali, dell'organizzazione giudiziaria, dei corpi di polizia, che ha già dimostrato la sua inutilità nella lotta al terrorismo». Le nuove misure però, secondo il Pr, segnavano un salto di qualità con l'estensione, «ormai senza quasi più limiti», dei poteri di polizia in tema di libertà personali, l'ulteriore «degradazione inquisitoria» del processo penale, la dissoluzione interna del principio di stretta legalità, prodotta dalle nuove figure come quelle del reato di sospetto a contenuto pressoché indeterminato. Vi era infine l'inserimento «nella svolta autoritaria in atto da mesi delle nuove disposizioni, in una atmosfera di sospetto alimentata verso settori crescenti dell'opposizione politica e sociale». Ne erano segni allarmanti «la militarizzazione esplicita del controllo penale» attuata attraverso gli incarichi prefettizi e «superpolizieschi» affidati in dicembre all'Arma dei Carabinieri, la proposta della proclamazione dello stato di guerra in tempo di pace avanzata dal procuratore generale di Roma ed immediatamente ripresa da esponenti democristiani. La sinistra storica, ritenuta dal volantino radicale «succube quando non pavidamente complice del disegno reazionario», ne usciva umiliata, «con l'illusione di fare di queste norme lo strumento per accreditarsi come forza di governo». Lo scopo che le misure si prefiggevano, secondo i radicali, era niente di meno che quello di liquidare l'area dell'opposizione politica e sociale e di disciplinare la conflittualità sociale, in primo luogo operaia, mediante la repressione, diffondendo tra le masse una cultura politica autoritaria[12].

Secondo i radicali, i nuovi provvedimenti eccezionali rappresentavano dunque lo strumento di consacrazione legislativa della strategia di restaurazione politica e sociale e di condizionamento della sinistra parlamentare a una funzione subordinata alla politica della repressione. A loro avviso, stampa e forze politiche nella quasi totalità avevano sostenuto quella che i radicali definivano una «operazione di degradazione istituzionale e

[12] APR, "No! Al ricatto del terrore", cit.

di imbarbarimento del costume civile, politico e giuridico come indispensabile per la lotta la terrorismo»; queste forze avevano stigmatizzato l'ostruzionismo opposto in parlamento dai radicali come irresponsabile e pretestuoso tentativo di paralizzare il funzionamento delle istituzioni. I radicali al contrario ribadivano con orgoglio le proprie serrate critiche sulle singole misure del decreto Cossiga. Con il fermo giudiziario le autorità di polizia, da un lato, avrebbero potuto, nei due giorni durante i quali il fermato poteva restare legittimamente nelle loro mani all'insaputa del magistrato e del difensore, procedere indisturbate all'interrogatorio senza difensore introdotto con il decreto n. 59 del 1978; dall'altro, acquisivano l'ulteriore e decisivo potere di scegliere il momento più adatto per la comunicazione del fermo e quindi di decidere a quale tra i magistrati di turno darne notizia. Quanto al fermo di polizia, i radicali affermavano che, dopo sette anni dalla sua proposta originaria, esso entrava per decreto nell'ordinamento «con l'ampiezza da sempre auspicata dalla DC». Il presupposto del fermo non era il sospetto di un reato già commesso e neppure di un tentativo di reato, ma il sospetto di un reato futuro. Si trattava di un presupposto totalmente indeterminato, lasciato alla valutazione discrezionale e incontrollabile delle autorità di polizia e quindi in contrasto con l'articolo 13 della costituzione. Le nuove disposizioni sulle perquisizioni, secondo il Pr, evocavano – come era scritto ancora nel volantino del 1° febbraio 1980 – «l'immagine sinistra dei rastrellamenti, chiusura degli accessi al quartiere, blocco dell'edificio alla uscita e perquisizione dell'intero fabbricato» e ricalcavano un'analoga misura introdotta in Germania, dove però non erano previste né la perquisizione di interi «blocchi di edifici» né la possibilità di farla senza mandato. Le misure processuali relative agli imputati per fatti di terrorismo (la carcerazione preventiva, la libertà provvisoria, l'obbligo del mandato di cattura) erano, sempre secondo il volantino dei radicali, fuori da ogni limite. La carcerazione preventiva dei cittadini presunti innocenti, in particolare, si era ormai di fatto sostituita alla pena regolarmente inflitta mediante processo. Le misure premiali infine, secondo i radicali, introducevano il «testimone della corona» e configuravano «un'ulteriore perversione del processo in senso inquisitorio». Risolvendosi «in un premio per il merito dell'interrogatorio», la misura era idonea a favorire «auto-accuse o deposizioni interessate e insincere in contraddizione con la funzione di accertamento della verità che è propria del processo penale». Al tempo stesso ne risultava stravolta la natura dell'interrogatorio dell'imputato, che una lunga tradizione di civiltà giuridica aveva voluto circondare di garanzie onde escluderne il carattere di mezzo di acquisizione di prove. L'innovazione centrale, tuttavia, secondo il Pr, era l'introduzione di un ampio

ventaglio di «reati di sospetto». Come era stato fatto qualche anno prima in Germania, questi si identificavano in una serie di nuove fattispecie come

l'"associazione avente finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 2 del decreto legge), ove il carattere terroristico o eversivo è desunto dalle "finalità" o i "propositi" cioè da un elemento soggettivo valutabile politicamente e non da elementi oggettivi o fatti concreti di terrorismo o di eversione; l'"assistenza", "fuori dei casi di concorso o di favoreggiamento", prestata a terroristi (o sospetti tali), con cui potranno essere colpiti, data la genericità del termine che allude a indeterminate forme di fiancheggiamento non rientranti nel favoreggiamento, i simpatizzanti o sospetti tali (art. 6 del disegno di legge); la "detenzione di documenti" per finalità di terrorismo o di eversione, cioè una sorta di possesso ingiustificato di documenti (art. 2 del disegno); la "diffusione di documenti" di contenuto terroristico a fini di istigazione o di apologia, attraverso cui potrà essere incriminata anche la loro pubblicazione da parte di un giornale d'informazione, (art. 5 del disegno)[13].

Queste, insomma, erano ritenute dai radicali figure di reato di significato indeterminato e di portata potenzialmente illimitata con le quali si sarebbe potuta colpire qualunque persona sospetta che – in mancanza di prove – non potesse essere accusata di reati più concreti. Il presupposto della pena non era più la prova di un reato, ma solamente la qualificazione come terrorista o fiancheggiatore sulla base di mero sospetto[14].

I radicali quindi si impegnarono in una campagna referendaria volta a spezzare quella che definivano «la spirale violenza-repressione». L'ondata repressiva scatenata nel paese era il segno, a loro avviso, che il regime dell'emergenza e dell'unità nazionale era ormai giunto alla svolta autoritaria. Secondo il Pr, terrorismo e repressione si alimentavano reciprocamente in una spirale di logiche perverse: l'eco delle stragi, amplificata dall'uso spregiudicato dei mass-media, alimentava l'allarme dell'opinione pubblica abbindolata dalla «illusione repressiva», mentre dall'altro versante, si rispondeva con la recrudescenza delle azioni criminose. Per questo i radicali annunciavano che avrebbero presentato «un grande progetto di referendum capace di coinvolgere milioni di cittadini in una iniziativa politica di grande respiro e di introdurre momenti di rottura effettivi, perché direttamente incidenti, per sola forza di popolo, anche ai livelli istituzionali»[15].

[13] Ibidem.
[14] Ibidem.
[15] Ibidem. In marzo il congresso straordinario del Pr confermò la campagna di raccolta firme per il referendum sulla legge Cossiga e il 27 marzo avviò l'iniziativa. Cfr. APR, S. Pergamo, "La lunga marcia",

L'analisi di Dp era molto simile a quella sviluppata dai radicali. Il nuovo decreto rappresentava a parere dei demoproletari «un grosso salto di qualità nella storia dell'involuzione autoritaria di questo stato»[16]. Lo Stato, che aveva sempre dichiarato di non voler riconoscere come interlocutore il terrorismo, ne sposava invece fino in fondo la logica di guerra varando «leggi di guerra», creando, come recitava il volantino di Dp, «spirali repressive il cui vero risultato rischia di essere quello del contenimento della lotta di classe (quella vera e non quella dei burattini terroristi), rischia di essere l'accettazione della pacificazione in fabbrica e nella società»[17]. Secondo *Lotta continua*, del resto, l'abolizione delle leggi speciali, inutilmente repressive, era un fatto di drammatica urgenza per avviare l'adozione di reali ed efficaci misure che garantissero al paese una giustizia rapida e sicura. Riformare i codici penali, riorganizzare la polizia e i servizi della magistratura erano da considerare le uniche modalità con cui combattere efficacemente il terrorismo. Firmare i referendum per l'abrogazione delle «leggi fasciste vecchie e nuove» era perciò una premessa indispensabile – scriveva il quotidiano di estrema sinistra – per aprire la speranza di battere l'eversione[18].

Il Partito socialista, come in passato, discusse al suo interno se appoggiare o no i diversi quesiti referendari, anche perché alcuni intellettuali d'area avevano già preso posizione a favore dell'abrogazione dei reati d'opinione (quesito che poi non sarà ammesso dalla Corte costituzionale) e della legge Cossiga. Il comitato centrale socialista approvò quindi un documento in cui si chiariva che il partito aderiva solo a tre dei referendum per cui i radicali stavano raccogliendo le firme. Alcuni dei quesiti infatti erano ritenuti il frutto di un abuso dello strumento della consultazione popolare a scapito di altri strumenti democratici, mentre altri rappresentavano proposte abrogative ingiustificate. I quesiti sostenuti dal Psi riguardavano l'abrogazione dell'ergastolo, dei tribunali militari e dei reati di opinione, associazione e riunione, in quanto essi, secondo il Psi, incontravano, come riportava l'*Avanti!*, «rivendicazioni di principio tradizionali della cultura e della lotta socialista per i diritti civili». In particolare, coerentemente con le battaglie passate, il Psi avrebbe sostenuto l'abrogazione dell'ergastolo perché, nonostante la questione cadesse in un momento del tutto particolare per il paese, si rimaneva convinti

28 giugno 1980. Cfr. anche G. Rippa, "Perché un referendum contro il decreto Cossiga", in V. Vecellio (a cura di), *Come sempre meno liberi*, cit., pp. 30-32.

[16] APR, "No! Al ricatto del terrore", cit.

[17] Ibidem.

[18] G. Rippa, "Referendum: speranza per battere il terrorismo", *Lotta continua*, 31 maggio 1980.

che l'aumento delle pene fosse uno strumento inutile nella lotta al terrorismo[19]. Non si sarebbe sostenuta invece la raccolta di firme per l'abrogazione della legge Cossiga benché gli iscritti del Psi avessero piena libertà di partecipare alla campagna referendaria e di decidere in un secondo momento sul voto[20].

Quanto ai comunisti, che invece non assunsero impegni ufficiali nella campagna referendaria, la decisione di appoggiare il decreto Cossiga e votare la fiducia al governo non rimase senza strascichi. Benché Alessandro Natta continuasse a rivendicare la bontà della scelta di votare il decreto perché né le sue incongruenze né i suoi difetti avrebbero potuto giustificare un cedimento all'ostruzionismo e la rinuncia ad un atto di unità politica contro il terrorismo[21], ufficiosamente il partito visse con travaglio la scelta compiuta. Oltre alle rimostranze di alcuni dirigenti, che tuttavia in parlamento condivisero senza spaccature il voto favorevole, anche alcuni giuristi e intellettuali dell'area comunista, e la base dei militanti, risentirono delle molteplici ambivalenze connesse alla posizione del partito. Da un lato c'era il quadro politico: il Pci aveva votato la fiducia ad un governo che aveva criticato accesamente nei mesi precedenti e che non sembrava disponibile, come poi era stato confermato dagli esiti del congresso della Dc e dalla svolta di governo, a maggiori aperture verso i comunisti. Dall'altro lato, c'era la questione giuridica: il Pci aveva approvato un decreto che introduceva misure che negli anni precedenti aveva sempre duramente osteggiato. In verità, come si è notato, i malumori interni al partito non si erano manifestati solo nel corso dell'ultima vicenda, ma risalivano a tempo addietro e il partito ne aveva risentito già alle elezioni del 1978 e del 1979. Le due questioni erano rimaste sempre collegate: la formula di unità nazionale e un rapporto privilegiato con la Dc, però, non avevano garantito maggiori responsabilità di governo e avevano portato il Pci a rendersi "complice" anche di un programma di ordine pubblico di stampo "reazionario", che non godeva di consensi nella base e nei suoi settori intellettuali.

In relazione alle ultime vicende, pertanto, il vertice del partito decise di tenere un seminario sulla repressione penale per elaborare una organica proposta comunista su questo terreno. Come evidenziò Ugo Pecchioli, annunciando l'iniziativa del seminario, non ci si poteva nascondere «che molti ambienti del partito hanno reagito in modo non positivo alle scelte di politica penale effettuate negli ultimi anni; le difficoltà che abbiamo incontrato al momento dell'attuazione del programma di unità nazionale sono continuate

[19] "Sarà un test importante il referendum per abolire la pena dell'ergastolo", *Avanti!*, 20 maggio 1980.
[20] "Il PSI protagonista nella battaglia dei referendum", *Avanti!*, 11-12 maggio 1980.
[21] Cfr. "Natta: una nuova direzione politica e una grande riforma morale e sociale", *l'Unità*, 14 marzo 1980.

durante il referendum sulla legge Reale e si sono acuite per la mancata approvazione della revisione della legge per il cosiddetto decreto Moro e, oggi, per il nostro voto favorevole al decreto del 17 dicembre contro il terrorismo»[22]. Il responsabile della sezione problemi dello Stato scriveva ai militanti comunisti che, in passato, ci si era dovuti difendere «da una politica di Stato del tutto estranea agli interessi delle classi lavoratrici, le quali avevano anche costituito per lungo tempo il bersaglio privilegiato di iniziative repressive della magistratura e della polizia». Di fronte a una politica antidemocratica durata per molti anni il Pci si era dovuto rendere conto che il nodo della questione era essenzialmente nello sviluppo di una forte azione di riforma che democratizzasse quegli apparati. Poiché però il principale nemico reale della democrazia era ora – come scriveva Pecchioli – «il terrorismo, che mette seriamente in pericolo le scelte libere dei cittadini e attenta in modo sempre più massiccio a quelle libertà politiche e sindacali sulle quali si costruisce quotidianamente la forza del movimento operaio e democratico», per combatterlo, occorrevano anche le leggi penali. Gli interventi legislativi che si erano succeduti su questo piano, secondo il dirigente comunista, avevano avuto il carattere prevalente della frammentarietà e spesso erano stati rappresentati da provvedimenti di dubbia efficacia, rimasti largamente inutilizzati. Il Pci dunque doveva misurarsi con questi problemi e non poteva sottrarsi dall'elaborare anch'esso una proposta di politica penale[23]. In questo quadro rientrava anche il necessario progetto di legge di modifica del decreto Cossiga. Nei colloqui con il Psi, il Pdup e la Sinistra indipendente, – affermava Pecchioli – «i criteri ai quali si sono attentute [sic] le nostre proposte, sulla gran parte delle quali si è registrato un unanime accordo degli altri partiti, riguardano la necessità di garantire la piena costituzionalità della legge e la chiarezza delle formulazioni per evitare incertezze e contrasti nelle interpretazioni partendo dalla consapevolezza della gravità del fenomeno terroristico e della necessità di intervenire nei suoi confronti anche con misure legislative»[24]. I nodi centrali individuati nel corso degli incontri, dunque, riguardavano: a) la sostituzione del «fine di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico» con la più chiara espressione «fine di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale»; b) la riconduzione del fermo di polizia alla disciplina del fermo giudiziario; c) l'eliminazione della troppo vasta indicazione di «blocchi di edifici» nella disciplina delle

[22] FG, APC, MF 0440, Sezioni di lavoro, "Lettera di Pecchioli alle sezioni problemi dello stato delle varie federazioni sulle modifiche alle leggi penali per la lotta al terrorismo (7.2.1980)".

[23] Ibidem.

[24] FG, APC, MF 0466, Sezioni di lavoro, "Lettera di Pecchioli alle sezioni problemi dello stato delle varie federazioni sul decreto antiterrorismo (12.3.1980)".

perquisizioni e dell'aumento della metà dei termini di carcerazione preventiva per la sola fase istruttoria. Non senza un cenno di autocritica, Pecchioli infine ammise: «resta però l'esigenza di un più fermo orientamento del partito» su tali questioni perché, aggiunse, «a volte su questo terreno si manifestano gravi ritardi politici e culturali dovuti a disinformazione, a sottovalutazione dei problemi concreti, alla stessa complessità delle questioni, al carattere incerto della situazione politica generale»[25].

Il Pci dunque, per un verso, sviluppò una feroce critica verso i cosiddetti "garantisti", i quali secondo i comunisti vedevano il diritto in modo astratto ed immutabile, anziché considerarlo uno strumento di governo dei processi sociali e che quindi rifletteva i processi sociali presenti in un determinato paese in un determinato momento; ma, per il verso opposto, proseguiva nel processo di autocritica. Sul primo fronte il Pci insisteva nell'affermare che i garantisti non capivano che, con la comparsa in una certa società del terrorismo, era necessario che il diritto penale prendesse in esame il fenomeno. L'intervento repressivo risultava quindi necessario proprio perché costituiva la piattaforma di azione degli apparati dello Stato con compiti giudiziari. Il vero pericolo per la libertà dei cittadini, secondo i comunisti, non veniva dalla legislazione penale, come i "garantisti" sostenevano, ma dal meccanismo di azione del terrorismo: ciò era sfuggito – come affermava Luciano Violante, responsabile per le politiche della giustizia del Pci, in un quaderno della scuola del partito dedicato al terrorismo – anche ai "garantisti", incapaci di cogliere nel terrorismo la dimensione di aggressione alle libertà concrete che stavano dentro la storia delle lotte per la democrazia in Italia[26]. Sul secondo fronte i comunisti cominciarono ad interrogarsi sui motivi del ritardo della cultura giuridica di sinistra a comprendere il fenomeno e soprattutto ad elaborare una proposta anche nel campo penale: vennero così chiamati in causa i limiti di un settore della cultura giuridica comunista stessa. Il giurista comunista infatti – notava ancora Violante – aveva spesso preferito scegliere, come terreno d'analisi e di indagine, rami del diritto diversi dal penale, considerando l'azione repressiva dello Stato come un campo assai difficile da affrontare con metodo democratico. La materia del diritto penale, pertanto, era divenuta solo da poco tempo oggetto dell'attenzione dei giuristi comunisti. Agire diversamente, tuttavia, ammetteva Violante, non era facile: la tradizionale collocazione del movimento operaio nella storia e il rapporto che con il movimento operaio avevano intrattenuto le

[25] FG, APC, MF 0466, Sezioni di lavoro, "Lettera di Pecchioli alle sezioni problemi dello stato delle varie federazioni sul decreto antiterrorismo (14.4.1980)".

[26] L. Violante, "La polemica su garantismo e libertà democratiche", in *Terrorismo nemico della classe operaia*, La scuola del partito, Quaderno n. 6, febbraio 1980.

classi al potere avevano effettivamente comportato un uso degli strumenti dello Stato prevalentemente diretto alla tutela non della collettività nel suo complesso ma degli interessi preminenti delle classi dirigenti contro gli interessi del proletariato. Di qui, osservava Violante, erano nati un atteggiamento e una cultura antistatuali e una tendenza alla massima valorizzazione e all'effettivo esercizio delle garanzie individuali e collettive come strumento per l'emancipazione politica ed economica, per frenare i soprusi delle classi dominanti, e quindi per limitare il funzionamento di quel diritto penale. Queste lotte, che si erano concretizzate negli anni della Repubblica in iniziative dirette alla attuazione della costituzione ed erano state inserite nei programmi di mobilitazione per le riforme economiche e sociali, avevano prodotto forti cambiamenti nella struttura e nelle funzioni dello Stato. Violante, quindi, da magistrato comunista, faceva notare che la magistratura era ormai una cosa diversa, che la polizia si era trasformata, che la struttura dello Stato era profondamente mutata. Tuttavia, non si poteva ancora dire che i mutamenti avessero pervaso tutte le strutture dei vari apparati, dal momento che esistevano ancora sacche molto vaste di autoritarismo e di inefficienza. Il punto che però, secondo Violante, era definitivamente acquisito alla cultura comunista era che il sistema politico, quello delineato dalla costituzione, conteneva in sé tutti gli elementi per conquistare un governo democratico nel paese nelle forme della democrazia politica. Per queste ragioni, il Pci difendeva l'azione di quegli apparati dello Stato che, durante la fase della strategia della tensione e negli anni recenti di lotta al terrorismo, si erano distinti per impegno, capacità e spirito di sacrificio. Nella fase attuale la politica in difesa del sistema democratico doveva però trovare giuste vie di sbocco anche sul terreno di organiche iniziative legislative. Il limite maggiore dell'azione comunista infatti, a detta di Violante, era costituito dalla mancata traduzione di questa linea politica in un disegno di riforma organico del diritto e del processo penale. Era necessario quindi che i comunisti sviluppassero una strategia in materia che, traducendo in questo settore le scelte comuniste di politica più generale, adeguasse il diritto e il processo penale ai caratteri del fenomeno terroristico. Si riconosceva in questo senso che il trascinarsi del progetto del nuovo codice di procedura penale non aveva alle spalle solo «diatribe formali», ma anche il problema della sua efficacia nella lotta al terrorismo. Analoga era la questione del diritto penale: i comunisti dovevano porre con forza il problema della revisione di quella parte del codice che riguardava la difesa dello Stato liberandola – come scriveva Violante – dalle «bardature del fascismo», creando poche e chiare figure di reato che descrivessero con precisione i modi di essere maggiormente rilevanti delle organizzazioni terroristiche. In definitiva,

secondo Violante, per la cultura giuridica della sinistra esisteva la necessità di affrontare la questione spinosa della repressione liberandosi «da apriorismi legati a momenti diversi della storia del movimento operaio e del paese». Saper governare significava non solo avere proposte chiare in materia economica, energetica o di amministrazioni locali, ma saper effettuare scelte efficaci anche sul terreno della repressione penale. C'era un paese che domandava sicurezza collettiva e individuale, ma che non poteva essere egemonizzato dalle forze conservatrici e al quale non si poteva rispondere solamente con il garantismo. Il problema politico, per Violante, era allora anche di dare a questa domanda una soluzione in termini di efficienza e democrazia[27].

Le forze di sinistra, dunque, elaborarono assieme il progetto di legge che fu poi denominano "proposta Labriola". (n. 1519, presentata il 14 marzo 1980 alla Camera, contenente "Modifica del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, e convertita nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 concernente "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica"). Nell'opuscolo, redatto dall'ufficio stampa del gruppo dei deputati comunisti, che presentava il testo della proposta si affermava che l'iniziativa era stata dettata sia dal rifiuto opposto dal governo ad ogni proposta di modifica sia dall'ostruzionismo dei deputati radicali che avevano impedito di introdurre cambiamenti al decreto. I partiti firmatari avevano assunto atteggiamenti diversi al momento del voto, ma tutti erano stati mossi dalla comune valutazione della necessità di una risposta penale al terrorismo che fosse, ad un tempo, severa ed efficace e che si muovesse nell'ambito del rigoroso rispetto della legalità costituzionale. La proposta riprendeva quindi gli emendamenti che erano stati presentati alla Camera, li coordinava con la legislazione vigente e sviluppava gli aspetti positivi del decreto. Le principali novità – era scritto ancora nell'opuscolo – erano: l'estensione della causa di non punibilità, già prevista dal codice penale, per chi abbandonava i gruppi terroristici prima dell'intervento giudiziario; la sostituzione del fine di eversione dell'ordine democratico con il fine di eversione dell'ordine costituzionale, che appariva più precisa tecnicamente e più valida politicamente; l'esclusione della possibilità di ammettere i condannati per delitti terroristici punibili con la reclusione superiore a quattro anni ai benefici dell'affidamento al servizio sociale, della semilibertà e della sospensione condizionale della pena; la previsione di specifiche circostanze attenuanti e cause di non punibilità per chi si fosse

[27] Ibidem. Cfr. anche l'intervento di Violante, in FG, APC, MF 0466, Sezioni di lavoro, "Interventi al seminario «Lotta al terrorismo, strategia delle riforme, trasformazione dello Stato», 17-18 aprile 1980"; Id., "La cultura giuridica di sinistra e il terrorismo", in Aa. Vv., *Terrorismo verso la Seconda Repubblica?*, Stampatori, Torino, 1980, pp. 97-113.

"pentito" e ne desse prova attiva e per chi desistesse dal commettere un delitto per finalità terroristiche. Si proponevano poi il miglioramento delle disposizioni relative ai casi in cui da un attentato fossero derivate lesioni lievi, la più chiara delimitazione delle perquisizioni di edifici e l'obbligatorietà del mandato di cattura, l'abolizione del fermo di pubblica sicurezza con l'estensione dell'utilizzo del fermo di polizia giudiziaria e la limitazione dell'aumento della carcerazione preventiva alla sola fase istruttoria, prescrivendo esplicitamente che dell'aumento non si tenesse conto nelle fasi successive del provvedimento, restando così fermi i termini complessivi del carcere preventivo come determinati prima del decreto approvato a dicembre. Si prevedeva poi la perseguibilità d'ufficio per i delitti di lesioni, minacce e danneggiamento aggravato dalla finalità di terrorismo per evitare che il timore di rappresaglie potesse indurre la vittima a non sporgere querela[28]. I gruppi di sinistra continuarono a puntare su questa proposta anche nei mesi successivi, non solo per correggere la tendenza repressiva di alcune norme del decreto 625, ma anche per ampliare quelle misure atte a favorire la dissociazione dal terrorismo, che ben presto mostrarono tutta la loro efficacia.

2. L'attacco ai magistrati e il dibattito sulle nuove misure per i "pentiti"

Contestualmente, in questi stessi primi mesi del 1980, il terrorismo continuò ad imperversare, sempre più isolato ma anche più «feroce» e perciò portato a seminare ancora maggiore terrore con azioni eclatanti[29]. In particolare, i terroristi presero di mira soprattutto la categoria dei magistrati. Prima Vittorio Bachelet, poi Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini e Guido Galli, fino a Mario Amato a giugno, i magistrati divennero il bersaglio privilegiato non solo del terrorismo di sinistra, ma anche di quello di destra che, pur mai sopito, avrebbe fatto la sua più tragica ricomparsa soprattutto ad agosto con la strage di Bologna.

La serie di omicidi ai danni dei magistrati, spesso senza scorta o comunque scarsamente protetti, fomentò il malcontento della categoria che intraprese una serie di iniziative di protesta, dando luogo ad una nuova mobilitazione nazionale. La crisi, come vedremo, scatenò un vasto dibattito pubblico anche perché, per la prima volta, i magistrati

[28] "Misure antiterrorismo. Proposta di legge unitaria", *Informazioni parlamentari*, Ufficio stampa del gruppo dei deputati comunisti, aprile 1980.
[29] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 11.

minacciarono la sospensione dell'attività giudiziaria. I giudici e i procuratori si riunirono in una serie di assemblee ed enuclearono diverse richieste poi sottoposte alle istituzioni. Si susseguirono incontri fra i magistrati, il presidente della Repubblica e le forze politiche e conseguenti polemiche sulla mancanza di protezione riservata agli operatori della giustizia[30]. Qualcuno arrivò a reclamare leggi "eccezionali", ma la maggioranza si oppose, formulando precise proposte al governo[31]. I magistrati rivendicavano, in particolare, la dotazione di auto blindate, l'introduzione di maggiori risorse umane negli uffici giudiziari più importanti, l'organizzazione della "banca dei dati nazionale", la depenalizzazione di certi reati, l'adeguamento delle retribuzioni con valutazione delle anzianità pregresse e la corresponsione di un'indennità di funzione non pensionabile che doveva tener conto del rischio cui era sottoposto ogni magistrato e del livello di produttività[32]. Le proposte elaborate nel corso delle assemblee tra i magistrati riguardavano anche l'eventuale impiego dell'esercito in ordine pubblico, soprattutto per i posti di blocco e per la difesa degli impianti ed edifici pubblici di primaria importanza. Si suggeriva poi di aumentare gli organici del personale della polizia, dei carabinieri e dei tecnici specializzati dei due corpi alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria. I magistrati chiedevano anche maggiori strumenti di protezione personale specialmente per coloro che conducevano inchieste sul terrorismo o che erano particolarmente esposti. Alcuni di essi proponevano poi di sollevare la Corte d'assise dalla competenza a giudicare per reati di tipo terroristico poiché queste, oltre ad essere inadeguate a far fronte a reati sempre più frequenti, erano anche composte dai giudici popolari[33]. I magistrati quindi sollecitarono il governo ad assumere tutte quelle iniziative che avrebbero consentito di amministrare bene la giustizia ordinaria rendendo possibile così anche una risposta migliore al terrorismo[34]. Le agitazioni, come vedremo, si protrassero per tutto l'anno con scioperi, manifestazioni e incontri, sebbene lo stesso "movimento" fosse molto diviso al suo interno. La minaccia del terrorismo, del resto, si sovrappose alla serie di altri problemi gravi in cui versava il settore della giustizia e che la scarsità dei fondi, la procrastinata riforma del Cpp, la mancanza di organico e di sedi adeguate non fecero altro che amplificare.

[30] Cfr. "Forte tensione tra i magistrati", *l'Unità*, 21 marzo 1980; "Vertice al Quirinale sull'ordine pubblico", ibidem; "Ministri e magistrati da Pertini. Si elaborano nuovi provvedimenti di sicurezza", *l'Unità*, 23 marzo 1980.

[31] Cfr. sull'argomento M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 12-14.

[32] "Forte tensione tra i magistrati", *l'Unità*, 21 marzo 1980.

[33] B. Ru., "Niente leggi eccezionali ma più «democrazia blindata»", *Lotta continua*, 21 marzo 1980.

[34] Cfr. "Contro il terrorismo migliore giustizia", *Il Popolo*, 30 marzo 1980.

I socialisti e i comunisti espressero solidarietà verso i magistrati caduti nell'assolvimento dei loro compiti e supportarono tutte le richieste presentate dall'Anm[35]. Naturalmente le responsabilità venivano per lo più fatte ricadere, con toni molto duri specialmente da parte dai comunisti, ancora una volta sulle inadempienze e i ritardi della Dc, accusata di aver rimandato una serie di riforme e provvedimenti che avrebbero consentito una più efficace e snella operatività della giustizia. Evidentemente la definitiva esclusione del Pci dalla compagine governativa e il progressivo avvicinamento dei socialisti al governo esercitarono anche su questo piano la propria parte di influenza. Anche il Psi, del resto, non risparmiò le proprie critiche al governo e ripropose la necessità di avviare le riforme indispensabili per un'efficace lotta al terrorismo nel quadro democratico. Quanto alle polemiche sulla nuova legge delega per il nuovo codice di procedura penale, i socialisti criticarono il fatto che il ministro Morlino aveva presentato decine di modifiche da apportare alla vecchia legge delega, allungando così non di poco i tempi per la sua effettiva promulgazione[36].

Parallelamente, Pci e Psi continuarono a denunciare che, al di là di alcuni indiscutibili risultati conseguiti dalle forze dell'ordine e dai carabinieri, il piano di potenziamento della polizia e il coordinamento decisi con i decreti di dicembre non sembravano aver sortito alcun effetto[37]. Si rilevavano la mancata attuazione del coordinamento ed il fatto che il ministro dell'Interno, nonostante fossero passati mesi, non aveva ancora presentato la relazione bimestrale, di sua competenza, sul numero dei fermi operati. Sembrava che il numero dei fermi effettuati fosse di circa quindici, così da far apparire del tutto inutile la norma. Per converso, sembrava che questa non avesse causato quegli irrimediabili guasti per la democrazia che si erano paventati. Questo, secondo Violante che intervenne nel già ricordato seminario sulla lotta al terrorismo organizzato dal Pci nell'aprile 1980, non modificava comunque il giudizio negativo sulla misura e non giustificava le inadempienze del ministro competente[38]. Quanto ai servizi di sicurezza, Pecchioli su *l'Unità* segnalò che nella primavera del 1980 si riscontravano ancora problemi di

[35] F. Tarsitano, "Quali sostegni concreti ai magistrati", *l'Unità*, 23 marzo 1980; "Protestano i giudici: «non si fa nulla per aiutare la giustizia»", *l'Unità*, 29 marzo 1980; "Precisi impegni del PCI con i magistrati", *l'Unità*, 2 aprile 1980. Per i socialisti, si veda la serie di articoli pubblicati sull'*Avanti!* fra 17 ed il 28 marzo che, oltre ad occuparsi degli omicidi dei magistrati, seguono dettagliatamente le proteste dei magistrati, gli incontri fra di essi, il Presidente della Repubblica e le proposte avanzate in queste sedi.

[36] D. Felisetti, "E il nuovo codice di procedura penale?", *Avanti!*, 27 febbraio 1980.

[37] "Terrorismo: vertice dal Capo dello Stato", *Avanti"*, 22 marzo 1980; V. Rispoli, "Le forze di polizia disponibili: sono insufficienti e non bene addestrate", ibidem.

[38] Cfr. l'intervento di Violante al seminario del 17-18 aprile 1980 «Lotta al terrorismo, strategia delle riforme, trasformazione dello Stato», cit.

organico e di funzionamento degli organismi[39]. Del resto lo stesso democristiano Erminio Pennacchini, presidente della Commissione parlamentare per i servizi di sicurezza, ammise su *Il Popolo* che si era ancora lontani da una situazione che potesse assicurare piena tranquillità ai cittadini. D'altra parte – sottolineò Pennacchini – non si doveva dimenticare che i servizi erano stati distrutti e si era dovuto ripartire da zero. Non si potevano negare nemmeno le responsabilità del governo che, a detta di Pennacchini, aveva ritardato «nell'esprimere direttive di coordinamento e di precisazione dei compiti». Per quanto riguardava gli organici, il Sismi era pressoché al completo, mentre il Sisde era ancora in fase di completamento. Non vi erano problemi di concorrenza tra i due servizi, almeno nelle intenzioni dei responsabili, «salvo – sottolineò sempre il deputato della Dc – qualche inevitabile commissione in settori di non precisa natura militare o civile»[40].

La serie di omicidi dei magistrati svolti in pieno giorno, senza difficoltà alcuna per i terroristi, ripropose il dibattito, anche in sede politica, sull'introduzione di nuovi strumenti, compreso l'esercito[41], per potenziare le forze dell'ordine e fronteggiare il terrorismo. Alcuni magistrati romani ipotizzarono per l'ennesima volta l'introduzione di leggi speciali, la dichiarazione dello "stato di guerra" e una diretta dipendenza dalla magistratura sia dell'esercito sia della polizia[42]. Il Msi fu il più severo nei confronti dell'insipienza e dell'inadempienza del governo, facendosi portavoce delle istanze più critiche ed esasperate della magistratura. Secondo il partito di estrema destra, il governo doveva rispondere all'appello dei magistrati esposti ai duri colpi della guerra dichiarata dal terrorismo introducendo misure militari, specialmente ora che anche i giudici stessi chiedevano disposizioni del genere[43].

L'estrema sinistra fu ancora una volta la maggiore oppositrice di questo genere di proposte. *Il manifesto*, già all'indomani dell'omicidio di Bachelet, espresse il timore che alla inutilità e pericolosità delle misure speciali invocate e adottate contro il terrorismo si reagisse invocandone di più inutili e di più pericolose ancora, com'era sempre accaduto, «questa essendo – scriveva *il manifesto* – la scorciatoia più comoda per i pubblici poteri, da percorrere cavalcando i riflessi di destra di un corpo sociale impaurito, confuso e impotente». Secondo il foglio della Nuova sinistra, vi era da temere, più di una generale stretta autoritaria ancora prematura, un congelamento del quadro politico e degli equilibri

[39] Cfr. U. Pecchioli, "Una riforma sabotata", *l'Unità*, 21 maggio 1980.
[40] Cfr. "Verso la piena efficienza i servizi di sicurezza", *Il Popolo*, 18 aprile 1980.
[41] Cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 84-85.
[42] E. Banfi, "I magistrati minacciano il blocco di tutte le attività giudiziarie", *Avanti!*, 21 marzo 1980.
[43] "«Dichiarare lo stato di guerra». Lo chiedono anche i magistrati", *Secolo d'Italia*, 21 marzo 1980; "La Magistratura mette sotto accusa la classe politica di regime", *Secolo d'Italia*, 22 marzo 1980.

di governo, cioè un generale arroccamento proprio attorno a quel «vuoto democratico» che, scriveva il giornale, non poteva arrestare la degradazione perché la conteneva in sé. *Il manifesto* quindi si augurava che accadesse l'opposto, cioè che in una situazione di vera emergenza politica, tutto il paese, tutta la sinistra, il movimento sindacale e le organizzazioni giovanili si assumessero la responsabilità di dare una risposta diversa, che un sistema di potere, da più di trent'anni principale responsabile della situazione di emergenza, non avrebbe mai potuto dare, sia per calcolo sia per la sua organica contraddizione[44].

La Democrazia cristiana tese invece a smorzare la portata delle proteste dei magistrati. *Il Popolo* sottolineò che il Csm non aveva presentato proposte specifiche e che, comunque, il governo si stava adoperando in una serie di incontri per provvedere ad introdurre alcune misure volte a favorire la protezione dei giudici. Inoltre, pur ribadendo che vi era l'impellente necessità di iniziative pratiche volte a tutelare la vita degli addetti all'amministrazione della giustizia, la Dc riteneva che la solidarietà verso i magistrati avrebbe avuto scarso valore se – come scrisse Alfredo Vinciguerra – la magistratura stessa non avesse sviluppato una più acuta percezione delle sue responsabilità rispetto a certe lentezze nell'amministrazione della giustizia anche in materia di terrorismo, seguendo atteggiamenti che in qualche caso avevano disorientato l'opinione pubblica e intaccato il prestigio della magistratura[45]. Nel comitato direttivo del gruppo democristiano della Camera di marzo emersero comunque forti preoccupazioni per la situazione di tensione fra le forze della polizia e in ambito giudiziario. Il presidente del Consiglio Cossiga si disse contrario all'ipotesi di introdurre mezzi eccezionali, affermando significativamente:

Occorre stare attenti. Abbiamo fatto il pieno delle leggi col fermo di polizia e siccome in questi anni la polizia era abituata a non applicare i poteri che le competevano, quando il potere glielo abbiamo dato non si è ancora abituata ad applicare quelle norme che la stessa polizia ha richiesto. In materia di polizia giudiziaria essa deve esercitare i suoi poteri per legge e, fino a che non convinceremo gli ufficiali di PS ad operare, sarà inutile produrre altre leggi. In altri Paesi vi è l'individuazione dei reati di terrorismo e nel nostro no, per cui potremo senz'altro operare in questo settore. Possiamo emanare la concentrazione giudiziaria individuando tre-quattro sedi di Corti, ma al di là di queste poche cose non possiamo fare altro. La banca dei dati nelle forze

[44] "Una vera emergenza", *il manifesto*, 13 febbraio 1980.

[45] Cfr. A. Vinciguerra, "I magistrati e il Paese", *Il Popolo*, 22 marzo 1980. Cfr. anche "I magistrati rispondono don fermezza alla sfida", *Il Popolo*, 21 marzo 1980.

dell'ordine c'è, manca il cervellone sui procedimenti giudiziari tipo concessione dei passaporti che oggi vengono rilasciati ai richiedenti senza sapere se questi hanno in corso procedimenti penali. Sui servizi segreti la legge non è servita a risolvere le questioni e ci sarà da rivedere molto[46].

Mario Segni si disse d'accordo con Cossiga: «tutte le leggi possibili – affermò – sono fatte e al punto in cui siamo manca solo proclamare lo stato di assedio». Tuttavia, a suo parere, si sarebbe potuta valutare con attenzione «la richiesta dei giudici della concentrazione, tipo Tribunali popolari». Il deputato Mario Fioret sostenne non senza intento polemico che, se la polizia non applicava la legge, ciò avveniva perché, quando l'aveva fatto, non sempre era stata difesa. Piccoli, dal canto suo, ribadì l'assoluta priorità della riforma di polizia, anche per venire incontro alla paura dei cittadini. Fu proprio in questa occasione che nella Dc si decise di costituire un gruppo dedicato ai problemi dello Stato, gestito dal fanfaniano Manfredi Bosco, suddiviso in 3 sottogruppi: il primo dedicato ai problemi della giustizia, il secondo ai problemi costituzionali e il terzo alla riforma della Pubblica amministrazione[47]. Il giorno dopo si decise anche di istituire un comitato per i rapporti con la magistratura[48].

Nel frattempo, alle richieste dei magistrati di maggiori protezioni, di mezzi per l'attività giudiziaria e di riforma dei codici, si associarono le richieste di quei magistrati che erano impegnati in prima linea nelle inchieste di terrorismo e che spingevano per introdurre non solo maggiori misure di protezione, ma anche nuovi strumenti di lotta e, soprattutto, nuove disposizioni di tipo premiale[49]. Fin dai primi mesi del 1980, molti avevano compreso definitivamente che, per impedire che il partito armato si ricompattasse e per rendere le spaccature insanabili nei gruppi terroristici, si doveva fare leva sulle contraddizioni, le divisioni e la crisi dei singoli militanti e delle bande. Il tema dei "pentiti" quindi assunse una certa rilevanza nel dibattito pubblico, perché tutti potevano vedere come il fenomeno si stesse sempre più allargando e stesse aprendo scenari insperati alle forze della polizia e alla magistratura per indagare nel mondo eversivo. In particolare l'arresto e la collaborazione del leader della colonna torinese

[46] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 25 marzo 1980".
[47] "Schema allegato al verbale del 25 marzo 1980", ibidem.
[48] Ibidem. Anche il gruppo del Senato si interrogò sui problemi della giustizia, ma sia Cossiga che Bonifacio ribadirono che il problema non consisteva nell'organico insufficiente, ma nella «cattiva utilizzazione» del personale. Cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Senato, Verbali delle sedute dell'Assemblea del gruppo del Senato, "Assemblea del 14 aprile 1980".
[49] Cfr. al riguardo, M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 24-27.

Patrizio Peci segnò un vero spartiacque, facendo ritenere ad alcune forze politiche che la "guerra" fosse ormai ad una svolta definitiva e vicina alla fine[50]. Nei mesi seguenti comparirono le prime sollecitazioni ad introdurre ulteriori misure di clemenza per i terroristi "pentiti" che furono avanzate prima in ambito giudiziario e poi nel mondo politico. La legge Cossiga, d'altronde, mostrò ben presto i suoi limiti su questo terreno, dal momento che contemplava solamente due ipotesi di ravvedimento e fissava troppo rigidamente le possibilità per ottenere i benefici in termini sanzionatori. La realtà interna ai gruppi terroristici, invece, si dimostrò presto molto più complessa e articolata: vi erano coloro che erano stati impegnati in prima linea nella lotta terroristica e avevano commesso le peggiori atrocità, ma spesso potevano offrire il maggiore contributo in termini di indagini; vi erano poi coloro che avevano ricoperto ruoli marginali nelle bande e che conoscevano poco della loro articolazione interna, ma che tuttavia non avevano commesso delitti gravi; vi erano infine coloro che, pur avviando un processo di autocritica, non erano disposti a collaborare con la giustizia coinvolgendo i loro ex compagni, ma solo a dissociarsi dalla lotta armata. Vi erano, insomma, i casi più particolari e disparati e pertanto si rendeva sempre più necessario intraprendere una riflessione sugli strumenti da adottare per far fronte all'eterogeneità della situazione. A confermare la bontà della strada perseguita dal legislatore furono gli stessi militanti delle bande armate, specialmente perché, a seguito delle rivelazioni di alcuni "pentiti", essi cominciarono a minacciare duramente i loro ex compagni bollati come «infami» e delatori, arrivando addirittura ad uccidere alcuni di coloro che avevano collaborato con la giustizia, in modo da cercare di dissuadere altri a fare lo stesso. Il caso più noto fu l'omicidio di William Vaccher, compiuto fra il 7 e l'8 febbraio del 1980, rivendicato da Prima linea con un lungo documento in cui si accusava di delazione la vittima, già militante della stessa organizzazione, coinvolta nelle indagini sull'omicidio del magistrato Emilio Alessandrini[51]. Nei mesi successivi il problema assunse dimensioni sempre più drammatiche perché alcuni degli omicidi ai danni dei collaboratori di giustizia

[50] Cfr. a questo proposito le considerazioni di Rognoni cfr. V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 96-99. Sulla rilevanza dell'arresto di Peci per gli sviluppi della lotta al terrorismo, cfr. le dichiarazioni di Carlo Alberto Dalla Chiesa in SdR, CdD, AP, VIII legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, Doc. XXIII, vol. 4, seduta dell'8 luglio 1980, p. 263 e ss. C'è chi ha avanzato l'ipotesi che la legge Cossiga fosse intrecciata alla vicenda di Peci, asserendo che vi fosse stato un doppio arresto del brigatista: il primo sarebbe avvenuto a dicembre, durante il quale Dalla Chiesa avrebbe siglato un accordo con lui; il secondo sarebbe stato quindi non casuale. Ad ogni modo, non è possibile stabilire il nesso fra le pressioni di Dalla Chiesa e l'introduzione delle prime misure premiali, nesso del quale Galfré appare invece convinta. Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 18-19.

[51] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 148-150.

vennero perpetrati all'interno delle mura carcerarie, mettendo così in luce un grave problema le cui responsabilità ricadevano quasi interamente sullo Stato. Come si vedrà, la situazione carceraria divenne nuovamente incandescente e, soprattutto, emersero le disfunzioni nella gestione dei detenuti perché accadde frequentemente che i "pentiti" si ritrovassero ristretti negli stessi penitenziari in cui erano reclusi i loro ex compagni che anch'essi avevano contribuito a catturare. Al tema delle nuove misure per i "pentiti", pertanto, si affiancò con urgenza anche il problema di garantire loro maggiori protezioni specialmente fra le mura del carcere.

3. Le polemiche dopo l'irruzione nel "covo" di via Fracchia

I problemi dell'ordine pubblico, le condizioni della giustizia, la protesta dei magistrati e la riforma della Ps rimasero costantemente sulle prime pagine dei giornali, coinvolgendo i partiti in una riflessione anche sui limiti della risposta che fino ad allora era stata data al terrorismo. I successi portati a termine dai carabinieri di Dalla Chiesa grazie al contributo dei terroristi "pentiti" e specialmente di Patrizio Peci, furono tuttavia messi in parte in ombra dalle tensioni innescate dalla sparatoria di via Fracchia del 28 marzo 1980. Grazie alle rivelazioni di Peci, i carabinieri del generale Dalla Chiesa individuarono il "covo" brigatista di via Fracchia, a Genova. Il loro intervento causò però la morte dei quattro brigatisti che vi abitavano. Nel rapporto sull'azione, pervenuto alla magistratura solo dopo più di una settimana, si diceva che i militari portatisi all'esterno dell'appartamento, dopo ripetute intimidazioni ad aprire rimaste senza effetto, nonostante gli occupanti avessero detto che avrebbero aperto, avevano colpito la porta di accesso che era caduta spalancandosi. Una volta entrati, i carabinieri avevano intimato gli occupanti alla resa ma, un momento dopo, un colpo di pistola aveva colpito uno di loro. A quel punto i carabinieri avevano a loro volta aperto il fuoco ed ucciso i quattro terroristi presenti[52]. Dato l'esito tragico, l'operazione innescò naturalmente una serie di polemiche aspre da parte dell'estrema sinistra e qualche dubbio sulla correttezza dell'operato dei carabinieri da parte di alcuni settori intellettuali e della sinistra tradizionale.

L'operazione venne presentata da *il manifesto* come un'azione di guerra, durante la quale erano rimasti uccisi tre uomini e una donna e ferito gravemente un carabiniere.

[52] Cfr. la ricostruzione dei fatti fornita dal generale Dalla Chiesa alla commissione sul "caso Moro", seduta dell'8 luglio 1980, cit., pp. 254-257.

Secondo il quotidiano della Nuova sinistra, al momento dell'irruzione, i carabinieri avevano «bene in mente i tre magistrati uccisi in questo mese». A detta de *il manifesto*, i militari avevano bussato e avevano sparato direttamente, senza avere bene idea di chi avrebbero trovato dentro al "covo" e senza essere stati prima minacciati. Il quotidiano raccolse anche la testimonianza di un vicino, il quale avrebbe affermato di aver sentito dire ai brigatisti di non sparare. Il giornale tuttavia rilevava che ogni informazione in merito era passata dai carabinieri e che con ogni probabilità la loro sarebbe rimasta l'unica versione dei fatti, dal momento che non vi erano testimoni e che i brigatisti erano morti[53]. Anche secondo Mauro Paissan, l'imponenza e la qualità dei mezzi e degli uomini impiegati dimostravano che l'uso del fuoco era «previsto, forse cercato, probabilmente programmato». L'uccisione dei quattro terroristi si presentava così come una «risposta shock» di natura politica volta – scrisse il giornalista de *il manifesto* – sia a tranquillizzare quei settori della magistratura che avevano incolpato i politici e le forze dell'ordine di incapacità che a dare gratificazione all'Arma dei Carabinieri più volte colpita e offesa[54]. L'operazione di via Fracchia e gli arresti di numerosi brigatisti svoltisi parallelamente in diverse città del nord Italia, furono collegati da Luigi Pintor al quadro politico. Il generale Dalla Chiesa, definito da Pintor «ministro degli Interni di Cossiga», stava dando molto più di una mano al governo, dal momento che le «retate su larga scala» che avevano accompagnato l'operazione di via Fracchia segnavano un successo indiscutibile anche per chi non credeva che il terrorismo fosse, se non in via subordinata, un problema di polizia. Era quindi difficile sfuggire all'impressione che ci fosse un nesso tra le operazioni di ordine pubblico e il varo del nuovo governo Cossiga[55].

Anche *Lotta Continua* insistette sul fatto che solo nove giorni dopo l'operazione il primo rapporto ufficiale dei carabinieri era arrivato in procura ed era stato trasmesso tale e quale alla magistratura. Secondo Gad Lerner, si trattava quindi di un racconto «da prendere o lasciare», senza beneficio di inventario, perché non c'erano testimoni sopravvissuti all'episodio. Insomma, non si sarebbe mai saputa la verità sul «macello di via Fracchia». Sicuramente, quella dei carabinieri era una versione realistica, ma era altrettanto realistico pensare che invece essi avessero perso la testa e sparato sugli inermi dopo il ferimento di un loro collega, o addirittura che per paura avessero scatenato una

[53] "Azione di guerra a Genova, uccisi quattro brigatisti e rastrellata la città. Numerosi arresti in Piemonte. Ultimatum dei magistrati al governo", *il manifesto*, 29 marzo 1980.

[54] M. Paissan, "Finalmente", ibidem.

[55] L. Pintor, "Cossiga e il suo ministro", *il manifesto*, 30 marzo 1980. Cfr. anche "Retata di brigatisti di primo piano. Black-out sugli uccisi di Genova. A Milano tutti i giudici istruttori si dimettono per protesta", ibidem.

«tempesta di fuoco senza senso», o infine che avessero cercato coscientemente di infliggere una lezione ai brigatisti. Al di là di come fossero andate realmente le cose, secondo Lerner, la scelta di quella tattica in quel luogo aveva prefigurato di per sé «una cronaca di guerra». La politica di chi aveva deciso l'irruzione veniva quindi definita «sporca» come dimostrava il fatto che si fosse messa nel conto anche la possibile morte di uno dei carabinieri. La cosa più importante infatti sembrava il «palcoscenico» su cui si sarebbe svolta la battaglia[56].

Prendendo atto di tutte queste critiche seguite all'operazione di via Fracchia, un editoriale de *Il Popolo* accusò l'ultrasinistra e i radicali di utilizzare spregiudicatamente i brigatisti uccisi per avvalorare l'immagine della repressione e dello stato di guerra gestito ormai dai generali, veri detentori del potere. I successi nella lotta al terrorismo venivano così screditati e – scrisse il quotidiano della Dc – ridotti a livello di «ignobile pettegolezzo». Il giornale ricordava che nel passato le sinistre avevano condotto contro carabinieri e polizia una violentissima campagna denigratoria perché, attraverso le forze dell'ordine, intendevano in realtà colpire l'esecutivo e il sistema del governo. E ancora adesso, secondo la Dc, la vecchia sinistra tornava a giocare le stesse carte: il Pci per dimostrare che senza il suo contributo nessun successo sarebbe stato possibile, l'ultrasinistra per mantenere aperto ad ogni costo un problema conflittuale con lo Stato[57]. A dire la verità, il Pci sulla vicenda non aveva assunto posizioni critiche, e piuttosto aveva invitato i settori estremisti a mettere da parte – come scrisse Luigi Berlinguer – «l'eterno sospetto» nei confronti delle forze dell'ordine per non compromettere l'efficienza e la credibilità dello Stato[58]. Anche Pecchioli aveva affermato che il terrorismo «non è un ladro di galline, si sa che spara e cerca di sparare per primo e sarebbe un po' strano non augurarsi che sia il poliziotto per primo ad esercitare il proprio diritto di difesa»[59].

Sul fronte opposto, il Movimento sociale considerò estremamente positiva l'operazione svolta dai carabinieri nel "covo" di via Fracchia. L'azione rientrava del resto – sottolineava il *Secolo d'Italia* – in un'operazione più ampia che aveva interessato la scoperta di sei basi, una a Genova e cinque in Piemonte. Secondo il dirigente della sezione problemi dello Stato del Msi, Franchi, i fatti di Genova e del Piemonte davano ragione al suo partito quando aveva dichiarato che il terrorismo poteva essere combattuto

[56] G. Lerner, "Genova: dopo 9 giorni la versione dei Carabinieri", *Lotta continua*, 6-7 aprile 1980.
[57] Cfr. "Sinistre al bivio", *Il Popolo*, 1 aprile 1980.
[58] Cfr. L. Berlinguer, "Le reazioni alla sparatoria di Genova", *l'Unità*, 1 aprile 1980.
[59] Cfr. E. Deaglio, F. Travaglini, "Ugo Pecchioli il comunista che sogna un 25 aprile contro le BR", *Lotta continua*, 15 aprile 1980.

e vinto con decise operazioni militari effettuate da reparti altamente specializzati e addestrati, che eseguivano ordini chiari e inequivoci[60]. Il direttore del quotidiano missino, Nino Tripodi notò che l'enorme maggioranza del popolo italiano, «stanco di garantismo, incredulo sull'efficacia delle leggi, allarmato dall'inerzia delle istituzioni», ragionava secondo l'antico insegnamento per il quale alla violenza era lecito opporre la violenza. Avevano fatto bene quindi i carabinieri a sparare, anche se alcune figure della sinistra sofisticavano sulle garanzie costituzionali traballanti. L'opinione pubblica, secondo Tripodi, avvertiva che si era in guerra e che, per vincerla, le forze dell'ordine si dovevano regolare di conseguenza. I missini tuttavia erano preoccupati dal fatto che si stesse delineando ancora una volta un governo condizionato dalla presenza della sinistra, in questo caso dai socialisti. Erano noti infatti – ricordava il *Secolo* – i rapporti tra molti dirigenti del Partito socialista e l'area della lotta armata e il garantismo era «di casa» proprio nel Psi. Tripodi si chiedeva quindi chi, a questo punto, avrebbe potuto difendere lo Stato e la società dal terrorismo[61]. Si deve ricordare anche che in gennaio si era costituita la commissione parlamentare di inchiesta sul "caso Moro", e che il Psi vi aveva inserito Giacomo Mancini. Fin dalle prime sedute perciò i rappresentanti del Msi avevano protestato per la sua presenza. Erano emerse indiscrezioni che, non solo confermavano le notorie posizioni innocentiste del deputato nei confronti di alcuni imputati delle inchieste di terrorismo, ma rivelavano anche una serie di stretti rapporti tra lui e alcuni degli stessi su cui anche la commissione avrebbe indagato. Si era saputo, fra l'altro, che Mancini, non solo conosceva da tempo Franco Piperno, ma che gli aveva anche fatto visita in carcere dopo che era stato estradato dalla Francia. Inoltre, in quell'occasione, il deputato socialista non era entrato nel carcere utilizzando il suo tesserino di parlamentare, che gli avrebbe comunque consentito l'accesso, ma facendosi dare direttamente un permesso dall'avvocato difensore di Piperno, suo omonimo, Tommaso Mancini. Naturalmente questo dettaglio rendeva particolarmente problematica la posizione del deputato socialista, facendo sorgere il sospetto che egli avesse utilizzato tale espediente per avere un colloquio in privato con il detenuto. I rappresentanti del Msi sottolinearono inoltre che Mancini si era speso in diverse iniziative e dichiarazioni a favore degli imputati del "7 aprile" e che il suo nome era stato fatto nel corso dell'interrogatorio di alcuni militanti della lotta armata, che lo ritenevano un finanziatore degli ambienti di Autonomia. I missini quindi contestarono la compatibilità di Mancini quale membro della

[60] "Affrontati ad armi pari possono essere sconfitti", *Secolo d'Italia*, 29 marzo 1980.
[61] N. Tripodi, "Finalmente", ibidem.

commissione: non solo difficilmente avrebbe assunto un atteggiamento imparziale, ma avrebbe potuto addirittura essere ascoltato come teste. Franchi quindi chiese che la commissione invitasse Mancini a dimettersi da membro della stessa[62]. A febbraio il partito presentò anche una lettera con un vero e proprio elenco circostanziato delle motivazioni che rendevano inopportuna la presenza del deputato socialista nella commissione[63]. Poiché le notizie riportate dal Msi non erano infondate, il presidente della commissione, il repubblicano Oddo Biasini, fu così costretto a sospendere le sedute e, non trovando una soluzione al problema, decise di dimettersi, seguito dagli altri commissari. I presidenti di Camera e Senato furono così costretti a designare nuovamente i membri della commissione sulla base di indicazioni fornite dai partiti, e Giacomo Mancini chiese al Psi, non senza aspre polemiche, di non essere reinserito[64]. La commissione quindi tornò ad essere operativa alla fine dell'aprile del 1980.

Dopo l'operazione di via Fracchia, non sembra che ci siano stati ulteriori episodi dall'esito simile. Per quanto la vicenda abbia destato un vivace (e sofferto) dibattito in

[62] SdR, AP, VIII legislatura, Doc. XXIII, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, vol. III: verbali delle sedute dal 10 gennaio al 20 giugno 1980, UA: Seduta del 25 gennaio 1980, O.d.g.: 2. Problemi posti dai commissari del gruppo Msi-Dn nei confronti dell'onorevole Giacomo Mancini, pp. 32-33.

[63] La lettera così recitava: «Signor Presidente con riferimento all'eccezione da noi sollevata nei confronti dell'onorevole Giacomo Mancini, le rinnoviamo la richiesta di sottoporre all'esame della commissione, nel corso della prossima seduta, le seguenti nostre istanze: 1) Incompatibilità derivante da rapporto di affinità. L'onorevole Mancini è infatti affine (suocero) di persona imputata di atti di terrorismo. 2) Gravi ragioni di convenienza. Le recenti interviste rilasciate dall'onorevole Mancini ad organi di informazione; le ammissioni dell'onorevole Mancini di frequenza di rapporti con persone imputate di atti riferibili agli scopi dell'inchiesta parlamentare, o con persone condannate per atti di terrorismo; le gravissime accuse lanciate contro l'onorevole Mancini da un noto terrorista. […] 3) Incompatibilità derivante dalla assunzione della qualità di testimone. La commissione dovrà decidere sulla nostra istanza, formulata per iscritto il 29 gennaio 1980 e successivamente ripetuta, di ascoltare l'onorevole Mancini in qualità di testimone sulle seguenti circostanze: rapporti dell'onorevole Mancini con Piperno, Panzieri, Scalzone, Negri, autonomi del "7 aprile", "soccorso rosso"; chiarimenti sulle visite in carcere a Piperno, Panzieri, Lapponi; chiarimenti sull'accusa di Fioroni di aver offerto a Piperno 50 milioni in cambio di una determinata prestazione». In relazione alle accuse lanciate dagli esponenti del Msi, si chiarisce che, per quanto riguarda l'inchiesta "7 aprile", Mancini, come si è visto, fin dall'inizio aveva espresso una posizione profondamente ostile all'operazione e al modo di condurla di Pietro Calogero. Quanto al Panzieri, egli era un terrorista a cui Mancini aveva fatto visita in carcere nel 1975, prima che fosse condannato per l'omicidio di Mikis Mantakas, un giovane studente greco di destra. Panzieri inoltre era amico di Paolo Lapponi, il genero di Mancini e pare che per questo motivo l'esponente socialista fosse andato a trovarlo in carcere. Mancini stesso in un'intervista affermò che gli aveva fatto visita perché Panzieri era amico dei propri figli e voleva portargli conforto in quel momento drammatico. Lapponi era il marito della figlia del deputato, in carcere perché accusato di far parte dell'organizzazione Unità Comuniste Combattenti e di aver perpetrato degli omicidi. Infine Fioroni, negli interrogatori di fine 1979 e inizio 1980, aveva dichiarato che un esponente socialista, molto vicino agli autonomi, intorno al 1971 avrebbe promesso cinquanta milioni di lire a Piperno, leader di Potere operaio, in cambio di un servizio di scorta personale. Il nome che emerse fu quello di Mancini, che appunto avrebbe dato all'organizzazione cinquanta milioni di lire per avere una scorta formata dai servizi d'ordine. In quel periodo infatti la destra stava conducendo una campagna diffamatoria nei suoi confronti, tanto da fargli temere un'aggressione. Cfr. C. Zampieri, *Socialisti e terroristi*, cit., pp. 80-92.

[64] "Rifare presto la commissione d'inchiesta sul caso Moro", *Avanti!*, 14 marzo 1980.

alcuni settori intellettuali[65], non sembra che si possa affermare che, a partire dal 28 marzo 1980, la strada imboccata dallo Stato fosse «ormai quella della guerra», come di recente è stato osservato[66]. Il terrorismo rimase al centro dell'attenzione delle forze politiche, confermandosi come uno dei principali terreni di scontro, ma il riferimento ad una situazione di guerra, pur presente nella retorica di alcuni dirigenti di partito, appare in verità fuori luogo. Analogamente, non si può affermare che gli apparati dello Stato agissero come in un teatro bellico. Prevalentemente, anche se non esclusivamente, questo riferimento usato da alcuni settori politici e dei vertici delle forze dell'ordine appare più come la descrizione di uno stato di fatto, che un espediente volto a giustificare l'adozione di una risposta "dura" da parte dello Stato. Come ha notato Hof, infatti, il numero elevatissimo degli attentati che si registrò nel biennio 1978-1979 giustificava il richiamo emotivo al paragone con le vicissitudini di guerra, che deve quindi essere interpretato come segno che allora la minaccia era percepita realmente. D'altro canto, non si può nemmeno negare che specialmente le forze di destra utilizzarono il concetto per alimentare la paura nella popolazione per pretendere poi la proclamazione dello stato di emergenza, l'impiego dei militari e la reintroduzione della pena di morte[67].

4. Il terrorismo al centro della campagna elettorale delle amministrative

Parallelamente la crisi politica si era consumata definitivamente. Dopo le dimissioni di Cossiga, Craxi capì che si presentava l'occasione per riportare il Psi al governo in una posizione di forza perché la Dc, pur restando il partito di maggioranza, aveva bisogno di un appoggio. Dopo la morte di Moro, come si è visto, l'area orientata verso la politica di avvicinamento al Pci aveva perso definitivamente il suo massimo ispiratore ed il fronte anti-moroteo aveva ripreso in mano il partito. Craxi, fra l'altro, aveva ormai maturato la linea della «governabilità» che, lungi dal ricreare un asse con i comunisti, puntava a riportare il Psi nella compagine governativa. Pur rappresentando un partito minoritario in termini di consenso elettorale, il segretario rivendicò dunque una sorta di parità di rappresentanza con la Dc perché il Psi avrebbe garantito la formazione del governo. Era la cosiddetta strategia della «rendita di posizione» in cui il Pci doveva essere tagliato fuori e

[65] Cfr. M. Galfr, *La guerra è finita*, cit., pp. 7-9.
[66] Ibid., p. 9.
[67] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 94.

alla Dc bisognava far pagare il giusto prezzo per la costituzione del governo[68]. Il segretario socialista, una volta conquistatosi la maggioranza nel partito, portando dalla sua parte l'area del responsabile dell'organizzazione, il lombardiano Gianni De Michelis, il 21 marzo annunciò al comitato centrale la disponibilità ad entrare in un secondo governo Cossiga per assicurare la governabilità. Il comitato centrale del 3 aprile quindi approvò i risultati delle trattative con Dc e Pri e il giorno dopo fu varato il nuovo governo Cossiga, tripartito, con 9 ministri socialisti[69].

Il programma del governo, oltre a prevedere l'approvazione della riforma della Ps e nuove disposizioni a favore dell'amministrazione giudiziaria, proponeva l'elaborazione di nuove misure per i "pentiti"[70], nella consapevolezza – come scriveva *Il Popolo* – che essi avevano rotto definitivamente «quel muro assoluto di omertà che fino a poco tempo fa aveva rappresentato uno dei fattori più decisivi nell'apparente "imprendibilità" dei terroristi»[71]. Il governo iniziò ad esaminare quindi una serie di nuove iniziative per approfondire ulteriormente la frattura creata nei gruppi terroristici favorendo la diserzione. Il confronto interessò naturalmente anche le forze politiche che cominciarono a prepararsi per l'imminente campagna elettorale.

Alla direzione comunista di aprile, dedicata alle consultazioni elettorali imminenti, la lotta al terrorismo fu al centro della relazione di Ugo Pecchioli. Il dirigente del Pci affermò che nella lotta all'eversione si stavano conseguendo diversi successi, che le forze dell'ordine si stavano muovendo con maggiore incisività e che il fermo non aveva dato luogo ad abusi. Riaffermando l'impegno del Pci a supportare l'azione dei corpi dello Stato, ai quali i comunisti avevano garantito il sostegno delle masse popolari, il dirigente comunista rilevò che la novità principale stava nella attuale fase di crisi del terrorismo, di cui le «confessioni» dei terroristi erano una spia:

Sono state favorite – affermò Pecchioli – dalla riduzione della pena e da una vera e propria crisi politica e ideale. La mancata solidarietà, la repulsa popolare, la vanità dei progetti originali. Le confessioni vengono quindi da una crisi profonda e da un inizio di frana (se uno parla, l'altro parla). Sulla difesa: gli avvocati comunisti si sono sempre rifiutati di difendere i terroristi. Oggi, di fronte a quelli che parlano dobbiamo cambiare posizione. Cosa fare per quelli che sono

[68] M. L. Salvadori, *La sinistra nella storia italiana*, cit., pp. 190-191.
[69] M. Degl'Innocenti, *Storia del Psi*, cit., pp. 434-435; P. Mieli, "La crisi del centro-sinistra", cit., pp. 339-341.
[70] "Il discorso programmatico dell'on. Cossiga ai due rami del Parlamento", *Il Popolo*, 15 aprile 1980; "Un programma d'urgenza", *Avanti!*, 15 aprile 1980.
[71] Cfr. P. Spigarelli, "Le BR forse ora sono meno «clandestine»", *Il Popolo*, 8 aprile 1980.

coinvolti in maniera leggera, la fascia dei simpatizzanti per il terrorismo? Occorre dare vie d'uscita a chi su quella strada si è messo, seguirne il travaglio (vedi Lotta Continua), senza cedere in nulla sul fronte della fermezza verso i terroristi. In mancanza di questa fermezza le buscheremmo da tutte le parti[72].

Pecchioli ipotizzava così che si potessero introdurre ulteriori misure di clemenza ma non l'amnistia, per creare una strada alternativa ai giovani che non si erano ancora macchiati di gravi delitti e per colpire gli "stati maggiori" delle organizzazioni. Il dirigente comunista, dunque, tracciava il piano di un'azione politica anche di più ampio respiro, volta a favorire l'apertura a quell'area di estrema sinistra che aveva ancora posizioni equivoche e incerte per tentare di avvicinarla, anche al fine di un «recupero elettorale»[73]. Per altro verso, Pecchioli poneva il problema di provvedere alla difesa, anche legale, di quei terroristi che avevano deciso di staccarsi dalla lotta armata e di collaborare con l'autorità giudiziaria. Il Pci, effettivamente, si sarebbe assunto nei mesi seguenti il compito di fornire l'assistenza legale ad alcuni dei più noti "pentiti", non solo garantendo l'assegnazione di avvocati, ma anche facendosi carico, quanto meno in certi casi, delle intere spese processuali[74]. Da questo punto di vista, il nuovo atteggiamento del "ministro dell'Interno-ombra" del partito non era dunque di poco conto, se si pensa alle dichiarazioni che lui stesso aveva fatto in passato nei riguardi dei movimenti estremisti. La tattica di supportare i "pentiti" anche in termini di assistenza legale, inoltre, segnava una peculiarità che avrebbe caratterizzato la politica del Pci su questi temi, probabilmente volta anche a dare un sostegno con i fatti a certe inchieste tanto discusse quanto pregne di significato politico, come il "7 aprile". Ovviamente, le decisioni prese sull'argomento non furono rese pubbliche e rimasero oggetto di un confronto esclusivamente interno, peraltro piuttosto vivace. Nonostante le aperture del responsabile della sezione problemi dello Stato, infatti, un altro dirigente come il capogruppo al Senato Edoardo Perna, invitò alla prudenza, avvertendo che sarebbero stati «guai» se in campagna elettorale si fosse saputo

[72] FG, APC, MF 0466, "Verbale della Direzione del 30 aprile 1980-seduta pomeridiana".

[73] Cfr. anche FG, fondo Ugo Pecchioli, Articoli, Scritti e Discorsi, 1980, "Appunti per la riunione della Direzione del 30 aprile 1980".

[74] Oltre a quanto messo in luce da Taviani in "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit., si ricorda la lettera di Armelino Milani a Franco Atelli del 28 maggio 1980 in cui il primo scriveva: «il compagno Raparelli ci ha fatto presente che si è incaricato come Sezione Problemi dello Stato il compagno avvocato Luberti di Latina di essere patrocinatore di Fioroni nel processo di II^ istanza, che si terrà nei prossimi giorni a Milano, per l'assassinio Saronnio [sic]. Raparelli chiede che siano assicurate al compagno le spese, per circa 20-25 sedute processuali, di circa 150.000 lire a seduta. Come Ufficio di Segreteria siamo d'accordo». Cfr. FG, APC, MF 0467, Sezioni di lavoro, "Lettera di Armelino Milani a Franco Atelli del 28 maggio 1980", p. 1021.

che gli avvocati comunisti avevano preso la difesa di brigatisti, seppure pentiti. «Verso i giovani fuorviati», – avvertì ancora Perna – si doveva essere cauti perché «guai ad aver l'aria di strizzare l'occhio a qualcuno». Anche Natta fu molto prudente e suggerì di non esporsi «in prima persona, specie sulla questione della difesa». Allo stesso tempo, prevedendo gli attacchi che sarebbero venuti dalla Dc sull'"album di famiglia" e sullo stalinismo, altri dirigenti, come Alfredo Reichlin e Arrigo Boldrini, sostennero piuttosto la necessità di denunciare senza mezzi termini il ruolo della Dc nel malgoverno degli ultimi trent'anni e nelle degenerazioni di cui si era resa responsabile. Su questo punto, però, fu Pecchioli a invitare alla calma, ritenendo poco utile la polemica con la Dc, alla quale eventualmente si potevano imputare solo i ritardi nelle riforme, la cattiva gestione degli apparati e nel rinnovamento dello Stato[75].

Alcune riflessioni più approfondite sul tema dei "pentiti" furono sviluppate dal Pci nel corso del seminario organizzato dalla sezione problemi dello Stato in aprile dedicato alla lotta al terrorismo, a testimonianza di quanto la questione fosse divenuta ormai centrale. Riflettendo sulla globalità della risposta al terrorismo italiano, Pecchioli vi affermò che, al di là delle polemiche sul decreto antiterrorismo, non si poteva dire che l'Italia avesse reagito al terrorismo diventando un paese autoritario e diverso da quello che era al suo sorgere. Riemerse così anche in questa sede il problema delle responsabilità della Dc. Se la Democrazia cristiana avesse fatto nuovamente leva sulle singole provenienze dei terroristi in funzione anticomunista, – disse Pecchioli – il Pci avrebbe dovuto condannarla semplicemente perché affrontava in questo modo la questione. In tal senso Pecchioli non era d'accordo con chi fra gli esponenti del partito aveva accusato la Dc di aver seminato di morti le strade italiane. Riferendosi in particolare alle prese di posizione di Achille Occhetto (ma anche di Luca Pavolini e del "moderato" Macaluso), il responsabile della sezione problemi dello Stato ribadì che questa era «una sciocchezza» che «veniva dagli amici di Mancini»: alla Dc infatti potevano semmai attribuirsi le responsabilità per il mancato risanamento dello Stato, gli ostacoli frapposti alla riforma democratica dei corpi e alla costruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e Stato. Si doveva quindi puntare sui temi degli apparati, della riforma democratica dello Stato e sulle efficaci misure operative e penali[76]. Il governo della Dc, tuttavia, aveva esaurito tutta la gamma delle

[75] FG, APC, MF 0466, "Verbale della Direzione del 30 aprile 1980 – seduta pomeridiana".

[76] FG, fondo Ugo Pecchioli, Articoli, Scritti e Discorsi, 1980, "Bozza dell'intervento di Ugo Pecchioli al seminario del 17-18 aprile 1980 della Sezione problemi dello Stato su «Lotta al terrorismo, strategia delle riforme, trasformazione dello Stato»". Si vedano anche gli interventi di Violante, Guido Neppi Modona e

possibili nuove misure legislative riduttive delle libertà democratiche. Anzi, nella nuova fase, secondo il dirigente comunista, poteva maturare una rettifica di certe disposizioni che erano state introdotte con il decreto antiterrorismo, in alcune sue parti ritenuto inaccettabile. Anche in questa occasione Pecchioli volle sottolineare che un fattore determinante nel causare il ripensamento di molti militanti dei gruppi armati di sinistra era l'isolamento nella coscienza delle masse, sul quale il Pci aveva esercitato una notevole influenza. Pecchioli era convinto che alcuni terroristi cominciassero a parlare non tanto per la normativa recentemente approvata, quanto perché erano entrati in crisi. Al fondo quindi, a suo parere, vi erano crisi anche individuali, che dovevano essere favorite con un'iniziativa positiva. Ciò però non significava allentare la stretta della repressione dal momento che, nonostante i colpi assestati dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, l'efficienza militare del terrorismo rimaneva, secondo il dirigente del Pci, ancora intatta. Si poneva così il problema di una «iniziativa di recupero di questo fenomeno», cioè quello di cominciare a lavorare per il «post-terrorismo», anche se l'espressione – precisò Pecchioli – , da un lato, era inesatta perché nel terrorismo ci si era ancora e, dall'altro, era fuorviante perché poteva lasciare intendere come quasi compiuto il processo di sfaldamento del fenomeno, che invece era appena iniziato. Era certo però, secondo Pecchioli, che il terreno fondamentale era quello del rinnovato impegno per il risanamento del paese. Ancora una volta, il Pci respingeva le ipotesi di amnistie e condoni, dal momento che il terrorismo puntava ancora alla ricerca di una legittimazione e un riconoscimento quale controparte dello Stato. Si dovevano invece seguire con molta serietà i travagli reali che stavano dietro l'area «estremistica» di cui erano lo specchio giornali come *Lotta continua*. Secondo Pecchioli quindi si dovevano comprendere i processi interni a quest'area della quale, pur essendo quella più vicina a quella eversiva, non si poteva parlare in termini di contiguità o di corresponsabilità con il terrorismo. Seguire questi processi era un primo punto importante nella ricerca di un dialogo con quest'area, che non era più quella del 1977 e del 1978, perché oramai – spiegò il dirigente comunista – c'erano alcune formazioni estremistiche con le quali il Pci aveva già intessuto un dialogo. In secondo luogo, ci si doveva fare portatori dell'esigenza che lo Stato e i suoi organi si comportassero in modo tale da favorire questo recupero. Secondo Pecchioli, il Pci doveva fare proprio il tema della dissociazione ed esigere che lo Stato intervenisse, ma doveva anche lasciare intendere che il ragazzo che qualche anno prima

---

Giuseppe Cotturri, in FG, APC, MF 0466, Sezioni di lavoro, "Interventi al seminario «Lotta al terrorismo, strategia delle riforme, trasformazione dello Stato»", 17-18 aprile 1980, pp. 2231-2263.

aveva «buttato la molotov» non avrebbe trovato un nemico nel Pci ma una forza che lo avrebbe aiutato a riportarsi nel movimento democratico. Si doveva quindi creare un clima diverso, sfuggendo alla tentazione che poteva venire a qualche compagno di imbarcarsi nella polemica sui singoli fatti concreti: il Pci, invece, doveva essere la forza che apriva spiragli a chi ancora non aveva commesso gravi reati, a chi collaborava e a chi era incline al ripensamento e all'autocritica[77].

La svolta che si verificò all'interno del Pci in questo periodo fu, dunque, di grande rilevanza ed ebbe notevoli riflessi su tutta la questione della lotta al terrorismo. Anzitutto, il Pci divenne così uno dei massimi promotori di nuove misure di tipo premiale, anche perché in questa direzione si stavano indirizzando i magistrati impegnati nelle inchieste. In coerenza con l'atteggiamento assunto negli ultimi anni verso le richieste dei magistrati (e anche di alcuni ambienti delle forze dell'ordine), il Pci fu così fra i più convinti sostenitori dell'approccio premiale. Nello stesso tempo, il Pci non si sarebbe limitato ad un ruolo passivo, ma si sarebbe impegnato attivamente tanto nell'offrire l'assistenza legale (e non solo) ai "pentiti" che ne avevano bisogno, quanto nel dialogare con le frange estremiste che, pur spesso accostate al terrorismo, riteneva non potessero essere considerate contigue con esso. Questa "svolta", tuttavia, era indubbiamente collegata al nuovo clima politico, che aveva ormai chiaramente marginalizzato di nuovo il Pci da un confronto incentrato sull'asse Dc-Psi. L'impossibilità di raggiungere un accordo politico che lo includesse nella compagine governativa, impose quindi al Pci di tentare un difficile recupero di consenso e voti sulla sinistra. D'altro canto, questo nuovo atteggiamento sembrò segnare una definitiva presa d'atto della crisi che il partito stava vivendo, sia in termini di perdita di consenso sia in termini di linea politica: da un lato, infatti, la rigidità e la fermezza avevano inizialmente premiato, consentendo un accordo con la Dc; dall'altro, però, proprio questo accordo e la linea "dura" che ne era conseguita, avevano alienato i consensi a sinistra, senza tuttavia garantirne altri "a destra". Era la Dc ad essere rimasta tutto sommato stabile, in termini di risultato elettorale, nonché un punto di riferimento per quanti cercavano la stabilità e l'ordine. Nonostante le sue continue critiche per gli oggettivi ritardi con cui la Dc e i governi di centro erano intervenuti nel rispondere

[77] "Bozza dell'intervento di Ugo Pecchioli al seminario del 17-18 aprile 1980", cit. In questa prospettiva dovrebbe essere vista anche l'intervista rilasciata da Pecchioli per *Lotta continua* a Enrico Deaglio e Franco Travaglini nella quale egli, oltre ad ammettere alcuni ritardi di comprensione del Pci nei riguardi del fenomeno eversivo di sinistra, formulò anche l'auspicio che il processo "7 aprile" si svolgesse quanto prima. Cfr. E. Deaglio, F. Travaglini, "Ugo Pecchioli il comunista che sogna un 25 aprile contro le BR", cit. Cfr. anche U. Baduel, "Terrorismo. Perché adesso si aprono le prime brecce", *l'Unità*, 27 aprile 1980; le considerazioni di Berlinguer in "Si può e si deve spezzare la spirale di guerra", *l'Unità*, 5 maggio 1980.

all'emergenza terroristica, il Pci non veniva ritenuto, evidentemente, meno responsabile in termini di sottovalutazione del terrorismo di sinistra e di lassismo sui temi dell'ordine pubblico.

Il Pci, ad ogni modo, continuò a rivendicare di aver assunto un ruolo cruciale nella lotta al terrorismo. In una nota interna dedicata alla lotta al terrorismo in campagna elettorale si ricordava che i positivi risultati conseguiti nella lotta all'eversione erano stati possibili anche grazie alla grande capacità di risposta politica e di mobilitazione per la difesa delle libertà civili sostenuta dal partito: proprio questa aveva garantito alla magistratura e alle forze dell'ordine la solidarietà di milioni di lavoratori. Quanto al crescente numero dei collaboratori di giustizia, secondo la stessa nota, qualcuno di loro si era reso conto di essere stato utilizzato «per fare il cane da guardia di interessi reazionari e antipopolari», altri invece avevano fatto un calcolo utilitaristico. Si era così passati dalla fase in cui il progetto della violenza riusciva ad aggregare o influenzare una larga fetta dell'estremismo giovanile, quando cioè gli arrestati si dichiaravano tutti "prigionieri politici", ad una fase di accresciuto isolamento e di crisi politica delle organizzazioni. Era possibile che qualcuno dei dissociati non dicesse tutta la verità ma era innegabile che le loro dichiarazioni stessero avendo impressionanti conferme nei riscontri delle indagini. Occorreva quindi analizzare approfonditamente non tanto il merito delle dichiarazioni, quanto i motivi diretti e indiretti delle confessioni, per fare in modo che l'iniziativa politica comunista aprisse brecce sempre più vaste nel muro della violenza armata. Secondo il documento del Pci, vi era davvero la necessità di favorire l'uscita dalle organizzazioni terroristiche perché c'erano molti giovani che non avevano ancora commesso gravi delitti, ma che potevano essere in qualsiasi momento chiamati per uccidere. L'arruolamento avveniva a livello di persone giovanissimo. Il brigatista Peci aveva rivelato che le organizzazioni terroristiche spesso corrispondevano sussidi agli inizi della clandestinità a coloro che ne avevano bisogno. Il ricatto economico quindi si mescolava alla paura di essere uccisi. Per queste ragioni, i comunisti dovevano continuare ad insistere sul progetto di legge formulato dai partiti di sinistra, che avrebbe notevolmente ampliato le possibilità di recuperare i giovani che avevano deciso di abbandonare la lotta armata. Il problema tuttavia – notava ancora la nota interna del Pci – non era soltanto legislativo perché la diserzione dalle bande terroristiche sarebbe aumentata solo se fosse aumentata la capacità di lotta politica al terrorismo e se si fosse dimostrato il primato delle regole della democrazia su quella della violenza. Il Pci

contestava quindi ancora una volta le modalità con cui era stata gestita la lotta al terrorismo, muovendo serrate critiche allo Stato gestito dalla Dc[78].

Nel corso della campagna elettorale per le amministrative, il terrorismo costituì continuamente un grave elemento di frattura fra i partiti e, specialmente, fra comunisti e democristiani. Le questioni erano varie. A seguito delle dichiarazioni di Peci e del modo in cui esse vennero diffuse dalla stampa, non solo si aprì una riflessione sempre più ampia sul fenomeno della dissociazione dal terrorismo, ma si riaccesero le polemiche sulle fughe di notizie e sui collegamenti internazionali dell'eversione di sinistra[79]. Il tema dei collegamenti internazionali del terrorismo fu del resto un nodo centrale, perché perfino il presidente della Repubblica Sandro Pertini aveva fatto cenno al problema nel discorso di fine 1979[80]. I socialisti sfruttarono l'occasione per tornare sul tema, ovviamente indirizzando i sospetti sulle centrali dell'Est Europa. Craxi, ad esempio, fece riferimento all'esistenza di un presunto «grande vecchio» che tirava le fila del terrorismo, magari dall'estero[81]. Al dibattito non si sottrasse nemmeno la Dc che sfruttò la nuova *querelle* per rivolgere duri attacchi al Pci. I comunisti, del resto, vennero accusati anche dal deputato radicale Leonardo Sciascia, che insinuò alcune reticenze di Berlinguer sui collegamenti del terrorismo "rosso" con i paesi dell'Est[82]. I continui attentati terroristici (si pensi, fra gli altri, all'omicidio del giornalista Walter Tobagi il 28 maggio), inoltre, non fecero che esasperare le tensioni, alimentando le accuse e le controaccuse fra i partiti. Il Pci criticò così duramente la Dc per aver condotto la lotta al terrorismo con ritardi e negligenze ed insistette sulla necessità di una ferma volontà politica che doveva essere espressa da un largo fronte di governo che comprendesse le forze popolari del paese, e quindi anche il Pci. La Dc respinse con nettezza qualunque ipotesi di unità nazionale sul piano politico, rimproverando invece al Pci di sfruttare il terrorismo per opportunità e calcoli politici. I democristiani continuarono a rivendicare di essere il bersaglio principale degli attentati terroristici, proprio perché la Dc era il baluardo della libertà e della democrazia: dati i successi conseguiti di recente nella lotta al terrorismo, il Pci non poteva sfidare la Dc sul terreno della lotta al terrorismo, nel quale, tuttavia, si auspicavano le maggiori unitarietà

[78] FG, APC, Sezioni di lavoro, "Elezioni e lotta contro il terrorismo", maggio 1980.
[79] Cfr. "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale CN del 18-19-20 aprile 1980*, 5 agosto 1980.
[80] "Messaggio di fine anno agli italiani (31 dicembre 1979)", in *Scritti e discorsi di Sandro Pertini*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, vol. II, pp. 205-208.
[81] Cfr. "Indagini più estese sul terrorismo", *Avanti!*, 30 aprile 1980.
[82] Cfr. "Berlinguer querela Sciascia", *l'Unità*, 28 maggio 1980.

di intenti e solidarietà possibili fra le forze politiche[83]. Ad esacerbare le tensioni, però, vi fu il "caso Donat-Cattin": se fino ad allora le accuse di filiazione del terrorismo erano state rivolte quasi esclusivamente al Pci, ora quest'ultimo non perse l'occasione per rivolgere al mittente le illazioni e le insinuazioni, facendo della vicenda un caso sia politico che parlamentare. Infine, scoppiarono le polemiche sul caso di Fabio Isman (e la connessa questione della libertà di informazione) e sul caso di Carlo Donat-Cattin. La prima vicenda riguardava il giornalista de *Il Messaggero* che aveva pubblicato i verbali dell'interrogatorio del terrorista "pentito" Patrizio Peci che egli aveva avuto dal vicecapo del Sisde Silvano Russomanno, il quale aveva così violato il segreto istruttorio. La procura generale, ritenendo di aver identificato il pubblico ufficiale che aveva commesso il reato di violazione del segreto d'ufficio, aveva incriminato anche il giornalista quale «concorrente» del reato. L'episodio aveva quindi rinfocolato la polemica (sempre latente) sulla libertà di informazione e la revisione della disciplina che regolava il segreto istruttorio[84]. La polemica ebbe strascichi fino all'estate inoltrata anche perché venne collegata alla vicenda relativa a Donat-Cattin: nei verbali di interrogatorio di Peci si diceva che il figlio del vicesegretario democristiano, Marco, era un dirigente di Prima linea, responsabile di una serie di reati. In particolare, il collaboratore Roberto Sandalo aveva riferito che l'esponente della Dc aveva saputo da Cossiga che il nome del figlio era stato citato nel corso di alcuni interrogatori e che il presidente del Consiglio gli aveva suggerito di farlo espatriare. Tali rivelazioni scatenarono accese polemiche su Donat-Cattin e sul comportamento di Cossiga. Il primo venne invitato a dimettersi (il suo posto venne effettivamente preso dal deputato della minoranza di sinistra Ciriaco De Mita), mentre sulle responsabilità del presidente del Consiglio fu interpellata la commissione Inquirente, che però archiviò il caso. Il Pci, però, decise di raccogliere le firme per riportare il caso in parlamento, che fu quindi investito di un nuovo dibattito, conclusosi poi, alla fine di luglio, con l'assoluzione di Cossiga[85]. Come accennato, il "caso Cossiga-Donat-Cattin" esacerbò le tensioni specialmente fra i due principali partiti. La Dc sosteneva che le speculazioni sulla vicenda fossero sostanzialmente una manovra elettorale intrapresa dal Pci al fine di destabilizzare il quadro politico e spaccare la

[83] Cfr. M. G., "In ritardo da sempre", *Il Popolo*, 14 maggio 1980; "Piccoli: non speculare sul terrorismo", *Il Popolo*, 28 maggio 1980.

[84] Cfr., tra gli altri, gli interventi di E. Banfi, "Isman rimarrà solo sul banco degli imputati?", *Avanti!*, 9 maggio 1980; E. Gallo, "Quando un terrorista si confessa e un giornalista finisce in carcere", *Avanti!*, 11 maggio 1980.

[85] Sul caso Donat-Cattin cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 22-27; C. Stajano, *L'Italia nichilista: il caso di Marco Donat-Cattin, la rivolta, il potere*, Mondadori, Milano 1982.

maggioranza e la Dc stessa. Il Pci – scriveva *L'Umanità* – tentava di attribuire ai democristiani forme di connivenza e collegamenti con l'area dell'eversione di sinistra, quando invece erano i comunisti ad aver alimentato un certo humus culturale e ideologico. Le polemiche fra Sciascia e Berlinguer sui presunti collegamenti internazionali del terrorismo, dimostravano poi che il legame fra Berlinguer e il campo socialista internazionale, nonostante le ripetute prese di distanza del segretario, rimaneva intatto[86].

Nel corso della campagna elettorale, al di là delle polemiche fra Dc e Pci, il terrorismo occupò uno spazio importante del dibattito politico e delle proposte anche dei partiti minori. Alcune forze politiche, come il Partito socialdemocratico, non persero occasione per reclamare maggiore fermezza e severità. Specialmente dopo l'omicidio di Walter Tobagi e quelli di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine, il segretario Pietro Longo in una conferenza stampa televisiva su *Tribuna politica* rinnovò la richiesta già da tempo avanzata di usare reparti specializzati delle forze armate a protezione dei punti nevralgici delle istituzioni e dello Stato per poter indirizzare piuttosto verso le attività di prevenzione e di ricerca le forze dell'ordine, la polizia e i carabinieri. I socialdemocratici non persero occasione anche per condannare di nuovo le debolezze e le compiacenze di alcuni settori e alcune forze politiche che non avevano consentito, negli anni addietro, di estirpare la malapianta del terrorismo[87]. Il Psdi non mancò dunque di rivolgere alcune severe critiche alla Dc, accusata di un clamoroso ritardo nella presa di coscienza della situazione di turbamento generale del paese e nell'intervento finalizzato a porvi rimedio. I socialdemocratici, invece, avevano constatato in tempi non sospetti che i cittadini non lamentavano tanto la mancanza di garanzie costituzionali, quanto la mancanza totale di sicurezza. Secondo *L'Umanità*, il Psdi aveva sempre creduto che, nel momento in cui il paese correva gravi rischi ed entrava in gioco la sopravvivenza di tutte le garanzie democratiche, perseguire un recupero di efficienza degli apparati statali e sperimentare nuove tecniche di risposta non in contrasto con i diritti costituzionali non avrebbe significato favorire la vocazione prevaricatrice del potere, ma preoccuparsi di salvaguardare la civile convivenza. Negli ultimi vent'anni – rivendicava *L'Umanità* – il

[86] Cfr. anche le diverse critiche rivolte dal Psdi in "Longo chiede al presidente Cossiga che sia ascoltato il segretario comunista", *L'Umanità*, 25-26 maggio 1980; N. V., "Sciascia conferma: Berlinguer parlò della possibile espulsione di due cecoslovacchi dall'Italia per connivenze con i terroristi", *L'Umanità*, 29 maggio 1980.

[87] Cfr. "Longo: misure straordinarie contro terrorismo e delinquenza", *L'Umanità*, 29 maggio 1980. Cfr. anche "Il testo stenografico della conferenza stampa di Longo a Tribuna Politica", *L'Umanità*, 31 maggio 1980.

partito aveva costantemente ammonito che sarebbe stata «un'azione suicida» modificare le norme relative alle indagini preliminari o al diritto di difesa, limitare le facoltà della polizia giudiziaria, restringere eccessivamente la durata della custodia preventiva, smantellare i servizi segreti e giustificare con motivazioni sociologiche ogni forma di devianza, quando l'indice della criminalità politica e comune aveva un incremento del 70%, si assisteva al progressivo deterioramento dell'ordine pubblico e all'indebolimento delle forze di polizia e si accusava il decadere della certezza del diritto dovuto alla rapida evoluzione legislativa. Mentre i comunisti avevano rivolto la propria azione negativa a «demolire tutto», la Dc portava dunque la pesante responsabilità di non aver saputo impedire che altri demolissero le fondamenta dello Stato democratico. I socialdemocratici accusavano anche il Psi, che si era rifugiato spesso su posizioni astratte e radicaleggianti, e la destra missina, che era entrata nel gioco della violenza. Il Psdi, del resto, non aveva avuto la forza elettorale per far valere le sue giuste previsioni e imporre le soluzioni adeguate. Gli obiettivi di fondo in quel momento, pertanto, rimanevano il potenziamento e il perfezionamento delle forze dell'ordine e delle istituzioni democratiche e la collaborazione dei cittadini con esse[88].

I liberali, dal canto loro, ritenevano che l'insufficiente dotazione di risorse finanziarie e di mezzi che con il bilancio dello Stato venivano assicurati all'amministrazione della giustizia e alle forze dell'ordine, fossero una dimostrazione evidente del divario fra le frasi di circostanza che gli uomini di governo avevano pronunciato in materia di tutela dell'ordine pubblico e la volontà politica reale e concreta di abbandonare la via dello stato assistenziale per realizzare uno Stato che assolvesse i propri compiti fondamentali. I liberali, quindi, in campagna elettorale proposero un recupero di efficienza attraverso la riorganizzazione e il potenziamento delle forze dell'ordine, l'istituzione del poliziotto di quartiere, il riordinamento delle strutture della magistratura che rendesse indipendenti i magistrati nello svolgimento della loro mansioni, la non più rinviabile riforma dei codici e un'azione di prevenzione e di intervento sociale che precedesse e affiancasse l'azione di repressione dei reati[89].

Il Msi si distingueva tra i partiti per le sue consuete posizioni massimaliste, rilanciando le proprie proposte rivolte soprattutto alle forze dell'ordine. Secondo il partito, la riforma della polizia era divenuta per tutte le forze politiche e sindacali "di regime" – come scriveva il *Secolo d'Italia* – un «alibi» per paralizzare il cammino di provvedimenti

[88] "Psdi. Lotta al terrorismo", *L'Umanità*, 6 giugno 1980.
[89] "Proposte liberali per il buon governo", *L'Opinione*, 13 maggio 1980.

economici e normativi a favore del personale della pubblica sicurezza[90]. Il Msi, invece, rivendicava di essersi battuto affinché, in attesa della riforma, fossero migliorate le condizioni economiche e l'impiego dei poliziotti. Il partito riteneva che, a fronte della guerra dichiarata dai terroristi, le forze dell'ordine dovessero disporre di un apparato specializzato, adeguatamente armato, militarmente organizzato. Piuttosto che una indiscriminata smilitarizzazione, il partito dichiarava di preferire la creazione di appositi ruoli del personale civile di polizia al quale riservare i compiti propri della polizia di sicurezza, di quella giudiziaria, di quella amministrativa. Nel programma elettorale missino si proponeva così una smilitarizzazione parziale e la creazione di appositi organi di rappresentanza che potessero esprimere pareri obbligatori sullo stato e i trasferimenti del personale, il regolamento disciplinare e il trattamento economico[91]. Sul terreno della lotta al terrorismo, il Msi denunciava quelle che ancora il *Secolo d'Italia* definiva come le «inutili, lacunose ed equivoche» misure approvate dal governo nel dicembre precedente. I successi conseguiti dai carabinieri e dalla magistratura con la cattura di alcuni terroristi e la scoperta di alcuni "covi" erano stati possibili solo perché, senza la necessità di applicare i decreti, si era fatto ricorso ai mezzi che il Msi da tempo indicava, cioè la concentrazione nell'Arma dei Carabinieri della lotta al terrorismo, l'impiego di reparti selezionati, adeguatamente addestrati, bene armati e il ricorso ad ogni forma di persuasione per indurre i terroristi arrestati a collaborare. Il *Secolo* riproponeva altresì la dichiarazione dello stato di guerra interna o dello stato di pericolo pubblico per mettere le forze dell'ordine in condizione di combattere almeno ad armi pari i terroristi, così come avevano chiesto alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine stesse. La classe dirigente "di regime", invece, – concluse il *Secolo* – non aveva saputo, o non aveva voluto, vedere che il terrorismo "rosso" continuava a crescere e a moltiplicarsi sotto i suoi occhi[92].

5. Il dibattito sull'amnistia

Lentamente la discussione si spostò nuovamente sui "pentiti". L'estrema sinistra fu come sempre l'area più sospettosa e più critica nei confronti della credibilità delle informazioni e delle motivazioni alla base del loro atteggiamento. *Il manifesto* adombrò

[90] "Programma '80 del MSI-DN", *Secolo d'Italia*, 8 maggio 1980.
[91] Ibidem.
[92] "Terrorismo: di chi è la colpa?", *Secolo d'Italia*, 17 maggio 1980.

l'ipotesi che molte delle informazioni rese venissero in qualche modo estorte e non manifestò una presa di coscienza immediata della profondità e della complessità del fenomeno[93]. Fu *Lotta continua* a rilanciare un nuovo dibattito sulla proposta di amnistia, cercando di focalizzare l'attenzione sulla necessità di adottare una risposta politica al terrorismo, tendente anche a recuperare i giovani militanti di sinistra "senza condizioni", senza cioè chiedere loro di trasformarsi in "delatori". In corrispondenza del crescente numero di disertori della lotta armata uscì così un appello, diffuso a Torino da esponenti del gruppo, a firma di terroristi latitanti probabilmente appartenenti a Prima Linea e che nel settembre del 1979 avevano abbandonato l'organizzazione. In realtà, il documento, invitava all'abbandono della lotta armata, era stato anticipato da una lettera dal contenuto simile, firmata da un detenuto nel carcere di Cuneo, Fabrizio Giai (uno dei comandanti di Prima Linea), che venne pubblicata da *Lotta continua* il 31 maggio 1980[94]. Nell'appello, oltre ad un'analisi autocritica, si chiedeva la costruzione di «condizioni politiche e giuridiche affinché chi voglia sottrarsi alla milizia privata nelle sette terroriste possa evitare di essere inchiodato tra nefaste alternative quali la delazione, la galera, la morte, la clandestinità perpetua» (in sostanza, si trattava di non fare come Peci o Sandalo giudicati, da chi aveva sottoscritto il documento, dei «psicolabili»). Di qui il lancio della campagna pubblica per l'abbandono collettivo delle organizzazioni armate. Per evitare la clandestinità ai «disertori» e reinserirli nella società civile, gli estensori invitavano lo Stato a trovare con le forze politiche «un modo per rompere questo isolamento». «Forse – spiegavano – un'amnistia o qualche strumento legislativo simile. La rappacificazione conviene a tutti»[95]. Alcuni esponenti dell'area antagonista come Antonello Sette, Franco Lattanzi e Marco Melotti espressero quindi l'auspicio che si sviluppasse una «campagna di massa per "fiancheggiare"» chi voleva uscire «dal gioco della morte». Ritenevano che l'unica diserzione realmente possibile fosse quella per cui chi disertava potesse essere ancora «un compagno», e non «un cadavere o un numero delle carceri speciali, né tantomeno un delatore». Secondo loro, si poteva uscire dal «flagello contingente» solo rimettendo nel circuito un po' di solidarietà e cercando collettivamente vie realmente praticabili per un'opposizione di massa allo stato di cose presente[96]. Il giornalista de *l'Espresso*, Mario Scialoja (notoriamente vicino agli ambienti di Autonomia), scrisse su

[93] "8 settembre del terrorismo torinese?", *il manifesto*, 18 aprile 1980.
[94] "Mi conoscete, sono Ivan il Normanno…", *Lotta continua*, 31 maggio 1980.
[95] "«Vogliamo spiegare le nostre parzialità». Un nuovo documento della clandestinità recapitato al nostro giornale", *Lotta continua*, 19 giugno 1980.
[96] A. Sette, F. Lattanzi, M. Melotti, "Fiancheggiare la diserzione", *Lotta continua*, 3 giugno 1980.

Lotta continua che si dovevano mettere in moto meccanismi che non puntassero solo sulla delazione, che avrebbe portato ad una serie di odi, rappresaglie e punizioni alimentando una nuova spirale di violenza. Altra cose invece sarebbe stata il «deporre le armi», una soluzione che poteva essere accettata da vasti settori dei militanti dell'area armata[97].

Non era certo un caso se tali proposte venivano rilanciate proprio in quella fase: da un lato, evidentemente, la crisi politica, ideologica e psicologica dei militanti della lotta armata e le divisioni interne ai gruppi erano sempre più evidenti e sempre meno componibili; dall'altro, come si è già notato, le riduzioni di pena previste dalla legge miravano non solo a recuperare quelle persone che stavano vivendo un forte ripensamento sulla propria esperienza e favorirne la collaborazione, ma anche ad approfondire le fratture interne al fronte terroristico. Per questo motivo, norme che agevolassero la confessione e la collaborazione dei terroristi erano fortemente temute ed osteggiate dai terroristi stessi (che definivano i rei confessi «infami»). Di conseguenza, quando si cominciò a parlare di misure premiali anche per avviare una fase di "distensione" nello scontro fra Stato ed eversione, alcuni esponenti della sinistra rivoluzionaria proposero, ancora una volta, un istituto come l'amnistia che ben si accordava all'idea che l'Italia stesse vivendo una fase di «guerra civile». Tale strumento avrebbe consentito ai terroristi non solo di ottenere l'impunità senza dover collaborare con la giustizia, ma avrebbe permesso loro di essere riconosciuti come forza antagonista combattente, rappresentativa di una parte della popolazione.

Anche in questa occasione, la proposta destò ampie polemiche e fu sostanzialmente rigettata dalla maggioranza delle forze politiche e dell'opinione pubblica, anche se l'ipotesi diede ulteriore impulso al dibattito sull'introduzione di nuove misure premiali. Come dissero a *l'Espresso* Luciano Violante e l'ex ministro della Giustizia Paolo Bonifacio, le amnistie del passato erano state accomunate dal venir meno dei motivi di lotta e di scontro politico-militare che erano stati la causa dei reati commessi. Esse avevano perciò avuto un'effettiva funzione di pacificazione e di ricomposizione sociale, segnando un nuovo e maturo ordine politico ed istituzionale. La lotta contro il terrorismo, invece, al di là degli innegabili successi giudiziari ottenuti negli ultimi tempi, era ancora in corso e si prospettava lunga e difficile. Non erano state recise le radici della crisi sociale e politica che ne avevano favorito lo sviluppo e le ferite del tessuto sociale e

[97] Cfr. M. Scialoja, "La proposta di «deporre le armi»", *Lotta continua*, 7 giugno 1980. Cfr. anche l'intervento di Domenico Pinto, ex leader demoproletario passato con Marco Boato nelle file del Pr, divenendone deputato, in M. Pinto, "Paese reale, paese legale, amnistia", *Lotta continua*, 20 giugno 1980.

democratico apparivano ancora aperte e dolenti. Un'eventuale amnistia avrebbe potuto provocare la riorganizzazione dei gruppi armati e la sottrazione alla magistratura e alle forze dell'ordine dell'accertamento delle responsabilità. In quanto provvedimento generalizzato e indiscriminato, l'amnistia avrebbe anche impedito di distinguere con un'analisi «caso per caso» e con le garanzie di legalità del processo penale, il comportamento dei singoli terroristi e specialmente di coloro che avevano collaborato[98]. Qualcuno, come il giurista di area comunista Guido Neppi Modona, al limite, ipotizzò che certe forme di clemenza più generalizzate potessero essere concepibili solo per quell'area di fiancheggiatori che – come disse in un'intervista – «hanno svolto un'opera di minima importanza nell'organizzazione» dal momento che era urgente «salvare il maggior numero di giovani che non hanno ancora fatto il salto nella clandestinità»[99].

L'area dell'estrema sinistra e quella radicale erano naturalmente molto più aperte, rispetto agli altri partiti, alle proposte di amnistia. Secondo il segretario radicale Giuseppe Rippa la positiva indicazione della concessione di un'amnistia testimoniava l'esigenza di recidere il cordone ombelicale che legava il terrorismo attivo a favoreggiatori, complici, amicizie e parentele[100]. Le forze politiche, secondo *Lotta continua*, dovevano capire che la strada battuta dal generale Dalla Chiesa si rivelava efficace solo perché nascondeva «dietro le visiere il problema politico» all'origine del terrorismo. In sostanza si trattava di un'efficacia tanto clamorosa e spettacolare quanto sterile. L'amnistia e la scelta politica che la sottendeva e la sua attuazione pratica offrivano invece, secondo *Lotta continua*, la possibilità di limitare quanto più possibile le occasioni di terrorismo. Se era stato possibile per Cossiga presentare il suo governo inserendo nel programma «la grazia per Peci», si trattava di vedere se lo stesso ragionamento avrebbe permesso di estendere un atteggiamento simile a chi non voleva comportarsi come Peci. *Lotta continua* non sosteneva di introdurre la grazia generalizzata per tutti, ma riteneva che coloro i quali avevano praticato la lotta armata dovessero essere giudicati soltanto per i reati specifici che ciascuno di loro aveva commesso. Ad esempio, il reato di associazione per banda armata, che secondo il foglio di estrema sinistra teneva rinchiusi molti innocenti, avrebbe dovuto essere cancellato[101]. Anche Luigi Manconi criticò aspramente l'impostazione, che

[98] Cfr. gli interventi di Bonifacio e Violante in "Aiutiamoli a disertare", *L'Espresso*, 8 giugno 1980. Cfr. l'opinione contraria di Spadolini e Zanone in T. Malaspina, "Amnistia per piccina che tu sia", *L'Espresso*, n. 26, 29 giugno 1980.

[99] Cfr. l'intervento di Neppi Modona in "Terrorismo e amnistia", *la Repubblica*, 6 giugno 1980.

[100] Cfr. T. Malaspina, "Amnistia per piccina che tu sia", cit.

[101] "E se si riparlasse di amnistia?", *Lotta continua*, 1-2 maggio 1980. Cfr. anche le parole di Rippa e Zanone, ibidem.

definiva «sciagurata e irresponsabile», di coloro che ragionavano secondo la formula «prima liquidiamo il terrorismo ricorrendo a tutti mezzi bellici possibili e successivamente elaboriamo soluzioni politico-giudiziarie per i superstiti». Secondo Manconi, invece, l'amnistia non doveva essere concessa necessariamente dopo la sconfitta del terrorismo, ma poteva diventare un provvedimento politico estremamente utile proprio per la sconfitta del terrorismo stesso, concepita come un «provvedimento interno alla formazione di una volontà politica che intenda operare attivamente per l'interruzione del nesso di causalità e della relazione di interdipendenza tra terrorismo e repressione militare». Perché ciò avvenisse, Manconi poneva due condizioni: che i «disertori» fossero considerati come interlocutori politici che proponevano una soluzione politica a un problema di enorme rilievo sociale, e che ci si impegnasse per la depenalizzazione di una serie di reati, assumendosene la responsabilità collettiva[102].

Tuttavia, tutti gli altri partiti rimanevano contrari, oltre che per i motivi cui si è fatto cenno, anche per un insuperabile problema di opinione pubblica. L'approvazione di una misura indiscriminata come l'amnistia sarebbe stata infatti intrinsecamente impopolare, specialmente se applicata nei confronti di responsabili di atti di terrorismo. D'altro canto, un provvedimento così generalizzato sarebbe stato anche inefficace ai fini di una più vasta repressione. Una esagerata previsione di non punibilità nei casi di collaborazione, secondo il segretario della Dc Flaminio Piccoli, avrebbe portato lo Stato a una implicita ammissione di debolezza rispetto alla lotta al terrorismo[103]. Secondo l'avvocato democristiano Salvatore Fangareggi, che intervenne su *La Discussione*, il criterio che doveva essere utilizzato per valutare la proposta dell'amnistia era quello dell'efficacia di provvedimenti a carattere generale rispetto a quelli marcatamente soggettivi. Pertanto, il giudizio della Dc non poteva che essere negativo. Anzitutto, ci si doveva domandare se l'opinione pubblica, che pareva rivelare pericolose tendenze verso l'introduzione della pena di morte, avrebbe accettato una logica morbida o avrebbe interpretato piuttosto i provvedimenti come una sorta di resa ai terroristi. Per di più, quando si introducevano provvedimenti dalla portata generale come l'amnistia o l'indulto, secondo Fangareggi, essi erano sempre fonte di ingiustizia proprio perché strumenti simili non potevano essere plasmati sul comportamento deviante del singolo individuo e venivano applicati indiscriminatamente. In ogni caso, dunque, vi sarebbe stato chi li avrebbe meritati e chi

[102] "La via tedesca, il paradigma Peci e l'amnistia", *Lotta Continua*, 18 giugno 1980.

[103] Cfr. T. Malaspina, "Amnistia per piccina che tu sia", cit. Cfr. anche P. Jovine, "È vero, abbiamo ammazzato, però chiudete un occhio", *La Discussione*, 9 giugno 1980; Id., "Il partito armato teme un 8 settembre", *La Discussione*, 23 giugno 1980.

no. Diversa era poi la caratterizzazione delle amnistie seguite al periodo della seconda guerra mondiale e ai movimenti di fine anni Sessanta. Anche in quei casi – osservò l'esponente democristiano – la generalizzazione aveva provocato non poche ingiustizie, ma buona parte dei destinatari del beneficio, quanto meno nel secondo caso, era rappresentata da persone che si erano mosse per rivendicazioni giuste e per tensioni ideali. Nel caso dell'ondata terroristica, invece, non si era in condizioni analoghe, sia per quanto concerneva i soggetti sia per le motivazioni politiche. Si doveva quindi preferire l'uso accorto dei benefici indirizzati – scriveva Fangareggi – «caso per caso verso l'individuo» ritenuto meritevole e cioè la liberazione condizionale, la riduzione di pena per il collaboratore di giustizia e la grazia. Un provvedimento generalizzato che non discriminasse ogni singola posizione, secondo Fangareggi, avrebbe rassomigliato a un «armistizio» e, poiché l'armistizio era sempre l'anticamera della resa di una delle due parti, restava da chiedersi se la bandiera bianca l'avrebbero alzata davvero i nemici della democrazia[104].

I socialdemocratici furono tra i più accaniti oppositori dei provvedimenti di amnistia e anche fra i più perplessi nei confronti di ulteriori misure premiali specifiche rivolte al recupero di giovani che non si fossero macchiati di gravi delitti. Alessandro Reggiani, capogruppo alla Camera e presidente della commissione Inquirente, affermò che l'emanazione di un provvedimento di clemenza generale e indiscriminato non avrebbe costituito una scelta di politica penale ma una pura e semplice resa dello Stato di diritto[105]. Anche secondo il costituzionalista Giuseppe De Vergottini, che intervenne su *L'Umanità*, erano da escludersi ipotesi generalizzate come l'amnistia che avrebbero dato un colpo di spugna su tutto il decennio di «guerra civile» promosso dell'ultrasinistra[106]. L'ex dirigente socialista Venerio Cattani, pur approvando le proposte di introdurre misure di clemenza in favore dei meri "fiancheggiatori", sostenne sempre sul quotidiano socialdemocratico che vi fosse il pericolo che si aprissero le «cateratte degli emendamenti» anche per tutti quelli che avevano commesso delitti. Cattani tuttavia rilevava che, se fosse passata la proposta di amnistia, sarebbe stato difficile opporvisi perché, da un lato, vi era l'antica tendenza a «santificare» tutto quello che veniva da

[104] S. Fangareggi, "Terrorismo: l'amnistia sarebbe quasi una resa", *La Discussione*, 14 luglio 1980.
[105] T. Malaspina, "Amnistia per piccina che tu sia", cit.
[106] G. De Vergottini, "Il terrorismo, le attenuanti e le insidie della pacificazione", *L'Umanità*, 26 aprile 1980.

sinistra e, dall'altro, perché vi era la connaturata tendenza al martirio e al perdono dei cattolici[107].

Un aspetto che venne messo in luce proprio dal dibattito sull'amnistia fu quindi l'importanza di introdurre misure di clemenza in favore di coloro che erano stati solo marginalmente coinvolti nelle bande terroristiche. Emergeva infatti che, sulla base delle confessioni di ex compagni di lotta, erano stati tirati in ballo nelle inchieste di terrorismo anche soggetti considerati del tutto secondari e che, talvolta, avevano già interrotto i rapporti con il mondo eversivo e non avevano commesso reati gravi. I cosiddetti reati "associativi" correlati alla condotta terroristica, per la loro portata molto ampia e i nuovi meccanismi processuali ad essi connessi, stavano cominciando ad avere effetti talvolta esorbitanti anche nei confronti dei cosiddetti meri "fiancheggiatori". Coloro che avevano svolto anche un minimo ruolo all'interno delle organizzazioni eversive e che, anche volendo, non potevano offrire contributi rilevanti alle indagini, si ritrovavano a subire un regime processuale molto simile a quello dei terroristi di primo piano. La necessità di intervenire rapidamente, le chiamate in correo "a cascata" favorite dai collaboratori di giustizia, la difficoltà, quanto meno nelle prime fasi processuali, di distinguere le diverse condotte e i diversi ruoli degli imputati e la mancanza di una più articolata previsione di attenuanti e benefici fra i diversi casi, avevano imposto anche ai "gregari" un regime carcerario e un trattamento talvolta simile a quello dei loro capi. Per questa ragione, oltre a ridiscutere sulle nuove misure di clemenza, specialmente a favore dei "gregari", qualcuno rimise in discussione anche l'utilizzo di talune fattispecie di reato e, specialmente, quelle associative, spesso usate come "ombrello" nelle inchieste di terrorismo. Non solo l'estrema sinistra, ma anche settori del Psi, il Pli, i radicali e la Sinistra indipendente riproposero così una riflessione sull'argomento. Per l'immediato, ad esempio, il pduppino Eliseo Milani era favorevole all'ipotesi di non punibilità del reato di costituzione di banda armata quando i responsabili si costituissero e alla sua estensione ai reati di associazione sovversiva e di favoreggiamento[108].

6. Di fronte al nuovo attacco del terrorismo neofascista

[107] V. Cattani, "Amnistia", *L'Umanità*, 26 luglio 1980.
[108] Cfr. T. Malaspina, "Amnistia per piccina che tu sia", cit.

L'omicidio del magistrato Mario Amato ad opera dell'organizzazione neofascista Nuclei armati rivoluzionari avvenuto a Roma il 23 giugno 1980 innescò nuovamente gravi polemiche e soprattutto provocò dure proteste da parte della magistratura, che lamentò come il governo non avesse provveduto a quella serie di misure che erano state promesse in seguito agli omicidi dei magistrati occorsi in primavera. L'ultimo attentato destò molto clamore non solo perché si trattava dell'ennesimo di una serie, ma anche perché Amato era senza scorta, pur essendo uno degli uomini notoriamente più esposti all'attacco dei terroristi (neri), sui quali stava indagando. La mobilitazione della magistratura assunse carattere quasi permanente con la sospensione dell'attività di decine di processi in alcune delle città più importanti, a cominciare dalla capitale. Le agitazioni si protrassero per tutta l'estate con scioperi, manifestazioni e incontri, sebbene lo stesso movimento dei magistrati rimanesse sempre diviso al suo interno. Questa agitazione della magistratura fu percepita come una vera e propria crisi politico-istituzionale. Essa investiva infatti il mondo politico, mettendo in discussione le sue responsabilità sui ritardi, sottolineando le inerzie che avevano contribuito a provocare lo stato di paralisi del mondo giudiziario. Alle richieste di tipo economico e di sicurezza dei magistrati si associarono di nuovo le richieste di protezione e di mezzi adeguati per sfoltire le cause, abbreviare i processi, razionalizzare le risorse e gestirle in modo da far fronte alle situazioni di congestione più gravi[109]. In tema di sicurezza, la magistratura romana arrivò a riproporre l'impiego dell'esercito a difesa dei tribunali, il passaggio alle dirette dipendenze della magistratura di carabinieri e polizia impiegati nella lotta al terrorismo, l'impossibilità di dirottare al tribunale di altre Corti d'appello la competenza per i delitti compiuti ai danni dei magistrati, il passaggio di competenza dalle Corti d'assise ai tribunali per i reati di banda armata e associazione sovversiva in modo da assicurare una giustizia più rapida e l'istituzione immediata della banca dei dati[110]. La mancata previsione di un sistema di protezione per Amato provocò anche accese contestazioni (non solo da parte dell'opposizione) nei riguardi del ministro Morlino e le dimissioni del procuratore capo di Roma De Matteo[111]. I giudici istruttori e i sostituti procuratori romani chiesero infatti che il Consiglio superiore della magistratura aprisse un'indagine per accertare se in relazione all'assassinio del giudice si fossero verificate specifiche omissioni relative alla mancata adozione di elementari misure sulla tutela dell'incolumità

[109] E. Banfi, "Assassinio di Amato: i giudici al Quirinale", *Avanti!*, 25 giugno 1980.
[110] E. B., "Bloccata la giustizia a Roma", *Avanti!*, 26 giugno 1980.
[111] "Il Pci: quello che si deve fare subito per la giustizia", *l'Unità*, 26 giugno 1980.

personale. Essi chiesero altresì che venissero potenziate le strutture di polizia giudiziaria, delle quali Amato aveva sempre denunciato l'assoluta carenza[112], anche per la lotta all'eversione di destra.

Sulle richieste dei magistrati, sia il Pci che il Psi lamentarono la mancanza di una linea chiara del ministro Morlino sia per attuare le riforme sollecitate da anni sia per introdurre misure di protezione adeguate[113]. La Dc invece, pur comprendendo le ragioni delle proteste, riteneva che alcune forme della contestazione, che assumevano i contorni della sindacalizzazione (cioè tendenti a stabilire un asse preferenziale con le organizzazioni sindacali), non fossero condivisibili[114]. Specialmente la minaccia dei giudici di ricorrere alla sospensione dell'attività giudiziaria fu criticata dalla Dc, secondo la quale lo sciopero non era lo strumento adatto né l'occasione che avrebbe potuto esaltare il ruolo e la funzione della magistratura quale uno dei poteri dello Stato, ma cristallizzandola invece come mera controparte del governo[115]. In prima linea nel criticare il governo per essere rimasto del tutto sordo alle richieste dei magistrati fu soprattutto il Msi che si fece portavoce delle istanze più estremiste del movimento dei giudici. Nonostante l'imbarazzo nei confronti di un attentato perpetrato da terroristi «che – dichiarò il segretario del Msi – si autoproclamano di destra e che probabilmente è più corretto definire "terroristi di regime", vista la irrisoria facilità con cui compaiono e scompaiono», Almirante solidarizzò con le manifestazioni dei magistrati[116]. I parlamentari missini presentarono una mozione con la quale chiedevano che la Camera, constatata la mancata soluzione dei problemi della sicurezza dei magistrati, nonostante i reiterati impegni presi, e l'incapacità di affrontarli, constatato che il funzionamento degli uffici giudiziari era compromesso dalla carenza delle strutture, dalla mancata attuazione di riforme che avrebbero liberato i magistrati da pesanti oneri, e ritenuto che ciò non dipendesse da carenze di carattere finanziario bensì dalla inefficienza politica del titolare del dicastero della Giustizia,

[112] "Giustizia. Magistrati dopo l'assassinio di Mario Amato. Chiedono severità contro il terrore nero. Però De Matteo «ha altro da fare»", *il manifesto*, 26 giugno 1980.

[113] Cfr. E. Banfi, "Pascalino ricorre all'assemblea generale della Corte d'Appello", *Avanti!*, 27 giugno 1980; G. Giannelli, "Non è chiaro l'impegno del ministro a dare soddisfazione ai magistrati", ibidem; A. Fiorani, "«Non ci tutelano e allora scioperiamo»", *Avanti!*, 5 luglio 1980; "Pertini dai magistrati", *Avanti!*, 8 luglio 1980. In particolare, i contrasti sembrarono emergere fra sostituti procuratori e giudici istruttori e Anm. Cfr. "Ferma sino all'autunno la giustizia a Roma", *Avanti!*, 16 luglio 1980. Il Pci chiese le dimissioni del ministro della Giustizia Morlino, cfr. G. F. P., "Il PCI alla Camera: Morlino deve andarsene. De Matteo costretto a lasciare la Procura", *l'Unità*, 28 giugno 1980; "In una mozione le proposte PCI per la giustizia", *l'Unità*, 4 luglio 1980. Cfr. anche M. L. Boccia, "I malesseri della magistratura", *Rinascita*, n. 28, 11 luglio 1980; S. Rodotà, "La Dc vuole una giustizia arretrata", ibidem; L. Violante, "È in pericolo la funzione dei magistrati", ibidem.

[114] R. Cavedon, "Il dovere verso i magistrati", *Il Popolo*, 27 giugno 1980.

[115] G. Gargani, "Solidarietà fra i «poteri» contro il terrorismo", *Il Popolo*, 1 luglio 1980.

[116] "Il dopo-elezioni dei partiti di regime", *Secolo d'Italia*, 1 luglio 1980.

impegnava il governo ad assumere una serie di iniziative: la realizzazione di strutture e dispositivi fornendo il personale necessario per la sicurezza dei magistrati e delle sedi giudiziarie (dando la priorità ai magistrati impegnati nell'istruzione di processi contro il terrorismo e la criminalità organizzata), il rafforzamento dei servizi di polizia giudiziaria, la predisposizione di misure necessarie per l'adeguamento del trattamento economico, l'incentivo all'accesso ai concorsi, la realizzazione di misure adatte a garantire la sicurezza delle carceri[117].

Sulla spinta di questa nuova emergenza, il Consiglio dei ministri varò una serie di provvedimenti economici per i magistrati, come l'aumento degli stipendi, nuovi meccanismi per l'adeguamento delle retribuzioni e l'istituzione di un fondo per il rimborso delle spese dei magistrati ordinari. Il Consiglio dei ministri prese in esame anche altri due disegni di legge in materia giudiziaria. Uno riguardava la modifica dell'articolo 60 del codice di procedura penale, con la quale i processi per gli attentati ai magistrati non sarebbero stati più trasferiti alla magistratura di altre città, ma sarebbero rimasti di competenza di quella del luogo dove l'attentato era avvenuto, e cioè un provvedimento che avrebbe snellito notevolmente l'istruzione di processi di questo tipo, evitando le lungaggini che spesso avevano favorito la scarcerazione degli imputati. Un secondo disegno di legge modificava invece l'articolo 630 del codice penale, prevedendo che anche gli imputati coinvolti in sequestri di persona che decidessero di collaborare con la giustizia avrebbero goduto degli stessi sgravi penali previsti dei recenti decreti antiterrorismo[118]. In sede di commissione Giustizia della Camera furono approvati anche il disegno di legge relativo agli ispettori ministeriali sull'attività degli uffici giudiziari, il disegno per l'assunzione degli autisti da mettere a disposizione dei magistrati per la guida di auto normali e blindate, e la proposta di legge di riforma del Csm che ora passava al Senato. Altri provvedimenti sarebbero stati discussi alla ripresa dei lavori dopo l'estate: in particolare la depenalizzazione dei reati minori e l'introduzione di pene alternative con modifiche intese ad alleggerire il lavoro dei magistrati e a decongestionare le carceri[119].

In agosto riapparve anche lo stragismo di destra, con il più grave attentato mai commesso nella storia del terrorismo "nero". Immediatamente dopo la strage della stazione di Bologna del 2 agosto che causò 85 vittime, diventando così il più grave

[117] "Le proposte del MSI-DN in favore dei magistrati", *Secolo d'Italia*, 8 luglio 1980.
[118] P. Spigarelli, "Il Governo su magistrati", *Il Popolo*, 12 luglio 1980.
[119] "Avviata la soluzione dei problemi della giustizia", *Avanti!*, 2 agosto 1980.

massacro mai compiuto in Europa fino ad allora[120], il governo ricorse all'esercito. Secondo i dati di Cossiga, fra il 2 e il 3 agosto, oltre alle unità regolari di polizia furono impiegati 1.276 soldati per prestare aiuto[121]. Il devastante attentato compiuto dai Nuclei armati rivoluzionari ripropose con estrema urgenza il problema del terrorismo di destra: si sapeva che l'eversione neofascista non era mai stata sradicata in modo definitivo; tuttavia, secondo molti, e specialmente il Pci, per un lungo periodo si erano sottovalutate le capacità di riorganizzazione dei gruppi di destra, le possibilità di reclutamento e, soprattutto, la loro capacità offensiva[122]. Subito dopo l'attentato, le forze politiche fecero nuovamente quadrato attorno alla difesa delle istituzioni repubblicane con gli strumenti della democrazia, richiamando i toni della solidarietà nazionale. La Dc, oltre ad insistere sulla necessità dei mezzi di prevenzione e repressione e di *intelligence*, sollecitò la solidarietà dei cittadini, la mobilitazione collettiva e l'unità civile e morale[123]. Tuttavia, il presidente del Senato Fanfani formulò, non senza una velata polemica, l'invito al governo a riparare alle inadeguatezze passate e a fronteggiare persistenti pericoli, facendo in modo che nessuno approfittasse della libertà di ciascuno per insidiare quella altrui[124]. Il Psdi si distinse nuovamente per le proposte più dure, auspicando un intervento più risoluto anche attraverso l'adozione di misure straordinarie come il riesame delle pene previste per i delitti di strage, di omicidio e di sequestro di persona, pur escludendo esplicitamente la pena di morte[125]. I socialdemocratici riproposero altresì di utilizzare reparti specializzati dell'esercito a presidio dei punti strategici delle città e degli impianti più esposti ai pericoli di attentati, di rafforzare e specializzare professionalmente le forze di polizia, di concentrare le indagini in materia di lotta al terrorismo e di potenziare i servizi di sicurezza[126]. Il Msi condannò senza mezzi termini i terroristi, «rossi, neri, bianchi o gialli», evitando così di unirsi al dibattito sulla matrice dell'attentato e sulla nuova ondata di terrorismo di destra. Rivendicò così di non avere «scheletri nell'armadio», né imbarazzanti album di famiglia. All'autentico mondo di destra, sottolineava Tripodi, era

[120] Cfr. G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. 13.

[121] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 263.

[122] FG, APC, MF 0467, Sezioni di lavoro, "Documento della Sezione problemi dello Stato e del dipartimento economico della direzione del Pci sui problemi urgenti della giustizia".

[123] Tra gli altri, si veda l'articolo del nuovo direttore de *Il Popolo*, Luciano Radi, "L'oscuro disegno del terrorismo", *Il Popolo*, 6 agosto 1980.

[124] "Fanfani: con l'ordine si difende la libertà", *Il Popolo*, 5 agosto 1980.

[125] "Occorre spezzare la spirale della violenza eversiva", ibidem; M. Angius, "Il folle disegno di morte", ibidem.

[126] "L'intervento di Parrino al Senato", *L'Umanità*, 5 agosto 1980. Il Psdi deliberò anche di assumere, in favore di quanti ne facessero richiesta, l'assistenza legale gratuita delle famiglie delle vittime di azioni terroristiche e di delinquenza organizzata. Cfr. "Iniziative Psdi per le famiglie delle vittime di azioni terroristiche", *L'Umanità*, 19 agosto 1980.

alieno ogni compromesso con la violenza, «che maggiormente l'avremmo voluta punita ove taluno avesse malversato i nostri valori o abusato i nostri simboli»[127]. I missini pertanto reiterarono la richiesta di applicare le leggi già esistenti che prevedevano che i criminali di guerra venissero trattati come tali[128]. In particolare, lamentando che i servizi segreti, «dopo lo sfascio del vecchio Sid», non erano ancora in grado di tutelare la sicurezza interna dell'Italia e di far fronte al dilagare del terrorismo, i missini tornarono a proporre un inasprimento delle pene con l'applicazione del codice penale militare di guerra, previsto dalla costituzione, e con il ripristino della pena di morte[129]. Come ha notato Marco Tarchi, però, la strage ebbe un forte riflesso antifascista e proiettò con forza «il binomio terrorismo-estrema destra, già saldamente impiantato nella coscienza dell'opinione pubblica»[130].

La strage sollevò anche qualche insinuazione sul ruolo degli apparati, riecheggiando le polemiche seguite agli anni successivi alla strage di piazza Fontana. I toni da unità nazionale degli altri partiti, infatti, durarono poco. Il Pci attribuì subito una parte della responsabilità per il continuo dilagare del terrorismo ad una guida politica impotente e incapace di prendere iniziative davvero innovatrici, ritenendo, come sostenne Berlinguer, che la strage fosse l'inizio di un piano di destabilizzazione ordito da destra[131]. La Dc naturalmente non esitò a rispondere altrettanto duramente, accusando il Pci di voler strumentalizzare un episodio tanto grave additando la Dc come una più o meno diretta corresponsabile, dimenticando così tutto il dramma del terrorismo di sinistra e il fatto che la Dc fosse stata uno dei bersagli principali del terrorismo stesso[132]. Il Pci, a sua volta, attribuì le responsabilità al governo, che non aveva saputo prevenire la nuova manifestazione del terrorismo nero, nonostante alcuni segnali (non ultimo, l'omicidio di Amato) che ne avevano fatto presagire la ricomparsa. Secondo *l'Unità*, dunque, anche a fronte della latente crisi di governo, non sarebbe stato possibile battere il terrorismo senza un processo di trasformazione complessiva e democratica anche degli apparati, e cioè

[127] N. Tripodi, "Senza bandiera", *Secolo d'Italia*, 5 agosto 1980.
[128] "Attuare le norme previste dalla legge", ibidem.
[129] "Nemmeno adesso la pena di morte?", ibidem. Al fine di demarcare un confine netto fra la destra e il terrorismo, Almirante e i dirigenti missini ripeterono in ogni occasione la distanza ideologica e politica fra le «presunte» organizzazioni di estrema destra e il Msi. Cfr. "Sono solo i comunisti ed il regime a trarre vantaggio dal terrorismo", *Secolo d'Italia*, 26 settembre 1980; il dossier "Un abisso tra la Destra e il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 4 ottobre 1980; "Il documento della maggioranza" e "Il documento della minoranza", *Secolo d'Italia*, 28 ottobre 1980.
[130] M. Tarchi, "Continuità ed evoluzione della destra", cit., p. 177.
[131] E. Berlinguer, "Senza timore", *l'Unità*, 5 agosto 1980.
[132] Cfr. F. Piccoli, "Senza pudore", *Il Popolo*, 6 agosto 1980.

senza la partecipazione e la solidarietà popolare che il Pci stesso aveva sempre garantito e rappresentato[133].

Emerse poi la questione degli apparati. L'*Avanti!*, pur dichiarando di comprendere lo sgomento e l'indignazione provocati dall'efferatezza della strage e pur ammettendo le responsabilità che i governi passati potevano avere avuto nella lotta al terrorismo, sostenne che il governo non poteva prevedere un delitto di tali dimensioni[134]. D'altro canto, i socialisti chiesero esplicitamente al governo di fare un'opera di chiarezza su tutti gli aspetti della vicenda (e sul terrorismo in generale), non mancando di fare riferimento, in primo luogo, al consueto tema dei collegamenti internazionali[135]. Anche da parte socialista vennero così aperte, neanche troppo sotto traccia, alcune polemiche inerenti alle passate connivenze degli apparati dello Stato con il terrorismo di destra. I socialisti adombrarono anzi l'ipotesi che si stesse riaprendo una stagione di trame. Gli attacchi dei socialisti nei riguardi delle possibili implicazioni dei servizi segreti, fra l'altro, furono anche più duri e pesanti rispetto a quelli portati dal Pci[136]. Sui toni molto duri pesò probabilmente, non solo il tradizionale sospetto nei confronti dei "corpi separati" dello Stato, ma anche la crisi di governo. All'interno del Pci vi era invece una preoccupazione diffusa per il fatto che episodi torbidi come la strage di Bologna potessero contribuire a creare nuove ostilità nei confronti degli apparati stessi. Per questa ragione, a fronte della nuova campagna sulla "strage di Stato" portata avanti da settori anche opposti fra loro, il Pci decise di ribadire che si era ormai affermato un diverso rapporto fra classe operaia e corpi dello Stato, «sostanziatosi – come era scritto in una nota della sezione problemi dello Stato – nella conquista di riforme democratiche importanti che hanno rotto la pratica di corpi separati»[137]. Il Pci pertanto era convinto che la campagna diretta a far credere che anche la strage di Bologna, come quella di piazza Fontana, fosse una manovra di Stato, tendesse proprio «a colpire tutta una linea di rinnovamento e di riforma». Il partito – secondo la nota – non avrebbe rinunciato a denunciare le inadempienze e le responsabilità del governo rispetto a casi inquietanti di depistaggi e inquinamenti, «ma – si precisava –

[133] Cfr. "L'attuale governo aggrava la degradazione del Paese", *l'Unità*, 18 settembre 1980.

[134] Cfr. "Bologna: c'è chi ha cercato la provocazione", *Avanti!*, 7 agosto 1980.

[135] S. Labriola, "Terrorismo: fare luce completa è un dovere nei confronti del Paese", *Avanti!*, 12 agosto 1980. Il Psi presentò anche una proposta di legge per l'istituzione da parte della regione Emilia Romagna di un fondo di solidarietà da devolvere ai familiari delle vittime e ai colpiti dalla strage. Cfr. "Proposto dal Psi un fondo per le vittime della strage di Bologna", *Avanti!*, 3 settembre 1980.

[136] Cfr. gli articoli sull'argomento di agosto 1980 pubblicati sull'*Avanti!*.

[137] FG, APC, MF 0486, sezioni di lavoro, "Nota della Sezione Problemi dello Stato «La lotta contro il terrorismo dopo la strage di Bologna»: relazione del compagno Bruno Bertini alla riunione del gruppo di studio sul terrorismo e sui problemi dell'estremismo (17.09.80)".

la nostra azione proprio per essere efficace […] deve partire da un giudizio positivo sui processi nuovi che sono stati aperti e nello stesso tempo dalla consapevolezza che si è in una fase di transizione nella quale importanti novità coesistono ancora con residui del vecchio». Il problema per il Pci era quindi quello di non cedere alla propaganda sulle responsabilità degli apparati facendo di tutta l'erba un fascio, e di «liquidare le incrostazioni che resistono, attraverso un nuovo salto in avanti di tutta la battaglia per il rinnovamento, l'efficienza dei corpi dello Stato, perché sia garantita la piena affidabilità democratica di tutto il personale avendo anche la forza di esigere che chi sbaglia paghi»[138].

Nella direzione dell'11 settembre anche la Dc si interrogò sul significato della strage di Bologna, senza però prendere in considerazione la possibilità che vi fosse sotto un disegno reazionario. Secondo il segretario Piccoli, si era riproposto con tutta la sua drammaticità e urgenza il tema della difesa della democrazia e della correlazione tra terrorismi di segno opposto ma rispondenti alla stessa logica di colpire lo Stato democratico, minare la fiducia nei cittadini e destabilizzare l'Italia. Secondo Piccoli, tuttavia, la democrazia aveva dimostrato di saper reagire e la risposta degli organi dello Stato era da considerarsi incoraggiante. Si ponevano però nuovi problemi, dal momento che l'eversione sembrava avere un'area più ampia del previsto, che si rinnovavano collegamenti tra le centrali del terrore, che si nascondevano nelle pieghe della società connivenze che creavano un reticolo pericoloso, dando vita – disse ancora Piccoli – ad un «costume anche pubblico di fuga di notizie, di complicità, di corruzione delle indagini». L'eversione, inoltre, secondo il segretario democristiano, raggiungeva il suo obiettivo quando determinava all'interno delle forze, pur motivate nella lotta alla violenza, tentativi di strumentalizzazione e polemiche artificiose che davano di per sé ragione di successo ai terroristi[139]. Il riferimento, dunque, sembrava diretto alla posizione tanto del Pci quanto del Psi.

7. Il primo dibattito fra i partiti sulle misure per i "pentiti"

[138] Contestualmente, il Pci riaffermava la necessità di perseguire un dialogo con le frange estreme di sinistra trovando alcuni punti di incontro su alcuni nodi della lotta al terrorismo: ad esempio con il rilancio della "proposta Labriola" per superare il fermo di polizia e sollecitando lo svolgimento del processo "7 aprile". Cfr. "Nota della Sezione Problemi dello Stato «La lotta contro il terrorismo dopo la strage di Bologna»", cit.

[139] ILS, ADC, Direzione, scatola 43,"Verbale della Direzione dell'11 settembre 1980".

Come si è accennato, il dibattito sull'amnistia diede nuovo impulso a quello sulle misure atte a favorire il distacco dei terroristi dalle bande armate. Le forze politiche infatti, pur respingendo l'ipotesi dell'amnistia, ritenevano ormai che, a fronte del costante aumento dei casi di dissociazione dal terrorismo, una nuova normativa fosse un'esigenza irrinunciabile. La "proposta Labriola" in autunno sembrava ancora la soluzione più realistica, ma essa giaceva in parlamento senza significativi progressi. Il dibattito fu così costantemente animato dall'intervento dei magistrati impegnati nelle inchieste. Il giudice istruttore di Torino Gian Carlo Caselli, il sostituto procuratore di Firenze Piero Luigi Vigna e il sostituto procuratore di Milano Armando Spataro rigettarono l'ipotesi di un'amnistia e prospettarono di aprire invece «una via di ritorno» verso la legalità a chi ancora si muoveva sul terreno della clandestinità e della lotta armata. Intervistato da *La Stampa*, Spataro affermò che lo Stato doveva dare una prospettiva a chi voleva uscire dal terrorismo e lo stesso ribadirono nella stessa occasione Caselli e Vigna, per i quali la non punibilità poteva essere concessa per i reati associativi. La non punibilità dei delitti gravi, invece, era a loro avviso per lo più da escludersi[140].

Molti magistrati crearono, dunque, un vero e proprio "movimento" di opinione e di pressione che continuò a sollecitare il governo affinché introducesse norme maggiormente articolate per far fronte alle varie e complesse casistiche di collaborazione con la giustizia che si presentavano. Non tutti i collaboratori infatti potevano fornire informazioni davvero rilevanti per lo svolgimento delle indagini, e alcuni di coloro che fornivano le notizie più interessanti spesso erano proprio i colpevoli dei delitti più atroci. La materia era sostanzialmente complessa e l'articolo 4 del decreto 625, nel volgere dei mesi, non si dimostrava più sufficiente a fronteggiare la spirale dei «pentimenti», con tutta la casistica correlata. Per tutta la seconda metà del 1980, pertanto, comparvero molti interventi dei magistrati più competenti in materia (in prima linea c'erano Caselli, il pubblico ministero della procura di Torino Alberto Bernardi, il giudice istruttore della procura di Torino Maurizio Laudi, il giudice istruttore della procura di Roma Ferdinando Imposimato ed altri[141]), che si fecero portatori di un'esigenza sentita dalla maggioranza degli operatori della giustizia. Secondo i procuratori, come emergeva in un articolo di

[140] "È giusto perdonare i terroristi «pentiti»?", *La Stampa*, 15 giugno 1980.

[141] Fra i vari articoli, cfr. "Aiutiamoli a disertare", *L'Espresso*, 8 giugno 1980; "E' giusto concedere l'espatrio ai terroristi «pentiti»? Giusto no, tuttavia…", *Il Resto del Carlino*, 16 ottobre 1980; "Il terrorista pentito", *la Repubblica*, 23 ottobre 1980; "«Né amnistia, né esilio ma processo per i «pentiti»", *la Repubblica*, 4 novembre 1980; "Il terrorismo non ancora battuto ma è minato dall'interno", *l'Unità*, 30 novembre 1980. Cfr. anche l'intervista di Laudi in "Non sono pentiti, si sono dissociati: è molto diverso", *Lotta continua*, 20 novembre 1980.

Panorama dell'ottobre, vi era l'urgenza di «allargare il cuneo, per approfondire la crisi strategica delle formazioni armate, per rendere difficili nuovi reclutamenti, per favorire i reinserimenti nella società». Ciò per evitare il rischio di lasciare i disertori senz'altra via d'uscita che non fosse quella di rientrare nella lotta armata. Il problema più grave registrato era il rischio delle ritorsioni da parte dei terroristi irriducibili nei confronti dei cosiddetti «infami», motivo per cui sarebbero state necessarie misure di tutela più specifiche nei confronti dei collaboratori di giustizia. C'era quindi chi proponeva l'istituzione di un supercarcere destinato alla categoria, misura sostenuta in particolare dall'autorità giudiziaria e della polizia[142]. Da un lato, poi, alcuni, come il procuratore capo di Roma Achille Gallucci, sostennero che «se una parola di pietà può risparmiare una vita umana», occorreva pronunciarla»[143]; dall'altro, altri, come il magistrato Giovanni Tamburino, criticavano chi si arrogava «il potere di subordinare l'esigenza di giustizia al tatticismo di qualche personaggio interessato ad affrettare le conclusioni»[144]. I magistrati sottolineavano anche la necessità di contemperare l'esigenza di recuperare le centinaia di giovani che volevano chiudere con la lotta armata e la necessità che eventuali ulteriori misure premiali venissero comprese e condivise dalla pubblica opinione. La crisi in atto all'interno delle bande terroristiche era infatti non solo organizzativa e militare, ma anche politica. Tuttavia, secondo questi magistrati, non si doveva abbassare la guardia perché al contempo si avvertivano gli sforzi di ricompattamento del fronte armato, contro i quali era necessario reagire in fretta. Il legislatore, insomma, avrebbe dovuto tenere conto di vari fatti e, in primo luogo, che vi erano almeno due categorie principali da considerare: c'erano coloro che, una volta incarcerati, avevano dato un contributo assolutamente eccezionale allo smantellamento di alcune strutture e per i quali si doveva formulare una risposta all'altezza del contributo eccezionale dato dalle inchieste (quelli che vennero definiti i "grandi pentiti"); c'era poi una seconda categoria, di coloro che si erano dissociati dicendo ciò che sapevano, ma senza poter dare, per obiettivi limiti di conoscenza, un contributo eccezionale (i cosiddetti "piccoli pentiti"). Per questi ultimi si dovevano studiare misure che, nel momento dell'applicazione, consentissero di adattarsi alle differenze riscontrabili tra caso e caso, a seconda della gravità delle accuse e del giudizio sulle concrete possibilità di recupero del soggetto. D'altro canto, non si poteva prescindere da un momento di verifica pubblica della genuinità della dissociazione: non si

[142] "La pace sia con voi", *Panorama*, 27 ottobre 1980.
[143] Cfr. "Vostro onore, si mormora che…", *L'Espresso*, 2 novembre 1980.
[144] Cfr. l'opinione di Giovanni Tamburino, giudice di sorveglianza a Padova in "Non serve il colpo di spugna", *Paese Sera*, 31 marzo 1980.

poteva cioè rinunciare alla celebrazione del processo di primo grado nel pieno contradditorio di tutte le parti in causa. Il tema continuava ad intrecciarsi, infine, al problema delle carceri dal momento che il "pentimento", già di difficile maturazione, non poteva essere ulteriormente ostacolato dal timore di rappresaglie che continuavano a verificarsi anche fra le mura degli istituti di pena[145]. La maggioranza dei magistrati pertanto era decisamente favorevole ad introdurre ulteriori misure premiali nei confronti dei terroristi "pentiti".

Queste richieste vennero gradualmente recepite nelle iniziative promosse dai diversi partiti, specialmente di sinistra, che frequentemente diedero ora spazio alle opinioni degli operatori del diritto. Fra settembre ed ottobre, tuttavia, si consumò un'altra crisi di governo che portò alle dimissioni di Cossiga ed al nuovo governo quadripartito guidato da Forlani e sostenuto dal Psi, dal Psdi e dal Pri e con l'astensione del Pli, in cui il Psi ottenne 7 ministeri. Benché Berlinguer, nel voto di fiducia attaccasse aspramente il governo Cossiga e il Psi di Craxi, il segretario del Pci non volle rompere del tutto con i socialisti, specialmente perché all'interno del suo partito vi erano forti pressioni affinché vi fosse un confronto con il Psi sui problemi del paese[146].

Il primo a proporre un intervento in materia fu Craxi: nella riunione del 13 ottobre coi quattro segretari dei partiti del nuovo governo, egli propose infatti di favorire l'espatrio dei terroristi confessi in un paese a loro scelta. La sua proposta scatenò però un'accesa polemica fra i partiti e i magistrati che l'accolsero freddamente[147]. Anche il Psdi, in verità, accennò a questa stessa ipotesi, inserendola però in una proposta di tipo premiale più ampia che consisteva in quattro punti strategici: la riduzione, come riferiva *Panorama*, dei termini massimi di carcerazione preventiva, l'applicazione della «liberazione condizionale in termini di favore», l'adozione di misure cautelative al posto del carcere (la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e l'espatrio), l'estensione ai minori di diciotto anni della libertà condizionale[148]. I liberali si erano detti pienamente d'accordo con l'iniziativa della maggioranza di governo. Era un fatto che i risultati raggiunti nell'ultimo anno superavano di gran lunga quelli conseguiti nei dieci anni precedenti nella

[145] Si rinvia sempre a "Aiutiamoli a disertare", cit.; "È giusto perdonare i terroristi «pentiti»?", cit.; "E' giusto concedere l'espatrio ai terroristi «pentiti»?", cit., 16 ottobre 1980; "Il terrorista pentito", *la Repubblica*, 23 ottobre 1980; "«Né amnistia, né esilio ma processo per i «pentiti»", cit.; "Il terrorismo non ancora battuto", cit. Cfr. anche "Non sono pentiti, si sono dissociati", cit.

[145] "La pace sia con voi", cit.

[146] Cfr. F. Barbagallo, "Il Pci dal sequestro Moro alla morte di Berlinguer", cit., pp. 96-100.

[147] A questo proposito, cfr. "E' giusto concedere l'espatrio ai terroristi pentiti?", cit.; "Il terrorista pentito", cit.

[148] "La pace sia con voi", cit.

lotta al terrorismo. Il Pli non si espose ancora nei giudizi sulle diverse ipotesi in campo, ma sostenne con convinzione attraverso *L'Opinione* la via della riduzione delle pene per i collaboratori di giustizia e anche la loro sicura sistemazione in supercarceri per garantirne l'incolumità[149]. Quanto alla Dc, si impegnò con tre proposte precise che avevano la funzione di rispondere alle richieste di amnistia ma anche alla proposta di Craxi: l'introduzione di nuove riduzioni di pena ai ravveduti, la dichiarazione di non punibilità per chi era colpevole di reati non particolarmente gravi, la concessione della grazia in tempi più rapidi[150]. Erminio Pennacchini su *Il Popolo* rilevò che con l'impunità o l'espatrio per i criminali "pentiti", da una parte, si sarebbe vanificata la pretesa punitiva dello Stato, e, dall'altra, ci si sarebbe esposti alla illiceità di un gravissimo reato, cioè quello di favoreggiamento. Il deputato andreottiano della Dc era contrario anche agli espatri clandestini ma tacitamente considerati leciti, da affidare poi ad organizzazioni sempre dello Stato, anche se di carattere segreto. Essi non dovevano superare infatti il limite di moralità e di giustizia. Pur constatando che le confessioni dei "pentiti" si erano dimostrate preziose, Pennacchini riteneva quindi che vi potessero essere altre proposte su cui lavorare. Anzitutto, una più accurata sorveglianza e una maggiore sicurezza per i "pentiti" che avevano confessato, mediante la sistemazione in luoghi di pena molto sorvegliati all'esterno e all'interno, specie nella preparazione degli alimenti, nella scelta del personale e dei compagni di detenzione. Occorreva poi evitare al massimo di incoraggiare le inclinazioni alla confessione con promesse che non si potevano mantenere. Nessuno – affermava infine Pennacchini – poteva essere sottratto alla giustizia che era amministrata in nome del popolo, ma una volta che la giustizia si era definitivamente pronunciata, nulla vietava di operare sull'istituto della grazia che, a differenza dell'amnistia, non necessitava di legge di delega delle Camere e costituiva un diritto sovrano ed illimitato del Capo dello Stato[151].

L'impegno dei partiti della maggioranza nella direzione di introdurre ulteriori provvedimenti premiali fu a questo punto sottolineato nell'intervento di Piccoli nel dibattito sulla fiducia. Il segretario della Dc colse l'occasione per evidenziare la serie di successi che si erano registrati nella lotta contro il terrorismo: essi aprivano a suo avviso prospettive di speranze concrete per una sua definitiva e radicale sconfitta. Il merito andava in primo luogo alle forze dell'ordine che, avviate sulla strada di una maggiore

[149] "Nomi noti", *L'Opinione*, 21 ottobre 1980.
[150] "La pace sia con voi", cit.
[151] E. Pennacchini, "I limiti della clemenza per i terroristi pentiti", *Il Popolo*, 18 ottobre 1980.

efficienza ed organizzazione dopo un lungo periodo nel quale i loro problemi «erano stati scarsamente compresi», avevano dimostrato, secondo Piccoli, di poter ottenere risultati persino superiori a quelli che il numero degli uomini e la scarsità dei mezzi avrebbero fatto presumere. Il merito andava senza dubbio anche alla magistratura che, con una competenza e un coraggio davvero «eccezionali», aveva saputo condurre, coordinare, ricollegare e portare a compimento tutta una serie di indagini e di processi che avevano consentito di affondare in profondità nella realtà del terrorismo. Anche in questo caso, sottolineava Piccoli, l'impegno dei singoli aveva sopperito in maniera davvero straordinaria alle «non lievi carenze di mezzi e di strutture» e alle «difficoltà di un sistema processuale ormai da riformare». Infine, ad avviso del segretario della Dc, vi era un merito ascrivibile al legislatore quando aveva introdotto la norma con cui erano previsti benefici di riduzione della pena per chi aveva deciso di dissociarsi dalle bande armate per collaborare con le autorità inquirenti. Questa norma aveva consentito di aprire spiragli importantissimi sulla rete dell'eversione. Sotto questo profilo, il caso dei terroristi "pentiti" meritava un rilievo tutto particolare, sia per il fatto che chi parlava non aveva alcuna sicurezza sul proprio futuro, data la situazione nelle carceri, sia per individuare il modo di far sì che tanti giovani compromessi in fatti non gravi percorressero tutta la strada che conduceva via dal delitto contro la vita. La Democrazia cristiana pertanto – dichiarò il suo segretario – invitava ad una riflessione sulla possibilità di introdurre una norma con la quale prevedere «una vera e propria esimente» per coloro che all'interno dell'organizzazione criminosa avessero consentito, in fase procedurale, al suo smantellamento, o a quello di una sua rilevante frazione. Tale normativa si sarebbe potuta estendere anche a fenomeni criminosi non connessi con il terrorismo, ed avrebbe potuto costituire un deterrente per tanti giovani a partecipare all'organizzazione e alla realizzazione di delitti di sangue[152]. A fronte di tutte queste sollecitazioni, il ministro Rognoni assicurò che il governo avrebbe provveduto ad elaborare una proposta tesa ad offrire a chi si volesse dissociare dalla delinquenza terroristica anche altri strumenti di incoraggiamento, oltre alle singole disposizioni in vigore; strumenti che, senza tradursi in amnistie, giovassero comunque ad isolare sempre di più i criminali ostinati. Il ministro dichiarò di ritenere utile, inoltre, affrontare il nodo del riordinamento

[152] "L'intervento di Piccoli nel dibattito sulla fiducia", *Il Popolo*, 25 ottobre 1980. Cfr. anche l'intervento di Craxi in B. Craxi, "Voto segreto in fabbrica, voto palese in Parlamento, Camera dei Deputati, seduta del 24 ottobre 1980", in G. Acquaviva (a cura di), *Bettino Craxi. Discorsi parlamentari, 1969-1993*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 58-62.

dell'amministrazione della giustizia, garantendo la certezza della punizione, la rapidità dei processi, l'efficienza e la professionalità delle forze dell'ordine[153].

Il Pci ebbe una posizione complessa. Come si è rilevato, i comunisti ritenevano indispensabile continuare ad allargare le fratture all'interno del partito armato. Nonostante i duri colpi assestati alle bande terroristiche, tuttavia, era necessario secondo *l'Unità* mantenere alta la guardia e, parallelamente, occorreva offrire vie d'uscita a quei giovani che non avevano ancora commesso gravi reati e che volevano staccarsi dalla lotta armata, al fine di incentivarli a fare la loro parte nella lotta contro il terrorismo e di recuperarli alla convivenza civile. Il Pci, pertanto, sembrava fermamente convinto che si dovessero escludere misure di favore per i meri dissociati: da una parte, perché ancora il terrorismo non era stato sconfitto e occorreva il contributo dei collaboratori di giustizia; dall'altra, perché ciascuno, e specialmente un ex terrorista, era tenuto a dare il proprio contributo concreto ed efficace alla lotta all'eversione, anche per dimostrare fattivamente il distacco dalla lotta armata e l'avvenuto ripensamento. Contestualmente, anche il Pci si rendeva conto che i maggiori benefici erano destinati ai cosiddetti "grandi pentiti", che riuscivano ad offrire indicazioni davvero utili alla lotta al terrorismo, mentre i "piccoli pentiti", i quali, pur volendolo, non erano in grado di darli, non ottenevano riduzioni di pena. Proprio questi ultimi, tuttavia, avevano commesso i reati minori, e per lo più associativi: si dovevano pertanto prevedere degli sgravi anche per loro prima che fossero coinvolti in gravi delitti[154].

I gruppi dell'estrema sinistra continuarono invece ad inquadrare la questione delle misure premiali nel più ampio problema di trovare una soluzione politica al terrorismo. Da questo punto di vista i provvedimenti per i soli "pentiti" non sembravano offrire la risposta giusta, perché provocavano serie distorsioni specie nella loro applicazione pratica. Rilevando i problemi applicativi delle leggi, gli esponenti dell'estrema sinistra riecheggiavano le polemiche che si stavano svolgendo nell'ambito della sinistra giuridica. Ciò che appariva inaccettabile, secondo questi osservatori, era che lo Stato stesse di fatto mercanteggiando uno scambio con i terroristi, secondo la logica, considerata immorale, della delazione premiata. In sostanza, a loro avviso, si stava attuando una trattativa condotta direttamente dal magistrato con i terroristi, secondo lo schema del «do ut des», che stravolgeva gli equilibri dei procedimenti giudiziari. D'altra parte, un altro tipo di

[153] F. Schneider, "Rognoni: pene ridotte per i terroristi pentiti", *La Discussione*, 27 ottobre 1980.

[154] Cfr. "«Inferti durissimi colpi ma il terrorismo non è ancora sconfitto»", *l'Unità*, 20 ottobre 1980; A. Bolaffi, "Fine del partito armato?", *Rinascita*, n. 49, 12 dicembre 1980.

obiezione sollevava non poche discussioni: dal momento che le informazioni più preziose relative alle attività criminali le avrebbero potute fornire solo i cosiddetti "grandi pentiti", che spesso si erano macchiati di efferati delitti – e non i militanti di basso rango (che però spesso non avevano commesso crimini di sangue proprio per il fatto di non essere "capi") – le misure premiali avrebbero fatto uscire di prigione prima del tempo proprio i più grandi assassini delle organizzazioni terroristiche. Non si potevano negare i successi ottenuti grazie alle misure premiali per i cosiddetti "pentiti", tuttavia, come osservava Marco Boato su *Lotta continua*, gravi erano i guasti che ne erano derivati in termini di estensione della «cultura del sospetto», delle «criminalizzazioni postume», delle «calunnie infondate e delle accuse pretestuose». Vi era poi il fenomeno che aveva condotto i terroristi "pentiti" «dell'ultim'ora» a cacciare in galera persone che avevano abbandonato da lungo tempo la lotta armata e lo avevano fatto silenziosamente. I gruppi di estrema sinistra rilevavano che solamente i magistrati si erano fatti portavoce da alcuni mesi della richiesta di trovare ulteriori soluzioni politiche per spezzare il cortocircuito della lotta armata e la spirale terrorismo-antiterrorismo e facilitare così il reinserimento sociale delle centinaia di giovani che non si erano macchiati ancora di gravi delitti. Secondo Boato, quindi, si doveva abbandonare la logica meramente poliziesca e giudiziaria per riaprire il dibattito su tutto l'arco dei problemi, pensando a forme speciali di grazia o a misure premiali anche per coloro che non erano disposti a collaborare con la giustizia per la cattura di correi[155]. L'attenzione di alcuni settori dell'estremismo fu dunque subito rivolta al fenomeno dei cosiddetti "dissociati semplici", cioè di coloro che avevano compiuto un'autocritica verso la scelta armata e si erano staccati dai gruppi terroristici ma che non erano disposti a collaborare con la giustizia, se non per confessare le proprie azioni. Essi non erano disposti, in altri termini, a cooperare per catturare altri correi o a fornire indicazioni utili per lo smantellamento delle bande: si erano dissociati dalla lotta armata, facendo un serio esame autocritico, ma non volevano trasformarsi in «spie» e «delatori». L'estrema sinistra, dunque, assunse una posizione sempre più critica nei confronti del sistema premiale rivolto ai collaboratori di giustizia. Tiziana Maiolo, ad esempio, su *il manifesto*, pur prendendo atto del crescente numero dei "pentiti" che avevano contribuito all'arresto di decine di persone, allo smantellamento di alcune colonne delle Brigate rosse, allo sfacelo di Prima linea, e alla crisi politica dei gruppi armati, osservava polemicamente che il generale Dalla Chiesa era stato l'unico ad arrivare

[155] M. Boato, "Terrorismo e amnistia. Si inverte la tendenza?", *Lotta continua*, 23 ottobre 1980. Cfr. anche L. G., "Pentito è bello?", *Lotta continua*, 9 dicembre 1980.

dove la magistratura arrancava senza risultati, perché si era valso dell'uso delle spie. Questo era un sistema utilizzato a tutti i livelli grazie al quale si giungeva spesso, attraverso le vie illegali della «soffiata, della spiata, delle infamità», laddove la legge non permetteva al magistrato di giungere. Vi erano poi premi per chi parlava: denaro, ricatti, evasioni inspiegabili. Dalla Chiesa – scriveva ancora Maiolo – aveva imparato così la sua lezione e la legislazione antiterrorismo dalla quale erano nate la figura del "pentito" e la filosofia del pentimento, gli aveva spianato la strada: il "pentito" era il «verbo, la verità, la prova» e tutto il sistema penale era stato capovolto perché si era scavalcata la rivoluzione liberale tornando all'Inquisizione. Non contavano più i contenuti di verità, ma solo quelli di accusa. L'interrogatorio, che la tradizione liberale voleva come strumento di difesa per l'imputato, era diventato, secondo la giornalista de *il manifesto*, uno strumento di ricerca delle prove con la collaborazione dell'imputato. Il pentimento veniva così contrabbandato dalle forze politiche come un ravvedimento del terrorista che si consegnava e ammetteva i suoi reati. Veniva sempre taciuto però – notava Maiolo – lo spirito della legge Cossiga che considerava come merce di scambio soprattutto il pentirsi per i reati altrui, veri o inesistenti che fossero. La giornalista poi asseriva che il collaboratore era spinto alla testimonianza dalla promessa delle riduzioni della pena o, addirittura, da altri superiori vantaggi, essendo così indotto psicologicamente a dare al magistrato la merce che questi si aspettava. Ci si doveva poi domandare – scriveva ancora Maiolo – cosa succedesse esattamente in quel confronto tra imputato e carabiniere che precedeva il pentimento, quel primo interrogatorio dopo l'arresto che le nuove leggi antiterrorismo permettevano che si svolgesse senza la presenza del difensore[156]. In un altro intervento di *Lotta continua* Daniela Garavini ribadiva che si doveva correggere la normativa in vigore, al fine di prevedere dei benefici in favore dei terroristi responsabili di fatti meno gravi, e di chi si dissociava dal terrorismo senza fare il delatore. Con più di mille detenuti politici in carcere, molti dei quali responsabili di reati minori connessi al terrorismo, Garavini poneva prioritariamente il problema di come recuperare socialmente una larga fascia di giovani, per i quali il carcere rischiava di diventare soltanto il luogo in cui venire risucchiati dal vortice[157]. Al tema dei semplici "dissociati", del resto, non

[156] T. Maiolo, "Mi pento", *il manifesto*, 22 ottobre 1980.
[157] D. Garavini, "Si può combatterlo anche con la clemenza", *Lotta continua*, 18 dicembre 1980.

rimasero indifferenti anche alcuni magistrati e soprattutto alcuni settori della Dc, del Psi e i radicali[158].

La Democrazia cristiana finì così per occuparsi con costanza del tema dei "pentiti" in quelle settimane, anche perché sembravano trapelare idee diverse all'interno del partito sulle differenti proposte in favore loro. Giovanni Coco intervenne sull'argomento con un lungo articolo su *Il Popolo* mettendo in rilievo la genuinità dei "pentiti". Egli affermava però che, in molti casi, il ravvedimento non dissimulava il cinico calcolo di scambiare l'aiuto alla polizia con lo sconto di alcuni anni di prigione. Lo stesso Piccoli – ricordava Coco – aveva sottolineato che tanti giovani cominciavano a valutare oltre le torbide illusioni di una rivoluzione impossibile, l'effettivo significato di una «scelta ottusa di morte» e volevano da questa sinceramente recedere. Il compito di elaborare nuove misure, secondo Coco, richiedeva di valutare, con la «sensibilità politica del diritto», i delicati conflitti fra le esigenze della sicurezza e della tutela materiale e morale di quanti erano stati colpiti o danneggiati dal terrorismo e quelle della pacificazione e del recupero sociale, per poi comporle nella sintesi di una legge chiara e operativamente efficace. Occorreva pure valutare che il ravvedimento soggettivo era in ogni caso rilevante anche oggettivamente e socialmente, perché, secondo Coco, assicurava, meglio di ogni sanzione o misura di sicurezza, il recupero morale e sociale dei traviati. Giuridicamente tuttavia – notava sempre il senatore della Dc – non si poteva collegare un qualsiasi trattamento di favore al semplice ravvedimento, anche se pieno e sincero, se questo non si fosse manifestato in fatti che contribuissero realmente a liquidare il conto con l'eversione. Non si trattava soltanto di realistico scetticismo per atteggiamenti che sarebbe stato fin troppo facile «ostentare falsamente» nei processi al solo scopo di ottenere diminuzioni di pena. Nell'esperienza giuridica – spiegava il magistrato democristiano – si era osservato che l'attribuzione di rilevanza penale ai meri atteggiamenti soggettivi importava «una equivoca commistione fra precetto giuridico e morale», che doveva essere evitata proprio a tutela dell'intangibilità della coscienza individuale. Si doveva poi tenere presente il terribile costo di sangue e di lutti che l'eversione armata aveva procurato nel recente passato: ne derivava che ogni possibile proposta di pacificazione doveva essere motivata e quindi doveva concretamente operare per la definitiva sconfitta, anche politica e morale, del terrorismo, con il pieno recupero di tutto il paese ai valori di libertà e di democrazia politica. Già le forze – scriveva polemicamente Coco – che, «per affinità ideologiche e

[158] Cfr. gli interventi di Bonifacio, Spataro e Federico Mancini alla trasmissione *Primo piano* dedicata al tema "terrorismo e Stato", ibidem.

per torbida e interessata inclinazione alla politica dello sfascio», avevano a lungo alimentato la scelta dell'eversione, invocavano l'amnistia come strumento per favorire subito la mimetizzazione e la sopravvivenza delle organizzazioni terroristiche e successivamente la progettazione e l'attuazione di nuove tattiche di eversione. La concessione di nuovi e maggiori benefici pertanto, a suo avviso, doveva essere condizionata alla presenza di due requisiti concorrenti:

1) fatti obiettivi e rilevanti di collaborazione per il pieno recupero dell'ordine democratico, anche attraverso la rapida e giusta conclusione dei processi; 2) questi fatti, per la loro obiettiva modalità, devono segnalare un ravvedimento pieno e quindi il sincero proposito di conformare la vita futura ai valori della società e dello Stato democratico (sarebbero assai interessanti a tal fine fatti concreti di solidarietà con le vittime e i danneggiati dalla criminalità politica)[159].

Per realizzare questi scopi, secondo Coco, si sarebbero potuti prevedere due diversi e concorrenti tipi di benefici. Il giudice, di fronte a fatti rilevanti di collaborazione, poteva applicare quelli già previsti dalla legge e, ove accertasse che la collaborazione indicava una seria volontà di ravvedimento, per favorirne la piena realizzazione nel futuro, avrebbe potuto concedere benefici di altro tipo, come la riduzione eccezionale della pena, nuove forme di sospensione condizionale o di libertà vigilata, condizionandone l'applicazione e il mantenimento alla condotta di vita futura. Altro criterio sarebbe potuto essere una nuova strategia della grazia che, pur mantenendo le attuali caratteristiche di provvedimento squisitamente politico, avrebbe dovuto essere disciplinata in modo da concedersi senza privilegi o discriminazioni personali in tutti i casi di ravvedimento operante come effettiva condotta di vita. Qualunque proposta comunque, secondo Coco, doveva valorizzare due momenti essenziali per la corretta caratterizzazione politica e giuridica dei nuovi benefici: «la coerente e imparziale applicazione e il significato politico di atto eccezionale rivolto al pieno recupero dei valori fondamentali della Costituzione»[160]. In sostanza, dunque, Coco si mostrava chiaramente contrario alle misure di favore per i semplici dissociati: la riduzione delle pene e la concessione dei benefici processuali doveva essere vincolata anzi alla manifestazione concreta del ravvedimento, sotto forma di contributo attivo alla lotta al terrorismo.

[159] G. S. Coco, "Come allargare l'area dei pentiti", *Il Popolo*, 28 ottobre 1980.
[160] Ibidem.

Un altro magistrato ed esponente andreottiano della Dc, Claudio Vitalone, suggerì una soluzione ancora diversa. Ribadendo che – scriveva su *Il Tempo* – «riduzioni indiscriminate sarebbero sicuramente senza giustificazione», proponeva l'uso di una pena correzionale «determinata soltanto nel minimo o collegata al massimo, ad un giudizio di revisione della pericolosità sociale del condannato». Vitalone spiegò: «si tratta di trovare dei corretti coefficienti di conversione tra la sanzione che sarebbe irrogata secondo i criteri tradizionali e la pena correzionale», da scontarsi in stabilimenti a parte volti a garantire l'incolumità dei reclusi. Naturalmente dovevano poi stabilirsi dei criteri per riconoscere l'avvenuto recupero di questi ultimi e, in questo senso, Vitalone accennava al «comportamento durante la detenzione» e alla «sincerità» e al «grado di spontaneità della collaborazione prestata dal momento del ravvedimento». Sottolineava infine la necessità di sanare la ferita provocata nel paese dal terrorismo, anche offrendo una strada alternativa ai giovani che se ne volessero distaccare[161]. Un terzo democristiano, facente parte della maggioranza del partito, il fanfaniano Manfredi Bosco, intervenne sulla questione, e con una posizione ancora diversa. Osservando che la risposta alle Brigate rosse doveva essere trovata nella costituzione, egli ribadì che si trattava a suo parere di raggiungere un equilibrio di pesi e di misure per bilanciare le esigenze obiettive dello Stato di diritto e quella soggettiva della libertà e della dignità della persona. In questo quadro si potevano approfondire la questione carceraria anche con riferimento al trattamento nelle carceri speciali, la rielaborazione delle deleghe per il nuovo codice di procedura penale, la previsione di misure alternative di pena, nonché la formulazione a favore dei "pentiti" di un'ipotesi giuridica tendente a consentire l'espatrio dopo la condanna definitiva e previa rinunzia alla nazionalità. Quanto alle misure premiali esse potevano concorrere, da un lato, ad una riduzione della tensione della spinta criminale e, dall'altro, ad offrire a quanti erano compromessi nell'attività eversiva una possibilità di recupero e di riscatto. Contestualmente occorreva prevedere il rafforzamento delle istituzioni democratiche dinanzi al persistere della situazione di guerra proclamata dalle forze terroristiche. Anche la proposta di una ridefinizione più puntuale di un piano di sicurezza che consentisse la protezione delle persone impegnate nella difesa dello Stato repubblicano e un deciso potenziamento della polizia giudiziaria erano da lui ritenuti strumenti fondamentali[162].

[161] "Vitalone: per i terroristi un nuovo tipo di pena", *Il Tempo*, 21 dicembre 1980.
[162] M. Bosco, "La risposta alle Br nella Costituzione", *La Discussione*, 27 dicembre 1980.

Come si nota, dunque, nella Dc esistevano posizioni diverse, che si sarebbero manifestate anche nei mesi seguenti, quando sarebbero state presentate le prime iniziative legislative in materia. In particolare, lo scudocrociato oscillava tra posizioni non molto lontane da quelle di Craxi ad altre piuttosto polemiche con esse. I partiti "laici", ad eccezione del Psdi, non sembrarono sbilanciarsi con proposte specifiche sull'argomento. Tra i partiti di opposizione, mentre il Pci era favorevole a un nuovo provvedimento che privilegiasse il "pentimento" (di grande o piccola entità che fosse) rispetto alla dissociazione, i gruppi alla sua sinistra, invece, erano favorevoli all'impostazione contraria. Il Msi, infine, tese sempre a rifiutare qualunque proposta di tipo premiale in tema di lotta al terrorismo. Al di là delle diverse opinioni sull'argomento, comunque, la necessità di introdurre nuove misure premiali cominciò ad affermarsi sempre più come una priorità: la fragilità del quadro politico e le divergenze fra i partiti impedirono però di intervenire con tempestività.

8. Di fronte al sequestro D'Urso

Il 1980 si chiuse con una serie di tragiche vicende che se, da un lato, posero fine all'ottimismo di coloro che aveva creduto che i gruppi armati fossero definitivamente in declino, dall'altro, rianimarono il dibattito sulla lotta al terrorismo e sui mezzi più idonei per farvi fronte.

Il 12 dicembre le Br rapirono il giudice Giovanni D'Urso, responsabile dell'ufficio detenuti della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena presso il ministero di Grazia e Giustizia, che sarebbe stato rilasciato dopo circa un mese (il 15 gennaio 1981)[163]. L'azione rientrava nei propositi di attacco del terrorismo alle istituzioni e soprattutto al sistema penitenziario non solo per le mansioni svolte dall'ostaggio, ma anche per le richieste avanzate dai suoi rapitori. Le Br infatti, in cambio della liberazione del giudice chiesero di chiudere il supercarcere dell'Asinara, oltre che di adottare misure per il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti[164].

[163] Sul sequestro e su tutte le vicende che ad esso si intrecciarono nella prospettiva del Partito radicale, che indubbiamente svolse un ruolo di primo piano in esso, cfr. L. Jannuzzi, E. Capelcelatro, F. Roccella, V. Vecellio (a cura di), *La pelle del D'Urso. A chi serviva, chi se l'è venduta, come è stata salvata*, Supplemento a *Notizie radicali*, n. 3, marzo 1981.

[164] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 27-28.

La maggioranza delle forze politiche, anche in questo caso, si oppose ad ogni forma di cedimento, sebbene la situazione fosse ben diversa dal "caso Moro": i responsabili della direzione degli istituti di prevenzione e pena avevano infatti già deciso che l'Asinara sarebbe stata smantellata a causa della sua inaccessibilità, della precarietà dei collegamenti fra l'isola e la terraferma e dei problemi di ordine logistico e funzionale. Già nel 1978 e nel 1979, come si è accennato, il carcere era stato al centro di numerose polemiche: diverse delegazioni parlamentari (dei socialisti, dei liberali, dei radicali e dell'estrema sinistra) vi avevano fatto visita[165], facendo luce sulle pessime condizioni di vita, specialmente nella sezione di massima sicurezza detta "Fornelli", e non solo dei detenuti ma anche delle guardie carcerarie. Il ministero, anche su iniziativa dell'ex sottosegretario liberale Raffaele Costa, aveva avviato un piano di smobilitazione, tanto è vero che i brigatisti rimasti sull'isola erano soltanto due, in quanto molti altri erano già stati traferiti ad altre strutture[166]. Lo smantellamento del carcere però non sembrava ancora possibile perché, a detta del ministro di Grazia Giustizia, si voleva evitare di mettere insieme detenuti "comuni" e "politici". Le richieste delle Br quindi scatenarono un dibattito in cui il Psi svolse un ruolo di primo piano. Il Partito socialista, infatti, assunse ufficialmente una posizione di ostilità nei confronti delle richieste brigatiste, rinnegando qualunque forma di trattativa con i terroristi[167]. La direzione socialista, tuttavia, diramò una nota in cui si auspicava lo smantellamento già deciso del supercarcere e si chiariva che il fatto che la richiesta di chiusura dell'Asinara fosse avanzata dall'organizzazione terroristica che teneva prigioniero il giudice D'Urso non cambiava «la natura di fondo del problema», ma semmai aggiungeva «una motivazione alle altre già esistenti». La decisione, anche se – spiegava il documento socialista – «nelle circostanze attuali può apparire una concessione fatta al ricatto brigatista in cambio della liberazione del giudice D'Urso», in realtà «coincide con un adempimento assolutamente giustificato e da più parti, ivi comprese fonti governative ed ammnistrative, richiesto e sollecitato»[168].

[165] Si ricorda che, oltre alle iniziative di alcuni partiti cui si è fatto già cenno, anche il generale Dalla Chiesa aveva consigliato fin dal 1979 di smantellare il braccio di massima sicurezza dell'Asinara, denominato Fornelli. Nell'ottobre successivo, inoltre, la «battaglia dell'Asinara» ne aveva provocato la distruzione obbligando a trasferire a Palmi i detenuti politici. Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 29.

[166] Sull'attività di Costa in merito al tema carcerario, cfr. Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica economia e storia, *Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale, XVII congresso nazionale 18-22 novembre 1981*, pubblicazione a cura del Partito liberale italiano, bozza di stampa, pp. 160-165.

[167] "Il governo, i partiti, la crisi del sistema, il terrorismo", *Avanti!*, 21-22 dicembre 1980.

[168] "L'Asinara doveva e deve essere chiuso", *Avanti!*, 27 dicembre 1980.

La nuova iniziativa socialista scatenò una serie di polemiche, anzitutto all'interno della compagine governativa. Il Partito repubblicano riteneva che procedere a questo punto all'esecuzione dello sgombero dell'Asinara sarebbe potuto sembrare una segno di cedimento delle istituzioni al ricatto brigatista. Una nota del partito, come riferiva *Il Popolo*, poneva al riguardo due pregiudiziali allo scioglimento del nodo dell'Asinara. La prima era che ciò avvenisse nel quadro di una serie di misure deliberate autonomamente dal governo per alleviare le condizioni di vita dei detenuti e delle guardie carcerarie. La seconda era che i terroristi eventualmente trasferiti dall'Asinara venissero rinchiusi in altri penitenziari di massima sicurezza e sottoposti a controlli più frequenti e stringenti[169]. Nella Dc, la vicepresidente della Camera Maria Eletta Martini (morotea, della minoranza del partito) sostenne che la decisione di sgomberare il carcere sarebbe stato un cedimento delle istituzioni, in contraddizione con quanto fatto durante il "caso Moro". Anche Remigio Cavedon osservò che la proposta socialista, calata proprio in quel momento, avrebbe potuto essere strumentalizzata dalle Br con la conseguenza di aprire una nuova spirale di ricatti e di violenze. Essa, del resto, non garantiva la certezza della liberazione del magistrato e, anzi, sarebbe potuta risultare pericolosa per la sua incolumità[170]. Sostenuta dai radicali e Dp[171], ma osteggiata da Eliseo Milani del Pdup, l'iniziativa di Craxi fu duramente criticata dai comunisti, che osservarono come la nota socialista creasse un grave *vulnus* non solo nella compattezza della maggioranza sulla linea di lotta al terrorismo, ma soprattutto nella credibilità delle istituzioni. Il Pci, in particolare, insisteva sul fatto che, se anche fosse esistito un precedente piano di sgombero dell'Asinara, esso non era stato reso pubblico in precedenza ed era stato annunciato con clamore solo dopo che il giudice era stato sequestrato. In questo modo, quindi, la smobilitazione del penitenziario sarebbe sembrata esclusivamente dettata dal ricatto brigatista, e non quale risultato di un progetto precedentemente avviato[172].

Il 27 dicembre il ministro della Giustizia Adolfo Sarti, vicino all'ex ministro dell'Interno Paolo Emilio Taviani, decise di chiudere il carcere. La Democrazia cristiana e il governo giustificarono la decisione sottolineando, come scriveva *l'Unità*, che da mesi il ministero stava pianificando lo smantellamento dell'istituto che, «nato per la necessità

[169] R. Cavedon, "L'obiettivo dei terroristi", *Il Popolo*, 27 dicembre 1980.
[170] Ibidem.
[171] Cfr. P. Chighizola, "Chiudere l'Asinara nonostante le BR", *Lotta continua*, 18 dicembre 1980; L. Jannuzzi, E. Capelcelatro, F. Roccella, V. Vecellio (a cura di), *La pelle del D'Urso*, cit. Intellettuali di diversa estrazione sottoscrissero anche un appello per la chiusura dell'Asinara, cfr. "Un appello", *Lotta continua*, 24 dicembre 1980.
[172] Cfr. "Di che parlarono a quel vertice?", *l'Unità*, 27 dicembre 1980; "Una condotta ambigua e pericolosa", *l'Unità*, 28 dicembre 1980.

contingente e immediata di ospitare in condizioni di massima sicurezza detenuti» considerati altamente pericolosi, aveva poi dimostrato oggettive e gravi carenze anche per la vita del personale addetto al suo funzionamento. La decisione governativa pertanto era slegata dalle richieste dei brigatisti, anche se non mancavano, come segnalava sempre il quotidiano comunista, alcuni commenti negativi all'interno dello stesso fronte della maggioranza per la decisione intempestiva: mentre la segreteria del Partito repubblicano, ad esempio, riteneva che la scelta del governo non potesse essere presentata come un accoglimento delle richieste delle Brigate rosse, riconfermava l'assoluta opposizione ad ogni trattativa e ribadiva la sua polemica verso l'iniziativa socialista, i socialdemocratici ritenevano che si fosse gettata «una grossa ombra sulla linea della fermezza»[173]. Il democristiano Pennacchini espresse preoccupazione per gli atteggiamenti che rappresentavano un'incrinatura nella solidarietà fra le forze di governo[174], mentre il moroteo Gui riteneva inaccettabile dal punto di vista della funzionalità delle istituzioni che la scelta dei comportamenti in questa materia fosse in pratica stata sottratta al governo, unico competente a farlo e con la necessaria riservatezza, salvo risponderne poi al parlamento, per trasformarla in una disputa pubblica fra partiti, che fra l'altro erano componenti della medesima maggioranza. Così era avvenuto nel corso del sequestro Moro e altrettanto con la nota socialista sul carcere dell'Asinara[175]. Quanto ai partiti di opposizione, il Partito liberale, da sempre uno dei principali promotori dello smantellamento delle carceri di massima sicurezza, affermò che abbandonare un istituto carcerario unanimemente ritenuto impraticabile non equivaleva a trattare con il terrorismo. Ovviamente, i massimi oppositori alla decisione del governo rimasero i comunisti che sottolinearono come l'iniziativa fosse stata dettata solamente dal ricatto esercitato dalle Brigate rosse[176].

I partiti di estrema destra ed estrema sinistra assunsero posizioni opposte. *Il manifesto* considerò saggia l'iniziativa dei socialisti. Lo Stato, secondo Mauro Paissan, avrebbe dovuto compiere il gesto di chiudere l'Asinara indipendentemente dalle richieste dei brigatisti e in adempimento di un piano già precedentemente deciso[177]. I missini, come di consueto, espressero le critiche più radicali ritenendo che il governo avesse addotto

[173] Cfr. "Proteste nella maggioranza «Avete ceduto al ribatto Br»", *l'Unità*, 28 dicembre 1980.

[174] F. Schneider, "La sicurezza delle carceri è compatibile con un trattamento umano dei detenuti", *La Discussione*, 27 dicembre 1980.

[175] "Ampi consensi alla decisione del Governo per l'Asinara", *Il Popolo*, 28 dicembre 1980.

[176] Ibidem.

[177] M. Paissan, "Un po' di saggezza", *il manifesto*, 27 dicembre 1980. R. R., "Come si fa un regalo alle BR", *il manifesto*, 28 dicembre 1980. Cfr. anche M. Boato, "L'Asinara non è il «cuore dello Stato»", *Lotta continua*, 30 dicembre 1980.

giustificazioni poco credibili per celare quella che il *Secolo d'Italia* definì una «resa senza condizioni», una «vera e propria capitolazione di fronte al terrorismo ultracomunista» con la chiusura dell'Asinara[178].

A questo punto, il 28 dicembre scoppiò la rivolta nel carcere di Trani nel corso della quale i detenuti presero in ostaggio 19 guardie carcerarie. La protesta venne domata dall'intervento delle forze del Gruppo di intervento speciale dei carabinieri. L'azione delle forze dell'ordine nel carcere di Trani, decisa nel corso di un vertice del Comitato interministeriale della sicurezza, fu salutata dalla Democrazia cristiana come un grande successo dello Stato democratico e come il segnale di una vigorosa risposta alla sfida eversiva, ispirata a criteri di grande risolutezza e intransigenza. L'intervento dei carabinieri e della polizia per liberare gli ostaggi e mettere fine alla rivolta apparve quindi tempestiva e legata alla preparazione e all'efficienza delle forze dell'ordine, all'alto livello dell'addestramento e venne dipinta come la dimostrazione dell'efficacia della maggioranza. La Dc collocava la rivolta in un disegno destabilizzante finalizzato ad accentuare i motivi di contraddizione in un quadro politico dove l'opposizione comunista faceva sentire il proprio peso per un ribaltamento radicale della guida politica del paese. La sommossa, secondo i democristiani, non era stata innescata dallo smantellamento dell'Asinara, che in realtà era nell'agenda del governo da parecchio tempo e rientrava nel piano di ammodernamento del sistema carcerario. Il congegno scattato a Trani, semmai, doveva invece essere inquadrato nella campagna di lotta nelle carceri che i brigatisti avevano elaborato nel corso dei mesi precedenti[179]. Parere molto simile espressero repubblicani e liberali[180]. I radicali, pur apprezzando la volontà di evitare morti nell'operazione delle squadre speciali, denunciarono con forza nei giorni seguenti una «repressione brutale compiuta a freddo» che si era abbattuta indiscriminatamente anche su detenuti che non centravano con la rivolta e, segnatamente, su Toni Negri, detenuto anch'esso a Trani, ma estraneo alla sommossa[181]. Invece, secondo altri, e specialmente i comunisti e i missini, la rivolta di Trani era stata una logica conseguenza della decisione

[178] "Anche il governo nel partito della resa", *Secolo d'Italia*, 28 dicembre 1980; "Il ricatto «in maschera»", ibidem.

[179] "Una vittoria del sistema sull'eversione", *Il Popolo*, 30 dicembre 1980. Cfr. anche "Sconfitti i terroristi a Trani. Lo Stato non cede al ricatto", ibidem; R. Puletti, "Il senso dello Stato", *L'Umanità*, 31 dicembre 1980; "Tutti d'accordo con il governo per il ricorso alla maniera forte", ibidem.

[180] "Larghi consensi al Governo", *Il Popolo*, 31 dicembre 1980. Cfr. anche R. Costa, "Si chiuda!", *L'Opinione*, 6 gennaio 1981. In verità i liberali espressero un parere critico sull'opportunità della chiusura dell'Asinara a seguito delle richieste brigatiste. Cfr. F. Barone, "Effetti perversi", *L'Opinione*, 6 gennaio 1981.

[181] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 33-36.

del governo di chiudere il carcere dell'Asinara[182]. I missini, naturalmente, espressero anche loro il massimo apprezzamento per l'iniziativa del Gis e dell'Arma dei Carabinieri, sottolineando che la decisione di attuare l'operazione non era dipesa dal ministro della Giustizia Adolfo Sarti o da Forlani, ma dai vertici delle forze dell'ordine di comune accordo con la magistratura[183].

Il 31 dicembre le Br, in risposta alla dura repressione della sollevazione di Trani, uccisero il generale Enrico Galvaligi scatenando un nuovo dibattito sulle debolezze dello Stato e la necessità di intervenire, ancora più severamente, contro il terrorismo[184]. Il Msi, a questo proposito, titolò la prima pagina del proprio quotidiano con un appello alla pena di morte[185]. In questo clima incandescente alla spirale delle violenze si intrecciò il dibattito sul ruolo della stampa e del mondo dell'informazione nelle vicende correlate al terrorismo. Nei primi giorni del 1981 infatti *l'Espresso* pubblicò il testo dell'interrogatorio cui il giudice D'Urso era stato sottoposto dalle Br, sollevando aspre polemiche con serie conseguenze giudiziarie per i giornalisti Mario Scialoja e Giampaolo Bultrini. Era infatti evidente che essi avevano avuto contatti diretti con i rapitori[186]. Il 6 gennaio, inoltre, le Br comunicarono di aver deciso la condanna a morte del giudice, ma chiesero che a decidere sull'effettiva esecuzione fossero i comitati di lotta delle supercarceri di Trani e Palmi e che i loro comunicati venissero pubblicati sui giornali e in TV. Il governo invitò la stampa all'autocensura per evitare di fare da amplificatore alla propaganda terrorista. La procura di Roma parallelamente firmò 79 ordini di cattura per altrettanti detenuti di Trani e Palmi per concorso morale nel sequestro del magistrato D'Urso e il gesto fu salutato positivamente da tutte le forze politiche[187]. La questione posta dalle Br interessò l'intero mondo dell'informazione che si divise in due schieramenti: quello del cosiddetto "black out", che aveva accettato di autocensurarsi (*Corriere della Sera*, *Il Giornale*, *Il Tempo*, *Paese Sera*, *L'Opinione*, *Il Giorno*, *Il Popolo*); quello che invece decise di pubblicare i comunicati dei brigatisti in nome della salvezza di D'Urso e della libertà di stampa (i giornali radicali, *Il Lavoro, il manifesto*); ci fu poi un fronte di giornali "possibilisti" che avrebbero pubblicato solo alcune notizie,

[182] Comunisti e missini interpretarono in tal modo la rivolta, cfr. "Le iniziative dei Gruppi missini", *Secolo d'Italia*, 30 dicembre 1980; "La resa incoraggia la violenza. La forza stronca la violenza", ibidem.

[183] "Grazie ai carabinieri certo non al governo", *Secolo d'Italia*, 31 dicembre 1980.

[184] Cfr. U., "La preghiera e l'azione", *L'Umanità*, 3 gennaio 1981; "Longo: lotta fino in fondo e con ogni mezzo contro le Br", *L'Umanità*, 6 gennaio 1981.

[185] "Pena di morte contro gli assassini", *Secolo d'Italia*, 2 gennaio 1981; "C'è soltanto una risposta", ibidem.

[186] M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 30.

[187] Cfr. "Pienamente corresponsabili", *Secolo d'Italia*, 13 gennaio 1981.

decidendo caso per caso (*la Repubblica*, *Il Messaggero*, *l'Unità*, *La Stampa il Secolo XIX*)[188]. L'*Avanti!* in tale frangente perorò la causa della libertà di informazione[189]: il suo direttore, Ugo Intini, insistette nell'affermare che il "black out" presupponeva un giudizio pessimistico sulla maturità dell'opinione pubblica ed eccessivamente generoso sulle capacità propagandistiche delle Br. L'*Avanti!* ribadì che «la carta non vale la vita umana»[190]. I dirigenti socialisti tennero comunque a precisare che occorreva distinguere il campo di attività editoriale del loro quotidiano dall'indirizzo del partito in quanto forza della maggioranza di governo. Benché molti dirigenti fossero apertamente contrari al silenzio stampa, secondo la segreteria del Psi ciò non incideva sui comportamenti che i socialisti intendevano assumere nei confronti del governo, mantenendo così la loro fiducia[191].

Nella convocazione anticipata del Senato, tutti i partiti posero così una serie di interrogazioni al governo in relazione alla vicenda D'Urso. In particolare, i socialisti chiesero quale fosse l'orientamento del governo sul rapporto fra informazione e terrorismo, e sui collegamenti internazionali dell'eversione[192]; chiesero anche quali iniziative di protezione fossero state introdotte per la sicurezza di Galvaligi, quali misure per fronteggiare le rivolte carcerarie, quali provvedimenti per la chiusura delle carceri inumane e quali risultati si fossero raggiunti grazie alla collaborazione di altri paesi nelle indagini sul terrorismo. Anche alla Camera si tenne un dibattito sul terrorismo dai toni molto concitati in cui la linea del Psi – ufficialmente schierato sulla fermezza, ma di fatto non aderente al "silenzio-stampa" – fu parzialmente criticata dalle opposizioni, così come il comportamento dei radicali dal governo: i radicali avevano infatti preso un'iniziativa del tutto autonoma inviando una delegazione alle carceri di Palmi e Trani per incontrare i detenuti del comitato di lotta, che si trasformò in una sorta di canale di trasmissione per le

[188] "Così è esploso il problema del «blackout»", *Avanti!*, 6 gennaio 1981; "Silenzio stampa sulle Br: cosa hanno deciso i giornali italiani…", *Avanti!*, 7 gennaio 1981.

[189] Cfr. i numerosissimi articoli della prima metà di gennaio 1981 dell'*Avanti!*.

[190] "«La carta non vale la vita umana»", *Avanti!*, 10 gennaio 1981. Il direttore dell'*Avanti!* ricevette anche una lettera del giudice D'Urso che apprezzava la linea assunta dal giornale. Cfr. FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Elaborazione della linea programmatica, Materiale informativo, Terrorismo, "Lettera di D'Urso". Per una ricostruzione della vicenda D'Urso dal punto di vista dell'*Avanti!*, cfr. U. Intini, *Avanti! Un giornale, un epoca*, Ponte Sisto, Roma, 2012, pp. 565-573.

[191] M. A., "Forlani domani parlerà alla Camera", *Il Popolo*, 13 gennaio 1981.

[192] Il caso D'Urso e le polemiche che ne derivarono aprirono una nuova *querelle* sui collegamenti internazionali del terrorismo, alimentata peraltro anche dalle nuove affermazioni di Pertini alla stampa francese sulla necessità di indagare soprattutto nell'Est Europa, e dal Psi e dal Psdi che le utilizzarono per dare adito a dubbi e insinuazioni, specialmente nei confronti del Pci. Il governo, sollecitato non solo dal Pci ma anche da un'interpellanza sottoscritta da tutti i membri del gruppo dei deputati democristiani, tenne un confronto parlamentare sul tema, senza però offrire indicazioni nuove e utili sull'argomento. Cfr. C. F., "L'urgente ricerca della verità inquinata da meschine manovre", *l'Unità*, 25 gennaio 1981. Cfr. anche U. Pecchioli, "Quel gran polverone sul terrorismo", *Rinascita*, n. 5, 30 gennaio 1981.

rivendicazioni dei detenuti[193]. La Dc e i partiti di governo pertanto condannarono non solo i giornali che non si erano attenuti al "silenzio-stampa" auspicato da Forlani e da Sarti, ma anche l'azione dei radicali, che sostanzialmente tendeva a mettere in campo, a loro avviso, una forma di trattativa[194]. Viceversa, fu il governo a venire accusato da più parti, in particolare dal Pci e dal Msi, di aver condotto una trattativa in sordina nella vicenda dell'Asinara e di non essersi opposto all'iniziativa radicale. Venne sottolineato il fatto che un magistrato fiorentino in quei giorni avesse concesso la libertà provvisoria al detenuto Gianfranco Faina, militante di Azione rivoluzionaria, facendola sembrare un concessione ai terroristi[195]. I radicali e il Psi furono l'altro bersaglio delle polemiche: le trattative private condotte dai primi e la «doppiezza» del secondo sia nel "caso Asinara" sia sul "blackout", indussero Pci e Msi a formulare critiche molto pesanti[196]. Il ministro Sarti tenne a replicare che il governo aveva compattamente perseguito una linea di coerente fermezza e che non vi erano stati tentativi di instaurare un dialogo con i brigatisti: quanto all'iniziativa radicale, essa era nel pieno diritto del gruppo parlamentare, benché anche Sarti la ritenesse sconveniente e ambigua[197]. La vicenda dell'Asinara, ribadì il ministro, rientrava in un piano di ammodernamento delle carceri elaborato nei mesi precedenti e lo sgombero, cominciato a novembre, era stato interrotto a causa del sisma che aveva colpito il sud Italia ed era stato ripreso non appena era stato possibile. L'iniziativa della magistratura verso Faina, spiegò infine Sarti, benché inopportuna date le circostanze, era del tutto svincolata dal "caso D'Urso"[198]. La Dc stessa non risparmiò severe critiche al Partito radicale che, da un lato, aveva riconosciuto l'impossibilità di trattare e, dall'altro, si era fatto tramite dei comunicati dei terroristi e loro portavoce, accettando così il ricatto. A fronte delle richieste missine di "pugno duro", il capogruppo Dc alla Camera, Gerardo Bianco respinse le tentazioni di chi sollecitava un imbarbarimento del sistema giuridico rievocando la pena di morte, e affermò che la Dc

[193] "La Camera approva l'azione del governo nella lotta al terrorismo", *Avanti!*, 10 gennaio 1981. Sulle rivolte in questione ed il ruolo dei radicali cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 31-39.

[194] Cfr. le prima pagine de *Il Popolo* dei primi giorni di gennaio 1981. Cfr. anche "Risposte responsabili", *L'Umanità*, 13 gennaio 1981; "Respingere le manovre rivolte a provocare una gravissima crisi di carattere politico e istituzionale", ibidem.

[195] Cfr. "Traspare una torbida trattativa con le Br. Da Trani nuovo ricatto per la vita di D'Urso", *l'Unità*, 9 gennaio 1981; "Liberato Faina, come chiedeva trani", ibidem. Cfr. anche B. Bertini, "Solo il vuoto di governo ridà fiato alle Br", *Rinascita*, n. 1, 9 gennaio 1981; "La Br annunciano: «liberiamo D'Urso»", *l'Unità*, 15 gennaio 1981. Per il Msi si vedano "Smascherato il governo dell'impotenza", *Secolo d'Italia*, 11 gennaio 1981; "Complicità da denunciare", *Secolo d'Italia*, 16 gennaio 1981; "Come dare fiducia ad un governo che tace e subisce il terrorismo?", *Secolo d'Italia*, 16 gennaio 1981.

[196] "La «fiducia» degli sfiduciati non lava le colpe del governo", *Secolo d'Italia*, 17 gennaio 1981.

[197] Cfr. anche le dichiarazioni di Forlani in "Il discorso fermo e severo di Forlani alla Camera", *Il Popolo*, 15 gennaio 1981.

[198] N. Guiso, "Sarti: lo Stato non può scendere a patti con i terroristi", *Il Popolo*, 10 gennaio 1981.

non si sarebbe lasciata trascinare dalle spinte alla repressione cieca, ma avrebbe studiato i metodi per accrescere la sicurezza e la prevenzione[199].

Ufficialmente, come si è notato, la Dc era rimasta più o meno compattamente schierata a difesa della linea seguita dal governo. Fecero eccezione solo certe prese di posizione di qualche esponente della minoranza di "sinistra" e dell'area facente capo all'agenzia *Il confronto*, secondo la quale l'intera vicenda aveva aperto varchi pericolosi sia all'interno degli apparati dello Stato sia negli organi di informazione sia nei partiti[200]. La riunione del 13 gennaio del comitato direttivo della Camera della Dc rivelò tuttavia l'esistenza di malumori e divergenze interne. Trasversalmente, infatti, la chiusura dell'Asinara, «anche se essa era stata predisposta da tempo», – come si legge nel verbale dell'incontro – fu ritenuta un errore. A porte chiuse, si ammetteva che anche l'aver consentito ai deputati radicali di visitare i detenuti delle carceri di Trani e di Bari era stata una scelta poco felice. Nel corso della riunione emersero anche alcune perplessità e velati toni autocritici. Il vicepresidente del gruppo, l'andreottiano Paolo Cirino Pomicino, affermò che il terrorismo non era mai stato affrontato in sede di Consiglio dei ministri per cui era necessario creare un momento di confronto con il presidente Forlani. L'esponente della destra Mario Segni, dal canto suo, suggerì prudenza, avvertendo che il Pci aveva assunto – disse – «un ruolo di vantaggio», mentre la Dc si trovava «in difficoltà verso l'opinione pubblica». Ci voleva prudenza per non rompere con il Partito socialista e arrivare ad una crisi in condizioni drammatiche. Anche Gianfranco Orsini spiegò che l'opinione pubblica giudicava male la Dc, la quale – affermò il deputato democristiano – non poteva «tacere ed evidenziare che il Pci è l'unico a difendere le istituzioni». Il partito doveva quindi esprimere la sua decisa posizione di intransigenza di difesa dei valori assoluti dello Stato e di rispetto delle leggi. Sergio Pezzati (sempre della destra del partito) e il vicepresidente del gruppo, Nicola Vernola, tuttavia ribadirono che la Dc non era stata assente e che non si doveva drammatizzare troppo su quanto avvenuto, perché lo smantellamento dell'Asinara era l'unica critica che poteva essere mossa al governo che aveva attuato un suo progetto in un momento non opportuno. Per il resto, a loro dire, non vi erano state titubanze né del governo, né del partito; e il fatto di Trani era stato un abuso consumato dai radicali che avevano sfruttato la legge per insediare il loro collettivo. Un altro vicepresidente del gruppo, il doroteo Manfredo Manfredi, dal canto suo, accusò anche il Partito socialista, chiedendone l'esclusione dal governo: il governo avrebbe dovuto essere

[199] N. Guiso, "Il dibattito alla Camera: fermezza contro l'eversione", ibidem.
[200] Cfr. "Grande soddisfazione della Dc. Una vita salva senza cedimenti", *Il Popolo*, 16 gennaio 1981.

chiaro sul tema del terrorismo e fare accenno alle incoerenze dei socialisti. Il capogruppo Gerardo Bianco, tuttavia, concluse che si doveva esaminare interamente la vicenda per capire in quale momento il partito e i rappresentanti del vertice avevano avuto momenti di debolezza. Ripercorrendo i fatti, Bianco rilevava che *Il Popolo* aveva mantenuto un atteggiamento critico verso la decisione del governo sull'Asinara e gli stessi gruppi parlamentari nelle trasmissioni televisive erano stati critici nei confronti del governo. Nella fase successiva, in cui si era manifestata la posizione dell'*Avanti!*, – fece notare ancora il capogruppo – si era vissuto un momento di crisi di governo proprio per la posizione critica della Dc. In sostanza, secondo Bianco, la Dc era stata «ferma e compatta»[201].

Con il passare dei giorni e dopo il drammatico appello inviato dal giudice D'Urso al direttore dell'*Avanti!*, il fronte "umanitario" della stampa si allargò anche a *Il Messaggero*, a *il Secolo XIX* e ad altre testate minori. Venne quindi annunciata la liberazione del giudice da parte delle Br. Il Psi naturalmente rivendicò come una propria vittoria la salvezza di D'Urso, dal momento che fin dall'inizio aveva sostenuto una linea umanitaria che non lasciasse nulla di intentato di ciò che poteva essere fatto: secondo i socialisti, come scrisse l'*Avanti!*, c'era un «complesso di Moro» che continuava a caratterizzare una parte politica che «mentre grida alla fermezza, non ha e non offre prospettive per affrontare i nodi tragici del terrorismo»[202]. Invece, proprio una posizione più flessibile aveva consentito la liberazione del giudice, non violando la legalità: «i socialisti – scrisse ancora l'*Avanti!* – hanno operato alla luce del sole con coerenza, consapevoli che la lotta al terrorismo non deve conoscere rallentamenti e che su questo episodio deve essere condotta con un più alto grado di efficienza operativa»[203]. Gerardo Bianco, su *Il Popolo*, ripercorrendo la vicenda, insisteva invece nel respingere le accuse di cedimento, sottolineando, come aveva già fatto Forlani, che, da un lato, l'interruzione dello smantellamento dell'Asinara sarebbe potuta sembrare un condizionamento dell'azione dello Stato da parte dei terroristi e che, dall'altro, il divieto ai parlamentari radicali di recarsi in carcere sarebbe potuto apparire come una forzatura che avrebbe messo in pericolo la vita di D'Urso. D'altro canto, se la tesi dei cedimenti e della trattativa fosse stata fondata, l'azione dei reparti speciali a Trani, precisava Bianco, non

[201] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 13 gennaio 1981".
[202] "Ammalati del «complesso Moro»", *Avanti!*, 16 gennaio 1981.
[203] "L'obiettivo era non violare la legalità e salvare la a vita a D'Urso", ibidem.

sarebbe nemmeno avvenuta[204]. I comunisti interpretarono l'intera vicenda come un capitolo molto oscuro della storia della lotta al terrorismo, che aveva messo in evidenza gli spazi e le opportunità ancora concessi al terrorismo da una gestione – come scrisse *l'Unità* – «ambigua e cedevole» del governo[205]. Allo stesso modo, i missini denunciarono duramente le debolezze governative e la complessiva inazione a fronte del terrorismo. I dirigenti del Msi ripresero così le parole del procuratore Pascalino che, ancora una volta, fece scalpore reclamando misure straordinarie e proponendo l'istituzione di una corte per la sicurezza dello Stato sull'esempio francese (un organismo costituito di magistrati di carriera e ufficiali superiori delle Forze armate che aveva giurisdizione su tutto il territorio nazionale)[206].

Sulle dichiarazioni di Forlani in merito al sequestro il governo decise di porre la questione di fiducia dal momento che il Pri, non senza un intento polemico verso il Psi, aveva presentato un ordine del giorno nel quale si chiedeva che la Camera esprimesse solidarietà ai giornalisti che non avevano pubblicato i documenti dei detenuti[207]. Il Pri infatti non aveva mai apprezzato la linea aperturista del Psi e aveva lamentato la poca chiarezza della condotta del governo nell'intera vicenda. Una votazione sull'ordine del giorno avrebbe quindi avuto effetti destabilizzanti nella maggioranza, per cui si arrivò ad un compromesso: il governo avrebbe posto la fiducia ed il presidente del Consiglio avrebbe tenuto conto delle osservazioni dei repubblicani nella replica. Come riferiva *Il Popolo*, capogruppo repubblicano alla Camera Oscar Mammì infatti non considerava chiusa la questione e ribadiva che era necessario adottare una «strategia complessiva contro il terrorismo, comprendente la definizione di un codice di comportamento contro l'eversione armata»[208]. In sede di voto, da parte del Pri e del Psdi e meno direttamente ma comunque in modo esplicito anche da parte della Dc, emerse una certa insofferenza per il comportamento dei socialisti. Craxi espresse un apprezzamento per la posizione tenuta dal governo, ovvero la linea della fermezza nella difesa delle istituzioni e nella lotta all'eversione e l'equilibrio nella valutazione e nel perseguimento del dovere di difendere i

[204] "Bianco: il rispetto della Costituzione via maestra contro i terroristi", ibidem.

[205] "Le BR annunciano: «liberiamo D'Urso»", *l'Unità*, 15 gennaio 1981; "Pecchioli: il Paese ha retto dando una lezione al governo", ibidem. Cr. Il discorso di Natta alla Camera in "Accusato Forlani: è mancato al suo dovere", *l'Unità*, 16 gennaio 1981.

[206] "Senza l'adozione dello stato di guerra vano sperare di vincere il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 11 gennaio 1981; "Né cedimenti né rassegnazione ma spietata controffensiva", *Secolo d'Italia*, 13 gennaio 1981; "Viltà o complicità?, *Secolo d'Italia*, 14 gennaio 1981.

[207] "Esplode alla Camera il malessere del quadripartito", *l'Unità*, 16 gennaio 1981.

[208] "Successo della linea del Governo", *Il Popolo*, 17 gennaio 1981. Cfr. anche "Esplode alla Camera il malessere del quadripartito", cit.

diritti dei cittadini e il diritto alla vita: «ciò che ragionevolmente, legalmente e umanamente il governo poteva fare di fronte ad un caso tragico ed angoscioso – sottolineò il segretario del Psi – lo ha fatto e in nessun momento gli è mancata la fiducia, l'incoraggiamento e il sostegno dei socialisti»[209]. Anche nei giorni seguenti il Psi non esitò a replicare agli attacchi che altre testate continuavano a portargli, rivendicando piena coerenza nella linea "umanitaria" e nessun cedimento ai ricatti terroristici[210]. Il Pci presentò come una mossa ricattatoria il voto sulla fiducia: il governo era sul punto di crollare, lo scollamento fra i partiti (e in particolare fra Pri e Psi e una parte della Dc) era evidente, ma, minacciando le dimissioni, Forlani aveva mantenuto compatta la compagine, che però ne usciva fortemente indebolita e divisa. Pertanto, come spiegò *l'Unità*, il Pci non avrebbe votato la fiducia, in coerenza non solo con una severa linea di opposizione al governo che non era intervenuto in alcuno dei settori vitali per il risanamento del paese, ma anche con una durissima critica a chi aveva aperto varchi inediti al terrorismo, minando la fiducia nella credibilità delle istituzioni[211]. Il voto di fiducia fu invece salutato da *Il Popolo* come una vera prova di forza e di coesione del governo Forlani il quale, pur sostenuto da una maggioranza con inevitabili «vuoti di omogeneità» e pur essendo stato messo sotto pressione come mai prima di allora, «e non soltanto al suo esterno», ne era uscito rafforzato e con quella confermata maggioranza che gli avrebbe consentito di agire efficacemente rispetto agli impegni del programma, specialmente nella lotta al terrorismo[212].

Al di là della tenuta del governo Forlani, la vicenda D'Urso mise in luce una serie di problematiche inerenti alla lotta al terrorismo come, ad esempio, la gestione della politica penitenziaria e il problema del rapporto media-terrorismo. Soprattutto, l'*affaire* fornì una palese dimostrazione dell'incrinatura del rapporto fra una Dc, più o meno compattamente in favore della fermezza, e un Psi, alleato di governo che continuava a comportarsi in modo autonomo e ambivalente[213]. Di questo specifico argomento si occupò una tavola rotonda apparsa sulla rivista *Mondoperaio*, incentrata sulla possibile risposta unitaria delle forze di sinistra al terrorismo. Secondo Giuliano Amato la linea socialista tenuta durante il sequestro era stata coerente con le esperienze precedenti e con il senso di partito

[209] "Lo Stato ha dato prova di fermezza, umanità e dignità", *Avanti!*, 17 gennaio 1981.

[210] "Era in questione una vita, non la lotta contro il terrorismo", *Avanti!*, 18-19 gennaio 1981; "Ecco perché per salvare D'Urso non si è violata mai la legge", *Avanti!*, 20 gennaio 1981; "La risposta al terrorismo non è solo la repressione", *Avanti!*, 23 gennaio 1981.

[211] "È urgente bloccar la via del terrorismo", *l'Unità*, 17 gennaio 1981.

[212] M. Angius, "Una linea coerente", *Il Popolo*, 17 gennaio 1981.

[213] Si vedano le interpellanze dei liberali al riguardo raccolte in *Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale*, cit., pp. 171-173.

tradizionale, che forse però non collimava più con il senso del partito della governabilità. Già da tempo, secondo Amato, le difficoltà del partito – e della stessa corrente di Craxi – erano derivate proprio dalla compresenza del «partito-movimento» e del «partito socialdemocratico moderno», ovvero – come spiegava Amato – dalla «convivenza di queste due anime, quella che fa appello ai valori libertari, di democrazia di base, etc. e quella che identifica come caratteristica del nostro tempo lo sbocco necessario della democrazia e della libertà in istituzioni che funzionino, che diano risposte». Il filosofo Lucio Colletti rilevò invece l'incoerenza manifestata dai socialisti in occasione del referendum sulla legge Reale, il quale aveva palesato la contraddizione tra le esigenze della governabilità e la tentazione di privilegiare il partito e le sue «componenti movimentiste»: solo così a suo parere si poteva spiegare la «non scelta come partito» e la libertà di voto accordata agli iscritti. Anche sul caso D'Urso Colletti riteneva ci fosse stato un atteggiamento contraddittorio: Craxi sembrava infatti aver sposato le posizioni della Dc, ma l'*Avanti!* aveva pubblicato i comunicati brigatisti. Ciò, secondo Colletti, aveva contribuito al successo delle Br e ad infangare l'immagine del Psi dando il fianco alla propaganda del Pci[214]. Colletti e Amato sembrano rilevare, in sostanza, il problema che il confronto fra la linea della governabilità (e la trasformazione avviata da Craxi), e la tradizione del partito poneva. La compresenza di queste due esigenze e culture politiche non poteva non provocare dissensi interni e incertezze che si erano tradotte nelle posizioni ambivalenti assunte in tema di lotta all'eversione.

Come si è accennato, il dibattito sulla vicenda D'Urso fece emergere anche opinioni piuttosto contrastanti sullo "stato dell'arte" della lotta al terrorismo e incise sul dibattito in merito al fermo di polizia. Qualcuno, come il deputato liberale Egidio Sterpa, arrivò ad affermare: «Il lungo tunnel del terrore è ancora tutto da percorrere. Con il terrorismo dobbiamo abituarci a convivere, perché abbiamo a che fare con un fenomeno completamente nuovo, che dobbiamo cominciare seriamente a considerare come una costante della civiltà moderna»[215].

L'esito immediato dell'intera vicenda fu la presa di coscienza che, nonostante i successi riportati dalle forze di polizia e la spirale delle confessioni dei "pentiti", la lotta al terrorismo sarebbe stata ancora lunga e avrebbe richiesto ulteriori sforzi, anche legislativi. Trasversalmente, tuttavia, si riteneva ancora che la risposta dovesse mantenersi

[214] "Terrorismo: è possibile una risposta unitaria?", *Mondoperaio*, n. 1, gennaio 1981.
[215] Cfr. *Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale*, cit., pp. 174-175.

entro il quadro fissato dai limiti costituzionali[216]. Secondo Pecchioli, serviva un vero coordinamento delle forze di polizia, ma il governo, a distanza di un anno, non era riuscito a renderlo operante[217]. Per il segretario democristiano Piccoli, invece, benché la vicenda avesse fatto emergere un alto grado di resistenza dell'organizzazione eversiva anche ai duri colpi ad essa inferti, questo «ritorno alle carceri» era la manifestazione della consapevolezza che altri obiettivi, molto più ambiziosi, erano stati preclusi dalla tenuta dello Stato, dalla reazione dei cittadini, delle forze politiche e sociali, dalla efficace azione delle forze dell'ordine e della magistratura. Piccoli, a questo proposito, riteneva che si dovesse intervenire drasticamente istituendo «carceri vivibili ma invalicabili». Occorreva altresì a suo parere una nuova iniziativa legislativa «che – come disse nella sua dichiarazione di voto sulla fiducia al governo – approfondisca meglio di quanto non si sia fatto fino ad ora il fenomeno terroristico». Piccoli ipotizzò così l'introduzione di nuove misure per favorire il recupero di chi voleva staccarsi dal terrorismo[218].

Il sequestro aveva fatto emergere con urgenza il problema delle carceri, che richiedeva adeguati provvedimenti. La Dc discusse del problema nella direzione del 21 gennaio 1981, approvando una serie di proposte presentate da Piccoli. Anzitutto, vi era la necessità di mantenere e perfezionare le strutture carcerarie al fine di isolare il più possibile i detenuti per motivi di terrorismo da quelli comuni, senza intaccare i principi della riforma del 1975. Il secondo problema riguardava la massima concentrazione possibile dei terroristi in carcere, in modo da favorire anche l'attività dei giudici e una più rapida conclusione delle istruttorie e dei processi. Un altro aspetto cruciale riguardava la necessità che per tutti i detenuti accusati e condannati per terrorismo fossero sospese le garanzie (come previsto dalla legge di riforma carceraria) riguardanti il controllo dei pacchi, della corrispondenza e la sorveglianza durante i controlli. Piccoli non escludeva, inoltre, come si legge sul verbale della riunione, «il prolungamento dei termini di carcerazione preventiva per gli accusati di reati di terrorismo, di sequestro di persona e di rapina a mano armata». Occorrevano infine un settore della magistratura ed un settore di governo che si occupassero esclusivamente del terrorismo, approfondendo le notizie provenienti dai "pentiti" sui legami internazionali dell'eversione. Piccoli ribadì che l'impegno principale delle forze politiche era quello di mantenere la coesione e la massima unità di comportamento a difesa delle istituzioni e richiese una mobilitazione

[216] Cfr. "Il governo alla Camera porrà oggi la «fiducia»", *Il Popolo*, 16 gennaio 1981.
[217] "«Dalla Chiesa non serve più»", *la Repubblica*, 25-26 gennaio 1981.
[218] M. A., "Maggioranza unita contro il terrorismo", *Il Popolo*, 16 gennaio 1981. Cfr. anche "La dichiarazione di voto di Piccoli sulla fiducia al governo", *Il Popolo*, 17 gennaio 1981.

generale. In questo senso, fra l'altro, propose di organizzare una giornata nazionale della Dc contro il terrorismo[219]. All'interno della maggioranza, il Psdi, come sempre, si espose più degli altri su una linea "dura" con proposte forti in tema di lotta al terrorismo e senza entrare nella questione carceraria. I socialdemocratici, infatti, suggerirono ancora una volta l'utilizzo di reparti specializzati delle forze armate in compiti di sorveglianza e la concentrazione in alcune Corti d'Appello della competenza per alcuni reati[220]. Secondo il vicepresidente del gruppo alla Camera e sottosegretario agli Esteri Costantino Belluscio, inoltre, si doveva puntare sempre di più all'azione preventiva e repressiva specialmente dell'Arma dei Carabinieri[221]. I liberali, dall'opposizione, elaborarono una risoluzione, presentata alla Camera il 16 gennaio 1981, sul problema del terrorismo e anche su quello carcerario. Ribadendo che una lotta vincente contro il terrorismo non poteva prescindere dal recupero di credibilità e di autorevolezza delle istituzioni democratiche e che pertanto era necessaria un'azione per la ripresa morale, per l'efficienza e per il buon governo, il Pli esprimeva la condanna del ricatto posto in essere dai terroristi in qualunque maniera si svolgesse e chiunque ne fosse il destinatario immediato. Contestualmente i liberali chiedevano al governo di mantenere differenziati gli istituti carcerari per i detenuti comuni da quelli per i detenuti incolpati di delitti di terrorismo, di rafforzare la sorveglianza negli istituti penitenziari evitando contatti tra i terroristi e quelli che operavano all'esterno, di applicare rigorosamente le norme della legge di riforma carceraria per quanto riguardava le condizioni di vita e di lavoro dei detenuti, di completare l'organico degli Agenti di Custodia e del personale penitenziario, di accelerare la costruzione di moderni istituti di pena per la quale esistevano adeguati stanziamenti finanziari, di completare gli organici delle forze dell'ordine provvedendo ad una più aggiornata istruzione professionale, di rivedere prontamente le piante organiche degli uffici giudiziari in modo da assegnare magistrati e loro collaboratori in numero sufficiente, di accelerare i tempi di approvazione del nuovo codice di procedura penale[222].

9. Il rinnovo del fermo di polizia

[219] ILS, ADC, Direzione, scatola 44, "Verbale della Direzione del 21 gennaio 1981".

[220] "Non chiediamo tribunali speciali ma giustizia", *L'Umanità*, 10 gennaio 1981; "Contro il terrorismo impiegare reparti speciali dell'esercito", *L'Umanità*, 15 gennaio 1981.

[221] C. Belluscio, "È insostituibile il ruolo dell'Arma dei carabinieri nella difesa delle istituzioni", *L'Umanità*, 15 gennaio 1981.

[222] Cfr. *Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale*, cit., pp. 175-176.

Il "caso D'Urso" si intrecciò alle decisioni del governo sul rinnovo del fermo di polizia, in scadenza nel dicembre del 1980. In verità, come ebbero a rilevare i gruppi dell'opposizione, fino a gennaio 1981 un dibattito sul fermo sostanzialmente non ci fu e il governo, inizialmente orientato a prorogare l'istituto di soli due mesi per avere il tempo di modificare l'intera materia, decise infine, come vedremo, di rinnovarlo di un anno, anche alla luce della nuova escalation terroristica.

L'introduzione di questo controverso istituto del fermo aveva innescato, come si è visto, un vivace dibattito giuridico, oltre che politico, che era continuato anche nei mesi successivi alla sua approvazione. Al di là delle valutazioni complessive sulla legislazione antiterrorismo, la maggioranza degli osservatori delle diverse aree concordava ormai nel ritenere il fermo pericoloso oltre che inutile. Come si legge su *La legislazione penale*, esso aveva comportato un rafforzamento del potere di polizia a scapito di quello giudiziario, rafforzamento che andava ad incidere sulla libertà personale del cittadino, causando così un arretramento dello Stato di diritto[223]. Secondo molti osservatori del mondo del diritto, inoltre, i fatti dimostravano che tale istituto, peraltro non giustificabile sul piano giuridico-costituzionale, non si era rivelato nemmeno uno strumento efficace[224]. Come avrebbe osservato un volume del 1982 curato da Giuseppe Riccio, il fermo era da ritenersi coerente con le linee generali delle leggi più recenti, per lo più basate sull'adozione di un indirizzo esclusivamente volto ad accrescere il tasso repressivo; e, in questo quadro, la repressione criminale diventava sempre di più un fatto militare di difesa dello Stato, che non teneva conto del più ampio quadro delle cause politiche e sociali che determinavano la criminalità[225]. Con misure come il fermo, secondo molti giuristi come Angelo Giarda e Ferrajoli, si era rafforzata la prevenzione generale mediante intimidazione e si era drasticamente attenuato il garantismo processuale[226].

Nonostante questo, poco dibattito accompagnò la pubblicazione dei dati forniti dalle relazioni bimestrali del ministro dell'Interno, nei primi tre mesi del 1980. *L'Opinione*, che fu uno dei pochi fogli a parlarne, rilevava che in 78 casi il fermo di polizia aveva ottenuto effetti concreti e positivi, impedendo che disegni di operazioni terroristiche fossero portati a compimento. Il rapporto fra fermi operati e fermi convalidati veniva indicato nella

[223] A. Bernardi, Commento all'art. 6, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625", cit., p. 64.

[224] Ibid., pp. 73-74. A. Giarda, "Riflusso dell'evoluzione del diritto penale", cit., p. 1277; G. Salvini, "Il d.l. 625 del 1979 concernente le misure urgenti", cit., p. 1475. Cfr. anche A. M. Antonini, "Gli «atti preparatori» nel codice", cit., p. 250.

[225] G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza*, cit., pp. 43-44; 65-70.

[226] A. Giarda, "Riflusso dell'evoluzione del diritto penale", cit., p. 1288; L. Ferrajoli, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione", cit.

misura di 4 a 1, il che secondo il ministro poteva ritenersi accettabile nella prima fase di applicazione della nuova norma. Il giudizio contenuto nella prima relazione poteva quindi dirsi, secondo il foglio liberale, positivo, benché si rilevassero alcune difficoltà interpretative nell'ambito di applicazione. Una seconda relazione ministeriale era stata presentata nell'agosto dello stesso anno e constatava che su 280 fermi eseguiti ne erano stati convalidati 50, 183 si erano limitati a rapidi accertamenti seguiti dal rilascio da parte degli stessi ufficiali di polizia e 47 erano stati revocati dall'autorità giudiziaria. Anche in questa seconda relazione veniva riconosciuta l'esistenza di incertezze e di difficoltà di interpretazione da parte delle forze dell'ordine nell'applicare il nuovo istituto. Pur affermando la validità della norma, il ministro doveva riconoscere che solo dopo un idoneo rodaggio si sarebbe potuta valutare obiettivamente la validità del fermo. L'ultima relazione era stata presentata a settembre e, in quest'ultimo periodo, i fermi erano stati 59, nessuno dei quali era stato convalidato dall'autorità giudiziaria. Benché, quindi, l'istituto si fosse rivelato solo parzialmente utile e di difficile applicazione, si riconosceva che la lotta contro il terrorismo in Italia, nonostante alcuni successi conseguiti dalle forze dell'ordine, non poteva ancora dirsi nella sua fase finale[227]. Il ministro pertanto sembrava chiaramente dell'avviso di voler prorogare la misura; convinto che i recenti attentati giustificavano ulteriormente la decisione.

Sulla base dei riscontri documentali, solamente i liberali e i comunisti posero (e si sono posti) il problema del rinnovo del fermo di polizia per tempo. Secondo i liberali, il suo rinnovo eventuale avrebbe dovuto costituire l'occasione per una verifica dei comportamenti pubblici nella lotta al terrorismo, verifica che appariva estremamente urgente soprattutto in Italia. I liberali così avevano l'auspicio che la discussione si trasformasse in un momento per un ripensamento, un bilancio su tutta la legislazione antiterrorismo, che del resto era sempre mancato negli anni precedenti. In vista della scadenza del dicembre 1980, *L'Opinione* rivolse alcune domande al ministro Rognoni. Il ministro, infatti, aveva affermato che gli strumenti legislativi erano stati di indubbia efficacia, come dimostravano i risultati raggiunti negli ultimi tempi, dovuti in larga parte anche all'uso appropriato delle misure previste nel dicembre del 1979. Ne erano riprova, secondo Rognoni, anche le innumerevoli confessioni dei cosiddetti terroristi "pentiti", stimolate dalle attenuanti previste da quella normativa. Non si dovevano poi dimenticare il crescente livello di professionalità di tutti gli operatori dell'ordine pubblico e della

[227] "Quell'articolo 6", *L'Opinione*, 11 novembre 1980.

magistratura e la capacità di resistenza del corpo sociale, delle istituzioni e delle forze politiche. Quanto al rinnovo del fermo, notava però il settimanale del Pli, il ministro non ne considerava la scadenza come l'occasione per rimettere in discussione l'intera legislazione antiterrorismo, anche perché la situazione suggeriva di mantenere quelle misure, permanendo la necessità di non ridurre in alcun modo la capacità operativa delle forze di polizia[228]. Il giornale liberale si chiedeva però se fosse giusto proseguire su una linea che, nella risposta alle aggressioni terroristiche, utilizzava soltanto misure contingenti, dettate dal momento e sempre sull'onda emotiva. Di certo, si doveva ammettere che non vi erano stati casi clamorosi di applicazione del fermo di sicurezza e che non si erano verificati abusi particolari. Tuttavia, erano preoccupanti la noncuranza e l'indifferenza verso il tema centrale della lotta al terrorismo e la carenza di analisi sul contesto su cui dovevano incidere gli strumenti normativi. In sostanza, secondo il Pli, si stava perdendo l'ennesima occasione di fare un riesame delle strategie adottate «perché – scriveva *L'Opinione* – esse furono scelte senza una verifica concreta del fenomeno che si intendeva combattere». Lo Stato, secondo il Pli, doveva ancora elaborare una risposta organica e razionale alla criminalità terroristica[229]. Secondo i liberali, lo Stato aveva affidato la sua speranza di battere il terrorismo alla legislazione dell'emergenza, «un coacervo – scriveva ancora il quotidiano del partito – di norme di vario contenuto e di difficile applicazione». Gli interventi normativi succedutisi dal 1974 al 1979 non erano mai apparsi espressione di un disegno razionale di riforma, ma soluzioni legislative «a getto continuo» senza peraltro presentare alcun rendiconto sull'esperienza fatta. Solo in parte i recenti successi ottenuti erano dovuti alle scelte contenute negli ultimi interventi in campo penale. Pertanto, l'urgenza dei problemi ancora insoluti imponeva pertanto una verifica delle linee di intervento istituzionale contro il terrorismo. Il fermo di polizia, invocato spesso come un «toccasana», aveva dato l'illusione di un rafforzamento dei poteri delle forze dell'ordine ma – rilevava *L'Opinion*e – l'esperienza aveva dimostrato che non aveva efficacia pratica contro l'eversione. Esso si applicava infatti alle persone sospette di compiere attività preparatorie di gravi delitti: il codice però non puniva i meri atti preparatori ma solo quelle azioni che concretassero almeno le figure del tentativo di reato. La conseguenza, secondo la testata liberale, era la previsione di un caso singolare di restrizione della libertà personale che non era finalizzata all'esercizio della giurisdizione, e che era chiaramente in contrasto con la costituzione, secondo la quale era possibile

[228] "Le ragioni rimangono", ibidem.
[229] "Nuova strategia", ibidem.

solamente il fermo giudiziario di persone che avessero già commesso un delitto. Lo strumento, secondo il Pli, era quindi adatto a colpire due sole categorie di persone in entrambi i casi con poca utilità: coloro che erano notoriamente dediti ai delitti e gli oppositori politici noti come tali. Il requisito necessario per un'azione efficace era invece sempre lo stesso, cioè la conoscenza dell'avversario. Le critiche rivolte al fermo, del resto, si riferivano implicitamente a gran parte della legislazione dell'emergenza. Se non mancavano di certo misure positive come quelle premiali, nel complesso la normativa era insufficiente rispetto a valutazioni di ordine costituzionale ed efficacia pratica. Una risposta più adeguata richiedeva, secondo il Pli, che si cogliesse il rapporto che sussisteva tra la difesa della legalità contro il terrorismo e lo sviluppo di tutti i valori di giustizia[230]. Anche la segreteria del Pci affrontò il tema del rinnovo del fermo di polizia alla fine del 1980. Come disse Pecchioli nella riunione del 18 novembre, il provvedimento si era dimostrato del tutto inutile e per questa ragione il Pci ne avrebbe dovuto chiedere l'abolizione. Del resto esistevano già leggi adeguate per interrogare chiunque fosse imputato[231]. Pecchioli annunciò quindi due giorni dopo a *l'Unità* che il Pci auspicava che il rinnovo del fermo fosse, eventualmente, deciso dal parlamento e non fosse stabilito per decreto impedendo il confronto delle forze politiche sul tema. Le critiche dei comunisti all'istituto, precisava il dirigente del Pci, non erano dettate dal timore di abusi e limitazioni della libertà dei cittadini, ma dalla inidoneità dello strumento alla lotta al terrorismo, peraltro dimostrata anche dalle recenti relazioni del ministro. L'istituto, inoltre, avrebbe potuto creare fratture fra i partiti democratici su un tema come la lotta al terrorismo, che invece, secondo il dirigente comunista, doveva incontrare il consenso più ampio possibile. Il mancato rinnovo – proseguiva Pecchioli – non avrebbe messo in discussione la fiducia nei corpi di polizia, la cui efficienza non si fondava di certo su questi mezzi, ma sulla predisposizione di adeguati strumenti operativi, di periodici aggiornamenti professionali e addestrativi. Come controproposta, Pecchioli rilanciò ancora il "progetto Labriola", ipotizzando che se ne potesse stralciare la parte sul fermo per garantirne una discussione celere[232]. Il Pci cambiava così posizione rispetto al passato. L'anno precedente, come si ricorderà, pur contestando vivacemente misure come il fermo, i comunisti avevano appoggiato il decreto che le conteneva ritenendo che si dovesse dare un segnale forte e unitario fra le forze democratiche nella lotta contro

[230] "Conoscere il nemico", ibidem.
[231] Cfr. FG, APC, MF 0487, Segreteria, "Riunione della Segreteria del 18 novembre 1980".
[232] "Fermo di polizia: decidano le Camere", *l'Unità*, 20 novembre 1980.

l'eversione. Nel 1979 gli equilibri fra i partiti erano infatti molto diversi: vi era ancora la speranza, quanto meno nella mente dei dirigenti comunisti, che il partito potesse assumere una responsabilità governativa diretta. Solo il congresso democristiano pose la parola fine a qualunque prospettiva di solidarietà nazionale. Alla fine del 1980, con il consolidamento del rapporto fra Psi e Dc, invece, la situazione era radicalmente diversa. Berlinguer aveva ormai proposto una soluzione di «alternativa democratica» (la cosiddetta "seconda svolta di Salerno"), che vedesse il Pci come perno di un futuro schieramento, ma senza trovare alcun seguito[233]. La maggiore autonomia del partito e il nuovo ruolo di opposizione non potevano non riflettersi anche sulle scelte in tema di lotta al terrorismo, che nel biennio precedente avevano causato significativi dissensi interni. Sulla decisione inerente al rinnovo del fermo incise profondamente, dunque, un certo ripensamento comunista avviato dai primi mesi del 1980, sulla risposta al terrorismo e sull'impostazione meramente repressiva, del resto sempre criticata, data dai governi democristiani, un ripensamento legato specialmente al tentativo di recuperare alcuni spezzoni di elettorato a sinistra. Il Pci si rimetteva così in gioco anche con il Psi, il quale, vincolato agli obblighi di governo (e fra l'altro molto più sensibile alle tematiche garantiste), avrebbe dovuto accettare solo malvolentieri l'approvazione del fermo, non senza accese divergenze interne. I comunisti tendevano però a differenziarsi anche da coloro che, da sempre, erano favorevoli all'abolizione di misure coercitive come il fermo, specificando che non era per ragioni di incostituzionalità che il partito avrebbe votato contro la proroga, ma per ragioni di efficacia e idoneità rispetto alle esigenze della lotta al terrorismo.

Il governo presentò un decreto-legge per la proroga del fermo di sicurezza il 12 dicembre. Inizialmente esso prevedeva l'estensione di due mesi della validità dell'istituto. Il governo decise di utilizzare lo strumento del decreto, anche al fine di ridurre i tempi di approvazione ed evitare la decadenza dell'istituto. Fu a questo punto che un vero dibattito politico si aprì.

Le opposizioni criticarono duramente questa scelta che avveniva senza la contestuale presentazione di un disegno di legge che avrebbe dovuto rivedere l'intera materia. D'altro canto, osservarono che i dati a disposizione del parlamento sui fermi effettuati riguardavano al momento solamente il periodo gennaio-agosto 1980 e non consentivano di trarre un bilancio complessivo sull'utilizzo dell'istituto. Nel gennaio 1981, così, i

[233] F. Barbagallo, "Il Pci dal sequestro Moro alla morte di Berlinguer", cit., pp. 100-102.

comunisti, la Sinistra indipendente e il Msi proposero di rinviare la discussione e sollecitarono il governo a presentare il disegno di legge sul quale si era impegnato in occasione dell'approvazione del decreto Cossiga[234]. I radicali giudicarono «doppiamente truffaldino» l'espediente del decreto, da una parte perché gravemente incostituzionale e pericoloso, e dall'altra, perché – come diceva un documento del Partito radicale del dicembre 1980 – «con l'appoggio dei socialisti e il silenzio dei comunisti, l'hanno introdotto [il fermo, *n.d.a.*] con un decreto, dando uno schiaffo al Parlamento e alle modifiche che si erano proposte già da alcuni mesi». Anche all'interno della Dc, comunque, sembravano emergere alcuni malumori in merito alla scelta del governo: stando a quel che affermava lo stesso documento del Pr, Carlo Casini avrebbe detto che si era ormai al limite della costituzione[235].

I comunisti furono nel complesso molto più critici di un anno prima: l'articolo 6, secondo il Pci, non era conforme ai requisiti e alle condizioni dettati dall'articolo 13 della costituzione. D'altro canto, i comunisti tesero a sottolineare che non vi erano dubbi sullo zelo delle forze dell'ordine e sulla prudenza con cui l'istituto era stato utilizzato. Essi tentavano così di smarcarsi dalle posizioni sospettose e diffidenti dei gruppi di estrema sinistra. Il fermo di polizia, tuttavia, non appariva loro circondato di tutte quelle garanzie che la legge invece prevedeva per il fermo giudiziario, di cui i comunisti proponevano, ancora una volta, l'estensione. Il dibattito nel merito dell'istituto, dunque, ruotò nuovamente intorno agli argomenti e ai nodi del 1979. Con la differenza che ora, sulla base delle relazioni presentate dal ministro, si poteva affermare che la misura, da un lato, era stata gestita in modo oculato dagli agenti di polizia, smentendo così chi aveva paventato i guasti catastrofici che ne sarebbero derivati e aveva adombrato addirittura ipotesi di tortura, ma, dall'altro, che essa non aveva sortito quei risultati "miracolosi" che i settori moderati della Dc e le forze dell'ordine avevano auspicato. L'istituto, in sostanza, si era rivelato non dannoso, ma nemmeno utile ai fini della lotta al terrorismo[236]. La Democrazia cristiana, tuttavia, tese a replicare, come in passato, che il fermo, strumento preventivo previsto dalla Costituzione, era contornato di tutte quelle garanzie contemplate dalla carta stessa. La Dc fece leva sulla prima parte delle risultanze di fatto: e cioè sul fatto che le relazioni del ministro mostravano lo zelo con cui le forze di polizia avevano

[234] Cfr. gli interventi del missino Cristoforo Filetti, Mario Gozzini, Edoardo Perna e Luigi Tropeano in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 14 gennaio 1981, pp. 9-10.

[235] ARR, "Il misfatto del giorno: proroga decreto sul fermo di polizia", 12 dicembre 1980.

[236] Cfr. al riguardo le considerazioni di Vittorio Grevi in V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., p. 44.

fatto uso della nuova disposizione di legge, mettendo a tacere coloro che vi avevano intravisto un intento liberticida e persecutorio. La Dc era peraltro convinta che l'istituto avesse prodotto alcuni risultati. Il fatto stesso che l'abolizione del fermo fosse tra le richieste espresse dai brigatisti detenuti nelle carceri di Trani e di Palmi, che erano insorti nelle settimane precedenti, doveva indurre a suo avviso le forze politiche a confermarne la validità, specialmente, come disse il 14 gennaio 1981 il capogruppo della Dc al Senato, Giorgio De Giuseppe, «in un momento tanto delicato per il paese»[237]. La posizione dei parlamentari democristiani fu in effetti influenzata dalla vicenda del sequestro D'Urso, dalle rivolte dei detenuti e dall'omicidio di Galvaligi. Anzi, il 14 gennaio (non a caso subito dopo l'epilogo del sequestro D'Urso), il sottosegretario alla Giustizia, il basista Giuseppe Gargani, presentò una proposta di emendamento alla commissione Giustizia del Senato, in cui la proroga del fermo da due mesi era estesa ad un anno. Il Pci contestò duramente la decisione del governo perché una proroga più limitata avrebbe potuto avere il significato "tecnico" di non creare vuoti legislativi in vista di una revisione dell'istituto per farlo rientrare nella piena aderenza al dettato costituzionale. La proroga di un anno, invece, contraddiceva l'impegno del governo a presentare entro due mesi un disegno di legge per regolamentare la materia della prevenzione del terrorismo e della criminalità organizzata. La cosa più grave agli occhi dei comunisti era che la decisione era stata avallata anche dal Psi, il quale aveva a suo tempo sottoscritto la "proposta Labriola". Il Pci dunque insinuava – come scrisse *l'Unità* – che il governo volesse combattere il terrorismo con strumenti inutili e pericolosi per «salvarsi l'anima da ambiguità e cedimenti», facendo così esplicito richiamo alla vicenda D'Urso [238]. All'attacco comunista Giovanni Coco replicò su *Il Popolo* che lo strumento era necessario per la prevenzione di più gravi delitti contro l'ordinamento democratico e manifestò sorpresa verso chi dichiarava il fermo incostituzionale, quando invece esso aderiva perfettamente al dettato dell'articolo 13 della costituzione. In un momento in cui era necessario rafforzare gli strumenti democratici di difesa delle istituzioni, – sottolineò Coco – non ci si rendeva conto che la fermezza doveva essere dimostrata in ogni circostanza, e non solo quando lo Stato era costretto a decidere sotto i ricatti dell'eversione. Parallelamente, Coco sottolineava che la Dc si era comunque impegnata in una serie di misure volte a rafforzare

[237] Cfr. le parole di De Giuseppe in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 14 gennaio 1981, p. 12.
[238] "«Cedono al terrorismo e poi prorogano il fermo di polizia»", *l'Unità*, 17 gennaio 1981.

l'efficienza e la funzionalità di tutte le istituzioni e specialmente a razionalizzare l'attività giurisdizionale[239].

Nonostante le loro perplessità e le critiche verso il comportamento assunto dal governo, i liberali con la direzione del 21 gennaio deliberarono infatti che, preso atto che dalle relazioni ministeriali il fermo di polizia non risultava uno strumento risolutivo contro la lotta al terrorismo ma anche il ricorso ad esso era stato adottato con la doverosa misura da parte delle forze dell'ordine, i parlamentari avrebbero dovuto acconsentire alla ulteriore proroga del fermo, nel rigoroso rispetto delle libertà dei cittadini, a condizione che il governo si impegnasse a presentare alle Camere entro sei mesi una serie di misure idonee a superare le disposizioni temporanee. Il Pli, infatti, secondo il documento della direzione, rimaneva convinto dell'inopportunità di misure speciali contro la criminalità in presenza di una legislazione ordinaria che, se correttamente applicata, poteva far fronte ai nuovi attacchi della delinquenza. I liberali sollecitavano quindi un migliore coordinamento fra gli organi dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità, condizioni carcerarie più umane e sicure, interventi pronti da parte della magistratura, disposizioni intese a favorire la collaborazione con la giustizia da parte dei cosiddetti "pentiti"[240].

In questo clima, il 22 e il 23 gennaio 1981 il Senato fu chiamato a votare la legge di proroga del fermo di polizia. Nella sua relazione il ministro Rognoni affermò che tutti i fermi fino ad allora operati erano stati convalidati dall'autorità giudiziaria, a dimostrazione dell'accuratezza con cui questo strumento era stato utilizzato dalle forze dell'ordine. Il ministro registrò anche la diminuzione nel numero dei fermati degli ultimi mesi, sebbene si fosse ancora in un periodo eccezionale di emergenza per cui si rendeva necessaria la proroga. Oltre ad insistere sulla coerenza costituzionale del fermo, Rognoni osservò che proprio «a motivo della relativa rigidezza dei presupposti oggettivi del provvedimento, il fermo di prevenzione – disse – ha avuto un rodaggio alquanto lento e, per qualche aspetto, faticoso, soprattutto per via di una certa difficoltà iniziale delle forze di polizia nel valutare la sussistenza o meno degli estremi imposti dalla legge per l'adozione del provvedimento medesimo». I dati aggiornati delle relazioni, che egli stesso fornì nel corso della discussione parlamentare, mostravano che – come disse Rognoni – «su un totale generale di 821 fermati nel periodo 16 dicembre 1979-15 dicembre 1980, si sono avuti 179 fermi convalidati dall'autorità giudiziaria e 51 non convalidati». Nei rimanenti casi tuttavia le persone erano state rilasciate su iniziativa degli organi di polizia

[239] "Il fermo di polizia prorogato di un anno", *Il Popolo*, 15 gennaio 1981.
[240] "Sei mesi", *L'Opinione*, 27 gennaio 1981.

oppure nei loro confronti, era intervenuta la trasformazione del fermo di polizia giudiziaria in arresto. Inoltre poteva aggiungere che in numerosi casi l'impiego dell'istituto aveva dato un buon esito, contribuendo al riscontro oggettivo di comportamenti pericolosi e, talvolta, consentendo l'individuazione di precisi indizi di reità, con la conseguente adozione di provvedimenti giudiziari o di polizia giudiziaria. Rognoni poi precisò che la fase di adattamento di uno strumento inedito non poteva dare frutti apprezzabili in tempi brevi. Tale realtà era logicamente presente al governo, tanto che non avrebbe avuto senso parlare di sperimentazione se vi fosse stata la certezza che, nel volgere di un anno, sarebbero cessate le esigenze che avevano imposto il ricorso al fermo. Il ministro dunque riaffermò che l'esperimento compiuto si era rivelato positivo, non solo per i risultati raggiunti ma per quelle potenzialità che si erano manifestate nell'uso che le forze dell'ordine avevano fatto del mezzo di intervento, specialmente in termini di professionalità acquisita. Poiché il fermo aveva finalità preventive, il ministro sottolineò anche che sarebbe stato difficile valutare pienamente i suoi risultati, proprio perché esso era rivolto ad evitare la commissione di reati. Occorreva poi considerare le ripercussioni che l'istituto aveva nei confronti della pubblica opinione: i cittadini avevano recepito l'istituto del fermo di pubblica sicurezza – disse il ministro dell'Interno – «come un tassello non indifferente nel mosaico delle misure antiterroristiche», essendo esso «pagante per una vastissima area della pubblica opinione» e temuto dall'area dell'eversione. Quanto alle sollecitazioni in tema di coordinamento delle forze di polizia, Rognoni evidenziò che, fin dal gennaio 1980, era stata creata una apposita struttura alla quale si era provveduto ad assegnare un primo contingente di funzionari, dirigenti e direttivi dell'amministrazione civile dell'Interno, della Pubblica sicurezza, ufficiali e militari dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del corpo delle guardie di Pubblica sicurezza. Era già operante altresì la divisione che aveva il compito di attuare la cosiddetta banca dei dati. Al riguardo Rognoni comunicò che erano stati messi a punto gli strumenti necessari per il suo funzionamento, che avrebbe potuto cominciare non appena sarebbe stata approvata la riforma della polizia. Il coordinamento previsto dalla legge, sottolineò Rognoni, riguardava l'attività della polizia di sicurezza e non quella di polizia giudiziaria. E di ciò si doveva tenere conto perché non di rado le deficienze nella specifica attività di polizia giudiziaria venivano erroneamente attribuite alla mancata o supposta mancata attuazione della legge sul coordinamento. In ogni caso, i successi ottenuti dalle forze dell'ordine negli ultimi mesi erano una chiara testimonianza che le cose avevano cominciato a funzionare. Rognoni concluse facendo appello ad una risposta

unitaria delle forze politiche, perché il terrorismo, lungi dal potere essere battuto attraverso la sola risposta repressiva, poteva essere sconfitto attraverso una mobilitazione generale delle coscienze di tutti e – disse ancora il ministro – attraverso una «robusta solidarietà politica e morale della gente e dei partiti al di là dei tradizionali steccati politici» intorno alle forze dello Stato impegnate a fondo nella lotta contro il terrorismo. Come del resto auspicato da tutte le forze politiche, il ministro confermò poi l'impegno di provvedere all'elaborazione di nuovi strumenti per agevolare il "pentimento" dei terroristi e la loro collaborazione con la giustizia[241].

Sulla falsariga di quelle presentate l'anno precedente i radicali presentarono immediatamente una serie di pregiudiziali di costituzionalità, che furono tutte respinte. I democristiani tennero a replicare, punto per punto, con gli argomenti addotti l'anno prima a difesa della costituzionalità della norma[242]. Anche il senatore a vita repubblicano Leo Valiani precisò che il fermo di polizia doveva essere visto in relazione all'interrogatorio di polizia che aveva spesso consentito le occasioni più frequenti di collaborazione del terrorista "pentito" con la polizia, con i carabinieri o con gli agenti della Digos e successivamente coi procuratori della Repubblica. La situazione più frequente infatti era la manifestazione della disponibilità a cooperare durante l'interrogatorio di polizia al quale non assisteva il difensore. Nel caso eccezionale del terrorismo, secondo Valiani, era quindi necessario ricorrere anche a strumenti che facilitassero le confessioni dei terroristi più inclini alla collaborazione, specialmente nel momento successivo all'arresto, anche senza la presenza del difensore. La lotta armata contro la democrazia, secondo il senatore del Pri, doveva essere affrontata anche con strumenti eccezionali. In questo senso, Valiani replicava a coloro che ritenevano il fermo inutile che i massimi risultati erano stati ottenuti attraverso il "pentimento" di terroristi in fase di interrogatorio di polizia. D'altro canto, secondo il senatore repubblicano, vi era l'urgenza di introdurre ulteriori misure per far fronte alle problematiche connesse ai processi di terrorismo: un'estensione dei termini di carcerazione preventiva per il reato di banda armata, misure di protezione per i magistrati, disposizioni più rigide per i detenuti "politici" e, poiché i delitti di terrorismo non erano solo rivolti contro coloro che venivano assassinati, feriti o sequestrati, ma contro la personalità dello Stato, il giudice naturale per questi reati a detta di Valiani era «nella capitale della Repubblica, a Roma». Come la Francia, dunque, anche l'Italia

[241] SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11616-11620.

[242] Cfr. soprattutto il lungo e circostanziato intervento di Valiante in SdR, AP, VIII legislatura, 215ª seduta, 22 gennaio 1981, pp. 11528-11533.

doveva istituire una Corte di sicurezza, che non sarebbe stata un tribunale speciale di stampo fascista, perché composto da magistrati ordinari. Proprio la concentrazione nella procura di Roma delle inchieste su tutti i reati contro lo Stato democratico avrebbe potuto, secondo l'esponente del Pri, assicurare quel coordinamento che sembrava carente negli apparati di sicurezza. Il terrorismo, del resto, aveva potuto durare a lungo perché c'erano – disse Valiani – «leggi permissive che consentono semi-impunità ai violenti e perché le leggi più severe non vengono applicate con la necessaria durezza»[243]. A Valiani i radicali replicarono per bocca di Spadaccia che nessuno dei terroristi "pentiti" era una delle persone fermate citate nelle relazioni del ministro e che pertanto la decisione di collaborare con le autorità discendeva da ben altre dinamiche e contesti. D'altro canto, secondo Spadaccia, l'ipotesi di concentrare in una Corte speciale le inchieste di terrorismo avrebbe contrastato con il principio irrinunciabile del giudice naturale[244]. Come si è notato, questa proposta stava guadagnando un consenso sempre maggiore: essa si era fatta strada nel Msi, nel Psdi e nel Pri, ma anche in alcuni settori della Dc e della magistratura più conservatrice. Essa fu tuttavia lasciata cadere, sostanzialmente rigettata dalla maggioranza delle forze politiche e dalla magistratura stessa.

Secondo il Pci, la scelta del governo era fondamentalmente scorretta per diversi motivi: aveva eluso l'impegno di presentare un disegno di legge organico, aveva manifestato con il decreto il rifiuto di mantenere una coesione fra le forze politiche, rivelava una impostazione del governo sui temi della giustizia del tutto disorganica. A tale disorganicità alla quale si cercava di rimediare – disse il senatore comunista Benedetti – «puntando esclusivamente su un provvedimento che si è rivelato del tutto inutile e, quel che è peggio, inefficace»[245]. Allo stesso tempo, il Pci ammetteva che nella lotta al terrorismo occorrevano misure concrete, rigorose e incisive, secondo – disse ancora Benedetti – «un disegno organico, di respiro profondo, di politica della giustizia, misure che siano efficaci e che diano certezza ai cittadini, alle forze dell'ordine impegnate con tanto sacrificio nella lotta contro il partito armato e contro le formazioni eversive». I comunisti, dunque, insistettero nella loro proposta alternativa, ritenuta molto più idonea e costituzionalmente ineccepibile[246]. Come rilevò un altro senatore comunista, Salvatore Corallo, rivolgendosi al governo, «pur di dare un minimo di consistenza al rapporto

[243] Ibid., pp. 11534-11538.

[244] Cfr. le considerazioni di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11588-11589.

[245] Cfr. l'intervento di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, 215ª seduta, 22 gennaio 1981, pp. 11541-11542.

[246] Ibid., pp. 11542-11543.

bimestrale vi avete messo dentro di tutto: fermi giudiziari, arresti in flagranza di reato, fermi di identificazione». Senza tale «scorretto accorgimento – affermò ancora Corallo – il fascicolo sarebbe risultato talmente squallido da rendere insostenibile la richiesta di proroga». Il senatore comunista ribadì quindi con nettezza che il fermo preventivo non aveva alcuna utilità. Il fatto che fino ad allora non si fossero lamentati abusi – aggiunse – «costituisce un merito che riconosciamo alle forze di polizia, ma il legislatore ha il dovere di non indurre alcuno in tentazione». Il governo, proseguì Corallo, credeva «di far dimenticare, con un provvedimento inefficace, di falso rigore, le vostre debolezze, le vostre incertezze, i molti, i troppi equivoci che hanno caratterizzato la condotta del Governo nelle più recenti fasi della lotta al terrorismo». Il ministro, del resto, si era limitato a parlare del fermo, evitando invece, secondo Corallo, un confronto su quanto avvenuto nelle ultime vicende e su quale avrebbe dovuto essere l'atteggiamento del governo nella strategia complessiva della lotta al terrorismo[247].

La Dc replicò attraverso una serie di interventi e il suo quotidiano che il gruppo comunista aveva avanzato riserve simili a quelle dell'anno precedente, quando però aveva ritenuto di poterle superare perché le esigenze di sicurezza consigliavano di considerare l'introduzione del fermo preminente su ogni dubbio di carattere giuridico, e non di carattere costituzionale, «perché – disse Coco – la illegittimità costituzionale non è mai stata seriamente prospettata». Secondo Coco tali esigenze permanevano. Inoltre il senatore democristiano, se anche ammetteva l'urgenza di sostituire «al disordine delle norme isolate, delle norme eccezionali» una legislazione coerente, riaffermò che, proprio per questa esigenza di coerenza e di chiarezza degli istituti legislativi, bisognava prevedere il fermo di prevenzione, che aveva una funzione specifica e non assimilabile a quella del fermo giudiziario[248]. Su *Il Popolo* l'ex prefetto di Milano Libero Mazza, che negli anni Settanta tante polemiche aveva sollevato denunciando l'esistenza delle organizzazioni militari di sinistra, sottolineò che il fermo non ledeva i principi costituzionali ed era giustificato dalle gravi esigenze della lotta al terrorismo. Sostenne pertanto che occorreva soprattutto operare responsabilmente per ripristinare l'ordine, venendo incontro alle richieste di un'opinione pubblica sfiduciata. Alla violenza, dichiarava Mazza su *Il Popolo*, si doveva rispondere non con il garantismo, che produceva vuoti e squilibri pericolosi, ma con la fermezza: lo Stato, a suo parere, doveva

[247] SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11644-11645.

[248] Ibid., pp. 11614-11615. Cfr. anche "Infondate le critiche al fermo di polizia", *Il Popolo*, 23 gennaio 1981.

proseguire con rigore anche attraverso l'adozione di «leggi di emergenza»[249]. La Dc non esitò del resto a mettere in luce la contraddizione insita nel Pci, il quale, da un lato, chiedeva intransigente fermezza contro il terrorismo e, dall'altro, si opponeva allo strumento del fermo[250]. Secondo il vicepresidente della commissione d'inchiesta sul "caso Moro" e senatore democristiano, Nicola Lapenta, che scriveva ancora su *Il Popolo*, il fermo di prevenzione rappresentava una risposta doverosa e non sospettabile di incostituzionalità e, insieme, un atto di fiducia nei confronti dei tutori dell'ordine che avevano dimostrato di meritarsela. Il fermo di prevenzione, se considerato come complementare ad altre misure di sicurezza, appariva del resto indispensabile fino a quando non sarebbe stato sostituito in tempi solleciti da un intervento legislativo organico in materia[251]. Il Psdi, naturalmente, era sulle stesse posizioni della Dc, ritenendo che il fermo fosse costituzionale e ancora molto utile, alla luce della nuova emergenza scatenata dalle recenti vicende[252]. Anche il Psi votò a favore del decreto, sostenendo che lo strumento aveva dato esiti positivi e che era stato gestito oculatamente. In particolare, il senatore socialista Gaetano Scamarcio tenne a sottolineare che non era possibile lasciare un vuoto nella sfera di movimento delle forze dell'ordine in un momento come quello. Rivolgendosi ai comunisti anche lui polemicamente, asserì:

> Non si può fare retorica sulla fermezza e poi pretendere, in base a un esasperato concetto di libertà, che lo Stato tralasci di difendersi con un mezzo tecnico-giuridico la cui applicazione non ha dato che risultati positivi apprezzabili. Non si può parlare di Stato latitante, di governo introvabile e poi rifiutarsi di concedere loro un mezzo di difesa da attacchi eversivi che obbediscono solo a canoni nichilistici, a regole di morte. Non si può fare della fermezza solo retorica e poi in concreto volere uno Stato che non sia in grado di difendere il cittadino[253].

I socialisti liquidarono così tutte le critiche di ordine costituzionale sollevate anche da loro stessi meno di un anno prima come – disse Scamarcio – «sottili discussioni accademiche» che avrebbero solamente irritato un'opinione pubblica scossa dai recenti attentati. Del resto, nel caso in cui, – come affermò sempre Scamarcio – «per conservare tutta intatta la libertà di domani, si dovesse ora essere costretti a restringere qualche

[249] "Fermo di PS: il Senato approva. Il decreto passa alla Camera", *Il Popolo*, 24 gennaio 1981.
[250] Cfr. "Il Senato proroga il fermo di polizia", ibidem.
[251] "Fermo di PS: il Senato approva", cit.
[252] "Fermezza e misure adeguate per rispondere alla sfida lanciata dal terrorismo", *L'Umanità*, 24 gennaio 1981.
[253] SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, p. 11595.

maglia nella libertà di oggi, il probo cittadino non può che concedere, sia pure *obtorto collo*, il suo consenso»[254]. Dopo tutto, anche secondo i socialisti l'esperienza del fermo aveva dimostrato di essersi rivelata positiva e ben condotta dalle forze dell'ordine. Anzi, Scamarcio stesso affermò, come avevano sostenuto i democristiani, che l'abolizione del fermo in quel momento avrebbe significato «cedere ad una richiesta che ci è già giunta dai terroristi»[255]. Con ciò, tuttavia, i socialisti sembravano dimenticare, ad esempio, la vicenda dell'Asinara. Se i comunisti si trovavano in contraddizione con la posizione assunta l'anno precedente, i socialisti evidentemente non lo erano di meno. Essi infatti erano stati i primi a denunciare in passato che il fermo era una misura che "sfondava il barile delle garanzie costituzionali" e che si sarebbe rivelata inutile e dannosa, tanto che erano stati i primi firmatari della "proposta Labriola" che faceva rientrare il fermo preventivo nella disciplina di quello giudiziario. Ora invece anche l'*Avanti!* teneva a sottolineare come quello che era definito «il "famigerato" fermo di polizia» non aveva «rappresentato assolutamente nulla di illegittimo o di anticostituzionale»[256].

Non si può non collegare l'ambivalente posizione socialista al mutato quadro politico, ma anche alle più recenti vicende che avevano visto il Psi protagonista di polemiche e attacchi trasversali. Non si può escludere che l'appoggio incondizionato al governo sul rinnovo del fermo di prevenzione non fosse un elemento di "scambio" e di compensazione per i problemi che i socialisti avevano creato alla maggioranza nel corso della vicenda D'Urso. Le nuove posizioni evidentemente stridenti con quanto i parlamentari socialisti avevano obiettato qualche mese prima, comportarono naturalmente alcuni problemi all'interno del partito. Il voto finale sulla proroga fece difatti emergere alcune fratture interne, e già in alcuni interventi della direzione socialista del 23 gennaio. In quella sede, infatti, Craxi riepilogò le ultime vicende legate al "caso D'Urso": ricordò che il giudice l'aveva ringraziato ma ribadì che il Psi non si era lasciato andare a polemiche, sebbene ci fossero stati costanti tentativi provocatori. Nonostante i successi delle indagini, sostenne Craxi, occorreva una strategia complessiva di lotta al terrorismo consolidando un'unità di indirizzo della maggioranza e del governo cui il partito avrebbe contribuito nella prospettiva però che non sarebbe bastata una risposta militare

[254] Ibidem.
[255] "«Fermo di polizia» fino a dicembre: sì del Senato", *Avanti!*, 24 gennaio. Cfr. l'intervento di Scamarcio in SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11591-11594.
[256] "Il governo chiede la proroga per il «fermo»", *Avanti!*, 23 gennaio 1981.

all'eversione[257]. Nel dibattito emersero però le critiche cui si è accennato, provenienti dalla sinistra del partito. In particolare, il dirigente demartiniano Nevol Querci, rilevando l'assenza di una strategia nella politica carceraria del governo, contestò il rinnovo del fermo, a suo parere del tutto inefficace e su cui il Psi aveva assecondato sbagliando la linea del governo. Luigi Covatta, pur apprezzando la relazione del segretario, si associò alle critiche al fermo e al decreto Cossiga, che il Psi avrebbe dovuto, a suo parere, chiedere di sottoporre a revisione[258]. I malumori si manifestarono palesemente anche in sede parlamentare. I socialisti votarono a favore dell'emendamento comunista che riprendeva l'emendamento presentato dal Psi nella discussione parlamentare del 1979-1980, mentre alcuni senatori socialisti (Francesco Iannelli, Paolo Barsacchi, Roberto Spano e Fabio Maravalle) votarono a favore di un secondo emendamento che riprendeva l'originaria proposta comunista[259]. Votare contro un emendamento che lo stesso Psi aveva presentato un anno prima e che non a caso era stato fatto proprio dal Pci, sembrò quasi scontato, ma fu anche un segnale politico. Con ciò i parlamentari socialisti sembrarono voler rimarcare la coerenza della linea del partito con le posizioni passate, manifestando la volontà di esprimere una scelta autonoma anche in controtendenza con la linea governativa. Emergeva così anche in sede parlamentare la spaccatura interna al partito, il quale evidentemente rimaneva diviso fra l'anima ancorata alla tradizione libertaria del partito e quella più "realista". Iannelli, nella dichiarazione di voto, fu molto più duro di Scamarcio e precisò che, votando l'emendamento, il Psi aveva mantenuto una linea coerente con quanto sostenuto l'anno precedente e che uno strumento delicato come il fermo necessitava di una regolamentazione più accorta e garantista[260].

Anche il Partito liberale, pur votando a favore della proroga, espresse molte preoccupazioni rispetto alla dubbia utilità e costituzionalità del fermo, condizionando il voto favorevole alla sua temporaneità. Indipendenti di sinistra e comunisti votarono invece contro lo strumento: esso si era rivelato inefficace e, pur non avendo dato luogo a forme di abuso, rimaneva pericoloso e poco aderente al dettato costituzionale. Contestualmente si rilanciarono le proposte in tema di funzionalità della magistratura e della giustizia. Venne chiesto di svincolare i magistrati dalla burocrazia concedendo loro pieno accesso ai dati informativi di polizia e carabinieri, di potenziare i nuclei di polizia

[257] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Direzione nazionale ed esecutivo, Riunione della Direzione nazionale del 23 gennaio 1981, "Relazione del segretario alla Direzione nazionale", pp. 1-2.
[258] "I lavori della Direzione socialista", *Avanti!*, 24 gennaio 1981.
[259] "Una maggioranza risicata approva il fermo di polizia", *l'Unità*, 24 gennaio 1981.
[260] Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11642-11643.

giudiziaria, di predisporre le strutture per consentire l'entrata in vigore di norme per il decongestionamento dell'attività giudiziaria e il nuovo Codice di procedura penale[261]. I più convinti oppositori del decreto furono comunque i radicali, secondo i quali non vi erano margini costituzionali per la permanenza di un istituto così delicato e illegittimo. Essi proposero alcuni emendamenti, che vennero poi per lo più ritirati per convergere nelle proposte comuniste, che però ovviamente non furono approvate[262].

L'ex segretario del Partito fascista di Acireale, l'avvocato missino Cristoforo Filetti, annunciò invece che il Msi si sarebbe astenuto sul provvedimento perché il governo non solo aveva rifiutato l'emendamento missino che proponeva di ridurre la proroga al 31 maggio, ma non aveva neanche spiegato le occulte ragioni che avevano portato ad ampliare di 10 mesi il termine precedentemente fissato per la proroga. Secondo il senatore del Msi, il fermo di sicurezza rappresentava una forma di coercizione personale preventiva eseguita dagli organi di polizia nei casi di necessità e di urgenza e fuori dalle ipotesi di flagranza di reato. La disciplina normativa di un simile istituto era pertanto non agevole visto che – affermò Filetti – essa non poteva contemperare il principio della libertà personale con la necessità di prevenire ed eliminare situazioni di pericolo. Se però, secondo il senatore di destra, il fermo di polizia poteva essere giustificato da esigenze di tutela dell'ordine, non si poteva dimenticare che questo poteva essere trasformato in abuso, specie per ragioni politiche. Benché, in un momento caratterizzato dall'accentuarsi del terrorismo, uno strumento di prevenzione come il fermo non potesse essere soppresso, era certamente avventato e ingiustificato secondo Filetti il comportamento del governo che, senza motivo, aveva «corretto se stesso» elevando ad un anno una proroga che pochi giorni prima aveva fissato in 60 giorni. Era chiaro, dunque, secondo il senatore missino, che il governo procedeva a tentoni, perché difettava di idonei elementi per deliberare con cognizione di causa e con senso di responsabilità. Pur confermando la validità delle ragioni che avevano indotto il Msi a votare contro il fermo l'anno precedente, Filetti annunciava però l'astensione del partito motivandola con il fatto che, trovandosi di fronte alla richiesta dei brigatisti di soppressione del fermo di polizia, esso non intendeva dare dimostrazione di ulteriori cedimenti ai ricatti delle Brigate rosse[263].

Una settimana dopo, ai primi di febbraio il dibattito proseguì alla Camera. Qui i deputati radicali intrapresero nuovamente una pesante azione ostruzionistica, impegnando

[261] "Una maggioranza risicata approva", cit.

[262] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 216ª seduta, 23 gennaio 1981, pp. 11630-11631.

[263] "Prorogato di un anno il fermo di polizia", *Secolo d'Italia*, 24 gennaio 1981.

il parlamento nella discussione per parecchi giorni e costringendo il governo a porre la questione di fiducia. I nodi rimasero gli stessi. Nella riunione del comitato direttivo del gruppo della Camera del 3 febbraio, la Democrazia cristiana si interrogò peraltro sull'iter necessario a garantire l'approvazione del rinnovo del fermo in tempo utile. Il presidente del gruppo parlamentare Bianco avvertì che il Partito radicale aveva preannunciato l'ostruzionismo e che anche il Pci avrebbe fatto intervenire due oratori per un'ora ciascuno. I comunisti – sottolineò però Bianco, come riporta il verbale della riunione – non avrebbero fatto battaglia per l'affossamento, ma avrebbero tenuto un atteggiamento di opposizione costruttiva. Il Pdup invece avrebbe fatto un'opposizione «dura» e gli indipendenti di sinistra avrebbero presentato vari emendamenti. In sostanza – concluse il capogruppo – non si poteva pensare di convertire il decreto senza ricorrere al voto di fiducia, che comunque non avrebbe garantito l'approvazione. Si doveva quindi ricorrere a partire dal giorno dopo alla seduta-fiume. Bianco avvertì tuttavia che sulla questione di fiducia vi erano alcune perplessità del Partito socialista. La decadenza del decreto però avrebbe scoraggiato le forze di polizia, che – disse ancora Bianco – «si vedrebbero ancora abbandonate». Nella discussione un deputato democristiano, Pietro Padula, affermò che la questione era anche di merito e che essa andava addirittura chiarita con il relatore Carlo Casini. Era stato proprio lui infatti a obiettare: «l'attuale regime del fermo evidenzia – a parte l'uso scarsissimo del provvedimento – l'uso illegittimo». In base alle fonti esaminate non è possibile ricostruire quale fosse in dettaglio la posizione espressa da Casini; tuttavia, poiché il riferimento a lui, come si vede, era ripetuto, si presume che in effetti Casini avesse contestato vivamente la decisione della Dc sulla proroga del fermo. A questo punto Bianco ribadì che il governo aveva assunto una posizione decisa e dura al Senato e che lo stesso doveva avvenire alla Camera. Anche se lo stesso Partito repubblicano sembrava perplesso sull'ipotesi della fiducia, Bianco insistette nel dire che Spadolini (nel frattempo diventato segretario del Pri), se voleva che passasse il decreto, doveva convincersi che non esisteva altra via. Il problema consisteva anche nel fatto che – ricordò Bianco – si era alla vigilia della pronuncia della Corte costituzionale sui referendum della legge antiterrorismo, che conteneva anche il fermo. Pur comprendendo le preoccupazioni in merito, Bianco ricordò che il decreto sarebbe scaduto il 14 febbraio e che nel frattempo si dovevano mettere in atto tutte le procedure per dimostrare la ferma

volontà del partito democristiano, che era il partito portante del governo. Esso non poteva seguire quindi la strada di Casini «che – disse Bianco – vuol dire rinuncia»[264].

Le opposizioni criticarono nuovamente l'utilizzo del decreto quale strumento di proroga del fermo. Secondo la Democrazia cristiana, invece, che dedicò alla questione alcuni articoli su *Il Popolo*, non vi erano dubbi sulla piena rispondenza del decreto di proroga con il dettato costituzionale. Nel testo all'esame dell'assemblea della Camera, gli estremi previsti dall'articolo 77 della costituzione in ordine alla straordinarietà, urgenza e provvisorietà del provvedimento erano rispettati. *Il Popolo* sottolineò che non era stato possibile seguire l'iter ordinario perché il provvedimento istitutivo del fermo di polizia aveva una durata annuale e, solo dopo il primo consuntivo di sperimentazione, si erano potuti trarre gli elementi per decidere sulla proroga; che, in secondo luogo, non era stato possibile prevedere in tempo utile il permanere della situazione di emergenza che aveva determinato il provvedimento. Pertanto, considerati i tempi lunghi dell'iter ordinario di formazione delle leggi, il governo – spiegava sul quotidiano dc il vicecapogruppo della Camera Vernola – avrebbe dovuto presentare un disegno di legge almeno sei mesi prima della scadenza del decreto, quando però non vi erano sufficienti elementi di valutazione sulla sua applicazione né sul permanere o meno della situazione di emergenza che lo aveva determinato. Anche sotto il profilo della provvisorietà, il decreto, ad avviso di Vernola, era giustificato: esso prevedeva la proroga del fermo per 60 giorni, mentre era il parlamento che nella sua autonomia stava decidendo la proroga fino al 31 dicembre del 1981. Nel merito, inoltre, Vernola osservava che il consuntivo del primo anno di utilizzazione dell'istituto non aveva dato luogo ad abusi, dimostrando l'uso cauto e corretto che ne veniva fatto dalle forze dell'ordine[265]. Benché il fermo di polizia non potesse essere considerato «l'arma assoluta», – come scriveva su *Il Popolo* Nicola Guiso – anche i recenti dibattiti dimostravano che la lotta al terrorismo doveva essere condotta su molti fronti (quello culturale, quello scolastico, quello delle fabbriche, quello sociale) coordinata con l'azione delle forze dell'ordine e della magistratura, con la ricerca sistematica del supporto attivo dei cittadini e con il fronte internazionale. Tra i tanti strumenti, secondo Guiso, il fermo avrebbe consentito alle forze dell'ordine interventi rapidi ed efficaci per la prevenzione e l'accertamento di atti di terrorismo e crimine organizzato nel rispetto di tutte le garanzie costituzionali. La proroga del fermo, quindi, era imposta non solo dal pericolo ancora rappresentato dal terrorismo, nonostante i duri

[264] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 3 febbraio 1981".
[265] N. Vernola, "Polemica pretestuosa sul fermo di polizia", *Il Popolo*, 5 febbraio 1981.

colpi subiti dai gruppi eversivi, ma anche come testimonianza di fiducia alle forze dell'ordine per l'uso corretto che esse ne avevano fatto[266].

Secondo il deputato e responsabile per le politiche della giustizia del Pci, Luciano Violante, era vero il contrario. Le relazioni del ministro dovevano indurre a rivedere lo strumento proprio perché, a prescindere dalle valutazioni sulla costituzionalità dell'istituto, esse ne mettevano in evidenza l'assoluta inutilità. Sotto questo profilo, un primo rilievo che emergeva da esse era quello della parzialità dei dati raccolti perché mancavano indicazioni relative ad alcune tra le principali aree metropolitane particolarmente colpite dal fenomeno terroristico, come Roma, Torino, Napoli o come la Calabria e Palermo, cioè zone interessate da gravi fenomeni di recrudescenza della grande criminalità organizzata. Se ne doveva dedurre – affermò il magistrato comunista – che in queste zone il fermo di polizia non era servito per il contenimento dei fenomeni criminosi. Nessun magistrato tra quelli più impegnati nella lotta contro il terrorismo, del resto, aveva chiesto la proroga[267].

In assemblea alla Camera furono presentate dieci pregiudiziali di costituzionalità e di merito, otto dai radicali, una dal Pdup e una dagli indipendenti di sinistra. Esse sostenevano che il fermo di polizia, non potendosi ritenere adottato in casi straordinari di necessità ed urgenza, fosse in contrasto con gli articoli 13 e 17 della costituzione. Anche in questo caso, però, le pregiudiziali furono respinte e la maggioranza chiese la seduta-fiume[268]. Il 5 febbraio il governo chiese il voto di fiducia che avrebbe impedito ai rappresentanti radicali di presentare tutti gli emendamenti uno ad uno, obbligandoli ad un intervento per ciascun deputato il quale avrebbe però potuto parlare senza limiti di tempo. La richiesta della maggioranza di votare la fiducia fu approvata dall'assemblea con l'astensione del gruppo comunista, mentre contemporaneamente i radicali si erano dichiarati disponibili a porre fine all'ostruzionismo se il governo avesse ridotto il tempo di proroga del fermo al 30 giugno. La mossa, secondo la Dc, confermava la strumentalità dell'impegno radicale contro il fermo perché, se tale istituto fosse stato assolutamente incompatibile con la costituzione, la sua applicazione per sei mesi anziché per un anno non avrebbe tolto nulla alla gravità della decisione del parlamento. I radicali, inoltre, a parere de *Il Popolo*, avevano certamente considerato il fatto che il governo e la maggioranza non avrebbero mai potuto accedere alla loro richiesta, se non altro perché

[266] N. Guiso, "Strumento delicato e indispensabile", *Il Popolo*, 6 febbraio 1981.
[267] CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle commissioni, IV Commissione permanente, 29 gennaio 1981, p. 28.
[268] "La Camera impegnata sulla proroga del fermo di polizia al 31 dicembre", *Avanti!*, 5 febbraio 1981.

farlo avrebbe significato riconoscere che l'ostruzionismo comunque pagava[269]. Luigi Felisetti intervenne sull'*Avanti!* per condannare l'azione dei radicali ma anche di tutte le opposizioni nel loro complesso descrivendole come strumentali. Infatti – scriveva – sulla «costituzionalità del fermo, per altro nel rigoroso rispetto delle condizioni espressamente previste dall'art. 13 della Costituzione, non vi è dubbio da parte di nessuno». Inoltre, a suo parere, non si erano verificati i guasti temuti dall'abuso di questo strumento che comunque sarebbe rimasto temporaneo[270]. I comunisti, stretti nella morsa fra l'ostinato ostruzionismo radicale, ritenuto da *l'Unità* «funzionale agli interessi del governo», e la questione di fiducia, attaccarono ambedue gli atteggiamenti che stavano impedendo il libero confronto sull'istituto[271]. Il Pci rivolse poi a sua volta aspre critiche anche al Psi, il quale, pur avendo mostrato per bocca di Mario Casalinuovo una qualche apertura alla possibilità di una convergenza delle sinistre su una proposta di modifica in commissione Giustizia[272], aveva subito dopo fatto cadere la proposta, rimanendo sordo anche alle sollecitazioni provenienti da Magistratura democratica. Quest'ultima aveva infatti diffuso un appello affinché la disciplina del fermo venisse fatta rientrare nella disciplina del fermo giudiziario, auspicando un ripensamento proprio dei socialisti, ai quali ricordava di aver sottoscritto la "proposta Labriola". Md e il Pci – scrisse *l'Unità* – prendevano atto che il governo, incapace di argomentare diversamente la proroga, stava facendo leva su ragioni inerenti ad una «presunta questione psicologica dei corpi di polizia» per giustificarla, aspetto allarmante circa il livello di «degradazione» in cui si stava arenando il confronto politico[273].

Il Patito radicale, contestato trasversalmente per l'annunciata azione ostruzionistica, diffuse un documento per spiegare la propria posizione che fu presentato nel corso di una conferenza stampa a Roma il 31 gennaio 1981 da Roberto Cicciomessere anche alla presenza di Maria Adelaide Aglietta. A fronte di quelle che venivano definite come «illazioni» e delle polemiche sul funzionamento della Camera, infatti, il Pr dichiarava di aver ritenuto opportuno di far conoscere la propria linea. Il decreto per il rinnovo di un anno del fermo era giudicato dai radicali un atto «eversivo» del governo: eversivo innanzitutto verso la costituzione per la «patente violazione del principio dell'inviolabilità

[269] N. Guiso, "Camera: l'ostruzionismo radicale blocca il fermo di polizia", *Il Popolo*, 6 febbraio 1981.
[270] "Sempre più strumentale la disputa sul fermo di polizia", *Avanti!*, 5 febbraio 1981.
[271] G. F. P., "Appello di Magistratura democratica per il superamento del fermo di PS", *l'Unità*, 7 febbraio 1981.
[272] Cfr. le parole di Casalinuovo in CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle commissioni, IV Commissione permanente, 29 gennaio 1981, p. 31.
[273] G. F. P., "Appello di Magistratura democratica", cit.

della libertà personale» dell'articolo 13, eversivo poi nei confronti dell'ordine democratico «per la dimostrata inutilità a combattere il terrorismo di questo strumento illiberale che invece sostituisce nei delicati rapporti fra polizia e cittadino l'arbitrio alla certezza del diritto». Secondo il documento presentato dal deputato radicale Roberto Cicciomessere, la lotta al terrorismo, invece, richiedeva per prima cosa la certezza del diritto, della pena e delle modalità in cui svolgeva il processo. Il fermo era ritenuto eversivo dai radicali anche nei confronti del corretto rapporto fra parlamento e governo perché – come era scritto ancora nel documento – «attraverso l'uso illegittimo della decretazione in assenza dei requisiti di straordinarietà, necessità ed urgenza ostruisce il normale svolgimento dell'attività parlamentare al solo fine di soddisfare le grette richieste di maggiori poteri espresse da una minoranza delle forze di polizia in contrasto con le urgenti necessità di riforma, smilitarizzazione, coordinamento, efficienza e addestramento delle forze dell'ordine». Secondo Cicciomessere, insomma, il fermo non era servito a nulla, ma solo a creare un nuovo *vulnus* all'articolo 13 della costituzione e soddisfare le esigenze delle alte gerarchie della polizia[274]. Il Pr attribuì quindi al governo tutta la responsabilità della paralisi dell'attività parlamentare e rivolse un appello ad esso e alla maggioranza perché ritirassero il decreto, invitando le altre opposizioni a condurre una resistenza, non solo formale, finalizzata alla decadenza del provvedimento. A questo scopo i radicali avrebbero offerto il proprio contributo presentando mille emendamenti. Li consideravano il solo strumento per trasformare un'opposizione che definivano «di bandiera e rinunciataria», riferendosi chiaramente a quella intrapresa dal Pci, in un'opposizione costituzionale capace di battere l'illegalità e l'arbitrio[275]. L'intento di coinvolgere tutta l'opposizione nell'eventuale azione ostruzionistica, dunque, appariva evidente. Così come era palese l'intento di screditare il Pci e di accusarlo di una mera "opposizione di bandiera", qualora non si fosse anch'esso impegnato attivamente con l'ostruzionismo. Maria Adelaide Aglietta, intervistata da "Teleroma" il 6 febbraio 1981, spiegò che si stava cercando di creare, per la prima volta, un fronte di opposizione vero, che mancava da tre anni. Tuttavia, anche nel caso in cui si fosse in questo caso creato il fronte, il dibattito sul fermo non sarebbe stata una vera occasione di collaborazione perché, secondo Aglietta, il Pci di fatto non avrebbe ostacolato davvero il provvedimento

[274] ARR, "Registrazione audio della conferenza stampa dal titolo «Decreto per la tutela dell'ordine pubblico: la posizione del Pr (si tratta della proroga del fermo di polizia)» tenutasi a Roma sabato 31 gennaio 1981 con Maria Adelaide Aglietta, Roberto Cicciomessere.
[275] Ibidem.

né con l'ostruzionismo né con altri espedienti: il Pci quindi, accontentandosi di dire passivamente "no", partiva sconfitto in partenza[276].

Il decreto alla fine venne approvato anche alla Camera contestualmente alla fiducia al governo: a favore di quest'ultima votarono Psi, Dc, Psdi e Pri, mentre i liberali (che avevano votato a favore della proroga del fermo) si astennero. Votarono contro Pci, Pdup, Sinistra indipendente, radicali e Msi (quest'ultimo però astenendosi sulla votazione del decreto). Mario Casalinuovo, annunciando il voto favorevole del Psi, rivendicò comunque la coerenza della posizione socialista: pur ribadendo la contrarietà a mezzi simili, il deputato del Psi osservò come il fermo, introdotto in una fase di emergenza, non avesse dato luogo ad abusi e guasti. Casalinuovo dichiarò poi di confidare nella disponibilità del governo a presentare un disegno di legge per riorganizzare l'intera materia della lotta al terrorismo in senso più garantista, riprendendo i contenuti della "proposta Labriola". Anche Felisetti dichiarò che, in linea di principio, il Psi era contrario al fermo ma che, alla luce degli impegni con il governo e del fatto che gli abusi temuti non si erano verificati, vi era la necessità di prorogarlo, anche perché la sua decadenza, senza l'introduzione di altre misure, avrebbe rappresentato – disse – una sorta di "disarmo psicologico"[277].

Nel corso della votazione finale, tuttavia, mancò il voto di circa una dozzina di deputati della maggioranza. Di questi, nove erano della sinistra socialista e l'indomani diffusero una nota in cui si dissociavano pubblicamente dal voto del partito ed esprimevano l'auspicio che si riprendesse la strada del fermo di polizia giudiziaria, ritenuto ben più rispettoso dei diritti dei cittadini. I nove deputati socialisti (Michele Achilli, Giacomo Mancini, Marte Ferrari, Loris Fortuna, Franco Bassanini, Nevol Querci, Angelo Cresco, Roberto Liotti, Ermido Santi) che non parteciparono al voto vennero ammoniti dalla Commissione centrale di controllo del partito che decise di far loro presente di essere tenuti a rispettare le scelte democraticamente fatte dagli organi collegiali dell'organizzazione[278]. I malumori ebbero però strascichi per alcune settimane, e attraversarono anche il 42° congresso del Psi, che si sarebbe svolto a Palermo nell'aprile successivo e che avrebbe sancito il definitivo trionfo della linea craxiana[279]. In quell'occasione la corrente manciniana di "Presenza socialista" evidenziò ancora

[276] ARR, "Registrazione audio di «Decreto per la tutela dell'ordine pubblico: ostruzionismo del Pr (si tratta della proroga del fermo di polizia)», registrato a *Teleroma* venerdì 6 febbraio 1981". Sulle posizioni del Pr in merito al fermo, cfr. anche ARR, "«Decreto per la tutela dell'ordine pubblico: ostruzionismo del Pr (si tratta della proroga del fermo di polizia)» intervista realizzata da Francesca Capuzzo con Emma Bonino, Giuseppe Rippa, Roberto Cicciomessere, Marcello Crivellini, Mauro Mellini, il 10 febbraio 1981".

[277] "Si conclude la maratona oratoria. Oggi il voto sul fermo di polizia", *Avanti!*, 11 febbraio 1981.

[278] "Sul fermo di polizia la Camera ha votato la fiducia", *Avanti!*, 12 febbraio 1981.

[279] Sul congresso di Palermo, cfr. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 129-135.

l'incongruenza nel voto favorevole al fermo deciso dal partito, che appariva come «un atto di scusa per aver assunto una posizione ragionevole sul caso D'Urso» e che comunque si iscriveva nella tendenza ad incrementare legislazioni e apparati speciali[280]. Il segretario del Psi, invece, pur ribadendo che non erano necessarie leggi speciali, ma una strategia globale che includesse investimenti negli apparati di prevenzione e repressione, nuove misure per i "pentiti" e una politica carceraria adeguata, affermò significativamente che non si potevano fare concessioni «ad atteggiamenti ultragarantisti che vanno al di là della misura lecita perdendo di vista la natura e la pericolosità del fenomeno»[281].

Il Pci votò contro la fiducia e contro il decreto, denunciando – come scrisse il vicepresidente del gruppo alla Camera Ugo Spagnoli su *l'Unità* – la «rigidità del governo» e «l'arroganza radicale» che avevano impedito una discussione pacata sugli strumenti della lotta al terrorismo, la quale richiedeva non mezzi inefficaci e di dubbia costituzionalità, ma misure utili e condivise. Il fermo, rivelatosi inidoneo e fonte di divisioni fra le forze politiche, non andava certo, secondo i comunisti, in questa direzione. Pertanto, benché il Pci avesse a suo tempo votato a favore del decreto Cossiga, con la riserva però di migliorarne alcune disposizioni, votava ora contro il fermo rimasto inalterato nei suoi contenuti[282]. Con questa posizione il Pci dunque si discostava dalla linea del passato con argomentazioni non di carattere costituzionale, ma con un ragionamento fondato sull'efficacia della politica antiterroristica del governo. Anche i missini constatarono che l'ostruzionismo radicale aveva precluso l'esame dei singoli articoli del decreto che quindi sarebbe stato necessariamente votato nel testo licenziato dal Senato. Il *Secolo d'Italia* rilevò che i radicali scaricavano sulle spalle del governo la responsabilità del loro ostruzionismo. A loro detta, essa era la necessaria risposta al rifiuto del governo di valutare le proposte di modifica al provvedimento, ma il governo, a sua

[280] "Tesi per il 42° Congresso del PSI", *Avanti!*, 22 febbraio 1981. Nella tesi si ribadiva che la crescente militarizzazione della lotta contro il terrorismo era priva di sbocchi positivi e restringeva quegli spazi di libertà e di democrazia di cui il Psi aveva bisogno per sviluppare la sua azione politica.

[281] Ibidem. Nella tesi di maggioranza si asseriva che in Italia gli effetti della destabilizzazione dell'eversione nera e rossa non avevano avuto seguito: non c'era stato il reale pericolo di una rivoluzione o di una guerra civile e la reazione dello Stato, seppur tardiva, aveva cominciato a dare i suoi frutti. Anche le forze politiche, pur avendo visioni diverse, avevano mantenuto l'unità nella fermezza con cui affrontare il fenomeno, che era ormai in posizione difensiva, sebbene continuasse a colpire. Dopo la crisi interna ai gruppi rivoluzionari e grazie all'intervento degli apparati dello Stato erano emersi nuovi elementi e c'era stata una grande risposta democratica del paese che aveva isolato il terrorismo. Non lo si doveva combattere solo a livello militare, ma anche con le riforme, dal momento che la crisi, la decadenza e la degenerazione della vita pubblica l'avevano fomentato e le fasce del disagio e dell'emarginazione ne erano diventate un serbatoio di reclutamento. Si ribadiva che non erano necessarie leggi speciali, ma una strategia globale, rafforzando gli apparati di prevenzione e repressione, ma anche promuovendo nuove misure per i "pentiti" e una politica carceraria adeguata, rivedendo anche la disciplina della carcerazione preventiva.

[282] "Spagnoli: le ragioni del «no» comunista", *l'Unità*, 12 febbraio 1981.

volta, scaricava sulle spalle dei radicali le responsabilità della posizione della fiducia, unico mezzo per arrivare alla conversione entro il termine di scadenza. Il quotidiano missino criticava così sia l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del governo sia l'abuso dello strumento ostruzionistico da parte radicale, che poteva essere foriero di iniziative volte in sostanza a limitare i diritti dei gruppi di opposizione. Il braccio di ferro dei radicali – scriveva il foglio missino – era una «manna» per il governo perché avrebbe evitato che il discorso cadesse su punti fondamentali, cioè sulla validità del fermo di polizia come strumento di prevenzione e sulla verifica di tutto il pacchetto di misure antiterrorismo. I deputati missini, infatti, ritenevano che il fermo di polizia rappresentasse un vero fallimento come strumento di prevenzione: esso aveva consentito la schedatura di oltre 700 cittadini dei quali solo la quinta parte aveva commesso reati. Il fermo di polizia, dunque, favoriva lo Stato di polizia e non la lotta al crimine. Come i comunisti, anche i missini sottolinearono che nessun fermo, nell'arco di un anno, era stato operato nelle città più "calde" dal punto di vista della criminalità[283]. Al momento della dichiarazione di voto, Franco Servello ribadì che le misure in vigore non avevano un'apprezzabile incisività nella lotta al terrorismo, mentre potevano prestarsi ad abusi e strumentalizzazioni di potere che non avevano a che fare con le ragioni che avevano indotto il governo ad adottare il provvedimento. Il governo e la maggioranza, secondo Servello, avrebbero quindi dovuto accettare la proposta missina di una proroga di quattro mesi per dare tempo e modo di studiare un pacchetto di proposte intese a dare una svolta alla politica dell'antiterrorismo. Il deputato missino rilevò anche che l'ostruzionismo radicale, concepito e condotto – disse – «con fini esclusivamente pubblicitari e di protagonismo», aveva indotto il governo a porre la questione di fiducia, impedendo di fatto alla Camera di confrontarsi non solo sull'efficacia del fermo di polizia, ma anche sull'intera legislazione antiterrorismo. Su di essa il Msi ribadiva un giudizio globalmente negativo, perché essa era stata caratterizzata da incertezze, ambiguità e contraddizioni. Mancavano poi i chiarimenti da parte del governo, non solo sul tema dei collegamenti internazionali del terrorismo, ma anche sui collegamenti e le possibili connivenze che esistevano fra alcuni settori della stessa compagine governativa e il terrorismo, come dimostrava secondo il *Secolo d'Italia* l'inchiesta sul "caso Metropoli"[284].

[283] "Il «fermo» favorisce lo Stato di polizia ma non stronca la lotta al crimine", *Secolo d'Italia*, 7 febbraio 1981.
[284] "Inutile «fiducia» per l'inutile fermo", *Secolo d'Italia*, 12 febbraio 1981.

Al termine della vicenda, Carlo Casini, evidentemente ormai allineatosi al partito, rilevò in un articolato commento su *La Discussione* che i termini della questione erano, alla fine, estremamente semplici. Nel 1980 il parlamento a larghissima maggioranza aveva ritenuto che il fermo fosse rigorosamente costituzionale e opportuno e aveva deciso di limitarne ad un anno la vigenza. Il punto, secondo Casini, era dunque semplicemente capire se l'uso di questo strumento fosse ancora utile e opportuno. Nessuno nella maggioranza aveva mai sostenuto che il fermo fosse un mezzo decisivo ed essenziale: si era osservato, semmai, che esso era utile in alcuni casi e che, nonostante i successi ottenuti nella lotta contro il terrorismo, non si dovesse abbassare la guardia, perché l'uso di tutto ciò che era costituzionalmente consentito diventava costituzionalmente imposto in una situazione di emergenza. Le opposizioni – rilevò ancora Casini – erano ricorse di nuovo alla tesi dell'incostituzionalità del fermo, benché l'articolo 13 della costituzione lo prevedesse, quando stabiliva che gli ufficiali di pubblica sicurezza potevano trattenere i fermati per non più di 96 ore in casi di necessità e di urgenza. In secondo luogo, secondo l'ex magistrato, ora deputato della Dc, nella valutazione del modo in cui il fermo aveva funzionato nel 1980, lo si era confuso con il fermo di polizia giudiziaria. Dai dati mostrati dalle relazioni ministeriali, infatti, poiché emergeva che molti dei fermi non avevano avuto seguito, si era giunti, secondo Casini, alla conclusione che essi non erano serviti a nulla. Si era dimenticato così che l'efficacia del fermo non poteva essere valutata in rapporto ai reati già commessi, ma in rapporto ai reati evitati. Nessuno quindi – ribadiva Casini – poteva sapere se qualcuno dei fermi eseguiti e la pressione che essi avevano esercitato sulle associazioni criminose avessero impedito un grave delitto. L'aspetto che aveva caratterizzato tutta la vicenda comunque era – scriveva ancora il deputato della Dc – il «dissennato ostruzionismo radicale» che dimostrava la «strumentalizzazione selvaggia» della questione[285].

La proroga fu dunque approvata con i voti dei partiti della maggioranza e del Pli, senza riscuotere quel largo e trasversale consenso di cui il decreto Moro e il decreto Cossiga avevano goduto. Il Pci, infatti, rimase fino in fondo convinto di non appoggiare il decreto, e non solo per motivi di schieramento politico che indubbiamente influirono sulla decisione, ma anche in coerenza con l'elaborazione dell'anno precedente sui temi dell'ordine pubblico. I comunisti, probabilmente, si erano resi conto di aver "esagerato" nella rigidità della loro linea e di aver così perso una parte di elettorato sulla sinistra,

[285] C. Casini, "Il polverone radicale ha impedito di capire l'utilità del fermo di Ps", *La Discussione*, 2 marzo 1981.

senza aver recuperato a destra. La mera ottica repressiva, sottesa ad un istituto antiquato come il fermo, andava a loro parere corretta puntando nuovamente ad un disegno riformatore a tutto campo e su nuove misure per i "pentiti".

Il rinnovo del fermo e la contestuale sentenza della Corte costituzionale sul decreto Cossiga (seguita alla campagna per la raccolta delle firme sul quesito abrogativo proposto dai radicali) diedero comunque l'impulso alla discussione sulle modifiche da apportare alla legge antiterrorismo. La "proposta Labriola", presentata a suo tempo dalle sinistre, iniziò infatti il suo *iter* già il 4 febbraio alla Camera. Il socialista Antonio Carpino, relatore della proposta di modifica della legge antiterrorismo, affermò sull'*Avanti!* il giorno seguente che il progetto voleva essere l'assolvimento di un impegno che i gruppi presentatori avevano assunto a suo tempo e una spinta, attraverso le opportune modifiche, all'adeguamento delle norme per la lotta al terrorismo ai principi ispiratori di civiltà giuridica contenuti nel progetto della riforma del codice di procedura penale. Uno dei punti più qualificanti del provvedimento, sottolineò Carpino, era un'estensione dell'attenuante del "pentimento" e dell'impunità per l'abbandono dell'associazione prima del compimento di uno degli obiettivi criminosi perseguiti dalla banda stessa[286]. La legge Cossiga, del resto, aveva sollevato alcune perplessità trasversali e in qualche punto aperte riserve per alcuni suoi articoli di dubbia costituzionalità, anche da parte dei gruppi che sia al Senato che alla Camera l'avevano a suo tempo approvata nella sua globalità. Il governo stesso aveva manifestato la disponibilità alla discussione della legge, specialmente su impulso dei socialisti che, come si è visto, avevano vissuto con maggiori difficoltà di altri il voto favorevole al rinnovo del fermo. La discussione sul provvedimento, tuttavia, risultò subito molto difficoltosa e una serie di eventi successivi determinò alla fine poi la sua interruzione.

10. Il dibattito sulla pena di morte per i terroristi

Come si è anticipato, la vicenda D'Urso (come quelle ad essa connesse) non solo incise con tutta evidenza sul dibattito in merito alla proroga del fermo, determinandone l'ampliamento da due mesi ad un anno, ma rinfocolò le polemiche sugli strumenti per la

[286] Gi. M., "Sarà modificata la legge antiterrorismo", *Avanti!*, 5 febbraio 1981.

lotta al terrorismo. Queste ultime furono animate anche dall'iniziativa missina della raccolta di firme al fine di introdurre la pena di morte.

L'8 gennaio 1981, e dunque prima del dibattito sulla proroga del fermo di polizia, il partito aveva annunciato che l'indomani sarebbe cominciata la raccolta delle firme per l'adozione della pena capitale contro i terroristi colpevoli dei più gravi delitti, nel quadro di un'organica azione antiterrorismo. Gli italiani – dichiarava il *Secolo d'Italia* – erano chiamati a far sentire la propria voce per indurre le competenti autorità dello Stato ad adottare le necessarie misure, già previste dall'ordinamento giuridico e costituzionale vigente, atte a fronteggiare, almeno ad armi pari, la guerra interna scatenata dal terrorismo. Veniva anche annunciato che Almirante avrebbe presieduto una riunione dei dirigenti del movimento e di esperti giuridici per varare l'iniziativa. La raccolta delle firme – scrisse ancora il foglio missino – sarebbe andata oltre lo strumento del referendum – impensabile perché la costituzione prevedeva soltanto il referendum abrogativo –, e la proposta di legge popolare, per la quale erano sufficienti le firme di soli 50.000 elettori[287]. I missini, dunque, ambivano a promuovere un progetto di legge con il supporto di decine di migliaia di firme (l'obiettivo era superare il milione) e di applicare in tempi rapidi la normativa vigente sullo stato di guerra. Il testo della petizione popolare sottoposta alla firma dei cittadini e riportata dal *Secolo d'Italia* recitava:

I sottoscritti cittadini italiani, a norma dell'articolo 50 della Costituzione, rivolgono alle Camere, al Presidente della Repubblica e al governo petizione popolare perché sia deliberato e dichiarato lo stato di guerra in quelle parti del territorio dello Stato in cui è necessario combattere ed eliminare il terrorismo, a norma degli articoli 217, 218, 219 del vigente Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza; in relazione all'articolo 10 del vigente Codice penale militare di guerra; perché, in applicazione dell'articolo 219 del ricordato Testo Unico, siano giudicate dai Tribunali militari le persone imputate dei delitti contro la personalità dello Stato previsti nel Titolo I del libro II del vigente Codice penale; perché in applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 27 della Costituzione, venga comminata la pena di morte nei casi previsti dalle leggi militari di guerra anche in tempo di pace[288].

La raccolta delle firme per l'applicazione della pena capitale, spiegava il quotidiano del Msi, sarebbe stata una petizione popolare, prevista dalla costituzione, e sarebbe stata, per valore morale e politico, più di un referendum e di una legge di iniziativa popolare. Il

[287] "Domani il via alla raccolta delle firme", *Secolo d'Italia*, 8 gennaio 1981.
[288] "Il testo della petizione", *Secolo d'Italia*, 9 gennaio 1981.

Secolo d'Italia infatti precisava che il referendum era ammesso soltanto per abrogare le leggi, mentre il Msi chiedeva l'applicazione delle leggi vigenti. Il referendum, tra la raccolta delle firme, l'indizione e lo svolgimento, avrebbe peraltro comportato una procedura annosa, mentre il Msi aveva l'obiettivo di mettere lo Stato in condizioni di affrontare il terrorismo con tutti gli strumenti necessari nel modo più rapido possibile. D'altro canto, una proposta di legge di iniziativa popolare, per la quale erano sufficienti 50.000 firme, sarebbe dovuta essere discussa dal parlamento, e la maggioranza "di regime" – come spiegavano i missini – l'avrebbe insabbiata. La petizione popolare, invece, secondo il *Secolo*, avrebbe indotto il governo, sotto «il peso morale e politico di milioni di firme», a recepire le istanze della stragrande maggioranza degli italiani. Non si trattava quindi di adottare nuove leggi ma di applicare quelle esistenti[289].

Come è noto, le forze politiche avevano sempre respinto anche la mera definizione di "stato di guerra" (civile o non) riferita alla situazione italiana, non solo perché essa avrebbe legittimato l'introduzione di misure eccezionali e antidemocratiche, ma anche perché avrebbe riconosciuto ai terroristi lo status di controparte belligerante. A fronte di queste contestazioni, il Msi anticipava la replica: secondo il partito, – come scrisse ancora il *Secolo* – si fingeva di non capire che in quel momento non si trattava di riconoscere ai brigatisti lo status di belligeranti visto che se lo arrogavano loro stessi, ma si trattava piuttosto di riconoscere allo Stato gli strumenti per combattere una guerra che non era necessario dichiarare perché era già in atto[290]. Le obiezioni delle altre forze politiche si fondavano, secondo il quotidiano del Msi, semplicemente su un equivoco: non si trattava di riconoscere come belligeranti i terroristi; né poteva prevedersi la pena di morte contro il nemico belligerante, che anzi era tutelato dalle leggi sui prigionieri di guerra; la pena di morte era prevista invece, nei confronti dei banditi, dei disertori, dei traditori, di chi dall'interno attentava in tempo di guerra alla sicurezza dello Stato. E non vi era dubbio – sempre secondo il foglio missino – che ci si trovava già in una condizione di guerra interna contro il terrorismo: tale stato di guerra doveva essere semplicemente formalmente deliberato in esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. L'iniziativa del Msi non tendeva quindi – ribadivano i missini – ad allargare lo spargimento di sangue, ma al contrario a contenerlo perché la pena capitale, sottolineavano, costituiva un deterrente efficacissimo. Secondo il quotidiano del Msi, l'inerzia, la debolezza e la complicità incoraggiavano il terrorismo perché davano ai

[289] "Morte alla morte perché vinca la vita", ibidem.
[290] "Le BR «graziano» D'Urso? Quale prezzo è stato pagato?", *Secolo d'Italia*, 8 gennaio 1981.

terroristi l'aberrante fiducia nel successo finale. Le pene detentive, inoltre, anche se a parole perpetue, non potevano essere considerate un deterrente efficace, perché i terroristi avevano buoni motivi di ritenere che in ogni caso sarebbero stati rimessi in libertà per effetto di amnistie, condoni, perdoni. Ogni firma a favore della petizione, quindi, avrebbe rappresentato – scrisse il *Secolo* – una pallottola in meno per i terroristi. Immaginando che l'iniziativa avrebbe avuto molto successo, i missini ritenevano che essa avrebbe costituito un plebiscito del quale la classe dirigente avrebbe dovuto prendere atto. La pena di morte, fra l'altro, lungi dallo scoraggiare i pentimenti, li avrebbe incoraggiati proprio per il suo carattere deterrente di irreparabilità[291].

Nei giorni immediatamente successivi, i missini sottolinearono il successo della loro campagna. Il *Secolo d'Italia* affermò che, benché non fosse possibile ancora stabilire il numero delle firme raccolte, si stava profilando un innegabile vero e proprio plebiscito popolare, che andava ben oltre il bacino elettorale del partito, coinvolgendo tutte le classi sociali e gli uomini esposti ai colpi del terrorismo, specialmente fra le forze dell'ordine e la magistratura. I missini assicuravano che coloro che stavano firmando non erano animati da alcun desiderio di vendetta, ma ritenevano che lo Stato dovesse rispondere ai terroristi con decisione e durezza, passando una volta per tutte alla controffensiva e trattando secondo le vigenti leggi militari quanti, più volte, si erano impunemente vantati di essere in guerra contro lo Stato. I dirigenti del partito insistettero moltissimo sul fatto che la petizione era una proposta che non tendeva all'introduzione di leggi speciali, ma unicamente all'applicazione di leggi vigenti ed espressamente previste dalla Costituente per fronteggiare situazioni di emergenza. In questo senso, i missini ripresero le parole sia del procuratore Pascalino sia del magistrato Sossi, i quali avevano recentemente rilanciato la proposta di deliberare lo stato di guerra interno, come richiesto espressamente dal Msi. L'istituto, scriveva il quotidiano del Msi, trovava la sua legittimazione nello stato di guerra internazionale previsto dagli articoli 78 e 87 della costituzione e in ogni caso nella suprema *ratio* dello stato di necessità, validamente operante in ogni sistema giuridico, quando fosse diretto al fine di assicurarne la conservazione. La Corte costituzionale aveva del resto più volte stabilito, fin dal 1962, che anche le garanzie costituzionali dovevano cedere quando erano in gioco interessi primari costituzionalmente garantiti e che la tutela costituzionale dei diritti dei cittadini trovava sempre un limite non derogabile nell'esigenza che, attraverso il loro esercizio, non venissero sacrificati beni che la

[291] "Morte alla morte", cit.

costituzione aveva voluto del pari garantire[292]. Nonostante la presunta azione di boicottaggio esercitata da quelli che venivano definiti come i media "del regime", il Msi asseriva di essere riuscito a raccogliere migliaia di firme, soprattutto fra i giovani e fra coloro che non avevano votato Msi. Sulla base di questa larga adesione, che secondo i missini dimostrava l'esigenza dei cittadini di avere uno Stato forte, efficiente e giusto, la classe dirigente doveva prendere atto della situazione di guerra e delle richieste largamente diffuse che si introducessero misure adeguate a fronteggiarla[293].

Al comitato centrale di fine gennaio il Msi si confrontò ancora al suo interno sull'iniziativa della petizione. Franchi precisò ancora una volta che lo stato di guerra non significava assolutamente dichiarazione di guerra e che perciò non si sarebbe riconosciuto ai brigatisti lo status di belligeranti. Lo stato di guerra non era altro che il riconoscimento di una situazione di pericolosità in tutto o in parte del territorio nazionale. Secondo il *Secolo d'Italia*, la proposta del segretario Almirante aveva suscitato l'entusiasmo nella maggioranza del partito. L'ex presidente del Fuan, Cesare Mantovani, affermò, ad esempio, che l'iniziativa della segreteria aveva aperto spazi di agibilità politica e propagandistica al partito, a riprova che quando si interpretavano esigenze popolari, non c'era preclusione di vertice che tenesse. Anche il segretario regionale del partito siciliano, Giuseppe Tricoli, disse di ritenere vincente la scelta della petizione dal momento che essa si inseriva nella ricerca di strumenti concreti che mirassero a colpire il terrorismo. Analogamente, secondo il segretario nazionale del Fronte della Gioventù, Gianfranco Fini, l'iniziativa era propagandisticamente valida e politicamente efficace, perché interpretava il comune sentire del paese reale, faceva uscire il partito dell'isolamento politico e non chiedeva l'istituzione di leggi speciali. Su questo concordarono anche Domenico Cordasco, Benito Paolone e il rautiano Giulio Maceratini. Tuttavia, alcuni, come Fini stesso e l'esponente della "sinistra" missina Giuseppe Niccolai, posero anche l'esigenza di fare una riflessione più ampia sul problema del terrorismo, che non poteva essere affrontato solo sul terreno militare o repressivo, ma che doveva essere trattato anche sul piano politico. Per questo, a loro avviso, la raccolta delle firme doveva diventare un atto politico di rilievo[294].

[292] "Massiccia e crescente l'adesione popolare", *Secolo d'Italia*, 15 gennaio 1981; "«Dichiarare lo stato di guerra interno per tutelare fermamente la Nazione»", ibidem.

[293] "Perché firmano a migliaia", *Secolo d'Italia*, 20 gennaio 1981.

[294] "Un dibattito vivo e costruttivo in un Movimento proteso all'offensiva", *Secolo d'Italia*, 27 gennaio 1981.

Nel corso della riunione emersero però anche alcune divergenze. In particolare, l'antagonista del segretario, Pino Rauti, rilevò che la richiesta di pena di morte doveva essere oggetto di un dibattito approfondito perché una forza politica come il Msi, che lottava contro un potere da sempre schierato contro il partito stesso, non poteva non interrogarsi sul significato dell'iniziativa. Il problema, secondo Rauti, era quello di riuscire a qualificare davvero l'atteggiamento del partito nei confronti del fenomeno terroristico non solo in termini di legge e ordine. Al riguardo Rauti spiegò:

> La richiesta di legge e ordine, pur legittima e largamente diffusa, offre un'immagine non esauriente dei contenuti della nostra battaglia. [...] tornando alla petizione popolare, esiste una preoccupazione di fondo che assolutizzando l'idea di affidare a tribunali militari la decisione sulla pena da comminare ai terroristi, il regime possa avere al suo arco delle frecce micidiali che potrebbero essere usate a scopo persecutorio anche nei confronti della nostra parte politica. C'è da chiedersi, anche, se questa fase propagandistica possa essere lanciata e protratta coerentemente nel tempo, la richiesta della pena di morte sembrerebbe infatti quasi un ribaltamento della prospettiva di alternativa al sistema e l'arco prevedibilmente lungo di tempo che da tale iniziativa sarà occupato rischia di deformare il volto e deviare la rotta del nostro cammino. Il terrorismo rosso non destabilizza il sistema, ma lo stabilizza, nel suo meccanismo perverso, ebbene, questo enfatizzare il terrorismo fino a dichiarare lo stato di guerra, non legittima forse, fino ad amplificarla, la sua pericolosità?[295]

Rauti rifiutava dunque l'identificazione del terrorismo con la guerra, ritenendolo semmai una lotta di disperati che ammettevano il fallimento del fare politica con gli schemi utilizzati da sempre dalla sinistra. A suo parere si doveva quindi evitare il rischio di "nobilitarlo" e di amplificarne il significato, ma anche di non dare l'impressione di voler difendere "questo Stato". Anche il rautiano Rutilio Sermonti osservò che la proposta della petizione, nel caso fosse stata coronata dal successo e dall'applicazione dei suoi contenuti, sarebbe risultata inservibile o mal sfruttata da parte di un "regime" inetto e incapace di lottare contro il terrorismo. La sua perplessità nasceva anche dal timore di poter concedere a questo stesso "regime" – disse Sermonti – «un regalo immeritato che ipoteticamente potrebbe essere ritorto contro le opposizioni politiche presenti nel paese». Anche Paolo Agostinacchio dichiarò di ritenere auspicabile non fornire «al regime dell'ingiustizia e della discriminazione armi che, nelle sue mani», sarebbero state utilizzate «in modo diverso dagli auspici di quella pubblica opinione che oggi guarda con

[295] Cfr. "Pino Rauti. Un dibattito vivo e costruttivo in un Movimento proteso all'offensiva", ibidem.

simpatia alla nostra raccolta di firme». Gli strumenti preventivi e repressivi previsti dalla proposta avrebbero finito infatti per essere gestiti, secondo Agostinacchio, sotto il controllo degli organismi militari ai quali sarebbe stata affidata l'applicazione delle leggi vigenti. Tutti questi critici inoltre suggerirono di inserire la petizione in una riflessione più ampia sulla lotta al terrorismo e sulla necessità di quella «rifondazione dello Stato», che era stata da sempre auspicata dal Msi. Il timore, infatti, era quello che l'iniziativa della pena di morte, finalizzata prioritariamente a sconfiggere il terrorismo, venisse vissuta come un'iniziativa a difesa dello Stato, inteso come Stato "del regime", contro il quale il Msi si era sempre schierato. A ben vedere, questo tipo di preoccupazioni sembravano riecheggiare quelle presenti all'interno dell'estrema sinistra e dei radicali, preoccupati di non assumere posizioni di fermezza contro il terrorismo proprio per non apparire difensori dello Stato democristiano, da sempre contestato.

A queste preoccupazioni Almirante tenne a replicare che l'iniziativa non aveva il significato di difendere «questo Stato». Il segretario missino rivendicò però che il Msi aveva sempre respinto tutte le tentazioni e la scorciatoia – disse – del «motto "questa Italia non ci interessa"» perché il partito era nato e vissuto «per servire la Patria». Di fronte alla sfida terroristica, il Msi rimaneva lo stesso denunciando il dramma che viveva lo Stato italiano ridotto all'impotenza dal "regime". Secondo Almirante, il paese reale era a fianco al partito in questa lotta[296]. Il segretario, tuttavia, non riuscì ad evitare la frattura specialmente con la base giovanile[297]. Come alcuni dirigenti avevano rilevato, la campagna di raccolta di firme rappresentava anche la risposta alla situazione di acuto isolamento in cui si trovava il partito alla fine del 1980, nuovamente relegato anche a causa della ripresa del terrorismo nero e del riflesso antifascista della strage di Bologna. In quest'ultimo caso, pur essendo praticamente scomparsa la zona grigia di complicità tra partito ed eversione, l'attribuzione dell'attentato di Bologna all'eversione di destra si era ripercossa anche sul Msi, facendolo apparire coinvolto in qualche modo. Pertanto, sollecitato anche dalla nuova virulenza del terrorismo di sinistra, il partito volle farsi interprete dello sgomento della cittadinanza tentando di dare concretezza alle proposte da sempre sostenute. Benché il progetto incontrasse una certa resistenza della corrente rautiana "Linea futura", esso consentì al Movimento sociale, quanto meno per un certo periodo, di conquistare una notevole attenzione nell'opinione pubblica: non solo per il grande successo numerico della campagna, ma anche per l'adesione di personalità

[296] Ibidem.
[297] M. Tarchi, "Continuità ed evoluzione della destra", cit., p. 178.

estranee al neofascismo e per il vasto dibattito sviluppatosi intorno a questa iniziativa sui mass media. Come ha notato Piero Ignazi, l'altro elemento di novità dell'iniziativa fu lo strumento della raccolta di firme, pacifico per definizione, che inaugurò una nuova modalità di azione del partito: abbandonata la logica dello scontro fisico e della piazza, si optò infatti per forme di resistenza passiva non violenta anche in occasione di interventi della pubblica sicurezza[298]. Il dialogo diretto con i cittadini e il loro coinvolgimento senza mediazioni sembravano anch'essi riecheggiare le modalità di azione del Partito radicale, con il quale il Msi, benché con obiettivi opposti, su molti temi (non ultimo, la lotta al terrorismo), si trovò spesso in competizione.

L'iniziativa missina, anche per il successo che nei primi giorni cominciò a riscuotere, innescò un dibattito che coinvolse anche gli altri partiti. Ci si rese presto conto, infatti, che la campagna stava suscitando un prevedibile successo propagandistico, facendo leva sul clima di paura e di esasperazione diffuso nell'opinione pubblica. In praticamente tutti gli organi di partito comparvero così interventi di politici e intellettuali sostanzialmente volti a screditare la proposta del Msi e a riaffermare che la lotta al terrorismo doveva essere condotta nel rispetto delle garanzie costituzionali e con strumenti democratici. Secondo la maggioranza degli osservatori, la pena capitale, prevista esclusivamente in caso di guerra, con un nemico esterno e nelle forme stabilite dal codice militare di guerra, oltre che impraticabile sotto il profilo formale, non era nemmeno un mezzo utile sotto il profilo della deterrenza. L'iniziativa venne accusata di essere solamente rivolta a fare leva sulla paura e gli umori dei cittadini che, a fronte dell'estrema escalation terroristica, potevano essere inclini ad estremi rimedi. Le forze politiche, dunque, si compattarono nel fronteggiare la sfida lanciata dai missini, i quali, indubbiamente, attraverso la campagna, acquisirono una maggiore visibilità anche in settori diversi dal loro elettorato. Si pensi al fatto che un intellettuale vicino al Pci come il musicologo Massimo Mila manifestò una certa disponibilità nei confronti della petizione lanciata dal Movimento sociale[299].

Anzitutto, ci si interrogò dunque sul consenso che l'iniziativa stava guadagnando. A questo proposito, il deputato socialista Mauro Seppia notava sull'*Avanti!* del 5 marzo che nel paese stava crescendo la convinzione che l'unica strada per fermare la dilagante violenza fosse la pena di morte. Questo atteggiamento, ormai non più isolato, era quello a cui si rivolgeva l'iniziativa del Msi, che tendeva a far emergere tali stati d'animo,

[298] P. Ignazi, *Il polo escluso*, cit., pp. 211-213.

[299] L'articolo di Mila suscitò alcune polemiche e fu pubblicato su *La Stampa* dell'8 febbraio 1981. Il quotidiano si dissociò dalla linea dell'articolo e ribadì di essere contrario alla pena di morte. Cfr. anche "«Una causa giusta»", *Secolo d'Italia*, 12 febbraio 1981.

strumentalizzando la collera dei cittadini e il loro smarrimento[300]. Analogamente, Mario Cattaneo, professore di filosofia del diritto a Ferrara, intervenuto su *L'Opinione*, riteneva che l'iniziativa missina utilizzasse con abilità demagogica i sentimenti popolari, facendo leva su giustificate reazioni emotive di fronte a errori o insufficienze nella lotta contro il terrorismo, per riportare nell'ordinamento giuridico e politico «lo spirito autoritario della dottrina di Alfredo Rocco»[301]. Secondo Venerio Cattani, esponente politico socialista passato da poco al Psdi, però, se 700.000 italiani avevano firmato la petizione e alcuni milioni, pur non sottoscrivendola, erano d'accordo nel merito con essa, ciò era dovuto al fatto che in Italia negli ultimi anni si era prodotta una grave contraddizione tra l'intollerabile pressione della criminalità e una filosofia giuridica dei politici, dei magistrati e dei mass media sempre più permissiva e tollerante. Se gli italiani erano esasperati al punto da richiedere la pena di morte, ciò era avvenuto, secondo Cattani, perché per molti anni ci si era occupati delle garanzie degli assassini e non ci si era mai occupati delle vittime. Lo Stato per trent'anni era stato il paese delle amnistie e degli indulti, della decadenza dei termini e della libertà provvisoria, delle grazie ricevute e delle evasioni procurate, delle ribellioni e dei trasferimenti fra le carceri. Si doveva tenere poi presente, secondo Cattani, che i cittadini non erano preoccupati solamente dal terrorismo, ma anche e soprattutto dalla delinquenza comune, la quale toccava direttamente tutti[302]. L'aspetto che destò la maggiore eco, specialmente nel Pci, fu il consistente numero di firme raccolto dal Movimento sociale proprio nella città di Bologna, simbolo di una certa cultura di sinistra, operaia e resistenziale. Al di là del fatto che il Msi potesse enfatizzare il numero delle firme raccolte (sul quale non vi erano controlli), era inequivocabile la folta presenza di cittadini attorno ai banchetti organizzati dai missini che fra l'altro non esponevano le bandiere del partito. La scelta missina di dare risalto alla campagna svolta a Bologna era chiaramente collegata anche alle polemiche seguite alla strage dell'agosto precedente alla stazione, che avevano indirettamente coinvolto il Msi. In questo modo, i missini volevano segnare il loro netto distacco da qualunque forma di violenza e, anzi, proponevano l'estremo rimedio proprio a partire da una città colpita da un terrorismo teoricamente collegato quanto meno sul piano ideologico alla destra. I comunisti, dunque, si interrogarono sull'impatto dell'iniziativa missina sulla città, ammettendo che essa aveva attirato alcune migliaia di simpatie non solo dall'interno dell'elettorato di destra,

[300] M. Seppia, "Un doppio no: pena di morte e ergastolo", *Avanti!*, 5 marzo 1981.
[301] M. A. Cattaneo, "Il primo diritto", *L'Opinione*, 17 febbraio 1981.
[302] V. Cattani, "Pena di morte ed equità della giustizia", *L'Umanità*, 14 febbraio 1981.

ma anche dal di fuori. Mauro Felicori, giornalista comunista e consulente del Comune di Bologna per le politiche per i giovani, ipotizzava che i missini avessero riscosso successo in alcuni strati della piccola borghesia bolognese che aveva un orientamento conservatore, quando non reazionario. Era però probabile, secondo il dirigente comunista bolognese, che le simpatie fossero state raccolte anche fra strati di lavoratori. Il fatto che non vi fosse alcun simbolo di partito esibito ai banchetti e l'insistenza con cui i missini lanciavano certi messaggi facendo un esplicito richiamo alla «pena di morte contro i terroristi di ogni colore» e in particolare contro chi aveva messo la bomba alla stazione il 2 agosto, sicuramente avevano un peso. A parere di Felicori, infatti, vi era un diffuso atteggiamento a favore dell'inasprimento delle pene, e forse i comunisti avevano fatto poca attenzione ai fenomeni di indifferenza rispetto al terrorismo e alla rabbia che stavano lentamente crescendo. Anche l'esperienza della strage di Bologna, a fronte dell'impotenza delle istituzioni, aveva segnato i cittadini, che tuttavia – sottolineava Felicori – avevano risposto non con un messaggio reazionario ma con la mobilitazione democratica[303].

In secondo luogo, il dibattito affrontò il tema delle reali intenzioni del Msi. I partiti di sinistra, al di là di ogni considerazione sulla sua fattibilità, attribuivano l'iniziativa alla volontà di utilizzare lo sgomento del paese per disegni politici autoritari. La sostituzione dei tribunali ordinari con il tribunale militare, la possibilità di arresto da parte del prefetto di qualsiasi persona che si ritenesse utile per ristabilire o conservare l'ordine pubblico, il coprifuoco, la censura e la soppressione di ogni garanzia costituzionale erano, secondo Mauro Seppia, i veri obiettivi. L'iniziativa a suo parere era stata condotta in modo volutamente ambiguo, cercando di canalizzare uno stato d'animo diffuso in alcuni settori dell'opinione pubblica al fine di militarizzare il paese[304].

I dirigenti dei partiti, anche a causa del consenso diffuso per l'iniziativa, furono così costretti a confrontarsi nel merito della proposta, affrontando il dibattito non solo con ragionamenti di principio, ma anche con argomenti di natura giuridica e pratica. Il Msi, fra l'altro, si era ben guardato dal proporre misure drastiche come l'introduzione di leggi speciali o la dichiarazione di guerra, ma si era richiamato alle disposizioni previste dalla costituzione nei casi di vera emergenza. Infatti, per introdurre la pena di morte nell'ordinamento italiano, sarebbe stata necessaria una modifica della costituzione con la soppressione dell'articolo 27, il quale dettava che non era ammessa la pena di morte, se

[303] M. Felicori, "Le firme di Bologna", *Rinascita*, n. 7, 13 febbraio 1981.
[304] M. Seppia, "Un doppio no", cit. Cfr. anche O. Bello, "La pena di morte non si giustifica nemmeno con la paura", *L'Umanità*, 27 febbraio 1981.

non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra. I promotori dunque avevano cercato di sfuggire a questa procedura invocando l'applicazione delle leggi militari di guerra. In sostanza il parlamento avrebbe dovuto deliberare lo stato di guerra, conferire al governo i poteri necessari e applicare l'ordinamento militare. La maggioranza dei giuristi – ricordava Coco su *Il popolo* – aveva concluso che si sarebbe potuto parlare di guerra civile soltanto quando i terroristi avessero controllato di fatto una parte del territorio nazionale. Tale controllo sarebbe stato in realtà necessario solo per il riconoscimento internazionale delle organizzazioni ribelli e non per dichiarare lo stato di guerra civile, che dipendeva unicamente dall'intensità e dalla persistenza dell'aggressione e dall'impossibilità di sconfiggerla con le leggi ordinarie. D'altro canto, – rilevava sempre Coco – quanto alla specifica situazione italiana, gli osservatori ritenevano che, benché in passato vi fossero stati momenti di guerriglia, il peggio fosse oramai superato e che l'enunciazione dello stato di guerra civile sarebbe stata pertanto del tutto ingiustificata[305]. I missini, in tutta risposta, sottolinearono ancora una volta che non si trattava di dichiarare lo stato di guerra secondo le norme del diritto internazionale, ma di deliberare uno stato di guerra interno secondo le norme vigenti del Testo unico di pubblica sicurezza. Contro i belligeranti catturati, infatti, non era ammessa la pena di morte, mentre nello stato di guerra interno per essi era prevista la fucilazione nei casi comprovati e per i reati più gravi. Cesare Mantovani spiegò nuovamente sul *Secolo* che quella terrorista rimaneva una questione di ordine pubblico e non di belligeranza: si trattava cioè di usare uno strumento giuridico per fronteggiare i terroristi, non per farne dei soldati o dei prigionieri di guerra, nei confronti dei quali la pena di morte sarebbe stata inammissibile. Mantovani ricordò anche il caso dell'immediato dopo-terremoto di Messina, quando era stato deliberato limitatamente alla zona terremotata, lo stato di guerra interno. Anche nel presente, dunque, ciò non avrebbe aperto alcun varco al riconoscimento dei terroristi, ma avrebbe restituito allo Stato, in termini repressivi, rapidità ed efficacia di intervento[306].

Gli avversari della proposta si interrogarono anche sul reale effetto deterrente della pena capitale, ritenendolo in genere estremamente dubbio dal momento che tutta la dottrina era concorde nell'affermare che non era la severità ma la certezza delle pene, ad avere un effetto preventivo sul potenziale criminale. Il giurista comunista Marco Ramat e il deputato socialista Mauro Seppia osservarono fra l'altro che non c'era paese dove esistesse la pena capitale nel quale si potesse affermare che essa avesse ridotto il numero

[305] G. S. Coco, "Perché no alla pena di morte", *Il Popolo*, 15 febbraio 1981.
[306] C. Mantovani, "Contro i terroristi per un nuovo Stato", *Secolo d'Italia*, 4 febbraio 1981.

di omicidi e la delinquenza[307]. Il democristiano Giovanni Coco rilevò che lo Stato era stato in grado di stroncare con gli ordinari strumenti delle istituzioni democratiche il circolo vizioso del concorso permanente fra i terroristi arrestati e quelli ancora in libertà. Ad esempio, nel corso della vicenda D'Urso, non era stato necessario introdurre alcuna legge speciale per impedire che i detenuti partecipassero a ulteriori delitti. Da quando si erano corretti – rimarcò Coco – «i peggiori errori della demagogia pseudo-garantista», ci si accorgeva che la democrazia era ancora in grado di dare sicurezza ai cittadini, ma che occorreva utilizzare tutti i necessari strumenti democratici con fermezza rigorosa e coerente[308]. Secondo i missini, invece, l'esperienza storica dimostrava che sempre, quando una società aveva avuto ragione di sentirsi minacciata, era ricorsa a mezzi eccezionali di difesa, che, del resto, erano previsti da tutti gli ordinamenti. L'esperienza storica, inoltre, aveva dimostrato che in politica le condanne detentive, quanto più erano lunghe, tanto meno si compivano. Per questa ragione, ancora secondo Mantovani, mentre l'inasprimento delle pene non aveva mai sortito alcun effetto anche perché raramente esse venivano scontate fino alla fine, la previsione della pena di morte avrebbe invece potuto avere un'efficacia deterrente, data la sua irreversibilità. Ogni rivoluzionario, sapendo di non avere il carcere davanti a sé, non temeva il carcere, ma avrebbe potuto temere il plotone di esecuzione[309].

Vi erano poi anche alcuni aspetti pratici da tenere in considerazione. Uno dei nodi centrali era proprio il problema di conciliare il carattere irreversibile e irreparabile della pena di morte con l'impossibilità di avere la certezza assoluta delle responsabilità del condannato. I critici fecero notare ai missini che l'errore giudiziario – come scrisse Ramat – era sempre in agguato[310]. Ci sarebbe sempre stato quindi il rischio di essere uccisi dalla giustizia, pur essendo innocenti. Benché i missini insistessero nel dire che la pena di morte doveva essere comminata solo nei casi in cui esisteva certezza assoluta, la storia giudiziaria, secondo Seppia, metteva in luce molti casi di incertezze e di errori[311]. D'altro canto, alcuni notavano che se fosse stata reintrodotta la pena capitale, essa si sarebbe dovuta prevedere non solo per reati di terrorismo, ma anche per molti altri reati di tipo comune. La pena di morte come mezzo per difendere la società e gli individui avrebbe

[307] M. Ramat, "I nostalgici dell'ottusa «giustizia» di guerra", *l'Unità*, 14 febbraio 1981; M. Seppia, "Un doppio no", cit.

[308] G. S. Coco, "Perché no alla pena di morte", cit. Cfr. anche O. Bello, "La pena di morte non si giustifica", cit.

[309] C. Mantovani, "Con argomenti", *Secolo d'Italia*, 10 febbraio 1981.

[310] M. Ramat, "I nostalgici dell'ottusa «giustizia» di guerra", cit

[311] M. Seppia, "Un doppio no", cit.

infatti potuto avere efficacia solo se inflitta anche in procedimenti indiziari e con frequenza; ma ciò avrebbe creato un «regno del terrore», un regime autoritario capace di sollecitare forme di reazione dello stesso grado di violenza[312]. In secondo luogo, come erano occorsi secoli per abrogare la pena di morte, così, secondo Cattani, sarebbero occorsi decenni per abolirla di nuovo[313]. I missini replicavano che la pena di morte proposta della petizione sarebbe stata irrogata – come scrisse sempre Mantovani – a terroristi presi con le armi in pugno, a guerriglieri che ostentavano la loro colpevolezza come titolo di onore e come status di prigionieri politici e che sicuramente, se ci fosse stata la pena di morte, non sarebbe stata comminata con il rischio che il giudice sbagliasse[314].

Le parti si confrontarono anche sulle ragioni di carattere civile e morale alla base del rifiuto della pena di morte nella società. Sostanzialmente tutti i partiti si compattarono sul netto rifiuto in linea di principio della pena di morte, quale forma di regressione della civiltà giuridica da Beccaria in avanti. Come ebbe a ricordare il segretario repubblicano Giovanni Spadolini a fine maggio al congresso del suo partito, i repubblicani, «Figli di Beccaria e della ragione», si erano sempre dichiarati contrari alla pena capitale, agli stati di guerra e alle leggi eccezionali perché non volevano concedere ai terroristi la legittimazione e lo status di belligeranti a cui essi stessi miravano[315]. Il Psi fu tra i maggiori oppositori della proposta missina, proprio in quanto esso era – come sottolineava l'*Avanti!* – «partito della vita»[316]. «Che i radicali siano nettamente contrari alla proposta di ripristino della pena di morte» – come spiegò Leonardo Sciascia – sarebbe stato superfluo dichiararlo. Sciascia invece contrapponeva a quanti stavano – come scrisse su *Notizie radicali* – «suonando la grancassa di provvedimenti forcaioli e barbari» con la campagna per l'abrogazione dell'istituto dell'ergastolo promossa dai radicali. Lo scrittore siciliano, infatti dichiarò: «per preservarci dai tempi oscuri cui drammaticamente ci stiamo avviando, l'unico modo sia quello di garantire e affermare quel diritto e quella civiltà giuridica che traggono le loro radici da Beccaria e Piero Calamandrei». Secondo Sciascia, il delitto più efferato, più atroce, commesso dal singolo, non era paragonabile in efferatezza e atrocità a quello commesso da una collettività, con

[312] Ibidem.Cfr. anche V. Cattani, "Pena di morte ed equità", cit.
[313] V. Cattani, "Pena di morte ed equità", cit.
[314] C. Mantovani, " Possiamo replicare…", *Secolo d'Italia*, 15 febbraio 1981.
[315] "Sintesi della relazione del segretario Giovanni Spadolini al 34° Congresso del PRI. Roma, 22-25 maggio 1981", *La Voce Repubblicana*, 6-7 maggio 1981.
[316] Cfr. "I nostalgici del patibolo", *Avanti!*, 7 febbraio 1981. Cfr. anche "Terrorismo e pena di morte: la fabbrica dei martiri", *Avanti!*, 14 febbraio 1981; "Il boia di Milano aveva casa nella attuale piazza Beccaria", *Avanti!*, 19 febbraio 1981.

la pena di morte[317]. Secondo la quasi totalità degli osservatori, nello Stato di diritto liberale la retribuzione penale non era rivolta puramente al fine della difesa sociale con qualunque mezzo, ma era un'attività sottoposta a limiti e controlli e volta alla tutela della convivenza civile. La pena capitale, dunque, costituiva una diretta violazione di quel diritto alla vita, che era presupposto indispensabile dello stesso diritto alla libertà, che lo Stato doveva garantire e proteggere. Infliggere la morte come pena non rientrava nella competenza dello Stato, della società, del magistrato dal momento che lo Stato tutelava la convivenza civile e la vita che di per sé stessa era sacra. Secondo Mario Cattaneo, quindi, nella lotta contro i criminali l'inflizione della morte era lecita solo a livello di difesa immediata e di legittima difesa, ma ciò escludeva l'apparato dell'inflizione della morte quale pena dopo che il colpevole era già stato assicurato alla giustizia[318]. A questo proposito, si doveva poi considerare che lo Stato aveva una funzione trascinante nei confronti dei cittadini, nel bene e nel male. Secondo Ramat, infatti, – che scriveva ancora su *l'Unità* – come le «ruberie pubbliche» erano una spinta al furto privato, allo stesso modo, la pena di morte sarebbe potuta diventare una pena esemplare non nel senso che la condanna a morte sarebbe stata esempio che distoglieva gli uomini dall'attitudine a uccidere, ma nel senso del cattivo esempio proprio perché la condanna a morte preparava e abilitava gli uomini ad uccidere a loro volta. Benché la costituzione prevedesse la pena di morte secondo le leggi militari di guerra, il giurista di area comunista sottolineava che la giustizia militare di guerra era «moltissimo guerra e pochissimo giustizia». La guerra del resto non poteva essere il modello di ideale per chi voleva sconfiggere il terrorismo soprattutto sovrastandolo moralmente[319].

Il filone cattolico di osservatori non poteva accettare per definizione la pena di morte. L'articolista de *Il Popolo* Alfredo Vinciguerra, ad esempio, riteneva che la pena capitale andasse respinta dal punto di vista cristiano, dal punto di vista dei principi su cui si basava la giustizia come sede in cui si incontravano l'idea di punizione e quella di recupero, dal punto di vista del modo di concepire la vita che ispirava i sistemi democratici, e dal punto di vista utilitaristico, nel senso cioè che essa non costituiva un deterrente contro il proliferare dei delitti. In secondo luogo, Vinciguerra rilevava che i mezzi di comunicazione di massa dedicavano alla petizione per la pena di morte un'attenzione molto ampia e ciò avveniva perché la questione, a suo parere, era diventata una

[317] ARR, L. Sciascia, "Pena di morte: è un'infamia", *Notizie radicali*, 13 febbraio 1981.
[318] M. A. Cattaneo, "Il primo diritto", cit.
[319] M. Ramat, "I nostalgici dell'ottusa «giustizia»", cit.

«questione-simbolo», il problema che simboleggiava tutto il capitolo della violenza, della sua incidenza sulla vita della società e dello Stato, dell'inefficacia della risposta che società e Stato, secondo alcuni, avrebbero dato ad essa. In sostanza, secondo Vinciguerra, si parlava molto di pena di morte perché dietro ad essa c'erano «quell'enorme cadavere nell'armadio della società italiana che si chiama "violenza"» e il processo di rimozione che tutti stavano tentando di mandare avanti. Secondo il giornalista, ci si doveva chiedere se non occorresse sforzarsi di risalire dal simbolo alla realtà che esso simboleggiava e cioè dalla pena di morte alla cultura della violenza, alle sue radici, alla sua incidenza sulla vita di tutti e ai modi per stroncarla. Ci si doveva interrogare, inoltre, se non occorresse, senza ricadere nei colpevoli e assurdi permissivismi che avevano dominato un'intera stagione del dibattito culturale e politico in Italia, riaprire il discorso sulle radici della violenza e su come fronteggiarla anche dal punto di vista di un progetto pedagogico di massa[320]. A tutte queste polemiche sulla barbarie e la regressione a cui la pena capitale avrebbe riportato la civiltà giuridica, il Movimento sociale tenne a replicare che anche Cesare Beccaria aveva previsto, in alcuni casi, la necessità e l'utilità della pena di morte. Egli infatti – spiegò la testata missina – aveva ritenuto la pena di morte necessaria in caso di pericolosa rivoluzione, nel tempo dell'anarchia, quando i disordini regnavano al posto delle leggi, oltre che in altri casi comunque connessi ad una situazione eccezionale di emergenza per il paese. Beccaria non ammetteva la pena capitale, invece, durante il «tranquillo regno delle leggi». Il quotidiano del Msi pertanto si chiedeva se in quel momento l'Italia, colpita da un terrorismo endemico diventato ormai una piaga sociale, potesse essere considerata un "tranquillo regno delle leggi". Chi poteva negare, in sostanza, che ricorressero le condizioni di emergenza per le quali lo stesso Beccaria riteneva necessaria la pena di morte[321]. In risposta alle critiche espresse dai comunisti, inoltre, il solito Mantovani replicò che, se la pena di morte era considerata un "omicidio legale", allo stesso modo e con la stessa logica il carcere poteva essere definito "sequestro legale", così come la tassazione poteva essere ritenuta "estorsione legale", secondo la logica dei nemici dello Stato che si definivano "ostaggi dello Stato" o "prigionieri politici"[322]. Quanto alle critiche provenienti dagli ambienti cattolici, i missini fecero

[320] A. Vinciguerra, "La pena di morte questione-simbolo", *Il Popolo*, 21 febbraio 1981. Cfr. anche "Il Msi «sfonda» a sinistra sulla pena di morte", *La Discussione*, 9 febbraio 1981; E. Berti, "La scelta cristiana del bene comune non concede spazio alla vendetta", *La Discussione*, 16 febbraio 1981.

[321] "Ma firmerebbe anche Cesare Beccaria", *Secolo d'Italia*, 15 febbraio 1981.

[322] C. Mantovani, "Con argomenti", cit.

osservare che perfino le sacre scritture ammettevano che l'assassino e il criminale potessero essere puniti con il castigo supremo[323].

La petizione per la pena di morte, ovviamente, sollevò anche il problema di quali strumenti alternativi effettivamente controproporre per rendere definitivamente incisiva la risposta dello Stato al terrorismo, dati gli ultimi eventi sanguinosi che sembravano aver inaugurato una netta ripresa dell'attacco eversivo. La questione, inoltre, si intrecciò all'imminente scadenza referendaria nata per iniziativa radicale. Oltre all'abolizione della legge Cossiga, infatti, i radicali avevano promosso un quesito che prevedeva l'abolizione della pena dell'ergastolo. Il referendum su questo tema, dunque, cadeva in un momento politicamente delicato proprio a causa dell'escalation del terrorismo, che rischiava inevitabilmente di influenzare l'orientamento dei cittadini. Mentre i missini ritenevano che la pena di morte fosse coerente con il mantenimento dell'ergastolo, i partiti di sinistra si trovarono a gestire una posizione decisamente impopolare, che sarebbe potuta apparire persino lassista: quella cioè del "doppio no", "no" all'ergastolo e "no" alla pena di morte. Mauro Seppia, ad esempio, scrisse sull'*Avanti!* di temere che, in vista del referendum, il dibattito sulla pena di morte potesse indurre qualche persona in buona fede a sostenere che il "no" alla pena di morte si poteva motivare difendendo l'ergastolo. Secondo Seppia, la difficoltà risiedeva nell'evitare un ragionamento scevro di emozioni: si doveva ricordare che negli ordinamenti statuali civili da tempo si era affermato il principio del rispetto assoluto della vita umana e che pertanto condannare una persona a trascorrere tutta la vita in galera, significava accreditare una concezione della Giustizia come vendetta collettiva[324].

In questo quadro complesso, per non apparire lassisti e poso sensibili alle istanze di sicurezza e fermezza diffuse nella popolazione, il Pci, il Psi, il Pli e i radicali rilanciarono le consuete proposte sui temi dell'ordine pubblico. Si riproposero così le differenze di linea di sempre. I socialisti, come di consueto, ritenevano che solo con un'azione di buon governo che garantisse il funzionamento degli organi di prevenzione, degli organi di polizia e giudiziari, si sarebbe riusciti a contenere la crescita della violenza[325]. Allo stesso modo, i radicali asserivano che, contro il terrorismo e la piaga dei rapimenti, occorresse applicare le leggi che già c'erano, far funzionare la polizia, migliorare la macchina giudiziaria, rinnovare gli apparati dello Stato. Le leggi esistenti, secondo Sciascia, non

[323] "La pena di morte non contraddice la morale cristiana", *Secolo d'Italia*, 31 gennaio 1981.
[324] M. Seppia, "Un doppio no", cit.
[325] Ibidem.

avevano funzionato perché – scriveva – «gli organismi dello stato vivono di inefficienza e di confusione»[326]. Non molto diversamente, secondo i liberali, a nulla serviva la retorica fra i primatisti della fermezza e quelli dell'umanità, e ancor meno il richiamo alle forche e alla ghigliottina. A poco servivano anche l'ulteriore inasprimento delle pene, il prolungamento della carcerazione preventiva e lo stesso fermo di polizia. Per dare una risposta adeguata ai problemi della giustizia e dell'ordine pubblico, secondo il segretario del Pli, Zanone, si dovevano invece tenere presenti le indicazioni più autorevoli provenienti dalla magistratura. Era necessario, anzitutto, rendere più celeri i processi, rimediare alla distribuzione irrazionale dei magistrati, emanare disposizioni per attenuare la pena e tutelare l'incolumità dei terroristi cosiddetti "pentiti". Poiché inoltre il punto cruciale dell'attacco terroristico erano le carceri, doveva essere assicurata – concludeva Zanone – una condizione carceraria più umana e più sicura[327]. Socialdemocratici e repubblicani rimanevano decisamente più inclini all'introduzione di mezzi "eccezionali", pur rimanendo fermamente contrari alla pena di morte. Come ebbe a dire Spadolini, occorrevano, piuttosto, misure straordinarie e temporanee, ma non meglio precisate[328]. Venerio Cattani invece entrò nello specifico. Secondo l'esponente del Psdi, si dovevano assicurare la certezza della pena, la sua rapidità e la sua durezza. Anzitutto, quindi, occorreva rispondere "no" al prossimo referendum sull'ergastolo e agli altri in materia di ordine pubblico. Bisognava poi rivedere le leggi politiche degli ultimi anni: i reati di violenza armata non dovevano conoscere né decadenza dei termini, né libertà provvisoria, né buona condotta. Il giudice di sorveglianza, secondo Cattani, non avrebbe dovuto avere discrezionalità in materia di permessi, malattie, trasferimenti, quando si trattava dei detenuti per reati di violenza. Infine, Cattani affermò: «altro che fermo di polizia, bisogna ammettere che la lotta contro la criminalità organizzata, comune e politica, prima che con le leggi si fa in via amministrativa; ciò comporta che la classe politica deve proteggere e "coprire" i carabinieri e non gli assassini, le vittime e non i prepotenti». Cattani quindi sottolineò che, mentre i socialdemocratici erano perfettamente d'accordo con la depenalizzazione dei reati minori, invece, per quanto riguardava i reati di violenza fisica, il Psdi avrebbe rimandato ben volentieri «ad altri tempi la riforma del codice penale e di procedura penale»[329]. Uno dei membri del comitato centrale del partito, Oretta Bello, del

[326] L. Sciascia, "Pena di morte: è un'infamia", cit.
[327] "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale CN del 27 e 28 febbraio-1 marzo 1981*, 21 aprile 1981.
[328] "Sintesi della relazione del segretario Giovanni Spadolini al 34° Congresso del PRI", cit.
[329] V. Cattani, "Pena di morte ed equità", cit.

resto, fece nuovamente accenno alla possibilità di impiegare l'esercito come protezione civile[330].

Il 16 aprile il Movimento sociale consegnò ufficialmente alla presidenza della Camera il primo milione di firme di cittadini italiani favorevoli alla petizione popolare per la dichiarazione dello stato di guerra interno e l'applicazione della pena di morte contro il terrorismo. Con questo atto, secondo i missini, si era conclusa la prima fase della battaglia mentre la seconda sarebbe terminata il 19 giugno, giorno di chiusura della campagna elettorale di primavera. Subito dopo quella fase, negli intendimenti del Msi, si sarebbe aperto l'iter parlamentare politico della petizione perché secondo l'articolo 50 della costituzione, la petizione popolare diretta alle Camere, aveva come primo interlocutore il governo[331]. Con più di un milione di firme all'attivo, Almirante affermava che si era raggiunta la metà dei votanti del Movimento sociale e si diceva ottimista sul fatto che essa sarebbe stata superata. Un così vasto successo – disse il segretario missino – era il segno che l'Italia aveva bisogno di giustizia rapida e di leggi penali severamente preventive e repressive e che c'era bisogno di «mano forte, di durezza». L'ordine era reclamato non più dal vertice, ma dalla base del popolo italiano. Ciò significava, secondo Almirante, che non c'era alcun pericolo di golpe, ma c'era la volontà di una coraggiosa scelta in favore di una «Destra d'ordine e di libertà». Il prossimo 28 aprile – affermò il segretario – la presidenza della Camera avrebbe dato annuncio in aula della presentazione della petizione popolare e della consegna delle adesioni. Successivamente, la petizione sarebbe stata affidata all'esame della commissione competente e avrebbe potuto essere sottoposta al governo dalle stesse commissioni oppure sarebbe stata recepita in una mozione, ovviamente del Movimento sociale[332].

11. La riforma della polizia

La polemica sui mezzi per far fronte al terrorismo fu sedata solamente in parte dalla cattura il 4 aprile del finora considerato "imprendibile" Mario Moretti, ritenuta da molti una definitiva svolta del conflitto fra Stato e terrorismo a favore del primo[333]. Né a sopire le polemiche valse un grande traguardo, finalmente realizzato proprio in quelle settimane

[330] O. Bello, "La pena di morte non si giustifica", cit.
[331] G. Almirante, "Con la spada della Giustizia", *Secolo d'Italia*, 28 marzo 1981. Cfr. anche "La voce degli italiani entra in Parlamento. Applicare le leggi contro il terrorismo", *Secolo d'Italia*, 29 aprile 1981.
[332] "Possente monito popolare", *Secolo d'Italia*, 1 aprile 1981.
[333] Cfr. R. Puletti, "È la fine del terrorismo?", *L'Umanità*, 6 aprile 1981.

dopo anni di discussioni, con l'approvazione della riforma della polizia. Come si è già notato, nel corso del 1980 il testo aveva fatto alcuni progressi, ma, benché fosse stato approvato alla Camera, i contrasti fra i partiti erano rimasti accesi, anche all'interno della maggioranza: la Dc in particolare continuava a manifestare forti resistenze al sindacato autonomo e ai diritti politici da riservare agli agenti[334]. Il Psi e il Pci avevano ripresentato le proposte di sempre con una serie di emendamenti: la sindacalizzazione ed il rapporto con le altre confederazioni, i diritti politici con l'iscrizione ai partiti, il migliore coordinamento fra i corpi da affidare per lo più ai questori limitando il peso dei prefetti, il mantenimento delle competenze ai sindaci delle funzioni di autorità locali di Ps nei comuni dove non erano presenti strutture di polizia. Il 20 luglio 1980 la riforma era stata comunque approvata alla Camera, votata da tutti i partiti, ad eccezione del Msi, dei radicali e di Democrazia proletaria. Si erano astenuti invece gli Indipendenti di sinistra[335]. Licenziata dal Senato ai primi del marzo successivo con alcune modifiche, grazie alle quali si era ripristinata la dizione sul sindacato supportata da tutti i partiti, la legge tornò alla Camera per l'approvazione definitiva che avrebbe portato all'entrata in vigore della legge n. 121 del 1° aprile 1981, recante il «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza».

La legge di riforma stabiliva la smilitarizzazione del corpo di guardie di Ps, che veniva sciolto e confluiva nella nuova Polizia di Stato, inquadrata in ambito civile. Le guardie avrebbero continuato a svolgere le stesse funzioni essendo però considerate personale civile anche se armato e quindi non più soggetto alla giurisdizione dei tribunali militari. Responsabilità politica, direzione dei servizi e coordinamento delle forze di polizia erano così nelle mani del ministro dell'Interno. Si definiva l'orario di servizio di 40 ore settimanali con il conseguente inserimento delle ore eccedenti nello straordinario. Il contratto di lavoro sarebbe stato triennale e alle trattative per il rinnovo avrebbe partecipato il sindacato di polizia. Si istituiva il sindacato del corpo, che però non poteva associarsi ad altre confederazioni e rinunciava alla possibilità di sciopero. Fino ad allora i

[334] Si pensi che nel corso della discussione alla Camera, Luigi Gui, a titolo personale, dichiarò di votare a favore «ma con molta perplessità», specialmente sulla smilitarizzazione della polizia. Cfr. G. Giannelli, "Approvata la riforma di polizia", *Avanti!*, 20-21 luglio 1980. La modifica di una parte dell'articolo 84, che riguardava il rapporto fra sindacato di polizia ed altre confederazioni o associazioni sociali, rimase in sospeso perché alcuni "franchi tiratori" della Dc si erano opposti respingendone l'introduzione. Cfr. ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 10 luglio 1980". Sui passati dissidi, cfr. anche Cfr. "Luci ma anche molte ombre nel ddl di riforma della polizia", *Avanti!*, 7 marzo 1980; "La riforma di polizia è stata approvata ieri in commissione", *Avanti!*, 14 marzo 1980.

[335] "È stata approvata la riforma di polizia", *L'Umanità*, 20-21 luglio 1980. Cfr. anche l'opinione di Michele Zolla in "Polizia nuova e al riparo da strumentalizzazioni", *La Discussione*, 28 luglio 1980; G. Giannelli, "Approvata la riforma di polizia", *Avanti!*, 20-21 luglio 1980.

poliziotti erano stati costretti a forme organizzative più o meno clandestine e sempre ai limiti della legalità[336], ma con la legge ora approvata il sindacato sarebbe stato riconosciuto a tutti gli effetti. Il senatore democristiano Learco Saporito non escluse comunque su *Il Popolo* che, in futuro, con l'esperienza dell'associazionismo di categoria, si sarebbero potute sperimentare anche forme più avanzate di partecipazione[337]. Quanto ai diritti politici, si stabiliva per gli agenti il divieto di partecipazione a competizioni elettorali. Come previsto dal decreto del 1979, inoltre, si prevedeva il coordinamento dei diversi corpi sotto una direzione unitaria delle forze di polizia per la pianificazione generale dei servizi d'ordine e delle azioni operative[338]. Grazie alle nuove disposizioni, negli intendimenti del governo, gli agenti sarebbero stati istruiti in modo meno approssimativo di un tempo e soprattutto pagati tenendo conto del trattamento economico delle altre polizie d'Europa. Il capitolo del nuovo ordinamento del personale, che aveva creato molte lacerazioni nei settori della polizia, rimaneva ancora in sospeso e il governo avrebbe emanato entro un anno uno o più decreti per provvedere la determinazione dell'ordinamento. Uno scontro acuto si era avuto in sede di approvazione sulla questione dell'assistenza religiosa dei poliziotti perché – scriveva Daniele Martini su *l'Unità* – governo e Democrazia cristiana avevano tentato di andare oltre i limiti del Concordato. Nella votazione a scrutinio segreto, però, il governo era uscito battuto ed era passato un emendamento del senatore della Sinistra indipendente Branca, ex presidente della Corte costituzionale, e del socialista Iannelli al quale avevano aderito i comunisti, tutte le forze di sinistra e laiche, che limitava l'assistenza religiosa al personale delle caserme e delle scuole di polizia[339]. La riforma prevedeva anche una redistribuzione delle forze di polizia, un decentramento e soprattutto favoriva il recupero a funzioni operative delle migliaia di agenti fino ad allora costretti a fare tutt'altri mestieri. Se da una parte però si ridistribuivano le forze sul territorio nazionale, dall'altra – secondo Martini – si manteneva l'organizzazione della polizia ad un livello superato, quello provinciale, sotto la guida dei prefetti, giudicata inadeguata da molti, fra cui il Pci, che aveva votato contro questo articolo dopo che la maggioranza aveva respinto un suo mandamento. Nel

[336] Cfr. Al riguardo, M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit.

[337] Cfr. S. B., "Riforma di ps. Un voto per l'efficienza", *Il Popolo*, 5 marzo 1981.

[338] "Il Senato oggi approva la riforma di PS", *Avanti!*, 4 marzo 1981; "Finalmente in porto la riforma della PS", *Avanti!*, 5 marzo 1981.

[339] D. Martini, "Una polizia più moderna ed efficace con la riforma varata ieri dal Senato", *l'Unità*, 5 marzo 1981.

contempo il governo aveva operato anche per aumentare l'organico della polizia scoperto di 15 mila unità, istituendo un ruolo di 7.000 ispettori[340].

I socialisti, benché favorevoli ad una maggiore estensione dei poteri sindacali e ad una vera e propria unificazione dei corpi, salutarono con soddisfazione il provvedimento. Secondo Paolo Barsacchi e Francesco Iannelli, che commentarono la riforma sull'*Avanti!*, si trattava di un passo avanti nella democratizzazione delle forze dell'ordine, all'insegna delle esperienze avanzate del resto d'Europa, merito anche del contributo dei socialisti[341]. Il Psdi espresse su *L'Umanità* la massima soddisfazione, preoccupandosi però di sottolineare che la smilitarizzazione non avrebbe significato disarmare la polizia, ma semplicemente riorganizzarla secondo criteri di efficienza e professionalità[342]. Anche il Partito comunista manifestò una complessiva soddisfazione per la riforma, frutto di anni di battaglie democratiche, che – dichiarò Pecchioli all'*Unità* – aveva un grande «valore politico e morale»[343]. Il progetto, secondo i comunisti, aveva sostanzialmente due obiettivi: il rinsaldarsi dei legami tra la polizia e i cittadini e la riorganizzazione della pubblica sicurezza su basi più moderne. La legge, secondo un altro intervento su *l'Unità* di Daniele Martini, avrebbe consentito di proseguire in quell'azione di rifondazione interna, democratica e modernizzante avviata dal movimento dei poliziotti e sostenuta da un ampio schieramento democratico. Tuttavia, i comunisti lamentarono alcuni limiti, come l'impossibilità per i poliziotti di aderire, affiliarsi o avere relazioni con altre centrali sindacali. Era stata accantonata l'idea della costituzione di un'associazione professionale manovrabile dall'alto e di sapore corporativo, ma il governo – scriveva sempre Martini – non aveva voluto escludere che i poliziotti avessero la possibilità di crearsi un sindacato autonomo con tutti i rischi che questo avrebbe comportato[344].

L'approvazione definitiva diede adito comunque a nuove recriminazioni e polemiche fra i partiti sulle reciproche responsabilità del ritardo con cui si era introdotta la riforma, ritenuta uno dei mezzi più utili al fine di garantire anche una lotta efficace al terrorismo. Al riguardo, il senatore democristiano Antonino Murmura, che era presidente della commissione Affari costituzionali del Senato, scrisse su *Il Popolo* che le componenti partitiche che avevano lamentato le responsabilità della Democrazia cristiana, avevano dimenticato le proprie «massimalistiche posizioni di partenza», nonché il lungo cammino

[340] Ibidem.
[341] Cfr. "Verso un radicale rinnovamento del rapporto tra società e polizia", *Avanti!*, 21 marzo 1981; "Importante punto di partenza" e "Una «rottura» rispetto al passato", *Avanti!*, 27 marzo 1981.
[342] "Una legge per una polizia moderna ed efficiente", *L'Umanità*, 7 marzo 1981.
[343] "Pecchioli: una legge di grande valore morale e politico", *l'Unità*, 5 marzo 1981.
[344] D. Martini, "Una polizia più moderna ed efficace", cit.

da tutti compiuto rispetto alle proprie originarie impostazioni. A ciò si doveva aggiungere la circostanza che la nuova disciplina normativa – notava ancora Murmura – aveva cominciato concretamente il suo iter in un periodo assai pesante per le istituzioni, per la convivenza civile e per il confronto politico, pervenendo a soluzioni coerenti con i principi della costituzione e con le esigenze di una società trasformata, e coordinate con la legislazione europea[345]. D'altro canto i comunisti (e i socialisti) rivendicarono di essere stati i veri promotori e i protagonisti del dibattito sulla riforma, non solo in adempimento al dettato costituzionale, ma anche al fine di garantire nuovi strumenti nella lotta contro il terrorismo. Anzi, secondo i comunisti, la legge di riforma era una vittoria nella lotta contro le forze dell'eversione perché avrebbe reso la polizia funzionale ai compiti di difesa delle istituzioni democratiche nate dalla Resistenza e l'avrebbe posta in grado di operare al servizio dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Il segno di questa vittoria e il valore politico e morale della riforma erano sottolineati, fra l'altro, secondo i comunisti, dalla stessa decisione di promulgare la legge in tempo utile per farla entrare in vigore proprio nell'anniversario della Liberazione. Sergio Flamigni ricordava su *l'Unità* che molti dei lavoratori di polizia caduti nella lotta contro il terrorismo erano tra i propugnatori più impegnati della riforma. Ciò in passato, a suo parere, non era stato invece compreso da alcune forze e certi organi di informazione, che avevano assunto un atteggiamento punitivo o di diffidenza verso la polizia che lottava per la riforma[346].

12. Il referendum sulla legge Cossiga

Ad inasprire le tensioni e le polemiche fra le forze politiche sulla lotta al terrorismo, si aggiunse la decisione della Corte costituzionale di ammettere la validità di una serie di referendum promossi dai radicali e dal movimento antiabortista, tra i quali quelli relativi all'abrogazione dell'ergastolo, dei tribunali militari e della legge Cossiga. L'articolo 6 di quest'ultima (inerente al fermo di polizia), inizialmente escluso dalla consultazione popolare in quanto all'esame del parlamento, fu poi reinserito.

Il dibattito sull'abrogazione della legge antiterrorismo, come si è notato, fu subito intrecciato da alcuni partiti a quello sull'ergastolo. In particolare, l'estrema sinistra e i radicali tesero a connettere fra loro i due istituti perché entrambi, a loro detta, erano figli

[345] A. Murmura, "La riforma della Polizia", *Il Popolo*, 5 marzo 1981.
[346] S. Flamigni, "L'impegno dei comunisti per l'attuazione della legge", *l'Unità*, 25 aprile 1981.

di una logica repressiva e autoritaria dello Stato centrata sugli inasprimenti delle pene e dei meccanismi processuali. I partiti della sinistra storica si trovarono così in difficoltà: anch'essi da sempre ostili all'istituto della pena perpetua perché in contraddizione con la costituzione e con il principio secondo il quale la pena doveva essere rieducativa e finalizzata a risocializzare il detenuto, avevano però votato a favore della legge Cossiga. Essi decisero pertanto di non rinunciare alla battaglia ideale e di principio per l'abolizione dell'ergastolo, per quanto ci si rendesse conto della sua impopolarità in quel determinato periodo; d'altro canto, entrambi decisero di votare a favore del mantenimento della legge Cossiga perché, al di là di alcuni aspetti criticabili, essa aveva grandemente contribuito nella lotta al terrorismo, specialmente nella sua parte premiale. In verità la presa di posizione dei partiti della sinistra storica, come nel caso del referendum sulla legge Reale, non fu né facile né lineare. Da un lato, entrambi avevano originariamente votato a favore della legge Cossiga; dall'altro, però, in un secondo momento, mentre il Pci si era schierato contro il rinnovo del fermo di sicurezza, il Psi, a prezzo di una divisione interna, aveva votato a favore, anche in relazione alla nuova responsabilità di governo. Le recenti vicende, dunque, richiedevano un'attenta riflessione ai due partiti e specialmente al Pci, che si trovò in una situazione particolarmente difficile.

La direzione del Psi del 6 febbraio fu chiamata a decidere la posizione ufficiale del partito in merito ai diversi quesiti referendari. Nella relazione di Craxi si ribadivano le consuete proposte socialiste in tema di lotta al terrorismo, mentre, sui referendum, nel documento finale approvato alla direzione, – come riferiva *l'Avanti!* – si ribadiva il "no" su entrambi i referendum relativi all'aborto e al porto d'armi, il "sì" sui tribunali militari e l'ergastolo. Inoltre, come era sempre scritto sul documento finale, «pur in presenza di un orientamento contrario all'abrogazione della legge Cossiga», su cui si precisava che non si era votato, la direzione si assumeva l'impegno «di verificare le possibilità esistenti di iniziative legislative relative alla materia dei termini della carcerazione preventiva e delle misure per i terroristi "pentiti", riservandosi di formalizzare il proprio orientamento». Si ribadiva poi che la lotta al terrorismo non poteva essere condotta solo sul piano repressivo, per cui si riteneva necessario che il governo, d'intesa con la magistratura, predisponesse urgentemente una serie di misure legislative e amministrative che dessero allo Stato mezzi più efficaci, assicurando un reale coordinamento delle forze di polizia, incoraggiando e proteggendo il ravvedimento dei collaboratori di giustizia, attuando una politica carceraria selettiva, promuovendo una collaborazione con tutte le forze sociali e

culturali nella lotta al terrorismo[347]. In sostanza, il Psi aveva preso tempo per sondare se, da parte del governo e delle altre forze politiche della maggioranza, vi fosse la volontà di modificare le parti più discutibili della legge Cossiga, sulle quali anche il Psi aveva in passato dato battaglia. Nell'arco di alcune settimane, peraltro, dopo aver sondato la disponibilità della Dc a modificare in tempo utile la legge, il Psi si pronunciò sul referendum, esprimendo una posizione contraria all'abrogazione della legge in quanto essa conteneva alcune misure, come quelle premiali, che avevano largamente contribuito alla lotta al terrorismo. Un nuovo documento della direzione quindi chiarì il 3 marzo che «alcune riserve che si possono avere su specifici aspetti della legge, non sono tali da contribuire a travolgere queste disposizioni che, tra l'altro, sono nate sotto la spinta di un'esigenza che sale dal paese per un giusto rigore contro la dilagante violenza». Il Psi, tuttavia, specificò che il governo si sarebbe impegnato a presentare una proposta di modifica accogliendo alcune delle indicazioni della "proposta Labriola" e specialmente sulla parte che si era rivelata più efficace nella lotta al terrorismo, cioè le misure premiali[348].

Il Pci si era interrogato in modo ben più tormentato sull'argomento, anche in questo caso discutendone in direzione il 5 febbraio. Natta relazionò sulle diverse materie dei quesiti, osservando che l'opinione pubblica avrebbe vissuto i referendum sull'ergastolo, sul decreto antiterrorismo e sul porto d'armi «come un disarmo contro la fermezza necessaria contro il terrorismo»: il dirigente comunista suggeriva pertanto di «adeguarsi all'opinione pubblica». Quanto al referendum sulla legge Cossiga, si sperava ancora che la Dc acconsentisse ad un rinnovo del fermo di soli pochi mesi, che in quel caso il Pci avrebbe accettato. Su questo si disse d'accordo anche Pecchioli, il quale contestualmente affermò che si doveva votare a favore dell'abrogazione dell'ergastolo. Anche il leader della "sinistra" del partito, Pietro Ingrao si dichiarò d'accordo, ma suggerì sulla legge antiterrorismo di prendere ancora tempo ed evitare di assumere immediatamente una posizione. Berlinguer tuttavia era contrario: secondo il segretario del Pci, si doveva essere subito per il "no" e si doveva utilizzare l'attesa per ottenere che la proroga del fermo fosse di pochi mesi[349]. Come si è già visto, tuttavia, il Pci non riuscì ad ottenere che la proroga fosse solo di pochi mesi. Pertanto, fu costretto a prendere una decisione sul referendum sapendo che il fermo sarebbe rimasto in vigore per un intero anno. A questo

[347] "Contro il terrorismo una strategia globale. La posizione del Psi sulle materie oggetto dei sei referendum" e "Recidere le basi che reggono il terrorismo", *Avanti!*, 7 febbraio 1981.
[348] "La posizione dei socialisti nelle votazioni sui referendum", *Avanti!*, 13 marzo 1981.
[349] Cfr. FG, APC, MF 0488, "Riunione della Direzione del 5 febbraio 1981".

punto, il comitato centrale venne investito del problema. Natta nella sua nuova relazione in questa sede evidenziò il nesso esistente fra la battaglia sull'ergastolo e quella sulle norme antiterrorismo, rilevando che il Pci era sempre stato contrario al primo e alla concezione della lotta alla criminalità come mero inasprimento sanzionatorio. Per questa ragione Natta espresse la sua preferenza per un voto favorevole all'abrogazione dell'ergastolo, benché si rendesse conto che la scelta non avrebbe corrisposto alla crescente domanda di sicurezza dei cittadini che, anche con le petizioni per la pena morte, si era fatta sempre più pesante. Il dirigente comunista ricordò a questo punto che il Pci aveva votato a favore della legge Cossiga, perché, nonostante essa presentasse diversi aspetti criticabili, includeva norme anche molto utili nella lotta all'eversione. D'altro canto, notò Natta, erano rimaste in vigore alcune disposizioni molto discutibili (come il fermo) a causa dell'ottusità o dell'arroganza o della «vacua dimostrazione di intransigenza» del governo, come la recente discussione sul fermo aveva dimostrato. La proroga di un anno, tuttavia, non escludeva, secondo Natta, la possibilità che prima dei referendum vi fosse un ripensamento o una revisione della legge. I comunisti avrebbero sollecitato in tal senso la maggioranza e specialmente il Psi. Natta avvertì inoltre che la direzione si era orientata a respingere l'abrogazione della legge Cossiga, ed invitò il comitato centrale ad esaminare tutti gli aspetti del problema[350]. Nel corso della discussione Ugo Spagnoli convenne con Natta sul fatto che l'esigenza di coerenza del partito, un partito che aveva sempre sostenuto che la lotta al terrorismo dovesse essere impostata non sugli aggravamenti sanzionatori ma sull'efficienza, il coordinamento e la mobilitazione popolare, imponeva di schierarsi contro l'ergastolo, assumendosene il rischio politico. D'altro canto Spagnoli espresse un convinto "no" all'abrogazione della legge Cossiga perché, al di là di alcuni aspetti controversi, erano indubbi, anche a suo avviso, i risultati che si erano ottenuti con le norme premiali. Cesare Luporini, con più cautela, espresse l'auspicio che si potesse trovare un punto di sintesi con i socialisti perché nel partito era ancora aperta la «ferita per la vicenda della legge Reale», che aveva imposto di assumere posizioni che poi non si era riusciti a tradurre nella pratica, ad esempio approvando la legge Reale-bis. Pur ammettendo che la legge Cossiga aveva conseguito risultati incontrovertibili, Luporini che, «con il cuore» – disse – sarebbe stato per l'abrogazione, auspicò che vi fosse una consultazione ampia nel partito, in modo da arrivare ad una posizione davvero unitaria. Anche Leonardo Domenici, a nome dei

[350] "La relazione di Natta. La posizione e l'impegno del Pci sui referendum", *l'Unità*, 13 febbraio 1981.

giovani del Pci, avvertì che il pronunciamento per il "no" sulla legge Cossiga sarebbe stato impopolare tra i giovani e pertanto sollecitò un vero confronto nel partito, non escludendo che la Fgci potesse assumere una posizione autonoma[351]. Natta accolse a questo punto le posizioni della maggioranza, sostanzialmente favorevole al mantenimento della legge antiterrorismo, pur osservando che proprio l'istituto del referendum abrogativo in materie così eterogenee non consentiva al cittadino di esprimersi in modo corretto. Il "no" all'abrogazione della legge, pertanto, assumeva una motivazione politica, dettata innanzitutto dalle esigenze della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. Il comitato centrale quindi approvò all'unanimità l'ordine del giorno conclusivo e, dopo una breve discussione, Luporini, preannunciando la sua astensione sul quarto punto, cioè quello riguardante l'abrogazione delle misure sull'ordine pubblico, sostenne che sarebbe stato più giusto lasciare aperta la questione in vista della consultazione dei comitati federali. Il quarto punto venne approvato tuttavia a larghissima maggioranza e con sole cinque astensioni. Infine, non venne accolto, poiché considerato implicito nell'approvazione della relazione di Natta, un emendamento suggerito dall'ex direttore de *l'Unità*, il deputato Aldo Tortorella, che nell'indicazione del "no" all'abrogazione delle misure aggiungeva il seguente inciso: «ferme restando le riserve su alcuni punti sollevate in Parlamento»[352].

Poche settimane dopo, dunque, il Pci tenne le consultazioni con i comitati federali del partito, onde pervenire ad un coinvolgimento a tutti i livelli sulle decisioni da prendere in merito ai referendum. Riferendo sui risultati nella nuova riunione della direzione del partito del 5 marzo, Natta rilevò che il "no" aveva prevalso a maggioranza, benché non all'unanimità. Il dirigente comunista sottolineò che alcuni comitati federali avevano accusato il partito di non aver contrastato abbastanza la campagna sulla pena di morte e avevano lamentato – disse Natta – «incertezze, orientamenti diversi, travaglio» che avevano segnato le posizioni del partito sui temi dell'antiterrorismo. Sulla fermezza e le garanzie – constatò ancora il dirigente comunista – «emergono differenze». Nel dibattito Michele Ventura osservò che nelle zone colpite dal terrorismo aveva prevalso il "no", mentre in altre zone (come il Mugello e la Valdarno) era «prevalso un clima di garantismo anche per la scarsa conoscenza della legge». La deputata Adriana Seroni evidenziò che sull'antiterrorismo erano emerse «questioni di orientamento e tradizioni

[351] "Il dibattito sulle posizioni del PCI sui referendum", ibidem.

[352] "Le conclusioni di Natta e il voto", ibidem. Cfr. anche L. Violante, "Disancorare il voto dalle scelte ideologiche", *Rinascita*, n. 7, 13 febbraio 1981.

"sovversivistiche" in settori del paese». D'altro canto, il deputato Luciano Barca osservò che anche tra i redattori di *Rinascita* era «molto sviluppata l'idea garantista». Occorreva quindi «un grande sforzo di orientamento», compiendo «anche degli atti politici». Natta concluse ammettendo che il tema più difficile per i comitati federali era l'antiterrorismo, «sino al punto che la somma dei voti per la sua abolizione e gli astenuti», superavano quelli per il suo mantenimento. Molti ordini del giorno avevano pure chiesto che il partito conducesse una campagna contro il fermo di polizia[353]. Ne emergeva, in sostanza, che, benché l'esito ufficiale avesse confermato la linea assunta in direzione, la base del Pci non era affatto concorde per il mantenimento della legge Cossiga e specialmente della disposizione più discussa di essa, cioè il fermo di sicurezza. Nonostante gli sforzi del Pci di perseguire una linea intransigente sull'ordine pubblico e sulla lotta al terrorismo anche a costo di strappi e contraddizioni (e, forse, proprio a causa di essa), il partito si trovava a fare i conti con una base "arretrata" rispetto ad un vertice più "avanzato". Le decisioni del vertice evidentemente risultavano infatti mal comprese e, spesso, maldigerite dai quadri periferici. Nonostante l'evoluzione in tema di politica penale, anche nei termini di un nuovo rapporto con le forze dell'ordine, e nonostante la costante linea di fermezza mantenuta nel corso delle recenti vicende di terrorismo, probabilmente le peculiarità del Pci nei diversi contesti locali (l'essere più o meno toccati dal fenomeno terroristico, il legame più o meno forte con la tradizione garantista, l'avere relazioni o meno con gruppi estremisti di sinistra, etc.) incisero sulla minore o maggiore ricezione della linea della segreteria nazionale. In ogni caso, come era già accaduto per il referendum sulla legge Reale, la decisione del partito provocava dissensi e malumori.

Il 6 marzo 1981 venne alla fine diffuso il comunicato ufficiale della direzione del partito che prendeva posizione sul referendum abrogativo della legge Cossiga. Il Pci si impegnava a sostenere il "no" all'abrogazione, perché le obiezioni e le riserve ripetutamente espresse dal partito nei confronti di singole disposizioni non intaccavano la necessità e l'efficacia complessiva della legge, che – veniva ricordato – il Pci aveva sostenuto e approvato in parlamento e che si era rivelata uno strumento utile nella lotta contro il terrorismo. Più specificamente, si insisteva sul fatto che vi erano alcune norme, come quelle sulla riduzione delle pene per i terroristi che collaboravano con la giustizia, che inducevano ad esprimere un voto negativo sull'abrogazione. L'impegno dei comunisti di difendere la legge si sarebbe però saldato a quello di realizzare quelle correzioni e quei

[353] Cfr. FG, APC, MF 0488, "Riunione della Direzione del 5 marzo 1981".

miglioramenti in sede legislativa che il Pci, assieme alle altre forze di sinistra, aveva già proposto in parlamento[354]. Il Pci si impegnò quindi in un'azione di informazione capillare per spiegare la propria posizione. Nel bollettino di informazione sui referendum curato dalla sezione problemi dello Stato veniva sottolineato anzitutto che la legge conteneva:

a) Norme che hanno avuto un'applicazione assai sporadica, come quella alla perquisizione di blocchi di edifici;
b) Norme costituzionalmente scorrette e praticamente inutili come il fermo di polizia;
c) Norme che danno soluzioni in gran parte sbagliate a problemi reali, come il prolungamento della carcerazione preventiva per far fronte alle lungaggini dei processi;
d) Norme giuste ed utili, come la riduzione di pena per i cosiddetti pentiti; l'obbligo di controllare chiunque faccia operazioni bancarie di valore non inferiore a 20 milioni (depositi, prelievi, etc., anche presso uffici postali) per rendere più difficoltoso il riciclaggio di denaro "sporco"; la possibilità che il giudice compia accertamenti bancari tramite la polizia giudiziaria (prima doveva recarsi di persona in banca con notevole dispendio di tempo e con scarsa efficacia quando occorreva controllare contemporaneamente più documenti esistenti presso diversi uffici)[355].

Si ripercorrevano quindi le fasi dell'impegno comunista volto a modificare il provvedimento, specialmente nel corso della discussione all'inizio del 1980, sforzo che tuttavia – sottolineava il bollettino – era stato vano a causa della «oggettiva collusione tra il governo e il gruppo radicale». Il voto favorevole era stato tuttavia dettato da «un giudizio politico più generale» che – si diceva nel bollettino – aveva sempre ispirato la politica antiterroristica del Pci, e cioè che una efficace lotta al terrorismo doveva fondarsi «sulla unità di tutte le forze politiche democratiche». Proprio per correggere gli aspetti più negativi e per potenziare quelli positivi della legge, il Pci aveva presentato nel marzo la "proposta Labriola", che tuttavia non aveva avuto seguito. I problemi maggiori della legge antiterrorismo erano perciò rimasti invariati e derivavano specialmente dalla presenza del fermo di polizia, che si era rivelata una misura inutile. Il Pci – ricordava sempre il bollettino – aveva quindi intrapreso una dura opposizione al suo rinnovo: pur ribadendo che la norma sul fermo era «grave, scorretta, inutile», si rilevava però che essa

[354] Cfr. "Le indicazioni di voto per i referendum", 6 marzo 1981, in *Documenti politici dal 15° al 16° Congresso*, Volume secondo, Partito comunista italiano, Roma, 1983.
[355] FG, APC, MF 0497, sezioni di lavoro, "Bollettino di informazione sui referendum (data scritta a matita: 16.4.81): legge antiterrorismo. (l. 6 febbraio 1980 n. 15 che ha convertito in legge il D.L. 15 dicembre 1979 n.15). Il Pci vota no".

– sottolineava il documento – «non è certo drammatica». Di ben maggiore importanza, infatti, si spiegava fossero le norme sulla riduzione di pena per i cosiddetti "pentiti", grazie alle quali era stata frantumata l'organizzazione Prima Linea su tutto il territorio nazionale, ed erano stati inferti durissimi colpi alle Brigate Rosse nella zona di Milano, Torino, Genova soprattutto. Se la legge fosse stata quindi cancellata, secondo il bollettino del Pci, si sarebbero complessivamente indeboliti gli strumenti di lotta contro il terrorismo e le altre forme di criminalità organizzata[356]. In sostanza, secondo il testo, si doveva partire da un giudizio politico generale, cioè dal fatto che, in nessun caso, poteva essere abbassata la guardia della lotta al terrorismo e tantomeno si potevano sopprimere strumenti che si erano rivelati di grande efficacia come le norme premiali. Il giudizio comunista sul fermo di polizia restava invariato perché si trattava di una misura poco efficace per la prevenzione del terrorismo e rischiosa per i diritti di libertà, tanto che, se il referendum avesse avuto ad oggetto solo quell'istituto, i comunisti – era scritto nel bollettino – avrebbero indubbiamente proposto di votare "sì". Si sottolineava infine che le forze democratiche si erano tutte pronunciate a favore del mantenimento della legge[357]. Evidentemente il problema più complesso da gestire per i comunisti, era la posizione sul fermo di polizia che, come si è visto, era stata la norma che aveva destato le maggiori proteste al suo interno e contro la quale il Pci stesso aveva votato qualche settimana prima. In un seminario interno dedicato all'impostazione politica della campagna dei referendum tenutosi ad Albinea in provincia di Reggio Emilia, a marzo, il segretario del gruppo comunista al Senato e membro della commissione Affari costituzionali, Roberto Maffioletti, non mancò di ribadire con convinzione che il fermo era una norma «inutile, costituzionalmente pericolosa» e potenzialmente dannosa. Egli precisò però che l'istituto non aveva molte analogie con il fermo che il Pci aveva osteggiato alla fine degli anni '60, perché il fermo del decreto Cossiga era circoscritto a comportamenti ed atti qualificabili in relazione a gravissimi reati, benché non si specificasse in quali casi fosse possibile attuarlo. Secondo Maffioletti, quindi, non si trattava di un problema di incostituzionalità – dal momento che la costituzione ammetteva interventi di prevenzione da parte della polizia –: la norma semmai avrebbe potuto generare comportamenti pericolosi. Secondo il dirigente del Pci, la misura era piuttosto inutile, come dimostrato dalle relazioni del ministro: non solo per l'esiguità dei fermi effettuati, ma anche per la natura di queste operazioni poiché era chiaro che le ipotesi previste per giustificare il fermo non si

[356] Ibidem.
[357] Ibidem.

realizzavano nella pratica. Nella maggior parte dei casi, infatti, si era trattato di identificare i sospetti trovati sprovvisti di documenti o di procedere alla denuncia di persone trovate in possesso di armi o in procinto di commettere reati, per i quali esistevano già il fermo di identificazione o il fermo giudiziario. Fra l'altro, confrontando la localizzazione dei fermi effettuati nel 1980 con la "mappa del terrorismo", Maffioletti notava che non vi era alcuna corrispondenza perché, molto spesso, i fermi erano stati operati in zone a bassa densità di attentati. I comunisti, ricordò il senatore del Pci, avevano proposto di allargare la sfera di applicabilità del fermo giudiziario ed esso, correlato alle nuove fattispecie di reati, che coprivano anche la fase preparatoria di gravi delitti, poteva adeguatamente rispondere alle esigenze, ma rientrando nella sfera di controllo dell'autorità giudiziaria ed essendo così finalizzato alla repressione di un reato[358]. In un altro seminario tenutosi a Faggeto Lario nel comasco sempre in questo periodo, il responsabile per le politiche della giustizia del Pci Luciano Violante addusse ragioni pratiche anche a giustificazione dell'aumento indiscriminato dei termini della carcerazione preventiva, altro aspetto che la base del Pci aveva contestato. Benché la norma non rispondesse alle precise esigenze dei procedimenti per fatti di terrorismo (e il Pci infatti avesse proposto a suo tempo di aumentare i termini solamente nella fase istruttoria), abrogare la legge nel suo complesso avrebbe significato, nell'immediato, secondo Violante, la scarcerazione di persone pericolose e, quasi sicuramente, recidive[359].

Dietro al voto comunista sulla legge Cossiga si poneva tuttavia una questione politica più ampia. Il Pci temeva che l'immagine del partito sarebbe stata assimilata a quella di una forza che, contestando l'azione dei radicali e appoggiando la legge, avrebbe difeso lo status quo. Il Pci tuttavia rivendicò la propria identità progressista, anche se proclamò che essa non poteva conciliarsi con la strategia referendaria promossa dai radicali, specialmente su temi così complessi. Maffioletti precisò al riguardo che il Pci non si sarebbe presentato come una forza che difendeva l'esistente ma criticò aspramente l'iniziativa del Pr che aveva imposto di affrontare "in blocco" materie così vaste ed eterogenee che avrebbero invece richiesto discernimento e analisi puntuali[360]. I radicali, precisò anche Violante, non avevano formulato proposte concrete alternative per

[358] ACL, fondo della Federazione del Pci di Padova, Busta 12.03, R. Maffioletti, "Ergastolo, «decreto Cossiga», tribunali militari e porto d'armi. Relazione al seminario sull'impostazione politica della campagna dei referendum (Albinea, 13-14 marzo 1981)".

[359] ACL, fondo della Federazione del Pci di Padova, Busta 12.03, "Informazione di Luciano Violante sui referendum: ergastolo, porto d'armi, tribunali militari, legge Cossiga, (Faggeto Lario, 12 marzo 1981)".

[360] R. Maffioletti, "Ergastolo, «decreto Cossiga»", cit.

rafforzare il potere di prevenzione e di repressione dell'autorità di polizia e giudiziaria[361]. La contestazione ai radicali, pertanto, divenne centrale nelle dichiarazioni dei dirigenti comunisti anche fuori dalle sedi di partito.

Meno difficoltoso fu per i liberali assumere immediatamente una posizione in controtendenza con quella presa originariamente alla fine del 1979, ma in coerenza con il voto sul rinnovo del fermo di sicurezza. Al consiglio nazionale liberale di fine febbraio, Raffaele Costa sottolineò infatti che, relativamente al referendum, doveva essere considerata l'effettiva incidenza del fermo di polizia ai fini della lotta alla criminalità e al terrorismo, anche alla luce delle relazioni sull'applicazione di tale istituto presentate dal ministro Rognoni[362]. La direzione generale del Partito liberale di marzo invitò quindi gli elettori a votare "no" alla richiesta di abrogazione «per un giudizio – era scritto nel documento approvato in quella sede – di prevalenza sulla necessità di non alterare quelle norme che allo stato si erano mostrate efficaci per la difesa dell'ordine pubblico, restando inteso che la legge in vigore dovesse avere durata temporanea fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento processuale penale»[363]. Il presidente del gruppo liberale alla Camera Aldo Bozzi sostenne su *L'Opinione* che la scelta sui referendum in materia penale dovesse essere guidata anche da un criterio di opportunità: eliminare quelle leggi poteva rispondere allo schema di una "società ideale", ma secondo Bozzi, il paese, percorso com'era dal terrorismo e dalla delinquenza, non era pronto «per una tale amputazione», che si sarebbe risolta «in una diminuzione di prevenzione, di difesa e di sicurezza». D'altro canto anche Bozzi non escludeva che in un momento successivo la legge potesse essere abrogata lo stesso[364]. La legislazione, del resto, sottolineava *L'Opinione*, era temporanea ed eccezionale, introdotta in una situazione che aveva reso necessaria un'azione a sostegno delle forze di polizia e dei carabinieri. E proprio essi avrebbero potuto interpretare l'eliminazione del fermo come un atto di sfiducia nei confronti del loro operato. Il giornale ricordava comunque che lo stesso appoggio liberale alla proroga dell'istituto era stato concesso a condizione di un impegno formale del governo a presentare entro sei mesi una nuova normativa più attenta alle garanzie di libertà del cittadino[365].

[361] "Informazione di Luciano Violante sui referendum", cit.

[362] "Intervento di Costa al dibattito del Consiglio nazionale del Pli", *L'Opinione. Speciale CN del 27 e 28 febbraio-1 marzo 1981*, 21 aprile 1981.

[363] *Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale*, cit., p. 186; "Documento della Direzione", *L'Opinione*, 28 aprile 1981.

[364] A. Bozzi, "Uno strumento da migliorare", *L'Opinione*, 28 aprile 1981.

[365] "Misure speciali", ibidem.

La scelta comunista di votare contro l'abrogazione della legge Cossiga si intrecciò in modo problematico con la scelta di votare a favore dell'abrogazione dell'ergastolo. Come si è visto, tale posizione creava delle difficoltà ai partiti della sinistra perché, da un lato, essi favorivano il mantenimento di una legge che era stata spesso criticata come liberticida e duramente repressiva anche per gli inasprimenti di pena in essa previsti e, dall'altro, si schieravano contro l'ergastolo, non solo perché considerato un mezzo in contraddizione con lo stesso dettato costituzionale, ma anche perché in generale l'inasprimento delle pene non era mai stato visto da loro come utile. Sulla cancellazione dell'ergastolo, tuttavia, i partiti di sinistra potevano fare leva sul fatto che anche le altre forze politiche, in passato, si fossero pronunciate a favore, benché ora ne sostenessero il mantenimento. Le critiche, su quest'ultimo punto, erano rivolte principalmente alla Dc, la quale, sebbene in passato si fosse ripetutamente pronunciata per l'abrogazione dell'ergastolo, nel voto referendario aveva dichiarato che avrebbe appoggiato il mantenimento della pena a vita dimostrando così, a detta delle sinistre, la sua doppiezza. I partiti della sinistra e, soprattutto il Pci, impostarono quindi la linea sui referendum in modo da cercare di rendere coerenti scelte apparentemente contraddittorie. I comunisti invitavano a votare "sì" per l'abrogazione dell'ergastolo non solo per una questione di principio, ma perché questa posizione coincideva con l'esigenza di dare una risposta democratica veramente incisiva al bisogno di sicurezza dei cittadini. La fermezza nella lotta alla criminalità comune e politica, secondo i comunisti, non poteva certo fondarsi sull'inutile ferocia delle pene, sull'imbarbarimento della repressione e lo stravolgimento dei principi democratici. Non era infatti casuale – scriveva *l'Unità* – che tali suggestioni fossero già sfociate in una campagna per la pena di morte attraverso la dichiarazione dello stato di guerra. La presenza dell'ergastolo nel codice penale del resto non era servita a combattere il terrorismo: era semmai con la riduzione delle pene che si erano conseguiti i maggiori successi. Il Pci ricordava che l'esperienza sia recente che lontana aveva dimostrato l'assoluta inefficacia della condanna capitale concepita come vendetta, tanto che essa era stata abolita al momento dell'elaborazione in Senato del nuovo codice penale, votato all'unanimità, con l'eccezione dei missini. Rilevando che la Dc ora proponeva invece di mantenere l'ergastolo, il Pci insinuava che i democristiani volessero coprire le proprie inadempienze e responsabilità dinanzi ai fenomeni della criminalità, cercando di riguadagnare credibilità e fingendo di dare prova di fermezza[366]. La Dc –

[366] "Sei voti di civiltà e democrazia", *l'Unità*, 5 aprile 1981. Cfr. anche L. Violante, "Perché contro l'ergastolo", *Rinascita*, n. 9, 27 febbraio 1981; U. Spagnoli, "Un «no» per difendere la Repubblica e

spiegava ancora *l'Unità* – giustificava il proprio "voltafaccia" affermando che negli ultimi anni la situazione della sicurezza democratica e dell'ordine pubblico si era profondamente aggravata: secondo il quotidiano comunista, però, il mantenimento dell'ergastolo non avrebbe aiutato realmente la lotta alla criminalità. L'esperienza dimostrava che le pene, superato un certo limite quantitativo, perdevano di efficacia e che l'effetto deterrente derivava, non dall'aggravamento della minaccia di pena, ma dalla sicurezza che il delinquente non sfuggisse alla giustizia. Evidentemente la Dc pensava piuttosto – scriveva sempre il foglio del Pci – al «messaggio politico» che si racchiudeva nel "no" all'abrogazione dell'ergastolo, «un messaggio autoritario e di destra» volto a rassicurare gli umori e gli interessi conservatori. D'altro canto, con o senza l'ergastolo, secondo la stampa comunista, la situazione sarebbe rimasta più o meno invariata perché nella maggioranza dei casi nessun condannato scontava l'ergastolo fino alla fine. In sostanza, la pena perpetua – scriveva *l'Unità* – era la variante incruenta della pena di morte, cioè l'imposizione non di una giustizia a protezione dell'interesse comune, ma di una vendetta assoluta che era come una ammissione di impotenza della società e dello Stato[367].

Effettivamente la Democrazia cristiana, pur non considerando la pena dell'ergastolo come «irrinunciabile» e ammettendo che da tempo vi erano alcune iniziative parlamentari rivolte a rivedere questo istituto, sosteneva il "no" all'abrogazione. *Il Popolo* scrisse che la posizione democristiana andava vista nella chiave del «sottofondo psicologico» che stava portando una parte dell'opinione pubblica addirittura verso la richiesta del ripristino della pena di morte, che sarebbe stata davvero un cedimento all'imbarbarimento che si voleva contrastare. Lo scudo crociato confermava quindi la propria disponibilità a incontri parlamentari per la definizione della massima pena detentiva – scriveva *Il Popolo* – «in termini meno disperanti, più consoni allo spirito costituzionale della concezione della pena come fatto non solo repressivo ma anche rieducativo di chi aveva scalato la via del crimine», ma si attestava sulla linea contraria all'abolizione immediata dell'istituto, ponendosi in sintonia con l'elettorato[368].

I comunisti, ma anche gli altri partiti, indirizzarono gravi critiche anche ai radicali. Essi venivano accusati di sottoporre, per la seconda volta, al voto referendario abrogativo leggi provocate dall'esigenza di combattere il terrorismo. *L'Unità* rilevò che, dopo la «sonora sconfitta» subita in occasione della legge Reale, pur di ottenere la consultazione

---

rinnovare lo Stato", *Rinascita*, n. 15, 10 aprile 1981.

[367] "Ergastolo. Le ragioni del nostro Sì", *l'Unità*, 26 aprile 1981.

[368] "La D.C. e i referendum", *Il Popolo*, 22 marzo 1981.

referendaria, i radicali avevano impedito che venisse liquidata e migliorata la norma relativa al fermo di polizia. Il loro scopo, secondo il quotidiano comunista, era stato semplicemente quello di coinvolgere tutta la legge in un giudizio negativo[369]. I radicali, infatti nel proporre il referendum avrebbero potuto – spiegava il bollettino della sezione problemi dello Stato del Pci – far salve le norme utili, come quelle sulla riduzione di pena ai "pentiti", chiedendo l'abrogazione delle sole norme inutili o costituzionalmente scorrette come quella sul fermo di polizia. Essi avevano chiesto, invece, l'abolizione di tutta la legge costringendo gli elettori ad esprimere un giudizio complessivo su un testo che comprendeva articoli molto diversi tra loro. Questa scelta, secondo il bollettino del Pci, non era causale: i radicali, infatti, erano contrari alle misure premiali e avevano manifestato spesso «una concezione "contrattuale" del rapporto con i terroristi», come si era visto – precisava sempre il bollettino – «durante il caso D'Urso (trattative con i terroristi detenuti, tentativi di utilizzare la Camera dei Deputati come cassa di risonanza dei terroristi, pressioni e minacce sui direttori di quotidiani perché pubblicassero i comunicati dei terroristi ecc.)»[370]. Il terrorismo, oltretutto, nonostante i successi ottenuti soprattutto grazie alla parte premiale della legge, era certo lontano dall'essere sconfitto definitivamente e sarebbe stato assurdo secondo *l'Unità* che in quella fase decisiva la democrazia italiana rinunciasse a norme dimostratesi preziose[371]. I repubblicani furono contestatori dell'iniziativa radicale in termini forse anche più duri di quelli dei comunisti. Secondo *La Voce Repubblicana*, come a suo tempo l'ostruzionismo aveva costretto il parlamento ad approvare il complesso della legge, impedendo qualsiasi miglioramento nelle diverse norme, così il referendum costringeva il cittadino a pronunciare un giudizio semplificato di rifiuto o di accettazione senza concedere la possibilità di distinguere le norme che giudicasse inutili o dannose[372]. I radicali, del resto, rappresentavano per i repubblicani un vero e proprio germe di contestazione verso il sistema dei partiti, interpretando le istanze qualunquiste presenti nel paese, alimentando la degenerazione democratica e i fenomeni dell'astensionismo. Secondo i repubblicani, l'idea secondo la

[369] "NO all'eversione", *l'Unità*, 26 aprile 1981.

[370] "Bollettino di informazione sui referendum (data scritta a matita: 16.4.81)", cit.

[371] "NO all'eversione", cit.

[372] "La risposta della ragione", *La Voce Repubblicana*, 11 maggio 1981. Cfr. anche l'intervento di Oscar Mammì in ARR, "Registrazione audio del convegno «Terrorismo e referendum: il No dei repubblicani», registrato a Roma il 28 aprile 1981, organizzata dal Partito repubblicano italiano". Cfr. anche ARR, "Registrazione audio del dibattito a «Tribuna dei referendum» registrato alla Rai venerdì 8 maggio 1981 con gli interventi di Rippa, Schietroma, Franchi, Spagnoli"; ARR, "Registrazione della puntata di «Tribuna dei referendum» registrata alla Rai il 12 maggio 1981 con gli interventi di Marco Pannella, Oscar Mammì, Dino Felisetti".

quale si doveva dare una risposta politica, e non repressiva al terrorismo, solamente venendo a patti e trattando con esso significava trattare il fenomeno come se fosse un dato ineliminabile della società moderna[373]. Alle critiche Pannella replicò che la legge Cossiga era di per se stessa una «legge omnibus»: se non lo fosse stata, allora anche il referendum sarebbe stato meno complesso e non avrebbe toccato materie così diverse. Le norme premiali fra l'altro si erano rivelate insufficienti, tanto che – spiegò il leader radicale – ne erano allo studio delle altre: lo stralcio di quella parte della legge non era stato fatto proprio perché il governo aveva annunciato di volerne introdurre altre. Pannella rilanciava quindi al mittente le critiche, denunciando che le sinistre non avevano avuto la forza di portare avanti la "proposta Labriola" dimostrando così di non avere la reale volontà di cambiare la legge[374].

Come si nota, gli argomenti più utilizzati dai partiti per sostenere il "no" all'abrogazione facevano leva sulla positività delle norme premiali rivolte ai terroristi "pentiti": democristiani, comunisti, socialisti, repubblicani, socialdemocratici e liberali ritenevano che il referendum sulla legge Cossiga nel suo insieme ponesse all'elettore una domanda a risposta praticamente impossibile e quindi obbligatoriamente negativa perché il provvedimento si componeva di un complesso di articoli a contenuto diverso, fra i quali quelli relativi alla riduzione delle pene per i collaboratori di giustizia si erano rivelati estremamente efficaci[375]. Meno frequenti, invece, furono gli accenni alla parte repressiva della legge, che del resto era stata accettata controvoglia dalle diverse parti politiche. Sul punto, fra l'altro, non furono solo i comunisti a dover giustificare la propria posizione. Anche i socialisti si trovarono in difficoltà: come è noto, essi erano contrari all'allungamento della carcerazione preventiva contenuto nella legge Cossiga, ma difesero la propria posizione sostenendo che non si sarebbe potuto abrogare solo quella parte della legge senza cancellare anche tutte le norme che si erano rivelate utili. Felisetti fece notare sull'*Avanti!* anche che l'abrogazione dell'estensione dei termini di carcerazione preventiva avrebbe potuto produrre la scarcerazione di criminali pericolosi[376].

[373] Cfr. l'intervento di Spadolini in "Registrazione audio del convegno «Terrorismo e referendum: il No dei repubblicani»", cit.

[374] "Registrazione della puntata di «Tribuna dei referendum»" del 12 maggio, cit.

[375] "Una normativa efficace e severa per sconfiggere il terrorismo", *Il Popolo*, 26 aprile 1981; "NO all'eversione", cit.; D. Felisetti, "Una legge contro il terrorismo", *Avanti!*, 17 maggio 1981; "Registrazione della puntata di «Tribuna dei referendum»" del 12 maggio 1981, cit.

[376] Cfr. D. Felisetti, "Una legge contro il terrorismo", cit.

I partiti "laici" e la Dc invece fecero cenno anche alla positività delle norme repressive. I socialdemocratici infatti si fecero portavoce in modo convinto delle istanze di sicurezza, prendendo di petto il problema ed evidenziando la positività non solo delle norme premiali, ma anche di tutto quel nuovo complesso di strumenti preventivi e repressivi finalizzati ad ampliare i poteri della polizia e a colpire i terroristi[377]. I socialdemocratici – scriveva Cattani su *L'Umanità* – si rendevano conto che da anni l'Italia era colpita da un feroce terrorismo e che la cittadinanza era esasperata al punto che vi era una «scoperta e forse maggioritaria» tendenza alla pena di morte. L'elettorato pertanto, secondo Cattani, era assai più preoccupato dell'impunità e della tolleranza di cui godevano efferati criminali, che non delle restrizioni inevitabili che lo Stato aveva dovuto adottare. In tali condizioni, modificare il sistema penale e repressivo, almeno per quel che riguardava i più gravi reati di violenza, sarebbe stato interpretato dalla maggioranza della popolazione come un atto di resa e di debolezza. Di conseguenza il Psdi, che peraltro in futuro, a detta di Cattani, sarebbe stato disponibile a riprendere la discussione per migliorare i sistemi di garanzia, manifestava attenzione alle condizioni delle vittime e dei cittadini inermi e invitava pertanto a votare "no" anche alla serie di referendum in materia di giustizia e di ordine pubblico[378]. Non solo erano da considerarsi positive le norme sulla custodia preventiva e i maggiori poteri assegnati alle forze dell'ordine, ma anche il fermo preventivo perché le critiche sotto il profilo della sua costituzionalità – affermò il capogruppo socialdemocratico del Senato, Dante Schietroma – si erano rivelate infondate, né sembravano plausibili gli accenti polemici in ordine alla presunta inefficacia della misura. Tutte le risultanze emergenti, del resto, confermavano la validità dello strumento, come primo anello di una serie di operazioni che erano state coronate da successo. Nel caso in cui la legge fosse stata abrogata, quindi, secondo Schietroma, si sarebbero prodotte lacune nel sistema penale che si era appunto inteso colmare con le misure in discussione. Secondo la normativa precedente, infatti, gli attentati terroristici, anche quando producevano lesioni gravissime, potevano essere puniti con pene irrisorie e mancava una fattispecie che prevedesse come illecito autonomo la condotta di coloro che promuovevano e organizzavano associazioni con finalità di terrorismo. D'altro canto, sempre secondo Schietroma, in caso di abrogazione, le forze dell'ordine sarebbero state private di strumenti di investigazione che apparivano invece necessari e si sarebbe creato

[377] "Sei volte no ai referendum sui quali gli italiani saranno chiamati a votare", *L'Umanità*, 18 aprile 1981.
[378] V. Cattani, "I sei no del PSDI", *L'Umanità*, 1 maggio 1981.

uno scompenso nel complesso delle norme emanate negli anni precedenti per arginare la criminalità. L'abrogazione avrebbe provocato infine una pericolosa inversione di tendenza rispetto a tutta una linea di politica legislativa[379]. I repubblicani non furono da meno. Anche il Pri considerava la legge Cossiga, pur tardiva, come l'ultima di una lunga serie di leggi che avevano inciso profondamente nell'ordinamento penale, creando nuove figure di reato, modificando le pene, ampliando la possibilità di azione della polizia e della magistratura. Una serie che – ricordava non a caso *La Voce Repubblicana* – era cominciata con la legge Reale, che aveva introdotto disposizioni molto utili e aveva segnato una svolta importante nella presa di coscienza della gravità del pericolo eversivo[380]. L'abrogazione della legge Cossiga avrebbe offerto, dunque, secondo il quotidiano del Pri, l'immagine di uno Stato democratico imbelle e improvvido, incapace di contrapporre attraverso lo strumento legislativo, una risposta razionale alla barbarie dei terroristi[381]. I repubblicani contestualmente reclamarono la necessità di introdurre ulteriori misure preventive e repressive per la lotta alla criminalità. Il senatore Leo Valiani fu in prima linea su questo fronte, evidenziando che l'inasprimento della legislazione non avrebbe ostato con il potenziamento ulteriore delle forze dell'ordine e dei servizi segreti. Anche secondo Valiani le misure premiali si erano rivelate preziose e dovevano essere ampliate, ma non a favore dei meri dissociati (che erano invece, a suo avviso, degli «astuti opportunisti» che avrebbero ripreso la via della lotta armata). Secondo Valiani, si dovevano prendere delle contromisure anche all'interno delle carceri per contrastare la «scuola di terrorismo», per separare i detenuti politici dai comuni, per evitare il proselitismo, e per proteggere i "pentiti" dai loro ex compagni. In sostanza, secondo Valiani le leggi non solo erano necessarie, ma dovevano essere ancora più severe, con l'ulteriore aumento della carcerazione preventiva e la concentrazione a Roma delle istruttorie sul terrorismo[382]. Il capogruppo del Pri e presidente della commissione Interni della Camera, Oscar Mammì, arrivò ad affermare che i termini delle detenzione preventiva nella fase istruttoria erano ancora troppo brevi per l'indagine su certi reati associativi[383].

[379] D. Schietroma, "«No» all'abrogazione della «legge Cossiga»", *L'Umanità*, 13 maggio 1981.

[380] "Da Reale a Cossiga: cinque anni di lotta al terrorismo", *La Voce Repubblicana*, 11 maggio 1981. Cfr. anche "Una scelta democratica di fronte alla sfida eversiva", *La Voce Repubblicana*, 12 maggio 1981.

[381] "La risposta della ragione", cit.

[382] Cfr. l'intervento di Leo Valiani in "Registrazione audio del convegno «Terrorismo e referendum: il No dei repubblicani»", cit.

[383] Cfr. l'intervento di Oscar Mammì, ibidem.

Le misure premiali, in sostanza, furono al centro del dibattito proprio a sostegno del mantenimento della legge Cossiga. Il governo in quelle settimane presentò non casualmente un nuovo disegno di legge sui terroristi "pentiti", che venne utilizzato come argomento a favore della politica antiterrorismo adottata e perseguita dalle forze della maggioranza e da quei partiti che, pur dall'opposizione, l'avevano supportata. La Democrazia cristiana, dunque, invitò a votare contro l'abrogazione della legge Cossiga, dal momento che la lotta contro l'eversione rappresentava uno dei capitoli cruciali per la salvaguardia della convivenza civile e democratica del paese. *Il Popolo* scrisse che i contenuti della legge (compreso il fermo) erano stati decisi dal parlamento proprio per assicurare sostegni alle forze dell'ordine impegnate in questa lotta. Questi strumenti, però, – sottolineò il quotidiano della Dc – erano solo un aspetto dell'azione dello Stato, che si presentava diversificata, come dimostrava proprio l'ultimo provvedimento di legge approvato dal governo sui cosiddetti "pentiti"[384]. Anche il Psdi, pur meno incline alle misure premiali, utilizzò questo argomento. Dante Schietroma rilevò infatti che, con le misure premiali, si era inteso dare ulteriore impulso al notevole contributo che all'attività dei magistrati e delle forze di polizia era venuto dalla decisione di alcuni terroristi in stato di detenzione di dissociarsi dalle formazioni eversive. I cosiddetti "pentiti" – spiegò il senatore socialdemocratico – avevano consentito di fare maggiore chiarezza in merito a gravi episodi delittuosi e avevano fornito elementi per una più puntuale ricostruzione delle strutture organizzative di alcune bande e dei loro programmi tattici e strategici. Le loro confessioni avevano procurato scompensi nella tenuta organizzativa dei gruppi, costretti a rivedere le tecniche di reclutamento, la distribuzione geografica delle basi logistiche e ad arginare momenti di acuta tensione. I risultati notevoli avevano pertanto reso opportuno un ulteriore perfezionamento delle norme in materia di dissociazione dei gruppi terroristici e a tal fine, Schietroma ricordava che il Consiglio dei ministri aveva approvato un disegno di legge in materia il 20 marzo[385]. La volontà del governo – scriveva a questo proposito *Il Popolo* – era stata quella di presentare una disciplina più organica: l'abrogazione, invece, non avrebbe consentito di confrontarsi e mantenere ciò che c'era di buono nella legislazione e anzi avrebbe ridotto la capacità di risposta dello Stato senza introdurre nulla di alternativo[386]. La cancellazione della legge, pertanto, avrebbe assunto un significato – scriveva la testata democristiana – «disastroso perché lo

[384] "La D.C. e i referendum", cit.
[385] D. Schietroma, "«No» all'abrogazione della «legge Cossiga»", cit.
[386] "Una normativa efficace e severa", cit.

Stato di sarebbe trovato sguarnito e le istituzioni avrebbero perso così credibilità». Il provvedimento, ribadiva *Il Popolo*, era stato varato da una larga maggioranza, non aveva provocato gli abusi che si temevano e rientrava nei limiti costituzionali: la richiesta di ordine e di sicurezza dei cittadini, peraltro, portava a presumere che vi sarebbe stato anche a livello popolare un largo consenso sulla linea del governo di lotta al terrorismo[387].

Compattamente schierati a favore dell'abrogazione della legge Cossiga furono invece i gruppi dell'estrema sinistra e i radicali. Essi rivolsero, ancora una volta, aspre critiche ai partiti della sinistra storica. I radicali, come in passato, ribadirono che la legge Cossiga era un provvedimento «di sfascio dello Stato repubblicano» tendente a sostituire la magistratura e l'ordinamento repubblicano con norme ispirate alla logica militare: alcune disposizioni, ad avviso radicale, richiamavano realtà sudamericane, argentine e cilene o quelle dei paesi sovietici[388]. Si trattava, secondo il deputato del Pr Giuseppe Rippa, di una legge speciale, segno della debolezza e non della forza dello Stato. Un provvedimento per prendere in giro i cittadini che, a suo dire, aveva solamente peggiorato la situazione. I radicali ammettevano che le misure premiali avevano contribuito ad alcuni risultati positivi, ma ribadivano che esse non erano sufficienti a giustificare leggi così autoritarie e liberticide[389]. *Il manifesto* si affidò alla penna di alcuni magistrati e giuristi di area estremista che analizzarono puntualmente gli aspetti più critici della legge[390]. Il quotidiano, ovviamente schierato a favore dell'abolizione dell'ergastolo, che non si differenziava a suo avviso dalla pena di morte, invitò a votare a favore anche dell'abrogazione della legge Cossiga, che era – scrisse – «l'ultimo parto di una politica dell'ordine pubblico basata sulla progressiva restrizione degli spazi di libertà», in nome di una efficienza e possibilità di movimento, per le forze di polizia, che in realtà non erano mai esistite. Il fermo di polizia – spiegò il quotidiano della Nuova sinistra – era stato ben raramente adoperato, così come le perquisizioni di blocchi di interi edifici non si erano mai viste. Nel decreto erano comprese tre norme (il fermo, la carcerazione preventiva fino a undici anni e le perquisizioni), che il Pci aveva sempre disapprovato. Eppure, sotto il ricatto del voto di fiducia, aveva finito per approvarle. *Il manifesto* rimproverava così alla sinistra tradizionale la mancanza di coraggio, quello di dire semplicemente che la

[387] "I gravi colpi portati al terrorismo sono la prova della validità della normativa sul fermo di polizia", *Il Popolo*, 13 maggio 1981.
[388] ARR, "Registrazione audio di «I dieci referendum promossi dal Pr: la legge Cossiga i problemi dell'ordine pubblico», registrato martedì 12 maggio 1981".
[389] "Registrazione audio del dibattito a «Tribuna dei referendum»" dell'8 maggio 1981, cit.
[390] Cfr. F. Misiani, "La legge Cossiga, un puro distillato di Fermezza", *il manifesto*, 14 marzo 1981.

democrazia si difendeva con la democrazia[391]. Il giornalista Pierluigi Sullo sottolineava l'imbarazzo della sinistra storica verso quel complesso di norme che, «dal punto di vista della caccia al terrorista», si era rivelato inutile. Spezzare il luogo comune per il quale a maggiore violenza sociale si doveva rispondere con maggiori restrizioni dei diritti e viceversa, era infatti un compito che – sosteneva Sullo – la cultura comunista non si sentiva di assumere. A parere del giornalista, le norme contenute nella legge consacravano, di diritto, una costituzione materiale, un modo della vita civile in contrasto coi principi del garantismo e nel complesso profondamente illiberale. Secondo Sullo, il cittadino diventava un ostaggio dello Stato i cui servitori giudicavano a loro arbitrio se si dovesse togliere o meno la libertà a qualcuno, se lo si dovesse tenere prigioniero in questura o in carcere, se si dovesse violare la sua privacy, perquisendone la casa. Le autorità – proseguiva Sullo – potevano decidere anche se violare la proprietà dei cittadini, identificandone i movimenti bancari, se sostituire l'ufficiale di polizia a quella figura circondata di imparzialità che era il magistrato, se dare credito alla testimonianza interessata di chi voleva trarre un vantaggio dal denunciare un proprio ex sodale. Queste infatti, a suo parere, erano le conseguenze dei dettati della legge Cossiga. Le relazioni del ministro dell'Interno, del resto, avevano fornito – affermava Sullo – «la clamorosa prova» della loro inutilità. Quanto ai cosiddetti "pentiti", Sullo infine dichiarava: «a parte il fatto che, con loro, la polizia congela la propria inefficienza investigativa, nessuno può ancora fare un bilancio adeguato delle enormi falle che le loro confessioni hanno aperto in quel cardine del processo penale che si chiama "certezza del diritto", il doversi cioè procedere per prove certe, e non sulla base di confessioni»[392]. Benché il Pdup fosse contrario all'utilizzo del referendum per una materia che richiedeva nuove norme positive e non solo una mera abrogazione, le ragioni principali che inducessero il partito a votare per l'abrogazione della legge furono la carcerazione preventiva e il fermo di polizia considerato del tutto «antidemocratico». Benché le misure per i "pentiti" fossero considerate positive, come rilevò Luciana Castellina, esse erano da considerarsi limitate, tanto che il governo le voleva modificare, riconoscendo così che esse funzionavano solo in parte, specialmente perché rivolte solo ai "collaboratori di giustizia" e non ai semplici dissociati. Castellina quindi fece presente che c'era una massa di giovani marginali al

[391] "Il blu dipinto di sì cancella 11 anni di carcere gratuito", *il manifesto*, 17 maggio 1981.

[392] P. Sullo, "Un sì per abrogare la legge Cossiga. Vuole il controllo totale", *il manifesto*, 16 maggio 1981.

terrorismo che dovevano essere recuperati, mentre la legislazione vigente non lo consentiva[393].

Il Msi decise all'unanimità di promuovere il voto favorevole al mantenimento dell'ergastolo e il voto contrario al mantenimento della «liberticida» legge Cossiga[394]. Sostanzialmente, una posizione speculare rispetto a quella comunista, come speculari a quelle comuniste furono le ragioni per sostenerla. La legge Cossiga – scriveva *Il Secolo* – conteneva norme non solo inutili, ma anche pericolosamente liberticide, al posto delle quali occorreva introdurre disposizioni efficaci senza mettere in pericolo la libertà dei cittadini. Come in passato, il Msi dovette quindi confrontarsi con la contraddizione di pronunciarsi contro una legge antiterrorismo che, nonostante i suoi limiti, aveva prodotto inequivocabili risultati positivi nella lotta all'eversione. D'altro canto, pur essendo il Movimento sociale il partito che aveva sempre propugnato la linea "dura", arrivando perfino ad intraprendere una campagna per l'applicazione della pena di morte contro i terroristi, esso utilizzava l'argomento radicale della legge «liberticida». I missini, quindi, puntarono sul problema dell'efficacia della risposta al terrorismo e collegarono la battaglia referendaria con quella per la petizione popolare sulla pena di morte. I referendum inerenti alla sicurezza dei cittadini trovavano, secondo il quotidiano del Msi, il loro logico contraltare nella petizione missina, la quale, nel momento in cui i promotori della consultazione referendaria volevano un'ulteriore ondata permissiva, indicava la via della vera fermezza contro il terrorismo.[395]. Votare contro la legge Cossiga, pertanto, secondo i missini, non era in contraddizione con le proprie istanze: la legge infatti era solamente uno strumento di controllo dello Stato sui cittadini, non un efficace mezzo per la lotta al terrorismo. Quanto alle misure premiali, i missini le ritenevano politicamente e moralmente discutibili. Comunque, Franchi sottolineò che, una volta abrogata la legge, esse avrebbero potuto facilmente essere ripristinate sotto altra forma[396]; il *Secolo* precisò anche che esse sarebbero state compensate dal favore previsto dal codice penale in caso di utile ravvedimento o dalla concessione delle attenuanti[397].

Anche in questo caso, radicali e missini, dunque, si trovarono nell'imbarazzante situazione di schierarsi dalla stessa parte, anche se ovviamente sempre con proposte opposte. Per questa ragione, i missini tesero a smarcarsi dalle posizioni dei promotori dei

[393] ARR, "Registrazione audio del dibattito a «Tribuna dei referendum», registrato alla Rai lunedì 27 aprile 1981".
[394] "Unanime il Msi-Dn sui referendum", *Secolo d'Italia*, 19 marzo 1981.
[395] "Una battaglia collegata", *Secolo d'Italia*, 26 marzo 1981.
[396] "Registrazione audio del dibattito a «Tribuna dei referendum»" dell'8 maggio 1981, cit.
[397] "Abrogazione della Legge Cossiga sull'ordine pubblico. Perché SI", *Secolo d'Italia*, 28 marzo 1981.

quesiti referendari, non limitandosi a promuovere l'abrogazione della legge, ma presentando contestualmente una serie di misure volte alla lotta al terrorismo. In questo senso, la petizione per la pena di morte era lo strumento da essi proposto perché la politica di inasprimento del limite massimo della pena, con un'amministrazione della giustizia tradizionalmente attestata sui minimi edittali, non poteva costituire un deterrente, così come il fermo di polizia si era dimostrato del tutto irrilevante agli effetti dell'ordine pubblico. Anzi, secondo il Msi, esso si era rivelato pericoloso per le schedature poliziesche di giovani dediti alla normale attività politica, così come erano inaccettabili le norme su quelli che il *Secolo d'Italia* giungeva a definire come «rastrellamenti indiscriminati», con il blocco di interi edifici e l'elevazione dei termini della carcerazione preventiva[398].

Il referendum segnò un inequivocabile successo del fronte antiabrogazionista. La quantità dei voti negativi sulla cosiddetta legge Cossiga, sul porto d'armi e sul mantenimento della pena dell'ergastolo fu significativa. Sulla legge per l'ordine pubblico i votanti furono 34.257.197 (cioè il 79,38% degli elettori) e i voti validi furono 31.161.476. Le schede bianche o nulle furono 3.095.721, i "sì" 4.636.809 (cioè il 14,88% dei voti) e i "no" 26.524.667 (cioè il 90,96% dei voti). Quanto all'ergastolo, i votanti furono 34.277.194 (cioè il 79,43% degli elettori) e i voti validi furono 31.445.673. Le schede bianche o nulle furono 2.831.521, i "sì" 7.114.719 (corrispondenti al 22,63%), i "no" 24.330.954 (corrispondenti al 77,37%)[399]. Rispetto ai dati del referendum sulla legge Reale, apparve evidente che, nonostante l'aumento di circa 700.000 votanti, il fronte favorevole all'abrogazione delle leggi sull'ordine pubblico aveva raccolto quasi tre milioni di voti in meno. Si pronunciarono invece a favore del mantenimento all'incirca due milioni e mezzo di elettori in più rispetto al 1978. Rispetto ad una così sensibile modifica dell'orientamento degli elettori, può aver influito il fatto che l'estrema sinistra, i radicali e, al tempo dell'approvazione della legge Reale, anche i partiti della sinistra storica, avessero alimentato una campagna di discredito contro il provvedimento, divenuto una sorta di legge-simbolo della repressione, che probabilmente era stata maggiormente recepita dagli ambienti sensibili a questo tema. Vi è da considerare, inoltre, che i radicali, proprio nell'anno seguente, il 1979, avevano toccato l'apogeo in termini elettorali. Sulla legge Cossiga, invece, la campagna probabilmente era stata meno

[398] Ibidem.

[399] http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=17/05/1981&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S (22 ottobre 2016).

insistente e meno sentita. Entrambe le consultazioni referendarie, comunque, si svolsero in un clima profondamente segnato dall'emozione per gravissimi attentati: nel 1978 il referendum seguì di poco il tragico epilogo del sequestro Moro, nel 1981 seguì di poco il sequestro delle Br dell'assessore regionale democristiano Ciro Cirillo e del dirigente della Montedison di Marghera, Giuseppe Taliercio, e l'attentato a papa Giovanni Paolo II commesso da un terrorista turco. Tuttavia è difficile determinare in che misura i diversi eventi abbiano esercitato un condizionamento sull'esito della consultazione. Evidentemente, alcune misure ritenute efficaci della legge Cossiga, i risultati conseguiti dalle forze dell'ordine, il compattamento di quasi tutti i partiti a favore del mantenimento della legge (che continuavano a rappresentare quasi il 90% del parlamento) e, probabilmente, un orientamento più favorevole a principi di "law and order" dell'opinione pubblica, incisero sul così significativo successo del "no". Apparve inoltre evidente che le modeste quote di voti favorevoli all'abrogazione della legge Cossiga eccedenti la consistenza dell'area radicale ed extraparlamentare erano da individuare fondamentalmente nel Msi e in una moderata aliquota dei maggiori partiti della sinistra. I partiti della sinistra storica, in sostanza, avevano tenuto ed erano riusciti per lo più a convogliare il proprio elettorato a favore della legge Cossiga. Il fatto di maggiore rilievo, invece, fu l'evidente spaccatura sull'ergastolo: almeno metà dell'elettorato dei partiti di sinistra si era espressa a favore del suo mantenimento, con ciò disattendendo le indicazioni dei vertici e dando un senso diverso anche alla permanenza della legge Cossiga, che ne usciva rafforzata. Come scrisse il giurista Ugo De Siervo, dato l'inequivocabile risultato favorevole, ogni modificazione futura avrebbe dovuto fare i conti con un così netto pronunciamento dei cittadini a favore della severità della risposta alla criminalità[400].

[400] U. De Siervo, "Cosa ha indicato il voto sull'ordine pubblico", *La Discussione*, 25 maggio 1981.

CAPITOLO VII
IL TORMENTATO ITER DELLA LEGGE SUI "PENTITI"

Il tema dei "pentiti" e delle carceri fu al centro del dibattito sulla lotta al terrorismo per tutto il 1981. I magistrati impegnati nelle inchieste continuarono a svolgere un ruolo centrale nel confronto sull'argomento. Nei primi mesi dell'anno, come si è accennato, vennero avanzate le prime proposte da parte dei partiti. Esse però non trovarono un seguito immediato a causa dell'ennesima crisi di governo, determinata questa volta da uno dei più gravi scandali della storia repubblicana, la scoperta della loggia massonica P2 e la diffusione delle liste dei suoi affiliati. L'impatto fu talmente rilevante che, dopo le dimissioni di Forlani, la guida del governo passò per la prima volta dal 1945 nelle mani di un politico non democristiano, il repubblicano Giovanni Spadolini. Il primo governo Spadolini diede l'avvio alle nuove formule cosiddette "pentapartito", ottenendo l'appoggio della Dc, del Psi, del Psdi e del Pli. Nonostante l'impegno assunto dal presidente del Consiglio di procedere immediatamente nella stesura di una proposta di legge sul tema dei "pentiti", come vedremo, anche allora la spinta decisiva in questo senso venne da un attentato particolarmente efferato: il sequestro e, soprattutto, l'omicidio del fratello del più noto brigatista "pentito" dissociatosi dalla politica dell'eversione, Roberto Peci. Fu proprio in seguito alla sua morte, infatti, che tutte le forze politiche concentrarono i propri sforzi nella discussione sul nuovo disegno di legge varato dal governo.

Nonostante l'urgenza di approvare il provvedimento – sempre sottolineata dai magistrati – esso incontrò diverse difficoltà, soprattutto a causa dei dissidi fra i partiti favorevoli alla legge. Anche in questo frangente, fra l'altro, il Pci, pur ormai irreversibilmente all'opposizione, volle offrire il proprio contributo alla discussione, persuaso che il provvedimento sarebbe stato efficace. La fine del 1981 e l'inizio del 1982 segnarono peraltro l'inizio di una nuova offensiva del terrorismo a causa della quale le forze politiche si interrogarono di nuovo se fosse opportuno introdurre misure di carattere eccezionale: la scelta del governo Spadolini, tuttavia, fu quella dei mantenersi entro i confini della costituzione e di accelerare semmai proprio l'iter della legge sui "pentiti".

L'acquisita professionalità degli apparati di sicurezza, sulla quale non si può tuttavia ancora misurare l'impatto che ebbe la riforma della polizia approvata da qualche mese, e il maggiore coordinamento fra di loro furono poi dimostrati dalle operazioni per la liberazione del generale della Nato, James Lee Dozier. Fu la prima volta in cui le forze di

polizia riuscirono a individuare il "covo" dei terroristi e a liberare l'ostaggio. Nonostante questo successo, tuttavia, il confronto, non tanto sull'efficacia, quanto sulla democraticità degli apparati di sicurezza, rimase acceso a causa delle polemiche che videro i poliziotti accusati di aver utilizzato la tortura per ottenere la collaborazione di alcuni terroristi. La discussione sulla normativa per i "pentiti" si protrasse così per diversi mesi, incentrandosi sempre sui problemi della sua legittimità e della sua incisività: solo nel maggio del 1982 la legge venne approvata in una forma compromissoria, che le assicurò un consenso vastissimo. I partiti della ex solidarietà nazionale, infatti, pur con sfumature diverse e pur consapevoli che le misure sarebbero state impopolari, ancora una volta votarono compattamente a favore del provvedimento, convinti della sua efficacia e della sua costituzionalità.

1. Il dibattito sui collaboratori di giustizia e le prime proposte di legge sui "pentiti"

Come è stato notato, fin dall'inizio del 1981 la questione dei "pentiti" rimase in primo piano, coinvolgendo le forze politiche in un ampio dibattito pubblico che toccava questioni strettamente tecniche, ma anche più ampie ragioni politiche[1]. Del resto, anche il nuovo comandante dell'Arma dei Carabinieri, generale Umberto Cappuzzo, si era sbilanciato in questo senso. In un discorso dagli accenti vagamente polemici, aveva affermato infatti che la repressione di polizia da sola non avrebbe risolto il problema della criminalità politica e comune, aveva affermato essere necessario «recuperare i consensi di quella frangia di giovani dalla quale l'eversione attinge i suoi adepti»[2]. Cappuzzo e il generale Dalla Chiesa intervennero perfino alla televisione per parlare dei positivi risultati della lotta al terrorismo, conseguiti anche grazie alle confessioni dei "pentiti"[3]. L'intervista al generale Cappuzzo, al vicecomandante generale dell'Arma Vito De Santis e al generale Dalla Chiesa, suscitò peraltro una serie di polemiche, specialmente provenienti dall'estrema sinistra, che iniziò a parlare di «militarizzazione della politica»[4]. La Dc, ovviamente, si schierò a difesa dei rappresentanti dei carabinieri che, pur rompendo il tradizionale riserbo, avevano dimostrato che l'immagine dell'Arma dipinta

[1] Sulle questioni connesse al "pentitismo", cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 78-85.

[2] Cfr. E. Capecelatro, "Le ore calde del golpe, giorno dopo giorno. Ricostruiamo la vicenda del rapimento", *Notizie radicali*, n. 1, 1 gennaio 1981.

[3] Cfr. "Dalla Chiesa: più incoraggiamenti per i «pentiti»", *Avanti!*, 13 febbraio 1981; "Il vertice dei CC: lo Stato sta battendo l'eversione", *Il Popolo*, 14 febbraio 1981.

[4] Cfr. "Tre generali in televisione. Un'ombra di governo ombra", *il manifesto*, 14 febbraio 1981.

quale «guardiano del regime», staccata dal popolo e dalla società civile, era stata definitivamente superata. Era doveroso invece riconoscere che essa, con la sua azione di prevenzione e di repressione, aveva costituito lo strumento indispensabile dello Stato democratico e aveva agito, spesso, fra mille difficoltà, raggiungendo cospicui risultati[5]. Anche il Pci, del resto, reputò «doveroso» il gesto dei due comandanti che, uscendo dalla consueta discrezione, avevano dato informazioni incoraggianti sul fronte della lotta al terrorismo[6].

Il dibattito sui "pentiti" si protrasse anche nei mesi successivi, animato specialmente dall'intervento dei giuristi e dei magistrati. I giuristi di area comunista si dimostrarono quelli più soddisfatti delle misure introdotte con la legge Cossiga, sollecitando il governo a procedere sulla stessa strada. Nel suo primo numero del 1981 *Democrazia e diritto* sottolineò come le misure premiali avessero dimostrato un'immediata efficacia, quanto meno di tipo psicologico-persuasivo. I timori di un utilizzo spregiudicato della chiamata in correità erano stati fugati, dal momento che il trattamento di favore non sarebbe stato accordato per il semplice fatto di aver collaborato. La norma, infatti, vincolava la concessione dei benefici all'esigenza di un obiettivo riscontro di attendibilità. Lo scopo del provvedimento non riguardava dunque la persona del "pentito", ma i risultati in termini di lotta al terrorismo. Dal punto di vista dell'ex terrorista, fra l'altro, la genuinità del ravvedimento sarebbe stata assunta – scrisse Domenico Pulitanò – «come ragione di accettazione di una pena, sentita come giusta sia perché clemente, sia in quanto tangibile risposta al male commesso e ripudiato, e passaggio significativo verso un'affidabile riconciliazione con la società»[7]. L'esecuzione del pubblico processo e il rispetto dei criteri di legalità generali uguali per tutti avevano così evitato, secondo Pulitanò, la logica della trattativa con i terroristi. Secondo il giurista vicino al Pci, tuttavia, vi era ora la necessità di approvare norme ulteriori al fine di adeguare gli strumenti a fini specifici, secondo prospettive di risposta più individualizzate; e si dovevano differenziare le condotte e le situazioni dei diversi terroristi, sulla base dei reati commessi e del diverso grado di collaborazione che avevano prestato[8].

Simili posizioni erano espresse anche dai magistrati impegnati in prima persona in inchieste di terrorismo. Il procuratore della Repubblica di Torino Alberto Bernardi, ad

[5] "Senso dello Stato", *Il Popolo*, 15 febbraio 1981.
[6] D. Martini, "Cappuzzo: «isolato dalla gente il terrorismo non ha scampo», *l'Unità*, 14 febbraio 1981. Cfr. anche "Proseguire sulla strada", *L'Opinione*, 24 febbraio 1981.
[7] D. Pulitanò, "Misure antiterrorismo", cit., p. 94.
[8] Ibid., pp. 95-97.

esempio, intervenendo in marzo a un convegno organizzato dal Comune di Venezia e dall'Associazione nazionale magistrati, sottolineò l'evidente efficacia dimostrata dalle misure premiali, che avevano rappresentato una risposta al terrorismo diversa dal passato. Poiché l'eversione era un fenomeno politico, politica, secondo Bernardi, doveva essere la reazione: il ritardo con cui si era preso coscienza di questo aspetto aveva determinato la debolezza iniziale della risposta istituzionale, che si era risolta in termini di repressione militare. Si doveva pertanto sostituire alla cultura della repressione l'arma della politica, consistente in una controstrategia che facesse leva sui punti deboli dello schieramento avversario. Anche Bernardi ribadiva che, come nel caso delle ordinarie chiamate in correità, le dichiarazioni dei collaboratori avrebbero trovato conferma in riscontri obiettivi onde verificarne l'attendibilità. Del tutto fuorviante gli appariva, quindi, equiparare il reo confesso con il delatore: ciò avrebbe significato porsi nell'ottica dei medesimi gruppi armati. L'ottica della difesa dello Stato, invece, doveva distinguere i delatori – che denunciavano gli altri e risparmiavano se stessi – dai rei confessi, disponibili al confronto[9]. Del resto, erano stati gli stessi terroristi – notò Bernardi – a suggerire la risposta che lo Stato aveva dato: e lo avevano fatto sia coloro che avevano confessato nella prospettiva dei benefici di legge e stavano scompaginando le organizzazioni, sia coloro che avevano mantenuto un atteggiamento di contrapposizione con lo Stato e che tale risposta avevano disperatamente osteggiato[10]. In un altro dibattito svoltosi a Macerata, fu questa volta il procuratore della Repubblica di Firenze Piero Luigi Vigna, mettendo in rilievo il significativo contributo apportato dalle misure di tipo premiale, a sottolineare che il fenomeno delle defezioni non trovava origine in esse, ma aveva radici ben più profonde. Gli ex militanti avevano compreso che la lotta armata non aveva portato all'agglomerazione di strati sociali con cui si sperava di compiere un processo insurrezionale. Gli appelli alla resa, i contrasti sul "caso Moro" e su altri "errori strategici" erano stati ulteriore spinta alla crisi e alle spaccature interne[11]. Anche il magistrato della procura di Torino Gian Carlo Caselli, come riferiva un servizio de *Il Settimanale* del 10 febbraio, sottolineò quanto l'articolo 4 del decreto 625 fosse stato determinante nell'accelerazione del processo di indebolimento delle organizzazioni eversive. Il fallimento politico del sequestro Moro, l'inchiesta del "7 aprile" e i problemi

[9] Cfr. l'intervento di Bernardi in Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*, cit., pp. 215-219.

[10] A. Bernardi, "A che punto è il terrorismo", cit., p. 97,

[11] G. Giostra, "Dibattito a Macerata sulla tematica dei «pentiti»", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981, pp. 1003-1004.

politici interni alle organizzazioni le avevano portate all'apice della crisi. Nella stessa occasione il magistrato della procura romana Michele Guardata, invece, spiegò come la situazione fosse molto diversa per il terrorismo di matrice fascista, decisamente caratterizzato da un'«inconsistenza del bagaglio culturale», ma anche da un «esasperato sentimento di cameratismo, di lealtà, di onore, di solidarietà». Il procuratore di Milano Ferdinando Pomarici si soffermò piuttosto sulla disparità di trattamento e le distorsioni che potevano derivarne tra i diversi casi di «pentimento», motivo per cui era necessaria una migliore definizione delle casistiche e dei relativi premi da attribuire. Caselli, Pomarici e Guardata erano tutti convinti che non si trattasse di una «trattativa a priori con ignoti», perché – spiegavano – solo «tutto ciò che si fa con un interlocutore che pratica, e vuole continuare a praticare, il terrorismo» poteva essere considerato una trattativa. La concessione dei benefici – affermavano – avveniva a seguito, invece, dell'accertamento «che la condizione di pericolosità è diminuita rispetto al momento in cui il reato è stato posto in essere». Caselli e Pomarici, quindi, rilanciavano l'appello all'estensione dei benefici previsti dall'articolo 4 e alla reintroduzione di altre misure che per i reati di terrorismo erano state limitate o eliminate, come la libertà condizionale o quella provvisoria. Guardata, invece, espresse maggiore perplessità per un eventuale abuso di queste misure nei confronti di rei di delitti gravissimi. Condivisa da tutti, infine, era la necessità di una differenziazione degli spazi per detenuti "politici" e non, al fine di arginare l'opera di reclutamento interna ai penitenziari[12].

Il tema fu trattato non solo pubblicamente ma anche nel corso di alcuni incontri riservati che i magistrati impegnati in prima linea nelle inchieste cominciarono a svolgere fin dai primi mesi del 1981. Nel corso di queste riunioni essi erano soliti scambiarsi informazioni, impegnandosi a mantenere contatti frequenti e ad adottare una linea unitaria di azione e di collaborazione. In quella del 6 marzo i venticinque pubblici ministeri e giudici istruttori intervenuti si soffermarono ad esaminare anche il ruolo dei terroristi "pentiti", condensando in un documento le proposte per consolidare il fenomeno. Sulla base dei risultati fino ad allora ottenuti, convennero unanimemente sulla necessità che il potere legislativo addivenisse in tempi brevi, anche sulla scorta di quanto già era avvenuto positivamente in altri paesi, all'adozione di ulteriori provvedimenti di legge in favore dei terroristi "pentiti". Ciò nel rispetto dei principi dello Stato di diritto e nella prospettiva di facilitare il recupero di coloro che si erano trovati coinvolti nelle bande

[12] "Li sgomineremo a colpi di pentimento", *Il Settimanale*, 10 febbraio 1981.

armate, di invitare coloro che erano ancora attivi a rientrare nella legalità e di incoraggiare una sempre maggiore collaborazione attiva ai fini dello smantellamento delle strutture terroristiche ancora esistenti[13].

Al di là delle differenti proposte tecniche, anche le forze politiche, ad eccezione del Msi, si convinsero così progressivamente che lo Stato dovesse trovare meccanismi giuridici tali da incentivare al massimo il fenomeno della collaborazione con la giustizia. I risultati conseguiti negli ultimi mesi nella lotta al terrorismo, proprio grazie alle rivelazioni dei "pentiti", erano stati effettivamente di gran lunga superiori a tutti quelli ottenuti negli anni precedenti. Vi era ormai l'urgenza di strappare alla rappresaglia del "partito armato" tanti giovani e di recuperarli definitivamente alla società. Si trattava, quindi, da un lato di un problema operativo e investigativo e, dall'altro, di un problema politico, connesso all'esigenza di tentare un recupero di giovani e giovanissimi militanti dell'area armata, che magari si erano limitati a compiere reati "minori". Lo stesso governo sembrava si stesse muovendo per approntare un nuovo disegno di legge e andare incontro alle richieste dei magistrati.

Fu a questo punto che alcuni senatori democristiani presentarono una proposta di legge in materia. Primi firmatari furono Claudio Vitalone, Giovanni Coco e Giorgio De Giuseppe. In essa si prevedeva che per i "pentiti" condannati a pene non inferiori a 15 anni esse fossero convertite nella reclusione correzionale non inferiore a 5 anni, e quelle inferiori a 15 anni ma superiori a 7 fossero trasformate in reclusione correzionale non inferiore a 3 anni. Passato un periodo minimo di durata delle pene correzionali, il giudice che aveva pronunciato la sentenza avrebbe esaminato le condizioni del condannato per stabilire se fosse effettivamente cessata la sua pericolosità. In caso positivo, il condannato era scarcerato; altrimenti, sarebbe rimasto recluso per un altro periodo. Se nemmeno dopo il secondo esame si fosse accertata la cessazione della sua pericolosità, egli avrebbe dovuto scontare la pena che gli era stata precedentemente inflitta. Il disegno di legge della Dc proponeva poi la concessione della libertà provvisoria, in qualunque stadio del procedimento penale, per quegli imputati per i quali il giudice lo ritenesse utile o ai fini di un ravvedimento dell'imputato stesso o per motivi di sicurezza della sua persona. Se la libertà provvisoria non fosse stata concessa, il disegno di legge prevedeva che, una volta scontato un terzo della pena, il condannato venisse sottoposto dal giudice ad un esame

[13] Cfr. "Terroristi pentiti: i magistrati chiedono una legge", *Il Popolo*, 7 marzo 1981; "Misure in favore dei "pentiti" chieste in un vertice di magistrati", *Il Giornale*, 7 marzo 1981. Cfr. anche "I giudici: ulteriori provvedimenti a favore dei terroristi «pentiti»", *l'Unità*, 7 marzo 1981; "I magistrati delle Br chiedono nuove leggi a favore dei «pentiti»", *La Stampa*, 7 marzo 1981.

analitico della personalità, al termine del quale il giudice avrebbe verificato se esistevano i presupposti del ravvedimento e avrebbe potuto disporne la liberazione condizionale. Ovviamente il disegno di legge escludeva qualsiasi beneficio per coloro che non collaboravano con la giustizia. Il presidente della Repubblica, inoltre, era delegato a concedere l'indulto in misura pari alla metà delle pene detentive, e la commutazione della pena dell'ergastolo con quella di vent'anni, sempre nei casi di condanna per delitti commessi per finalità di terrorismo. L'indulto si sarebbe applicato a coloro che, dopo la sentenza irrevocabile di condanna, aiutassero l'autorità giudiziaria nella scoperta dei colpevoli. Forti riduzioni di pena erano previste, infine, anche per coloro che, appartenenti a bande e gruppi terroristici, appena promulgata la legge, si costituissero alla giustizia. A detta de *Il Popolo*, la proposta riprendeva la norma sui "pentiti" già contenuta nel pacchetto antiterrorismo del 1979, rappresentava una vera alternativa ad amnistie generalizzate, avrebbe aiutato concretamente tanti giovani ad uscire da una spirale di violenza e avrebbe sgretolato definitivamente quello che era rimasto del muro di omertà attorno alle organizzazioni[14]. In sostanza, il progetto dei senatori democristiani disponeva una «conversione condizionale» della pena, secondo casi specificamente indicati per chi avesse aiutato concretamente l'autorità di polizia nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei correi o comunque avesse operato per eliminare o ridurre le conseguenze del reato. Il progetto di legge si basava sul rifiuto di ogni transazione che potesse significare premio alla delazione e sul concetto che la riduzione della pena era giustificata soltanto dal sopravvenuto recupero sociale del colpevole. La liberazione del condannato sarebbe quindi potuta avvenire solo quando fosse stata effettivamente accertata la cessazione della sua pericolosità[15]. Secondo Claudio Vitalone, che ne parlò su *La Discussione* del 25 maggio, la strategia della lotta al terrorismo si doveva basare sulla attivazione di circuiti di ritorno nonché sulla fermezza che i terroristi protervi dovevano sapersi attendere dallo Stato di diritto. Il disegno di legge presentato dai senatori democristiani andava proprio in questa direzione. In sostanza il problema dei "pentiti" doveva essere posto – scriveva Vitalone – «senza assurde indulgenze plenarie», ma con strumenti in grado di premiare la collaborazione e garantire la società dalla pericolosità di ritorno del soggetto[16]. Vittorio Grevi, in un altro articolo su *La Discussione* di circa un mese dopo, ammise che si trattava di norme che avrebbero comportato uno «strappo»

[14] "«Pentiti»: proposta di legge DC", *Il Popolo*, 11 marzo 1981.
[15] "Le leggi per i terroristi pentiti non sono un premio alla delazione", *Il Popolo*, 3 maggio 1981.
[16] C. Vitalone, "Proteggere i «pentiti» per difendere lo Stato", *La Discussione*, 25 maggio 1981.

all'equilibrio interno del sistema penale e che si ponevano al di fuori dei consueti schemi di esso, facendo leva su un istituto (quello della «pena correzionale abbinata al periodico riesame della pericolosità del condannato») del tutto nuovo per l'ordinamento italiano. La proposta tuttavia era in linea secondo Grevi con le più moderne concezioni di una pena rieducativa, i cui risultati dovevano essere valutati *in itinere*[17].

Una decina di giorni dopo la proposta di legge democristiana, anche il governo concretizzò l'impegno legislativo di presentare una proposta per rendere più organica la materia delle norme contenute nel decreto Cossiga con un disegno di legge che venne varato dal governo e annunciato dal ministro della Giustizia, il tavianeo Adolfo Sarti, il 20 marzo[18]. Il disegno di legge, secondo il sottosegretario agli Interni Angelo Sanza, in un'intervista a *Il Popolo* il 17 aprile, era finalizzato a due obiettivi: acquisire sempre maggiori notizie sul "partito armato" che mettessero gli inquirenti nelle condizioni di proseguire la lotta al terrorismo e strappare definitivamente da quello che definì il «circolo mafioso» dell'eversione tanti giovani che potevano venire recuperati alla società. Le norme quindi, secondo Sanza, si muovevano su due direttrici: da un lato vi erano disposizioni che davano ancora più incisività all'azione contro il terrorismo e, dall'altro, si prevedeva la concessione di benefici a chi collaborava con gli inquirenti. Per quanto riguardava le prime, il disegno di legge governativo considerava delitto anche il solo partecipare a campi di addestramento per fini eversivi, così come tenere contatti con terroristi stranieri. Era previsto anche il raddoppio della pena per calunnia, quando questa venisse compiuta da un "pentito". Quanto ai benefici, il progetto del governo si distanziava sensibilmente dalla proposta dei senatori Dc, prevedendo sostanzialmente tre casi. Era prevista la non punibilità per coloro che avevano militato per breve tempo in un'associazione sovversiva e che si dissociassero prima che fosse commesso il delitto per cui l'associazione o la banda armata era stata formata. In questo caso il giudice, nel pronunciare le condanne per i reati associativi, doveva obbligatoriamente sospendere la pena per un periodo di dieci anni, a condizione che il colpevole si fosse ritirato dall'organizzazione e si fosse efficacemente adoperato per evitare che l'attività criminosa fosse portata a conseguenze ulteriori o avesse aiutato concretamente l'autorità inquirente nella raccolta di prove rilevanti per la cattura di compartecipi. Per chi, infine, si era reso responsabile di un delitto per finalità di terrorismo, si ampliavano i benefici già previsti

[17] V. Grevi, "Se lo Stato saprà approfittarne, verrà dai «pentiti» un colpo decisivo al terrorismo", *La Discussione*, 22 giugno 1981.
[18] P. Spigarelli, "Varato dal Governo il d.d.l. per i «pentiti»", *Il Popolo*, 21 marzo 1981.

dalla legislazione vigente: venivano introdotte solide garanzie perché il colpevole potesse fruire della riduzione della metà della pena prevedendo, da un lato, che l'azione per impedire che l'attività delittuosa fosse portata a ulteriori conseguenze non dovesse essere necessariamente efficace e, dall'altro, che le prove che egli aveva contribuito a raccogliere non dovessero essere necessariamente decisive, ma solamente rilevanti. Si stabiliva altresì l'inapplicabilità dell'attenuante quando il contributo fornito dal compartecipe all'individuazione o alla cattura dei concorrenti fosse solo parziale o nel caso che, con successive dichiarazioni, l'imputato infirmasse la rilevanza delle prove in precedenza fornite. D'altro canto venivano scoraggiate, con apposite norme, le manovre dilatorie poste spesso in atto dall'imputato attraverso il continuo e spregiudicato ricorso alla facoltà di nomina e di revoca dei difensori di fiducia. Onde evitare che l'imputato di gravi delitti permanesse per lungo tempo nel carcere del luogo dove si celebrava il giudizio (e dove di solito conservava più stretti collegamenti con i gruppi eversivi in libertà), si stabiliva che la traduzione del detenuto avvenisse soltanto 20 giorni prima della data del dibattimento. Si prevedevano infine disposizioni per ovviare al pericolo che poteva derivare dalla conoscenza da parte di altri (specialmente i difensori) di documenti sequestrati o registrazioni contenenti indicazioni tali da agevolare la commissione di delitti, stabilendo che questi documenti dovessero essere confiscati e trasmessi al ministero dell'Interno[19]. Secondo il ministro Sarti, il progetto di legge era un passo in avanti significativo nella lotta al terrorismo avanzato senza peraltro derogare ai principi fondamentali della civiltà giuridica[20].

La proposta governativa non solo introduceva una maggiore articolazione dei benefici per i terroristi "pentiti" e il ripristino della possibilità di concedere alcune misure processuali il cui utilizzo era stato limitato proprio nel caso di imputati di reati terroristici, ma stabiliva anche che di queste disposizioni di clemenza potevano beneficiare i semplici dissociati, cioè coloro che non erano in grado di (o non volevano) collaborare con la giustizia. E questo rimase uno dei nodi centrali del dibattito fra le forze politiche. Come si è notato, infatti, in quei mesi non aumentò solamente il numero dei collaboratori di giustizia in senso stretto ("piccoli" o "grandi pentiti" che fossero), ma si allargò anche la cerchia di coloro che cominciarono a ripensare criticamente la propria esperienza abbandonando le armi e ogni proposito di violenza. Questo processo aveva interessato

[19] "Sanza: uno Stato più forte nella lotta al terrorismo", *Il Popolo*, 17 aprile 1981.

[20] P. Spigarelli, "Varato dal Governo il d.d.l. per i «pentiti»", cit. Cfr. anche P. Spigarelli, "Partita decisiva tra Stato e terrorismo", *Il Popolo*, 20 marzo 1981.

non solo coloro che erano liberi e in clandestinità, ma anche coloro che erano detenuti in carcere e che, una volta arrestati, avevano riesaminato il proprio percorso, vivendo talvolta una profonda crisi interiore, che li aveva portati a rifiutare la violenza come metodo di lotta politica. Tuttavia, molti di questi semplici "dissociati", pur disponibili ad ammettere le proprie responsabilità, non lo erano a raccontare fatti che implicassero anche altri ex compagni di lotta: in sostanza, non volevano fare il nome di terzi, cioè fare le «spie» e i «delatori», come dicevano i terroristi[21]. Per questa ragione essi non avrebbero potuto godere di alcun beneficio processuale perché la legge Cossiga prevedeva solamente poche casistiche e, soprattutto, prevedeva condotte che comportassero risultati concreti nelle indagini, non semplici dichiarazioni verbali fini a se stesse. La proposta del governo, dunque, rappresentava una prima apertura al mondo dei dissociati, seppur ad alcune condizioni.

Se si confrontano il disegno di legge governativo e quello dei senatori democristiani, ciò che emerge è soprattutto il fatto che la linea della Dc non si presentava monolitica, caratterizzata com'era da innumerevoli differenti sensibilità interne. Da una parte, l'iniziativa della "destra" di Coco e Vitalone era decisamente poco incline a favorire i meri dissociati, dall'altra vi era la posizione di alcuni esponenti del governo come l'ex ministro della Giustizia Paolo Bonifacio, Giuseppe Gargani (sottosegretario alla Giustizia) e Angelo Sanza (sottosegretario agli Interni) che si mostravano più cauti sull'introduzione di ulteriori misure premiali ai soli "pentiti", al punto che il disegno di legge del governo non prevedeva significativi benefici nei loro confronti, ma ne prevedeva di consistenti per i dissociati[22]. Contestualmente, vi erano dirigenti ancora più prudenti, come il vicepresidente della commissione Interno della Camera Michele Zolla, secondo il quale lo Stato non poteva smentire se stesso e vanificare il concetto di giustizia. Si potevano fare aperture nell'ampliamento delle misure premiali, ma non si potevano mettere sullo stesso piano chi aveva combattuto il terrorismo e chi era stato terrorista. Zolla dichiarò a *La Discussione* che il concetto di clemenza doveva essere sposato con il senso dello Stato e della giustizia[23]. Probabilmente, l'attivismo di parte della Dc e del governo sulle misure premiali non era nemmeno disgiunto dall'esigenza di sedare gli animi all'interno del partito stesso. Da poco, infatti, era stato estradato il terrorista Marco Donat-Cattin, figlio del noto esponente democristiano Carlo. Il

[21] Sul mondo della dissociazione si rimanda a M. Galfré, *La guerra è finita*, cit.
[22] "Dietro quella legge", *Panorama*, 30 marzo 1981.
[23] M. Zolla, "Opporsi al «sistema» è un modo per offrire alibi politici al terrorismo", *La Discussione*, 2 marzo 1981.

"comandante Alberto" era riuscito a fuggire in Francia, dalla quale però venne estradato nel febbraio del 1981. Si diffuse quindi la voce che l'improvviso «fervore» in tema di leggi premiali di una parte della Dc fosse collegato alla necessità di trovare una scappatoia a questo caso, tanto che il disegno di legge studiato dal governo fu battezzato «legge Donat-Cattin»[24].

La proposta del governo fu accolta positivamente ma con prudenza dai partiti di governo. Ad esempio, benché il sottosegretario alla Giustizia, il socialista Francesco Spinelli, avesse espresso un parere positivo, sottolineando la «gamma articolata di possibili benefici» del provvedimento che andava da un massimo (non punibilità) ad un minimo (concessione delle attenuanti) alla ripristinata possibilità di ottenere, in certi casi, la sospensione condizionale della pena e la libertà provvisoria, un altro socialista come Balzamo avvertì che si doveva fare attenzione alla sensibilità dei familiari delle vittime e trovare una motivazione politica per evitare la discriminazione fra i detenuti[25]. Il Psi non mancò peraltro di sottolineare come il disegno di legge governativo per certi aspetti fosse carente e che non potesse essere altro che una traccia, ampiamente da modificare, su cui impostare la discussione parlamentare. In un documento, elaborato da un gruppo di studio del Psi e firmato da Ettore Gallo e Niccolò Amato, emergeva chiaramente la perplessità sul disegno di legge che introduceva eccezionali riduzioni di pena per i collaboratori di giustizia, ma che non prevedeva alcuna misura per i giovani non coinvolti direttamente in attività terroristiche[26]. I socialdemocratici, nello schieramento a sostegno del governo, si confermarono i più tiepidi sull'estensione delle misure di clemenza per i "pentiti". L'europarlamentare socialdemocratico Ruggero Puletti affermò su *L'Umanità* che, pur sapendo che la rete dell'eversione cominciava a cedere anche grazie alle confessioni che venivano dai collaboratori di giustizia, occorreva però procedere con oculatezza. Sarebbe stato grave infatti rilasciare «diplomi di benemerenza», o attenuare eccessivamente il rigore della legge nei riguardi di coloro che si erano macchiati di gravi reati. Non era giusto infatti dimenticare le famiglie delle vittime, che – scriveva Puletti – «se per generosità non cedono alla tentazione dell'odio, non desiderano certo che la clemenza

[24] "Dietro quella legge", cit.

[25] "«Senza maggior clemenza il terrorista si pentirà di essersi pentito»", *Avanti!*, 20 marzo 1981.

[26] FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Elaborazione della linea programmatica, Documenti politici, relazioni, studi, "Relazione sul disegno di legge governativo concernente "Integrazione e modifiche alle norme di difesa dell'ordinamento costituzionale, 12/05/1981".

dello Stato democratico sconfini nelle facili liberazioni, nelle amnistie calcolate, nei condoni inammissibili»[27].

Quanto alle opposizioni, i comunisti, benché favorevoli a nuove misure premiali, come si è notato, ritenevano che esse dovessero essere rivolte solamente ai veri e propri collaboratori di giustizia, dal momento che l'emergenza era ancora in corso e che vi era la necessità di smantellare definitivamente le bande. Quanto ai gruppi minori, mentre i radicali si dimostrarono subito ben disposti a discutere di ulteriori misure in favore dei dissociati (ma non per i collaboratori veri e propri)[28], il Msi, già scettico sull'ipotesi di fare dei terroristi "pentiti" «un caso giuridico o una categoria»[29], ritenne «moralmente e politicamente discutibile» la decisione del Consiglio dei ministri di ridurre loro la pena perché avrebbe finito con l'incitare al delitto «previa programmazione del pentimento», e perché, in contrasto con una lunga tradizione di civiltà giuridica, avrebbe trasformato l'interrogatorio dell'imputato nel principale mezzo di acquisizione di prove, oltre a favorire le autoaccuse e le deposizioni interessate e non sincere. Secondo Franco Franchi, le misure erano quindi riduttive e potevano essere adeguatamente compensate dalle disposizioni già presenti nel codice penale. In ogni caso, secondo Franchi, più che favoreggiamenti ai "pentiti" sarebbe stato opportuno e necessario predisporre un complesso di norme che fungessero da deterrente per atti di terrorismo[30]. Benché ci si rendesse conto che le informazioni rese dai collaboratori di giustizia si rivelavano molto spesso fondate, puntuali e determinanti per smantellare intere bande, era anche vero che non si poteva dare credito a qualsiasi dichiarazione dei cosiddetti "pentiti". La possibilità di ottenere una riduzione di pena – scriveva il *Secolo d'Italia* – avrebbe potuto indurre alcuni terroristi a lanciare accuse non veritiere pur di soddisfare le richieste degli inquirenti. Agevolare ulteriormente il pentimento, riducendo le pene previste in tali casi e istituendo «un ruolo giuridico ad hoc», inoltre, poteva rivelarsi un errore strategico, dal momento che – sempre secondo il quotidiano missino – alcuni potenziali clandestini indecisi, avrebbero potuto scegliere la via della lotta armata avendo davanti a sé sempre la possibilità di tornare in libertà collaborando con la giustizia. Secondo il *Secolo*, il terrorismo si poteva sconfiggere solo attraverso una efficace azione preventiva che ne impedisse la diffusione e non certamente solo tentando il recupero «post-reato» di coloro

[27] R. Puletti, "È la fine del terrorismo?", *L'Umanità*, 6 aprile 1981.
[28] ARR, "Intervista a De Cataldo su «Pentiti: la proposta di legge Dc», registrata il 12 marzo 1981".
[29] "Morte alla morte perché vinca la vita", *Secolo d'Italia*, 9 gennaio 1981.
[30] "Franchi: «Norme moralmente e politicamente discutibili»", *Secolo d'Italia*, 21 marzo 1981.

che si dissociavano o collaboravano, anche perché in questo modo non si sarebbero eliminati gli effetti delle azioni criminali, che avrebbero continuato a persistere[31].

I gruppi di estrema sinistra reagirono in modo molto perplesso al disegno del governo. Le misure per i dissociati, categoria da loro privilegiata, non erano ritenute sufficienti. Nel dibattito sulle misure proposte, infatti, si continuava ai loro occhi a condizionare ogni misura nei confronti di imputati e detenuti per reati politici o terroristici al "pentimento" o alla collaborazione con polizia e magistratura. La priorità, invece, era quella di favorire il distacco dalle bande armate dei giovani che non avevano commesso gravi delitti, senza chiedere loro alcun contributo o abiura. Secondo *Lotta continua*, il "pentimento" era un avvenimento che riguardava solo chi lo provava e non era suscettibile né di comunicazione, né della verifica delle opere. Esso non poteva far da condizione a nessuna sanzione esterna ed era «pazzesco» che se ne cercasse una prova nella disponibilità a tradire i propri simili. Secondo *Lotta continua* era anche «stolto» cercarne una prova nella confessione delle proprie colpe, un sistema ereditato dalla Chiesa controriformata. Il quotidiano di estrema sinistra rilevava che, secondo la maggioranza degli osservatori, i provvedimenti di clemenza non potevano essere indiscriminati, così come l'amnistia più generalizzata non era indiscriminata perché anch'essa assegnava ai suoi destinatari il diritto di farne uso o di rifiutarla. L'orientamento più coerente e più efficace sarebbe stato, dunque, quello che dava a chi era stato o era ancora terrorista, la possibilità di cessare di esserlo, «senza pretendere – scriveva *Lotta continua* – di timbrare la sua coscienza, o di imporle il prezzo del tradimento»[32].

I magistrati stessi accolsero tiepidamente la proposta del governo. Maurizio Laudi, giudice torinese impegnato in inchieste sul terrorismo rosso (e in particolare di quella su Donat-Cattin), rilevando che i provvedimenti di clemenza riguardavano coloro che non avevano responsabilità in fatti delittuosi di particolare gravità come gli omicidi e le rapine, osservò che sarebbe stato difficile trovare qualche terrorista (specialmente di medio e grande calibro) che non aveva partecipato almeno ad una rapina. Per questo motivo, Laudi riteneva che il testo fosse inutilizzabile per i "grandi pentiti", cioè per quel ristrettissimo numero di terroristi che con le loro confessioni avevano consentito lo smantellamento di intere organizzazioni. Secondo il magistrato, occorreva invece un provvedimento a termine, per un periodo di uno o due anni, rivolto a coloro che fornivano contributi eccezionali per allargare la crisi del "partito armato". Benché si potessero avere

[31] "La «politica dei pentiti» non è garanzia di giustizia", *Secolo d'Italia*, 26 maggio 1981.
[32] A. M., "Misure per pentiti", *Lotta continua*, Numero speciale, 11 marzo 1981.

dubbi di carattere etico nel concedere trattamenti di riguardo a chi si era macchiato di crimini feroci, tuttavia, secondo il magistrato, doveva prevalere «la ragion di Stato». Si doveva poi intervenire anche nei confronti dei "soldati" riducendo la pena e allargando la sfera della libertà provvisoria a chi si era dissociato apertamente dal "partito armato"[33]. Dello stesso avviso era il sostituto procuratore a Torino, Marcello Maddalena, che dichiarò a *La Stampa* che il progetto di legge era «un assurdo» che sarebbe servito «solo ai pesci piccoli dell'eversione» e avrebbe scoraggiato «i terroristi, ma quelli veri, ad aiutare gli inquirenti». Maddalena quindi suggeriva di non dimenticare che i colpi inferti al partito armato erano dovuti «solo alle confessioni di grossi personaggi del terrorismo che adesso – dichiarò – si aspettano dallo Stato un trattamento di favore eccezionale»[34]. Anche il procuratore della Repubblica di Roma, Nicolò Amato, giudicò il disegno di legge troppo complesso perché potesse essere approvato in tempi brevi: propose quindi di «stralciare» il problema dei collaboratori di giustizia dal corpo della legge per farne un provvedimento a parte, più snello e da approvare in tempi rapidi. Il magistrato, inoltre, sottolineò come le misure previste fossero comunque troppo restrittive e poco "generose" nei confronti dei "pentiti" che collaboravano fornendo elementi rilevanti per l'individuazione di responsabili dei reati terroristici[35].

La proposta stava quindi suscitando le prime critiche da parte dei magistrati e dei partiti, specialmente perché non prevedeva l'introduzione di adeguati benefici nei confronti di coloro che avevano collaborato in modo eccezionale con la giustizia. Nonostante alcune aperture al tema dei dissociati, appare evidente, dunque, che per la maggioranza degli osservatori la priorità era quella di offrire "premi" alla categoria dei "pentiti", proprio per il rilevante contributo che essi avevano offerto alle indagini e per quello che avrebbero potuto ancora dare, anche in termini di prevenzione di ulteriori delitti. La seconda priorità era quella di aiutare i giovani che non avevano ancora commesso reati gravi ad uscire dal tunnel della violenza e a rientrare nella legalità.

2. I problemi delle carceri e degli apparati di sicurezza

[33] "Parla il giudice che interroga Donat-Cattin. Che ne pensa dei pentiti? E delle carceri?", *il manifesto*, 1 aprile 1981.
[34] "Disaccordo sui «pentiti» tra il ministro e i giudici", *La Stampa*, 29 marzo 1981.
[35] "«Senza maggior clemenza il terrorista si pentirà»", cit.

Come si è notato, già nel 1980, il problema dei "pentiti" si era spesso intrecciato alla sempre più drammatica situazione delle carceri; e non solo in termini del loro sovraffollamento, ma anche come luogo di violenza e reclutamento per le organizzazioni terroristiche[36]. Il tema fu sollevato in particolare dopo una serie di omicidi consumati a danno di detenuti comuni e politici tra le loro mura fra la fine del 1980 ed i primi mesi del 1981. Il 1981, anzi, può essere considerato – come scrive Monica Galfré – «un anno nero» per il carcere[37]. Al di là delle motivazioni diverse alla base dei delitti, la stampa e molti politici attribuirono la responsabilità principale di essi alla mancanza di sicurezza e protezione garantite ai detenuti, in particolare se "pentiti". La serie di omicidi, infatti, benché di differente matrice, secondo molti, aveva la chiara finalità di scoraggiare qualunque forma di collaborazione con la giustizia e di "tradimento" delle organizzazioni di appartenenza. La facilità con cui i delitti venivano perpetrati era da imputarsi a diversi fattori. In primo luogo, la promiscuità in cui frequentemente vivevano i detenuti politici, "irriducibili" e "pentiti", cosa che lasciava ampio margine di manovra ai primi per colpire i secondi. La mancanza di criteri ragionati per lo smembramento delle diverse categorie di detenuti tra le carceri, non garantiva difatti la separazione e l'incolumità ai collaboratori di giustizia. La mancanza di organico e la frequente impreparazione degli agenti di sicurezza spesso privi degli strumenti adeguati, rendeva poi difficile gestire una situazione già di per sé complessa e sempre più di vera emergenza[38]. Per timore delle ritorsioni degli ex compagni di lotta, fra l'altro, alcuni "pentiti" – come scrisse *il manifesto* nel marzo 1981 – arrivarono addirittura a ritrattare le proprie dichiarazioni in sede processuale[39].

Benché la legge del 1975 dettasse norme precise per il mantenimento dell'ordine e per l'assegnazione e il raggruppamento dei detenuti in modo da evitare influenze nocive reciproche, e nonostante il fatto che il regolamento di attuazione approvato con il d.p.r. 29 aprile 1974 avesse espressamente stabilito che lo smistamento dei detenuti in appositi istituti e sezioni dovesse avvenire anche in base a motivi cautelari rispetto al loro comportamento, la gestione delle carceri sembrava da questo punto di vista estremamente carente. Dal momento che esisteva un grave problema di violenza, il primo strumento

[36] Sulla situazione carceraria, cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 43-52. Cfr. anche C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia 1943-2007*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

[37] M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., p. 46.

[38] "«È la verità, lo Stato non protegge i pentiti»", *la Repubblica*, 15 aprile 1981; "Dodici detenuti uccisi in 6 mesi. Nel carcere comanda la vendetta", *La Stampa*, 14 aprile 1981; "Le strutture carcerarie si frantumano sotto i colpi dei terroristi e camorristi", *Secolo d'Italia*, 17 aprile 1981.

[39] L. Campetti, "Liberare chi si dissocia dal terrorismo. Una proposta di Guido Neppi Modona", *il manifesto*, 10 maggio 1981.

pratico per farvi fronte appariva la differenziazione tra istituti e, all'interno di essi, tra le sezioni.

Sostanzialmente tutti i partiti si attivarono per sensibilizzare il governo sul problema, formulando interpellanze, proponendo iniziative ogni qual volta si verificava un atto di violenza e sollecitando il governo affinché si adottassero tutte le procedure necessarie per la differenziazione dei detenuti. Tuttavia, l'amministrazione del ministero di Grazia e Giustizia spesso disponeva trasferimenti e assegnazioni senza tenere conto di queste esigenze. La corretta suddivisione sarebbe stata possibile solo se fossero esistite le strutture idonee, soprattutto edilizie: nei nuovi istituti di pena, che erano stati costruiti secondo criteri moderni, si realizzavano infatti, contemporaneamente, la massima sicurezza, la tutela dei detenuti più esposti e la separazione dei violenti. Gli istituti fatiscenti, invece, non garantivano le stesse forme di tutela. Ciò aveva comportato – come notò *La Voce Repubblicana* – in alcuni stabilimenti, una situazione di totale anarchia e pressoché di autogestione, che aveva consentito il prevalere della "legge del più forte" senza che lo Stato fosse riuscito a intervenire. La situazione era aggravata dal perenne sovraffollamento e dalla promiscuità dei detenuti, politici e comuni, "pentiti" e non, in attesa di giudizio e condannati. Come scriveva il quotidiano del Pri, il carcere era diventata ormai una «scuola del crimine», sia comune che politico, dove venivano studiate e ordinate molte delle azioni che venivano poi eseguite all'esterno[40].

L'ondata di violenze tra le mura carcerarie aveva inoltre innescato nuovamente la mobilitazione degli Agenti di Custodia (supportati soprattutto dal Psi e dal Pci). Essi chiedevano migliori condizioni di lavoro e la riforma del corpo. I partiti non persero così occasione per intervenire frequentemente sull'urgenza di questa riforma, rivendicando di aver presentato alcune proposte di legge in materia che però erano rimaste – come scrisse il presidente della commissione Giustizia della Camera, il socialista Dino Felisetti – «al palo di partenza»[41]. Le proposte dei partiti di sinistra si incentravano sulla smilitarizzazione degli agenti con l'istituzione di un corpo civile e sulla loro adeguata qualificazione professionale che garantisse non solo la sorveglianza, ma anche la rieducazione dei detenuti[42].

[40] "Come garantire l'ordine nelle carceri italiane in un solido quadro di diritti civili", *La Voce Repubblicana*, 1-2 giugno 1981.

[41] D. Felisetti, "Agenti di custodia: una riforma ferma al palo di partenza", *Avanti!*, 3 aprile 1981.

[42] Cfr. "Rieducare i detenuti è impossibile senza migliorare i «custodi»", *Avanti!*, 26 marzo 1981; "Carceri: misure per eliminare la violenza e il sovraffollamento" e "Nemmeno il riposo settimanale", *Avanti!*, 17 aprile 1981; "Urgente la riforma del corpo degli agenti di custodia", *Avanti!*, 18 aprile 1981; "Il sistema penitenziario", *Avanti!*, 13 maggio 1981. Cfr. anche "Agenti di custodia: dilaga la protesta",

Seguì anche un dibattito parlamentare sul tema carcerario. In quella sede il ministro Adolfo Sarti, il quale in precedenza aveva ventilato l'ipotesi di un'amnistia, che però era stata rigettata dal Psdi, dal Pri e anche dal Pci, si impegnò ad approvare misure che riducessero l'uso dei mandati di cattura, che facilitassero la concessione della grazia, della libertà condizionale e di misure alternative alla detenzione per far fronte al problema del sovraffollamento[43]. A fronte della situazione specifica delle violenze, inoltre, il ministro auspicò l'approvazione di alcune misure immediate tese ad irrigidire ulteriormente il regime di taluni penitenziari, come il richiamo di carabinieri e militari in servizio esterno intorno ad essi, pene d'isolamento più dure per i detenuti colpevoli di reati all'interno delle carceri, e la riduzione di alcuni diritti per i detenuti particolarmente pericolosi[44]. Sarti annunciò infine la presentazione di un disegno di legge per il reclutamento di 8.000 nuovi Agenti di Custodia. I partiti di opposizione (ma anche quelli di maggioranza), furono complessivamente insoddisfatti delle risposte del ministro, contro il quale le forze di opposizione indirizzarono severe critiche, data la situazione di vera e propria emergenza che ormai regnava all'interno degli istituti[45]. Il segretario nazionale del Pli Zanone osservò rammaricato che gli impegni assunti dal governo all'inizio dell'anno per il miglioramento della condizione giudiziaria e carceraria (cui del resto era stato condizionato l'appoggio liberale alla proroga del fermo di polizia), non erano stati mantenuti[46]. Le recenti vicende diedero quindi adito a nuove polemiche sulla lotta al terrorismo.

Contestualmente, la commissione Giustizia del Senato approvò il disegno di legge per la depenalizzazione dei reati minori. Esso però doveva tornare in assemblea. La disposizione, condivisa trasversalmente dai partiti, avrebbe contribuito a ridimensionare il problema del sovraffollamento[47]. Sulle misure di più largo respiro, tuttavia, il governo rimase sostanzialmente inerte a causa della grave crisi politica seguita ad uno degli scandali più drammatici della storia repubblicana, ovvero la scoperta della loggia massonica P2. Il governo allora in carica, condotto da Arnaldo Forlani, dovette cedere il

---

l'Unità, 18 aprile 1981. Sul tema della riforma degli Agenti di Custodia, anche il Msi espresse gravi critiche, cfr. "Prosegue l'agitazione delle guardie carcerarie", *Secolo d'Italia*, 17 aprile 1981; "Carceri: rimedi tardivi e disorganici per ricucire una riforma fallita", *Secolo d'Italia*, 21 aprile 1981.

[43] "Il sovraffollamento nelle carceri rende urgente la depenalizzazione", *L'Umanità*, 11 aprile 1981.

[44] "Carceri: rimedi tardivi e disorganici per ricucire una riforma fallita", *Secolo d'Italia*, 21 aprile 1981.

[45] Cfr. S. Criscuoli, "L'inferno nelle carceri diventa emergenza", *l'Unità*, 18 aprile 1981; "Carceri: rimedi tardivi e disorganici", cit.

[46] "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale CN del 30-31 maggio 1981*.

[47] Cfr. "La depenalizzazione è un passo verso un sistema giudiziario moderno", *Avanti!*, 14 maggio 1981.

passo al primo preseduto da un non democristiano dal 1945, il repubblicano Giovanni Spadolini. Il nuovo governo fu sostenuto dalla nuova formula pentapartito costituita dalla Dc, dal Psi, dal Psdi, dal Pri e dal Pli, che, malgrado l'eterogeneità e i momenti di crisi, rimarrà compatta fino al crollo degli anni Novanta. Lo scandalo, che travolse alcuni esponenti della Dc e dei partiti "laici", dei vertici delle forze dell'ordine, dei servizi segreti, del mondo culturale ed imprenditoriale[48], fece slittare la discussione parlamentare sui provvedimenti di parecchi mesi, anche se il nuovo presidente del Consiglio confermò l'impegno di provvedere il prima possibile all'approvazione delle misure sui "pentiti" e sulle carceri, ritenendo il terrorismo una delle «quattro emergenze» da sconfiggere prioritariamente[49].

La scoperta del coinvolgimento dei servizi di sicurezza nello scandalo della P2 diede adito anche ad un acceso dibattito su di essi e ad una serie di problemi operativi. Benché si sapesse fin da marzo che i responsabili dei servizi figuravano negli elenchi di Gelli, il governo non aveva assunto immediatamente i provvedimenti cautelari che erano imposti dalle circostanze. Per alcuni mesi, quindi, il Comitato interministeriale per la sicurezza non si riunì perché su nove persone che ne facevano parte, ben sette (il direttore del Cesis Walter Pelosi, il capo di Stato Maggiore della Difesa Giovanni Torrisi, il capo del Sismi Giuseppe Santovito, il direttore del Sisde Giulio Grassini, il comandante generale della Guardia di Finanza, Orazio Giannini, il segretario generale del ministero degli Esteri Francesco Malfatti di Montetretto e il capo di gabinetto del governo Forlani, Mario Semprini) figuravano negli elenchi della P2[50]. Da quando era scoppiato lo scandalo, inoltre, il coordinamento dei servizi non era più effettuato dal Cesis, ma dal doroteo Francesco Mazzola, sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri con delega per i servizi di sicurezza[51].

Alla paralisi dei vertici dei servizi aveva però corrisposto una ripresa dell'attività terroristica. Le Br, infatti, avevano colpito sul terreno delle carceri, uccidendo un agente di custodia, mentre sul terreno delle fabbriche avevano sequestrato sia Giuseppe Taliercio, direttore dello stabilimento "Petrolchimico" della Montedison di Marghera che il dirigente dell'Alfa di Milano, Renzo Sandrucci; ancora, sul terreno del disagio sociale,

[48] Sullo scandalo e le sue implicazioni, cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., pp. 857 e ss.

[49] "Quattro emergenze da sconfiggere", *Il Popolo*, 8 luglio 1981; "Lo schema di programma del presidente incaricato", *La Voce Repubblicana*, 18-19 giugno 1981.

[50] Cfr. "Ecco i nomi della loggia P2", *La Stampa*, 21 maggio 1981; "Ecco come la P2 reclutava i «fratelli»", *La Stampa*, 23 maggio 1981.

[51] S. Bonsanti, "Un'inchiesta del Parlamento sulla P2 iscritti 10agenti dei servizi segreti", *La Stampa*, 29 maggio 1981.

avevano sequestrato Ciro Cirillo, assessore regionale ai lavori pubblici della Campania. Di lì a breve avrebbero colpito anche sul terreno della dissociazione dalla lotta armata, sequestrando il fratello del "pentito" Patrizio Peci. A ciò si aggiunse l'assassinio del vice-questore di Roma, Sebastiano Vinci, ucciso il 19 giugno. In sostanza, la nuova offensiva del terrorismo aveva smentito chi si era illuso che esso fosse ormai sull'orlo del baratro. Il terrorismo, anzi, sembrava essersi scatenato anche più ferocemente di prima e le Br mostravano ancora tutta la loro potenza, riuscendo a gestire, per un periodo, simultaneamente, ben quattro sequestri[52].

Il Pci fu il partito che sferrò un attacco speciale contro il governo per le mancanze e i ritardi nell'attuazione del coordinamento della polizia, nell'introduzione di ulteriori misure premiali e nel miglioramento delle condizioni carcerarie[53]. Al suo interno, però, in un documento del giugno 1981 della sezione problemi dello Stato, il partito stesso doveva ammettere che c'erano stati errori di valutazione sui "colpi di coda" del terrorismo che avevano indotto a considerare chiusa la fase della repressione. Tali posizioni avevano influito in modo deleterio, mentre andava urgentemente riaperto un dibattito sulla persistente pericolosità del fenomeno. Secondo il Pci, era nato «un nuovo "partito armato"», alimentato dal «ricompattamento di forze provenienti da filoni terroristici ed eversivi diversi, in grado anche per questo di reclutare nuove forze, estendere la rete dei collegamenti e la capacità di penetrazione». Il terrorismo – secondo la nota del Pci – aveva ripreso fiato grazie alla «tendenza a ritenere in via di conclusione la fase repressiva del fenomeno terroristico», alla relativa stasi nelle capacità di prevenzione e repressione della polizia nei riguardi del terrorismo rosso e alla politica «disastrosa» condotta dalla Dc e dal governo in diverse vicende recenti, non ultimo il sequestro D'Urso, durante il quale il governo si era reso

oggettivamente complice dei terroristi attraverso una vergognosa catena di cedimenti, di atti di vera omertà, anche se ciò è avvenuto attraverso contrasti fra i partiti di governo e al loro interno. Le conseguenze sono state disastrose. Il successo conseguito dalle BR in questa occasione ha consentito loro di procedere con maggiore sicurezza nell'opera da tempo iniziata di riorganizzazione, allargamento, unificazione delle forze attorno alla nuova strategia terroristica elaborata nei mesi precedenti e di cui il sequestro D'Urso rappresentava il primo collaudo. In

[52] Al riguardo, cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 63-69.
[53] "Spadolini correggerà gli errori di Forlani?", *l'Unità*, 27 giugno 1981.

senso opposto la linea di cedimento ha provocato contraccolpi negativi e sfiducia nei settori più impegnati nella magistratura e fra le forze dell'ordine[54].

Anche la vicenda della P2, ovviamente, esercitò il suo peso: il coinvolgimento dei servizi e gli indizi sul ruolo di Licio Gelli nelle "trame nere", gettarono ombre pesanti sulle passate responsabilità dei corpi separati nella gestione dell'emergenza terroristica. Insomma, i comunisti espressero il timore che fosse in atto una nuova offensiva antidemocratica. Lo scandalo P2 aveva alimentato i sospetti sugli apparati dello Stato; ma, come notava la nota della sezione problemi dello Stato, questo non doveva mettere

in discussione il giudizio sui processi di rinnovamento in corso da anni – principalmente per impulso del PCI – negli apparati e corpi dello Stato. Ciò è necessario precisare anche per evitare il pericolo di un arretramento degli orientamenti su aspetti decisivi della politica del partito. Il tema merita certo un dibattito approfondito. Tuttavia – al di là della grave, preoccupante compromissione con la loggia P2 di un certo numero di alti ufficiali delle FF.AA. e dei Carabinieri, dei massimi responsabili dei servizi di sicurezza, di alcuni ufficiali e funzionari di polizia nonché di certi magistrati – non possono che restare validi i giudizi di fondo che sono stati e restano a base della nostra positiva e fruttuosa politica di superamento della concezione "separata" dei corpi e degli apparati dello Stato.
[…] Se anche in frangenti così delicati e complessi come questi il Paese può con relativa sicurezza confidare su un controllo democratico della situazione e battersi realisticamente per una politica di risanamento e rinnovamento, ciò si deve anche alle radici profonde che nell'insieme dei corpi e degli apparati dello Stato hanno ormai i processi di rinnovamento democratico e i comportamenti di lealtà verso la Costituzione. Processi e comportamenti alla cui base c'è stata la capacità di costruire rapporti nuovi fra movimento operaio e l'insieme degli apparati e corpi dello Stato, una capacità che è andata avanti in particolare nel corso della lotta contro il terrorismo, in difesa del regime democratico. Occorre quindi ribadire che il pericolo più grave nelle attuali circostanze, sarebbe quello di partire dalle pur gravi compromissioni venute alla luce, per seminare diffidenze e sospetti generalizzati, che finirebbero per riaprire solchi perniciosi e neutralizzare le forti spinte che all'interno stesso delle forze armate e degli apparati statali si manifestano verso un radicale risanamento. Anzi è questo il momento per promuovere dappertutto iniziative di ampio respiro democratico verso le forze armate, la polizia riformata, i carabinieri, la guardia di finanza, verso la magistratura[55].

[54] FG, APC, MF 0504, sezioni di lavoro, "Nota della Sezione problemi dello Stato su Problemi di analisi e di iniziativa di fronte ai nuovi sviluppi dell'attacco terroristico", giugno 1981. Ampi brani della nota vennero pubblicati in "I segni di un nuovo partito armato?", *l'Unità*, 20 giugno 1981.
[55] Ibidem.

Sulla sua stampa, quindi, il Pci ribadì che le inefficienze dello Stato e i cedimenti del governo avevano ridato fiato al terrorismo e avevano fatto abbassare il livello di guardia della tensione sociale, la quale doveva quindi essere nuovamente mobilitata. Secondo Luciano Violante, infatti, la crisi politica del terrorismo, da cui sarebbe derivato anche il suo isolamento, non era incentivata, ma bloccata da una prospettiva di cedimenti e di trattative[56].

La Dc e il governo, invece, tesero ad enfatizzare che l'azione dei servizi di sicurezza si era fatta molto più incisiva e che sul ruolo e le responsabilità della P2 si era ora avviata un'indagine. Anche la riforma della polizia venne annoverata così fra i risultati del governo e venne ritenuta uno degli strumenti per un'efficace lotta all'eversione. *Il Popolo* mise in rilievo che le carenze di organico erano state in parte sopperite dall'arruolamento, che si erano dotati gli agenti di maggiori mezzi di protezione e che si erano svolti diversi corsi di aggiornamento e specializzazione, ritenuti fondamentali per la formazione dei poliziotti[57].

3. Gli effetti del "caso Peci" sul dibattito sulla lotta al terrorismo

La polemica sulla lotta al terrorismo si riaccese in modo ancora più violento quando, il 10 giugno, venne rapito il fratello di Patrizio Peci, Roberto. Il fatto riportò al centro dell'attenzione i problemi delle carceri e dei "pentiti". Il sequestro, secondo i comunicati brigatisti, aveva lo scopo di punire l'uomo per aver tentato di convincere il fratello a lasciare la lotta armata. Appariva chiaro, tuttavia, che un secondo fine dei brigatisti era quello di colpire in questo modo, indirettamente, proprio "l'infame" che aveva collaborato con la giustizia, rifacendosi su uno dei suoi familiari accusato dai comunicati delle Br di aver collaborato per anni con le autorità. Tutti i partiti avvertirono che l'effetto principale che il sequestro di Roberto Peci avrebbe avuto era quello dell'intimidazione verso tutti coloro che, in forme diverse, si adoperavano per la dissociazione dalla lotta armata. La funzione esemplare del rapimento nella strategia delle Brigate rosse era del resto confermata dai testi dei comunicati di rivendicazione che, pur negando la finalità di

[56] L. Violante, "Perché il terrorismo rialza la testa", *Rinascita*, n. 28, 10 luglio 1981.

[57] "Servizi segreti: passi avanti nel contrastare il terrorismo", *Il Popolo*, 1 luglio 1981; "La «nuova» polizia sempre più al servizio delle istituzioni", *Il Popolo*, 2 luglio 1981; "Con la riforma della polizia più efficienza e professionalità", *Il Popolo*, 3 luglio 1981.

rappresaglia, non nascondevano il rigetto verso i "pentiti", definiti letteralmente dei «traditori»[58]. Il rapimento di una persona priva di responsabilità individuali e colpevole solo di essere parente di un "pentito" che non si riusciva a colpire direttamente fu additato come un'azione «ripugnante». Non a caso in molti pensarono all'analogia delle rappresaglie naziste o degli avvertimenti di stampo mafioso. Per questa ragione, quasi tutte le forze politiche evocarono l'introduzione di nuove misure per i collaboratori di giustizia e per la loro protezione.

Il manifesto, tuttavia, da sempre più interessato alla "causa" dei dissociati che a quella dei "pentiti", si chiedeva se vi fosse una vera rottura «tra colui che passa d'un attimo dall'assassinio alla denuncia non delle sue gesta ma dei suoi ex-compagni per guadagnarsi uno sconto di pena, e colui che per vendetta rapisce il fratello di un ex-amico». L'una e l'altra figura, secondo il quotidiano della Nuova sinistra, concorrevano nella stessa misura a bloccare la diserzione dalla scelta armata, quella «scelta di ragione» che Peci e Dalla Chiesa volevano penalizzare e i residui brigatisti volevano punire[59]. Del resto il quotidiano era stato sollecitato dai detenuti del "7 aprile" e del "21 dicembre" di Rebibbia a trasformarsi nel punto di riferimento stabile del dibattito politico per quella popolazione carceraria che intendeva muoversi sulla linea della dissociazione dal terrorismo e ristabilire una propria presenza di dibattito nel movimento. La discussione avrebbe dovuto riguardare l'intera politica antiterrorismo, riassunta nel processo "7 aprile" che aveva implicato la distruzione dei diritti della difesa, la giustizia affidata ai "pentiti", l'elevazione dei reati associativi al fine di prolungare le carcerazioni preventive, le concessioni della libertà provvisoria in relazione al grado di convalida dell'impianto accusatorio e indipendentemente dai presunti reati commessi, la criminalizzazione delle idee e il trasferimento dei processi sulle pagine dei giornali. Occorreva, al contrario, avviare una «politica della speranza», che doveva affrontare, secondo il foglio della Nuova sinistra, tre nodi essenziali: la riforma del codice di procedura penale a partire dall'abolizione delle leggi speciali, la riforma carceraria e i problemi di depenalizzazione[60]. La linea de *il manifesto* fu espressa anche attraverso le prese di posizione di alcuni giuristi sostanzialmente molto critici nei confronti dell'uso dei

[58] "Ricatto delle BR per impaurire i «pentiti»", *Il Popolo*, 3 luglio 1981; "Gli obiettivi Br: dalle case di Napoli alle intimidazioni verso i pentiti", *La Voce Repubblicana*, 22-23 giugno 1981.

[59] M. P., "Terrore e orrore", *il manifesto*, 12 giugno 1981.

[60] "Da Rebibbia ci scrivono i detenuti del 7 aprile. Una proposta per la campagna sul processo", *il manifesto*, 12 giugno 1981. Cfr. anche "Dissociarsi dal terrorismo. Passaporto per l'estero, o una nuova possibilità di impegno politico per i soggetti", *il manifesto*, 14 luglio 1981. Cfr. anche L. Campetti, "«Pentimento o dissociazione? Niente moralismi, guardiamo ai fatti»", *il manifesto*, 30 luglio 1981.

"pentiti" nei processi di terrorismo e della mancanza di previsioni premiali nei confronti dei dissociati[61]. Secondo il giornalista de *il manifesto* Tommaso Notarianni, ci si doveva fare carico del problema politico reale rappresentato dal terrorismo, che non si riassumeva nell'aiuto ai "grandi pentiti", ma nell'aiuto ai dissociati che ancora correvano il rischio di essere recuperati dai terroristi. Dal momento che la lotta al terrorismo doveva essere condotta anche con strumenti antitetici rispetto a quelli istituzionali, si notava che i provvedimenti di aiuto ai "pentiti" seguivano, e non anticipavano, la crisi del terrorismo. Una crisi legata alla mancanza di sbocchi del fenomeno politico e anche a un inizio di riassestamento, a una ripresa di consapevolezza della sinistra sociale e politica nel paese dopo i fenomeni di crisi lacerante che erano intervenuti con la fine del 1968. Secondo Notarianni, la dilatazione della zona di consenso al terrorismo era stato un fenomeno legato al clima dell'unità nazionale, al senso diffuso dell'attenuazione o della scomparsa dell'elemento di conflittualità che c'era nella società. Uno dei fatti che aveva portato alla crisi del terrorismo stava quindi proprio nella fine dell'unità nazionale, nella ripresa di elementi di antagonismo politico o di speranza in questo senso. Secondo Notarianni, a fronte di questo, il "pentimento" non si inseriva positivamente nella crisi già aperta nelle file dei gruppi: da una parte, perché non stabiliva una discriminante tra dissociazione e collaborazione, e, dall'altra, perché i dissociati rischiavano di essere le prime vittime del "pentimento". Il "pentimento", inoltre, aveva sì a che fare con la vecchia cultura cattolica, ma era anche legato a quella cultura del narcisismo che esprimeva un desiderio di protagonismo individuale. Dissociazione significava mantenere un legame nei confronti di una zona sociale e rispetto alla quale si operava un'autocritica, mentre il "pentimento" era il distacco radicale dall'area di provenienza, pur di conservare una posizione da protagonista[62].

Le altre forze politiche, invece, sostennero la necessità di intervenire con urgenza sul problema dei "pentiti" e della loro protezione. La vicenda di Peci rappresentò peraltro uno stimolo ad intervenire rapidamente in materia, ma fu anche l'occasione di nuove polemiche che si intrecciarono con l'avvicendamento del governo. Secondo il responsabile per le politiche della giustizia del Pci Luciano Violante, che scriveva su *l'Unità*, per la prima volta erano minacciati tutti coloro che a vario titolo stavano

[61] "Il pentito, delizia (o croce?) della lotta al terrorismo. Nel discutono con il manifesto Misiani, Neppi Modona e Padovani. «È come la tortura, ma col piacere invece che il dolore». «Una risposta politica a un fenomeno politico». «Nella giustizia spicciola è misura di polizia»", *il manifesto*, 25 giugno 1981. Modona, in verità, era decisamente favorevole alle misure per i "pentiti".

[62] Ibidem.

sollecitando l'abbandono della lotta armata: ciò avrebbe richiesto la restituzione della piena funzionalità ai servizi segreti e la ripresa della strategia di lotta al terrorismo[63]. Il Pci, oltre a ritenere centrale il problema dei "pentiti", puntò subito l'attenzione anche al recupero dei cosiddetti "piccoli pentiti" e a coloro che, a suo tempo, avevano fatto parte di organizzazioni terroristiche, ma che se ne erano dissociati prima ancora dell'arresto[64]. Anche il segretario della Dc Flaminio Piccoli riteneva indispensabile che il nuovo governo intervenisse subito sul problema generale. Il segretario democristiano, contestualmente, ammetteva che, ad un primo bilancio, la repressione attuata con le leggi penali si era rivelata – come riferiva *Il Popolo* – «strumento insufficiente a debellare "da sola" il fenomeno». Bisognava che l'opera delle forze democratiche e del governo si affinasse e penetrasse in profondità nel tessuto connettivo che consentiva ai terroristi di rinnovare le loro fila. Occorreva togliere la linfa di cui si nutriva il terrorismo, promuovendo il miglioramento delle condizioni di vita della società democratica e recidendo le radici tipiche della nuova ondata terroristica. Essa, infatti, secondo Piccoli, si alimentava principalmente nelle fabbriche e nel mondo del lavoro, mentre andava attenuandosi la componente intellettualistica che ne era alle origini. Sul piano legislativo, due impegni gli sembravano prioritari: il primo concerneva un più facile svolgimento delle indagini giudiziarie, stabilendo una competenza unica nazionale per territorio per i reati terroristici; il secondo, oggetto della proposta di legge democristiana presentata da Vitalone nella primavera precedente, mirava a predisporre una nuova tutela in favore dei "pentiti", allargando per loro i limiti della sospensione condizionale della pena e convertendo la pena in una misura meno gravosa. Piccoli era consapevole che, con questi rimedi, ci si muoveva «ai margini del principio di eguaglianza» che era cardine dell'ordinamento democratico. Tuttavia era a suo avviso chiaro che in quelle circostanze si doveva avere il coraggio di ricorrere all'incisiva efficacia di tali strumenti. Se il ricorso ad essi fosse stato – affermava – «deciso, consapevole e temporaneo», si sarebbe potuto tornare a proteggere la democrazia con gli strumenti della pace[65]. Le altre forze politiche sollecitarono il governo nella stessa direzione. Spadolini, così nel discorso programmatico del nuovo governo del 7 luglio 1981, ribadì la sua piena disponibilità ad accelerare l'elaborazione del disegno di legge, insieme alla predisposizione di misure idonee a

[63] L. Violante, "Il terrorismo si riorganizza", *l'Unità*, 19 giugno 1981.
[64] Ibidem; I. Paolucci, "Sono troppe le occasioni perdute nella lotta contro il terrorismo", *l'Unità*, 21 giugno 1981. Cfr. anche S. Rodotà, "La parabola esemplare del terrorismo", *Rinascita*, n. 25, 19 giugno 1981; "L'urgenza di una nuova iniziativa contro il terrorismo", *Rinascita*, n. 26, 26 giugno 1981.
[65] "Rafforzamento democratico", *Il Popolo*, 11 luglio 1981.

fronteggiare il sovraffollamento delle carceri e soprattutto ad assicurare la rigorosa separazione fra detenuti politici e comuni e fra "pentiti" e non. Spadolini ventilò anche l'ipotesi che, oltre a prevedere una serie di misure concernenti il ravvedimento operoso, si sarebbero potute elaborare alcune disposizioni sulla spontanea costituzione all'autorità giudiziaria, entro un termine prefissato, degli appartenenti alle bande che, nel caso in cui avessero collaborato con le autorità nella cattura dei complici, avrebbero potuto godere anche della non punibilità per i reati commessi, sempre che la pena massima stabilita non superasse un certo limite[66].

Il tema della protezione dei "pentiti" e dei loro familiari rianimò anche le pressioni da parte della magistratura affinché il governo intervenisse. Caselli in una serie di interventi di quell'estate sollecitò la rapida approvazione di leggi che agevolassero ancora di più la dissociazione, non solo con l'estensione delle misure premiali, ma anche reintroducendo la possibilità di ricorrere a istituti già presenti nell'ordinamento, come la libertà provvisoria o la sospensione condizionale della pena[67]. Dello stesso avviso, il procuratore Maddalena affermò seccamente su *La Stampa* del 26 luglio: «a chi dà un contributo eccezionale per smascherare i terroristi bisogna dare un premio eccezionale» come la «sospensione condizionale della pena, una dichiarazione di non punibilità o una grazia anticipata prima che diventino esecutive le sentenze di condanna»[68]. Bernardi, nel pronunciare la requisitoria nel processo contro Prima linea a fine giugno, accusò l'inettitudine di uno Stato che aveva lasciato crescere indisturbata per anni la mala pianta del terrorismo e non aveva tentato, nemmeno quando la primavera dell'anno precedente ne avrebbe avuto forse la possibilità, di disarticolare il "partito armato" sfruttando la carta dei "pentimenti" e delle massicce defezioni dalla pratica della violenza. Senza mezzi termini, il magistrato affermò che «il silenzio del potere ed i ritardi legislativi» avevano impedito «che si perfezionassero i meccanismi per favorire l'uscita dalla spirale della lotta armata di molti giovani»[69]. Riferendosi alla serie di ritrattazioni da parte di alcuni collaboratori di giustizia, il pubblico ministero dichiarò di ritenerle semplicemente frutto dei condizionamenti psicologici e delle intimidazioni dei "duri" dell'eversione. In questo,

[66] "Impegno del PRI contro le quattro emergenze", *La Voce Repubblicana*, 29-30 giugno 1981. "Il discorso programmatico del presidente del Consiglio Giovanni Spadolini, pronunciato in Senato il 7 luglio 1981", *La Voce Repubblicana*, 7-8 luglio 1981.

[67] Cfr. "«Affrontare con urgenza il problema dei pentiti»", *La Stampa*, 21 giugno 1981; "Caselli: lo Stato è latitante non ha voluto aiutare i pentiti", *Pese Sera*, 22 giugno 1981; "Parla il giudice di Peci", *la Repubblica*, 6 agosto 1981.

[68] "«Bisogna premiare i pentiti»", *La Stampa*, 26 luglio 1981.

[69] "Il pm di «Prima linea»: lo Stato non ha saputo utilizzare i pentiti", *La Stampa*, 23 giugno 1981.

dunque, il governo aveva delle responsabilità[70]. Anche il giurista Vittorio Grevi, intervenendo su *La Discussione* del 22 giugno, sollecitò energicamente il governo a percorrere la strada delle misure premiali, anche sulla base del disegno di legge presentato dai senatori democristiani. Al di là delle soluzioni tecniche prescelte, comunque, a suo avviso si doveva intervenire con tempestività affinché le ritorsioni di stampo mafioso dei terroristi e gli sforzi di ricompattamento, non avessero effetto e si consolidasse il fenomeno delle dissociazioni e delle collaborazioni, segno evidente della crisi politica dei singoli e dei gruppi[71].

L'omicidio dell'ingegnere Taliercio il 5 luglio sollevò una vasta eco di riprovazione e nuove, serie critiche al governo e agli apparati. Il Movimento sociale, a fronte dell'aggravarsi del terrorismo, rinnovò i propri attacchi all'incapacità dei governi di sradicarlo. Il *Secolo d'Italia* si augurò che il nuovo presidente del Consiglio riprendesse l'impostazione e la proposta che il suo compagno di partito, La Malfa, aveva lanciato il giorno del sequestro di Aldo Moro, cioè l'introduzione della pena di morte. Spadolini, invece – rilevava amaramente Franchi –, puntava alle misure premiali, che avevano offerto nuovi pretesti delittuosi al "partito armato"[72]. Il 23 luglio il Msi presentò anche una propria mozione che recepiva la richiesta avanzata a suo tempo dalla petizione popolare contro il terrorismo, con cui si invitava il governo ad applicare quanto previsto dalla costituzione in caso di stato di guerra. I parlamentari missini vi constatavano il fallimento della legislazione penale antiterroristica ispirata all'unica filosofia dell'inasprimento delle pene, dell'invenzione di reati di opinione estranei al terrorismo e del favore «verso i delatori e le spie». Osservavano altresì che le forze dell'ordine, evidentemente «perché mal dirette, mal pagate, male equipaggiate, male addestrate, prive di moderne attrezzature tecnologiche, prive del fondamentale supporto dei servizi di sicurezza», non erano mai riuscite a liberare un sequestrato. Rilevavano poi che la politica in favore dei "pentiti", oltre ad essere immorale «perché incita alla delazione interessata e falsa» e a rappresentare «la fuga dello Stato di fronte al terrorismo», offriva la possibilità «della programmazione dei delitti e dei pentimenti» e costituiva «un vero e proprio incentivo a partecipare alla lotta armata ed a commettere la più ampia e turpe serie di delitti con garanzia di sostanziale impunità». Considerato che il popolo italiano, nella quasi totalità, invocava drastiche contromisure, come dimostrava l'ampia adesione alla

[70] "«Tanti pentiti ritrattano per non morire in carcere»", *La Stampa*, 24 giugno 1981.
[71] V. Grevi, "Se lo Stato saprà approfittarne", cit.
[72] "Le dichiarazioni di Franchi", *Secolo d'Italia*, 7 luglio 1981.

petizione popolare indetta dal partito, i missini chiedevano che, a norma dell'articolo 217 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il governo dichiarasse lo stato di guerra in quelle parti del territorio dello Stato più colpite dal terrorismo, e che esso applicasse gli articoli 218 e 219, con il trasferimento dei poteri sull'ordine pubblico all'autorità militare, nonché gli articoli 5 e 10 del codice penale militare di guerra, la cui straordinaria applicazione in tempo di pace anche in riferimento alla pena capitale da esso prevista era solennemente garantita dall'articolo 27 della costituzione[73].

Nonostante le ricerche del "covo" ove era tenuto in sequestro, Roberto Peci fu trovato crivellato di colpi di pistola in una discarica a Roma, all'alba del 4 agosto, dopo più di un mese di prigionia. La morte del fratello del grande "pentito" sollevò un'ondata di commozione e risentimento di timbro particolare, dando – come scrisse Guido Nepppi Modona – «una sferzata» al dibattito sul problema dei "pentiti"[74]. La condanna dell'azione fu trasversale e tutte le forze politiche, oltre a presentare numerose interrogazioni e interpellanze, affermarono che era necessario provvedere quanto prima alle nuove misure per i "pentiti", anche al fine di garantire loro la protezione[75]. Su *Il Popolo* Giuseppe Sangiorgi affermò che il terrorismo si era riproposto come problema centrale e d'emergenza per tutto il paese. Le misure e gli strumenti democratici che lo Stato aveva a sua disposizione «in questa guerra» erano le indagini e la celebrazione rapida dei processi ma anche l'incoraggiamento ai collaboratori di giustizia[76]. La direzione del Pri sottolineò che il governo avrebbe appontato quanto prima nuove misure per i "pentiti" e condannò la barbara uccisione del fratello del "pentito" come un'azione di rappresaglia volta a terrorizzare i potenziali collaboratori di giustizia e i loro familiari[77]. Il senatore repubblicano Leo Valiani, oltre ad invocare nuove misure per gli «autentici pentimenti», reclamò anche un inasprimento delle disposizioni utili a combattere gli «irriducibili» e un maggiore rigore e severità nell'impiego dei mezzi materiali, tecnici e legislativi già in vigore[78]. Anche il Psi non mancò di intervenire sulla questione, riprendendo la linea seguita nei mesi precedenti e chiedendo di introdurre

[73] "Lo Stato non deve più fuggire", *Secolo d'Italia*, 25 luglio 1981.
[74] G. Neppi Modona, "Il punto debole del «partito armato»", *la Repubblica*, 18 agosto 1981.
[75] "Le difese per chi esce dal terrorismo", *l'Unità*, 4 agosto 1981; "Impegna tutti una ferma risposta al terrorismo", *Il Popolo*, 4 agosto 1981; "Unanime e ferma condanna", ibidem; "Craxi: un calcolo intimidatorio e disumano", *Avanti!*, 4 agosto 1981; "Ora i pentiti hanno paura. Sono urgenti una legge e la piena garanzia di adeguata protezione", *Avanti!*, 5 agosto 1981; "Esecrazione e sdegno del mondo politico", *L'Umanità*, 4 agosto 1981.
[76] G. Sangiorgi, "Il ruolo di tutti e di ciascuno", *Il Popolo*, 5 agosto 1981.
[77] "Lo Stato deve tutelare i «pentiti», *La Voce Repubblicana*, 4-5 agosto 1981; "La Direzione sottolinea le quattro emergenze", ibidem.
[78] "Una ferocia che non ha consensi", ibidem.

nuove misure per incentivare la diserzione e la collaborazione con la giustizia dei militanti del partito armato[79]. I socialisti ritenevano che i "pentiti" avessero reso un effettivo «servizio» allo Stato che doveva avere un'adeguata contropartita: i non pochi risultati fino ad allora raggiunti, infatti, si dovevano in larga parte al loro contributo. Per questo, secondo l'*Avanti!*, era necessario introdurre una normativa più articolata anche per la tutela delle famiglie dei disertori. Per loro era necessario seguire la linea «umanitaria», che non significava passiva soggezione ai terroristi, ma «senso di responsabilità e rispetto per il diritto alla vita» di cui i socialisti erano sempre stati strenui difensori[80].

In vista del Consiglio dei ministri di fine agosto in cui Spadolini avrebbe presentato la propria proposta, *L'Umanità* rilevò, tuttavia, che i pareri fra le forze politiche sul tema erano ancora discordanti sia sul piano pratico sia su quello delle valutazioni morali. L'opinione pubblica, avvertiva il giornale del Psdi, a differenza di certi giuristi e di certi esponenti politici, non vedeva con favore i provvedimenti per i "pentiti", non solo per la difficoltà di valutare il peso, anche in ordine a indagini istruttorie, del "pentimento", ma anche per la connessione «estremamente imbarazzante» tra l'applicazione operativa di un tale provvedimento e una recrudescenza delle attività terroristiche, annunciata dagli stessi terroristi[81]. I socialdemocratici, del resto, avevano già in passato più volte espresso le loro perplessità e i dubbi circa un'eventuale estensione dei benefici. Era evidente che i ravvedimenti potevano essere produttivi ai fini istruttori e del recupero sociale di quei giovani. Tuttavia, secondo Terenzio Magliano, il terrorismo non lo si combatteva aprendo più o meno «il rubinetto del pentimento», che non poteva diventare determinante per costituire una struttura legislativa che volesse affrontare il tema anche nei suoi aspetti più generali. Si correvano infatti due rischi: da una parte, quello di fornire una scappatoia legale a quei brigatisti incalliti che avrebbero saputo fare di questa valvola un momento della loro strategia di attacco; dall'altra, quello di provocare turbamento in quelle forze che venivano chiamate a lottare contro i terroristi. Magliano avvertiva che il Psdi non sarebbe stato d'accordo con misure estreme come la concessione della liberazione condizionale prima della sentenza o l'espatrio, specialmente perché una tale legislazione sarebbe stata poco comprensibile agli agenti della polizia e avrebbe minato la credibilità dello Stato, resosi impotente. Se si fosse consolidata una pratica di questo genere ed essa

[79] "Lo Stato deve saldare il proprio debito", *Avanti!*, 6 agosto 1981; "La protezione dei pentiti per battere il terrorismo", ibidem.
[80] "«Pentiti» e rappresaglia", *Avanti!*, 9-10 agosto 1981, dossier.
[81] "Si preannuncia una iniziativa per i «brigatisti pentiti»", *L'Umanità*, 26 agosto 1981.

fosse diventata di routine, Magliano si chiedeva che senso avrebbe avuto mantenere in piedi un apparato di prevenzione o di repressione. Solamente attraverso l'esame di merito delle responsabilità individuali, si sarebbero potute concedere le attenuanti seguendo un equo criterio di proporzionalità in relazione alla gravità del reato commesso. Diverso era il discorso sui "piccoli pentiti", cioè coloro che non si erano macchiati di gravi delitti, per i quali il giudice avrebbe potuto operare con larga apertura con l'obiettivo di salvare centinaia di giovani. Il terrorista omicida, in sostanza, era una persona che aveva già fatto una scelta e soltanto una condanna equivalente ai reati che aveva commesso gli si addiceva. La pietà e la clemenza in questi casi – concludeva Magliano – equivalevano ad uccidere la vittima una seconda volta[82]. Il Psdi, benché convinto degli effetti positivi delle misure premiali, fu così il partito della maggioranza più cauto e meno entusiasta dell'ipotesi di estenderle ulteriormente, sollecitando invece un'azione del massimo rigore da parte degli apparati.

Sul fronte opposto, quello favorevole, furono i comunisti che si attivarono massicciamente sul tema, presentando alla Camera e al Senato (primi firmatari Pecchioli e Spagnoli), una proposta di legge con il fine di allargare l'area dei "pentiti", senza però prevedere misure specifiche per i dissociati. La proposta fu illustrata, nel corso di una conferenza stampa all'inizio di agosto, dal senatore Gianfilippo Benedetti, membro della commissione Giustizia e della commissione Moro, ed altri. La proposta di legge era costituita di soli otto articoli che disciplinavano le questioni più urgenti. Le linee essenziali del provvedimento erano due: quella dei "grandi pentiti", per i quali il progetto dei Pci proponeva la sostituzione dell'ergastolo con la reclusione da dieci a quindici anni e la riduzione della metà di tutte le altre pene. Dopo la condanna di primo grado, si prevedeva di poter concede la libertà provvisoria, mentre la libertà condizionale poteva ottenersi dopo avere scontato metà della pena. Per i "piccoli pentiti" erano previste due categorie: coloro che non avevano fornito prove decisive, ma avevano agevolato l'individuazione di fatti terroristici, e coloro che avevano agevolato in modo decisivo le indagini. La libertà provvisoria poteva essere ottenuta anche dai "piccoli pentiti" dopo il processo di primo grado, e la liberazione condizionale dopo avere scontato metà della pena[83]. Si proponeva poi l'aggravio delle sanzioni in caso di "calunnia", ovvero di notizie

[82] T. Magliano, "Bisogna intendersi bene «terroristi pentiti»", *L'Umanità*, 27 agosto 1981.

[83] G. F. Mennella, "Il Pci: così la legge può andare incontro ai pentiti", *l'Unità*, 6 agosto 1981. Cfr. anche U. Pecchioli, "Un mezzo efficace per rilanciare la lotta al terrorismo", ibidem; L. Violante, "I pentiti sì, ma decisivo è chiudere ogni spazio politico al terrorismo", *l'Unità*, 9 agosto 1981.

false fornite all'autorità giudiziaria. La proposta comunista venne perorata e propagandata per tutto agosto[84].

Come si è notato, a differenza delle altre forze politiche, *il manifesto*, pur condannando l'atroce omicidio, non invocò ulteriori misure premiali e, anzi, avvertì, in un intervento di Luigi Pintor del 4 agosto, che l'uso del "pentimento" premiato, «questa celebrata furbizia del potere», stava dando i suoi frutti velenosi, aprendo nuove spirali, «come ogni pratica poliziesca e giuridica obliqua» e come ogni espediente che nascondesse l'impotenza e il vuoto di idee[85]. Sempre sul foglio di estrema sinistra, Pierluigi Sullo, facendo un bilancio degli ultimi mesi della lotta al terrorismo, sosteneva che le Br, dopo la campagna di primavera ed estate, non apparissero più divise né in disarmo. Benché il perno principale dell'azione recente dei brigatisti fosse stata la campagna contro i "pentiti", era anche vero, secondo *il manifesto*, che una legge tagliata addosso ai "grandi pentiti" poneva in un «limbo sgradevole» le centinaia di persone che stavano scegliendo di abbandonare il terrorismo e non volevano o non potevano diventare collaboratori di giustizia. La «politica dei pentiti», che aveva permesso di smantellare alcuni spezzoni dell'organizzazione terroristica, ma che aveva anche prodotto il massacro di via Fracchia e un «corrompimento grave» del processo penale, era diventata, secondo Sullo, una sorta di «boomerang». Ciò perché essa aveva in sé la propria negazione: non c'erano più investigazioni efficienti che mettessero a frutto le rivelazioni dei collaboratori, le carceri erano una giungla e i "grandi pentiti" si erano ridotti fino a scomparire[86].

Totalmente opposta la visione del Movimento sociale. L'omicidio di Peci, secondo il *Secolo d'Italia*, aveva sancito in via definitiva il fallimento della linea "morbida" nella lotta contro il terrorismo, dimostrando quanto fosse «ipocrita, ingannevole e in fin dei conti impotente certo "umanitarismo" di marca socialista», che non solo non aveva sgretolato il "partito armato", ma ne aveva esaltato la ferocia. La sola risposta valida, dunque, consisteva nell'approvazione della mozione presentata dal Msi in parlamento[87]. L'assassinio del fratello di Peci dimostrava, secondo Franchi, non solo il fallimento della legislazione sui "pentiti", ma anche il pericolo che essa costituiva per i familiari dei collaboratori[88]. Lo Stato non aveva saputo proteggere un uomo che si sapeva benissimo esposto alla vendetta dei brigatisti per essere un parente di un "pentito", e non aveva

[84] Cfr. G. Tedesco, "Una linea concreta di lotta al terrorismo", *Rinascita*, n. 33, 14 agosto 1981.
[85] L. P., "Il colpo in bocca", *il manifesto*, 4 agosto 1981.
[86] P. Sullo, "Affidarsi ai pentiti, né giusto né utile", *il manifesto*, 18 agosto 1981. Cfr. anche E. Ronchi, "Io, vittima di un pentito piccolo piccolo", ibidem.
[87] "Lo Stato deve rispondere", *Secolo d'Italia*, 4 agosto 1981.
[88] F. Franchi, "L'unica cosa da fare", *Secolo d'Italia*, 4 agosto 1981.

saputo sfruttare – scriveva il *Secolo* – «il materiale umano del brigatismo esistente nelle carceri», al quale invece si era lasciata libertà di consultazione fino alla sentenza di morte nei confronti del traditore[89].

Spadolini, dopo una serie di incontri con il nuovo ministro della Giustizia, il fanfaniano Clelio Darida, il riconfermato ministro degli Interni Rognoni e il riconfermato ministro della Difesa, il socialista Lalio Lagorio, oltre che con i vertici delle forze dell'ordine e dei servizi, annunciò ad inizio agosto la messa a punto di misure a favore dei terroristi "pentiti" e delle loro famiglie[90]. Rognoni, tuttavia, ammise con onestà qualche giorno dopo che, essendo così ampia la fascia dei "pentiti" da tutelare, «assicurare una protezione al cento per cento a tutti coloro che ne fanno parte», non era possibile. Si disse poi convinto di non dover puntare solo sul "pentimento" e la confessione, ma anche al distacco e alla semplice dissociazione del terrorista[91]. Spadolini riteneva tuttavia una priorità anche quella di puntare al rafforzamento e al potenziamento dei servizi segreti, a cominciare dalla sostituzione dei loro vertici, dopo lo scandalo della P2. Il governo, nato sull'onda dell'«emergenza morale», doveva procedere immediatamente a ricreare intorno ai vertici dei servizi un clima più disteso. Spadolini quindi contestualmente che il governo sarebbe intervenuto anche in questo campo. Non era in discussione la riforma del 1977 e la distinzione tra il servizio segreto militare e quello civile rimaneva inevitabile. Avendo sia il servizio militare sia quello civile una lunga tradizione nella storia dell'Italia unitaria, se ne doveva potenziare – come scrisse *La Voce Repubblicana* – la collaborazione in un clima di unità generale[92]. Il Consiglio dei ministri del 7 agosto approvò dunque una serie di misure finanziarie straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico delle forze dell'ordine. Si prevedeva una spesa di 440 miliardi di lire, ripartita negli anni 1982, 1983 e 1984, per la realizzazione di opere, tramite l'acquisto di immobili, di infrastrutture, di mezzi tecnici e logistici, compreso l'equipaggiamento e altri apparati strumentali necessari alla Polizia di Stato, ai Carabinieri, alla Guardia di Finanza e agli Agenti di Custodia per meglio fronteggiare la lotta al terrorismo e alla criminalità. Sarebbero stati acquistati prevalentemente apparecchiature tecnologiche ed

[89] "Trucidato in nome del comunismo", ibidem.
[90] "Spadolini presiede stamane il Comitato per la sicurezza", *l'Unità*, 5 agosto 1981.
[91] "Rognoni: «sul fronte-terrorismo abbiamo preso colpi molto duri»", *l'Unità*, 9 agosto 1981.
[92] "Garantire i «pentiti»", *La Voce Repubblicana*, 3-4 agosto 1981.

equipaggiamenti in genere per rendere sempre più altamente professionale la platea delle forze dell'ordine[93].

Parallelamente, dopo tutti i recenti episodi di violenza, la serie di rappresaglie interne, le denunce da parte di alcuni detenuti della situazione invivibile dei penitenziari e l'allarme lanciato anche dalle stesse autorità dell'amministrazione, la questione delle carceri venne affrontata a fine agosto dal governo con una serie di provvedimenti[94]. I nodi cruciali della questione rimanevano sempre gli stessi: il sovraffollamento (vi erano oltre 32mila detenuti per un complesso di istituti di pena che poteva accoglierne poco più di 20mila), le condizioni di disagio degli Agenti di Custodia e il loro scarso organico, lo strapotere conquistato all'interno degli stabilimenti di pena dai boss della nuova criminalità e, in parte, anche dai terroristi, la promiscuità fra detenuti politici e comuni e fra detenuti condannati a pene lievi o in attesa di giudizio e quelli provatamente pericolosi. Il governo si rendeva conto della crisi derivante dalla scarsità del personale di sorveglianza, dalla frequente fatiscenza delle strutture e dal problema della violenza. Il Consiglio dei ministri del 28 agosto pertanto approvò una serie di misure a lungo termine (la delega al governo per la riforma del codice di procedura penale, l'approvazione della depenalizzazione dei reati minori, iniziative per la riapertura delle case mandamentali, la revisione degli organici dell'amministrazione civile penitenziaria, l'accelerazione del piano di edilizia carceraria e la riforma del corpo degli Agenti di Custodia di cui però il ministro della Giustizia Darida escludeva la smilitarizzazione) e a breve termine (l'aumento degli organici delle carceri, la revisione ed accelerazione delle procedure per la ricostruzione o ristrutturazione degli istituti penitenziari, il miglioramento del trattamento economico del personale civile dell'amministrazione carceraria e misure per il mantenimento dell'ordine negli istituti)[95].

4. Il dibattito sul disegno di legge del governo Spadolini

[93] "Mezzi validi e moderni per le forze dell'ordine", *Il Popolo*, 8 agosto 1981; "Stanziati 440 miliardi per la battaglia contro il terrorismo", *l'Unità*, 8 agosto 1981.

[94] Cfr. "Il carcere, un universo di violenza", *La Voce Repubblicana*, 24-25 agosto 1981; "Carceri e pentiti: due urgenze", *La Voce Repubblicana*, 27-28 agosto 1981. Il Psdi intraprese un'inchiesta sulle condizioni di vita degli agenti di custodia, cfr. "Gli Agenti di Custodia: i veri reclusi del regolamento carcerario", *L'Umanità*, 15 luglio 1981; "Smilitarizzazione: punto comune di tre proposte di legge per la riforma degli agenti di custodia", *L'Umanità*, 3 settembre 1981; "Accade di tutto nelle carceri italiane", *Secolo d'Italia*, 28 agosto 1981.

[95] "Darida: come fermare la violenza nelle carceri", *Il Popolo*, 28 agosto 1981; "Protezione e garanzie ai terroristi "pentiti", *Avanti!*, 29 agosto 1981.

Nel Consiglio dei ministri del 28 agosto il governo presentò il tanto atteso disegno di legge con cui introduceva alcune modifiche in materia di misure premiali. Il governo aveva registrato in effetti un largo consenso sulla necessità di introdurre nuove disposizioni per incentivare i collaboratori di giustizia e su quella di delineare un vero e proprio programma di protezione dei testimoni[96]. Vi era un accordo di fondo delle forze della maggioranza anche sul carattere «eccezionale» della misura, quanto eccezionale era la situazione cui rispondere. Circa la permissività del provvedimento, Spadolini sottolineò – come riferiva *Il Popolo* del 29 agosto – che l'eventuale larghezza delle misure derivava dal fatto che le disposizioni precedenti avevano consentito di conseguire i primi risultati significativi per le forze dell'ordine[97]. La scelta del disegno di legge, anziché del decreto-legge, mostrava la disponibilità da parte di Spadolini di discutere la proposta nel modo più condiviso e di concerto con le altre forze parlamentari, anche perché, come si è detto, esistevano già altri due disegni di legge in materia, uno presentato da alcuni senatori Dc e quello più recente del Pci.

La proposta governativa prevedeva novità che suscitarono vivaci polemiche, specie per l'introduzione di misure straordinarie, che avrebbero potuto consentire anche ai terroristi cosiddetti "grandi pentiti" di godere dell'impunità. Due erano le grandi direttrici lungo le quali si muoveva il disegno di legge governativo. Da un lato, si era considerata la posizione di chi aveva aderito ad associazioni terroristiche, senza commettere gravi delitti e volesse distaccarsene uscendo dalla clandestinità. Dall'altro, si era valutata la posizione del terrorista che, pur avendo commesso gravi delitti, se ne fosse pentito al punto di aiutare fattivamente gli organi della giustizia nel prevenire e reprimere la criminalità. Si trattava, in sostanza, della dissociazione e della collaborazione, ritenute dal governo due diverse forme di "pentimento" che presupponevano la piena confessione dei propri reati e il ripudio della violenza armata. Le conseguenze dovevano essere però diverse, anche in funzione della diversa situazione giuridica dei terroristi che, pentendosi, assumevano l'uno o l'altro atteggiamento. Il progetto governativo, attraverso la previsione di differenti livelli di dissociazione e di collaborazione, intendeva corrispondere in forma articolata alle esigenze più volte manifestate dagli organi della polizia e dalla magistratura. Il governo precisò che le misure non costituivano una resa né un patteggiamento con i

[96] "Legge di difesa repubblicana", *La Voce Repubblicana*, 28-29 agosto 1981; "La barbarie e la ragione", ibidem.
[97] "Benefici ai terroristi pentiti se collaborano e si dissociano", *Il Popolo*, 29 agosto 1981.

terroristi, anche se, ammetteva il ministro Rognoni, si trattava di una normativa eccezionale, «come speriamo che sia eccezionale – disse il ministro – il fenomeno che stiamo combattendo, e del cui peso tremendo vogliamo liberare al più presto il nostro Paese»[98].

Nel dettaglio, il disegno di legge composto – come riferiva *Il Popolo* del 29 agosto – da 18 articoli prevedeva la «non punibilità» per i "piccoli pentiti" (coloro che avevano aderito ad una banda armata senza avere ancora compiuto delitti specifici) in una serie di casi: qualora, cioè, si ritirassero o si arrendessero senza opporre resistenza «consegnando o abbandonando le armi», oppure prima che la banda armata avesse commesso delitti o quando, oltre a dissociarsi si adoperassero per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, oppure nel caso collaborassero alla individuazione dei responsabili degli attentati compiuti. Quanto alla semplice dissociazione, la proposta introduceva forti riduzioni di pena anche a chi, prima della sentenza di primo grado, facesse «pubblico ripudio della violenza armata» e rendesse una «piena confessione». Per i cosiddetti "grandi pentiti" (cioè coloro che, pur colpevoli di gravi reati, cooperavano in modo rilevante con gli inquirenti), la pena dell'ergastolo veniva ridotta alla reclusione da 10 a 15 anni e le altre pene dimezzate. Tuttavia, il giudice, secondo il progetto governativo, «tenuto conto della previa confessione dei reati e delle prove fornite di ripudio della lotta armata», avrebbe potuto ordinare che la pena non venisse eseguita. Un ulteriore beneficio straordinario veniva previsto quando il comportamento del terrorista che avesse confessato fosse stato «di eccezionale rilevanza» sotto il profilo della dissociazione e del contributo reso alla giustizia. In questo caso il giudice avrebbe potuto addirittura, «con sentenza, dichiarare di sospendere la pronuncia della condanna». Quindi, oltre alla libertà, l'imputato avrebbe potuto ottenere la fedina penale pulita. Decisione che, oltretutto, poteva esser presa anche durante la fase istruttoria, quindi prima del processo. Sempre durante la fase istruttoria, il "pentito" poteva anche beneficiare della libertà provvisoria. Sempre per i "pentiti", anche la liberazione condizionale poteva essere concessa al terrorista già condannato, ma che successivamente avesse deciso di confessare e collaborare con la giustizia. Il disegno di legge poi prevedeva uno speciale programma di protezione (affidato ai servizi di sicurezza) dei testimoni, dei loro familiari e degli avvocati difensori esposti al pericolo di rappresaglie. Un articolo del disegno di legge veniva dedicato alla difesa del segreto istruttorio, la cui violazione avrebbe

[98] "Fermezza nella lotta all'eversione", *Il Popolo*, 6 settembre 1981.

comportato l'apertura obbligatoria dell'azione disciplinare verso i magistrati o i cancellieri entro 15 giorni dalla divulgazione delle notizie riservate. In modo del tutto anomalo, infine, le misure di favore avrebbero avuto una validità di tre anni[99].

Il progetto di legge assegnava dunque uno sconfinato potere discrezionale ai giudici, che avrebbero potuto addirittura scarcerare prima della sentenza di primo grado detenuti che avevano commesso delitti gravissimi. L'eccezionalità delle riduzioni di pena e dei benefici processuali sarebbe così dipesa dall'interpretazione dei singoli magistrati, i quali avrebbero assunto quasi un potere "di grazia". I benefici della legge, oltretutto, sarebbero stati godibili ancora per tre anni, con il rischio che, in effetti, i terroristi potessero commettere reati con la consapevolezza di poter poi ottenere rilevanti attenuanti mantenendo un atteggiamento collaborativo. Anche la categoria dei dissociati otteneva un riconoscimento dal disegno di legge, purché vi fosse una presa d'atto pubblica del ripensamento della propria esperienza violenta.

Il disegno di legge sui collaboratori di giustizia, per quanto accolto positivamente dalle forze politiche (ad eccezione del Msi), non mancò di suscitare forti perplessità fra giuristi, magistrati e politici. È sufficiente scorrere le pagine dei quotidiani di fine agosto e dei primi di settembre per capire quanto, specialmente secondo i magistrati stessi, fossero discusse le nuove norme che offrivano la massima discrezionalità ai giudici nel prendere decisioni che in realtà andavano oltre il loro compito specifico. I magistrati più impegnati nelle inchieste di terrorismo, le cui dichiarazioni furono spesso ospitate nelle pagine de *l'Unità*, concordavano sull'enorme ritardo con cui si approdava alla discussione della legge, sulla positività dello spirito che animava il provvedimento, ma anche sui dubbi che destavano alcuni articoli del nuovo disegno di legge. I nodi centrali del progetto di legge consistevano soprattutto, secondo questi commenti, nella macchinosità di certi articoli che avrebbe potuto comprometterne una spedita applicazione, nell'attribuzione di «un potere discrezionale nelle mani della magistratura» e nel rischio correlato che si creassero «scompensi e diversità troppo forti di atteggiamenti e di comportamenti tra l'una e l'altra sede giudiziaria», e soprattutto nell'eccezionale privilegio della sospensione della condanna nei confronti dei "grandi pentiti"[100]. Il giudice, infatti, avrebbe potuto sottrarre gli accusati alla garanzia processuale del contraddittorio nel corso del pubblico

[99] "Incentivi ai «pentiti»", *Il Popolo*, 29 agosto 1981.

[100] Cfr. i pareri di Caselli, Marcello Maddalena e del sostituto procuratore generale di Milano, Gerardo D'Ambrosio in "Sui «pentiti» si arriva in ritardo e alcune norme vanno corrette", *l'Unità*, 30 agosto 1981. Cfr. anche "Criterio base la ragion di Stato. Senza i «pentiti» indagini ferme", *La Stampa*, 30 agosto 1981 e l'opinione di Alessandro Galante Garrone in "Ponti troppo d'oro", *La Stampa*, 4 settembre 1981.

dibattimento, e cioè al controllo dell'opinione pubblica. Secondo la maggior parte degli osservatori, invece, le confessioni di un collaboratore di giustizia e le sue accuse ad altri imputati non potevano comunque prescindere dalla verifica del dibattimento in tribunale o in Corte d'assise: per questo motivo ogni beneficio doveva essere accordato solo dopo la sentenza di primo grado. Altrimenti, come notò il procuratore della Repubblica di Roma, Domenico Sica, si sarebbe corso il rischio di assegnare al magistrato un potere quasi di natura politica, che invece competeva agli organi preposti, come il presidente della Repubblica che poteva disporre del potere di grazia[101]. Adolfo Beria D'Argentine, presidente dell'Associazione nazionale magistrati e vicino al Psi, più in generale riteneva «inaccettabile» che nella lotta al terrorismo lo Stato volesse trasformare «il giudice in uno sceriffo, in un poliziotto di frontiera che con sistemi discutibili deve provocare confessioni e pentimenti», paventando «l'imbarbarimento giuridico» che avrebbe portato ad esaltare la forza come strumento di giustizia[102].

Un nodo ulteriore, ma di per sé irrisolvibile alla radice nel momento in cui si era deciso di introdurre dei benefici per una specifica categoria di imputati, era che misure così marcatamente di privilegio avrebbero creato delle discriminazioni troppo forti fra detenuti comuni e politici[103]. Sul punto, alcuni, come Paolo Rossi, ex presidente della Corte costituzionale, ritenevano che il provvedimento fosse sostanzialmente «contro la Costituzione» poiché ne sarebbero derivate la disparità dei cittadini di fronte alla legge e un danno alla concezione classica del diritto penale[104]. Al riguardo, vi fu chi, come il magistrato Tullio Grimaldi, parlò subito non tanto di «leggi speciali», ma di «un vero e proprio sistema penale speciale», che avrebbe introdotto forti disparità fra «collaboratori e ribelli». In questo quadro, data la larghissima discrezionalità concessa al giudice, egli avrebbe rischiato di diventare – disse il magistrato a *il Mattino* – «uno strumento di patteggiamento e di compromesso», correndo il pericolo di essere spinto al centro delle tensioni perdendo la funzione di garante dell'imparzialità e della giustizia[105]. Occorreva, in sostanza, mitigare l'effetto discriminatorio delle misure. I critici più severi, come Sica, da un lato accusarono lo Stato di «un atto di abdicazione», dall'altro paventarono che l'eccessivo potere discrezionale concesso al giudice avrebbe ridotto il suo rapporto con il

[101] "Critico il giudice Sica: «Allora è meglio la grazia»", *Il Secolo XIX*, 29 agosto 1981.
[102] "La legge sui «pentiti» è una barbarie", *la Repubblica*, 19 settembre 1981.
[103] "Guido Viola: attenti a non offrire libertà in modo indiscriminato", *Paese Sera*, 1 settembre 1981.
[104] "«Diritto» da barbari", *Secolo d'Italia*, 9 settembre 1981; "Paolo Rossi: la legge è necessaria ma è contro la Costituzione", *La Stampa*, 30 agosto 1981.
[105] Cfr. il parere del magistrato Tullio Grimaldi in "Chi giudica il pentito?", *Il Mattino*, 1 settembre 1981. Cfr. anche F. Marrone, "Confusione", *il manifesto*, 29 agosto 1981.

terrorista ad un «patteggiamento segreto», che avrebbe costituito anche un riconoscimento implicito del "partito armato"[106].

I magistrati, invece, erano per lo più d'accordo con la dilatazione dell'applicabilità di istituti già esistenti come la sospensione condizionale della pena e la liberazione condizionale che, secondo alcuni, potevano essere estese anche ai "pentiti" della criminalità organizzata. Benché vi fossero opinioni diverse su come articolare meglio le riduzioni di pena e la politica premiale nel suo complesso, quasi tutti inoltre concordavano con Guido Neppi Modona sulla necessità di introdurre maggiori benefici anche per i semplici dissociati, i quali avrebbero potuto contribuire non tanto alle indagini, quanto a togliere terreno alla base di reclutamento e di consenso dei terroristi proprio in un momento di grave crisi interna[107]. Vi era chi sottolineava, tuttavia, che il ripudio della violenza e dell'eversione organizzata dovesse essere dimostrato «concretamente, fattivamente, – come dichiarò il magistrato della procura di Roma Ferdinando Imposimato – collaborando in modo completo con chi difende le istituzioni democratiche». Imposimato riteneva quindi che la semplice dissociazione verbale non fosse sufficiente per godere dei benefici[108].

Come si nota, quindi, i magistrati, anche di sensibilità diverse, rimanevano per lo più scettici nei confronti del modo in cui il disegno di legge governativo aveva dato risposta al problema da loro più volte sollevato: pur favorevoli alle nuove misure premiali, essi ritenevano che quelle del progetto di Spadolini fossero eccessive e in certi casi insufficienti. I partiti non furono da meno. Tuttavia, benché divise nella valutazione di alcuni singoli aspetti del progetto di legge, le forze politiche tesero a respingere le critiche sulla natura incostituzionale del provvedimento. Alcuni partiti, pur presentando la legge come un provvedimento eccezionale, giustificarono l'apertura ai "pentiti" all'insegna dell'eccezionalità sia del momento che del fenomeno terroristico, evidentemente tanto pericoloso da rendere vane le pene e le sanzioni e da richiedere una risposta specifica. Il ragionamento sull'eccezionalità delle disposizioni tendeva poi a essere invertito, mettendo in rilievo le ragioni dell'utilità generale delle misure stesse, che peraltro sarebbero state limitate nel tempo. D'altro canto, puntare sulle misure premiali, cioè su un nuovo approccio nella lotta al terrorismo, significava la presa di coscienza

[106] "Critico il giudice Sica", cit.; "Il giudice-poliziotto", *la Repubblica*, 5 settembre 1981.
[107] "Il giudice-poliziotto", cit.
[108] "Benefici ai «pentiti» solo dopo la sentenza", *l'Unità*, 1 settembre 1981. Sulla posizione di Ferdinando Imposimato, cfr. anche "Prima il processo poi la libertà ai pentiti", *Paese Sera*, 1 settembre 1981.

dell'insufficienza della tradizionale impostazione meramente repressiva, fondata sull'aggravamento sanzionatorio. Per questa ragione, specialmente nel corso dei mesi seguenti, il dibattito sul nuovo provvedimento fu l'occasione per ridiscutere tutta la politica antiterroristica nel suo complesso. Il giurista di area comunista Marco Ramat sostenne su *Rinascita* ad esempio che la legge sui "pentiti", lungi dal dover essere considerata una legge eccezionale, che suonava come una sorta di privilegio nei confronti di una certa categoria di criminali, doveva segnare l'avvio di una nuova politica penale, eventualmente estendibile anche alla criminalità comune. A suo avviso, questa nuova chiave con cui presentare la legge, che era tutto il contrario dell'eccezionalità, avrebbe fatto passare l'idea che la dissociazione e il "pentimento" non erano la sconfitta né dello Stato, né della giustizia, ma il loro massimo successo e non solo in via contingente e delimitata. Non si trattava di generalizzare una politica che premiava la delinquenza, ma di cominciare finalmente ad affrontare la delinquenza come fenomeno politico[109].

Esisteva, tuttavia, un problema effettivo, quello di rendere accettabile ad un'opinione pubblica sempre più incline ad una politica "d'ordine", misure che capovolgevano l'indirizzo tradizionale della politica criminale. Le vicende degli ultimi anni, il larghissimo consenso al mantenimento delle leggi sull'ordine pubblico e dell'ergastolo, l'adesione non irrilevante alla petizione missina per la pena di morte, rendevano palesi le richieste di maggiore ordine, rigore e severità presenti nell'opinione pubblica. In questa situazione, l'emanazione di un disegno di legge particolarmente favorevole e clemente verso i "pentiti" poneva il problema del grado di tollerabilità sociale che avrebbe avuto il proposito di allargare il trattamento di favore agli ex terroristi. Vi era infine il problema della reazione delle vittime del terrorismo e dei loro familiari, che avrebbero visto concedere consistenti riduzioni di pena ai responsabili dei propri lutti e delle proprie sofferenze. Tuttavia, benché questo problema esistesse e le forze politiche se ne fossero rese conto impegnandosi a rendere accettabile anche agli occhi delle vittime il provvedimento, non ci fu un percorso di coinvolgimento e di dialogo specificamente indirizzato nei loro confronti.

Nel merito della proposta del governo, come si è accennato, le reazioni dei principali partiti furono analoghe a quelle dei magistrati. Secondo i comunisti, il progetto andava solo parzialmente incontro sia ai dissociati, sia ai "piccoli pentiti". Sul tema della dissociazione, in verità, il Pci era cauto: come era scritto in una nota interna sull'analisi

[109] M. Ramat, "Dai pentiti una svolta nella politica penale?", *Rinascita*, n. 39, 2 ottobre 1981.

della proposta del governo del settembre 1981, riconoscere forme di impunità o forti riduzioni di pena per la pura e semplice dissociazione era «particolarmente delicato sotto il profilo politico ed anche per ragioni tecniche». Il partito, infatti, riteneva inammissibili forme di indulgenza indiscriminata, auspicando che si definissero con chiarezza quei comportamenti che provavano, senza equivoci, l'irrevocabile dissociazione dalla lotta armata. Secondo la nota del Pci, il disegno di legge governativo, invece, non affrontava due questioni, assai diverse tra loro ma che attenevano entrambe «a ragioni di giustizia sostanziale e di equilibrio complessivo dell'ordinamento giudiziario». Secondo i comunisti, mancavano, innanzitutto, misure di clemenza anche per chi, senza aver fatto parte di una banda terroristica, avesse commesso il delitto di favoreggiamento, offrendo, ad esempio, anche per una sola volta, alloggio o vitto a persone ricercate per terrorismo. Allo stesso modo, secondo la nota del Pci, mancava una congrua riduzione di pena ai criminali comuni che offrissero prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti. Tale meccanismo era stato introdotto, «con esiti positivi», per il sequestro di persona a fini di estorsione e perciò sarebbe potuto risultare opportuno anche per altri tipi di reati di natura comune e specialmente per indurre i criminali comuni, che avevano contribuito alle azioni delittuose delle organizzazioni neofasciste pur non facendone parte, a collaborare. Secondo il Pci, in sostanza, il progetto governativo costituiva – come concludeva la nota interna – un contributo «in molte parti discutibile, in alcune parti inaccettabile e solo per qualche punto condivisibile», alla soluzione di un problema che non poteva essere lasciato «allo spirito di supplenza della magistratura nei confronti delle omissioni del governo»[110].

Personalità vicine al Pci dichiararono sulla stampa, come fece Stefano Rodotà su *il manifesto*, di ritenere «particolarmente pericolosa» la sospensione della pronuncia dell'ordinanza di rinvio a giudizio, e cioè la concessione dell'impunità prima che il terrorista avesse confermato le sue accuse in un pubblico dibattimento. La richiesta di fornire «prove decisive» ai "piccoli pentiti", inoltre, secondo Rodotà, li avrebbe di fatto estromessi dalla possibilità di godere dei benefici previsti. Non si prevedeva poi la non punibilità per una serie di reati «funzionali» a quelli associativi, escludendo dai benefici altri potenziali "piccoli pentiti". Era noto, infatti, che i "gregari" spesso erano imputati di reati associativi e di alcuni reati strumentali ("reati-mezzo") non gravi: per essi, tuttavia, non era previsto alcuno sgravio sanzionatorio. Riusciva così difficile capire, secondo

[110] ACL, fondo della Federazione del Pci di Padova, busta 15.01, "Nota sul disegno di legge del governo relativo ai cosiddetti terroristi pentiti. Roma, settembre 1981".

Rodotà, quale applicazione avrebbe avuto la legge, che, peraltro, prevedeva procedure macchinose e di difficile applicabilità anche per la revoca dei benefici quando il terrorista avesse reso dichiarazioni false[111]. Contestualmente il Partito comunista rilanciò le proprie accuse nei confronti dei ritardi del governo. Erano questi ritardi che avevano reso possibile la riorganizzazione del partito armato proprio per l'incapacità di cogliere in tempo i segnali della crisi politica da cui il movimento eversivo era stato investito, e di sfruttare i successi riportati dalle forze dell'ordine nel 1980 per approfondire lo stato di disgregazione dei gruppi terroristici. In sostanza, lo Stato appariva, come scrisse Ugo Pecchioli su *Rinascita* il 18 settembre, «gravemente passivo» nei confronti della ripresa del terrorismo, la cui nuova strategia, quella del «riformismo armato», si era rivelata in qualche modo fruttifera, grazie ai riconoscimenti di fatto come quelli avuti nel corso del sequestro D'Urso e all'impunità dovuta ad un allentamento dell'azione repressiva degli organi dello Stato. Non si erano più ottenuti risultati di rilievo nell'azione delle forze dell'ordine e ciò in coincidenza della mancanza di una salda direzione politica e della crisi aperta negli apparati a seguito della vicenda P2. Secondo Pecchioli, appariva evidente che i fattori decisivi per fronteggiare con successo la ripresa del partito armato erano in primo luogo politici, di volontà e capacità da parte del governo nella direzione dei corpi e apparati dello Stato, all'interno di un'azione che aggredisse su tutti i piani, economico, sociale, culturale e morale le cause profonde del terrorismo[112]. Era necessario al tempo stesso che si ristabilisse una compattezza dello schieramento democratico e che vi fosse un rilancio di mobilitazione e vigilanza delle grandi masse popolari[113]. Doveva essere portata fino in fondo l'azione di risanamento dello Stato, e segnatamente nei vertici degli apparati preposti all'ordine e alla sicurezza pubblica per ripristinare quella fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, attorno alla quale ruotava il discorso sul

[111] R. Armani, "«Pericolose le norme sui pentiti. E per chi si dichiara innocente?» Un giudizio di Stefano Rodotà", *il manifesto*, 29 agosto 1981.

[112] U. Pecchioli, "Quanti varchi lasciati al terrorismo", *Rinascita*, n. 37, 18 settembre 1981.

[113] Proprio in questo periodo la direzione del Partito comunista avviò una nuova campagna contro il terrorismo con la diffusione di «un questionario di massa» per conoscere e combattere il fenomeno. Berlinguer e Pecchioli presentarono con una conferenza stampa l'iniziativa, rivolta alle sezioni territoriali e di fabbrica delle città più colpite dalla violenza che avrebbero distribuito un milione di questionari con 25 domande sul terrorismo. In questo modo si voleva dimostrare che la guerra contro l'eversione non era una questione privata tra forze dell'ordine e bande armate, ma una battaglia popolare per difendere la libertà e la democrazia. Il questionario aveva l'obiettivo di approfondire la conoscenza dei giudizi e dei sentimenti dei cittadini e di favorire così lo sviluppo delle iniziative per rafforzare le istituzioni. L'iniziativa era ispirata al questionario diffuso da una circoscrizione di Torino nel 1979, rispetto al quale c'erano diverse differenze, a cominciare dal carattere nazionale e di partito dell'iniziativa del 1981. Cfr. su questo, A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 271-274. Sui risultati, cfr. *Primo rapporto sull'inchiesta di massa sul terrorismo*, Roma, 1982.

grande tema della «questione morale»[114]. Il Pci quindi riconduceva, ancora una volta, il problema della lotta al terrorismo ad una più ampia questione di direzione politica del paese: per sconfiggerlo, occorrevano un ampio schieramento di forze democratiche e una guida "ferma", fattori che invece nei mesi precedenti erano entrambi mancati. Il Pci, ritenendo il governo Spadolini debole e poco duraturo, si candidava ancora una volta ad essere il perno di quella nuova direzione politica, anche in virtù della sua completa estraneità a vicende torbide come la P2, che invece aveva investito i partiti di governo. Tuttavia, anche in questo caso, benché Spadolini mostrasse un atteggiamento di coinvolgimento nei confronti dei comunisti, essi sarebbero stati sempre più isolati, mentre la formula del pentapartito si sarebbe consolidata.

Il Psi apprezzò invece il notevole passo avanti compiuto rispetto alla legge Cossiga perché il nuovo disegno di legge rappresentava per la prima volta una risposta politica ad un fenomeno politico. Se ne condividevano gli articoli, quelli riguardanti la maggiore riduzione di pena per i "grandi pentiti", la non punibilità per i "piccoli pentiti" e il programma di misure di tutela per i familiari e i collaboratori stessi. A differenza del Pci, il Psi avrebbe però apprezzato una maggiore attenzione al tema dei dissociati, per i quali le misure erano, a suo avviso, ancora insufficienti: i socialisti non condividevano il trattamento troppo differenziato fra questi ed i collaboratori perché convinti che si trattasse di molte migliaia di persone che avevano aderito alla lotta armata senza però commettere gravi delitti. Secondo l'*Avanti!*, si doveva quindi sconfiggere «l'ideologia», offrendo una possibilità di ravvedimento a coloro che si erano avvicinati al terrorismo e che ora stavano facendo autocritica. Il Psi proponeva che la dissociazione fosse considerata una circostanza esimente o comunque propendevano per la previsione di una ben più consistente riduzione di pena e di una misura che specificasse la necessità del recupero sociale del dissociato. Anche i socialisti, tuttavia, si dicevano perplessi per la possibilità concessa al giudice di ordinare che la pena non venisse eseguita o di sospendere la pronuncia della condanna per i "grandi pentiti": la discrezionalità accordata all'autorità giudiziaria avrebbe infatti posto il giudice in una situazione di disagio. Infine, essi rilevavano che sul programma di protezione dei "pentiti" non si introducevano novità rilevanti[115].

[114] U. Pecchioli, "Quanti varchi lasciati al terrorismo", cit. Cfr. anche FG, APC, MF 0506, sezioni di lavoro, "Nota della Sezione problemi dello Stato «Di fronte alla sfida autunnale del terrorismo»", settembre 1981, p. 1533

[115] "Un pericolo vero per il partito armato", *Avanti!*, 29 agosto 1981.

I liberali rimasero ancor meno soddisfatti dei socialisti della proposta del governo. Valerio Zanone al consiglio nazionale di ottobre affermò che era essenziale che non si accettassero regressioni nella civiltà dell'ordinamento giuridico: «fondati rilievi da parte liberale – dichiarò – non possono essere taciuti su disegno di legge in favore dei terroristi ravveduti, che lo stesso governo ammette richiedere emendamenti in sede parlamentare»[116]. Proprio a partire da questo periodo, del resto, la posizione del Pli sui temi della lotta al terrorismo si fece sempre più critica e si cominciarono a denunciare gli effetti negativi almeno di una parte della legislazione che era stata introdotta per contrastare l'eversione, in totale controtendenza con le innovazioni garantiste dei primi anni Settanta. La battaglia per i diritti civili, intesa in senso ampio, diventò una delle "missioni" centrali del partito, che quindi più volte annunciò che la legge sui "pentiti" sarebbe stato l'ultimo provvedimento che, previe alcune sostanziali modifiche, avrebbe trovato il consenso dei liberali.

L'estrema sinistra, con in testa *il manifesto*, continuò a perorare la causa dei dissociati e soprattutto di coloro che si trovavano già in carcere. Erano questi ultimi, del resto, che spesso scrivevano ai giornali dell'area per far conoscere la propria situazione. Spesso, i dissociati erano giovani marginalmente coinvolti nella lotta armata, che non avevano commesso reati gravi, ma che, a causa della legislazione antiterrorismo (e delle chiamate in correo fatte dai "pentiti"), stavano subendo lo stesso trattamento processuale e penitenziario dei "grandi terroristi". Altre volte, si trattava comunque di persone con gravi responsabilità penali, che tuttavia avevano compiuto un percorso di distacco dalle scelte passate, ma non erano disposte a «tradire» i propri compagni, collaborando con la giustizia, e talvolta a non rimettere in discussione la propria esperienza. I dissociati, pertanto, correvano alcuni rischi nelle carceri perché, benché non trasformatisi in «delatori» come i "pentiti", erano comunque vissuti come «traditori» dai cosiddetti «irriducibili». Per questa ragione, il quotidiano di estrema sinistra, attraverso la penna di magistrati dell'area della Nuova sinistra stessa, come Antonio Bevere, denunciò con forza il fatto che le misure del governo erano dirette a favorire solamente i "grandi pentiti". Il carattere negoziale del modello processuale antiterroristico inaugurato con la legge Cossiga stava ricevendo, secondo Bevere, un ancor più chiaro riconoscimento. L'accordo tra inquirente e "pentito" avrebbe avuto efficacia liberatoria per quest'ultimo e repressiva per gli accusati, al di fuori del controllo e del confronto pubblico. Si usciva quindi dalla

[116] "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale CN del 9-10-11 ottobre 1981*.

logica della giustizia penale e dalla dialettica processuale e si entrava in un alveo tutto politico, in cui il giudice era chiamato a gestire un anomalo potere di grazia all'interno di criteri di opportunità politica. Secondo il magistrato, l'istituzionalizzazione della «trattativa diffusa con il terrorismo suscettibile di pentimento» costituiva l'asse portante delle nuove e vecchie norme varate contro il partito armato, mentre quelle sulla dissociazione apparivano misure scarsamente liberatorie e di difficile applicazione. Al loro posto dovevano essere formulate invece norme che concedessero l'impunità a tutti coloro che, avendo commesso reati strumentali di non elevata gravità, abbandonassero la scelta della lotta armata. Era sulla strada della dissociazione e della diserzione che lo schieramento democratico – scrisse il giurista della Nuova sinistra – avrebbe dovuto impegnarsi per ottenere scelte più coraggiose da parte del governo per arginare il fenomeno terroristico[117]. *Il manifesto* ospitò anche un intervento di uno degli arrestati del "21 dicembre" 1979, Jaroslav Novak, secondo il quale i nuovi progetti di legge tentavano di ridurre la dissociazione a pura norma giuridica e a farla passare attraverso «la porta stretta» del pentimento e della delazione. La legge, a suo parere, era uno «stupido e inefficace» «parto mostruoso», in violazione della costituzione e di ogni principio basilare del diritto. Essa era guidata da una logica di guerra e veniva giustificata ancora con l'emergenza. Anziché la strada delle misure di polizia, secondo Novak, nulla sarebbe stato più disgregante, nei confronti della guerra tra bande, «che il reimmettere sul terreno sociale le forze giovanili oggi ristrette in carcere, attorno a nuove progettualità, a nuove forme di impegno». Anche secondo Novak, dunque, si doveva spingere affinché venisse dato un serio riconoscimento legislativo alla dissociazione politica dal terrorismo. La legge, invece, era solo una «burocratica ratifica del già compiuto», una «sanzione legislativa dei procedimenti in istruttoria già avvenuti» e una «legittimazione a posteriori delle illegalità commesse»[118]. Sulla stessa linea d'onda, l'ex demoproletario Marco Boato insisteva su *Lotta continua* nel rivolgere l'attenzione al fenomeno della dissociazione perché la politica della «terra bruciata con l'unico limite della delazione dell'articolo 4» e l'incarcerazione di persone, che col terrorismo avevano avuto solo marginalmente a che fare o magari ben prima di essere state arrestate, non stava producendo successi. La chiamata di correo «a raffica» non era più efficace di alcune discussioni politiche approfondite come quelle avviate da alcuni disertori dissociati della lotta armata. Lo

[117] A. Bevere, "Licenza di terrorismo", *il manifesto*, 10 settembre 1981.

[118] J. Novak, "La legge sui pentiti ha abrogato il diritto alla dissociazione", *il manifesto*, 22 settembre 1981.

Stato, secondo Boato, anziché puntare sui dissociati, toglieva loro progressivamente forza e legittimità proprio in quanto – scrisse – «sanno rivendicare la propria dignità umana e politica», condannando i propri errori, ma non prestandosi alla delazione. Boato pertanto sollecitava il governo ad introdurre iniziative di carattere politico e istituzionale e ad intervenire sul problema delle carceri, cercando di riportare il regime penitenziario, fermi restando i problemi della sicurezza esterna, alle ipotesi prefigurate dalla riforma del 1975[119].

Anche l'estrema destra era del tutto contraria alle misure del governo, ma naturalmente secondo un'altra prospettiva. Le misure di clemenza, indipendentemente dal fatto che fossero rivolte a collaboratori o dissociati, dal suo punto di vista, rappresentavano – come scriveva Franco Franchi – un segno della «impotenza delittuosa» dello Stato[120], oltre che una forma di imbarbarimento giuridico. Secondo il Msi, benché i "pentiti" avessero contribuito a qualche arresto e alla scoperta di qualche "covo", non avevano consentito di infliggere al terrorismo colpi mortali. Il rovescio della medaglia era però rappresentato dal successo psicologico della barbara rappresaglia terroristica, di fronte alla quale era stato piuttosto lo Stato a dimostrarsi impotente. Il disegno di legge governativo avrebbe insomma elevato a figura giuridica, con un suo status, il "pentito" o il dissociato, assicurando sconti di pena e impunità anche quando pentimento e dissociazione avvenivano dopo la cattura. In questo modo il terrorista era posto – scriveva il *Secolo d'Italia* – nella «comoda condizione di mettere in bilancio che, per male che gli vada, cioè in caso di arresto, potrà sempre dichiararsi "pentito" o "dissociato" e così avere uno sconto, se non addirittura la libertà provvisoria»[121]. Secondo un altro intervento sul *Secolo d'Italia* di Cesare Mantovani, la proposta del governo era quella di una legge «infarcita di incostituzionalità» perché riconosceva ai "pentiti" del terrorismo agevolazioni ben più larghe rispetto a quelle concesse dall'ordinamento a "pentiti" e dissociati della delinquenza comune, cancellando così il principio dell'uguaglianza di fronte alla legge. Si trattava, secondo Mantovani, di una legge che istituzionalizzava «la delazione e perfino la

[119] M. Boato, "Sinistr, destr, la lunga marcia dei terrorismi", *Lotta continua*, 2 agosto 1981. Contestualmente Boato riteneva che finché l'oscuro retroterra del torbido intreccio tra servizi segreti e strategia della tensione, di cui l'affare P2 era solo la punta, non fosse stato scandagliato ed epurato democraticamente in modo sistematico e rigoroso, ben difficilmente si sarebbe posto fine al terrorismo di destra in Italia. Il fatto che i vertici dei servizi segreti fossero infiltrati dai piduisti poneva così gravi interrogativi sulla responsabilità degli apparati dello Stato nei confronti del terrorismo di destra. A questo punto, coloro che denunciavano che la causa principale del rinato terrorismo consistesse nell'irresponsabile smantellamento dei servizi segreti, secondo Boato, avrebbe dovuto ripensare le proprie posizioni.

[120] F. Franchi, "Confessione delittuosa d'impotenza", *Secolo d'Italia*, 30 agosto 1981.

[121] "È anche un incentivo al terrorismo", *Secolo d'Italia*, 28 agosto 1981.

confidenza», alle quali finiva per conferire valore probatorio, imbarbarendo l'ordinamento giuridico e la prassi processuale. Il terrorista o chi gravitava nell'orbita dei fiancheggiatori, di fronte allo Stato che non assumeva il deterrente dell'inesorabilità del castigo, ma che offriva l'immagine della rassegnazione, avrebbe avuto tre anni per continuare ad uccidere, per poi comunque farla franca e ottenere il perdono[122]. Lo stesso direttore del quotidiano del Msi Nino Tripodi avvertì che lo Stato stava ricorrendo all'«aggiramento con una manovra indegna della politica giudiziaria, tant'è che un tempo era affidata alla bassa forza degli organi di polizia operanti con gli infiltrati, i confidenti, i provocatori e le spie», con esiti peraltro deludenti. A parte la disparità con la quale la giustizia italiana avrebbe considerato i violatori della legge penale regalando impunità a chi avesse commesso i più gravi delitti, rimanevano sovrastanti poi le preoccupazioni per l'illimitata discrezionalità del giudice, per la genericità con la quale era considerata la confessione e per la mancanza di drastiche comminatorie ove il "pentito" si fosse riciclato nel crimine[123].

Proprio in questo periodo, del resto, Giorgio Almirante pubblicava il suo saggio dedicato alla pena di morte. In esso il segretario missino affrontava tutte le grandi questioni connesse alla pena capitale, rilanciando così la proposta di reintrodurla e discutendo anche nel merito delle critiche che le erano state contrapposte[124]. Almirante ribadì anche in un intervento sul *Secolo d'Italia* che la lotta contro il partito armato, «da qualunque parte, con qualunque etichetta, in qualunque quadro di complicità interne e internazionali», costituiva uno dei massimi impegni del suo partito e che la raccolta di firme per la petizione aveva costituito, senza dubbio, «una tra le nostre più clamorose iniziative». La cosa più importante, in ogni caso, era che l'immagine del Msi ora veniva spontaneamente associata alla pena di morte contro i terroristi, e non più, affermava Almirante, «come accadeva da principio, a bande terroristiche, vere e soprattutto

[122] C. Mantovani, "Tre anni per uccidere poi un perdono", *Secolo d'Italia*, 30 agosto 1981.

[123] N. Tripodi, "Resa a discrezione", *Secolo d'Italia*, 1 settembre 1981. Cfr. anche C. Mantovani, "La provocazione legalizzata", ibidem; V. Battista, "Malfatta e pericolosa", *Secolo d'Italia*, 10 settembre 1981.

[124] G. Almirante, *Pena di morte?*, Ciarrapico, Roma, 1981. Quanto alle critiche secondo le quali la pena di morte si scontrava con l'indirizzo garantista, Almirante rovesciava dialetticamente la proposizione per distinguere il garantismo dal permissivismo e per conferire allo Stato la funzione di garantire la vittima prima del reo. Quanto alle contestazioni secondo le quali la pena di morte avrebbe fatto il gioco dei terroristi, Almirante ribadiva ancora una volta che la legge non comminava la pena di morte al «belligerante nemico». Quanto a coloro che ritenevano che la pena di morte non fosse un deterrente, il segretario osservava che alle statistiche dei paesi in cui essa era stata introdotta, mancava un dato essenziale, cioè il numero dei crimini che sarebbero stati commessi se la pena di morte non vi fosse stata introdotta. Almirante affrontava la questione anche dal punto di vista religioso, rilevando che la Chiesa per due millenni aveva comminato la pena capitale, abrogata ufficialmente solo nel 1969, e che illustri teologi come San Tommaso avevano ritenuto giusto ricorrere a tale istituto in determinate circostanze. Il cattolicesimo, del resto, aveva praticato e talora nobilitato in termini di crociata la pena di morte

presunte», che da destra spargevano sangue. A coloro che, in ambienti del suo partito o vicini al partito, ritenevano che l'iniziativa non avesse riscosso un successo così ampio, il segretario missino replicava che la petizione aveva avuto molte adesioni e che avrebbe avuto un seguito anche in relazione al dibattito in corso sulla legge sui "pentiti". Quanto a quest'ultima, secondo Almirante, essa era «inefficiente, controproducente e incostituzionale», perché creava, «a vantaggio della nobile categoria dei terroristi», lo status giuridico del terrorista "pentito", che a differenza del delinquente "pentito", aveva il privilegio e il merito di aver commesso i suoi delitti con finalità di terrorismo. Norme di questo genere, a parere di Almirante, avrebbero piuttosto dilatato al massimo l'arruolamento della delinquenza comune e soprattutto della delinquenza mafiosa nelle file del partito armato. Infine, Almirante ricordava che anche tantissimi magistrati, giuristi, intellettuali di sinistra avevano fortemente criticato il disegno di legge del governo[125].

A difendere il provvedimento furono dunque solo, praticamente, la Dc e il Pri. A coloro che ritenevano che vi fosse una violazione dell'articolo 3 della costituzione, secondo il quale tutti i cittadini sono uguali dinanzi alla legge, e a quelli che consideravano le misure come un palese cedimento dello Stato nei confronti dei terroristi, *Il Popolo* replicò che esse dovevano essere valutate nel quadro dell'emergenza costituita dalla minaccia terroristica. In tali frangenti le reazioni dello Stato non potevano sempre rispondere perfettamente «ai canoni più avanzati del legalitarismo e del rispetto delle norme». Non c'era dubbio che le disposizioni sui "pentiti" stabilissero dei privilegi per coloro che avevano commesso dei gravi reati, e che quindi non fossero strumenti di giustizia in senso astratto. Tuttavia, uno Stato e una collettività non potevano muoversi solamente – scriveva *Il Popolo* – «seguendo gli esempi e le esigenze di una giurisprudenza idealmente tesa alla perfezione e al rigore». Nel momento in cui il paese era sotto una gravissima minaccia, le istituzioni – scrisse *Il Popolo* – dovevano correggere norme e leggi in funzione di un ristabilimento della legalità democratica. Se tutto ciò fosse avvenuto con il concorso del parlamento attraverso un libero dibattito, del resto, l'urgenza e il fine avrebbero potuto giustificare – spiegava ancora il quotidiano della Dc – «momenti di "minore libertà" collettiva e individuale e una maggiore flessibilità delle leggi nei confronti dei terroristi». Se era certamente importante discutere sulla capacità di risposta e di reazione dello Stato e sulla sua linearità costituzionale, l'obiettivo principale

[125] "Costruiamo la nostra alternativa con il popolo contro il potere", *Secolo d'Italia*, 18 ottobre 1981.

rimaneva quello di sconfiggere l'eversione e la logica distruttiva che essa portava avanti[126]. Anche sul settimanale democristiano qualcuno, come il penalista Francesco Saverio Fortuna, che era stato allievo di Aldo Moro, riteneva però che, benché apprezzabile, il disegno di legge presentasse un eccesso di benefici che, a discrezione del giudice, potevano venire concessi anche ad autori di delitti gravissimi. Da un lato, si accentuava così, secondo Fortuna, una politica di eccessiva responsabilizzazione della magistratura, dall'altro, si sarebbe offeso il comune senso di giustizia nel vedere in libertà degli assassini[127].

Come si nota, quindi, il provvedimento non aveva pienamente soddisfatto le stesse forze politiche di maggioranza. Le divergenze presenti anche nella maggioranza rallentarono così i lavori della commissione Giustizia del Senato che cominciò a discutere i tre disegni di legge sui "pentiti" in ottobre. Nella prima seduta, il 7 ottobre 1981, il presidente della commissione, che era anche relatore della legge, il socialdemocratico Cesarino Cioce, propose di sopprimere l'articolo 1 perché non collegava la possibilità di ottenere la non punibilità ad un atteggiamento di concreta collaborazione, trasformandosi così in una vera e propria cambiale in bianco a favore dei "grandi pentiti". Il presidente propose anche la cancellazione dell'articolo 6 per due ragioni: da un parte, perché la valutazione dell'eccezionalità della rilevanza del comportamento di dissociazione, che dava luogo alla sospensione della pronuncia della condanna, non poteva che dipendere da una valutazione politica e doveva essere rimessa al ministro degli Interni; dall'altra, perché la sospensione della pronuncia della condanna rappresentava una vera e propria «abdicazione dello Stato dall'esercizio di una funzione sovrana». Secondo Cioce dovevano infine essere soppressi anche i benefici previsti all'articolo 9, rivolti a coloro che si limitavano a ripudiare verbalmente la lotta armata, giacché la generica espressione di «pubblico ripudio» della violenza si sarebbe prestata a notevoli distorsioni e ambiguità[128].

In effetti, nel corso della discussione, uno dei nodi centrali fu la concessione di benefici per i dissociati, per i quali, a detta di alcuni, occorreva prevedere almeno una qualche dimostrazione dell'avvenuto effettivo distacco dalla banda armata. Il problema principale, tuttavia, rimasero i benefici eccessivi riservati ai "grandi pentiti" e soprattutto la sospensione della pronuncia della condanna. *L'Unità* rilevò che il disegno di legge era

[126] "Leggi contro la logica della «guerra»", *Il Popolo*, 1 settembre 1981.
[127] F. S. Fortuna, "La legge sui terroristi «pentiti» può rendere più efficace l'azione dello Stato contro la violenza", *La Discussione*, 14 settembre 1981.
[128] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 7 ottobre 1981, pp. 9-10.

«confuso e addirittura pericoloso» poiché introduceva nell'istruttoria penale una sorta di patteggiamento tra giudice e terrorista "pentito", che aveva come sbocco la sospensione del rinvio a giudizio e quindi la non celebrazione del processo[129]. Anche la Dc riteneva che la concessione di tali misure dovesse essere, più correttamente, legata alla pronuncia della sentenza di primo grado, con l'eccezione però di coloro che, non essendosi macchiati di delitti di sangue, avrebbero potuto, se "pentiti", usufruire della concessione della libertà provvisoria in base ad una opportuna revisione delle norme della legge Reale in materia di detenzione preventiva[130]. Anche l'assegnazione ai servizi di sicurezza del programma di protezione dei collaboratori e quella che socialisti e comunisti definirono come l'«inammissibile licenza a delinquere per i tre anni successivi all'entrata in vigore del provvedimento» furono oggetto di accese discussioni. Su questi punti sostanzialmente tutti i partiti concordarono che era necessario apportare modifiche di rilievo. I partiti di sinistra, in particolare, non condividevano il fatto che la disciplina delle misure di protezione dalle rappresaglie dei terroristi fosse contenuta in quel medesimo provvedimento e fosse affidata al Cesis, perché avrebbe potuto stravolgere la nuova disciplina dei servizi di sicurezza[131].

Al di là degli aspetti tecnici e delle specifiche previsioni, a dividere le forze politiche vi era anche un problema di visione complessiva della lotta al terrorismo. Socialisti e democristiani (o almeno la parte della Dc legata a Donat-Cattin di cui il nuovo sottosegretario alla Giustizia, Domenico Lombardi, era un esponente di primo piano), tesero ad enfatizzare il significato politico del provvedimento, e dunque la necessità di concedere benefici straordinari, non solo per far fronte alla sfida eversiva, ma anche per recuperare socialmente molti giovani. Si osservava che i provvedimenti sui "pentiti" erano il frutto di una scelta politica che, pur non dimenticando la necessità di riforme complessive della giustizia penale, era tesa nell'immediato ad affrontare la piaga del terrorismo cercando di sfruttarne il momento di crisi. In questo senso, il Psi e, quanto meno, una parte della Dc sembravano più inclini degli altri partiti ad introdurre ulteriori misure per i semplici dissociati, anche nel caso non fossero responsabili di soli reati associativi, ma di reati specifici. Secondo il senatore socialista Francesco Iannelli, ad esempio, il provvedimento del governo era ancora impostato su un taglio politico legato

[129] "Terrorismo: l'impegno del Pci per aiutare i «piccoli» pentiti", *l'Unità*, 8 ottobre 1981.

[130] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 11 novembre 1981, pp. 10-12.

[131] Cfr. il parere di Iannelli, Pecchioli e Gozzini in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 28 ottobre 1981, pp. 3-4. Cfr. anche "Terrorismo: l'impegno del Pci", cit.

ad «una visione eccessivamente utilitaristica (concedere misure premiali a chi in qualche modo fornisce elementi utili a combattere l'eversione)». Il disegno di legge a suo avviso non affrontava «il vero nodo politico»: quello cioè «di far regredire la massa di giovani conquistati dai movimenti terroristici, recuperandoli alla dialettica democratica»[132].

I socialdemocratici e i repubblicani, ma anche i liberali (benché per ragioni diverse), erano molto più restii ad interpretare la legge come una "risposta politica", ritenendo prioritario, invece, che essa configurasse una risposta operativa alla criminalità terroristica sulla base delle positive esperienze ottenute con la legge Cossiga. Coerentemente, quindi, il Pri e il Psdi furono i più decisi assertori di una posizione meno aperta dei loro colleghi di maggioranza nei confronti dei dissociati: per ottenere benefici significativi, secondo loro, occorreva dimostrare fattivamente la dissociazione dalla lotta armata, cioè collaborando concretamente alle indagini, specialmente perché l'emergenza era ancora in corso. Su questo ragionamento, i due partiti laici si trovarono d'accordo con il Pci e, in parte, con la Sinistra indipendente, secondo i quali la mera dissociazione non era sufficiente ad ottenere benefici straordinari, se non nei casi in cui il dissociato fosse imputato di soli reati associativi e qualche reato "strumentale" di lieve entità. Il Pci e la Sinistra indipendente furono però più sensibili dei due partiti "laici" al problema del recupero dei giovani, orientando la propria attenzione, non tanto ai dissociati, quanto ai "piccoli pentiti" e ai "favoreggiatori". Sia Pecchioli sia Gozzini, infatti, condivisero l'impressione che per i cosiddetti "piccoli pentiti", i benefici erano marginali e soprattutto vincolati alla necessità di procurare prove decisive, escludendo così centinaia di giovani che non avevano commesso gravi delitti dalla possibilità di essere reinseriti nella società. Anche il Pci, pertanto, avvertiva che il senso della legge dovesse consistere anche nel fornire uno strumento di recupero di molti giovani solo marginalmente coinvolti nella lotta armata, ma alla condizione che, pur non necessariamente in termini di collaborazione, essi dessero una prova concreta dell'avvenuto distacco dalle bande. Secondo Pecchioli, la legge del governo era quindi insufficiente rispetto alla necessità di recuperare giovani alla società civile, mentre la proposta del Pci estendeva la possibilità di godimento della non punibilità o di altre misure di clemenza con l'obiettivo di recuperarli[133].

[132] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 28 ottobre 1981, pp. 3-4.

[133] "Pecchioli: «migliorare la legge per aiutare i piccoli pentiti»", *l'Unità*, 14 ottobre 1981. Cfr. anche SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 28 ottobre 1981.

I missini, invece, come si è notato, non condividevano affatto lo spirito complessivo dei provvedimenti proposti, anche perché insistevano sul fatto che le misure premiali non avevano portato in passato quei frutti che si erano sperati e avevano intaccato i principi fondamentali dell'ordinamento con le norme di favore per i terroristi. Il Movimento sociale dichiarava quindi che avrebbe potuto accettare solo un provvedimento che, concedendo riduzioni di pena, «ma non certo la loro totale cancellazione», avesse imposto la costituzione dei terroristi entro un termine di 60 giorni dalla pubblicazione della legge, prevedendosi, in caso contrario, l'applicazione del codice penale militare di guerra, per la quale esistevano tutti gli estremi. In sostanza, il partito proponeva una sorta di ultimatum[134].

Nell'estrema sinistra si continuò a guardare con sospetto e riprovazione la legislazione premiale. *Il manifesto* si collocava nel campo di coloro che sollecitavano una completa riconsiderazione del significato della sanzione penale e che avevano sempre visto favorevolmente le pene alternative. Il quotidiano della Nuova sinistra registrava ancora una volta, in un intervento di Franco Carlini, ricercatore del CNR e collaboratore del quotidiano, «come segno di barbarie istituzionale» il fatto che il problema dello smantellamento dei gruppi armati attraverso il "pentimento" e il premio ad esso correlato, fosse affrontato chiamando la magistratura «a surrogare l'intervento politico» e piegando principi che si volevano uguali per tutti alla contingenza delle indagini di polizia. Carlini, prendendo spunto da alcune sentenze con le quali si erano determinate pene molto differenti a seconda del grado di collaborazione dei singoli imputati ma a parità di responsabilità penali, constatava che sempre più frequenti erano gli aneddoti sulla «fenomenologia della trattativa», che spaziavano da voci sul mercanteggiamento per ottenere un nuovo passaporto, alla trattativa di tipo economico e al patteggiamento per una riduzione delle pene. Si era così realizzata, a suo avviso, una profonda distorsione del diritto penale, dal momento che per gli stessi reati, anche gravissimi, gli imputati potevano avere sanzioni differenti «in base a considerazioni extra-giuridiche, ma di puro e semplice comportamento processuale». Il fatto che ciò degenerasse in trattamenti diversi per imputati degli stessi delitti, dimostrava secondo il giornalista de *il manifesto*, che gli esiti processuali erano lasciati all'arbitrio e al caso, legati ai personali convincimenti delle

[134] Cfr. l'intervento del senatore Filetti in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 13 ottobre 1981, pp. 3-4. Cfr. anche "Per combattere il terrorismo bandire ogni forma di lassismo", *Secolo d'Italia*, 15 ottobre 1981.

singole giurie e dei singoli magistrati[135]. Il Pdup, Lotta continua e *il manifesto* continuarono quindi a lamentare l'assenza di ogni riconoscimento ai semplici dissociati e l'interesse esclusivo del legislatore per i cosiddetti "delatori", che avrebbero quindi definitivamente stravolto il processo penale e il rapporto fra accusa e difesa.

Il primo dibattito della commissione fece emergere chiaramente, come si è visto, la serie di criticità del provvedimento governativo. Alla sua conclusione, il sottosegretario alla Giustizia Domenico Lombardi volle ribadire che la legge rappresentava una risposta istituzionale valida anche per coloro che si dissociavano condannando metodi e scelte politiche del terrorismo, a prescindere da una eventuale collaborazione con la giustizia. A fronte delle divergenze, tuttavia, il sottosegretario annunciò la disponibilità del governo a recepire le soluzioni suggerite e condivise dalla commissione: ad esempio, la necessità che la sospensione della pena e della pronuncia di condanna o del rinvio a giudizio fossero sottoposte alla verifica del dibattimento o del giudizio di primo grado, l'opportunità di ridurre sensibilmente il termine di tre anni per l'applicazione delle misure premiali e la necessità di graduare meglio le pene per i "pentiti" e i dissociati. Lombardi convenne infine sulla concessione della liberazione condizionale per i condannati "pentiti" e dissociati dopo un certo numero di anni, previo superamento del giudizio di pericolosità. Il governo si impegnò quindi ad elaborare una nuova proposta nell'arco di poche settimane[136].

Il nuovo disegno di legge venne presentato alla fine di novembre. Effettivamente esso presentava numerose varianti che sembravano mutare in modo sostanziale l'impostazione del provvedimento precedente. Fra le innovazioni più significative vi era una maggiore attenzione al tema dei "piccoli pentiti" e dei dissociati, mentre più restrittive apparivano le norme proposte dal governo per i "pentiti" veri e propri. Nella nuova stesura il termine per chi voleva ottenere i benefici era ora di sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento e valeva solamente per i reati compiuti entro il 12 settembre 1981[137]. Il testo del governo fu quindi affidato all'esame di un comitato ristretto della commissione Giustizia del Senato che avrebbe avuto il compito di unificare il progetto governativo, quello democristiano e quello comunista.

---

[135] F. Carlini, "Il mercato delle pene", *il manifesto*, 27 ottobre 1981. Cfr. anche "Scogli per giudici di sinistra. «Pentiti», libertà, politica. Parlano Canosa e Santosuosso", *il manifesto*, 30 ottobre 1981.

[136] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, 11 novembre 1981, pp. 10-12.

[137] "Pene ridotte anche a chi "si dissocia" senza denunciare i complici terroristi", *La Stampa*, 29 novembre 1981.

5. Ancora violenza nelle carceri e attentati: le polemiche sugli apparati

Fino alla fine del 1981 la discussione politica continuò a ruotare su tre temi, strettamente correlati fra loro: la riforma della giustizia (con la discussione in parlamento della legge istitutiva del "tribunale delle libertà", l'amnistia e l'indulto, oltre alla depenalizzazione dei reati minori[138]), la situazione carceraria (con la relativa questione della riforma degli Agenti di Custodia) e la legge sui "pentiti".

Negli ultimi mesi dell'anno una nuova ondata di violenze ripropose con estrema urgenza il problema di ripristinare l'ordine nelle carceri[139]. La situazione divenne insostenibile, tanto che perfino alcuni famosi "pentiti" (Peci, Sandalo ed Enrico Paghera) inviarono una lettera al presidente Spadolini per lamentare che la richiesta di introdurre nuove misure (anche di protezione) per i collaboratori di giustizia fossero state disattese[140]. Le violenze e i nuovi attentati ebbero effetti destabilizzanti all'interno della maggioranza, specialmente fra Dc e Psi.

Il Partito liberale, da sempre sensibile al tema delle carceri, aveva segnalato da tempo al governo la propria ferma richiesta che si attuassero le misure occorrenti a garantire negli stabilimenti di pena condizioni civili di umanità e di sicurezza[141]. Secondo il Pli, sempre più marcatamente insofferente per le leggi "eccezionali" e dichiaratamente impegnato per il ripristino di un sistema penale ordinario, sarebbe stata necessaria, come disse il vicesegretario ed esperto del Pli dei temi dell'ordine pubblico e della giustizia, Alfredo Biondi, in occasione del consiglio nazionale del partito svoltosi a Roma da 9 all'11 ottobre, una maggiore «spregiudicatezza» sul piano delle decisioni del governo, dei comportamenti dei servizi e delle forze di polizia. Dopo i successi del 1980, su questo terreno, lo Stato era invece rimasto, secondo Biondi, sostanzialmente inerte[142]. Il segretario liberale Zanone, inoltre, nella sua relazione presentata al XVII congresso del Pli, tenutosi dal 18 al 22 novembre, che l'avrebbe riconfermato nel suo incarico,

[138] "Giustizia: il Psi chiede", *Avanti!*, 24 ottobre 1981; "Giustizia: la battaglia socialista dà frutti", *Avanti!*, 12 novembre 1981; "Le iniziative del Partito sui problemi della giustizia", *Avanti!*, 20 novembre 1981; "Per una giustizia più rapida ed efficiente", *Avanti!*, 21 novembre 1981.

[139] "Carceri: una vergogna intollerabile", *Secolo d'Italia*, 9 settembre 1981. Sul tema, cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 43-56.

[140] I. Paolucci, "I «pentiti» accusano: in carcere lo Stato ci manda a morire", *l'Unità*, 13 dicembre 1981.

[141] "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale CN del 9-10-11 ottobre 1981*.

[142] Cfr. l'intervento di Biondi in "Consiglio nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma, 9-10-11 ottobre 1981 – Atti", *L'Opinione*, 29 dicembre 1981. Cfr. anche l'intervento di Zanone, ibidem.

rivendicò che solo grazie alle sollecitazioni dei liberali il governo stava rivedendo i fondi da stanziare per il settore della giustizia, che rimanevano al di sotto dell'1% del bilancio dello Stato. Poiché le centrali del terrorismo e della criminalità operavano nelle carceri e filtravano attraverso le carceri, il funzionamento del servizio di giustizia e la condizione carceraria costituivano anche la condizione principale per la lotta contro il terrorismo e contro la criminalità organizzata. In questo senso, lo Stato di diritto non poteva dichiararsi incapace di assicurare una condizione carceraria più umana e più sicura e non poteva vietare nella costituzione la pena di morte e lasciarla esercitare dalla criminalità organizzata. I liberali non solo erano contrari alla pena perpetua, al prolungamento delle carcerazioni preventive, agli arresti non giustificati da sufficienti indizi, ma anche all'amnistia perché soltanto l'ipocrisia consentiva di definirla un atto di clemenza, invece di ciò che era nella realtà, cioè la rinuncia dello Stato ad esercitare il servizio primario della giustizia[143].

Analoghe denunce vennero anche dal Psi (e dal Psdi[144]). Il Partito socialista, quotidianamente impegnato sul problema delle carceri[145], chiese l'introduzione di misure per una nuova edilizia carceraria, per lo sfoltimento dei penitenziari (anche con una "mini-amnistia"), la separazione dei detenuti "politici" da quelli "comuni", la civilizzazione del corpo degli agenti per trasformarli in operatori sociali che avrebbero

[143] "Relazione del Segretario generale on. Valerio Zanone", *L'Opinione. Speciale XVII Congresso nazionale del Partito Liberale Italiano "Le ragioni della libertà". Firenze 18-19-20-21-22 novembre 1981*, 5 gennaio 1982. Si ricorda che nel corso del dibattito, Roberto Savasta sottolineò l'eccezionalità dei provvedimenti a favore dei "pentiti", che non dovevano trasformarsi in misure ordinarie, «giacché – disse – è impensabile istituzionalizzare e legittimare la delazione, né essere estesi ai reati diversi da quelli terroristici. Raffaele Della Valle affermò recisamente che occorreva un rigoroso controllo dell'operato delle forze di polizia e «una ferma presa di posizione contro la legge sui pentiti, che si presta a speculazioni e ad equivoci, per risolvere un problema che si può meglio affrontare con lo strumento ordinario del codice penale». Cfr. "Consiglio nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma, 9-10-11 ottobre 1981 – Atti", *L'Opinione*, 29 dicembre 1981; "Intervento di Della Valle", *L'Opinione. Speciale XVII Congresso nazionale*, cit.

[144] "Carceri: un vulcano in eruzione", *L'Umanità*, 2 ottobre 1981. Di parere opposto ai liberali, Giancarlo Matteotti, già noto per aver espresso una certa disponibilità verso la petizione missina sulla pena di morte, intervenne asserendo che era inutile continuare «a fare gli struzzi» e a non voler vedere che il fenomeno terroristico aveva imposto una vera e propria «guerra clandestina» che aveva seminato decine di morti anche fra le forze dell'ordine e tra i magistrati. Poiché era impossibile attrezzare tutta la magistratura e la polizia con scorte o macchine blindate, ne derivava logicamente che fenomeni simili non erano più costituzionalmente materia da magistratura civile, ma rientravano invece nelle competenze della legislazione e dell'autorità militare. La Costituzione infatti affidava ad essa e ai suoi codici il compito della difesa armata della società civile. La giustizia militare quindi poteva e doveva muoversi su un terreno differente da quello della magistratura normale e Matteotti si chiedeva se non fosse il caso di dare alla polizia e alle Forze Armate i mezzi di legge competenti per difendere la Repubblica. Cfr. G. Matteotti, "Terrorismo e Costituzione", *L'Umanità*, 12 dicembre 1981.

[145] "Basta con la violenza a S. Vittore. La situazione di emergenza va affrontata", *Avanti!*, 6 ottobre 1981; "Quando le carceri scoppiano", *Avanti!*, 21 novembre 1981

agevolato il recupero sociale dei detenuti[146]. Alla direzione di novembre, il Psi approvò anche un documento ufficiale in cui elencava le priorità nel settore della giustizia, elaborato dal nuovo responsabile della sezione problemi dello Stato, Salvo Andò. Oltre alla necessità di rendere più funzionale l'amministrazione giudiziaria con la riforma del codice di procedura penale, oltre alla riforma del corpo degli Agenti di Custodia e alla ridefinizione di ruoli e attività dell'organo giudiziario, si riteneva di particolare urgenza trovare un accordo soddisfacente per varare la legge sui "pentiti"[147]. Il responsabile della sezione problemi dello Stato del Psi, Salvo Andò, inoltre, in un articolo sull'*Avanti!* dell'11 dicembre, attaccò l'operato del ministro Rognoni, le cui lentezze ed inefficienze avevano impedito l'applicazione di importanti aspetti della riforma della polizia. Secondo Andò, l'efficienza del corpo, che in buona parte dipendeva dal coordinamento con gli altri apparati di sicurezza, non aveva compiuto significativi passi avanti fino alla fine del 1981[148].

Della mancata applicazione di alcune parti importanti della riforma della polizia, anche i comunisti, per bocca di Pecchioli, accusarono il ministro e le gerarchie burocratiche del ministero dell'Interno che tendevano a loro avviso a frenare e a smontare la riforma[149]. In effetti, fu specialmente proprio il Partito comunista a impegnarsi, forse per la prima volta in modo così capillare e articolato, sul tema delle carceri, rivolgendo anche duri attacchi al governo e denunciando – come mostra un documento della sezione problemi dello Stato del Pci del 20 novembre – responsabilità gravi a livello politico e non solo[150]. In un intervento su *Rinascita*, Stefano Rodotà dichiarò in toni molto critici che si era lasciata «marcire» una situazione già di per sé drammatica che si era perfino aggravata ulteriormente. La politica delle carceri speciali era stata deviata da programma di sicurezza esterno a istituzione di un regime differenziato e ulteriormente punitivo, che aveva alimentato tensioni sempre più gravi, offrendo uno straordinario terreno di agitazione ai terroristi. La politica dei trasferimenti che aveva penalizzato con spostamenti continui e ingiustificati detenuti in attesa di giudizio, le irresponsabili

[146] Sul tema carceri e giustizia, si vedano gli articoli contenuti nel dossier pubblicato sull'*Avanti!*, 30 agosto 1981; specificamente sulle violenze in carcere e le voci di "torture" ai detenuti cfr. "Lettera di Mancini alla Direzione Psi", *Avanti!*, 30 settembre 1981; "Risolvere con urgenza i problemi delle carceri", *Avanti!*, 2 ottobre 1981; "Utilizzare gli agenti di custodia nel recupero sociale dei detenuti", ibidem.

[147] Cfr. "Le iniziative del Partito sui problemi della giustizia", cit.

[148] S. Andò, "Troppi ritardi bloccano la riforma della Ps", *Avanti!*, 11 dicembre 1981.

[149] Se. C., "L'ondata della violenza. Terrorismo, carceri, PS: dossier di colpe e ritardi", *l'Unità*, 13 dicembre 1981.

[150] Partito comunista italiano, sezione Problemi dello Stato, "Documento sulle carceri. Roma, 20 novembre 1981".

richieste di aumenti continui dei termini di carcerazione preventiva, invece di prendere un solo provvedimento per snellire i processi, i mescolamenti dei detenuti politici e comuni che avevano creato «cocktail esplosivi», tutto questo insieme di elementi, secondo Rodotà, aveva aggravato notevolmente la situazione. Nessun atto concreto poi era stato adottato per togliere gli Agenti di Custodia dalla loro condizione di forzati e, anzi, si continuava a negare loro la smilitarizzazione. Tutto ciò dimostrava la disattenzione e la noncuranza verso un tema, su cui del resto le forze politiche non avevano interesse ad intervenire. D'altro canto, secondo Rodotà, benché si stesse gradualmente riconoscendo che la linea tutta fondata sui provvedimenti di ordine pubblico, sulla delega integrale della lotta contro il terrorismo ai corpi armati dello Stato, era fallita e che era necessario una ben più complessiva strategia politica si continuava a rifiutare di discutere di quali strumenti introdurre per percorrere la seconda via, rimandando soprattutto quelle riforme che, pur in gestazione da anni, non avevano ancora visto la luce[151].

Il Pci avviò così una sua propria campagna sulla questione carceraria, invitando i propri parlamentari a svolgere delle visite presso i penitenziari con le maggiori problematiche[152] e stilando un documento complessivo sul tema[153]. Fra ottobre e novembre, i parlamentari comunisti visitarono le carceri di diverse città d'Italia, e non solo di massima sicurezza. Secondo la nota della sezione problemi dello Stato del partito che fu stilata a seguito di queste visite, datata novembre 1981, i penitenziari erano letteralmente «in condizioni illegali e disumane». Ai detenuti non era garantita la tutela dell'incolumità fisica e della vita, come dimostravano le violenze quotidiane e i numerosi omicidi e tentati suicidi. La vita quotidiana del detenuto non era regolata dalla legge penitenziaria, ma dalla volontà e dagli interessi delle più potenti organizzazioni criminali (comuni e terroristiche) che si servivano del carcere per reclutare nuove leve, regolare i conti con gli avversari, organizzare nuove imprese criminose. Secondo la nota interna, l'altissimo sovraffollamento e lo stato di degrado della maggior parte degli edifici alimentavano pesantemente il clima di prevaricazione e di violenza. Una situazione di particolare tensione caratterizzava il carcere di San Vittore a Milano, dove i detenuti terroristi compivano quotidianamente contro gli altri detenuti intimidazioni e aggressioni per costringerli a schierarsi al loro fianco. I continui trasferimenti, disposti dal ministero

[151] S. Rodotà, "Una riforma dimezzata", *Rinascita*, n. 35, 4 settembre 1981.
[152] Cfr. FG, APC, MF 0506, sezioni di lavoro, "Lettera di Pecchioli del 16 settembre 1981".
[153] "Documento sulle carceri. Roma, 20 novembre 1981", cit. Cfr. anche "Le proposte del PCI sul problema delle carceri. Roma, 22 novembre 1981", in *Documenti politici dal 15° al 16° Congresso*, Volume secondo, cit., pp. 603-605.

della Giustizia, spesso senza alcuna ragionevolezza e all'insaputa dell'autorità giudiziaria, precludevano il reinserimento sociale perché creavano un clima di incertezza e impedivano la continuità del rapporto con gli educatori. Quanto agli Agenti di Custodia, nel documento del Pci si affermava che anch'essi erano esposti a intimidazioni, violenze, minacce. Si rilevava una totale inadeguatezza degli organici che costringeva spesso a turni di lavoro massacranti, e a una condizione di vita molto simile a quella degli stessi detenuti. Il documento del Pci registrava, in sostanza, la noncuranza del governo e la mancanza di misure atte a risolvere quei problemi che da mesi erano sotto gli occhi di tutti. Enorme appariva il ritardo con cui si procedeva all'attuazione del piano per l'edilizia penitenziaria, dal momento che, a dieci anni dal varo dei finanziamenti per la costruzione di una serie di nuovi edifici che avrebbero dovuto esaurirsi nel 1976, ne era stata terminata solamente una parte risibile, cioè il 15% del totale. Ai problemi di edilizia si erano aggiunti quelli della sicurezza, della droga, delle grandi organizzazioni criminali, del personale civile e militare e dei costi di costruzione paurosamente cresciuti. A fronte di tutti i gravi problemi, secondo la nota del Pci, il ministro agiva spesso con azioni «immeditate o del tutto sbagliate», che creavano frustrazioni e non incidevano nel cuore dei problemi. Ad esempio, ordinando inasprimenti improvvisi e indiscriminati dei controlli di sicurezza e trasferimenti massicci da effettuare nell'arco di poche ore. Tali iniziative, tuttavia, si erano spesso rivelate «vessatorie» e le relative responsabilità venivano poi seccamente scaricate su direttori e Agenti di Custodia, creando ulteriori motivi di risentimento. Il Partito comunista, dunque, rilanciava una serie di proposte per ovviare ai problemi più gravi dell'istituzione penitenziaria, che dichiarava che avrebbe poi presentato alla stampa e in parlamento. Poiché il sovraffollamento dipendeva soprattutto dal numero dei detenuti in attesa di giudizio che costituivano il 75% delle presenze quotidiane e poiché questo fenomeno era determinato prevalentemente dalle disfunzioni del processo penale, doveva essere innanzitutto approvata la legge sulla depenalizzazione e la sostituzione del carcere con pene detentive brevi; era poi necessario che si introducessero meccanismi tecnici di snellimento delle procedure. Ciò poteva essere favorito dall'aumento delle competenze penali del pretore e del giudice di pace. Si doveva poi varare un nuovo piano per i penitenziari attraverso un maggiore coordinamento tra i ministeri competenti e l'utilizzo di nuove tecniche di edilizia industrializzata che agevolassero la speditezza dei lavori. Si dovevano poi favorire tutte quelle condizioni previste dalla legge di riforma del 1975, atte a garantire la formazione professionale degli addetti nelle carceri, l'istituzione delle rappresentanze dei detenuti e

l'attività di lavoro degli stessi. Nelle carceri di massima sicurezza doveva essere assicurata con ogni mezzo la tutela dell'incolumità fisica dei detenuti, per evitare che queste sedi agevolassero i regolamenti di conti tra gli appartenenti alle più pericolose organizzazioni criminali. Si dovevano quindi rivedere i criteri di assegnazione alle carceri di massima sicurezza, che spesso veniva disposta in modo arbitrario. Si puntava poi alla riforma del corpo degli Agenti di Custodia, proponendone la smilitarizzazione e la riqualificazione professionale[154].

L'estrema sinistra e i radicali avevano sempre dedicato particolare attenzione al problema delle carceri. Nell'autunno 1981, si fecero nuovamente interpreti del «grido di dolore» dei detenuti ed anche delle guardie carcerarie, mettendo in discussione, da questo punto di vista, la complessiva politica antiterroristica del governo[155]. Secondo *il manifesto*, il motivo delle violenze nelle carceri e della mancanza di protezione nei confronti dei "pentiti", non era solo il sovraffollamento; esistevano anche alcuni meccanismi specifici, nella politica giudiziaria nella repressione del terrorismo, che avevano cominciato a produrre gli effetti perversi che da tempo molti denunciavano. Secondo un intervento di Pierluigi Sullo sul foglio di estrema sinistra, basare ogni inchiesta sul "pentimento" e sulla "delazione", invece che sulla naturale funzione di polizia, l'investigazione e la ricerca di prove, aveva enormemente accresciuto il numero dei sospetti terroristi. Inchieste con decine di imputati finiti in carcere che, benché avessero responsabilità molto diverse, vivevano nelle stesse condizioni (spesso di "carcere duro"), erano ormai la norma. Concentrarsi solo sui "pentiti" aveva poi impedito, secondo Sullo, di premiare gli atteggiamenti di dissociazione dalla lotta armata, atteggiamenti che generalmente rifuggivano dalla delazione e spesso riguardavano chi di fatti ne conosceva pochi o nessuno. L'area ufficiale di dissenso del terrorismo, quella dei "pentiti", era quindi, secondo il giornalista de *il manifesto*, «microscopica e superprotetta, dunque privilegiata e odiosa». Gli altri, i dissociati, dovevano ogni giorno fare i conti con le minacce fisiche dei combattenti. Tutto ciò, mentre le possibilità di ricorrere alla libertà provvisoria e ad altri benefici processuali erano drasticamente ridotte dalla legge Cossiga. Era quindi vero che i "pentiti" non erano sufficientemente protetti, ma era altresì vero che

[154] "Documento sulle carceri. Roma, 20 novembre 1981", cit. Cfr. anche "Barbarie e morte dietro le sbarre in attesa di giudizio", *l'Unità*, 22 novembre 1981. Cfr. anche "L'incubo di San Vittore", *Rinascita*, n. 38, 25 settembre 1981. Cfr. anche S. Mannuzzu, "I mali e i costi della fabbrica penitenziaria", *Rinascita*, n. 41, 16 ottobre 1981; P. Ichino, "Quante domande su quell'inferno", ibidem.

[155] L. Campetti, "Non carcerarie, le guardie di Torino. Carcerate", *il manifesto*, 26 novembre 1981; S. Palermo, "Un ergastolano «politico» raccontato dal vicino di cella", ibidem; F. Crucianelli, "E il parlamento? Un'amnistia, una cattiva legge sui pentiti, una peggiore sulle guardie", ibidem. Cfr. anche gli altri articoli sull'argomento nello stesso numero.

era proprio grazie alla figura del "pentito" e alle conseguenze della sua introduzione nel meccanismo penale, che le carceri – scriveva Sullo – «sono quel che sono»[156].

A fronte della situazione "esplosiva" delle carceri il governo ricorse al mezzo più immediato, cioè ad un'amnistia per alcuni detenuti, benché contestata accesamente, nella maggioranza, dal Pli (e, dall'opposizione, dal Pci). Contestualmente, tuttavia, vennero approvate le norme sulla depenalizzazione, che avrebbero avuto effetti di più largo respiro. Rimanevano invece da discutere in Senato, i disegni di legge sul cosiddetto tribunale delle libertà e sull'aumento dell'organico degli Agenti di Custodia[157].

Benché *Il Popolo* avesse voluto chiudere l'anno rassicurando che il terrorismo era alla fase della «resa»[158], tra la fine del 1981 e l'inizio del 1982 si registrò un'escalation della violenza fascista e di quella rossa[159]. L'attentato più clamoroso avvenne il l7 dicembre, quando il generale James Lee Dozier, all'epoca sottocapo di stato maggiore delle forze terrestri NATO per il Sud Europa (FTASE), venne rapito e rimase in mano alle Br per più di un mese[160]. Il 3 gennaio 1982, inoltre, Prima Linea organizzò l'evasione dal carcere di Rovigo di quattro detenute, Loredana Biancamano, Federica Meroni, Marina Premoli, Susanna Ronconi. L'esplosione di una bomba che fece crollare una parte del muro di cinta permettendo l'evasione, causò la morte accidentale di un passante, Angelo Furlan[161]. A fronte di questa serie di attentati, il governo discusse alcune misure per affrontare l'emergenza. In seguito alla clamorosa evasione di Rovigo, ci si confrontò ancora una volta sulla possibilità di utilizzare l'esercito per rafforzare la vigilanza delle carceri e anche per intensificare la caccia ai terroristi. L'uso dell'esercito sarebbe stato in un primo momento limitato alla sorveglianza esterna degli istituti di prevenzione e pena. Il Comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza, tuttavia, non dispose l'impiego dei reparti dell'esercito in attività di controllo sussidiario, anche perché in senso contrario a tale utilizzo esisteva un'esplicita presa di posizione del parlamento[162]. Il ministro Rognoni, del resto, aveva sottolineato subito l'esigenza di non cedere a tentazioni autoritarie[163]. Quanto alle ricerche del generale Dozier, sarebbero state

[156] P. L. S., "Tra terroristi e pentiti", *il manifesto*, 13 dicembre 1981. Cfr. anche "Un sentiero stretto ma possibile tra pentiti e terroristi", *il manifesto*, 31 dicembre 1981.
[157] "Un bilancio dei problemi della giustizia", *Avanti!*, 27-28 dicembre 1981.
[158] P. Spigarelli, "La «partita doppia» del terrorismo", *Il Popolo*, 27 dicembre 1981.
[159] . Cfr. anche "Dimensione internazionale", *La Voce Repubblicana*, 18-19 dicembre 1981; "Salto di qualità", *La Voce Repubblicana*, 21-22 dicembre 1981.
[160] "Brigate rosse rapiscono a Verona un generale americano della Nato", *La Stampa*, 18 dicembre 1981.
[161] "Un'auto imbottita di esplosivo fa saltare il muro di cinta", *Stampasera*, 4 gennaio 1982.
[162] C. Martello, "Necessità che si fa strada", *Secolo d'Italia*, 10 gennaio 1982.
[163] "Spadolini: indizi su collegamenti internazionali", *l'Unità*, 12 gennaio 1981.

rafforzate tutte le possibilità di intervento dei carabinieri, soprattutto nel quadro della maggiore sicurezza degli istituti carcerari, e si sarebbe garantito l'organico coordinamento delle indagini a livello centrale e periferico[164]. Esclusi, infine, apparivano l'impiego di reparti speciali e l'ipotesi di concentrare i "pentiti" in un unico penitenziario[165].

Proprio in relazione alla nuova sfida lanciata dai terroristi, il Psi si interrogò sulla possibilità di introdurre mezzi straordinari nella lotta al terrorismo. Chi articolò più approfonditamente il discorso fu il fedelissimo di Craxi, il vicesegretario socialista Claudio Martelli, nella sua relazione alla direzione del partito del 15 gennaio, dedicata proprio all'argomento. A partire dall'analisi degli ultimi gravi episodi, il dirigente del Psi affermò in questa sede che l'opera di repressione e di prevenzione delle leggi, della magistratura e delle forze dell'ordine non era ancora risultata decisiva. Vi era ancora la necessità di valutare l'essenza politica del fenomeno eversivo, le sue influenze esterne e internazionali, le sue cause sociali ed esistenziali: non si doveva temere in questo modo di legittimarlo, ma si doveva avere la forza di analizzarne le cause profonde e ideologiche[166]. Martelli sottolineò la distinzione fra un terrorismo rosso (che progettava il rovesciamento delle istituzioni e la rivoluzione) e un terrorismo nero (caratterizzato da un «non-progetto»): quest'ultimo fra l'altro si era manifestato in tutta la sua pericolosità soprattutto quando erano emerse interferenze e deviazioni a livello istituzionale. Per quel che riguarda il terrorismo rosso, Martelli prese atto che la sua parte "movimentista" aveva individuato nel Psi un bersaglio perché sosteneva l'unità nazionale ed il governo pentapartito, mentre l'ala "militarista-tradizionalista" si concentrava ancora sulla Dc e secondariamente su Pci e Psi. L'obiettivo del terrorismo quindi era indiscutibilmente colpire il riformismo, che al tempo era specificamente rappresentato dalla politica del Psi e del governo in generale. Si analizzava il retroterra culturale del terrorismo rosso (l'ideologia marxista-leninista, miscelata con terzomondismo, economicismo e volontarismo), il retroterra sociale (la loro propaganda si rivolgeva per lo più al "proletariato metropolitano", ma comprendeva anche fasce studentesche, precarie, semiprofessionali, settori produttivi e della riproduzione culturale). Si evidenziava come nelle fabbriche fosse annidato nell'area dei delegati sindacali e come nelle carceri trovasse terreno fertile, in quanto luoghi di proselitismo e reclutamento. Dal '77 infatti era stata introdotta la «strategia della fuga» con un vero e proprio piano di evasioni,

[164] "L'esercito non verrà utilizzato per la lotta al terrorismo", *L'Umanità*, 9 gennaio 1982.
[165] "Il governo impiegherà l'esercito per il controllo delle carceri", *l'Unità*, 9 gennaio 1982.
[166] Cfr. "Alle radici del terrorismo: relazione del vice segretario del PSI Claudio Martelli alla Direzione del Partito, Roma 15 gennaio 1982", *Il Compagno. Quaderni di politica*, 1982.

stringendo legami anche con la malavita: i terroristi quindi avevano individuato nelle carceri uno dei perni delle loro campagne. Si riproponeva di conseguenza la differenziazione dei detenuti, la soluzione dei problemi di edilizia e la preparazione adeguata degli Agenti di Custodia. In merito alla situazione delle forze dell'ordine, Martelli rilevò che la polizia di Stato (nonostante la recente e positiva riforma) restava sotto organico; d'altra parte mancava anche la riforma degli Agenti di Custodia, per cui rimanevano pienamente aperti i problemi dell'addestramento, del trattamento economico e di organico. Il coordinamento fra i corpi, inoltre, presentava parecchi problemi, perché essi dipendevano da ministeri diversi, perché alcuni erano militari (i Carabinieri e gli Agenti di Custodia) mentre altri civili (polizia di Stato e la Guardia Forestale)[167]. Quanto alle contromisure, secondo Martelli, il terrorismo fino ad allora non era stato considerato una minaccia potenziale militare e, in relazione alla dimensione del fenomeno, tale indirizzo era da considerarsi ancora valido. Qualora, però, si fosse varcato il limite di rottura con il ripetersi e l'intensificarsi di azioni del tipo di quella realizzata contro il carcere di Rovigo o il sequestro Dozier, che avevano fortemente segnato l'opinione pubblica, egli arrivava a non escludere che il carico della lotta al terrorismo potesse passare dalle forze di sicurezza ordinarie alle forze armate. L'atto politico conseguente sarebbe stato il riconoscimento di uno stato di guerra esistente tra formazioni di guerriglieri e le forze armate con l'intervento di unità speciali militarmente addestrate, guidate e legittimate nell'azione della legislazione di guerra. Per il momento, tuttavia, si escludeva l'impiego dell'esercito, salvo particolari e ben definiti casi di vigilanza di infrastrutture e secondo la consueta modalità di impiego delle forze armate. Già in precedenza l'esercito aveva assolto il compito di coadiuvare le forze di polizia secondo le leggi vigenti. L'esperienza aveva dimostrato, secondo il vicesegretario del Psi, che l'impiego più conveniente in termini di opportunità politica e più realistico in termini di fattibilità, era la difesa statica di punti di cruciale importanza con l'esclusione degli obiettivi con caratterizzazione politica come le sedi dei partiti o dei giornali. Tale intervento si estrinsecava mediante l'impiego di reperti organici agli ordini dei naturali comandanti e con il criterio di affidare l'organizzazione della difesa, il supporto logistico e ogni altra attività alla specifica responsabilità dell'esercito. Solo in questo caso era

[167] Ibidem.

possibile, secondo Martelli, garantire l'assolvimento del compito impiegando personale militare in attività e con modalità per le quali era stato specificatamente addestrato[168].

Sulla maggiore apertura a mezzi ritenuti "straordinari" nella lotta al terrorismo dimostrata da Martelli e, in un secondo momento, anche da Salvo Andò, probabilmente influirono la formazione culturale e l'esperienza politica di entrambi gli esponenti del partito diversa da quelle dei dirigenti lombardiani e della minoranza achilliana e manciniana, da sempre particolarmente sensibili, come si è già avuto modo di notare, ai problemi del garantismo e alle battaglie libertarie. L'opposizione delle minoranze a Craxi influì sugli attacchi che vennero portati all'analisi dei movimenti estremisti, del fenomeno terroristico e dell'appoggio che il Psi aveva dato alla legislazione repressiva. L'impostazione più pragmatica e "governativa" dei giovani dirigenti fedelissimi di Craxi rispetto alle istanze più tradizionali messe in luce dai "vecchi" esponenti del partito, emerge con chiarezza, anche se non si può di certo affermare che la nuova dirigenza craxiana fosse insensibile alle tematiche garantiste e ai rapporti con l'area estremista[169]. L'approccio appare più improntato al pragmatismo delle contingenze e alla necessità di dare risposte immediate ad un'opinione pubblica (o quanto meno ad una parte dell'elettorato), che in quel momento era più sensibile al problema della sicurezza, che a quello della libertà.

Nel corso del dibattito seguito alla relazione di Martelli, si manifestarono subito così alcune divergenze, non tanto sul tema di un possibile impiego dell'esercito (che comunque risultava un estremo rimedio non all'ordine del giorno), quanto sull'analisi del fenomeno terroristico di sinistra e sulla risposta. La sinistra del partito non accettò gli attacchi alla "cultura del '68" e ai movimenti pacifisti come retroterra del terrorismo, mentre l'ex segretario De Martino dichiarò che non fosse tanto il marxismo, quanto le

[168] Ibidem. Nella relazione si specificava anche che, qualora si fosse deciso di alleggerire i compiti delle forze di polizia per restituirle ad impieghi più congeniali, il concorso dell'esercito si sarebbe dovuto attuare secondo le indicazioni degli obiettivi civili da difendere, da parte del ministro dell'Interno al ministro della Difesa e da questo allo Stato Maggiore dell'Esercito per la valutazione della fattibilità e delle forze necessarie. L'organizzazione e la condotta della difesa dovevano essere affidate unicamente alla responsabilità dell'esercito. Occorreva inoltre un perfezionamento legislativo, un superamento dei ritardi soprattutto in materia di coordinamento tra le forze dell'ordine accumulati a livello esecutivo, una seria attivazione dei servizi e una loro migliore collaborazione con i servizi degli Stati alleati e una rinnovata compattezza di tutte le forze politiche costituzionali.

[169] Si pensi all'interessamento del Psi per i finanziamenti da destinare alla rivista *Reporter* che avrebbe sostituito *Lotta continua* dopo la sua chiusura e al rapporto fra Martelli e Adriano Sofri. Cfr. C. Martelli, *Ricordati di vivere*, Bompiani, Milano, 2013. Cfr. anche G. Panvini, "La diaspora di Lotta continua negli anni Ottanta: il caso di «Reporter»", in V. Lomellini, A. Varsori (a cura di), *Dal Sessantotto al crollo del Muro. I movimenti di protesta in Europa a cavallo tra i due blocchi*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 118-119.

teorie di Negri ad averlo alimentato[170]. Alberto Benzoni sostenne che si dovevano combattere quei «cascami culturali» come il rifiuto di analisi della soggettività del fenomeno, la confusione del terrorismo con la marginalità da correggere con le riforme, il rifiuto della logica della repressione e della prevenzione con l'applicazione generalizzata di presunzioni di innocenza. Il lombardiano Luigi Covatta insistette sulla perdurante inadeguatezza dei servizi di polizia e sicurezza, sull'inutilità delle leggi Reale e Cossiga e sulla priorità da accordare alla legge sui "pentiti" che invece, a suo parere, sarebbe risultata efficace. Su quest'ultimo punto anche il sottosegretario all'Interno Francesco Spinelli e il sottosegretario alla Giustizia Gaetano Scamarcio erano d'accordo. La responsabile femminile del partito, Elena Marinucci insistette invece sulla necessità di emendare alcuni aspetti della legge Cossiga, specie per porre rimedio agli eccessi provocati dalla carcerazione preventiva. In ogni caso, secondo la dirigente del Psi, non servivano nuove leggi, ma si doveva puntare sulla preparazione professionale e sulla specializzazione dei corpi di polizia e sulle misure per gli Agenti di Custodia[171].

La relazione di Martelli non passò inosservata nemmeno fuori dal partito, e specialmente nel Pci. Secondo quanto scritto da Pecchioli in una nota interna, uno dei punti «peggiori» della relazione era da valutare proprio la proposta di proclamare lo "stato di guerra" con passaggio di mano alle forze armate qualora il terrorismo avesse oltrepassato il limite di rottura. Fra le tante pericolose conseguenze, secondo il dirigente comunista, oltre alla legittimazione dei terroristi come combattenti, all'ingovernabilità del paese secondo le normali regole di vita democratica e all'introduzione di un nuovo fattore di instabilità dell'equilibrio dell'area mediterranea, si sarebbero incrementate le ingerenze di centrali estere e ciò in aperta contraddizione con quanto paventato da sempre dal Psi. Anche l'accusa ai movimenti pacifisti di agevolare il terrorismo non era accettabile dal momento che, al contrario, mentre il terrorismo dimostrava di puntare le sue carte sulla esasperazione dei contrasti internazionali, la lotta per la pace e la lotta contro il terrorismo

[170] Più precisamente, Lombardi sottolineò che i contenuti del movimento del '68 non potevano essere tacciati di connivenza con le istanze del terrorismo: ciò poteva infatti indurre ad un arretramento rispetto alle posizioni avanzate della lotta democratica. L'ex segretario De Martino, impossibilitato a partecipare, aveva fatto pervenire una lettera in cui esprimeva il dissenso verso la relazione perché il retroterra culturale del terrorismo di sinistra non era, a suo avviso, il marxismo-leninismo, ma le teorie che l'avevano rovesciato (quelle riconducibili a Negri), né aveva a che vedere con le lotte pacifiste e antinucleariste. Nella relazione, secondo l'ex segretario, mancava anche l'indicazione dei mezzi per affrontare la lotta al terrorismo anche a livello di coesione fra i partiti. Cfr. "Tra terrorismo e riformismo un'opposizione irriducibile", *Avanti!*, 16 gennaio 1982; "Perché non approvo la relazione di Martelli", *Avanti!,* 19 gennaio 1982.

[171] "Tra terrorismo e riformismo", cit.

si identificavano sempre di più[172]. Fu così su *Rinascita* Violante a prendere pubblicamente posizione, affermando che il richiamo alla dichiarazione dello stato di guerra interno, pur in stridente contrasto con la cosiddetta linea umanitaria tradizionalmente sostenuta dal Psi, in realtà costituiva una manifestazione della stessa concezione della trattativa e del riconoscimento dei terroristi, perché la dichiarazione di "stato di guerra interno" avrebbe comportato il loro riconoscimento[173]. Tra i due partiti della sinistra si aprì così la polemica. A Violante rispose il responsabile della sezione problemi dello Stato del Psi, Salvo Andò, il quale rimarcò che il ricorso alle forze armate per garantire la difesa statica (e quindi destinare le forze dell'ordine a compiti devoluti esclusivamente a esse), non avrebbe legittimato i terroristi come combattenti in situazione di guerra. Più semplicemente avrebbe significato che una situazione eccezionale per l'ordine pubblico poteva richiedere una mobilitazione eccezionale di mezzi e forze[174]. Come si vede, mentre il Pci continuava a respingere in modo convinto il ricorso a mezzi "straordinari" come l'adozione dell'esercito, non in funzione passiva o difensiva, ma in forma attiva, il Psi, o almeno la nuova dirigenza craxiana, non escludeva, come *extrema ratio*, tale possibilità, in controtendenza con quanto i socialisti avevano sempre affermato negli anni precedenti. Tale mutamento era del resto un riflesso della nuova impostazione "governativa" del partito, guidato da un segretario molto più incline alla revisione di certi valori del passato, specialmente a seconda delle circostanze. Tuttavia, come in occasione del voto sulle leggi antiterrorismo e soprattutto dei referendum abrogativi, non si trattò di un mutamento radicale di linea, quanto piuttosto di un atteggiamento ambivalente.

Gli attentati, in ogni caso, alimentarono nuove polemiche anche all'interno della maggioranza, dove, come si è notato, non erano mai mancati dissidi sui temi dell'ordine pubblico e sulle misure da adottare, come ad esempio l'amnistia e l'eventualità di ulteriori disposizioni[175]. Queste polemiche furono solamente in parte sedate dalla cattura dei terroristi Stefano Petrella, Ennio di Rocco e, soprattutto, Giovanni Senzani, il capo dell'ala "movimentista" delle Br[176]. Il "caso Dozier" e le indagini del giudice Imposimato

[172] FG, fondo Ugo Pecchioli, Partito comunista italiano, sezione Problemi dello Stato, Note e documenti, 22/12/1976-07/1982, "Relazione Martelli".

[173] L. Violante, "Il terrorismo non è al crepuscolo", *Rinascita*, n. 5, 5 febbraio 1982.

[174] "C'è un progetto politico da sventare dietro le BR", *Avanti!*, 12 febbraio 1982.

[175] Le polemiche furono ulteriormente animate dai discorsi di apertura dell'anno giudiziario di pressoché tutti i distretti, cfr. "I molti mali della giustizia" e "Cosa dicono i procuratori generali", *Il Popolo*, 9 gennaio 1981. Cfr. anche "Si moltiplicano gli interrogativi sull'efficienza", *Avanti!*, 6 gennaio 1982; "La giustizia italiana è ormai arrivata all'«ultima spiaggia»", *Avanti!*, 9 gennaio 1982. Cfr. anche R. C., "I «covi» sono spesso nelle carceri", *Il Popolo*, 6 gennaio 1982.

[176] "Catturato Senzani con altri 9 BR", *l'Unità*, 9 gennaio 1982.

nell'inchiesta per il "caso Moro" sulle relazioni fra brigatisti e Olp mediate da Gheddafi, così come sulle piste di spionaggio politico e di traffici illeciti, alimentarono di nuovo i sospetti sui collegamenti internazionali del terrorismo, innescando una nuova polemica cavalcata soprattutto da Psi e Psdi, senza che tuttavia si riuscisse a venire a capo dell'annosa questione[177]. Anche il Msi sfruttò l'occasione per rilanciare le proprie accuse al piano di destabilizzazione manovrato dalle centrali dell'imperialismo sovietico[178] e per ripresentare le proprie proposte in tema di ordine pubblico[179]. Gli attacchi più significativi vennero però per lo più portati dal Psi alla Dc: nel corso di gennaio diversi dirigenti socialisti intervennero sulla stampa e in parlamento contro il ministro Rognoni. Dino Felisetti arrivò addirittura ad affermare che il terrorismo era diventato ancora più pericoloso proprio per l'incapacità, le debolezze e le leggerezze della dirigenza politico-amministrativa dell'ordine pubblico: a suo avviso, – scrisse sull'*Avanti!* – non era sempre «così limpida l'acqua che sgorga dalla fontana ai piedi del Viminale». Il ministro Rognoni, accusato da Felisetti di rappresentare «il frutto più coerente maturato nel giardino del compromesso storico», denunciava – scriveva ancora il presidente della commissione Giustizia della Camera – «tutta l'usura dei quasi quattro anni di reggenza degli Interni nonostante che il suo fianco sinistro continui a godere di discreta copertura». Dal momento che a dieci anni dalla sua comparsa il terrorismo era ancora ben lontano dall'essere debellato, sul ministro – a detta di Felisetti – si addensavano alcuni interrogativi, specialmente intorno alla congruità dell'indirizzo politico e organizzativo della gestione dell'ordine pubblico, all'effettiva efficienza, alla professionalità degli addetti e alla congruità della politica criminale nella prevenzione e nella repressione[180]. I socialisti si chiedevano se e in quale misura il rifiuto a credere nei collegamenti internazionali avesse impedito, ritardato o rallentato ricerche, indagini o azioni che in tale direzione avrebbero potuto essere sviluppate più tempestivamente negli anni precedenti. Una volta che ci si era resi conto che questi legami internazionali esistevano, secondo Felisetti, c'era pure da domandarsi se non si dovesse adeguare la direzione politica e la

[177] "Il rapimento del generale Dozier è la prova della matrice internazionale del terrorismo", *L'Umanità*, 19 dicembre 1981. Cfr. anche gli atti del congresso del Psdi pubblicati su *L'Umanità* del 25-30 marzo 1982.

[178] C. Mantovani, "Il terrorismo «firmato»", *Secolo d'Italia*, 7 gennaio 1982; "Nessuno può ignorare i collegamenti esteri del terrorismo", *Secolo d'Italia*, 12 gennaio 1982; "È provato: i servizi segreti dell'Est armano e usano i terroristi italiani", *Secolo d'Italia*, 16 gennaio 1982; "Ecco la trama del KGB sovietico. Il Msi-Dn l'aveva denunciata da anni", *Secolo d'Italia*, 19 gennaio 1982.

[179] C. Martello, "«Misure» segretissime anzi, inesistenti", *Secolo d'Italia*, 16 gennaio 1982.

[180] D. Felisetti, "Si moltiplicano gli interrogativi sull'efficienza", *Avanti!*, 6 gennaio 1982.

conseguente predisposizione di idonee misure atte ad intervenire[181]. Rognoni, dal canto suo, non raccolse le provocazioni, ma intervenne nel merito dei problemi operativi della lotta al terrorismo: egli sostenne che occorreva insistere sulla presenza operativa delle forze dell'ordine, su una sempre maggiore capacità e preparazione professionale degli agenti, su un adeguamento costante dei mezzi operativi, tecnici e tecnologici, su un rafforzamento professionale e operativo dei sistemi di informazione dei servizi di sicurezza e sul rafforzamento dell'organismo centrale della lotta al terrorismo costituito dall'Ucigos. Il ministro ribadì altresì che la lotta all'eversione non era solo una questione di polizia, ma che occorreva un'azione globale da parte delle istituzioni, delle forze politiche e sociali[182].

L'insistenza da parte del Partito socialista (e del Partito socialdemocratico) sui collegamenti internazionali del terrorismo non era, per la verità, esente di un certo opportunismo e di una certa strumentalità politica nei confronti del Pci, verso il quale Rognoni ad avviso di socialisti e socialdemocratici era stato sempre troppo compiacente. Un obiettivo che appare evidente, inoltre, era quello di indebolire politicamente Rognoni stesso, in quanto ministro ereditato dai governi di solidarietà nazionale, aperto ai comunisti o, quanto meno, meno disponibile verso il Psi. Del resto, la nuova *querelle* andava a rinfocolare scontri di vecchia data fra Psi e Dc, alimentati dai torbidi della vicenda Cirillo, dai ritardi del governo sulla questione carceraria, dalle accuse sulle passate connivenze di parte degli apparati dello Stato (temi sui quali il Psi era da sempre impegnato in un'aspra battaglia), dalle frizioni su alcune innovazioni nell'amministrazione giudiziaria e dai ritardi nell'applicazione della riforma della polizia: tutti questi temi erano stati oggetto di una serie di contestazioni reciproche, ma per lo più rivolte dal Psi alla Dc. Dal canto loro, i democristiani già dalla vicenda D'Urso avevano vissuto con una certa insofferenza la posizione autonoma e ambivalente del Psi, che li aveva esposti alle critiche di cedevolezza da parte comunista. Le divergenze, in sostanza, derivavano da ragioni lontane, sia di programma politico che di cultura politica, così come da dati oggettivi e, probabilmente, anche da ragioni di opportunità politica.

Sui collegamenti internazionali del terrorismo si tenne alla fine un dibattito parlamentare in cui furono analizzati i nuovi sviluppi dell'eversione e in cui le parti

[181] D. Felisetti, "Per i terroristi una politica di prevenzione", *Avanti!*, 13 gennaio 1982. Si vedano anche gli interventi di poco successivi di Salvo Andò, S. Andò, "Le responsabilità politiche dei ritardi contro il terrorismo", *Avanti!*, 7 febbraio 1982. Cfr. anche "C'è un progetto politico da sventare dietro le BR", *Avanti!*, 12 febbraio 1982.

[182] "I drammatici problemi dell'eversione al centro dell'attenzione del Paese", *Il Popolo*, 22 gennaio 1981.

politiche, pur divise su queste e altre valutazioni, rinnovarono l'impegno ad emanare quanto prima le nuove misure premiali. Spadolini in quell'occasione escluse la possibilità che il governo introducesse ulteriori provvedimenti straordinari, ma richiamò severamente il parlamento alle sue responsabilità sull'approvazione del disegno di legge sui "pentiti". Nel rispetto della costituzione e delle leggi, – affermò Spadolini – il governo non si sarebbe più fatto bloccare da diatribe paralizzanti che nascevano spesso dallo stravolgimento culturale fra le posizioni degli aggressori della Repubblica e le posizioni di chi difendeva lo Stato democratico «nell'ottica inaccettabile di chi erige carnefici e torturatori e loro complici a vittime di repressione poliziesca». Le contestazioni sull'originario disegno di legge presentato dal governo non potevano giustificare, secondo il presidente del Consiglio, il ritardo e le dilazioni che si erano verificati nel corso dei mesi. Spadolini, pertanto, espresse l'auspicio che il progetto potesse diventare rapidamente legge, non una «legge di polizia» ma «una legge politica tale da fare indicare a tanti giovani la strada del ritorno alla democrazia e alla civile convivenza». Il "pentimento" del terrorista, infatti, secondo il presidente del Consiglio, era un preciso «atto politico», cioè il riconoscimento dell'insensatezza delle scelte compiute da menti giovani e perciò inesperte, e spesso fuorviate da agenti provocatori. Esso era cioè l'esatto contrario del tradimento, perché coincideva con la rinnegazione di coloro che avevano tradito la Repubblica. Voler puntare sul "pentimento" per la lotta al terrorismo non era quindi, secondo Spadolini, una confessione di impotenza delle forze dell'ordine, ma corrispondeva alla coscienza che il terrorismo non si combatteva solo con mezzi di polizia ma anche con azioni politiche. Spadolini, inoltre, rinnovò l'impegno a ripristinare, anche se senza specificare come, il rispetto rigoroso delle norme vigenti nelle carceri, «costi quel che costi»[183].

6. La liberazione di Dozier e il dibattito sulla tortura

A sedare le polemiche e a mettere a tacere coloro che avevano invocato l'introduzione di mezzi straordinari per la lotta al terrorismo intervenne il 28 gennaio la liberazione del

[183] "I collegamenti internazionali dell'eversione. No a polemiche ingiuste sui servizi segreti", *La Voce Repubblicana*, 12-13 gennaio 1982. Cfr. anche "Non siamo rassegnati a convivere col terrore. Necessario il varo della legge sui «pentiti»", ibidem.

generale americano detenuto dalle Br: fu la prima volta che la polizia riusciva a liberare un ostaggio dei terroristi.

Il ministro Rognoni aveva deciso che fosse l'Italia a gestire le indagini con le sue sole forze, nonostante le pressioni degli americani che avrebbero preferito l'impiego dei loro reparti di pronto intervento. In secondo luogo, Rognoni si era affidato all'Ucigos e ai Nocs piuttosto che al generale Dalla Chiesa e ai carabinieri. Il ministro dell'Interno non aveva creato una nuova struttura apposita, ma aveva conferito incarichi speciali all'interno delle strutture ordinarie. Egli aveva messo a disposizione dell'Ucigos guidata dal prefetto Gaspare De Francisci un'equipe di operatori centrali da affiancare alle forze di polizia locali e aveva disposto l'invio dei nuclei speciali. La scelta di impiegare le unità della polizia e non dei carabinieri era dovuta, non solo al fatto che il generale Dalla Chiesa era appena diventato vicecomandante generale dell'Arma (e perciò non più operativo sul fronte antiterrorismo), ma anche alla volontà del ministro di far crescere nella considerazione dell'opinione pubblica il corpo della polizia[184].

L'operazione ottenne il plauso generale delle forze politiche perché, grazie all'efficienza dei nuclei speciali e al contributo venuto da alcuni terroristi arrestati su cui si era mantenuto il massimo riserbo, le forze dell'ordine, senza causare vittime, riuscirono ad irrompere nell'appartamento padovano dove era detenuto Dozier e ad arrestare i terroristi[185]. Anche una serie di operazioni in tutte le parti d'Italia e l'individuazione del "covo" dove presumibilmente era stato tenuto prigioniero Aldo Moro, alimentarono la fiducia negli apparati e confermarono, a detta di Spadolini, che il terrorismo poteva essere battuto con le armi della democrazia[186].

Marco Boato fece subito notare che il fermo di polizia era scaduto da circa un mese e che le forze di polizia erano riuscite a liberare ugualmente il generale americano, dimostrando così la totale inutilità, oltre che la palese incostituzionalità, dello strumento, la cui mancata proroga peraltro era passata sotto silenzio[187]. Ma la maggioranza delle reazioni si concentrò sul successo ottenuto. Specialmente il Msi plaudì all'operazione

[184] V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, cit., pp. 135-142.

[185] F. M. Malfatti, "La vittoria della fermezza", *Il Popolo*, 29 gennaio 1982; "Liberato il generale Dozier. La brillante operazione delle forze dell'ordine – Arrestati i cinque carcerieri dopo l'irruzione nel «covo» di Padova", ibidem; "È il colpo più duro alle Br. Liberato dalla polizia il generale Dozier. Presi 5 terroristi, senza sparare un colpo", *l'Unità*, 29 gennaio 1982; "Una lezione da meditare", *l'Unità*, 29 gennaio 1982; "Brigate rotte", *L'Opinione*, 2 febbraio 1982.

[186] "Scoperta la prigione di Moro. La fermezza e gli apparati rinnovati hanno permesso i colpi al terrorismo", *l'Unità*, 2 febbraio 1981.

[187] C. Bertolazzi, "Il fermo di polizi è decaduto. Per estrazione…", *Lotta continua*, 3 febbraio 1982; "Decaduto il fermo di polizia? Sì, l'ho letto su LC", *Lotta continua*, 5 febbraio 1982.

«militarmente perfetta» del reparto speciale della polizia, composto di uomini selezionati e addestrati, dotati di efficienti scudi protettivi e di armi pari a quelle di cui potevano disporre i terroristi. Cesare Mantovani scrisse sul *Secolo d'Italia* che, se lo Stato si era definitivamente convinto di avere a propria disposizione tutti gli strumenti giuridici e operativi per vincere, significava che si era cominciato a realizzare ciò che il Msi suggeriva da anni, cioè unità di comando, militarizzazione della risposta, recisione dei collegamenti interni ed esteri del terrorismo, allertamento e mobilitazione dei servizi di sicurezza, utilizzazione di reparti specializzati per operazioni di attacco[188]. Il Pci rivendicò piuttosto di essere stato uno dei promotori della riforma della polizia che aveva reso il corpo più democratico ed efficiente, garantendo i risultati che si erano ottenuti. Tuttavia, secondo Pecchioli, non si doveva abbassare la guardia perché il terrorismo dimostrava di disporre ancora di una vasta rete di appoggi e basi. Il dirigente del Pci non perse comunque l'occasione di rimarcare che l'eversione si era potuta riorganizzare grazie ai cedimenti del governo nel corso del sequestro D'Urso, grazie allo scandalo della P2 e grazie al ritardo con cui si era provveduto a discutere della legge sui "pentiti"[189]. La Dc invece affermò che proprio la tenuta e la fermezza del governo avevano consentito di imprimere questa prima sconfitta «clamorosa» alle Br[190]. *La Discussione* mise in luce che la liberazione del generale Dozier era stata un'azione da manuale, che aveva spento di colpo le polemiche anche astiose sull'efficienza della polizia, che aveva fatto fiorire favorevoli commenti in tutto il mondo e aveva decapitato l'intero vertice della colonna veneta delle Brigate rosse. La liberazione di Dozier – sottolineava il foglio democristiano – aveva firma esclusivamente italiana ed era stata condotta fino all'ultimo, non già sulla scia di soffiate, ma grazie ad un'indagine che aveva coinvolto tutti i corpi di polizia, basata esclusivamente sugli indizi e sulla logica. Si segnalava che era la prima volta che le forze dell'ordine liberavano in modo incruento un ostaggio, merito della polizia, rinnovata dalla riforma e del nuovo slancio che aveva saputo dare al corpo il ministro dell'Interno[191]. Rognoni, dal canto suo, rivendicò che i successi che si stavano registrando negli ultimi tempi, pur non definitivi, non arrivavano per caso, ma erano attribuibili al graduale sforzo fatto nel tempo di miglioramento, di efficienza e di preparazione degli

[188] C. Mantovani, "Una lezione", *Secolo d'Italia*, 29 gennaio 1982.
[189] U. Baudel, "Pecchioli: guai a illudersi di avere già vinto", *l'Unità*, 9 febbraio 1981. Cfr. anche L. Violante, "Il terrorismo non è al crepuscolo", cit.
[190] R. Cavedon, "L'ingovernabilità nel disegno br", *Il Popolo*, 29 gennaio 1982.
[191] "La prigione di Aldo Moro", *La Discussione*, 8 febbraio 1982.

apparati di polizia, agevolato anche dalla riforma del corpo[192]. Dietro le quinte il partito sembrava però molto meno ottimista. Il segretario democristiano Flaminio Piccoli, alla direzione del partito dell'11 febbraio, espresse una certa preoccupazione per la minaccia terroristica la quale appariva, a suo avviso, ancora viva e più ampia di quanto si credesse. Il rapimento Dozier e l'assalto al deposito militare di Santa Maria Capua a Vetere (avvenuto il 9 febbraio) che configuravano obiettivi militari, gli apparivano come dei veri «salti di qualità»[193]. Il Pri rivendicò di aver aperto una nuova fase politica con l'insediamento del nuovo governo Spadolini. Esso aveva azzerato i vertici dei servizi ponendoli però di nuovo in grado di funzionare. La brillante operazione delle forze dell'ordine, tuttavia, era frutto, secondo *La Voce Repubblicana*, di un lungo percorso, avviato all'indomani del sequestro Moro, di migliore addestramento, di specializzazione e di più efficace coordinamento delle forze dell'ordine nel quadro di una «salda democrazia» che aveva saputo respingere la spirale di destabilizzazione con fermezza[194]. La lotta al terrorismo, avvertiva Spadolini all'inizio di febbraio, non era finita, ma sarebbe stata lunga e dura. In questa lotta, lo Stato aveva privilegiato la linea della difesa attiva e della risposta politica al terrorismo. Mai, in nessun momento, il governo aveva ceduto all'illusione delle misure straordinarie, restrittive della libertà, come strumento per vincere più rapidamente la «guerra» al terrorismo. Il governo non credeva alle leggi speciali tanto che l'Italia – sottolineò Spadolini – era l'unico paese al mondo ad aver affrontato un fenomeno di tali dimensioni con strumenti normali e con leggi ordinarie. Anche per questo, affermò il presidente del Consiglio, il paese aveva subito gli abusi dei criminali: abusi nelle garanzie processuali, abusi nel sistema carcerario, abusi nel generale sistema di libertà. Tuttavia, Spadolini era convinto che, se l'Italia avesse vinto la sua battaglia con mezzi democratici, nessuno avrebbe mai più potuto proporre soluzioni autoritarie[195]. La larghissima maggioranza con cui venne respinta alla Camera la mozione del Movimento sociale che chiedeva la proclamazione dello stato di guerra per la lotta al terrorismo (292 voti contrari e 21 a favore, dove però si contarono decine di assenti), del

[192] "Rognoni: ho tre cose da dire sul terrorismo", ibidem.

[193] Cfr. ILS, ADC, Direzione, scatola 45, Direzione dell'11 febbraio 1982, "Relazione del segretario Piccoli".

[194] "Una salda democrazia", *La Voce Repubblicana*, 29-30 gennaio 1982.

[195] "«Non crediamo alle leggi speciali»", *La Voce Repubblicana*, 1-2 febbraio 1982; "La democrazia può sconfiggere la nuova barbarie. Omaggio al sacrificio delle forze dell'ordine", *La Voce Repubblicana*, 2-3 febbraio 1982.

resto, fu il segno della larga condivisione delle forze politiche del rifiuto di imboccare strade incostituzionali per combattere l'eversione[196].

Ulteriore elemento di soddisfazione e, in un certo senso, di sollievo per la maggioranza di governo, venne anche dalla sentenza della Corte costituzionale sul prolungamento della carcerazione preventiva previsto all'articolo 10 della legge Cossiga. A proporre il quesito erano stati sia la Corte di Assise di Torino, nel corso del giudizio a carico del brigatista Giuliano Naria, che i giudici istruttori del Tribunale di Padova nel corso dei procedimenti penali a carico di altri imputati di costituzione di banda armata. La Corte costituzionale stabilì che il prolungamento dei termini della carcerazione preventiva, come provvedimento di emergenza per la tutela dell'ordine pubblico contro il terrorismo era legittimo. I giudici affermarono che, di fronte ad una situazione di emergenza, «quale è – scrissero – l'esigenza di tutelare l'ordine democratico e la sicurezza pubblica contro il terrorismo e l'eversione», parlamento e governo avevano non solo il diritto e il potere, ma anche «il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere adottando un'apposita legislazione d'emergenza nel contesto della quale il prolungamento dei limiti massimi della carcerazione preventiva non può considerarsi irragionevole». Altra questione, invece, era se il prolungamento di questi termini fosse il mezzo più appropriato per sradicare o per fronteggiare con successo il terrorismo. Tuttavia, una valutazione di tal genere era preclusa, secondo la Corte, al giudice perché si sarebbe risolta «in un sindacato su una scelta operata in tema di politica criminale dal potere su cui istituzionalmente grava la responsabilità di tutelare la libertà e la vita dei singoli e dell'ordinamento democratico». L'emergenza, nella sua eccezione – sottolineava ancora la sentenza – era una condizione certamente anomala e grave, ma anche eccezionalmente temporanea. Ne conseguiva che essa – era scritto nella sentenza – «legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità se ingiustificatamente protratte nel tempo»[197].

Mentre la Dc e il Psi accolsero positivamente la decisione della suprema Corte, il Partito liberale, coerentemente con le posizioni assunte di recente sull'involuzione normativa della legislazione antiterrorismo, ribadì di constatare con amarezza che in Italia si faceva ancora massicciamente ricorso allo strumento della custodia preventiva come mezzo per compiere l'istruttoria e per evitare la fuga degli indiziati di reato, benché si potesse provvedere nella maggior parte dei casi alle stesse esigenze con misure

[196] "Isolate alla Camera le incivili proposte missine", *Il Popolo*, 24 febbraio 1982. Cfr. anche "No alla morte", *La Voce Repubblicana*, 22-23 febbraio 1982. Cfr. anche "Dal paese reale un monito al regime", *Secolo d'Italia*, 23 febbraio 1982.

[197] "Legittima e doverosa la «legge Cossiga»", *Il Popolo*, 3 febbraio 1982.

cautelative di solo carattere patrimoniale, che non intaccavano la libertà dei cittadini. Secondo *L'Opinione*, era assolutamente scandaloso il fatto che la carcerazione preventiva potesse durare fino a quasi undici anni, che i detenuti in attesa di giudizio fossero circa due terzi del totale della popolazione carceraria e che poi circa il 50-60% degli imputati risultasse assolto nella sentenza definitiva. La legislazione, in sostanza, appariva ai liberali tra quelle meno rispettose del principio dell'*habeas corpus.* Il quotidiano del Pli registrava poi che era stata allargata anche l'area della cattura obbligatoria, nonché quella delle ipotesi in cui era fatto divieto al giudice di concedere la libertà provvisoria, sottraendo così alla discrezionalità del magistrato la decisione. Questo insieme di misure, in sostanza, faceva emergere, secondo *L'Opinione*, le tendenze illiberali che, pur causate dalle ragioni dell'emergenza, avevano fatto arretrare sensibilmente il grado di civiltà della legislazione processuale, avvicinandola agli schemi ideologici che, in epoca fascista, avevano sanzionato l'abolizione di termini massimi della custodia preventiva giacché in contrasto con l'interesse pubblico alla punizione dei reati[198].

La vicenda Dozier non fu tuttavia solo un episodio di successo. A gettare nuovamente ombre pesanti sui modi con cui la lotta al terrorismo era condotta dagli apparati dello Stato vennero infatti le indiscrezioni sul maltrattamento cui sarebbero stati sottoposti alcuni terroristi in alcune questure d'Italia e specialmente a Padova, nel corso delle indagini[199]. Le indiscrezioni innescarono un acceso dibattito pubblico di cui furono protagonisti inizialmente i gruppi dell'estrema sinistra e, in un secondo momento, l'intero arco delle forze politiche. *Lotta continua* fu tra i primi organi di stampa a denunciare che in Italia la polizia di prassi utilizzava la tortura specialmente, ma non solo, nelle operazioni antiterrorismo. Pubblicando le testimonianze di alcuni imputati che avevano subito i maltrattamenti da parte dei carabinieri e della polizia, il quotidiano di estrema sinistra sostenne che la tortura non era solo un mezzo per ottenere le confessioni, ma era anche un fine, era – scrisse – «la soddisfazione della ferocia» e della vendetta. Le testimonianze definite agghiaccianti contro i torturatori dimostravano secondo *Lotta continua* la degenerazione del sistema nella lotta al terrorismo[200]. La conseguenza fu che gli esponenti del Pdup-Dp e i radicali in parlamento posero una serie di interpellanze al ministro dell'Interno per avere chiarimenti in merito alle indiscrezioni. Boato alla Camera riepilogò le diverse denunce di maltrattamenti che erano pervenute – sottolineò – da una

[198] "Alla riscoperta dell'habeas corpus per garantire l'inquisito dagli eccessi dell'istituto della carcerazione preventiva", *L'Opinione*, 30 marzo 1982.
[199] Cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 69-74.
[200] "Trovate la forza di leggere questo testo", *Lotta continua*, 12 febbraio 1982.

serie di città in tutta Italia, e da persone indipendenti tra loro: c'erano troppi episodi analoghi che denunciavano metodi analoghi – insistette Boato – perché tutto ciò potesse essere falso o casuale. Boato chiese dunque che il ministro annunciasse pubblicamente la volontà di aprire un'indagine di carattere amministrativo, a prescindere dal fatto che l'autorità giudiziaria, in tre o quattro di questi casi, fosse già stata investita della responsabilità di svolgere un'inchiesta[201]. Il 15 febbraio, rispondendo alle prime interrogazioni, Rognoni assicurò però che la linea del governo nella lotta contro l'eversione era mantenuta nel rigoroso rispetto delle leggi civili, dei principi e delle norme democratiche, innanzitutto della costituzione. Egli, dunque, non avrebbe intrapreso alcuna indagine amministrativa, ma avrebbe atteso l'esito delle indagini svolte dalla magistratura. Radicali, Pdup e Dp si dichiararono, a questo punto, insoddisfatti della risposta del ministro, giudicata trasversalmente affrettata e in parte reticente[202]. Anche il Partito comunista, comunque, non nascose un certo allarme per le denunce che portavano a non escludere che certi metodi fossero utilizzati, sia pure in casi circoscritti[203].

La polemica sulle torture riesplose circa una settimana dopo di nuovo a seguito delle denunce di alcuni terroristi tratti in arresto per il sequestro Dozier. All'origine delle indiscrezioni, fra l'altro, vi erano le rivelazioni di Riccardo Ambrosini, capitano della polizia, e di alcuni associati al Siulp (il sindacato unitario di sinistra dei poliziotti) fatte al giornalista de *l'Espresso* Pier Vittorio Buffa. Questi, dopo aver diffuso le notizie, era stato arrestato, anche se poi era stato prosciolto perché gli agenti sindacalizzati ammisero di essere stati loro ad aver fornito al giornalista le notizie sui maltrattamenti inferti ai terroristi[204]. *Il manifesto*, fra l'altro, pubblicò il 18 marzo l'intero dossier di informazioni, ritagli e denunce diffusi fra gennaio e marzo, mostrando di dare notevole credito alla loro fondatezza, e soprattutto sottolineando che il governo stava tentando di insabbiare tutto[205]. Anche i comunisti, seppur in toni meno polemici rispetto a quelli usati dall'estrema sinistra, specialmente verso la legislazione antiterrorismo e l'operato degli apparati, presentarono un'interrogazione per chiedere chiarimenti sull'accaduto[206]. Secondo il Pci, lo Stato di diritto non poteva correre il rischio che le sue vittorie si trasformassero in una

[201] "Barbarie o civiltà? Il Parlamento discute delle torture ai detenuti", *Lotta continua*, 17 febbraio 1982.
[202] Ibidem.
[203] P. L. S., "Tortura, Rognoni nega tutto", *il manifesto*, 16 febbraio 1982. Cfr. anche "Tortura. Gli «interrogatori» del dopo-Dozier. Maltrattamenti, violenze sugli arrestati. I casi di Lanza e Mantovani", *il manifesto*, 16 febbraio 1982.
[204] Cfr. P. V. Buffa, "Il rullo compressore", *l'Espresso*, 28 febbraio 1982.
[205] "Italia 1982. Dossier tortura. Le testimonianze del sospetto e dell'orrore", *il manifesto*, 18 marzo 1982.
[206] "Torture a terroristi: inchiesta della Procura. Interpellanza del PCI", *l'Unità*, 12 marzo 1981.

sua delegittimazione. Questo rischio, tuttavia, non appariva più soltanto un'ipotesi perché erano troppe le voci e le denunce per poterle rimuovere senza assumere iniziative che consentissero di accertare la verità sui fatti. Secondo il giornalista dell'*Unità* Ibio Paolucci, se la magistratura aveva il dovere di verificare con estremo rigore la fondatezza delle accuse, non potevano di certo bastare le smentite ufficiali di un questore o anche di un ministro degli Interni per ritenere chiuso il capitolo. I confini della legalità democratica, in nessun caso e per nessuna ragione, potevano essere valicati, anche perché – avvertiva Paolucci – vi era la necessità di non fornire appigli di qualsiasi tipo alle argomentazioni del partito armato[207]. Secondo un secondo articolo di Paolucci di un paio di giorni dopo, non esisteva emergenza che potesse autorizzare la violazione della legalità democratica. Sotto accusa non erano dunque né la polizia né i carabinieri, molti dei quali avevano sacrificato la vita nella lotta contro i terroristi; neppure era in causa la fondatezza delle deposizioni dei terroristi che avevano deciso di collaborare con la giustizia, liberamente e spontaneamente. Proprio per questo – scriveva ancora Paolucci – il Pci sollecitava il governo a fare chiarezza, anche perché lo sconfinamento dal terreno della legalità avrebbe trasformato i successi dello Stato in una sua delegittimazione[208].

Le polemiche e le tensioni interessarono anche la stessa maggioranza di governo, dove Psi e Pli, i partiti più sensibili al tema, presentarono alcune interpellanze, non senza punte anche di aspra critica indirettamente rivolta a Rognoni. I socialisti furono i primi ad intervenire, facendosi interpreti dello stato di turbamento dell'opinione pubblica, che – a detta del sottosegretario alla Giustizia Gaetano Scamarcio sull'*Avanti!* – ormai si domandava se fosse necessario uno "Stato di polizia" per tutelare la libertà del cittadino e se lo Stato italiano fosse ancora autenticamente democratico o se la logica aberrante del linguaggio di sangue non avesse inquinato anche la società. Secondo Scamarcio ben altri erano i metodi da seguire per la tutela dei cittadini, anche nelle situazioni della più drammatica emergenza: uno Stato era forte se rendeva giustizia e non vendetta. La tortura non era certamente espressione di giustizia e non rendeva un buon servizio alla civile convivenza[209]. Occorreva quindi andare a fondo della questione per verificare la fondatezza delle agghiaccianti denunce di maltrattamenti che sembravano sempre più trovare conferma. I socialisti chiesero di sapere quali azioni il governo intendesse

[207] I. Paolucci, "Torture agli arrestati? Troppe denunce, urgono serie inchieste", *l'Unità*, 11 marzo 1982.
[208] I. Paolucci, "Perché è necessario sciogliere i dubbi con urgenza e rigore", *l'Unità*, 13 marzo 1982.
[209] G. Scamarcio, "Lo «Stato della vendetta» non può essere democratico", *Avanti!*, 13 marzo 1982.

assumere e se per ognuno dei casi denunciati fosse stata aperta un'inchiesta[210]. La strada maestra per fugare qualsiasi dubbio sulla regolarità degli interrogatori, notava Roberto Villetti ancora sull'*Avanti!*, stava nella reintroduzione della presenza del difensore agli interrogatori. Certo non era da escludersi che le denunce dei maltrattamenti potessero anche essere alimentate dalla volontà di fomentare una campagna contro la polizia e i carabinieri, proprio quando questi stavano raggiungendo importanti risultati. Tuttavia, era ormai certo che dei maltrattamenti vi fossero stati[211].

Fu a questo punto che quattordici parlamentari di diversa appartenenza politica (Pci, Psi, Pdup, Pr, Sinistra indipendente e Pli) diedero vita ad un comitato di vigilanza sul tema delle torture, sostanzialmente una commissione di inchiesta informale. Il magistrato e deputato comunista Pierluigi Onorato spiegò a *il manifesto* che, di fronte al fioccare delle denunce, i parlamentari avevano sentito l'esigenza di andare oltre i tradizionali strumenti ispettivi del parlamento. Il comitato di vigilanza – spiegava sempre Onorato – si diede quattro obiettivi: suscitare forme di discussione e di controllo di tutte le sedi parlamentari; visitare le carceri; avviare iniziative legislative tendenti a rimuovere le cause istituzionali di possibili violenze agli arrestati; e mantenere un continuo contatto con la stampa[212]. Anche il vicesegretario liberale, Alfredo Biondi, firmò insieme ad altri deputati della sinistra un'interpellanza ai ministri competenti a proposito delle torture e delle violenze. In un'intervista a *il manifesto* Biondi precisò che non ci si era costituiti in collegio giudicante per fare una sorta di sindacato di parlamentari *super partes*, ma che l'intento era capire quali accertamenti e quali provvedimenti fossero in corso. Il vicesegretario del Pli espresse anche un certo disagio nei confronti di quelle che definì come «leggi di durezza» (la Reale e la Cossiga), che i liberali – disse – avevano votato malvolentieri, ritenendo che fossero «un incrudimento che obbediva a criteri di necessità». Biondi non escludeva che tra i terroristi arrestati ci potesse essere l'interesse ad enfatizzare quello che si era verificato, che certi atteggiamenti degli arrestati avessero volutamente provocato le reazioni degli inquirenti. D'altro canto, tra gli agenti, ci poteva anche essere colui che, «per nervosismo», per ottenere un risultato in più, ci metteva «troppo zelo»: tuttavia gli agenti non potevano assumere comportamenti illeciti e, soprattutto, non si poteva coprirli. Per questa ragione i liberali invocavano accertamenti

[210] "Fare chiarezza subito per non gettare il discredito sulle forze di polizia", ibidem.

[211] R. Villetti, "Sulle voci di torture, la verità", *Avanti!*, 17 marzo 1982. Cfr. anche P. Marconi, "Pro memoria per Rognoni", *Mondoperaio*, n. 2, 1982.

[212] M. Paissan, "14 parlamentari contro il sospetto delle sevizie. La commissione-ombra", *il manifesto*, 18 marzo 1982.

rigorosi volti a tutelare proprio gli inquirenti e a non fornire alibi ai terroristi. Se le violenze e le torture si erano davvero verificate, infatti, si sarebbe corso il pericolo, secondo Biondi, che i terroristi potessero guadagnare una grande ondata di ritorno[213]. Innumerevoli sollecitazioni, del resto, vennero anche dall'interno del partito, in coerenza con la presa di posizione sempre più critica nei confronti di misure «liberticide» giustificate dal governo con l'emergenza[214]. Anche secondo Pierluigi Onorato, occorreva battere la cultura che rendeva possibile questi arbitri. Essi – sottolineò il magistrato del Pci – erano stati favoriti anche da alcune innovazioni giuridiche introdotte negli anni recenti che avevano aperto varchi pericolosi. Il decreto del '78 che permetteva l'interrogatorio senza avvocato e il decreto Cossiga che concedeva all'ufficiale di polizia giudiziaria il potere di trattenere l'arrestato fino a 48 ore, erano strumenti che Onorato definiva «eccezionali», segnali di «via libera» alla polizia. Non si poteva pertanto più contestare, secondo il deputato comunista, la veridicità delle denunce dal momento che erano troppo particolareggiate e, in parte, confermate anche da alcuni poliziotti[215]. Anche Stefano Rodotà ricondusse il dibattito sulle torture ad una riflessione complessiva sulla legislazione antiterrorismo. Questo parlamentare della Sinistra indipendente ricordò che, quando nel 1978 era stata restituita alla polizia la possibilità di interrogare gli arrestati senza la presenza di avvocati e magistrati, si era legittimato di nuovo un modo di raccogliere la prova contrastante con le norme già presenti nel progetto di riforma del processo penale. Con l'argomento della necessità di interrogare "a caldo" gli arrestati si era finito così con il considerare come un impaccio la presenza del magistrato, ignorando pure i suggerimenti di chi indicava le vie percorribili per conciliare anche qui l'efficienza e la democrazia. Veniva così ribadito uno di quei dati «della vecchia cultura poliziesca» che la riforma, ricordava Rodotà, avrebbe dovuto rimuovere, cioè l'assunzione della prova come risultato della «particolare atmosfera» che si creava tra arrestato e poliziotto. A quel tempo, sottolineò ancora Rodotà, si era paventato il rischio che ne sarebbero conseguite denunce di violenze subite dagli arrestati nel corso di interrogatori "a caldo". Occorreva quindi riflettere sui singoli episodi, ma soprattutto su tutto «un imbarbarimento culturale» – scriveva Rodotà su *il manifesto* –, sollecitato e addirittura incarnato dal terrorismo, che aveva però finito per stravolgere anche difese che si pensava essere più

[213] F. Carlini, "Il liberale Biondi «Vero o no, vederci chiaro»", *il manifesto*, 18 marzo 1982.

[214] "Relazione del Segretario Generale on. Valerio Zanone al Consiglio Nazionale del Partito Liberale Italiano. Roma 5-6-7 marzo 1982 – Atti", *L'Opinione*, 13 aprile 1982. Cfr. specialmente gli interventi di Raffaele Della Valle, Paolo Battistuzzi e Bozzi. Cfr. anche A. Biondi, "Terrore e legalità", *L'Opinione*, 23 marzo 1982. Cfr. anche F. Gianaria, "Un sospetto intollerabile", ibidem.

[215] M. Paissan, "14 parlamentari contro il sospetto delle sevizie", cit.

forti. Le denunce dei casi di tortura obbligavano a riflessioni da anni precluse e «a toccare con mano – affermò Rodotà – l'insostenibilità della tesi che la sacrosanta lotta al terrorismo consente, e, anzi, impone strappi alla legalità». Occorreva riflettere, in sostanza, su tutti i guasti provocati da una stagione di norme e pratiche eccezionali, superando «la cultura della compiacenza che, per malinteso spirito di solidarietà alle forze di polizia» nella lotta al terrorismo, era pronta a dare versioni minimizzanti o addirittura false di ciò che era avvenuto[216].

Evidentemente, il dibattito sulle torture ai terroristi stava innescando un ripensamento generale sulla legislazione antiterrorismo. Era quest'ultima, secondo la maggioranza dei critici, a rappresentare una delle cause che avevano favorito le condizioni perché si verificassero comportamenti illeciti da parte delle forze dell'ordine. L'estrema sinistra, ovviamente, fu in prima linea in questo senso e soprattutto colse l'occasione, non solo per mettere in discussione la legislazione di taglio repressivo approvata in passato, ma anche quella premiale, tentando così di screditare la veridicità dei "pentimenti". Più precisamente, secondo gli osservatori del fronte extraparlamentare, misure repressive e misure per i "delatori" costituivano i cardini fra essi complementari di un sistema che aveva consentito la ricomparsa della tortura. Pierluigi Sullo colse l'occasione su *il manifesto* per avviare un ragionamento complessivo sulle distorsioni provocate dalla legislazione antiterrorismo, in particolare dal punto di vista degli imputati. Secondo il giornalista del quotidiano di estrema sinistra, l'ordinamento costituzionale era stato sistematicamente violato o almeno forzato da una serie di norme che costituivano una legislazione eccezionale, una specie di diritto e di procedura penale paralleli a quelli garantisti e costituzionali. Un diritto parallelo nel quale – scrisse Sullo – «interrogatori duri», cioè sistemi di tortura, non erano per nulla incoerenti. I terroristi e coloro che erano sospettati di aver favorito i terroristi, ormai, costituivano una categoria di imputati o di sospettati per i quali alcuni diritti costituzionali non valevano più, e che ricadevano automaticamente sotto un diritto speciale nonostante la labilità degli indizi e il fatto che spesso questi ultimi si fondassero sulle dichiarazioni dei "pentiti". In relazione a questo tipo di categoria, – spiegava Sullo – esisteva una legislazione parallela anche riguardante i poteri della polizia, che aveva la possibilità di «sparargli addosso» grazie alla legge Reale, di assumere sommarie informazioni il cui verbale non aveva valore di prova e di trattenere anche per due giorni le persone grazie alla legge Cossiga. Una volta arrestato,

[216] S. Rodotà, "Dopo gli anni di piombo del terrore quelli di ferro della tortura? Una questione che non ammette silenzi", *il manifesto*, 18 marzo 1982.

l'imputato si trovava secondo il giornalista de *il manifesto* in un sistema carcerario che prevedeva la suddivisione dei detenuti secondo criteri sconosciuti e stabiliva regimi diversificati a seconda della loro più o meno presunta pericolosità. In un momento successivo l'imputato aveva a che fare non con un magistrato qualsiasi, ma con uno di quelli che ormai professionalmente si occupavano del terrorismo, che gli avrebbe chiesto se era pronto a pentirsi. Sullo non negava che la serie di "delazioni" avesse agevolato le indagini, ma, alla luce del regime di diritto parallelo cui i sospetti terroristi erano sottoposti, unito alla facoltà di assumere le informazioni sommarie senza la presenza di un avvocato o di un magistrato, e alla mancanza di capacità investigative moderne, affermava che «l'istituzione-pentito» aveva portato a successi clamorosi che avevano contribuito a creare il clima nel quale gli interrogatori «duri» avevano potuto mettere radici[217]. Il quotidiano di estrema sinistra cercò comunque di riequilibrare affermazioni così radicali. Valentino Parlato sullo stesso numero teneva infatti a smarcare *il manifesto* dall'errore «di massimalismo e sciocchezza, di mettere tutto nello stesso sacco, di abbandonarsi alla caricatura di "Stato e Rivoluzione" e sostenere che le denunce sulle sevizie sono il felice smascheramento di uno Stato, la cui certa componente repressiva si esprime sempre in forma barbariche». Le forze dell'ordine erano certamente inquinate, ma – specificava Parlato – nella loro grande maggioranza erano da difendere e rispettare perché, rispetto agli anni '50, il cambiamento era evidente, risultato di quel complessivo processo di mutamento realizzato nel passato decennio. Fra l'altro era proprio dall'interno delle stesse forze dell'ordine che venivano gli anticorpi contro la pericolosa infezione, dal momento che erano stati proprio alcuni membri del Siulp e la testimonianza di un capitano della polizia ad aver fatto luce in merito[218].

Benché il Msi affermasse che la vicenda delle presunte torture aveva semplicemente fornito il destro per una vera e propria campagna denigratoria contro le forze dell'ordine, anche il partito di estrema destra non mancò di cogliere l'occasione per screditare soprattutto le misure di tipo premiale. Secondo i missini, vi era, naturalmente, la necessità di espletare tutte le indagini per accertare la veridicità delle informazioni rese dai sindacalisti e l'urgenza di punire coloro che avessero agito al di fuori della legge. Tuttavia, qualora le accuse si fossero dimostrate fondate, si doveva meditare anche sugli organi di uno Stato che, per combattere il terrorismo, utilizzavano la "delazione" – estorta

[217] P. Sullo, "Il diritto parallelo, i suoi giudici, le sue vittime", ibidem.
[218] V. Parlato, "Tortura e ordine pubblico", ibidem.

o meno che fosse – istituzionalizzata[219]. Cesare Mantovani sul *Secolo* rilevava che la legge sui "pentiti" – definita «aberrante moralmente e giuridicamente pericolosa» – non era affatto servita ad effettuare le decine di arresti seguiti alla liberazione del generale Dozier. Gli sconti di pena già contemplati dal decreto Cossiga erano, secondo Mantovani, più che sufficienti a stimolare la collaborazione con gli inquirenti senza alcun bisogno «di perpetrare strappi osceni all'ordinamento giuridico, tali da offendere gli elementari sentimenti di giustizia e uguaglianza di tutti di fronte alla legge e da imbarbarire il sistema giudiziario»[220].

Prima del nuovo dibattito parlamentare, il 18 marzo 1982, il comitato direttivo del gruppo della Camera della Dc si confrontò sulla questione, per cercare di stabilire la linea da tenere nel corso della discussione in aula. La Dc era "colpita" più degli altri partiti della maggioranza dalla vicenda: il dicastero dell'Interno era sempre suo appannaggio e Rognoni era già stato oggetto di molteplici attacchi da parte di alcuni alleai di governo. Il ministro, nel corso della riunione, escluse categoricamente che si fossero verificate delle torture nei confronti di alcuni arrestati e assicurò che tutte le confessioni erano avvenute liberamente senza alcuna estorsione. Su due mila terroristi in carcere, del resto, – ricordò – le denunce erano appena cinque. Il ministro disse anche di non aver voluto disporre un'inchiesta negli ambienti ministeriali per non sollevare sospetti e che si era limitato ad inviare un ispettore a Venezia, città dove era nato il caso che aveva coinvolto il sindacato di polizia. Sottolineò che vi era un'inchiesta giudiziaria in corso e che l'obiettivo doveva essere quello di mettere le forze di polizia al sicuro di ogni manovra, per evitare che fossero colpite da un terrorismo di ritorno[221]. Anche la maggioranza dei deputati democristiani tese ad escludere il fatto che si potesse parlare di vera e propria tortura. La campagna contro la polizia, anzi, venne attribuita praticamente da tutti ad un nuova strategia del terrorismo. Secondo il vicepresidente del gruppo Nicola Vernola, essa celava un'azione di intimidazione che tendeva a far abbassare la guardia dello Stato. Anche in passato si erano verificati episodi simili, come con la campagna sul disarmo della polizia e con le azioni di discredito nei confronti dei carabinieri nelle operazioni antiterrorismo dell'Alto Adige e in Sardegna, volte a intimidire le forze di polizia. Una contusione o un graffio, secondo Vernola, non davano il diritto di trarre affrettate conclusioni, perché quando la polizia interveniva era naturale che vi fosse una colluttazione col delinquente.

[219] "Inquietanti interrogativi e molte polemiche sulle presunte torture subite dai terroristi", *Secolo d'Italia*, 13 marzo 1982.
[220] C. Mantovani, "Il sistema della delazione si ritorce contro lo Stato", *Secolo d'Italia*, 17 marzo 1982.
[221] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 18 marzo 1982".

Anche secondo il segretario del gruppo alla Camera Lorenzo Cappelli, vi era un abisso tra ciò che poteva accadere nel corso di un interrogatorio e la tortura vera e propria. I dettagli delle denunce, inoltre, gli apparivano inverosimili. Secondo Vernola, ogni cittadino di buon senso capiva che le accuse erano assurde e insostenibili. Il neo capogruppo della destra Dc, Mario Segni, disse di ritenere che la difesa della linea di Rognoni dovesse puntare su alcuni punti fermi: la polizia partiva da significativi successi apprezzati dall'opinione pubblica e meritava il riconoscimento del paese; lo Stato italiano aveva limiti ben precisi; fino a quando non fosse stata provata la tortura sui singoli individui non si sarebbero potute accettare le accuse, anche tenendo conto della loro provenienza. Bruno Stegagnini, come poi avrebbe detto in parlamento, dichiarò di concordare con tutti gli interventi precedenti e specialmente sulla necessità di difendere a tutti i costi le forze dell'ordine. Secondo il deputato democristiano, se qualche eccesso era avvenuto per particolari stati d'animo degli operatori, per la tensione, per i prolungati sacrifici, l'intervento non doveva mirare a penalizzarli eccessivamente. La Dc doveva difendere le forze dell'ordine e giustificare sul piano umano eventuali interventi[222]. In sostanza, la Dc, a differenza del Psi e del Pli, decise di fare quadrato intorno alle forze dell'ordine attribuendo l'origine delle indiscrezioni ad una nuova campagna di discredito orchestrata proprio dagli stessi terroristi. I dirigenti della Dc non negavano che, talvolta, le forze di polizia potessero aver fatto ricorso alle maniere forti, ma escludevano categoricamente che si potesse parlare di tortura, specialmente nei termini di una prassi consueta e pianificata come aveva fatto la stampa di estrema sinistra. Remigio Cavedon scrisse su *Il Popolo* che i media stavano amplificando le voci preoccupate e scandalistiche di alcune forze politiche in merito alla vicenda. Anche il vicedirettore del quotidiano democristiano sottolineò così l'esiguità dei fenomeni denunciati e le sospette modalità osservate dai torturati nel denunciare le violenze subite. Tanti "pentiti", del resto, avevano affermato di non essere incorsi in episodi simili e non avevano offerto alcun elemento di sostegno alle accuse. Cavedon dichiarava quindi di non condividere le affermazioni categoriche ma generiche di coloro che asserivano che il fenomeno della tortura, benché dilagante, non venisse allo scoperto perché i "pentiti" temevano la rappresaglia del sistema. Immaginare che la frana del terrorismo si fosse verificata esclusivamente perché lo Stato era ricorso capillarmente alla violenza e alla tortura nella fase preliminare degli interrogatori era, secondo Cavedon, un'illazione non suffragata da alcuna prova, specialmente alla luce

[222] Ibidem.

della palese crisi politica dei gruppi terroristici. Vi erano invece fondati motivi che inducevano a ritenere di trovarsi di fronte ad una manovra delle Brigate rosse, una trappola già sperimentata in passato e che tendeva a presentare i prigionieri politici come vittime della violenza dello Stato. Secondo Cavedon, le Br miravano a sfuggire e a rendersi irreperibili, in attesa che le istituzioni abbassassero la guardia e consentissero loro di riprendere le fila delle trame eversive. Era questa l'occasione di scatenare un'autentica campagna diffamatoria nei confronti delle forze dell'ordine per alzare una cortina fumogena, paralizzare l'azione degli inquirenti e creare un clima di sospetto sulla legittimità dello Stato[223]. In un altro intervento su *Il Popolo* il giurista Gianfranco Garancini precisò che la Dc non avrebbe giustificato pratiche illecite o trattamenti incivili qualora si fossero verificati. Espresse, anzi, l'auspicio che, nel caso in cui essi si fossero realmente verificati, venissero denunciati e colpiti. Ne avrebbe guadagnato la credibilità dello Stato e dei suoi apparati. Molte delle denunce – notava però il giurista – sembravano basarsi su circostanze imprecise e sulla scorta di racconti vaghi, dando corpo ad allarmistiche ipotesi di pratiche incivili che avevano dato adito alle strumentalizzazioni. Ribadendo che occorreva assicurare tutti i diritti agli arrestati e ai detenuti in attesa di giudizio, Garancini faceva però presente anche la situazione di tensione a cui erano sottoposti gli uomini dello Stato, dovuta alla battente esposizione ai colpi del terrorismo. Se, con estrema determinazione si doveva respingere l'utilizzo di pratiche inutili e disumane come la tortura, con la stessa determinazione si doveva fare in modo che dei diritti conquistati dalla civiltà giuridica non si dovessero fare privilegi o pretesti per mettere sotto accusa indiscriminatamente gli uomini dello Stato, perché ogni generalizzazione avrebbe portato acqua al mulino dei nemici della legalità democratica[224]. Il sindacalista Nino Pagani, sempre su *Il Popolo*, pur non mettendo in dubbio l'onorabilità delle forze dell'ordine, avvertì inoltre che la campagna di discredito avrebbe addirittura potuto offuscare la legittimità della richiesta del sindacato democratico di polizia di respingere le tendenze reazionarie che cercavano di rialzare la testa. A detta di Pagani, infatti, vi erano infatti certi residui di una mentalità conservatrice controproducente che frenavano l'implementazione della riforma[225]. Ospitato da *La Discussione*, anche Vittorio Grevi sostenne che "pentimenti" e dissociazioni ben difficilmente potessero considerarsi il risultato di maltrattamenti o di violenze, ma che riflettevano una spontanea necessità di

[223] R. Cavedon, "Insidiosa cortina fumogena delle Br", *Il Popolo*, 24 marzo 1982.
[224] G. Garancini, "Il garantismo e la difesa dell'ordine democratico", *Il Popolo*, 16 marzo 1982.
[225] N. Pagani, "Polizia, sindacato e lotta al terrorismo", ibidem.

liberazione a livello psicologico dei singoli. Tuttavia, pur escludendo qualunque direttiva dall'alto in termini di violenza programmata a carico di persone arrestate, Grevi riteneva che le diverse voci circolanti intorno ai maltrattamenti non potessero passare sotto silenzio. In gioco, secondo Grevi, vi era l'immagine dello Stato di diritto, alle cui regole di legalità i governanti, la magistratura e gli organi di polizia avevano sempre dichiarato di volersi rigorosamente attenere. Tra l'altro, eventuali cedimenti avrebbero fatto il gioco di coloro che, avendo registrato la sconfitta del "partito armato", avrebbero potuto trarre nuova linfa solamente dall'imbarbarimento degli apparati statali. Occorreva, a parere del giurista di area Dc, che la magistratura indagasse nell'ambito delle inchieste già avviate in varie sedi e che le forze di polizia garantissero il massimo di collaborazione. Sarebbe stato grave – scriveva Grevi – se, «per un malinteso spirito di tutela corporativa», si fosse tentato di stendere un velo di copertura. Bene quindi aveva fatto il ministro dell'Interno, secondo Grevi, ad inviare i propri ispettori nelle sedi venete, al fine di rendersi conto personalmente della realtà vista sul luogo; e bene avrebbe fatto ad adottare tempestivamente tutti i provvedimenti che si sarebbero resi necessari sul terreno disciplinare[226].

Anche il presidente del Consiglio assunse una posizione di netta condanna nei confronti di quella che giudicava come una campagna calunniosa rivolta alle forze dell'ordine sulle presunte torture alle quali sarebbero stati sottoposti alcuni sospettati di terrorismo. Spadolini affermò che la tortura significava programmazione di strumenti di violenza e di accordi criminosi al fine di usarli. Le accuse, notava il presidente, nascevano nel momento in cui il terrorismo segnava la sua sconfitta ideale e morale: di fronte al disgregarsi delle bande, c'era quindi chi tentava l'ultima carta per accreditare l'immagine di uno Stato torturatore e tendenzialmente totalitario, quando invece erano state le Brigate rosse stesse ad aver praticato sistematicamente la tortura in Italia. Si trattava poi di accuse – dichiarò Spadolini – palesemente inverosimili come dimostravano le buone condizioni psicofisiche di chi le aveva formulate. Il governo poteva così affermare con serena coscienza che la tortura era pratica sconosciuta allo Stato nato dalla Resistenza. Se in una lotta senza quartiere, come quella contro il terrorismo, si era verificato qualche eccesso o qualche abuso a danno di arrestati, i giudici – assicurava il presidente – avrebbero comunque saputo accertare e valutare le eventuali responsabilità[227].

[226] V. Grevi, "Sulle «torture» ai terroristi né sospetti né polveroni", *La Discussione*, 22 marzo 1982.
[227] "La tortura sconosciuta in Italia", *La Voce Repubblicana*, 22-23 marzo 1982.

Come anticipato, Rognoni intervenendo in sede parlamentare il 22 marzo affermò recisamente che né il governo né le forze dell'ordine avevano deliberatamente deviato dalla strada maestra della civiltà e del diritto. La rigorosa fedeltà ai principi democratici e costituzionali, anzi, era stata una delle ragioni determinanti della crisi del terrorismo. Lo scopo dichiarato dell'eversione, infatti, era quello dell'imbarbarimento dello Stato democratico, spingendolo a una reazione di tipo autoritario o fascista per provocare una guerra civile. La democrazia però aveva saputo difendersi dalle insidie e dalla minaccia – disse Rognoni – «rimanendo democrazia». Il ministro precisò anche di non aver voluto esorcizzare il problema, ma rivendicò di essersi rifiutato di prestare il fianco a manovre faziose e strumentali. Assicurando che, se qualcuno avesse oltrepassato il limite della legge, avrebbe pagato, Rognoni avvertì che le calunnie potevano essere frutto di una preordinata speculazione da parte dell'area terroristica. Gli accertamenti in corso sui singoli episodi non potevano quindi trasformarsi in un atto di accusa generalizzato nei riguardi della polizia. Secondo Rognoni, inoltre, era assurdo pensare che l'imponenza del fenomeno dei terroristi "pentiti" dipendesse dall'uso di sistemi coercitivi contrari al diritto e alle leggi. Chi decideva di collaborare non lo faceva spinto dalle torture o dai maltrattamenti, ma dalla constatazione del fallimento del progetto eversivo[228].

La relazione del ministro dell'Interno tuttavia fu nuovamente giudicata dalla maggioranza delle forze politiche insufficiente, perché minimizzava i fatti e le denunce senza prendere posizione e, soprattutto, provvedimenti. In un intervento alla Camera nella discussione del giorno dopo, il socialista Giacomo Mancini commentava così il discorso del ministro:

Quale valore si può attribuire all'affermazione solenne che – sono le sue parole – "la vittoria sul terrorismo sarebbe effimera se la dovessimo ottenere con comportamenti ed atti non consentiti", se poi si respinge in modo totale e brutale la giusta e doverosa richiesta di spiegazioni e di chiarimenti formulando l'accusa, per chi presenta la richiesta, di collaboratore della nuova campagna delle Brigate Rosse centrata sulla tortura dopo il fallimento di quella contro i pentiti. […] Testimonianze che suscitano allarme possono essere portate da chi ritiene di non fare opera contraria alle leggi civili e umane avendo rapporti e ascoltando le famiglie di cittadini detenuti in attesa di giudizio o già condannati. Personalmente, sia parlando con i giornalisti, sia con interrogazioni parlamentari, ho segnalato casi molto gravi; non ho avuto molta fortuna e non ho trovato – come si dice adesso – percorsi preferenziali. […] In questo mese, invece, non una, ma

[228] "La Repubblica si difende con gli strumenti della democrazia", *La Voce Repubblicana*, 23-24 marzo 1982.

due volte il Parlamento affronta un tema, quello della tortura, che dovrebbe essere estraneo al sistema democratico. Si è estesa l'area della denunzia e delle preoccupazioni; sono aumentati gli articoli e gli spazi sulla stampa, prima inesistenti; sono in movimento parlamentari e forze politiche; si registra una sensibilità e un'ansia di verità in passato sconosciute[229].

Radicali ed esponenti dei gruppi di estrema sinistra rimasero altrettanto insoddisfatti della risposta, rilevando che le categoriche certezze espresse dal ministro a metà febbraio erano state intaccate dal prosieguo delle indagini giudiziarie. L'assenza – scriveva *Lotta continua* – della più elementare «cautela ipotetica» induceva a ritenere che vi fosse un rifiuto pregiudiziale a voler far luce sull'operato di una parte delle forze dell'ordine, le quali nel complesso, non dovevano essere ingiustamente sospettate[230]. La linea di difesa adombrata dal ministro Rognoni, secondo la quale nessuna violenza «programmata» aveva mai avuto luogo, secondo Valentino Parlato non convinceva perché o era «pura provocazione volta a respingere frontalmente tutte le accuse», oppure significava ammettere che deviazioni c'erano state e che tutto l'incidente si poteva risolvere «in chiave di "capri espiatori", con la celebrazione di riti punitivi». Si doveva invece ammettere che un processo di inquinamento c'era, fomentato dalla presenza dei corpi speciali, delle leggi speciali e dalla creazione di «zone d'ombra per la trattativa» con i pentiti[231]. Anche i comunisti e gli indipendenti di sinistra, benché meno polemici, rimasero insoddisfatti delle risposte di Rognoni, ritenute reticenti[232]. Non si potevano rimuovere, con il silenzio o con le semplici smentite, alcuni episodi di violenza particolarmente circostanziati. Secondo il senatore comunista Bruno Fracchia, il ministro sbagliava nel momento in cui rifiutava di promuovere inchieste amministrative che, consentendo di isolare gli eventuali abusi, non avrebbero offeso certamente la dignità e il prestigio delle forze dell'ordine, ma al contrario ne avrebbero rafforzato il ruolo[233]. Il Pci, tuttavia, non estese le critiche anche alla legislazione antiterrorismo: non solo perché ne era stato uno degli artefici, ma anche perché, come si è notato, una delle sue maggiori preoccupazioni era quella di evitare che si creasse un clima di sospetto nei confronti dell'intero apparato di sicurezza dello Stato.

[229] "Discorso alla Camera, seduta del 23 marzo 1982", in G. Mancini, *7 Aprile: eclissi del diritto*, cit., pp. 127-129.
[230] Cfr. "Le torture ci sono state? Così ne ha discusso il Parlamento", *Lotta continua*, 25 marzo 1982.
[231] V. Parlato, "Tortura e ordine pubblico", cit.
[232] "Non sciolti tutti i timori sulle violenze. Il governo si rifiuta di avviare un'indagine", *l'Unità*, 24 marzo 1982.
[233] Ibidem.

Nel corso del dibattito alla Camera seguito alle interpellanze e alle interrogazioni, Mario Segni ribadì per parte democristiana che il terrorismo era stato affrontato dallo Stato italiano in modo assolutamente esemplare, nell'ambito rigoroso della legalità repubblicana. In tale contesto, era giusto che nulla venisse trascurato per fare piena luce sulle denunce di presunte violenze. Anche Stegagnini osservò che non era la prima volta che le forze dell'ordine erano oggetto di campagne scandalistiche, pensate soprattutto al fine di ridurne la tensione morale e l'efficienza operativa. La campagna in atto, secondo il deputato della Dc, si smontava da sola se si considerava il numero eccezionale degli arrestati che collaboravano attivamente con le forze dell'ordine e della magistratura, e il numero esiguo delle denunce di violenza[234]. Il Psdi, come la Dc, condannò senza mezzi termini l'opera di diffamazione da parte di certi ambienti di estrema sinistra nei confronti delle forze dell'ordine, che invece meritavano solo deferenza e solidarietà[235]. In sostanza, Dc e Psdi cercarono di fugare ogni sospetto, senza prendere in considerazione che le denunce fossero davvero fondate: la priorità rimase quella di difendere a tutti i costi la polizia e di sgonfiare le polemiche, che si sarebbero potute ritorcere contro gli apparati stessi.

La questione seguì un suo iter giudiziario, ma senza che fossero presi provvedimenti di carattere disciplinare da parte del ministro. A luglio, la procura di Padova avrebbe poi emesso l'ordine di arresto nei confronti dei cinque poliziotti, appartenenti ai Nocs, accusati di aver maltrattato i brigatisti implicati nel sequestro Dozier. La questione delle torture sarebbe così riesplosa a più riprese in parlamento a cominciare da quell'estate, accendendo nuove divergenze interne alla maggioranza[236] e aspre critiche da parte delle opposizioni e gettando alcune ombre sulla gestione dell'operazione Dozier e sulle operazioni antiterrorismo più in generale. Le accuse, poi rivelatesi fondate, riguardavano il fatto che i brigatisti arrestati erano stati torturati violentemente dalle forze dell'ordine durante gli interrogatori. Si procedette penalmente fino in cassazione nei confronti di quattro dei poliziotti, mentre il quinto, Salvatore Genova, a giugno 1983, significativamente fu eletto deputato nelle liste del Psdi e per lui la Camera non concesse

[234] N. G., "Sempre nella legalità la lotta al terrorismo", *Il Popolo*, 24 marzo 1982.

[235] "Preti: unica via quella di Turati", *L'Umanità*, 27 marzo 1982.

[236] Cfr. "Consiglio nazionale del Pli. 16-18 luglio 1982", *L'Opinione. Speciale CN del 16-18 luglio 1982*, 7 settembre 1982; FGM, fondo Giacomo Mancini, Giacomo Mancini degli atti parlamentari, Interventi di Mancini alla Camera dei Deputati I/IX legislatura, UA 10, "Interpellanza di Giacomo Mancini, seduta antimeridiana del 6 luglio 1982", pp. 77-78.

l'autorizzazione a procedere[237] In primo grado, i quattro imputati restanti furono condannati dalla Corte d'assise di Padova, ma in secondo grado, nel 1984, la Corte d'appello di Venezia li assolse dalla maggior parte delle imputazioni e li giudicò colpevoli del delitto di violenza privata. La sentenza fu impugnata ma la cassazione, nel 1987, la annullò senza rinvio perché nel frattempo un'amnistia aveva estinto il delitto per cui i ricorrenti erano stati condannati[238].

Benché la vicenda abbia lasciato strascichi e abbia indotto anche in tempi recenti e a livello storiografico qualcuno a ritenere che la lotta al terrorismo in Italia non sia stata condotta con metodi democratici, come i governi avevano voluto far credere, va notato che, a parte le denunce inerenti all'operazione Dozier e quelle del tipografo delle Br, Enrico Triaca, che nel 1979 aveva denunciato che le informazioni che aveva dato agli inquirenti gli erano state estorte con la tortura, al momento non sembra che ci siano state altre vicende che, pur essendo passate al vaglio giudiziario, abbiano confermato che terroristi arrestati siano stati torturati. D'altro canto, non sembra che i collaboratori di giustizia abbiano mai denunciato di aver subito gravi maltrattamenti tali da indurli a cooperare con le autorità. Le loro memorie e le testimonianze rilasciate finora, peraltro copiose, non sembrano far emergere ulteriori accenni a pratiche illecite.

7. Il primo confronto al Senato sulla legge sui "pentiti"

Il 7 gennaio del 1982 il comitato ristretto della commissione Giustizia del Senato concluse il suo lavoro[239]: il testo del governo sui "pentiti" venne unificato alle proposte della Dc e del Pci e, dopo una breve discussione in sede allargata nella stessa commissione, venne trasmesso al Senato per la prima lettura. La proposta definitiva, in sintesi, comprendeva una serie articolata e complessa di misure. All'articolo 1 si stabiliva che non erano punibili coloro che, responsabili di uno dei delitti associativi contro la personalità dello Stato che però non avevano concorso alla commissione dei delitti per cui l'accordo era intervenuto, prima del fermo o dell'arresto e, in ogni caso, prima

[237] Il commissario Salvatore Genova nel 1985 espose la sua versione dei fatti nel libro R. Genova, *Missione antiterrorismo*, SugarCo, Milano, 1985, e più di recente ha rilasciato un'intervista in cui descrive nei dettagli i maltrattamenti e le sevizie cui furono sottoposti non solo coloro che vennero arrestati per il rapimento di Dozier, ma anche i terroristi che vennero interrogati per individuare la prigione ove era tenuto il generale. Cfr. P. V. Buffa, "Così torturavamo i brigatisti", *L'Espresso,* 5 aprile 2012.

[238] Sulla vicenda, cfr. V. Satta, *I nemici della Repubblica*, cit., pp. 692-697.

[239] Si precisa che non si sono riscontrati documenti inerenti all'attività del comitato ristretto della commissione Giustizia del Senato sul disegno di legge in esame.

dell'ordinanza di rinvio a giudizio, disciogliessero o determinassero lo scioglimento dell'associazione o della banda, o recedessero dall'accordo, si ritirassero o si consegnassero senza opporre resistenza alle autorità. Non erano dichiarati punibili, altresì, coloro i quali impedissero comunque l'esecuzione dei reati per cui l'associazione o la banda erano state formate. La non punibilità si estendeva anche ai reati connessi concernenti le armi, le munizioni e gli esplosivi e la detenzione di documenti falsi. Nei confronti di coloro che non avessero ancora commesso uno di questi delitti e prima che fosse emesso mandato di cattura o fosse comunque stato avviato un procedimento penale, e che si presentassero spontaneamente alle autorità e tenessero uno dei comportamenti previsti dall'articolo, l'ordine o il mandato di cattura non dovevano essere emessi. Rimaneva invariata rispetto alla dizione proposta dal governo, la norma dell'articolo 2, relativa ai semplici "dissociati", che secondo alcuni era stata concepita per il "caso Donat-Cattin". Essa prevedeva che quei terroristi (rei anche di delitti specifici) che, anche dopo il fermo o l'arresto, ma prima dell'ordinanza di rinvio a giudizio, tenessero uno dei comportamenti previsti dall'articolo 1, commi primo e secondo (scioglimento della banda o ritiro con indicazione di ogni utile informazione), e rendessero in qualunque fase e grado del processo «piena confessione» di tutti i reati commessi e si fossero adoperati efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose del reato, avrebbero ottenuto una reclusione da 15 a 21 anni, in luogo dell'ergastolo, mentre le altre pene sarebbero state ridotte di un terzo. Ciò significava che anche i dissociati avrebbero potuto beneficiare di alcuni consistenti sgravi di pena, purché si dissociassero prima di andare in giudizio (quindi anche dopo l'arresto). Veniva altresì confermato un trattamento di eccezionale favore per i cosiddetti "grandi pentiti", per i quali l'articolo 3 prevedeva che, qualora essi avessero tenuto uno dei comportamenti contemplati all'articolo 1, contribuendo ad evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, ma avessero anche aiutato l'autorità di polizia e giudiziaria nella raccolta di prove «decisive per l'individuazione o la cattura di uno o più imputati» di reati commessi per la finalità di terrorismo e di eversione, oppure avessero fornito comunque elementi di prova «rilevanti per l'esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori», avrebbero potuto ottenere la reclusione da 10 a 12 anni in luogo dell'ergastolo, e la diminuzione della metà delle altre pene. Qualora tali comportamenti fossero stati di «eccezionale rilevanza» (quelli dei "grandi pentiti"), le pene sarebbero state ridotte ulteriormente di un terzo. Coloro che avevano tenuto le condotte delineate agli articoli 2 e 3, inoltre, potevano godere di un particolare beneficio anche in termini di concorso di pene, poiché spesso vi erano più

procedimenti a carico dello stesso imputato, che avrebbero vanificato l'effetto delle riduzioni di pena della legge. Per quanto riguardava gli altri benefici, era confermata la possibilità di ottenere la sospensione condizionale della pena sia per i "pentiti" che per i dissociati. I senatori comunisti erano però riusciti a limitare la possibilità di concedere la libertà provvisoria soltanto ai "grandi pentiti", cui poteva essere accordata dopo la sentenza di primo grado o nel corso dell'istruttoria se il giudice avesse previsto che in giudizio si sarebbe dichiarata la non punibilità dell'accusato. Alle stesse condizioni la libertà provvisoria poteva essere concessa in istruttoria anche agli imputati di soli reati associativi. Dc e Psi avevano tenuto duro sulla liberazione condizionale, che invece si poteva accordare anche ai terroristi dissociati, dopo aver scontato metà della pena. Questa limitazione però poteva decorrere se a chiedere la libertà condizionale era il ministro della Giustizia: anche il terrorista che aveva solo confessato i reati, ma non aveva collaborato, poteva pertanto essere scarcerato in qualunque momento, come il "grande pentito". Le norme che prevedevano l'anonimato del teste, la conservazione particolare dei documenti sequestrati e il programma di protezione per i testimoni furono cancellate dal testo. I limiti temporali della legge rimasero quelli del progetto del governo modificato, consistenti nella validità di sei mesi del provvedimento e per i reati compiuti entro il 12 settembre 1981[240]. In definitiva, anche grazie al contributo delle forze di opposizione e soprattutto del Pci, il provvedimento proposto dal governo, unificato ai disegni di legge degli altri partiti, era notevolmente mutato. Soprattutto si era rispettata una sostanziale coerenza con l'impianto generale dell'ordinamento attraverso la scelta del dibattimento di primo grado come sede di verifica e di garanzia del controllo della pubblica opinione, del controllo del comportamento processuale dei collaboratori e della fondatezza degli elementi utili per la concessione di alcuni benefici. Inoltre, si era riservata una maggiore attenzione anche ai "piccoli pentiti" e ai dissociati. Nella discussione finale in sede allargata alla commissione Giustizia, tuttavia, emersero le divergenze di fondo che avrebbero caratterizzato l'intero dibattito successivo. In sostanza, i comunisti avrebbero continuato a insistere per mantenere una differenziazione netta fra i "premi" e i benefici processuali previsti per i dissociati e i collaboratori, mentre gran parte della Dc e il Psi

[240] Per il testo definitivo si è fatto riferimento a quello presentato e discusso in assemblea alla fine di gennaio. Cfr. il testo dei singoli articoli in SdR, AP, VIII legislatura, 28 gennaio 1982, pp. 19338-19377.

sarebbero rimasti inclini ad offrire benefici più consistenti ai dissociati, riducendo così la differenziazione fra le due categorie[241].

Il confronto nell'assemblea del Senato che si svolse nelle sedute del 20, 27 e 28 gennaio 1982 andò oltre i limiti del merito del provvedimento per toccare tutte le questioni aperte della lotta al terrorismo, dai collegamenti internazionali del "partito armato" alle ultime azioni messe in atto dai brigatisti a quelle sventate dalle forze dell'ordine. Si trattò quindi di una nuova occasione in cui i partiti scambiarono le reciproche accuse di sempre. I comunisti riformularono le proprie critiche verso i ritardi del governo, che aveva perso tempo prezioso per smantellare le bande. Essi ribadirono anche che la legge sui "pentiti" non era l'unico mezzo per sconfiggere il terrorismo, ma che occorrevano interventi su più piani: dal rinnovamento strutturale e professionale degli apparati di sicurezza fino alle più generali riforme e opere di risanamento complessivo delle strutture statali. Era infine necessario un comportamento inequivoco delle istituzioni e del governo improntato a coerente fermezza[242]. I socialisti e la Dc, invece, respinsero sempre con forza gli attacchi più o meno velati portati dal Pci. Condivisero però l'idea che la legge sui "pentiti" non poteva esaurire la globale risposta del governo al terrorismo: secondo il senatore socialista Paolo Barsacchi, ad esempio, occorreva che la politica criminale fosse ispirata alla prevenzione, che si puntasse sul potenziamento degli apparati e le riforme e che venissero utilizzati mezzi diversi da quelli impiegati per combattere la delinquenza comune[243]. La Dc, dal canto suo, pur consapevole, come disse Coco, dell'urgenza di una «profonda rigenerazione morale», respinse l'accusa di essere corresponsabile della nascita o della crescita dell'eversione, ricordando che in Italia, negli ultimi vent'anni, si era realizzata un profonda rivoluzione, non solo economica e industriale, ma anche sociale, che – rilevò ancora Coco – in altri paesi si era manifestata solamente con sacrifici, contraccolpi e violenze molto maggiori[244]. Con le variazioni apportate dalla commissione al disegno di legge, i socialdemocratici si dimostrarono ora più inclini all'accoglimento del provvedimento. Cioce, presidente della commissione stessa e relatore del disegno di legge, riteneva che il progetto fosse positivo, benché non avesse la sicurezza assoluta che esso avrebbe stroncato definitivamente il terrorismo. Tuttavia, grazie a una serie di innovazioni, la legge, unitamente alle altre misure, avrebbe

[241] Cfr. SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 13 gennaio 1982, pp. 5-8.

[242] "Per i «pentiti» stasera il Senato vota la legge", *l'Unità*, 21 gennaio 1982.

[243] Cfr. le parole di Barsacchi in SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18935-18938.

[244] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, 366 ª seduta, 27 gennaio 1982, pp. 19297-19303.

concorso efficacemente a disincentivare il fenomeno e avrebbe comunque contribuito a sfoltire almeno in parte le carceri[245]. Anche secondo *L'Umanità*, la legge acquisiva un senso «umanitario» con cui lo Stato aveva formulato la propria risposta democratica[246].

Nel merito del provvedimento, il problema di circoscrivere comportamenti che non attenevano solamente alla sfera dell'azione di una persona, ma anche all'atteggiamento "interiore" dei terroristi, rimase centrale nella discussione, proprio perché sollevava problematiche di non poco conto che avrebbero avuto riflessi nell'applicazione pratica della legge. Anche la genericità delle formule utilizzate per definire i requisiti per ottenere un trattamento di favore per i collaboratori e per i dissociati (si pensi ad espressioni vaghe come «piena confessione» o «elementi di prova rilevanti» o «di eccezionale rilevanza») si prestò ad una serie di polemiche, specialmente perché essa avrebbe ampliato enormemente la sfera di discrezionalità dei giudici. Benché il provvedimento rappresentasse – come disse Paolo Barsacchi – una «deroga alle leggi generali dello Stato», che faceva sì che casi identici subissero un trattamento differente, secondo la maggioranza dei partiti, tuttavia, si doveva tenere conto della situazione reale del paese e della gravità che aveva assunto di recente il fenomeno del terrorismo, mettendo da parte i principi e le remore di carattere morale. Del resto, come spiegò ancora Barsacchi, non poteva esistere una legge a favore dei terroristi che si erano "pentiti" e dissociati che potesse considerarsi, sia pure in astratto, soddisfacente. In primo luogo, perché ripugnava alla coscienza di ogni uomo che le leggi generali dello Stato democratico potessero subire un'eccezione a favore di soggetti che avrebbero meritato semmai sanzioni penali più aspre. In secondo luogo, perché una legge in materia, per quanto potesse tentare di precisare col massimo rigore possibile il significato di "pentito", dissociato, collaboratore, doveva per forza lasciare un ampio margine di discrezionalità al giudice[247]. Nonostante i limiti del provvedimento, in parte dovuti anche all'indubbia portata innovativa che esso introduceva nell'ordinamento, tutte le forze politiche sembravano però convinte che questa fosse la strada più facilmente percorribile per ottenere risultati immediati nella lotta al terrorismo. Per questa ragione, alcuni fecero notare che la legge non era un'anomalia giuridica e che il paradigma utilizzato era precisato dall'articolo 309 del codice penale, che collegava le ipotesi di non punibilità all'esistenza di una condotta antagonista. Secondo il senatore democristiano Coco non si trattava pertanto di una

[245] "I «pentiti» possono aiutarci a sconfiggere il terrorismo", *L'Umanità*, 30 gennaio 1982.
[246] N. Vitale, "Come è venuto il successo dell'operazione di Padova", ibidem.
[247] SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18935-18938.

previsione di legislazione speciale, ma ci si manteneva nell'ambito dei principi generali previsti dal codice. Del resto, – sottolineò ancora Coco – i magistrati impegnati nella lotta al terrorismo e i tutori dell'ordine pubblico erano stati i primi a reclamare nuove misure premiali. Per questa ragione si doveva rispondere a tali richieste. Al di là dei più vasti disegni di riforma e di riorganizzazione, pur ritenuti necessari, la risposta più immediata, anche sulla base della positiva esperienza dell'articolo 4 della legge Cossiga, appariva il consolidamento della politica premiale, che non avrebbe riconosciuto la "delazione", ma la cooperazione degli imputati ad impedire nuovi delitti. Tutti i partiti, dunque, ammisero che il provvedimento non era – come disse Coco – una «bella» legge, ma era una legge «necessitata» dall'utilità pubblica di scardinare le formazioni eversive e di difendere lo Stato. Benché tali scelte comportassero un contrasto con la logica del diritto, la necessità di combattere contro l'emergenza eversiva imponeva di accettare le misure[248]. Le forze politiche avevano del resto la netta percezione di una ripresa del terrorismo e pertanto il loro ragionamento fu centrato non solo sulla necessità di recuperare una vasta fascia di giovani marginalmente coinvolti nell'azione eversiva (anche per ridurre il bacino di reclutamento delle organizzazioni terroristiche), ma soprattutto su quella di portare un colpo decisivo alle bande ancora attive.

I missini, da sempre contrari all'estensione degli sconti di pena ai terroristi benché "pentiti", ribadirono che codificare la "delazione" era una vergogna[249]. Sempre convinti che il terrorismo non si combattesse con norme ispirate ad una filosofia definita dal senatore Cristoforo Filetti «lassista e permissiva» e ad una linea «morbida e pseudo-umanitaria», i missini ritenevano assurdo accordare fiducia ai terroristi, quando quasi certamente il loro "pentimento" sarebbe stato formale e furbesco. Nulla vietava, infatti, che il terrorista "pentito" rimesso in libertà, potesse preparare e commettere altri crimini. L'opinione pubblica, peraltro, affermò ancora il senatore Filetti, era contraria a provvedimenti di clemenza e di perdono. Lo Stato poteva combattere il terrorismo con idonei mezzi di prevenzione e di repressione, adottando le leggi vigenti, ma non attenuando le sanzioni da queste sancite. Tuttavia, dal momento che la commissione Giustizia aveva depennato – disse ancora Filetti – la «aberrante previsione della licenza ad uccidere per tre anni» e aveva ampiamente ridimensionato, nel quadro di una disciplina di carattere transitorio, non poche norme «lassiste», il Msi dichiarò che non si

[248] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, 366ª seduta, 27 gennaio 1982, pp. 19297-19303.

[249] Cfr. l'intervento di Marchio in SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18290-18291.

sarebbe attestato su una posizione di drastica intransigenza, ma avrebbe proposto ulteriori modifiche per restringere l'incidenza delle misure. I missini proposero dunque di ridurre a 60 giorni il termine entro il quale i terroristi potevano tenere i comportamenti contemplati dalla legge. Il partito presentò inoltre alcuni emendamenti volti a semplificare le varie casistiche di dissociazione e le corrispondenti riduzioni di pena. Secondo gli emendamenti missini, infine, coloro che non si fossero consegnati alla giustizia entro il termine di 60 giorni, sarebbero stati deferiti ai tribunali militari, che avrebbero applicato le norme del codice penale militare di guerra[250]. Alle rinnovate richieste di dichiarare lo stato di guerra proposte dal Msi, Coco replicò per la Dc ancora una volta che lo stato di guerra era un concetto ben definito dal diritto pubblico e dal diritto internazionale che si poteva avere quando alcune parti del territorio nazionale fossero state controllate da formazioni belligeranti, una condizione che al tempo non si verificava ancora. La pena di morte, del resto, oltre che inaccettabile sotto il profilo della civiltà e dell'etica, si sarebbe rivelata comunque, secondo Coco, inutile[251].

Spadaccia, a titolo personale dal momento che il Partito radicale non aveva ancora assunto una posizione condivisa sulla legge, rivendicò che i radicali avevano sempre considerato il terrorismo come un fenomeno politico che richiedeva una risposta politica consistente innanzitutto nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto, e quindi dei diritti umani e di tutte le garanzie processuali e giurisdizionali. Allo stesso tempo, i radicali erano contrari alle proposte di amnistia perché ogni ipotesi del genere presupponeva la sconfitta del fenomeno che lo Stato stava combattendo. Eventualmente, l'amnistia poteva essere introdotta solo a favore dei dissociati e dei "piccoli pentiti", riferendosi ai giovani che avevano partecipato alle manifestazioni della seconda metà degli anni '70, cioè – sottolineò il senatore radicale – un fenomeno diverso dal terrorismo, ormai sconfitto. Era interesse del paese distinguere una serie di reati minori da quelli di violenza armata. Lo Stato, invece, aveva scelto la strada delle leggi eccezionali. Ogni stagione aveva avuto la sua legge eccezionale e ora – affermò ancora Spadaccia – si era costretti a immaginare altri leggi eccezionali, anche se di segno opposto. Come le prime misure avevano eliminato garanzie fondamentali, avevano stabilito aree di discrezionalità, si erano affidate all'incrudimento delle pene, così le seconde prevedevano attenuanti, eccezioni alla pena, provvedimenti di clemenza. Come le prime erano state in grande misura scardinanti dell'ordinamento giuridico penale, così rischiavano di esserlo anche le

[250] Cfr. gli emendamenti in SdR, AP, VIII legislatura, 366ª seduta, 27 gennaio 1982, pp. 19312-19317.
[251] Ibid., pp. 19297-19303.

seconde, che erano – disse Spadaccia – il «risvolto negativo» delle altre e rispondevano alla stessa logica di diritto speciale ed eccezionale. E, infine, come le prime avevano provocato guasti all'ordinamento, con pochi vantaggi nella lotta al terrorismo, così le nuove norme avrebbero rischiato di produrre, accanto a vantaggi momentanei, anche dei «boomerang», mettendo in moto meccanismi pericolosi. Ad ogni modo, Spadaccia, benché da sempre contrario alle leggi eccezionali, ritenne di proporre – evidentemente provocatoriamente – l'estensione delle misure premiali anche alle associazioni per delinquere. Infatti, o le misure proposte erano «scardinanti», e allora certamente pericolose se estese a tutti i tipi di associazione per delinquere, o altrimenti, come sosteneva la maggioranza, le norme non erano scardinanti e pertanto erano valide ed efficaci anche nella lotta contro la criminalità comune e mafiosa[252]. I radicali, in sostanza, colsero l'occasione per riassumere le proprie critiche alla legislazione «eccezionale» degli anni precedenti, di cui la "legge sui pentiti" era coerente prosecuzione, nel quadro del «diritto speciale» che era venuto a crearsi in relazione al fenomeno del terrorismo. Tuttavia, non si può dire che essi avessero un'idea chiara di quali potessero essere le valide alternative alle proposte del governo: né il generico richiamo al rispetto dello Stato di diritto, né il riferimento alle misure sul ravvedimento già presenti nei codici (che evidentemente, sulla base dell'esperienza dei magistrati, non erano sufficienti a fronteggiare il fenomeno), rappresentavano una soluzione concreta al problema specifico del terrorismo.

I punti più controversi nella prima discussione in assemblea riguardarono la commisurazione dei diversi livelli di comportamento "virtuoso" dei terroristi ravveduti con la diversa entità di pene e premi comminati. Su questo punto, come si è anticipato, si profilavano nuovamente alcune spaccature. Mentre parte della Dc e il Psi (e, dall'opposizione, l'estrema sinistra) sembravano più inclini ad introdurre un regime particolarmente favorevole anche per i dissociati, il Pci e il Pri, invece, si schierarono su una linea "dura", ritenendo che si dovessero distinguere nettamente le due condotte, incentivando quella del "pentito". Secondo Pecchioli, la previsione di ulteriori riduzioni di pena per chi offriva una collaborazione rilevante era positiva, non soltanto per l'utilità che ne sarebbe potuta derivare, quanto perché era dai relativi comportamenti che risultava esplicita la presa d'atto del fallimento del disegno eversivo. L'intensità della presa d'atto e del convincimento che la sottendeva era tale che determinava nel terrorista "pentito" un

[252] Ibid., pp. 19303-19312.

comportamento volto ad impedire che quel disegno producesse drammi ulteriori. Questo era un aspetto che, secondo Pecchioli, era rimasto talvolta «offuscato nella polemica spesso pretestuosa sulla cosiddetta delazione». L'articolo 3 del nuovo provvedimento, dunque, sembrava orientato nel senso di voler considerare nel suo pieno significato politico-giuridico il comportamento di collaborazione eccezionale e non. Benché i senatori comunisti in commissione avessero ottenuto modifiche rilevanti che differenziavano opportunamente i due comportamenti, rimanevano però a parere di Pecchioli gravi problemi inerenti ai primi due articoli e, soprattutto, agli articoli 6 e 8, relativi agli speciali benefici processuali riservati alle due categorie[253].

Un primo problema, dunque, riguardava l'articolo 1, che prevedeva l'assoluta impunità per i reati associativi e per quelli che si potevano definire strumentali perché necessariamente ad essi collegati, come il possesso di armi e di documenti falsi. L'articolo prevedeva che, per ottenere i benefici della legge, si potessero tenere le condotte indicate prima dell'ordinanza di rinvio a giudizio, cioè anche dopo l'arresto. Il primo nodo consisteva nel presupposto per ottenere i benefici: la non punibilità era concessa senza che il terrorista collaborasse con la giustizia, né rendesse alcuna informazione inerente alla propria esperienza. I comunisti e i repubblicani, invece, come vedremo, ritenevano che, per ottenere gli sgravi di pena, occorresse dimostrare in qualche modo l'avvenuta dissociazione dalla banda, almeno ammettendo le proprie responsabilità e dicendo ciò di cui si era a conoscenza. Il secondo nodo riguardava il limite temporale per tenere la condotta dissociativa: secondo i comunisti, esso non poteva oltrepassare il momento in cui il terrorista veniva ristretto in carcere. Il Pci privilegiava quindi l'anteriorità alla denunzia, al fermo, all'arresto, all'ordine o al mandato di accompagnamento. Su questo punto, però, lo scontro con il Psi e la Dc fu notevole. Questi ultimi mostrarono, infatti, di essere particolarmente sensibili al problema dei dissociati nelle carceri, un fenomeno che stava acquisendo sempre maggiore consistenza e visibilità, e a cui l'estrema sinistra stava dando risalto da mesi. Come si è visto, si trattava dei terroristi che avevano vissuto un ripensamento e una crisi interiore dopo l'arresto, fra le mura carcerarie, e che tuttavia non volevano collaborare alla cattura di correi. La loro situazione era quindi diversa dai dissociati fuori dal carcere, perché, da un lato, essi avevano il vantaggio di conoscere la propria situazione giudiziaria ma, dall'altro, dato il

[253] SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18908-18914.

clima interno ai penitenziari, correvano anche più rischi di rappresaglia di quelli non ancora reclusi.

Nelle intenzioni di Dc e Psi, con la diversificazione del trattamento tra chi si dissociava prima o dopo l'arresto si intendeva anche favorire lo sviluppo nelle carceri di un'area che isolasse i terroristi irriducibili. I comunisti non negavano che vi fosse un problema della dissociazione sempre più diffusa nel sistema carcerario, ma – come spiegò ancora Pecchioli – vi erano secondo loro due ordini di problemi che li spingevano a una maggiore prudenza sul punto: il primo era che, nel momento in cui il governo stabiliva che la dissociazione poteva essere espressa prima della pronuncia dell'ordinanza di rinvio a giudizio, finiva per neutralizzare l'incentivazione a tenere comportamenti di dissociazione prima della cattura perché colui che si trovava già in stato di detenzione preventiva conosceva l'ordine o il mandato di cattura e tutti gli elementi della ricognizione giudiziaria, potendo così fare un calcolo di ciò che gli conveniva (veniva, insomma, così a mancare l'elemento della spontaneità della dissociazione); in secondo luogo, i comunisti segnalavano un'altra situazione grave degna della massima attenzione, e cioè quella di coloro che nel passato avevano commesso soltanto un reato associativo e qualche reato-mezzo, e che ne erano usciti, ma che vivevano nell'angoscia di essere chiamati in causa da qualche "pentito". Come spiegò ancora Pecchioli, non vi era, dunque, solo l'esigenza reale di operare per il recupero alla vita civile di chi in passato si era lasciato coinvolgere in organizzazioni eversive senza però compiere reati di sangue, ma si doveva tenere anche conto «di tutta quell'area di disponibilità eversiva» di cui l'eversione di sinistra aveva potuto godere nel passato quinquennio. Occorreva quindi aiutare i cosiddetti "favoreggiatori", cioè coloro che magari saltuariamente avevano offerto un aiuto ai terroristi, pur non facendo parte delle bande, e che spesso vivevano nell'incubo della cattura e soprattutto di essere bersaglio del ricatto del terrorismo. Il nodo, per i comunisti, era quindi di natura essenzialmente temporale: si dovevano prioritariamente stimolare coloro che vivevano ancora nell'ombra a consegnarsi e ad ammettere le proprie responsabilità[254]. I comunisti, pertanto, proposero di concedere l'impunità quando l'imputato di reati non particolarmente gravi (compresi quelli di favoreggiamento) si presentasse spontaneamente all'autorità giudiziaria e di polizia, oppure quando avesse già receduto spontaneamente dall'accordo, comunque solamente prima della cattura. Negli altri casi, essi continuarono a ritenere sufficiente una riduzione

[254] SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, pp. 19341-19345.

di pena ed eventualmente la concessione della libertà provvisoria. Il testo del governo, invece, concedeva all'imputato un termine lungo quanto tutta l'istruttoria, il che gli avrebbe consentito di prendere visione delle prove a suo carico, di valutare i dati in possesso dell'autorità giudiziaria, di fare i propri calcoli e di guadagnare l'impunità puramente e semplicemente dichiarando di recedere dall'accordo o di essersi ritirato dell'associazione. Secondo i comunisti, inoltre, l'impunità non poteva essere concessa per reati gravi, quali l'esportazione e la ricettazione di armi, munizioni ed esplosivi[255]. In sostanza, il Pci, pur condividendo l'impostazione generale del provvedimento, soprattutto dopo le modifiche intervenute in sede di comitato ristretto, era molto scettico sulla larghezza di benefici prevista per i semplici dissociati. I comunisti, dunque, perseguirono una linea di maggiore rigore di quella prevista dal testo. In questo senso andavano del resto gli emendamenti che essi presentarono agli articoli 1 e 2, tesi a differenziare meglio i comportamenti di chi si limitava a dissociarsi senza fornire informazioni rilevanti alla polizia, quello di chi si dissociava e forniva informazioni, quello di chi si dissociava e aiutava concretamente a debellare la banda armata e così via. Questi diversi atti, secondo i comunisti, dovevano essere "retribuiti" con sconti di pena diversi e precisi. D'altro canto, secondo il Pci, i benefici previsti per i "piccoli pentiti" e i favoreggiatori non erano ancora sufficienti ad assicurare un reale recupero dei giovani coinvolti solo marginalmente nella lotta armata. Per questo essi proposero anche alcune riduzioni di pena a loro riservate[256].

L'obiettivo principale dei socialisti, invece, era quello di non stravolgere il significato politico complessivo del provvedimento che si riassumeva specialmente nella norma prevista all'articolo 1, che dava la possibilità ai terroristi che avevano aderito alle associazioni armate senza macchiarsi di delitti gravi, di reinserirsi nella società italiana, anche dopo l'arresto e senza necessariamente collaborare. I socialisti insistettero nel dire, come scrisse l'*Avanti!*, che il problema della dissociazione era una questione politica e una sfida che lo Stato intendeva lanciare alle organizzazioni terroristiche[257]. Alla luce delle centinaia e migliaia di giovani coinvolti solo marginalmente nella lotta armata, che rischiavano di essere il bersaglio nelle carceri di altri terroristi, come disse in Senato il 20 gennaio Francesco Iannelli, il potere politico aveva il dovere di recuperare quegli ampi settori della popolazione giovanile, che si erano limitati a dare il loro assenso alla

[255] Cfr. l'intervento di Pecchioli in SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18908-18914.
[256] Cfr. ancora le parole di Pecchioli, ibidem.
[257] "Rinviata alla prossima seduta la legge sui «terroristi pentiti»", *Avanti!*, 22 gennaio 1982.

partecipazione alla banda o all'associazione armata[258]. I socialisti non mancarono di sottolineare, tuttavia, che, se era agevole stabilire quando una persona si consegnava senza opporre resistenza, gravi difficoltà sorgevano allorquando si trattava di stabilire se un soggetto recedesse o si dissociasse dalla banda. Non esistevano infatti dati sicuri da cui desumere un eventuale recesso o ritiro, anche perché, rimarcò in Senato lo stesso giorno un senatore socialista Barsacchi, l'interruzione dei contatti con una banda doveva essere frutto di un effettivo e concreto ravvedimento e di una reale dissociazione[259].

Anche l'indipendente di sinistra Mario Gozzini osservò sempre nella seduta del 20 gennaio che nelle carceri stava crescendo il numero dei detenuti terroristi che si rendevano conto e prendevano coscienza che la lotta armata era sbagliata. Si sarebbe commesso un grave errore, pertanto, a suo avviso, se si fosse subordinato l'incentivo esclusivamente alla delazione attiva di particolare rilevanza. La dissociazione, così come il "pentimento", erano atti politici e cioè il riconoscimento dell'insensatezza delle scelte compiute da molti. Occorreva fare un lavoro culturale proprio perché ciò che importava ed urgeva era non tanto che i terroristi fossero puniti in base al codice «fino in fondo», ma che il massimo numero di terroristi cessasse di credere che la violenza armata portasse a risultati politici. Gli articoli 1 e 2 del provvedimento, secondo Gozzini, erano quindi condivisibili, volti com'erano al recupero di giovani responsabili di reati per lo più associativi, benché non disponibili alla collaborazione. Come sostenevano i comunisti, invece, l'articolo 8, anche a parere di Gozzini era inaccettabile perché avrebbe vanificato la forbice tra le riduzioni di pena previste per la dissociazione e la collaborazione, «in certo modo disincentivando – disse Gozzini – il passaggio dall'una all'altra». Occorreva quindi eliminare questa sorta di «norma-fotografia, ad personam»[260].

Leo Valiani, noto per le sue posizioni molto severe in materia di terrorismo, espresse perplessità analoghe a quelle del Pci sull'articolo 1, che avrebbe posto sullo stesso piano coloro che si dissociavano prima dell'arresto e quelli che si dissociavano solo una volta in carcere. Per questa ragione il senatore repubblicano presentò un emendamento, condiviso anche dai socialisti, da Gozzini e Pecchioli, per stabilire che condizione indispensabile per la non punibilità, anche dopo l'arresto, fosse che l'imputato fornisse «ogni utile» informazione sulla struttura e sulla organizzazione, e cioè anche sulla composizione della banda di cui aveva fatto parte. Il partecipante a banda armata che si dissociasse avrebbe

[258] Cfr. l'intervento di Iannelli in SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18914-18917.
[259] Ibid., pp. 18935-18938.
[260] Ibid., pp. 18930-18935.

così dovuto rendere piena testimonianza su quello che sapeva, anche perché il giudice, per dichiarare la non punibilità o per rifiutarla, avrebbe dovuto avere un minimo di prove. La prova della sincerità della dissociazione, secondo Valiani, non poteva che consistere nella confessione circa quello che l'ex terrorista sapeva della banda[261]. Il Pci, pur concordando con la modifica proposta da Valiani, presentò comunque altri due propri emendamenti: l'uno volto a vincolare i benefici per i dissociati ad una condotta tenuta entro la cattura e l'arresto e che prevedesse almeno l'ammissione delle proprie responsabilità, e l'altro tendente a definire specificamente tale condotta. Poiché la dissociazione era il «punto chiave della legge», secondo i comunisti, la nozione di dissociazione era preliminare e rappresentava il presupposto della disciplina giuridica delle altre condotte antagonistiche previste agli articoli 1, 2 e 3. Si doveva quindi stabilire da che cosa ci si dissociava e con quali intendimenti. Secondo l'emendamento del Pci, illustrato dal senatore Benedetti il 28 gennaio, la dissociazione consisteva difatti nel

> recesso dall'accordo o nella revoca della propria adesione all'associazione o alla banda, nella dichiarazione, resa alla polizia giudiziaria o all'autorità giudiziaria, di responsabilità per tutti i reati commessi dall'imputato, nonché nella descrizione delle modalità di programmazione, preparazione, esecuzione e rivendicazione degli stessi reati per quanto a conoscenza dell'imputato[262].

La condotta doveva riferirsi alla programmazione terroristica nel suo insieme, doveva cioè riguardare il vincolo organizzativo, il patto di solidarietà nel delitto e la proiezione nel futuro di quel patto. Poiché l'ordinamento giuridico vigente si attestava sulla considerazione del bene o interesse penalmente tutelato e protetto, ed era quindi disposto a concedere il massimo di considerazione alla reintegrazione del bene offeso, nel comportamento di colui che contribuiva a smantellare le strutture terroristiche era sì presente un comportamento di reintegrazione di un bene giuridico offeso, ma anche di un bene giuridico che sarebbe stato offeso nel futuro. Il punto centrale era il passaggio da un'attività antagonistica volta alla reintegrazione di un bene già offeso, un fatto del passato, ad un attività antagonistica tesa a collaborare per impedire ulteriori offese, cioè

[261] Cfr. l'intervento di Valiani, ibid., pp. 18923-18930. Sul punto, cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit., pp. 88-90.
[262] SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, p. 19340.

azioni che avrebbero potuto svolgersi nel futuro. Tale condotta avrebbe garantito la riparazione delle offese già avvenute e di quelle che potevano avvenire[263].

Questa definizione del comportamento di dissociazione non fu però accolta. Una soluzione di compromesso venne comunque dall'emendamento di Valiani all'articolo 1, secondo il quale accanto alla dissociazione vi doveva essere una collaborazione minima, nel senso che chi si dissociava doveva fornire «ogni utile» notizia sulla struttura e l'organizzazione della banda. Il governo fu pertanto contrario agli emendamenti presentati dal Pci, anche perché riteneva che essi tendessero a portare la disciplina della dissociazione al di fuori del paradigma generale. Gli emendamenti comunisti, secondo il sottosegretario democristiano Lombardi, richiedevano difatti una descrizione delle modalità di programmazione, preparazione, esecuzione e rivendicazione dei reati pretendendo che l'imputato sapesse più di quanto normalmente sapevano i personaggi minori[264]. Data questa indisponibilità della commissione ad accettare gli emendamenti, il Pci chiese di votare separatamente la prima parte dell'articolo (quella modificata dall'emendamento presentata da Valiani), sulla quale votarono a favore, e la seconda (quella che concedeva la non punibilità anche a coloro che si dissociavano trovandosi già in carcere), sulla quale votarono contro. Sulla votazione globale dell'articolo, invece, si astennero[265].

I comunisti presentarono anche un emendamento all'articolo 2 volto a qualificare con maggiore precisione la gradualità dei comportamenti convolti dalla norma, onde farne discendere conseguenze giuridiche diverse in proporzione anche agli effetti che ne derivavano. Si disponevano pertanto delle più articolate riduzioni di pena commisurate ai diversi gradi di condotta: della desistenza e del ravvedimento, dell'aiuto attivo alle autorità e del comportamento di eccezionale rilevanza in grado di smantellare intere strutture terroristiche. Il governo e la maggioranza, tuttavia, espressero nuovamente parere contrario nei confronti della proposta comunista che tendeva a ritenere meritevole di ricevere indulgenza solamente colui che si dissociasse contribuendo ad evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori. Anche questo emendamento, secondo la maggioranza, tendeva ad annullare – come dissero sia Coco sia Lombardi – la categoria dei dissociati, che invece già esisteva nel sistema penale e per la quale erano

[263] Cfr. gli emendamenti e l'intervento di Benedetti, ibid., pp. 19338-19345.
[264] Cfr. l'intervento di Lombardi, ibid., pp. 19350-19351.
[265] Cfr. gli interventi di Maffioletti e Tedesco, ibid., pp. 19352-19354.

previste delle attenuanti[266]. Nella versione definitiva che confermava quella proposta dal comitato ristretto, quindi, la condotta dissociativa si sarebbe dovuta concretizzare nella dichiarazione e nell'assunzione delle proprie responsabilità per tutti i reati commessi con la «piena confessione». La «piena confessione», tuttavia, era richiesta non in tutti i casi contemplati all'articolo 1, come auspicato dai comunisti, ma solamente nel caso in cui il terrorista si fosse ritirato o si fosse consegnato spontaneamente. Secondo il governo, infatti, nei casi in cui il dissociato avesse disciolto una banda non sarebbe servita tale specificazione, perché il terrorista avrebbe comunque fornito tutte le informazioni affinché tale scioglimento fosse effettivo e verificabile[267].

L'articolo 3 (relativo ai "pentiti"), invece, una volta che in commissione erano state commisurate meglio le disposizioni premiali in rapporto al grado di collaborazione, fu accettato positivamente dalla maggioranza dei partiti perché avrebbe articolato in modo più soddisfacente i benefici per la categoria dei "pentiti" veri e propri. Anche in questo caso, però, il Pci presentò una proposta di emendamento aggiuntivo, volta ad includere nei benefici previsti anche la collaborazione rilevante del delinquente comune che, senza far parte di bande armate, ne aveva agevolato l'attività e, successivamente – collaborando con la giustizia – ne aveva consentito la disarticolazione. Ciò – disse Pecchioli – si era verificato soprattutto con il terrorismo nero, nel caso in cui criminali comuni avevano partecipato «a mezzadria» a sequestri di persone, a traffici di armi insieme con appartenenti a bande neofasciste. La norma, dunque, a suo avviso, avrebbe reso più difficile la collusione tra criminalità comune e terrorismo[268]. Il Pci, con questa proposta, voleva evidentemente dare un segnale anche in relazione alla lotta al terrorismo neofascista, sul quale l'azione del governo era ritenuta insufficiente. La proposta, tuttavia, fu respinta e Lombardi tenne a replicare che l'emendamento sembrava ignorare che chi agevolava l'attività di chi commetteva un reato di terrorismo concorreva nel delitto doloso di terrorismo[269].

I radicali, come i missini, furono invece complessivamente contrari alle innovazioni dei primi articoli. Secondo Spadaccia, gli articoli 2 e 3 erano particolarmente gravi perché elevavano il comportamento processuale di un imputato, che era parte del processo, ad elemento di giudizio nel processo stesso da parte dei giudici. L'eventuale collaborazione

[266] Cfr. le parole di Coco in SdR, AP, VIII legislatura, 366ª seduta, 27 gennaio 1982, p. 19300; Lombardi in SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, p. 19358.

[267] Cfr. ancora le parole di Coco e Lombardi in SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, pp. 19349-19350.

[268] SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, pp. 18908-18914.

[269] SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, pp. 19374-19375.

del processato durante il procedimento, e perfino durante il dibattimento, diventava così a suo avviso un elemento gravemente distorcente. L'articolo 3, inoltre, associando pene irrisorie a fronte di gravissimi reati, avrebbe avuto, secondo Spadaccia, conseguenze estremamente pericolose in una situazione nella quale il terrorismo era un fenomeno lungi dall'essere sconfitto e piegato. D'altro canto, anche le espressioni utilizzate erano molto discutibili e avrebbero lasciato un enorme margine di discrezionalità al giudice per valutare la decisività o l'eccezionalità del grado di collaborazione[270].

I nodi di maggiore rilievo furono poi gli articoli 6 e 8, relativi alla concessione della libertà provvisoria e alla liberazione condizionale. I comunisti tentarono di ricondurre la disciplina della libertà provvisoria al comportamento processuale dal quale il giudice poteva fondatamente ritenere che non sarebbero stati più possibili nuovi reati da parte di chi ne aveva beneficiato. Il governo rifiutò questa ulteriore esplicitazione, ma recepì l'emendamento secondo il quale la libertà provvisoria – peraltro sempre pervista per i soli "grandi pentiti" o coloro che avevano commesso reati meramente associativi – rendeva concedibile lo stesso beneficio anche in relazione ad altre imputazioni per le quali fosse in corso l'istruttoria. In tal caso l'avrebbe accordata il giudice competente per i singoli procedimenti[271].

Quanto all'articolo 8, che prevedeva la concessione della liberazione condizionale su proposta del ministro della Giustizia non solo a chi collaborava, ma anche a chi si limitava alla confessione dei propri reati, esso, secondo i comunisti, continuava a presentare una erronea equiparazione fra dissociazione e collaborazione, che avrebbe finito inevitabilmente per significare – come disse Pecchioli nella seduta del 20 gennaio – una «scelta politica negativa verso la seconda», «oggettivamente un invito a non collaborare» e «un premio smisurato» per chi si fosse limitato a confessare i propri reati. Pecchioli, dunque, propose un interrogativo ai colleghi senatori:

Con quale senso della giustizia possiamo far passare una norma che premia in misura eguale l'individuo che, rischiando anche la vita, ha reso utile e concreto per la società il proprio pentimento consentendo di smantellare delle strutture terroristiche e colui il quale ha invece scelto la via più comoda di confessare i propri delitti, ma di non dare contributi rilevanti alla giustizia pur potendoli dare[272].

[270] Cfr. le parole di Spadaccia, ibid., p. 19357.
[271] Ibid., pp. 19364-19366.
[272] SdR, AP, VIII legislatura, 361ª seduta, 20 gennaio 1982, p. 18912.

Secondo Pecchioli, si doveva meditare sul punto anche per allontanare in modo netto il sospetto che la norma venisse adottata (l'allusione alla Dc e a Donat-Cattin era trasparente) come una specie di «"legge-fotografia" per risolvere in modo privilegiato la situazione di qualche specifico imputato». Nel caso della liberazione condizionale anticipata all'istruttoria, inoltre, i comunisti ritenevano che l'applicazione di tale beneficio dovesse essere limitata ai soli casi di collaborazione eccezionale[273]. Anche secondo l'indipendente di sinistra Gozzini, la possibilità di ottenere la liberazione condizionale in qualsiasi momento, su proposta del ministro, finiva per vanificare la forbice delle diminuzioni di pena tra l'articolo 2 e l'articolo 3, disincentivando il passaggio alla collaborazione attiva con la giustizia. In secondo luogo, l'articolo avrebbe implicato una sostanziale impunità dato che la liberazione condizionale poteva essere concessa in qualsiasi momento dopo la sentenza di primo grado, anche a delinquenti e assassini efferati. L'intervento dell'esecutivo, inoltre, avrebbe potuto provocare un conflitto tra il governo e la magistratura. Un emendamento della Sinistra indipendente tendeva quindi a limitare l'intervento del ministro solo ai casi di eccezionale collaborazione con l'autorità giudiziaria[274].

A questo punto, il governo propose nella seduta del 28 gennaio una soluzione compromissoria fra le diverse parti. Anzitutto, la possibilità di concedere la liberazione condizionale durante l'esecuzione della pena, ma dopo averne scontata la metà, rimase sia per i "pentiti" che per i dissociati. Il governo recepì però in un proprio emendamento la proposta secondo cui la competenza a concedere il beneficio doveva essere assegnata alla Corte di appello del distretto di cui faceva parte il giudice che aveva pronunciato la sentenza, e non, come previsto dal disegno di legge, alla Corte d'appello presso la quale il detenuto stava espiando la pena e aveva presentato la domanda. Un altro emendamento limitò (ma non eliminò) il potere del ministro di rivolgersi all'autorità giudiziaria per chiedere la concessione del beneficio prima di aver scontato metà della pena solamente per i "pentiti", cioè nei casi previsti dall'articolo 3 (però non solo nei casi di "eccezionale rilevanza" ma in tutti), proprio per mantenere la distinzione dei benefici tra "pentiti" e dissociati[275]. Questa formula compromissoria consentì di registrare un largo consenso intorno al tanto discusso articolo 8.

[273] Ibid., pp. 18908-18914.
[274] SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, pp. 19367-19368.
[275] Ibid., p. 19369.

Il comitato ristretto, come si è accennato, aveva poi modificato i limiti temporali a cui si riferiva la legge, limiti temporali che tante discussioni avevano sollevato anche all'interno della maggioranza. All'articolo 13, infatti, si stabilì che le disposizioni della legge si sarebbero applicate solo ai reati commessi fino al 12 settembre 1981, purché i comportamenti di ravvedimento venissero tenuti entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. I nuovi termini di tempo, dunque, vennero approvati, benché il Msi avesse proposto di ridurli a 60 giorni allo scadere dei quali sarebbero state applicate le norme del codice penale militare di guerra[276].

Al momento del voto non mancarono critiche al testo, anche da parte di chi poi si sarebbe pronunciato a favore del provvedimento. Giglia Tedesco, ad esempio, ribadì riserve e preoccupazioni, in particolare per la sanatoria generalizzata che si realizzava — a suo giudizio — con l'articolo 1, sui «casi di non punibilità»[277]. Il liberale Malagodi osservò che il provvedimento, rispetto ai principi generali dell'ordinamento penale, costituiva una deroga, resa però inevitabile dalle esigenze della lotta al terrorismo[278]. Barsacchi definì soddisfacente il testo legislativo e affermò che occorreva superare quelle remore morali che talora inducevano a non prevedere eccezioni di non punibilità proprio per individui che invece andavano severamente puniti. D'altra parte, il senatore socialista auspicò che il successivo passaggio parlamentare apportasse alcune modifiche per favorire ulteriormente la dissociazione[279]. Gozzini fece presente che l'approvazione del disegno di legge poteva far correre alcuni rischi: in particolare, l'opinione pubblica avrebbe potuto considerare la legge come un atto di clemenza e di indulgenza verso i terroristi[280]. A queste critiche il vicepresidente del gruppo democristiano, Nicola Mancino, obiettò sottolineando che il provvedimento era inquadrato in una strategia di più ampio respiro per dare una svolta ai fenomeni della dissociazione e della collaborazione. L'aver considerato diversamente le due condotte dava il senso e il segno di una evoluzione culturale e giuridica. Il disegno di legge, pur non entusiasmando nessuno, era frutto del convincimento che, se non si fossero sperimentate altre strade, difficilmente le strutture dello Stato, che si erano dimostrate «deboli» nonostante alcuni apprezzabili

[276] Ibid., p. 19376.
[277] Ibid., pp. 19377-19378.
[278] Ibid., p. 19377.
[279] Ibid., pp. 19383-19384.
[280] Ibid., pp. 19382-19383.

successi, sarebbero state in grado di aggredire alle radici e sconfiggere definitivamente il movimento eversivo[281].

Il radicale Spadaccia, invece, dichiarando il suo voto contrario, si augurò che il futuro non dovesse far pentire coloro che avevano varato «un provvedimento del genere», che per altro tendeva a ricondurre qualunque forma di dissociazione alla mera "delazione", provocando così guasti e distorsioni i cui effetti sarebbero stati imprevedibili[282]. Il testo fu quindi votato dalla maggioranza delle forze politiche e gli unici contrari furono i missini e i radicali.

8. Il primo confronto alla Camera sulla legge sui "pentiti"

Il disegno di legge passò così alla Camera dove venne deferito alla commissione Giustizia. Anche in questa sede i nodi centrali rimasero gli stessi, ma le divergenze interne alla maggioranza furono molto più marcate. In quella sede, il 3 febbraio 1982, il relatore, il repubblicano Vitale Robaldo, sottolineò che il provvedimento intendeva essere una risposta all'attacco distruttivo dell'eversione che tenesse conto dei risultati positivi conseguiti con l'applicazione delle disposizioni della legge Cossiga. Non si trattava dunque di dare vita ad una normativa speciale, ma a disposizioni di emergenza, «rigorosamente rispettose – disse Robaldo – dei principi informatori nel nostro ordinamento e di efficacia limitata nel tempo». Tuttavia, anche Robaldo ammise alcune anomalie del provvedimento, sottolineando l'ambiguità e l'incongruità di alcune disposizioni previste nei primi tre articoli della legge. Riconobbe inoltre che riserve suscitava anche l'articolo 8, la cui generica formulazione non offriva sufficienti garanzie sotto il profilo dell'obiettività e uniformità di applicazione, specialmente ove prevedeva l'intervento del ministro[283]. Per i comunisti il responsabile per le politiche della giustizia del partito Luciano Violante intervenne subito osservando a sua volta che l'articolo 1 si sarebbe prestato a grossi equivoci in sede interpretativa perché le espressioni che venivano utilizzate facevano riferimento – disse – «a moduli ottocenteschi di cospirazione politica»: ora invece l'associazione eversiva era concretata non dal fatto di porsi come obiettivo finale la commissione di un reato specificamente individuato, ma dalla

[281] "Il Senato approva il ddl sui terroristi «pentiti»", *Il Popolo*, 29 gennaio 1982.
[282] SdR, AP, VIII legislatura, 367ª seduta, 28 gennaio 1982, p. 19385.
[283] CdD, AP, VIII legislatura, Bollettino delle Commissioni, IV Commissione permanente, 3 febbraio 1982, p. 25.

partecipazione in genere alla lotta armata. Violante ribadì che i comunisti erano contrari all'estensione della non punibilità anche a coloro che si dissociavano dopo la cattura. Circa gli articoli 2 e 3 il magistrato del Pci insistette nel dire che occorreva una migliore articolazione dei diversi tipi di condotta collaborativa e dei benefici correlati, oltre che una definizione chiara di cosa fosse la dissociazione. Quanto all'articolo 8, la discrezionalità politica del ministro in tema di liberazione condizionale, non legata a nessun dato conoscitivo, suscitava al Pci serie riserve sotto il profilo politico e costituzionale[284].

I radicali, dopo il voto contrario al Senato, non avevano ancora assunto una posizione unitaria nel merito del provvedimento: vi era infatti tra loro chi vi intravvedeva un notevole passo avanti, quanto meno in alcune parti della legge, e che era disponibile al confronto; vi era chi, invece, non accettava la logica complessiva sottesa al provvedimento. Fra questi ultimi, Francesco De Cataldo, pur consapevole che la legge era legata ad una situazione contingente, dichiarò sempre il 3 febbraio in commissione Giustizia che essa era «straripante dai canoni fondamentali di una società garantista». Secondo il deputato del Pr, la non punibilità prevista all'articolo 1 estesa ai reati strumentali era eccessiva e si doveva chiarire chi in pratica potesse valutare l'efficacia della collaborazione prevista all'articolo 2. L'articolo 3 era poi a suo avviso inaccettabile perché fuori di ogni logica costituzionale, specialmente per la definizione non puntuale dei comportamenti necessari per ottenere le agevolazioni di pena. Anche De Cataldo, infine, espresse riserve sul potere del ministro in merito alla proposta di liberazione condizionale. Marco Boato osservò che l'articolo 4 della legge Cossiga, pur avendo delineato un meccanismo che si era dimostrato efficace sul terreno operativo, aveva anche prodotto «effetti perversi», sia innescando una spirale di assassinii, sia chiamando in causa persone che si erano ormai allontanate dalla lotta armata. Di fronte a tale realtà, occorreva secondo Boato stare attenti ad introdurre nell'ordinamento strumenti suscettibili alla lunga di inquinare la pratica e la cultura giuridica, diffondendo la logica del sospetto e della delazione e provocando degenerazioni. Diversamente da De Cataldo, Boato però valutò positivamente gli articoli 1 e 2, che delineavano un'inversione di tendenza nella lotta contro il terrorismo perché erano le prime misure che puntavano al recupero di quanti intendevano dissociarsi. L'articolo 3, invece, gli appariva inaccettabile perché si muoveva nella vecchia logica della legge Cossiga, ampliandola[285].

[284] Ibid., p. 26.
[285] Ibid., pp. 24-29.

A fronte delle problematiche sollevate da quasi tutti i partiti, si convenne di costituire un comitato ristretto che in tempi brevi rielaborasse il testo alla luce delle riserve che erano emerse nella discussione in commissione. L'intento era quello di garantire al provvedimento il più ampio consenso possibile anche alla Camera e, in questo senso, la maggioranza mostrò una certa disponibilità al confronto. Il deputato comunista Raimondo Ricci sottolineò significativamente che si era di fronte ad una legge che andava al di là degli schieramenti politici e di maggioranza e richiamava la solidarietà democratica che doveva unire tutte le forze politiche nella lotta contro il terrorismo e nella volontà di aprire spazi per il recupero di quanti intendevano dissociarsi. Allo stesso modo, il sottosegretario alla Giustizia, il democristiano Lombardi, dichiarò che il disegno di legge nasceva dalla necessità di rivedere la legislazione antiterrorismo, prendendo in considerazione la dissociazione «anche sotto il profilo politico». Il sottosegretario sottolineò altresì che le soluzioni prospettate nell'articolo 2 evidenziavano che l'impostazione della norma rimetteva alla scelta del reo l'eventualità della delazione, senza che questa fosse richiesta dallo Stato come contropartita per i benefici concessi[286]. Ad ogni modo, la discussione nel comitato non portò i risultati sperati e i problemi rimasti irrisolti vennero discussi in assemblea.

Un ulteriore nodo politico fu rappresentato dal fatto che, in vista della discussione alla Camera, i liberali si fecero sempre più polemici, non solo nei riguardi del progetto di legge, ma sulla risposta complessiva data dallo Stato al fenomeno terroristico. In un intervento su *L'Opinione* del 9 febbraio, Alfredo Biondi, ritenendo che il pentimento e il rimorso fossero sentimenti profondi dell'animo umano che difficilmente potevano trovare adeguata trasposizione nel mondo del diritto, osservò che all'ordinamento penale ordinario si era via via sostituito, entrando gradualmente in vigore, un «diritto penale speciale per combattere il movimento armato». La specialità stava nel fatto che le norme già in vigore e quelle in fase di elaborazione sui cosiddetti "pentiti" non trovavano applicazione *erga omnes*, ma esclusiva attuazione nei confronti di una determinata categoria di imputati. Questo *ius singulare* derivava dalla presa d'atto che – scriveva Biondi – ai «mali estremi» rappresentati dalle feroci azioni criminali dei terroristi, lo Stato si era visto costretto a contrapporre gli «estremi rimedi» di misure che in un altro momento storico avrebbero sollevato gravi perplessità e resistenze. Al fine di non cadere nella trappola della risposta militare, si era infatti reso necessario, affermava ancora

[286] Ibidem.

Biondi, scegliere la via della legislazione di emergenza affidando alla polizia giudiziaria e alla magistratura il compito di fronteggiare anche con norme diverse da quelle ordinarie l'attacco degli eversori. Secondo Biondi, dunque, era difficile negare che questa soluzione avesse, in un certo senso, dato un riconoscimento alla «specialità della lotta al terrorismo, realizzando nei confronti dei suoi uomini un trattamento differenziato rispetto a tutti gli altri». Nonostante le positive modifiche apportate al nuovo provvedimento dal Senato rispetto alle proposte iniziali, era quindi difficile secondo Biondi sottrarsi ad una valutazione critica della legge, in particolare nella parte in cui venivano indifferentemente previste, rispetto a diversi comportamenti, uniformità di trattamento consistenti in esclusione della punibilità o in notevoli riduzioni di pena. Benché fossero innegabili la validità delle misure straordinarie adottate, secondo i liberali, sarebbe stato un «imperdonabile errore» pervenire a forme di clemenza generalizzata o di incolpazione affrettata derivanti da discutibili e ambigue dichiarazioni confessorie senza un vaglio severo ed esclusivo da parte della magistratura della loro validità. Sarebbe toccato ai giudici, pertanto, il difficile compito di assicurare nel corso di regolari procedure il massimo della garanzia per l'accertamento delle responsabilità e per la tutela della legalità[287].

Molto agitate erano anche le acque in casa democristiana, come dimostra la riunione del comitato direttivo che si tenne lo stesso 23 febbraio, alla vigilia della discussione alla Camera. Benché schierato compattamente a sostegno del provvedimento, il gruppo della Camera della Dc al suo interno era alquanto turbato dai contenuti della legge. Nel corso della riunione del comitato direttivo del gruppo, il sottosegretario alla Giustizia, il basista Giuseppe Gargani chiese addirittura di essere ritenuto assente giustificato al voto finale che non intendeva dare al provvedimento. Il capogruppo Bianco, tuttavia, osservò che se si fosse data l'autorizzazione a Gargani, si sarebbe dovuta concedere anche a «molti altri» che si trovavano nelle stesse condizioni (e si trattava di un'ammissione molto significativa del disagio interno). Gargani disse senza mezzi termini che, quando era stato presentato, il disegno di legge era «semplicemente orripilante» e che «i principi di libertà venivano calpestati senza ritegno alcuno», tanto che lo stesso presidente del Consiglio Spadolini aveva dovuto ammetterlo. Nonostante le modifiche apportate al Senato, il provvedimento richiedeva insomma per Gargani ulteriori cambiamenti. Secondo Gargani,

[287] A. Biondi, "Una legge speciale", *L'Opinione*, 9 febbraio 1982. Cfr. anche G. Gregori, "Dei delitti e dei pentiti", *L'Opinione*, 23 febbraio 1982. Lo stesso giorno vennero ospitati anche gli interventi critici di Stefano Rodotà e Giovanni Palombarini, cfr. ibidem.

fra l'altro, la legge era superata dai fatti perché la disgregazione che essa doveva portare tra i brigatisti era già avvenuta con la serie di "pentimenti" che si erano verificati nei mesi precedenti: veniva così a mancare lo scopo. Il sottosegretario era pure piuttosto scettico sugli effetti della legge, avvertendo che il "pentito", uscito di prigione, avrebbe incrementato il terrorismo. Si trattava in sostanza per Gargani di una norma «perversa», che doveva essere cambiata radicalmente, specialmente per quanto riguardava la semplice dissociazione. Mario Segni dichiarò di condividere alcune perplessità espresse da Gargani che collimavano con quelle manifestate da numerosi magistrati con cui asserì di essersi confrontato. Nicola Vernola rilevò che il punto più critico della discussione sulla legge era la soppressione del secondo comma dell'articolo 8 (concernente il potere del ministro di chiedere la liberazione condizionale anche prima della sentenza). In merito Vernola ricordò che nella maggioranza era prevalsa la tesi del repubblicano Adolfo Battaglia: questi aveva proposto l'abolizione del comma perché i comunisti erano a favore del suo mantenimento eliminando però «la facoltà al ministro». Se fosse passata la linea comunista, dunque, il potere sarebbe passato nelle mani della magistratura. «Non essendo assolutamente accettabile» questo, era prevalsa la tesi di eliminare l'intero comma anche per evitare lo scontro frontale con i comunisti. Secondo Vernola, tuttavia, alcuni emendamenti presentati dal Pli avrebbero risolto alcuni dei nodi. Il gruppo democristiano avrebbe pertanto appoggiato le proposte liberali e avrebbe svolto una serie di interventi per mettere in evidenza le luci e le ombre della legge. Gargani, tuttavia, non ancora soddisfatto, rilevò ancora che il morale del gruppo era «basso». Sottolineò inoltre che lo stesso avveniva nella maggioranza, visto che addirittura il socialista Felisetti, a titolo personale, aveva dichiarato alla televisione che la legge era ignobile. Bianco tuttavia ribadì che il provvedimento era «una dura necessità»[288].

Una volta giunto in assemblea il disegno di legge, i gruppi dell'opposizione presentarono nella seduta del 23 febbraio diversi emendamenti. Il Movimento sociale avanzò anche una pregiudiziale di costituzionalità. Il deputato Pietro Pirolo, presentandola, asserì che lo Stato si era «pentito» visto che la legge rappresentava un «armistizio tra lo Stato e i brigatisti armati», «una resa senza condizioni» che non prevedeva una reciproca concessione fra le parti. Si era in presenza di un provvedimento eccezionale, di natura particolare, con riferimento ai soggetti beneficiari, al contenuto delle norme e al tempo di attuazione. La legge, secondo il Msi, violava l'articolo 25 della

[288] ILS, ADC, fondo gruppo Dc Camera, "Verbale Comitato direttivo Camera DC del 23 febbraio 1982".

costituzione, ove esso stabiliva l'irretroattività della norma. Il disegno di legge, infatti, aveva un effetto retroattivo che non conteneva norme regolatrici di sanzioni per determinati reati, da applicare a partire dall'entrata in vigore della legge, bensì tutta una serie di riduzioni di pena per reati commessi nella vigenza di un'altra legge che questi stessi reati regolava in modo diverso. D'altro canto non poteva valere il principio del *favor rei*: da una parte, perché il provvedimento non ipotizzava sanzioni più miti da applicarsi per il futuro, ma solamente sanzioni più miti per un reato già commesso; dall'altra, perché il codice penale disponeva che il principio del trattamento più favorevole non si applicava se la nuova legge più conveniente era eccezionale e temporanea. La legge, inoltre, avvertì Pirolo, avrebbe violato anche il principio di pari dignità sociale e di uguaglianza davanti alla legge dei cittadini perché essa creava, sostanzialmente, due categorie e due subcategorie: i terroristi e non, e i terroristi prima del settembre 1981 e quelli a partire da quella data. In sostanza, si trattava di un provvedimento «*ad personas*» che creava un grave vulnus nell'ordinamento[289]. Il deputato della sinistra Dc membro della commissione Giustizia, Tarcisio Gitti, respinse tale pregiudiziale di costituzionalità, per altro presentata da un partito che – affermò – si era fatto portatore di una mozione che contraddiceva i principi della costituzione e della civiltà giuridica tesa a ripristinare la pena di morte. Il deputato della Dc non voleva nascondere le problematiche connesse alla legge, ma invitava a considerare la situazione di grave minaccia che aveva determinato il ricorso a quel genere di provvedimento. Bisognava ricordare che si trattava di un'iniziativa che, senza intaccare il giusto e inflessibile rigore della risposta preventiva e repressiva dello Stato, costituiva un meccanismo in grado di disarticolare e di recuperare alla convivenza civile ciò che poteva essere recuperato del fenomeno terroristico. Secondo il deputato democristiano, poi, non vi era alcuna violazione dell'articolo 3 della costituzione dal momento che, essendo il fenomeno della delinquenza terroristica non assimilabile al fenomeno della delinquenza comune, esso richiedeva risposte legislative che fossero differenziate e contemporaneamente efficaci rispetto all'obiettivo di difesa delle istituzioni. La limitazione temporale della legge, fra l'altro, era proprio la condizione per la legittimità anche costituzionale del provvedimento[290]. I radicali, invece, votarono a favore della pregiudiziale di costituzionalità missina perché convinti anche loro che la legge violasse l'articolo 3 della costituzione, ed anche perché, secondo loro, le disposizioni di carattere

[289] CdD, AP, VIII legislatura, 23 febbraio 1982, pp. 41224-41228.
[290] Ibid., pp. 41224-41228.

temporale avrebbero determinato discriminazioni con effetti che potevano diventare forieri di nuovi delitti. Secondo Mauro Mellini, la legge garantiva non il "pentimento" ma soltanto l'impunità, giustificata con il principio che si dovevano ottenere i risultati nei confronti di altri reati o di altri imputati. Si configurava così una finalità meramente strumentale dal momento che la pena non era proporzionata alla necessità di pervenire alla rieducazione del condannato, ma soltanto all'ottenimento di risultati pratici[291]. A questo punto, il relatore Robaldo tenne a replicare esaltando, invece, il valore politico del provvedimento. Il deputato del Pri precisò che il punto centrale di esso era quello di favorire e incoraggiare la dissociazione, cioè di farsi carico del problema politico reale, che non era solo l'aiuto ai "grandi pentiti", quanto l'aiuto ai dissociati, il cui recupero era anche uno degli obiettivi dei terroristi stessi. La risposta istituzionale valida doveva essere quella di una «mano tesa» anche per coloro che si dissociavano e condannavano metodi e scelte politiche del terrorismo. Questo era il senso del progetto di legge e di una legislazione di emergenza che trovava fondamento e limiti nella costituzione, nei principi generali dell'ordinamento giuridico e nel diritto internazionale[292].

In aula e nel dibattito pubblico i deputati democristiani, come era stato deciso nel loro incontro riservato, non manifestarono un grande entusiasmo per la legge, ma sottolinearono la necessità e l'urgenza del provvedimento, da una parte per fronteggiare la minaccia ancora incombente del terrorismo e, dall'altra, per offrire un'ulteriore via d'uscita ai giovani che volevano distaccarsene. Come disse il 23 febbraio il deputato Gianuario Carta, la novità maggiore del disegno di legge, infatti, era quella della dissociazione, che rappresentava un passo avanti per penetrare nelle motivazioni del fenomeno terroristico. Essa, tuttavia, non doveva essere disgiunta da iniziative volte al recupero dell'efficienza degli apparati dello Stato, al loro potenziamento, e ad iniziative nell'ambito carcerario. Occorreva, infine, una riforma morale dello Stato perché non si potevano più tollerare fenomeni di connivenze occulte, di società segrete e di impunità che costituivano il «brodo di coltura» del terrorismo[293]. I democristiani non negavano che la legge aveva suscitato una vasta discussione pubblica e aveva rappresentato – disse Carta – «uno strappo», sia rispetto alle regole e al sistema giuridico e costituzionale, sia al modo comune di sentire dei cittadini. Anzitutto, il provvedimento sembrava – ammise Carta – un premio alla delazione, cioè uno strumento da sempre in uso nella lotta contro il

[291] Cfr. le parole di Mellini, ibid., pp. 41230-41232.
[292] Ibid., pp. 41233-41236.
[293] Cfr. le parole di Gianuario Carta in CdD, AP, VIII legislatura, 23 febbraio 1982, p. 41264.

crimine sul piano operativo, ma che non poteva essere codificato per l'amministrazione della giustizia. In secondo luogo, il provvedimento avrebbe introdotto un trattamento per i terroristi che poteva dare addirittura l'impressione di una sorta di amplificazione delle connotazioni politiche del terrorismo. Infine, la legge poteva dare la percezione di un allentamento dell'impegno rigoroso dello Stato sul terreno della prevenzione e della repressione. Impressioni queste che, invece, dopo Gitti, anche Carta dichiarò assolutamente non fondate, perché la linea espressa dal progetto in esame si muoveva nel quadro della ferma ed efficace politica di prevenzione e repressione che aveva caratterizzato l'azione dello Stato democratico. A questo tipo di rimostranze, dunque, i deputati della Dc rispondevano che si doveva tener presente il pericolo gravissimo che il terrorismo rappresentava ancora per la pace sociale e per le istituzioni. Si trattava di un fenomeno che aveva indotto alla tentazione di imbarbarire lo Stato e di determinare il ritorno ad una concezione della pena offensiva della coscienza e della cultura moderna. Partendo da questa premessa, era evidente che alle speciali caratterizzazioni della criminalità terroristica si doveva dare una risposta specifica e adeguata, che peraltro non poteva consistere nella creazione di un diritto penale "speciale" per i terroristi. Occorreva pertanto circoscrivere con grande attenzione i destinatari delle norme di favore. Il fatto che il provvedimento riguardasse i reati commessi fino al 12 settembre 1981 e i comportamenti tenuti entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, secondo Carta, lo garantiva. Nel dibattimento – affermò il deputato democristiano – si sarebbe verificata e accertata la veridicità delle informazioni rese dal collaboratore, ponendole al vaglio del contraddittorio e della dialettica processuale. Si dovevano dunque convincere i perplessi e soprattutto i familiari delle vittime che il modo migliore per dare loro onore e rendere fecondo il loro sacrificio era quello di mettere in atto ogni mezzo tale da respingere l'attacco del terrorismo[294]. Nello stesso tempo, secondo la Dc, occorreva penetrare a fondo il fenomeno del terrorismo dando soprattutto una «risposta politica» a chi si era allontanato e aveva scelto la strada della violenza. Come spiegò ancora Carta, si era ispirati non dalla volontà di reprimere, ma «dall'animo aperto di chi vuole recuperare realmente forze che ancora sono sane, quelle che sono rimaste ai margini di un fenomeno che purtroppo ha preso le forme di un vero e proprio esercito». La possibilità dei ravvedimenti derivava dalla concezione della pena come espiazione per chi credeva in valori cristiani, ma anche per chi credeva in valori di moralità laica, tali da portare a

[294] Ibid., pp. 41257-41264.

ritenere che la pena dovesse essere considerata quale mezzo per recuperare alla società coloro che avevano mancato[295]. Si trattava di una legge – affermò in conclusione Carta – «difensiva e indispensabile» che doveva essere presidiata nel modo più categorico e rigoroso per evitare una ripulsa da parte della società. D'altro canto la legge era adottata da uno Stato democratico, che fondava la sua autorità sul consenso, che eleggeva il proprio parlamento e che aveva capacità e forza nella misura in cui il corpo elettorale di volta in volta gliela conferiva[296].La legge – scriveva il giorno dopo Nicola Guiso su *Il Popolo* – non era in contraddizione con la linea della fermezza, la quale aveva come presupposto l'impossibilità di dare una qualunque forma di legittimità politica ai terroristi: la premessa base per l'applicazione delle norme della legge, infatti, era il ripudio del terrorismo e dei suoi obiettivi da parte di chi intendeva beneficiarne[297].

Il Pci, come in Senato, oltre a riproporre una definizione della condotta di dissociazione che potesse valere per tutte le ipotesi previste all'articolo 1 come presupposto per ottenere i benefici, propose di limitare il beneficio della non punibilità ai soli rei di «porto o trasporto e detenzione» di armi, escludendo così i reati come la rapina, il furto e l'importazione d'armi. Violante, nella seduta del 24 febbraio, lamentò anche la mancanza di forme di beneficio per chi era colpevole di favoreggiamento, con il rischio che, grazie alla legge, potessero uscire dal carcere i "veri" militanti della lotta armata, ma che vi restassero coloro che magari li avevano aiutati in modo sporadico e marginale. Il Pci riprese inoltre la linea di maggior rigore nella distribuzione dei benefici, in modo da allargare la forbice fra dissociazione e collaborazione per incentivare la seconda rispetto alla prima, specialmente limitando la possibilità di concedere in via anticipata la liberazione condizionale e provvisoria[298]. Il partito di Berlinguer si dichiarava comunque d'accordo con lo spirito complessivo della legge. Al riguardo, Violante precisò che il fenomeno dei "pentiti", pur non classificabile in modo generalizzato, nasceva da una serie di profonde ragioni politiche. Certamente vi poteva essere chi si dissociava per calcoli furbeschi e non era sincero, ma allo Stato e alla legge non competeva accertare la sincerità di un comportamento, bensì la veridicità. Il giudice non avrebbe dovuto valutare la sincerità di uno stato d'animo, ma discutere dei fatti, della loro equivocità o della non

[295] Ibid., pp. 41259-41260.

[296] Ibid., p. 41261. Il deputato sardo non escludeva nemmeno una futura eventuale estensione delle misure anche alla criminalità organizzata, alla luce dei risultati delle estensione dell'articolo 4 ai sequestri di persona che aveva portato alla scoperta di un'articolata rete delinquenziale che altrimenti non sarebbe stata mai colpita.

[297] N. Guiso, "Le nuove norme sui terroristi pentiti possono allargare la crisi delle Br", *Il Popolo*, 24 febbraio 1981.

[298] Cfr. intervento di Violante in CdD, AP, VIII legislatura, 24 febbraio 1982, pp. 41315-41323.

equivocità e della possibilità che il dissociato potesse riciclarsi nella lotta armata. Non si poteva quindi cedere – affermò Violante – ad una «concezione teocratica», che non si accontentava del comportamento dell'uomo, ma che voleva «la sua anima e la sua volontà»[299].

Per quanto riguarda i partiti minori di opposizione, le posizioni erano diversificate, ma compattamente schierate contro la logica che sottostava al provvedimento.

I missini, ancora una volta, fecero notare che dalla legge, frutto – disse il relatore della minoranza Vincenzo Trantino – della «incultura politica, per mancata analisi del fenomeno», sarebbero derivate gravi distorsioni. Solo quello che il deputato missino definì «uno Stato di cartapesta» affidava alla verità del "pentito" la gestione delle indagini, scaricava al magistrato enormi responsabilità, trasformava il "pentito" nel regista della dinamica istruttoria, tacendo o ammettendo, accusando innocenti, coprendo colpevoli e anche depistando. I cittadini onesti e i familiari delle vittime avrebbero così visto tornare liberi i responsabili dei più gravi delitti e il legislatore avrebbe vanificato ogni risultato legale a seguito dei referendum, i quali avevano sancito che l'opinione pubblica era favorevole a pene aspre nei confronti dei terroristi[300]. Secondo il Msi, era vergognoso che la classe dirigente si rifugiasse dietro i comodi ripari degli umanitarismi di occasione o degli antifascismi di copertura. Si era in guerra e dovevano essere applicate le leggi di guerra, che nessuno aveva mai pensato di abrogare e che erano già state utilizzate in passato[301].

---

[299] Ibid., p. 41316.

[300] Cfr. le parole di Trantino in CdD, AP, VIII legislatura, 23 febbraio 1982, pp. 41238-41240. I missini presentarono una propria relazione di minoranza della commissione Giustizia della Camera per riassumere il proprio punto di vista, cfr. CdD, AP, VIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Relazione della IV commissione permanente, N. 3127-A-bis. Cfr. anche "«Pentiti»: il partito della resa prevale. Estesi i limiti di impunità ai terroristi", *Secolo d'Italia*, 27 febbraio 1982; "«Stravolti i principi dello Stato di diritto»", ibidem; "Il regime demanda ai delatori l'esercizio della giustizia", ibidem. Come facevano notare i missini, la larghezza dei benefici stava già suscitando rammarico e aperte proteste anche fra i familiari delle vittime del terrorismo, cfr. "Pentiti: «Questa legge è vergognosa»", *Secolo d'Italia*, 2 marzo 1982.

[301] Anche il *Secolo* aveva nei mesi precedenti ribadito la necessità di applicare integralmente le leggi vigenti del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e i codici penali militari. Cfr. "Per la Nuova Repubblica contro il sistema", *Secolo d'Italia*, 14 gennaio 1982. Nella relazione per il congresso di febbraio del suo partito Almirante ribadì anche che il terrorismo di destra non era mai esistito e non poteva esistere perché, mentre il terrorismo rosso o quello anarchico erano dotati dell'album di famiglia, a destra non ve ne era alcuno. A destra, infatti, poteva ancora trovare «qualche ospitalità la violenza, faccia a faccia, ma non il terrore» e, se anche si fosse voluta considerare di destra qualche sparuta banda di criminali, tutti sapevano che si trattava – affermava Almirante – «dei nostri peggiori nemici, contro i quali chiediamo la pena di morte con risolutezza, se possibile, ancora maggiore». Il segretario missino rimarcò che il grande successo della petizione popolare missina per la pena di morte, che aveva raccolto in poche settimane oltre un milione e duecentomila firme, e il fatto che il successo si fosse riscontrato anche in zone controllate dal Partito comunista, avevano dimostrato che il popolo italiano non ne poteva più. In quell'occasione, Rauti, leader della mozione "Spazio nuovo", ribadì le proprie perplessità sull'introduzione della pena di morte, specialmente perché uno Stato che si arrogasse il diritto supremo della pena di morte, doveva avere «le

Anche i radicali, pur divisi al loro interno sulle singole disposizioni del provvedimento, osteggiavano la filosofia che vi era sottesa. Francesco De Cataldo sosteneva che nell'impianto legislativo esistente già ci fosse tutto ciò che serviva per consentire al giudice di collocare un imputato di fronte al reato in modo diverso. La differenza tra l'impianto della legislazione vigente e quello del progetto di legge del governo era dunque, a suo avviso, molto rilevante. Il primo richiedeva che, per l'applicazione della causa di non punibilità e delle diminuenti, il dato reale di un comportamento oggettivo fosse l'opposto di quello attuato per commettere il reato, senza tenere in alcun conto la disponibilità del reo a collaborare alla sua repressione. Il progetto di legge, invece, secondo De Cataldo, spostava l'asse del discorso dal piano oggettivo a quello soggettivo, sollecitando comportamenti difficilmente verificabili nel concreto e nella fondatezza della loro puntualità, cioè la richiesta al giudice di comportamenti inquisitori, e al reo, di comportamenti che non dovevano tanto dimostrare obiettivamente la dissociazione, quanto offrire la collaborazione alla ricerca delle prove e dei responsabili. La tecnica avrebbe funzionato probabilmente con un sistema accusatorio, ma non con quello italiano, che rimaneva inquisitorio a causa della mancata riforma del codice penale. La legge finiva così per favorire solamente i "grandi pentiti" e costringeva – come disse De Cataldo – «nel ghetto della disperazione» i cosiddetti "piccoli pentiti". Il problema sostanzialmente era quello di privilegiare il momento soggettivo della collaborazione rispetto a quello del comportamento oggettivamente antitetico alla scelta fino a quel momento operata dall'imputato. I radicali proponevano quindi di potenziare e affinare la normativa esistente per cercare di aggiornare gli strumenti normativi premiali che già il codice prevedeva in ossequio alla costituzione e ai principi dello Stato di diritto[302].

Anche il deputato del Pdup, Famiano Crucianelli, sostenne che il provvedimento rappresentava una violazione, e una rottura dell'unitarietà della legislazione e del diritto e costituiva addirittura una possibilità di inquinamento all'interno della complessa vicenda

carte morali in regola» e «questo Stato» non le aveva perché era lo Stato degli scandali, delle corruzioni e delle debolezze. Rauti sottoscrisse la dura condanna di Almirante nei confronti del terrorismo, evidenziando che il terrorismo era figlio del «partigianesimo con la sua tecnica del colpire vigliaccamente alle spalle», anche se temeva che dal modo prospettato da Almirante, se ne sarebbe dedotta un'immagine cupa del partito. Rauti invece avrebbe voluto che il Movimento non avesse «l'immagine della morte», ma quella della vita, della gioia e della speranza. Cfr. "Le relazioni congressuali. Rauti", *Secolo d'Italia*, 20 febbraio 1982.

[302] CdD, AP, VIII legislatura, 23 febbraio 1982, pp. 41248-41254. Cfr. anche "Legge sui pentiti: Sciascia: «mi pare che il Parlamento, votando questa legge, si metta sotto i piedi sia i principi morali, sia il diritto", *Notizie radicali*, 26 febbraio 1982.

giuridica relativa al terrorismo. Crucianelli riteneva che la soluzione strategica del problema terroristico fosse ben lungi dall'essere trovata: da una parte, non si erano prosciugate le contraddizioni reali del fenomeno; dall'altra, lo si era affrontato in modo sbagliato. Benché – ammetteva Crucianelli – «i fondamenti della struttura democratica, formale e sostanziale» del paese in dieci anni di lotta al terrorismo si fossero conservati, il deputato del Pdup affermava che alcune scelte e alcuni strumenti legislativi erano andati in direzione opposta. L'introduzione della dissociazione come possibilità di rottura con il passato rappresentava, tuttavia, a suo avviso, un passo avanti. Essa avrebbe contribuito a sviluppare all'interno delle carceri una spinta democratica che con le leggi precedenti era preclusa. Pur esprimendo il massimo apprezzamento per le misure inerenti alla dissociazione, Crucianelli, però, affermò di ritenere che ci fosse un grave problema rappresentato dalla questione dei "grandi pentiti" e propose di estendere le misure ad essi riservate anche alla criminalità comune, in particolare di stampo mafioso. Dal punto di vista della possibilità concreta di realizzare gli obiettivi e dal punto di vista formale e sostanziale di conservare l'unitarietà del diritto, infatti, questa poteva essere, a suo avviso, una soluzione. Sul punto, invece, Marco Boato, che pure era uno dei radicali favorevoli alle norme sulla dissociazione (ma non a quelle sui "grandi pentiti" che configuravano una sorta di «trattativa», fondata su una «delazione fruttifera e incontrollata» dall'inclinazione «alle purghe di staliniana memoria»[303]), aveva dissentito aspramente[304].

Alla Camera, anche i socialisti, molto più che in Senato, criticarono l'impostazione eccessivamente vantaggiosa per i "grandi pentiti" che era rimasta nella legge. In particolare, Giacomo Mancini fece notare polemicamente che in dieci anni di terrorismo non si fosse voluta fare ancora chiarezza sulle responsabilità di alcuni organi dello Stato e sugli effetti della legislazione da lui considerata eccezionale. La strategia basata – disse l'ex segretario del Psi – «sul massimo di clemenza nei confronti dei "grandi pentiti", che sono nella sostanza i grandi responsabili, altro non è che una trattativa codificata, la manifestazione della volontà di trattare con preferenza verso i capi e lo "stato maggiore" del terrorismo»[305]. Secondo Mancini, all'attuale disegno di legge mancava la volontà di fare un'opera politica profonda: di recuperare socialmente al sistema democratico strati che erano stati lambiti dal terrorismo. Nel provvedimento si guardava molto più verso il grande stato maggiore del terrorismo che non nelle zone che con il terrorismo avevano

[303] Cfr. l'intervento di Boato, CdD, AP, VIII legislatura, 24 febbraio 1982, p. 41336.
[304] Cfr. l'intervento di Crucianelli in CdD, AP, VIII legislatura, 23 febbraio 1982, pp. 41255-41257.
[305] Ibid., p. 41245.

lontanissimi punti di contatto. Questi punti di contatto – osservò il deputato socialista concordando con gli interventi dell'estrema sinistra – esistevano proprio a causa di una legislazione penale eccezionale che aveva incrementato nuove figure delittuose[306]. Anche Felisetti riprese le dichiarazioni di Mancini esprimendo, per quanto in modo meno drammatico, alcune preoccupazioni in relazione ai meccanismi che avrebbero potuto azzerare la sanzione penale per i "grandi pentiti". Secondo il deputato del Psi, il provvedimento spezzava in due le direttrici del vecchio articolo 4 della legge Cossiga, che del resto non aveva inventato niente di nuovo ma che aveva articolato meglio alcune ipotesi già previste dal codice penale. Per una direttrice, l'articolo 4 diventava l'articolo 2, prevedendo le confessioni senza chiamate in correità e, per l'altra, diventava l'articolo 3, che dava per scontato il comportamento confessorio e poneva l'accento esclusivamente sul momento della collaborazione. Alla luce del combinato disposto di queste disposizioni con quelle previste agli articoli 6, 7 e 8, secondo Felisetti, gli effetti apparivano però preoccupanti. In sostanza, anche nei confronti di un pluriomicida confesso il meccanismo avrebbe potuto comportare l'azzeramento della pena. C'era da chiedersi inoltre, secondo il deputato socialista, come si potessero confessare le proprie colpe come richiesto ai dissociati, senza implicare in qualche misura anche fattispecie più vaste, che invadevano il campo dell'articolo 3: secondo il Psi, in sostanza, il disegno di legge era ancora troppo sbilanciato a favore dei "pentiti" e non disponeva misure sufficienti di sgravio per i semplici dissociati. Nella legge – affermò ad esempio polemicamente Felisetti – era presente lo spirito della trattativa con i più grandi terroristi, ed essa contraddiceva la linea sostenuta dal «fronte della fermezza» che in passato aveva accusato proprio i socialisti di cedimenti nei confronti dei terroristi. Felisetti rilevò, inoltre, una certa «schizofrenia» fra la massima rigidità espressa dalla legge Reale e l'allentamento della stretta che si sarebbe introdotto con la legge in discussione, di cui l'articolo 13 dava – dichiarò – «la definizione secca della natura amnistiale». Occorreva ancora trovare il punto di equilibrio fra le esigenze di tutela e di difesa dei valori di fondo della società e quelle del rispetto dell'ordinamento, apportando opportune modiche ai due articoli[307].

Fu il democristiano Mario Segni a replicare a Felisetti e Mancini affermando che la trattativa con un'organizzazione terroristica che proseguiva nella lotta armata (e cioè con un soggetto «immerso» nell'attività terroristica) era una cosa ben diversa dal trattamento penale differenziato riservato a chi aveva abbandonato il terrorismo e aveva in certa

[306] Ibid., pp. 41244-41248.
[307] Intervento di Felisetti, in CdD, AP, VIII legislatura, 24 febbraio 1982, pp. 41301-41307.

misura collaborato con la giustizia. Secondo il deputato della destra democristiana, quindi, non si trattava di un problema di trattativa, e quindi di resa, ma di una valutazione di merito di ordine pratico sull'utilità dello strumento adottato. Segni non negava che il provvedimento fosse «eccezionale», ma non nel senso di contrastante con una serie di provvedimenti passati né con la costituzione. Esso era un provvedimento che nasceva da motivi particolari e che ci si doveva augurare a suo avviso che fosse davvero eccezionale, cioè ben definito nei suoi limiti temporali[308]. Anche secondo il liberale Biondi quella configurata dal disegno di legge non era una trattativa, anche perché le confessioni costituivano «fatti politici» ancorati più all'entità morale e intima del soggetto che alla sua proiezione utilitaristica nel rapporto processuale o nel rapporto futuro teso al recupero della libertà. Se era vero che una determinata impostazione legislativa dell'emergenza non aveva prodotto i risultati sperati, perché le misure di carattere repressivo non erano servite, le misure premiali avevano dimostrato invece di colpire nel segno. La legge sui "pentiti", pur speciale perché privilegiava comportamenti recessivi o di ravvedimento solo di una categoria di imputati, era accettabile proprio perché circoscritta nel tempo e nella applicabilità. Tuttavia, precisava di nuovo Biondi facendosi interprete dei malumori che, come abbiamo visto, erano diffusi in casa liberale, si sarebbe trattato dell'ultimo atto di comprensione e di compressione legislativa che avrebbe trovato il consenso liberale. Dopodiché non si sarebbero accettate ulteriori deroghe o sospensioni della legge ordinaria[309]. Come anticipato in sede di riunione del comitato direttivo della Dc, del resto, il Pli aveva elaborato alcuni emendamenti al fine di evitare che lo *ius singulare* diventasse *particulare*, eliminando quegli eccessi che avrebbero portato all'azzeramento della punizione o al particolare potere del ministro della Giustizia[310]. Come deciso nel corso della riunione del direttivo, anche la Dc manifestò perplessità per il cosiddetto "potere di grazia" concesso al ministro dall'articolo 8, ritenuto un provvedimento – come disse pubblicamente Segni nella seduta del 24 febbraio – «estremamente discrezionale, i cui ambiti, così indefiniti» potevano prestarsi ad equivoci. Su questo punto, la Dc si dichiarò pertanto disponibile a confrontarsi sull'emendamento Bozzi, che proponeva la soppressione integrale del comma. La Dc era altresì disponibile ad attenuare le conseguenze del cumulo di una serie di attenuanti e di depenalizzazioni, che in taluni casi avrebbe comportato pene veramente irrisorie per reati gravissimi o, addirittura, in

[308] Ibid., pp. 41336-41339.
[309] A. Biondi, "Terrore e legalità", *L'Opinione*, 23 marzo 1982. Cfr. anche CdD, AP, VIII legislatura, 24 febbraio 1982, pp. 41339-41346.
[310] CdD, AP, VIII legislatura, 24 febbraio 1982, pp. 41339-41346.

conseguenza dell'articolo 8, la loro totale depenalizzazione. L'esclusione della applicabilità dell'articolo 1 per coloro che facessero pervenire dall'estero le armi (come suggerito dal Pci), infine, secondo Segni, meritava attenzione e soprattutto correzione[311].

A questo punto, nella riunione del 24 febbraio, il relatore di maggioranza, Robaldo, tirò le somme del dibattito generale sul provvedimento, rilevando la «amplissima convergenza» sulle linee essenziali e sull'impianto fondamentale della legge. Ammise tuttavia che vi erano tuttavia alcuni nodi da sciogliere sui quali, al di là delle valutazioni giuridiche e giurisprudenziali di ciascuno, si era trovata una vasta convergenza nel definire meglio la soglia delle pene per impedire che un pluriassassino venisse trattato come un delinquente minore, questione che atteneva all'articolo 3 e all'articolo 8. Quanto ai benefici previsti all'articolo 1, Robaldo riteneva che non si potessero allargare le maglie al favoreggiamento e all'assistenza (come richiesto dai comunisti) perché a fondamento della legge c'era un comportamento antitetico a quello punito, che invece era escluso in questi due casi[312].

Quanto alle proposte di modifica, poiché i socialisti si mostrarono molto più agguerriti che al Senato sul tema della dissociazione, fu necessaria una nuova discussione sull'articolo 1 che avvenne il 2 marzo. L'articolo 1, ad avviso dei socialisti, manteneva una formulazione ambigua e lasciava intendere che non fosse sufficiente dissociarsi dalla banda armata per essere dichiarati non punibili. L'emendamento presentato da Valiani e approvato al Senato, che aveva imposto una minima collaborazione per ottenere la non punibilità doveva quindi essere eliminato. Anche il segretario di Magistratura democratica, Giovanni Palombarini, intervenne al riguardo, affermando, come riferiva *L'Opinione*, che la non punibilità rivolta ai semplici dissociati che deponessero le armi era la vera scelta coraggiosa, che avrebbe qualificato il provvedimento. L'emendamento, invece, aveva stravolto il significato politico della norma, in quanto la non punibilità trovava la sua ragione non in un calcolo tattico di corrispettività tra vantaggi dati e ricevuti, ma in una prospettiva strategica che favoriva la diserzione per se stessa, in quanto crisi politica del terrorismo[313]. Anche i radicali e l'estrema sinistra ribadirono che la legge sarebbe servita soltanto ai grandi capi dell'eversione. Chi aveva commesso i peggiori crimini – scriveva ancora una volta *Lotta continua* – veniva premiato, mentre i

[311] Cfr. le parole di Segni, ibid., pp. 41337-41339.
[312] Ibid., pp. 41356-41357.
[313] G. Palombarini, "Delazione al palazzo di giustizia. I pro e i contro della legge sui pentiti. Come un accusato diventa accusatore", *L'Opinione*, 2 marzo 1982.

«manovali del terrorismo» sarebbero stati colpiti con pene molto più severe[314]. Anche Marco Boato nella seduta del 2 marzo si disse convinto che si dovesse eliminare l'emendamento Valiani, il cui promotore, del resto, non credeva alla logica della dissociazione, ma era un capostipite della «cultura del pentitismo». Il significato politico, morale e giuridico della dissociazione stava infatti, secondo Boato, nel fatto stesso che una persona si sottraesse alla complicità terroristica e non nella sua disponibilità a collaborare La versione originaria dell'articolo 1 non solo era ispirata alla volontà di recuperare ad una dialettica democratica quanti più giovani possibile, ma era anche il segno di una «sanatoria» dei fenomeni distorti e perversi provocati dalla legislazione eccezionale, che aveva appiattito tutti i comportamenti ai massimi livelli. Centinaia di persone erano state incarcerate non perché pericolosi terroristi, ma perché lo diventavano – disse Boato – «alla luce della normativa giuridica speciale antiterroristica». Molte di queste perone, fra l'altro, una volta in carcere si erano ritrovate di fronte all'alternativa di riciclarsi nel terrorismo o di scomparire. Riprendendo anche le opinioni di alcuni giuristi dell'estrema sinistra, Boato concluse quindi che si dovevano tenere distinti in modo netto i comportamenti della dissociazione dalla collaborazione, rimarcando la novità e la positività della prima rispetto alla seconda[315]. Anche la Sinistra indipendente presentò alcuni emendamenti volti a valorizzare ulteriormente la dissociazione. Il riferimento ad ogni «utile» informazione che avrebbe dovuto dare colui che aspirava alla non punibilità, secondo Rodotà che intervenne sempre il 2 marzo, avrebbe comportato gravi rischi. Il deputato era preoccupato non tanto dalla possibilità che di questo contenuto giudici diversi dessero interpretazioni diverse, quanto piuttosto dalla possibilità che il riferimento all'utilità dell'informazione data da chi si dissociava potesse essere alternativamente utilizzato o per svuotare di contenuto l'articolo 1 o per trasformare la dissociazione nel primo gradino della collaborazione. Il rischio dello svuotamento, secondo Rodotà, risiedeva nella possibilità che le informazioni fornite dal dissociato fossero ritenute dal magistrato non utili in quanto già conosciute ampiamente. Di conseguenza, il dissociato

[314] F. Fossati, "Due anime per una legge", *Lotta continua*, 25 febbraio 1982.

[315] CdD, AP, VIII legislatura, 2 marzo 1982, pp. 41594-41601. Cfr. anche "Carceri, pentiti, dissociati: tra pochi giorni cambierà tutto", *Lotta continua*, 17 febbraio 1982; "Legge sui pentiti. E i dissociati?", *Lotta continua*, 13 febbraio 1982. Va ricordato, tuttavia, che Mellini dissentiva da Boato sul significato della dissociazione che, ricollegata ad alcune fattispecie delle legislazioni preunitarie, riconduceva essenzialmente all'impunità. Mellini, inoltre, contrariamente al collega, era favorevole all'estensione delle norme alle altre forme di criminalità organizzata. Tuttavia, egli era molto scettico sulla complessiva normativa premiale perché avrebbe consolidato prassi e mentalità degli inquirenti profondamente distorcenti l'ordinamento giuridico. Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 2 marzo 1982, pp. 41601-41605. Cfr. anche M. Mellini, *Il giudice e il pentito: dalla giustizia dell'emergenza all'emergenza della giustizia*, SugarCo, Milano, 1986.

che poteva disporre di quelle sole informazioni, spinto dalla prospettiva della non punibilità, avrebbe potuto esporsi a fornire ulteriori indicazioni, in modo forzato, chiamando in causa anche terzi. Ciò però avrebbe contraddetto lo spirito dell'articolo. In sostanza, secondo Rodotà, vi era da considerare che, da una parte, esisteva chi aveva commesso reati minori e non era in grado, per la marginalità della sua posizione, di fornire una collaborazione rilevante, e dall'altro chi, pur avendo tale possibilità, non aveva intenzione di collaborare, pur volendo abbandonare la lotta armata. Dal momento che lo sbandamento del terrorismo era dovuto, secondo Rodotà, ad una crisi politica delle formazioni terroristiche, era su questo punto che si doveva far leva, liberando «dal doppio ricatto del terrorismo e della carcerazione» soggetti che si trovassero in condizioni di poter rientrare nella normalità. Sui reati connessi, la Sinistra indipendente concordava invece con l'emendamento comunista tendente ad escludere dai benefici quelli che si riferivano alla rapina o alle importazioni delle armi. D'altro canto, Rodotà riteneva indispensabile includere i reati di favoreggiamento, intimamente qualificanti la presenza marginale rispetto alle associazioni eversive. La mancata considerazione di quest'area di reati era a suo avviso una condizione di praticabilità della legge perché sarebbe stato difficile trovare imputati che non ne fossero accusati[316].

In relazione al reato di favoreggiamento, tuttavia, il governo non condivideva le proposte della sinistra. La logica del provvedimento era quella di favorire la dissociazione dei militanti di organizzazioni sovversive, per evitare che venissero – spiegò sempre il 2 marzo Lombardi – «riciclati» dal "partito armato": non si trattava di stabilire misure di premio per chi favoreggiava, ma di offrire soltanto i mezzi per impedire che venissero riciclati dai militanti[317]. Il Pli, tuttavia, rendendosi conto che – come disse Biondi nella medesima seduta – si poteva creare la situazione «assurda» di indurre, «colui che si trovi in una determinata condizione a doversi dichiarare partecipe di una associazione (avendo magari fatto un piacere, a titolo di malintesa solidarietà, se si vuole)», pur non facendone parte, approvò l'emendamento di Violante[318]. Le istanze della sinistra, in conclusione, vennero parzialmente recepite nella versione finale dell'articolo. In esso, infatti, si escluse che i responsabili di reati di importazione, esportazione, rapina e furto di armi potessero godere della non punibilità. Quanto al problema della minima collaborazione richiesta per ottenere la non punibilità, si trovò alla fine della seduta un'ulteriore formula

[316] CdD, AP, VIII legislatura, 2 marzo 1982, pp. 41590-41594.
[317] Cfr. le parole di Lombardi, ibid., p. 41646.
[318] Ibidem.

compromissoria che in parte modificava l'emendamento Valiani, richiedendo che i dissociati fornissero «in tutti i casi ogni informazione sulla struttura o sulla organizzazione dell'associazione o della banda», eliminando, come richiesto dalla Sinistra indipendente, il riferimento all'«utilità» delle informazioni. Erano infine esclusi dalla punibilità anche coloro che avevano commesso reati di favoreggiamento nei confronti di persone imputate di uno dei delitti indicati, se avessero fornito «completa informazione sul favoreggiamento commesso». Sì confermò, tuttavia, che la non punibilità poteva essere concessa non solo quando il dissociato terrorista avesse fornito le informazioni prima della pronuncia dell'ordinanza di rinvio a giudizio, ma anche prima della sentenza definitiva di condanna[319].

Nella successiva seduta del 4 marzo oggetto di contestazione fu l'articolo 2, in merito al quale i comunisti presentarono un emendamento volto a ridurre i benefici previsti per i dissociati, che però venne poi ritirato perché rifiutato sia dal governo che dalla commissione. I missini ribadirono che l'articolo 2 avrebbe concesso un troppo ampio potere discrezionale al giudice e avrebbe favorito, a causa della ambigua e vaga formulazione della norma stessa, lo sconfinamento nell'arbitrio. L'articolo appariva dunque – disse il deputato missino Marcello Zanfagna – «concessivo e lassista»: lo Stato, anziché combattere il terrorismo con il rigore reclamato dalla coscienza comune, finiva con il rimettersi alle decisioni giurisdizionali e ai racconti, definiti «artificiosi e furbeschi», degli autori dei peggiori delitti. Non si capiva cosa significasse «piena confessione» e come il giudice avrebbe potuto capire se colui che confessava aveva veramente ammesso tutti i reati commessi[320]. Marco Boato, pur rinnovando il proprio apprezzamento per l'articolo 2 che consolidava la disciplina di privilegio per la dissociazione, espresse anch'egli perplessità sulla dizione «piena confessione di tutti i reati commessi», ma per ragioni diverse da quelle missine. Secondo il deputato radicale, sul piano logico-semantico, la formula era una ridondanza e celava l'infiltrazione del meccanismo che doveva portare alla collaborazione. I radicali avevano pertanto presentato degli emendamenti volti a contrastare la tendenza regressiva volta ad imporre il "pentito" delatore e a rendere più flessibili le condizioni per ottenere i benefici per i semplici dissociati. L'ex deputato comunista unitosi al Pr di cui era vicecapogruppo, Alessando Tessari, invece, continuando a divergere da Boato, riteneva che anche gli

[319] Ibid., in particolare pp. 41590-41594.
[320] Cfr. CdD, AP, VIII legislatura, 4 marzo 1982, pp. 41831-41832.

articoli 1 e 2 determinassero lo scivolamento progressivo verso la barbarie[321]. L'articolo 2, comunque, rimase sostanzialmente invariato.

Sempre nella seduta del 4 marzo, si procedette all'esame degli altri articoli del provvedimento. L'articolo 3 fu quello maggiormente contestato sia dall'estrema destra, sia dall'estrema sinistra. I missini, profondamente ostili, prima proposero di cancellarlo e poi di ridurre sensibilmente i benefici previsti per i cosiddetti "grandi pentiti". Analogamente, Marco Boato, convinto che la strada maestra da seguire fosse quella della dissociazione, riteneva che il capitolo di uno Stato che – come disse – faceva «mercimonio dei benefici» per surrogare con la confessione ciò che non riusciva ad ottenere dalle indagini di polizia giudiziaria, dovesse essere chiuso. Tutto il gruppo radicale infatti era contrario ai benefici per la "delazione" che avevano prodotto a suo avviso effetti in termini di cultura del sospetto, di chiamate di correo calunniose, di coinvolgimento di persone estranee e di inserimento in una logica di criminalizzazione giudiziaria di persone da tempo fuori dalla lotta armata. L'articolo 3, che avrebbe ulteriormente ampliato le possibilità introdotte dall'articolo 4 della legge Cossiga, avrebbe definitivamente snaturato il ruolo complessivo del magistrato, che sarebbe stato portato sistematicamente ad interrogare l'imputato come mezzo di acquisizione della prova e come mezzo di indagine. Secondo Boato, si sarebbe così stravolto il meccanismo dell'interrogatorio dell'imputato, fino ad arrivare alla trattativa circa la possibilità di rientrare nelle previsioni di un articolo o di un altro. Ma ci sarebbe stato anche uno stravolgimento del ruolo della polizia, che con meccanismi di questo tipo era incentivata a non essere più efficiente nell'uso degli strumenti che le erano propri, ma era istigata, anche con la violenza, ad usare il rapporto con l'imputato come un momento privilegiato dell'attività di lotta contro il terrorismo[322]. Mauro Mellini fu il più duro. Secondo l'avvocato del Pr, era «una cosa orrenda» che una legge dello Stato laico inserisse il principio della piena confessione, la quale presupponeva l'indicazione dei correi e quindi un'attività delatoria. Poiché le norme fissavano graduate diminuzioni di pena per comportamenti così vicini fra loro, si sarebbe favorita, a suo parere, una sorta di gara tra l'inquirente e l'inquisito per la prospettazione da una parte di questi benefici e dall'altra per l'aggiunta di ciò che poteva far scattare di gradino in gradino la strada di pressoché totale impunità. Secondo Mellini, i primi tre articoli della legge determinavano poteri discrezionali «paurosi» nel magistrato e lo stimolavano a compiere un'opera di pressione

[321] Ibid., pp. 41828-41847.
[322] Ibid., pp. 41868-41872.

nei confronti di persone che era lecito ritenere non fossero particolarmente apprezzabili per le loro qualità morali[323]. Anche per il Pdup, Crucianelli manifestò la forte ostilità del suo gruppo sull'articolo 3: da una parte, perché violava il territorio dei principi e della forma, e dall'altra perché, una volta accettata la legge di emergenza, non la si poteva accettare in modo unilaterale, ma essa doveva essere estesa anche ad altri tipi di emergenze, come quella della criminalità organizzata. Era proprio tenendo separati i comportamenti dei terroristi da quelli dei criminali comuni, che, secondo Crucianelli, si favoriva la politicizzazione dei comuni che, per usufruire della legge, si sarebbero politicizzati[324].

I comunisti presentarono, invece, nella seduta del 4 marzo due emendamenti: l'uno tendente a circostanziare meglio i requisiti per ottenere l'ulteriore riduzione della pena nel caso di eccezionale contributo, specificando che il collaboratore, in quel caso, dovesse contribuire a smantellare un'intera struttura o un settore organico di una banda terroristica; l'altro volto ad allargare la discrezionalità del giudice, prevedendo che potesse ridurre «fino ad un terzo» (e non «di un terzo») la pena negli stessi casi di «eccezionale contributo» alle indagini. Riguardo al primo emendamento comunista, la Dc replicò però che esso sollevava il problema di circoscrivere al massimo l'ambito della discrezionalità del giudice, un problema complesso che in verità concerneva anche altre norme contenute nel disegno di legge, la cui soluzione avrebbe quindi comportato la revisione generale del provvedimento. Il significato del contributo di «eccezionale rilevanza», del resto, non poteva prestarsi ad equivoci in quanto faceva riferimento a comportamenti che erano analiticamente descritti nell'articolo. I socialisti, inoltre, fecero notare ai comunisti che la legge poteva pretendere un comportamento, ma non poteva imporre lo specifico effetto di questo comportamento all'imputato. La maggioranza, dunque, respinse la proposta comunista, specialmente a causa della difficoltà di definire quando e come un terrorista avrebbe potuto smantellare un'intera struttura terroristica e come il giudice lo avrebbe potuto sapere e verificare[325]. Invece, si recepì l'emendamento comunista in cui si graduavano meglio le riduzioni di pena, stabilendo che il magistrato potesse decurtarle «fino ad un terzo»[326].

[323] Ibid., pp. 41875-41876.
[324] Ibid., p. 41878.
[325] Cfr. gli interventi di Ricci, Gitti e Felisetti, ibid., pp. 41897-41899.
[326] Ibid., p. 41891. I socialisti presentarono un emendamento, in seguito ritirato, ma poi fatto proprio dal Msi, in cui si chiedeva che il "pentito" dicesse tutto ciò che sapeva dei collegamenti internazionali del terrorismo. Il Pci presentò un subemendamento, mantenuto ma che fu respinto, per specificare meglio quali fossero le informazioni sui collegamenti internazionali che il collaboratore avrebbe dovuto dare.

Quanto all'articolo 4, anche in questo caso, radicali e missini si trovarono dalla stessa parte, votando in favore anche degli emendamenti dell'altro e affermando che la nuova disciplina del concorso di pene, logicamente molto favorevole per i "pentiti" e per i dissociati, era – come disse il relatore della minoranza Vincenzo Trantino – una vera «svendita per fine stagione della giustizia»[327]. Lo stesso valeva per l'articolo 5, che prevedeva alcune modificazioni relative alla disciplina del "delitto tentato", introducendo dei benefici per i terroristi che desistessero volontariamente dall'evento, lo impedissero e collaborassero a ricostruirlo. Secondo missini e radicali, anche questa disposizione distorceva l'ordinamento giuridico configurando un regime «speciale» e privilegiato per una certa categoria di potenziali autori di delitti. D'altro canto, un'evenienza simile era stata introdotta anche con la legge Cossiga che però in materia non era mai stata applicata, proprio perché riguardante l'impedimento di un evento di attentato contro la personalità dello Stato da parte di un singolo, e non di una banda[328].

Anche l'articolo 6, sulla libertà provvisoria, fu duramente contestato il 4 marzo sia dai missini che dai radicali. In particolare, secondo il deputato missino Antonio Guarra si trattava non di una scelta giuridica ma politica, lasciata alla valutazione soggettiva e discrezionale del magistrato. La concessione del beneficio anche in relazione ad altre imputazioni, era, secondo Guarra, un'ulteriore anomalia che distorceva l'ordinamento e creava una duplice serie di cittadini: quelli che avrebbero potuto avere la libertà provvisoria perché avevano commesso delitti gravissimi contro lo Stato e gli altri cittadini che avevano commesso delitti di gran lunga inferiori ma che non potevano godere dello stesso beneficio[329]. Mellini rilevava in modo sarcastico che, mentre per i "pentiti" e i "delatori" la presunzione di non colpevolezza prevista dalla costituzione e il rispetto della libertà dell'imputato operavano, in tutti gli altri casi, indipendentemente dalle condizioni processuali, dalle condizioni soggettive e dalle condizioni di salute, si rimaneva in carcere perché la civiltà giuridica si occupava solo dei "pentiti". Benché i radicali fossero d'accordo sulla concessione della libertà provvisoria e sulla sua estensione, la logica dell'articolo era, secondo Mellini, una «grandiosa ignominia». Esso infatti, – disse il deputato radicale – stabiliva il nesso fra la «logica del pentitismo» e la «logica della tortura», dal momento che si rimaneva in carcere se si era innocenti, ma se ne usciva se ci si dichiarava colpevoli. Aspetto ancora più grave, secondo Mellini, era il fatto che tale

[327] Ibid., p. 41911.
[328] Si vedano gli interventi del missino Antonio Guarra, e dei radicali De Cataldo e Mellini, ibid., pp. 41917-41923.
[329] Ibid., pp. 41943-41945.

impunità poteva essere fatta valere anche in altri procedimenti, creando così una nuova «immunità» rivolta solamente ai "pentiti", che potevano uscire dalle carceri quale che fosse la posizione processuale rispetto ad altri procedimenti[330]. Anche Marco Boato trovava contrastante l'aver contemplato l'ipotesi di concedere il beneficio solamente ai "pentiti" e non ai dissociati, contraddicendo così uno degli obiettivi della legge stessa[331]. Di fatto gli emendamenti tesi a contrastare l'anomalia vennero respinti, ma la maggioranza, su sollecitazione dei socialisti, approvò un emendamento secondo il quale il beneficio poteva essere concesso non più solo nei casi di «eccezionale contributo» nelle indagini, ma anche in tutti i casi previsti dall'articolo 3, ampliando le possibilità di ottenere la libertà provvisoria in modo inedito e suscitando così le critiche, specialmente, del Pci[332].

In merito all'articolo 8, relativo alla concessione della liberazione condizionale, ci furono nuovamente degli scontri verbali fra la Democrazia cristiana e il Partito comunista. I comunisti volevano che la concessione di tale beneficio fosse circoscritta alla sola categoria dei "pentiti" e che esso potesse essere concesso anche al condannato che durante l'esecuzione della pena avesse tenuto un comportamento particolarmente significativo, se aveva scontato almeno un terzo della pena e solamente se gli era stata riconosciuta l'attenuante di cui al secondo comma dell'articolo 3, cioè nei casi della collaborazione di eccezionale rilevanza. I partiti della maggioranza, come si è anticipato, concordarono di eliminare quel particolare "potere di grazia" che era stato conferito al ministro della Giustizia di concedere il beneficio in via anticipata. Tuttavia, anche a causa di quello che il democristiano Gianfranco Sabbatini definì come un «incidente tecnico»[333] sull'emendamento liberale, il beneficio rimase concedibile anche ai dissociati, che durante l'esecuzione della pena avessero tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento, purché avessero scontato metà della pena inflitta. Un ulteriore beneficio eccezionale fu però riservato ai soli "pentiti": ad essi la disposizione infatti poteva essere applicata anche se la condanna era intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge[334].

I limiti di applicabilità della legge, infine, vennero modificati il 4 marzo in senso più restrittivo e più ampio allo stesso tempo. Molti infatti avevano sollecitato le modifiche per

[330] Ibid., pp. 41945-41946.
[331] Ibid., pp. 41947-41948.
[332] Ibidem.
[333] Cfr. le parole di Sabbatini, ibid., p. 41998.
[334] Ibid., pp. 41956-41967.

far beneficiare della legge anche gli ultimi arrestati per il sequestro Dozier (esclusi se il limite fosse rimasto ai reati commessi entro il 12 settembre 1981), mentre altri ancora avevano sottolineato che così si sarebbero lasciati fuori dai benefici della legge le decine di persone che erano state denunciate in seguito agli arresti. La mediazione era stata trovata, come riferiva *Lotta continua* già il 25 febbraio, stabilendo, da una parte, che i benefici sarebbero stati godibili da chi aveva commesso reati entro il 31 gennaio 1982 (e non più entro il 12 settembre del 1981), ma dall'altra che la dissociazione o il ravvedimento dovessero avere luogo entro quattro mesi e non sei dall'entrata in vigore della legge[335].

I partiti della maggioranza ammisero ancora una volta che – come disse il presidente del gruppo repubblicano, Adolfo Battaglia – che la Camera aveva di fronte una legge «speciale» e «un po' eccezionale», ma proprio perché mirata a rispondere ad un momento eccezionale e di emergenza. Essa si collocava, del resto, secondo il deputato repubblicano, in piena coerenza con un indirizzo legislativo avviato con la legge Cossiga e soprattutto nel pieno rispetto dei principi costituzionali. Tutti tennero a sottolineare, inoltre, che il provvedimento era coerente anche con la posizione di fermezza che era stata sempre seguita senza cedimenti. I partiti della maggioranza non nascosero il proprio disagio verso una materia così delicata e controversa, ma erano convinti che il provvedimento – come disse ancora Battaglia – avrebbe portato i suoi risultati[336]. Il socialista Antonio Carpino, in sede di voto, non mancò di sottolineare le criticità ancora presenti nel provvedimento, ma espresse su di esso un giudizio complessivamente favorevole: l'individuazione delle fasce di soggetti ai quali erano diretti i benefici della non punibilità o della concreta riduzione di pena – disse – «si inquadra in una coerenza logica con le riduzioni previste già dall'art. 4 della "legge Cossiga"». Le misure – affermò ancora Carpino – «non vanno nel segno della normalizzazione della giustizia penale» e «rompono di fatto il principio fondamentale di una giustizia uguale per tutti di fronte alla legge». I socialisti, però, le approvavano coscienti della loro temporaneità e auspicando che il parlamento si occupasse della serie di riforme per il miglioramento della funzionalità della giustizia penale; le approvavano anche perché, – disse ancora Carpino – «lungi dall'essere un segno di resa o di debolezza», erano il contenuto di «un messaggio che lo Stato democratico rivolge a quanti in buona fede o marginalmente sono stati e

[335] F. F., "La battaglia sugli emendamenti rimandata al prossimo martedì", *Lotta continua*, 25 febbraio 1982.

[336] Cfr. l'intervento di Battaglia in CdD, AP, VIII legislatura, 4 marzo 1982, pp. 41996-41999.

stanno per essere coinvolti in meccanismi di aberrazione e di morte e che hanno compreso la inutilità della lotta armata ed attendono un gesto di comprensione e di clemenza». Con ciò Carpino sottolineava il fatto che, per i socialisti, la legge dovesse essere soprattutto rivolta al recupero di quelle frange estremistiche lambite dal terrorismo che, a loro avviso, non vi avevano avuto direttamente a che fare (e che non avrebbero però voluto o potuto collaborare con la giustizia)[337]. Ugo Spagnoli osservava che assai più che attraverso l'intensificazione repressiva, le misure premiali avevano aperto una via d'uscita al terrorismo, tanto da rendere più flessibile la nuova strategia con provvedimenti in cui l'eccezionalità non fosse comunque offensiva dei principi giuridici di fondo dell'ordinamento, né dei sentimenti di coloro che avevano pagato durissimi prezzi a causa del terrorismo. Il governo, però, era colpevole di ritardi, incertezze e soluzioni molto discutibili che avevano richiesto una complessa opera di rifacimento in sede parlamentare. Secondo Spagnoli, esso, insomma, non era stato molto di aiuto: solo dopo le trasformazioni del provvedimento avvenute in parlamento si erano evitati alcuni eccessi e squilibri rendendo la legge più giusta e accettabile. L'esclusione dell'impunità prevista in tema di importazione di armi, di rapine e di furto, la soluzione relativa al favoreggiamento e l'esclusione del potere di grazia in tema di libertà condizionale – rivendicò il vicecapogruppo comunista – erano nati da emendamenti del Pci e non della maggioranza, che era rimasta lontana dalla proposizione di cambiamenti, ad eccezione della parte liberale. Rimanevano comunque alcuni aspetti nel provvedimento che ancora non persuadevano. Tra di essi c'era soprattutto la mancanza di un limite alla libertà provvisoria, sul quale inizialmente si era trovato un accordo che però era stato disatteso. Ad ogni modo, anche secondo il Pci, sarebbe stato un grave errore considerare la legge come un provvedimento di clemenza o di indulto perché avrebbe indotto ad abbassare la guardia dando respiro al terrorismo[338].

La legge, dunque, nonostante le numerose assenze, ottenne una larghissima maggioranza con 291 voti favorevoli su 343 presenti e 50 contrari (gli astenuti furono due). Date le modifiche introdotte alla Camera e alcuni punti rimasti in sospeso, la legge doveva tornare al Senato. Il governo accolse con soddisfazione la notizia dell'approvazione della legge. Il provvedimento era volto a dotare lo Stato democratico di uno strumento decisivo in vista di sradicare – come scriveva *La Voce Repubblicana* – «una volta per tutte la malapianta del terrorismo», un fenomeno che esigeva di essere

[337] Intervento di Carpino, ibid., pp. 41993-41994.
[338] CdD, AP, VIII legislatura, 4 marzo 1982, pp. 41994-41996.

combattuto con la stessa intransigente fermezza e con lo stesso spirito di solidarietà fra le forze democratiche dimostrati fino ad allora. Secondo il foglio del Pri, la legge completava e perfezionava le norme contenute nella legge Cossiga proprio nel momento in cui il ruolo dei "pentiti" risultava decisivo non solo per colpire le bande armate, ma anche per demolire la rete di complicità dei fiancheggiatori. In secondo luogo, il testo approvato dalla Camera e ampiamente modificato rispetto a quello originario, era l'insieme delle riflessioni e delle perplessità che avevano caratterizzato il lungo dibattito in materia. La normativa sembrava quindi fugare il timore che, sull'onda dell'emergenza e in nome della ragion di Stato, si potesse essere eccessivamente indulgenti nei confronti dei terroristi. Il testo finale sembrava conciliare in modo soddisfacente l'esigenza di favorire le confessioni e quella opposta di evitare che, attraverso «pentimenti dell'ultima ora», i terroristi maggiormente violenti potessero evitare il carcere. Il quotidiano del Pri registrava con soddisfazione anche la vastissima maggioranza che aveva votato la legge, osteggiata solamente da missini e radicali[339].

Completamente opposto il parere della Nuova sinistra. Lo Stato, secondo Franco Marrone, che interveniva ad analizzare la legge su *il manifesto*, insistendo nel chiedere comunque una forma di collaborazione in cambio dei benefici, aveva perso l'occasione di offrire una vera risposta politica al terrorismo. Le linee generali e la filosofia che permeava il testo dovevano essere inquadrate «in un diritto penale speciale» che derogava dai principi generali anche di natura costituzionale sia nel punire sia nel premiare. Il diritto penale speciale riguardante il terrorismo, oltre a essere contrario ai principi costituzionali, presentava secondo il giurista della Nuova sinistra, anche numerosi rischi in relazione alla prassi giudiziaria che si era andata instaurando nel clima creato dalla nuova normativa[340]. *La Discussione* rispondeva con chiarezza a queste critiche, anche se, come era stato per tutta la posizione dei democristiani nel dibattito, senza nascondere l'esistenza di problemi. Infatti, ammetteva che la legge si muoveva su un terreno arduo e coinvolgeva sentimenti e valori delicati. Tuttavia, il foglio della Dc ribadiva – come scriveva in un articolo Tarcisio Gitti – che non si trattava né di «una risposta di clemenza indiscriminata», né di misure premiali costruite «a immagine e somiglianza» solo di alcuni "grandi pentiti"; neppure si era trattato di dar vita ad una sorta di inammissibile diritto penale speciale per i terroristi, ma di compiere una scelta che andava collocata

[339] "La Camera approva la legge sui «pentiti»", *La Voce Repubblicana*, 5-6 marzo 1982.

[340] F. Marrone, "«Se non dici anche questo, non pentito davvero». Analisi di una legge", *il manifesto*, 6 marzo 1982.

entro la strategia complessiva di lotta democratica al "partito armato", che non poteva che continuare ad essere caratterizzata da una fermezza e da un rigore intransigenti. Del resto, proprio la linea del rifiuto di ogni abdicazione dell'autorità dello Stato, di ogni ambigua legittimazione politica anche indiretta dell'eversione e della logica della violenza, e insieme l'opera paziente per migliorare, coordinare e potenziare l'azione di prevenzione e di repressione, rendevano possibile un'iniziativa che, da un lato, avrebbe attivamente favorito il ravvedimento e il recupero effettivi delle frange giovanili coinvolte solo marginalmente nella spirale della violenza, e, dall'altro, avrebbe contribuito a rendere irreversibile la crisi nel "partito armato" e nei suoi fiancheggiatori[341].

Di fatto, però, all'interno della maggioranza, come si è visto, non poche perplessità erano emerse. Se quelle interne alla Dc e al Psi non erano affiorate in modo dirompente, assai più significative erano state quelle dei liberali. Nel documento "Uscire dall'emergenza – attuare la riforma" presentato al consiglio nazionale del partito che si tenne a Roma dal 5 al 7 marzo 1982, Biondi affermò che occorreva guardare oltre l'emergenza, oltre i raddoppi dei codici e porre fine alle misure eccezionali iniziate nella metà degli anni '70, per evitare che potessero avere effetto involutivo se si fossero protratte oltre i limiti in cui erano state concepite. Occorreva, in sostanza, porre la questione della giustizia fuori dall'emergenza. Quella sui "pentiti" doveva essere l'ultima delle leggi eccezionali che si collocavano in termini di temporalità e di particolarità nell'ambito dell'ordinamento giuridico. «Uscire dall'emergenza» doveva essere la parola d'ordine del Partito liberale, il che significava rientrare nella logica di alcuni principi giuridici che appartenevano alla storia giuridica di tutti i popoli. Ad esempio, sulla carcerazione preventiva, i termini ragionevoli previsti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo erano diventati inaccettabili con le leggi dell'emergenza. Si era trattato, secondo Biondi, di una pericolosa caduta, non solo di garanzia per il cittadino ma anche di attendibilità delle acquisizioni istruttorie dibattimentali. La prima cosa da fare era pertanto quella di pretendere che si desse attuazione alla riforma dei codici, penale e di procedura penale[342]. La decisa presa di posizione liberale, del resto, era stata sollecitata e condivisa anche da diversi dirigenti del partito. Nel corso del consiglio nazionale, ad esempio, Antonio Patuelli asserì che al terrorismo, un vero movimento rivoluzionario che si era sviluppato sulla scia del massimalismo e della crescita del revisionismo sindacale,

[341] T. Gitti, "La legge sui pentiti è un'arma contro l'eversione. Approvata alla Camera, non concederà però una clemenza indiscriminata", *La Discussione*, 15 marzo 1982.

[342] "Consiglio nazionale del Partito liberale italiano. Roma 5-6-7 marzo 1982-Atti", *L'Opinione. Speciale CN*, 13 aprile 1982.

occorreva dare risposte anzitutto sul terreno politico. Il capogruppo alla Camera Aldo Bozzi precisò che la legislazione a favore dei "pentiti", pur sostenuta dai liberali, avrebbe determinato lacerazioni nei principi fondamentali dello Stato di diritto. L'avvocato lombardo Raffaele Della Valle, coerentemente con quanto spiegato da Biondi, chiarì che i liberali dovevano diventare tenaci difensori del garantismo: benché vi potesse essere qualche pericolo di essere confusi con i difensori dei brigatisti, ciò non avrebbe dovuto indurre ad abbandonare una linea di difesa dello Stato di diritto, in un momento in cui questo si stava trasformando «in Stato di polizia». I recenti provvedimenti dimostravano che si era abbandonata la via della legalità per ottenere successi ad ogni costo nella lotta ai terroristi e Della Valle auspicava che il partito avesse il coraggio di denunciare ogni forma di illegalità, anche quella operata dagli stessi tutori dell'ordine e della magistratura. Anche Fabrizio Prosperi sottolineò la sua contrarietà ad interventi sporadici e di tipo eccezionale che, specialmente quando afferivano alla libertà dei cittadini, risultavano dannosi o inutili. Occorreva invece puntare alle riforme che potevano realizzarsi anche subito[343].

9. L'approvazione della legge sui "pentiti"

Il progetto di legge venne dunque assegnato alla commissione Giustizia del Senato nella quale tornò nelle riunioni del 10, 11, 16 e 23 marzo. I cambiamenti apportati nell'aula di Montecitorio alle norme originariamente varate dal Senato non erano piaciuti ai gruppi parlamentari di Palazzo Madama, che li giudicavano, come scriveva l'*Avanti!* il 13 marzo, troppo permissivi[344]. In particolare, lo scontro in merito alla libertà provvisoria rimase aspro. I comunisti, favorevoli a ripristinare la norma originaria, limitando cioè la concessione del beneficio ai "grandi pentiti", denunciarono che la legge avrebbe messo sullo stesso piano quei terroristi che avevano contribuito a sbaragliare interi reparti delle

[343] Ibidem. Cfr. anche Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica economia e storia, fondo Valerio Zanone, Carte del Partito liberale, Segretario generale Pli, Direzione centrale, "Direzione centrale 5 marzo 1982". In quell'occasione Prosperi presentò un ordine del giorno tendente a sollecitare un'azione del partito per far sì che il ministro dell'Interno procedesse ad una severa inchiesta amministrativa in merito alle denunce di interrogatori di cittadini sospetti di terrorismo svolti al di fuori di ogni forma di garanzia. Zanone tuttavia osservò che il Partito liberale, unico tra i partiti della maggioranza, aveva presentato un'interrogazione al governo in materia e si era dichiarato soddisfatto delle risposte fornite dal ministro. Il segretario si dichiarava comunque disponibile a dare diffusione alla presa di posizione liberale e a mantenere costante l'attenzione del partito sull'argomento.

[344] Cfr. "Terroristi «pentiti»: contrasti sulla legge", *Avanti!*, 13 marzo 1982.

Br e quelli che si erano limitati a confessare i propri reati[345]. Alla commissione Giustizia, per quanto tutti condividessero che il provvedimento dovesse essere urgentemente approvato, emersero così nuovamente alcune divergenze anche all'interno della stessa maggioranza di governo. In merito alle modifiche introdotte dalla Camera, i repubblicani, ad esempio, per bocca di Leo Valiani espressero le loro critiche sia verso la nuova versione dell'articolo 1 – con cui si era estesa la non punibilità anche a chi si limitava a mere manifestazioni verbali di dissociazione (senza fornire indicazioni necessariamente «utili») –, sia verso il nuovo articolo 6, che estendeva indiscriminatamente la concessione della libertà provvisoria[346]. I comunisti, invece, sembrarono cedere sulle modifiche introdotte dalla Camera all'articolo 1 e puntarono esclusivamente a ripristinare la versione originaria dell'articolo 6. Il senatore Benedetti, pur confermando le perplessità del Pci in merito al nuovo articolo 1 della legge che avrebbe consentito il recesso fino al momento in cui la sentenza non sarebbe stata definitiva (termine che il Pci riteneva inaccettabile), ridimensionò però le preoccupazioni alla luce del fatto che i comportamenti di recesso da porre in essere dovevano essere tenuti entro 120 giorni (e non più 180) dall'entrata in vigore della legge. Il Pci però mantenne un atteggiamento intransigente sull'indulgenza eccessiva che regolava la concessione della libertà provvisoria[347]. La Dc e il Partito socialista, invece, tesero a sottolineare come vi fosse l'urgenza di far entrare in vigore il provvedimento, invitando gli altri parlamentari a varare il testo della Camera immodificato. Secondo i socialisti, le preoccupazioni in merito all'articolo 6 dovevano essere ridimensionate perché comunque la libertà provvisoria sarebbe stata concessa ai soli "pentiti". I democristiani Coco e Lombardi, dal canto loro, fecero presente che il testo nasceva dalla inadeguatezza della legge Cossiga, soprattutto per l'impossibilità che ne derivava di disporre la libertà provvisoria per quanti avessero collaborato[348]. Anche i socialdemocratici, pur vivendo con maggiori difficoltà il provvedimento, cercarono di sdrammatizzare gli effetti della nuova versione dell'articolo 6: la concessione della libertà provvisoria non era da considerarsi a loro avviso come un fatto automatico, bensì come una concessione costretta a passare attraverso una serie motivata di valutazioni corrispondenti ai criteri dettati dalla legge che, esaminate unitariamente, davano a colui

[345] G. F. M., "Diktat del sottosegretario sui «pentiti»", *l'Unità*, 17 marzo 1982.

[346] Cfr. le parole di Leo Valiani in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 10 marzo 1982, p. 8; SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 11 marzo 1982, p. 4.

[347] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 11 marzo 1982, p. 5. Cfr. anche il resoconto della seduta del 23 marzo 1982.

[348] SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e commissioni, Commissione Giustizia, 10 marzo 1982, p. 8.

che ne beneficiava la possibilità di essere definito come portatore di comportamento di eccezionale rilevanza. L'eccezionale rilevanza, secondo il senatore socialdemocratico Cioce, non derivava necessariamente dall'aver smantellato una banda, ma poteva derivare anche semplicemente dalla piena confessione dei reati, dall'aiuto all'autorità di polizia e a quella giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione di uno o più autori di reati commessi per le stesse finalità, fornendo elementi di prova rilevanti per la ricostruzione di un fatto delittuoso. I socialdemocratici, dunque, si dichiararono disponibili ad approvare il testo anche nella formulazione proposta dalla Camera. La versione originaria del Senato, infatti, avrebbe aiutato a loro avviso solamente i "grandi pentiti", cioè coloro che avevano commesso i delitti più gravi. Si sarebbe così assistito a quello che il presidente della commissione Giustizia Cioce definì come l'«intollerabile» fenomeno di veder circolare in libertà provvisoria solo i grandi terroristi, mentre le persone marginalmente coinvolte nell'eversione non avrebbero beneficiato di tale privilegio[349]. Secondo i comunisti, tuttavia, gli effetti che sarebbero potuti derivare dalla norma sarebbero stati inimmaginabili: poiché l'emergenza del terrorismo era ancora in atto, occorreva mantenere tutte quelle cautele introdotte negli anni precedenti. Ragionamento a cui si associavano anche i senatori della Sinistra indipendente[350].

Il problema non poté così essere risolto in commissione, e fu affrontato ai primi di aprile nell'assemblea. Anche in questa sede, comunisti e repubblicani si trovarono dalla stessa parte. Secondo il Pri, poiché il terrorismo era ancora attivo, occorreva rimanere vigili, specialmente per evitare che i dissociati dalla lotta armata, per poter beneficiare di alcune riduzione di pena, rientrassero poi nel circolo del terrorismo. Ciò valeva soprattutto per i semplici dissociati, che diversamente dai "delatori" non avevano niente da temere dai terroristi in libertà e da quelli che il capogruppo del Pri Libero Gualtieri definì come i «tribunali interni del fronte carcerario». Secondo il senatore repubblicano, si doveva pagare il prezzo più basso possibile: stava allo Stato misurare se, per quello che dava, riceveva qualcosa di reale in cambio. Occorreva considerare che, ad esempio, con Peci lo Stato aveva chiuso in positivo: questo, secondo Gualtieri, era il metro con cui si doveva misurare una legge che era stata pensata non perché si era interessati alla sincerità dei sentimenti, ma per smantellare il maggior numero di "covi", per catturare il maggior numero di terroristi, per individuare il maggior numero di armi. Le garanzie minime erano

[349] Cfr. le parole di Cioce in SdR, AP, VIII legislatura, 407ª seduta, 7 aprile 1982, pp. 21226-21229.

[350] Cfr. soprattutto gli interventi di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, Giunte e Commissioni, Commissione Giustizia, resoconti del 10, 11, 16 e 23 marzo 1982.

state ottenute: i benefici sarebbero stati concessi solo dopo un rigoroso vaglio processuale, alla luce del sole, con tutte le garanzie di serietà e imparzialità del sistema. Anche il ripristino della versione dell'articolo 6 varata dal Senato, sottolineò Gualtieri, rientrava in una di queste garanzie[351]. I repubblicani, dunque, nelle proprie argomentazioni, tendevano a non considerare come prioritaria – pur non negandola – la questione di recuperare i giovani coinvolti marginalmente nel terrorismo e la questione politica ad essa sottesa: il fenomeno terroristico era a loro avviso prima di tutto una manifestazione criminale, ancora attiva, che doveva essere combattuta con ogni mezzo consentito dalla legge. L'obiettivo prioritario era quello di sconfiggere la minaccia ancora incombente. Solo in un secondo momento si sarebbe potuto ragionare sul destino dei giovani coinvolti. I comunisti, invece, non escludevano il valore di recupero sociale che poteva derivare dalle norme della legge e, anzi, ritenevano che il "pentimento", fenomeno ormai generalizzato, fosse la presa d'atto del fallimento del disegno della lotta armata che doveva essere incentivata. Il nuovo provvedimento avrebbe quindi segnato una nuova scelta di campo, allargando l'effetto delle sanzioni positive. Tuttavia, anch'essi criticarono severamente quella che Benedetti chiamò la «liberalizzazione dell'istituto della libertà provvisoria» operata alla Camera. La differenza fra coloro che si limitavano alla confessione agevolando la raccolta di prove su reati passati e coloro che contribuivano a disgregare intere bande terroristiche prevenendo così ulteriori reati, era troppo marcata, secondo Benedetti, perché si potessero appiattire e premiare con gli stessi benefici. La collaborazione di eccezionale rilevanza segnava per i suoi effetti il punto di non ritorno per chi aveva deciso di offrirla e di praticarla: di fronte a questa collaborazione, l'opinione pubblica, secondo Benedetti, avrebbe espresso una capacità di composizione tra il sentimento per le vittime e l'estensione della misura premiale anche al regime processuale[352].

II governo, dal canto suo, al fine di ottenere il massimo consenso e di sedare i malumori ancora presenti all'interno della maggioranza, propose un emendamento per ripristinare il testo originario dell'articolo 6, che prevedeva la concessione del beneficio solamente ai terroristi che tenessero comportamenti di eccezionale rilevanza ai fini della lotta contro l'eversione (i "grandi pentiti"). Ciononostante, i socialisti perorano ancora la causa del mantenimento del testo della Camera, dal momento che avrebbe esteso le

[351] SdR, AP, VIII legislatura, 403ª seduta, 1 aprile 1982, pp. 21094-41096.

[352] Cfr. l'intervento di Benedetti in SdR, AP, VIII legislatura, 404ª seduta, 2 aprile 1982, pp. 21148-21154.

possibilità e gli effetti positivi della legge anche ai comportamenti citati nel primo comma dell'articolo 3. Poiché il governo aveva proposto di ripristinare la versione precedente, il Psi però si sarebbe adeguato alla volontà della maggioranza, da una parte per ottenere un'approvazione rapida del provvedimento, dall'altra per garantire ad esso il più ampio consenso possibile. Il socialista Iannelli rivolse comunque un serrato appello al governo affinché si impegnasse a sollecitare una rapida approvazione della legge, onde evitare di deludere le aspettative dei magistrati e di tanti terroristi che avrebbero potuto fruttuosamente collaborare con la giustizia[353]. Anche i socialdemocratici dichiararono che avrebbero accordato il loro voto favorevole come accettazione rispettosa di una volontà di maggioranza. La legge doveva rappresentare – affermò il senatore Cioce – «un ultimatum da dichiarare al terrorismo» perché solo così si sarebbe data la dimostrazione che non si trattava di un segno di debolezza dello Stato, ma di un punto fermo al di là del quale la forza dello Stato democratico non sarebbe andata[354].

Con la modifica proposta dal governo il provvedimento ottenne il consenso, oltre che dei partiti della maggioranza, anche del Pci e della Sinistra indipendente, mentre votarono contro il Msi, che continuò, come disse Marchio, a ritenere la legge troppo permissiva, oltre che lesiva dei principi fondamentali dell'ordinamento[355], e i radicali, secondo i quali la legge era dettata da una logica perversa che si risolveva, come affermò Spadaccia, in una trattativa con i vertici del terrorismo e non in una risposta politica complessiva nei confronti dell'intera generazione di giovani coinvolti, a causa delle "leggi speciali", nel calderone del terrorismo[356].

A larghissima maggioranza, i senatori ripristinarono così l'originario testo dell'articolo 6 del provvedimento da essi stessi licenziato il 28 gennaio. Secondo il capogruppo democristiano Giorgio De Giuseppe, chi esultava per i successi delle forze dell'ordine contro il terrorismo, ma si indignava per i provvedimenti a favore dei "pentiti", aveva un atteggiamento contraddittorio perché ignorava che proprio la collaborazione dei terroristi aveva grandemente contribuito a quei successi. I benefici tuttavia dovevano entrare in un sistema garantista tipico della vita democratica, ripudiando sotterfugi o forme di riconoscimento occulte, «forse più gradite – osservò De Giuseppe – ma contrarie ai

[353] Cfr. le parole di Iannelli in SdR, AP, VIII legislatura, 403ª seduta, 1 aprile 1982, pp. 21084-21089.
[354] Cfr. le parole di Cioce in SdR, AP, VIII legislatura, 407ª seduta, 7 aprile 1982, pp. 21226-21229.
[355] Cfr. le parole di Marchio in SdR, AP, VIII legislatura, 403ª seduta, 1 aprile 1982, pp. 21089-21094. Cfr. anche "La battaglia del Msi-Dn contro una legge che stravolge l'ordinamento giuridico", *Secolo d'Italia*, 3 aprile 1982; "Contro i codici, contro ogni buonsenso approvata dal Senato la legge sui «pentiti»", *Secolo d'Italia*, 8 aprile 1982.
[356] Cfr. le parole di Spadaccia in SdR, AP, VIII legislatura, 404ª seduta, 2 aprile 1982, pp. 21131-21136.

principi dello Stato di diritto». Secondo il ministro della Giustizia, Clelio Darida, la legge non rappresentava un atto di debolezza ma un tentativo dello Stato, forte del consenso popolare, volto a portare a rapida conclusione un fenomeno che aveva dimostrato la propria incapacità di trasformarsi in un vero e proprio movimento rivoluzionario. Il provvedimento costituiva perciò – ribadì Darida – «un atto di ferma clemenza» che consentiva, a chi intendeva farlo, di abbandonare il terrorismo e di reinserirsi nella convivenza democratica, «comunque dopo aver pagato e comprovato, con atti di collaborazione, di aver cessato di appartenere all'azione armata». Anche il senatore democristiano Coco affermò di ritenere che, pur prevedendo la concessione di benefici «eccessivi rispetto alla gravità dei reati commessi», la legge si fosse resa necessaria per «sfruttare l'utilità sociale» del fenomeno del "pentimento" e per avviare i giovani terroristi al recupero dei valori della democrazia[357].

La legge passò a questo punto per l'ultima lettura alla Camera, dove venne demandata alla commissione Giustizia in sede legislativa. Quest'ultima si riunì in più sedute fra il 22 aprile ed il 22 maggio 1982. Il dibattito si concentrò nuovamente sull'articolo 6, che venne però approvato così come modificato dal Senato[358]. Nelle dichiarazioni di voto conclusive, i socialdemocratici assunsero nuovamente una posizione polemica, esplicitando a chiare lettere per bocca di Reggiani che si trattava di una legge «eccezionale», da un lato perché retroattiva in riferimento al "pentimento" e dall'altro perché era una precisa deroga al principio di uguaglianza dei cittadini. Proprio l'introduzione di forme di "pentimento" fondate sulla collaborazione del reo alle indagini, già avviata dalla legge Cossiga, sottolineava – a detta del capogruppo Reggiani – l'eccezionalità della norma e la sua insita pericolosità[359]. Gitti, a nome della Democrazia cristiana, ammise una volta di più che la legge trattava una materia difficile, mostrando di condividere le problematiche segnalate dal Psdi. A Gitti però non interessava sapere se la legge fosse o meno eccezionale: quel che era certo era che il fenomeno terroristico in Italia era un fatto che non poteva ritenersi normale nella vita di un paese civile, per cui gli strumenti che si dovevano apprestare dovevano essere adeguati alla realtà cui dovevano far fronte. Anche il deputato della Dc disse di ritenere che si dovesse tornare al più presto alla normalità nel campo della legislazione processuale-penalistica, anche se – precisò

[357] "La legge sui pentiti: necessario il quarto «sì»", *Il Popolo*, 8 aprile 1982.

[358] Cfr. resoconti delle sedute della Commissione Giustizia in sede legislativa e in sede redigente della Camera fra il 22 aprile e 22 maggio 1982.

[359] Cfr. l'intervento di Reggiani in CdD, AP, VIII legislatura, Commissioni in sede legislativa, Commissione Giustizia, 22 maggio 1982, pp. 1152-1153.

Gitti – le scelte di politica criminale dovevano essere adeguate al momento storico in cui si operava. La legge avrebbe dato molto spazio ai giudici rendendoli protagonisti di una funzione che, pur rimanendo sostanzialmente giurisdizionale, avrebbe imposto il massimo di equilibrio e di responsabilità nell'espressione dei giudizi[360]. Il Pci, pur rilevando la particolarità della legge, affermò che le garanzie previste (la temporaneità, la previsione di una revoca dei benefici e i controlli sulla libertà provvisoria) avrebbero potuto evitare che il provvedimento si trasformasse in un «salvacondotto» per i terroristi[361]. I missini, fino all'ultimo, condussero un'azione di contrasto alla legge, definita da uno dei loro deputati, Vincenzo Trantino, «micidiale, perversa, vergognosa, stupida e rozza»[362]. Così pure i radicali contestarono le modifiche introdotte, a loro parere, in senso peggiorativo del provvedimento varato alla Camera[363]. Secondo l'ex demoproletario Marco Boato, la doppia logica in cui inizialmente si muoveva il disegno di legge era andata perduta a favore esclusivamente della collaborazione-delazione: in questo modo era amplificato l'effetto devastante delle misure per i "pentiti" e non si erano introdotte misure effettivamente volte al recupero di centinaia di giovani[364].

In sintesi, la legge (recante «misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale») stabiliva, alla fine, nel primo articolo la non punibilità di coloro che, dopo aver commesso un delitto per finalità terroristiche, prima della sentenza definitiva di condanna, disciogliessero o contribuissero allo scioglimento dell'associazione o della banda, o – recitava il provvedimento – «recedono dall'accordo, si ritirano dall'associazione, ovvero si consegnano senza opporre resistenza o abbandonando le armi e forniscono in tutti i casi ogni informazione sulla struttura e sull'organizzazione dell'associazione o della banda». Si stabiliva poi l'impossibilità di emettere l'ordine o il mandato di cattura per chi si fosse consegnato spontaneamente alla polizia e tenesse uno dei comportamenti sopra indicati, prima che a suo carico fosse stato emesso l'ordine di cattura o comunque prima dell'inizio del procedimento penale. L'articolo 2 contemplava il cosiddetto fenomeno della dissociazione. Si stabilivano delle attenuanti, quali la riduzione dell'ergastolo a una reclusione dai 15 ai 21 anni e la riduzione delle altre pene di un terzo per coloro che,

[360] Ibid., pp. 1156-1157.
[361] Ibid., p. 1154.
[362] Cfr. le parole di Trantino in CdD, AP, VIII legislatura, Commissioni in sede legislativa, Commissione Giustizia, 12 maggio 1982, p. 1094. Cfr. anche i resoconti delle sedute del 13 e 19 maggio 1982.
[363] Cfr. le parole di Boato in CdD, AP, VIII legislatura, Commissioni in sede legislativa, Commissione Giustizia, 12 maggio 1982, pp. 1103-1110. Cfr. anche gli atti delle sedute del 13 e 19 maggio 1982.
[364] CdD, AP, VIII legislatura, Commissioni in sede legislativa, Commissione Giustizia, 22 maggio 1982, pp. 1154-1156.

prima della sentenza definitiva di condanna, avessero tenuto uno dei comportamenti citati all'articolo 1 e avessero reso, in ogni fase del processo, «piena confessione di tutti i reati commessi» e – recitava sempre l'articolo 2 – si fossero adoperati o si adoperassero «efficacemente durante il processo per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o per impedire la commissione di reati». L'articolo 3 invece si occupava dei casi di «collaborazione». Si prevedevano quindi maggiori attenuanti, quali la riduzione dell'ergastolo a una reclusione da 10 a 12 anni e delle altre pene della metà, per colui che, prima della sentenza definitiva di condanna, tenesse un comportamento indicato all'articolo 1, rendesse «piena confessione di tutti i reati commessi» e aiutasse «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» connessi alla finalità di terrorismo, o comunque che fornisse «elementi di prova rilevanti per l'esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori di esso». Si prevedeva inoltre che, qualora i comportamenti appena descritti fossero di «eccezionale rilevanza», le pene potessero essere ridotte «fino ad un terzo». All'art. 4 si stabiliva che per la persona su cui erano state pronunciate più sentenze di condanna per reati diversi non fosse attuato il cumulo delle pene, ma si applicasse la pena principale e ad essa si aggiungesse il 20% delle altre singole pene. All'articolo 6, come si è anticipato, si reintroduceva la possibilità di concedere la libertà provvisoria, con sentenza di primo grado o anche successivamente, solo a chi tenesse un comportamento di collaborazione «eccezionale». Ciò era possibile anche durante la fase istruttoria, qualora il giudice prevedesse che in giudizio si sarebbe dichiarata la non punibilità dell'accusato. All'articolo 7 si prevedeva poi la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena, sia per i dissociati che per i collaboratori, per 10 anni o 5 anni a seconda dell'entità della pena inflitta, del tipo di reato commesso e dell'età dell'imputato. All'articolo 8 si ammetteva la possibilità di concedere la liberazione condizionale per i dissociati e i collaboratori che, durante l'esecuzione della pena, avessero tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento, ma dopo aver scontato metà della pena. Tale beneficio poteva essere concesso dalla Corte d'appello nel cui distretto era compreso il giudice che aveva pronunciato la condanna e poteva essere concesso anche prima solamente ai "pentiti". Si disponevano poi gli interventi di revoca o decadenza dei benefici accordati e le relative pene da infliggere nel caso di false o reticenti dichiarazioni[365]. All'articolo 11 del provvedimento si stabilì anche

[365] Il testo della legge si può consultare sul sito, cfr. http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1982-05-29;304 (12 novembre 2016).

che all'espressione "eversione dell'ordine democratico" utilizzata nelle disposizioni di legge precedenti, corrispondesse «per ogni effetto giuridico», l'espressione "eversione dell'ordinamento costituzionale"[366]. Il legislatore si era reso conto, infatti, che il bene tutelato dalla legge non era l'ordinamento democratico (un concetto cioè "politico"), ma l'ordinamento costituzionale, con specifico riferimento al sistema parlamentare rappresentativo, fondato su libere elezioni, e quindi sul pluralismo delle opinioni e dei partiti[367]. La legge n. 304, approvata il 29 maggio, fissava un determinato lasso di tempo entro cui i terroristi potevano consegnarsi e cominciare a collaborare con l'autorità: dal momento dell'entrata in vigore della legge, i terroristi avrebbero avuto quattro mesi di tempo per consegnarsi con le loro armi e poter beneficiare quindi di sgravi penali, ma solo per i reati che erano stati commessi prima del 31 gennaio 1982[368]. Il governo, infine, accolse due ordini del giorno presentati dai deputati comunisti con i quali si impegnava ad informare il parlamento, entro il 31 gennaio 1983, sullo stato di attuazione della legge e ad adottare le opportune misure amministrative, oltre che per tutelare la sicurezza degli imputati in libertà provvisoria, per evitare che i condannati si sottraessero all'esecuzione della condanna[369].

Si nota come le maglie sostanzialmente larghe previste dal primo disegno di legge governativo fossero state in parte ristrette con la previsione di una maggiore e più netta differenziazione fra i casi di collaborazione e i casi di semplice dissociazione, sia in termini di riduzione delle sanzioni, sia in termini di concessione di alcuni benefici processuali. L'equilibrio raggiunto, che aveva richiesto un lavoro travagliato di parecchi mesi, consentì di ricostituire intorno al provvedimento la stessa maggioranza che aveva votato le leggi antiterrorismo precedenti, nonostante il quadro politico fosse decisamente cambiato. Benché, in questo caso, i toni da unità nazionale fossero molto più radi e meno altisonanti, era indubbio che l'ampia convergenza garantita al provvedimento che riuniva quasi tutto il parlamento, ne rafforzava la legittimità e il valore intrinseco, anche agli occhi dell'opinione pubblica.

Per quanto senza eccessi di entusiasmo, la soddisfazione fu così trasversale e tutti i partiti tesero a sottolineare due aspetti: il primo era che la legge rappresentava anche una

[366] Ibidem.

[367] Cfr. G. Riccio, "Delitti contro la personalità dello Stato e «terrorismo internazionale»: considerazioni sul caso Achille Lauro", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1991, p. 654.

[368] Cfr. le considerazioni di Grevi sulla genesi ed il testo della legge in V. Grevi, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", cit., pp. 54-67.

[369] CdD, AP, VIII legislatura, Commissioni in sede legislativa, Commissione Giustizia, 19 maggio 1982, pp. 16-17

risposta politica e non solo repressiva al terrorismo e alla galassia gravitante intorno ad esso; in secondo luogo, molti cominciarono ad accennare alla possibilità di superare gradualmente la fase di emergenza. Poiché vi era una ragionevole speranza che il terrorismo, nonostante i "colpi di coda" (si pensi all'omicidio dell'assessore democristiano, Raffaele Delcogliano commesso il 27 aprile), fosse ormai in irreversibile declino, si avviò una fase di riflessione sull'intera legislazione antiterrorismo, non tanto per metterne in discussione i contenuti, quanto per trarre un bilancio con l'auspicio di un graduale ritorno ad una "normalizzazione" del sistema penale.

Il sottosegretario democristiano Domenico Lombardi precisò che la legge corrispondeva a una strategia della lotta contro il terrorismo che privilegiava «la risposta politica» a un fenomeno che non poteva essere affrontato soltanto con mezzi repressivi, i quali tuttavia in quel momento non potevano essere attenuati. Si era aperta così la strada verso il riconoscimento del valore della dissociazione e il collegamento delle misure di indulgenza a comportamenti antagonistici rispetto a quelli puniti. Ciò, in termini di civiltà giuridica, significava riportare anche la disciplina dei reati per terrorismo nell'ambito dei principi del sistema giuridico, secondo una scelta politica fondamentale che aveva sconfitto il tentativo di imbarbarire lo Stato[370]. Sull'*Avanti!* Felisetti chiarì che sarebbe stata la pratica applicazione a dire se i risultati avrebbero compensato «gli strappi che questa legge, a contenuto sostanzialmente amnistiale», avrebbe prodotto sul sistema. Anche il dirigente socialista sottolineava che la stragrande maggioranza di coloro i quali avrebbero beneficiato di questa nuova legge erano soprattutto gli oltre duemila individui, per la gran parte di giovane età, accusati di reati di associazione sovversiva o di banda armata che non si erano macchiati di gravi reati: era proprio con riguardo a tale «potenziale utenza», che doveva essere verificata in concreto la capacità operativa della legge. Sul terreno morale, era noto che alle consistenti riduzioni di pena potevano aggiungersi altri abbuoni come la libertà provvisoria e la sospensione condizionale, i cui effetti combinati rischiavano di produrre «conseguenze di impatto moralmente sconcertante per l'uomo della strada» al punto che l'auspicio era che la legge fosse davvero l'ultima legge di emergenza. Altrimenti, avvertiva Felisetti, «a forza di emergenza, si finirà per affossare la legislazione del buon diritto e del buon senso»[371].

Come si nota, i partiti della maggioranza e, specialmente, la Dc e il Psi, tesero a fare spesso riferimento alla responsabilità che avrebbero avuto i giudici nell'applicare una

[370] "Nel solco della lotta all'eversione", *Il Popolo*, 23 maggio 1982.
[371] D. Felisetti, "La legge dei «pentiti» finalmente in porto", *Avanti!*, 8 giugno 1982.

legge dai contenuti tanto spinosi. Da un lato, il provvedimento presupponeva un'ampia discrezionalità accordata all'autorità giudiziaria, ma, dall'altro, si ammetteva che alcune formule di esso erano vaghe e imprecise. Se, da una parte, il richiamo alla responsabilità dei giudici può essere visto come una forma di riconoscimento di fiducia nelle capacità dell'autorità giudiziaria di gestire in modo oculato i benefici della legge, dall'altra non sfugge come dietro al richiamo emergeva anche un velato tentativo di "scaricare" preventivamente sulle spalle del potere giudiziario (che del resto era stato il primo a reclamare le misure), gli effetti che sarebbero derivati dall'applicazione del provvedimento, che molto probabilmente avrebbero urtato il senso comune di giustizia. Fu Violante ad affrontare il problema su *l'Unità* rilevando che, per quanto quella sui "pentiti" fosse una legge difficile e sgradevole, bisognava evitare di rimuovere le difficoltà di coscienza che essa faceva nascere: occorreva invece prendere di petto le questioni politiche, tecniche ed etiche che essa sollecitava. Per valutare il provvedimento occorreva tenere conto dei risultati delle prime misure premiali e del fatto che moltissime legislazioni straniere prevedevano forme di riduzione di pena per gli appartenenti alla criminalità organizzata che collaborassero. La legge, di certo, aggiunse Violante, presentava alcuni pericoli, perché in alcuni casi i benefici avrebbero potuto essere eccessivi, perché qualcuno dei "pentiti" avrebbe potuto chiamare in causa degli innocenti e perché la strategia di intervento degli avvocati avrebbe potuto fondarsi prevalentemente sulla denuncia o sull'autodenuncia. Anche secondo Violante, quindi, questi pericoli dovevano essere sventati vigilando sul rigore dell'azione dei giudici. Il problema poi consisteva nel non fermarsi ai "pentiti", ma nel fare procedere le riforme della giustizia, nel rendere più efficienti gli organi di polizia e nell'affrontare con concretezza il dramma delle carceri[372].

Il manifesto rimase del parere che la legge avrebbe premiato solamente i "grandi pentiti" e che i dissociati sarebbero rimasti per lo più esclusi dalla previsione di benefici processuali. Ad essi infatti era richiesto di «adoperarsi efficacemente», una formula che secondo il foglio della Nuova sinistra conservava «una grande ambiguità» e che lasciava nelle mani dei singoli magistrati la definizione di che cosa, in un processo, fosse veramente efficace alla comprensione dei fatti. Secondo il quotidiano, «sotto l'ambiguità giuridica» dell'articolo 2 della legge rimaneva «una grande ambiguità politica»[373].

[372] L. Violante, "La legge «sgradevole» eppure indispensabile", *l'Unità*, 3 giugno 1982.
[373] "Chi non si pente è perduto", *il manifesto*, 2 giugno 1982.

I benefici maggiori previsti per i collaboratori di giustizia e la richiesta di un minimo contributo ai dissociati scatenarono un ampio dibattito anche in sede giuridica. I magistrati impegnati in inchieste di terrorismo ritenevano che la richiesta ai dissociati di fornire tutte le informazioni note fosse ispirata alla ovvia esigenza di cautelarsi contro ipotesi di dissociazione apparente e meramente "labiale"[374]. I giuristi dell'estrema sinistra – Ferrajoli in testa, ma anche l'area di Magistratura democratica – criticarono invece la scelta del legislatore di non contemplare, nelle norme, il fenomeno della cosiddetta "dissociazione silenziosa", ovvero di coloro che, pur dissociati, non volevano fornire alcuna informazione alle autorità sulla passata esperienza, evitando così la possibilità di coinvolgere altri ex "compagni". Secondo il magistrato Maurizio Laudi, però, in queste critiche vi era una contraddizione: da un lato, i critici paventavano stravolgimenti dei meccanismi di valutazione delle prove dinanzi alle delazione del "pentito"; dall'altro, attribuivano a priori totale credibilità alla condotta di chi comunicava il suo distacco e pretendeva su queste basi l'impunità, rifiutando di dire qualunque cosa sulla propria militanza[375].

La normativa premiale nel suo complesso, aspetto del tutto peculiare della risposta antiterroristica italiana, suscitò un vivace dibattito giuridico e pubblico, che si protrasse per anni, anche perché le disposizioni, come auspicato da alcuni, vennero poi estese anche alla lotta alla criminalità mafiosa. La questione della "dissociazione silenziosa" e dei dissociati, inoltre, rimase in primo piano, e sarà fatta oggetto di specifiche proposte di legge, portate all'attenzione pubblica grazie al movimento delle cosiddette "aree omogenee" delle carceri, ma anche grazie all'azione di alcune figure del mondo cattolico che si faranno latrici di un messaggio di "pacificazione" e "perdono". Si creò, negli anni, un sorta di movimento di opinione che chiedeva l'approvazione di un provvedimento che concedesse anche ad essi la possibilità di uscire dal carcere prima del tempo, per favorire il recupero e il reinserimento di molti giovani alla società. Fino al 1984, però, la maggioranza delle forze politiche si mostrò recalcitrante, se non ostile, all'approvazione di misure che favorissero la scarcerazione di persone che non avevano intenzione di collaborare con la giustizia. A ciò si sommavano la ferita ancora aperta nel paese,

[374] G. C. Caselli, A. Perduca, "Commento a L. 29/5/1982 n. 304", cit., pp. 543-569; M. Laudi (a cura di), *I casi di non punibilità*, cit., pp. 34-35; M. Maddalena (a cura di), *Le circostanze attenuanti per i terroristi «pentiti»: artt. 2 e 3 l. 29 maggio 1982 n. 304*, Giuffré, Milano, 1984, pp. 5-8; 37-40.

[375] Cfr. M. Laudi (a cura di), *I casi di non punibilità*, cit., pp. 34-35. Apertamente critico verso Padovani, Palazzo, Ferrajoli e M.D., Marcello Maddalena concordava totalmente con Laudi, cfr. M. Maddalena (a cura di), *Le circostanze attenuanti*, cit., pp. 5-8, 37-40. A favore delle misure per la "dissociazione silenziosa" era invece Borrè, cfr. G. Borrè, "Conclusioni", cit., p. 147.

soprattutto fra i familiari delle vittime, i danni e le perdite recate dal terrorismo, fenomeno ancora vivo nella mente degli italiani, per quanto in irreversibile declino. Solo nel 1987, pertanto, dopo un lungo e complesso percorso, si sarebbe arrivati all'approvazione di una legge specificamente rivolta ai "dissociati"[376].

[376] Per approfondire il percorso che precedette l'introduzione della "legge sui dissociati" (la legge n. 43 del 1987), cfr. M. Galfré, *La guerra è finita*, cit. Sulla fine del terrorismo in Italia ed il tema della "riconciliazione", cfr. A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, cit.; J. Horgan (ed.), *Leaving terrorism behind*, cit.; sul ruolo della Chiesa, A. Valle, *Parole opere e omissioni*, cit.

CONCLUSIONI

Questa ricerca si era proposta di ricostruire quali siano stati i problemi che il terrorismo ha posto in termini politici, legislativi, operativi alle forze politiche fra il 1978 e il 1982, cioè nel periodo di maggiore intensità dell'attacco eversivo. Anzitutto, ci si proponeva di analizzare come ciascun partito dell'arco parlamentare abbia vissuto la minaccia terroristica, quali siano state le proposte che ognuno formulò per farvi fronte. Si volevano cioè individuare le linee comuni e quelle divergenti fra gli attori parlamentari, facendo luce anche sul dibattito interno e su come esso si sia evoluto nelle diverse fasi. Si voleva capire se la lotta al terrorismo abbia inciso sugli equilibri di governo e sui rapporti fra i partiti o se, viceversa, determinati equilibri politici e determinate relazioni fra i partiti abbiano influito sulle scelte poi compiute. Si voleva esaminare se il terrorismo abbia costituito un elemento di accelerazione o di freno rispetto ad alcune innovazioni, come, ad esempio, le riforme in senso garantista dei codici o del corpo di polizia, e se alcuni attori (come, ad esempio, la magistratura) o se certi eventi della storia stessa della violenza politica abbiano esercitato un'influenza su determinate scelte del governo e delle forze politiche. Ci si proponeva, in sostanza, di ricostruire la pluralità di voci e di contesti del dibattito politico sulla lotta al terrorismo attraverso il prisma dei partiti, considerati nel contesto storico-politico, nelle loro peculiari culture di riferimento e nella complessità delle sensibilità presenti al loro interno. In secondo luogo, alla luce dei nodi individuati dal dibattito scientifico e storiografico, si voleva indagare se la risposta al terrorismo sia stata effettivamente elaborata con ritardo, se sia stata preponderante la «scelta ordinamentale» rispetto a quella strettamente operativa, quali siano stati i nodi del dibattito politico su questa scelta, come sono nati i provvedimenti (e, specialmente quelli premiali, dal momento che proprio essi costituiscono una peculiarità nel panorama internazionale), che problemi essi abbiano sollevato, in che modo siano stati influenzati dal dibattito pubblico, se siano state elaborate risposte diverse per il terrorismo di destra e di sinistra. Ritenendo che l'ottica del dibattito fra e nei i partiti sia di cruciale importanza, si aveva l'obiettivo di individuare i problemi di natura giuridica, le più generali questioni di carattere politico ad essi sottese e, in questo modo, di contribuire ad arricchire le valutazioni sul carattere di efficacia e democraticità o meno dei singoli provvedimenti e della risposta al terrorismo nel suo complesso e, in definitiva, sulla qualità della democrazia italiana in quel cruciale quinquennio.

Al termine della lunga analisi compiuta si ritiene di poter affermare con tranquillità che la ricerca è effettivamente riuscita a rispondere a molti dei quesiti da cui era partita e che essa possa contribuire ad arricchire le analisi che sono state svolte sia sull'impatto che il terrorismo ebbe in quella fase della storia repubblicana, sia sulle modalità con cui il sistema dei partiti ha affrontato l'emergenza dal punto di vista politico, legislativo e operativo, sia, infine, sulle caratteristiche specifiche della risposta italiana al terrorismo.

Nel quadro dei governi di solidarietà nazionale il terrorismo si presentò come una delle emergenze prioritarie e in merito ad essa i partiti elaborarono analisi e risposte diverse. Negli anni seguenti, l'equilibrio politico mutò radicalmente con alcune esperienze di governo brevi fra Dc e partiti laici minori per poi stabilizzarsi nelle formule pentapartito dei primi anni Ottanta. Lungo questa nuova fase complessa e magmatica, si possono cogliere alcune costanti nell'atteggiamento delle singole forze politiche, ma anche aspetti di discontinuità: le prime per lo più riconducibili alla cultura politica dei partiti o di alcune aree politiche, i secondi, invece, ricollegabili alle contingenti situazioni di emergenza da fronteggiare e alla collocazione delle forze politiche rispetto alle diverse compagini governative. Nel corso dello stesso quinquennio, inoltre, si possono individuare alcuni grandi temi in relazione alla risposta al terrorismo, rispetto ai quali le singole forze politiche si posero in ottica diversa, a seconda delle rispettive posizioni e opportunità.

Il periodo che si colloca fra il 1978 e l'inizio del 1980, fu il più drammatico in termini di attentati, di militanti e gruppi coinvolti. Vennero portate a termine le azioni più eclatanti della storia del terrorismo italiano. Fino alla fine del 1978, Dc, Pci, Psi, Pri e Psdi erano riuniti nella maggioranza della solidarietà nazionale, mentre il Pli si limitava ad astenersi a causa della presenza comunista. Il nuovo equilibrio, pur precario, contribuì a creare un clima di collaborazione. Sul problema dell'eversione si registrò così un compattamento su posizioni di generale irrigidimento. Pur affrontando l'emergenza ciascuno con il proprio bagaglio culturale, si può infatti constatare che la solidarietà nazionale determinò nei partiti alcune scelte condivise. A cavallo della fine del 1979 e dell'inizio del 1980, quando si esaurì la parabola della solidarietà nazionale vi era ancora la prospettiva, secondo il Pci, di un governo di unità nazionale a partecipazione comunista. Anche questo contribuì a garantire un ampio consenso ai tanto discussi provvedimenti del governo Cossiga. In verità, anche dopo che il congresso democristiano del 1980 determinò l'avvio di un nuovo rapporto privilegiato fra Dc e Psi e il definitivo

allontanamento del Pci dalla compagine governativa, la solidarietà fra le forze politiche nella lotta al terrorismo non venne meno. Benché il Pci e, per certi versi, il Pli, avessero assunto una posizione decisamente più critica verso la Dc, il terrorismo continuava ugualmente ad essere vissuto come una minaccia incombente che, al di là della collocazione rispetto alle compagini governative, compattava le forze politiche sul comune obiettivo di difendere le istituzioni. Anche con i governi Spadolini si confermò questo atteggiamento, sia da parte dei partiti di governo, sia da parte del Pci, ormai irreversibilmente all'opposizione. Dato il comune obiettivo di difendere la democrazia, il condizionamento esercitato dagli equilibri di governo si può riscontrare, semmai, nelle dinamiche dei rapporti fra i partiti stessi e nella posizione più o meno critica di ciascuno di essi su singoli temi connessi alla lotta al terrorismo. D'altro canto, il collocamento rispetto ai governi esercitò un'influenza anche sul carattere strumentale di certe polemiche (si pensi, ad esempio, al "caso Donat-Cattin" o alla discussione sui legami internazionali del terrorismo rosso), che però solo di rado minarono l'unità nella lotta al terrorismo.

L'unità di intenti dei partiti non significò comunque assolutamente unanimismo. Fra e all'interno delle forze politiche, anzi, le sfumature, i distinguo, le differenti analisi del terrorismo, dei problemi di natura operativa e giuridica che esso poneva e delle conseguenti proposte per affrontarlo furono significative e, talvolta, cruciali. Anzitutto, vi è da considerare che, come si è visto, le forze politiche svilupparono analisi differenti dell'origine delle disfunzioni della lotta al terrorismo.

La Dc e i partiti laici minori difficilmente ammisero le gravi lacune della politica antiterrorismo della prima metà degli anni Settanta. Semmai, essi ritenevano che la fase di "liberalizzazione" dei primi anni del decennio, a cui la sinistra (giuridica e politica) aveva dato una potente spinta, avesse fortemente penalizzato lo Stato nel fornire una risposta incisiva e tempestiva. I provvedimenti a contenuto garantista di questa prima fase, infatti, secondo democristiani e "laici", avevano sottratto alle forze di polizia i poteri necessari (per lo più preventivi) al fine di stroncare il fenomeno sul nascere. Per questa ragione, secondo questi partiti, si erano diffusi permissivismo e lassismo, che avevano fortemente contribuito al radicamento della violenza, prima, e del terrorismo, in un secondo momento. A fronte dell'escalation della criminalità comune e politica, dunque, la Dc e i partiti laici minori motivarono, proprio con questi argomenti, l'inversione dell'indirizzo legislativo della prima metà degli anni Settanta. Come si è notato, tuttavia, i provvedimenti di questo periodo non sortirono gli effetti sperati. A giustificazione degli

scarsi risultati (si pensi alla legge Reale), la Dc, soprattutto, ma anche il Pri e il Psdi sostenevano che essi fossero dovuti al carattere compromissorio delle scelte fatte nell'ambito di una collaborazione con il Psi e, successivamente, con il Pci. Pur consapevole della debolezza della risposta all'eversione, dunque, la Dc spesso imputò proprio ai vincoli da lei stessa intrecciati necessariamente con le altre forze politiche (in particolare di sinistra) l'inerzia della reazione all'attacco terroristico[1]. Quindi, nonostante qualche cenno di autocritica serpeggiante all'interno dei propri organismi dirigenti, la Democrazia cristiana, tendenzialmente, non attribuì a sé medesima la colpa di una sottovalutazione o di una errata interpretazione del fenomeno terrorista. Al contrario, i democristiani accusarono semmai i partiti della sinistra storica del ritardo con cui avevano preso coscienza dell'esistenza del terrorismo "rosso". Anzi, dopo la fine della solidarietà nazionale (ma anche prima di essa), la polemica sulla paternità del terrorismo di sinistra rimase un nodo centrale del confronto fra i due principali partiti, potenziandosi ulteriormente quando il Pci fu definitivamente marginalizzato dal quadro governativo. Nella stessa ottica andavano gli interventi dei dirigenti del Pli, del Psdi e del Pri che, in questa fase, attribuirono alle sinistre sia le responsabilità della smobilitazione legislativa e di quella delle forze di sicurezza, sia la generale sottovalutazione del fenomeno eversivo di sinistra. Allo stesso tempo, però, specialmente il Pli e il Psdi rivolsero duri attacchi anche alla Dc, contestandole di non aver preso coscienza tempestivamente del terrorismo di sinistra (anche in ossequio al Psi e al Pci) e di aver condotto una politica degli apparati di sicurezza poco limpida e inefficace. Come si è notato, inoltre, mentre il Pli, ad un certo momento cominciò a contestare duramente la linea repressiva dei governi di fine anni Settanta, Pri e Psdi si distinsero per tutto il quinquennio per posizioni, al contrario, particolarmente dure e rigide: La Malfa era stato il primo ad invocare la pena di morte per i terroristi; il Psdi propose più di una volta in modo perentorio di utilizzare l'esercito e di creare un tribunale speciale per gli eversori.

Quanto agli apparati, Dc e "laici" si resero conto delle loro disfunzioni e insufficienze anche prima dell'omicidio di Aldo Moro, ma anche in questo campo, come nel caso della legislazione antiterrorismo, essi tesero ad attribuirne la responsabilità ai partiti di sinistra. Dopo le campagne di discredito nei confronti delle forze di polizia condotte fino ai primi anni Settanta e le accuse diffamanti nei confronti dei servizi segreti della prima metà del decennio, Pci e Psi avevano difatti fortemente premuto per la riforma complessiva degli

[1] Si conferma così la tesi di Ceci in G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", cit.

apparati. La ristrutturazione dei servizi che ne era conseguita aveva condotto, a parere di non pochi democristiani, dei socialdemocratici e dei repubblicani, ad una sfascio complessivo del sistema di *intelligence* proprio nel momento di maggiore emergenza. Quanto alla polizia, la Dc e i partiti laici minori ritenevano che i partiti di sinistra avessero alimentato discredito e odio verso gli apparati dell'ordine pubblico contribuendo ad alienarne il sostegno popolare e a pregiudicarne le capacità operative. Si deve notare, tuttavia, che questi partiti sembrarono dimenticare anche gli scandali e i torbidi che avevano inquinato l'azione dei servizi, mentre, a detta di tutti gli studiosi, proprio questo fu uno degli aspetti determinanti della mancata risposta al terrorismo nella prima metà degli anni Settanta e, probabilmente, della sostanziale impunità di cui ancora oggi godono i responsabili delle stragi.

I partiti "di governo", come la Dc, il Psdi, il Pri (e, solo per alcuni aspetti, il Pli), furono anche più inclini ad una politica tradizionale dell'ordine pubblico, fondata sull'ampliamento dei poteri della polizia, specialmente in senso preventivo, sull'uso di strumenti antiquati come il fermo di sicurezza, sull'irrigidimento di alcuni istituti processuali e sull'inasprimento sanzionatorio per alcuni tipi di reati. Secondo queste forze politiche, le riforme degli apparati e dei codici, pur ritenute importanti (specialmente dalla metà degli anni Settanta), non rivestivano un ruolo cruciale nella lotta al terrorismo. Anzi, talvolta, alcuni settori di questi partiti sostennero che le riforme avrebbero potuto sortire effetti controproducenti, come era avvenuto, per certi versi, con la riforma dell'ordinamento penitenziario e, soprattutto, con quella dei servizi di sicurezza. Nel caso specifico della riforma della polizia, inoltre, Dc, Psdi e Pri furono sicuramente più condizionati, nel proprio orientamento e comportamento, rispetto ai partiti della sinistra, dalle alte gerarchie ministeriali e dai vertici delle forze dell'ordine stesse, tradizionalmente poco inclini ai grandi cambiamenti e gelose delle prerogative acquisite e della propria autonomia[2]. Tuttavia, sulla spinta del movimento nato e cresciuto all'interno della polizia stessa e sulla scia del prevalere nei partiti delle componenti più favorevoli alle riforme, verso la fine del decennio il tema divenne centrale anche per Dc e partiti laici. Questi ultimi, tuttavia, continuarono a non considerarlo lo strumento centrale e decisivo per le sorti della lotta al terrorismo. Dc e partiti minori, infatti, ritenevano che occorressero soprattutto mezzi materiali, risorse e nuovi poteri alle forze di polizia perché queste potessero garantire risultati immediati: la riforma complessiva del corpo, invece,

[2] Cfr. M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova*, cit.

avrebbe potuto sortire effetti solo gradualmente e con tempi lunghi. Era necessario, invece, intervenire "qui ed ora", specialmente sotto il peso di una minaccia così grave come quella terroristica e della pressione dell'opinione pubblica, sempre più esasperata dalla violenza, dalla criminalità e dagli attentati. Ciò che ricorre costantemente negli interventi dei dirigenti di questi partiti, infatti, fu sicuramente una spiccata attenzione alle istanze dell'opinione pubblica, che sembrava, a loro detta, sempre più orientata ad una politica del "pugno duro" contro i terroristi: in parlamento come all'interno delle sedi di partito, infatti, la necessità di dare risposte alla domanda di sicurezza era un aspetto cruciale nei ragionamenti della Dc, in primo luogo, ma anche del Psdi e del Pri.

Nonostante alcune spinte interne di tipo conservatore, tuttavia, è chiaro che la Dc nel suo complesso riteneva fondamentale mantenere la risposta dello Stato entro i confini costituzionali. In questo senso, i governi a maggioranza democristiana, così come molti dei singoli dirigenti del partito, si impegnarono ad introdurre mezzi che "occupassero" tutti gli spazi messi a disposizione dalla costituzione, nonostante le pressioni di alcuni ambienti democristiani e degli apparati in favore dell'uso di strumenti anomali e non ordinari, giustificati, a loro parere, dalla situazione eccezionale. In questo quadro, anche il Psdi e soprattutto il Pri esercitarono alcune pressioni sullo scudo crociato affinché si introducessero leggi straordinarie per combattere il fenomeno, pure straordinario, dell'eversione, anche se pur sempre nei limiti fissati dalla costituzione. La linea che fu scelta, pertanto, fu quella di ripristinare alcuni istituti che, secondo la maggioranza, erano stati eliminati intempestivamente, cioè in un momento in cui la criminalità stava aumentando. Solo in un momento successivo si consolidò l'idea della necessità di sviluppare un approccio innovativo e, soprattutto, quella dell'indirizzo binario di lotta al terrorismo (fondato cioè al contempo sull'impostazione repressiva dei comportamenti criminosi e incentivante dei comportamenti collaborativi), peraltro sostenuto con vigore dalla Dc, benché al suo interno vi fossero proposte differenti sul tema. Si può affermare, dunque, che la Dc svolse un ruolo di mediazione significativo fra le istanze più conservatrici presenti al suo stesso interno, in alcune componenti della maggioranza e nel governo, e le forze di sinistra, che invece avevano una più spiccata sensibilità garantista. Sia durante che dopo la solidarietà nazionale, infatti, il «partito italiano», facendo comunque sentire il proprio peso e indirizzando le scelte in linea con il proprio orientamento maggioritario, fu determinante nell'equilibrare le spinte di segno opposto e nel conciliarle con quelle provenienti anche da certi apparati. Per la Dc in primo luogo, dunque, i provvedimenti varati nel quinquennio considerato, benché talvolta frammentari

e disorganici, erano da considerare efficaci e soprattutto legittimi. Anzi, le leggi antiterrorismo, lungi dall'essere iniziative improvvisate, vennero presentate come una naturale e coerente evoluzione della politica penale cominciata a metà degli anni Settanta. Nel periodo successivo, pertanto, i dirigenti democristiani furono fra i massimi difensori della democraticità e dell'efficacia della risposta dello Stato al terrorismo, seppur tardivamente elaborata, di cui erano stati i principali artefici e i decisivi promotori. Le incertezze, le lacune e i ritardi, dunque, vennero attribuiti ancora una volta alle sinistre e al carattere compromissorio dei provvedimenti[3].

Allo stesso modo, come si è constatato, ragionavano il Pri, il Psdi e, in parte, il Pli. Tutti e tre, in verità, nel periodo della solidarietà nazionale, usarono toni ben più pesanti (o eventualmente simili a quelli della destra Dc) contro il permissivismo delle sinistre dei primi anni Settanta. A livello propositivo, Pri e Psdi si distinsero per la loro "linea dura", anche se i socialdemocratici tesero a distanziarsi da certe prese di posizione, come quella di La Malfa, che peraltro anche nel Pri rimase sostanzialmente isolato. Nel periodo successivo, coincidente con la transizione e l'approdo ai governi Spadolini, quanto meno il Pri smorzò i toni nei confronti del Pci, con il quale, del resto, aveva spesso condiviso la linea dell'intransigente fermezza con la massima determinazione[4]. Il Psdi, dal canto suo, intento a consolidare a partire dalla fine del decennio e nei primi anni Ottanta un rapporto privilegiato con il Psi, attenuò le critiche ai socialisti, ma non ai comunisti, che rimasero uno dei bersagli privilegiati delle polemiche socialdemocratiche sul terrorismo e sulla lotta ad esso. Il Pli, infine, seguì un percorso diverso, determinato anche dal fatto che nel 1978 esso si era limitato ad astenersi sul governo Andreotti e che solo dal 1981 era rientrato stabilmente nella maggioranza di governo. In questo periodo, il partito maturò infatti un atteggiamento sempre più critico nei confronti della politica dell'ordine pubblico adottata dai governi Andreotti e Cossiga, sollecitato anche da un dibattito interno molto vivace. Molti dirigenti, infatti, fin dalla fine del 1980 invocarono il ripristino di quello che definivano un ordinamento "normale", specialmente nel campo penale, facendo della battaglia per il superamento dell'emergenza, anche in ambito giudiziario, il proprio vessillo.

I partiti della sinistra storica svolsero ruoli in parte simili fra loro, in parte differenti e conseguenti al mutare della situazione politica. Psi e Pci, infatti, a partire dalla seconda

[3] Al riguardo, cfr. anche G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", cit.

[4] Anche il Pri si attribuì largamente il merito di aver garantito una risposta efficace e democratica al terrorismo, cfr. al riguardo le considerazioni e gli interventi di Valiani contenuti in L. Valiani, *I governi Spadolini e la lotta al terrorismo*, Edizioni della Voce, Roma, 1983.

metà degli anni Settanta, pur condividendo alcuni punti programmatici che li avevano spesso accomunati (la democratizzazione degli apparati, le lotte contro la repressione, la bonifica dei servizi di sicurezza e la defascistizzazione dei codici), cominciarono ad assumere linee differenti, determinate anche dal nuovo quadro politico.

Il Pci, con il progressivo coinvolgimento nella maggioranza di governo, avviò una svolta sui temi della lotta al terrorismo, che tuttavia non fu limitata al periodo dell'unità nazionale, ma che si rivelò irreversibile e, in un certo senso, anche più marcata di quella del Psi. Anzitutto, al Pci, a differenza del Psi, occorreva legittimarsi come forza democratica e capace di governare. Al di là della sua graduale (e timida) presa di distanza dall'Unione sovietica che poi esercitò un peso sul terreno della credibilità del partito, vi era la necessità di smarcarsi da una certa tradizione massimalista, che lo rendeva poco affidabile agli occhi dell'opinione pubblica. Le passate sottovalutazioni dell'estremismo e l'evidente comunanza ideologica con il terrore rosso imposero, dunque, di assumere posizioni sempre più dure sui temi della difesa dell'ordine democratico e delle istituzioni, così come sulla lotta all'eversione, in tutte le sue forme e manifestazioni.

In questo modo, come hanno notato Colozza e Taviani, già a partire dal 1977, i comunisti tagliarono definitivamente l'ormai esile filo di dialogo con i gruppi estremisti ed assunsero posizioni in tema di ordine pubblico che sembravano più vicine alle tradizionali proposte della Dc che non a quelle della sinistra[5]. All'interno del Pci, infatti, si era preso definitivamente coscienza (con un faticoso percorso cominciato dalla metà del decennio) dell'emergenza del terrorismo rosso, della sua natura, dei suoi legami anche con il mondo comunista. Di qui i comunisti, da una parte, avviarono un processo lento e travagliato di autocritica che rimase per lo più interno e, dall'altra, si resero conto che, quale candidato a forza di governo, anche il proprio partito doveva elaborare una sua linea su temi tradizionalmente ostici al popolo di sinistra, come la politica penale e quella repressiva. Il frutto di questa "svolta" è riconoscibile già nei documenti di partito e nella propaganda del 1977 e caratterizzerà tutto il quinquennio successivo. Ciò che il materiale informativo del Pci non mostrava al pubblico e che invece i documenti interni rivelano, tuttavia, è che il mutamento di linea provocò non poche discussioni che testimoniano l'insofferenza di alcune aree del Pci (e della sua base) verso le scelte dei vertici e, in taluni casi, un dissidio con Magistratura democratica. Si deve contare, infatti, che fra il 1972 e il 1976 approdarono al partito molti giovani nati all'inizio degli anni Cinquanta

[5] Al riguardo, cfr. E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", cit., pp. 258-259, 268-270; R. Colozza, "Guerra a sinistra", cit. Cfr. anche E. Taviani, "Il terrorismo rosso, la violenza", cit.

che avevano iniziato la loro attività nei movimenti sorti alla fine degli anni Sessanta; alcuni di questi giovani rimasero sempre ostili alla strategia del compromesso storico puntando a recuperare il rapporto con la parte più moderata dell'estrema sinistra[6]. Non sembra, tuttavia, che i malumori venissero sempre dalle aree più "giovani" del partito, ma che fossero abbastanza trasversali. Del resto, per anni, i militanti del Pci e delle formazioni extraparlamentari avevano organizzato insieme iniziative sui temi dell'antifascismo, della pace e dell'antimperialismo[7]; così come avevano denunciato le trame nere e condotto dure battaglie contro la gestione dell'ordine pubblico della Dc, aspetto che condizionò non poco il dibattito interno successivo in materia di lotta al terrorismo, di rapporti con l'estremismo e con la Dc. Tuttavia, all'esterno, il Pci riuscì a veicolare un'immagine di compattezza, dando gradualmente l'impressione di essere una forza credibile e affidabile, sia in termini di democraticità, sia in termini propositivi. Ciò che emerge dalle discussioni parlamentari del periodo, anche dopo la fine della solidarietà nazionale, infatti, è che il punto di vista comunista, le elaborazioni nel campo penale e le proposte sviluppate dal partito, vennero ampiamente riconosciuti come validi suggerimenti per la lotta al terrorismo, e in parte vennero anche accolti.

Ciononostante, in questa fase, sia per la linea politica del compromesso storico sia per la conseguente linea "dura" sui problemi di ordine pubblico, il Pci perse indubbiamente consensi sulla sinistra, senza peraltro guadagnarne in altre fasce di opinione pubblica, come dimostrano gli esiti elettorali dal 1978 in poi. In questo periodo, infatti, il Pci non solo continuò a subire gli attacchi dal centro e da destra per le passate leggerezze verso gli estremisti e le campagne di discredito verso la Dc e gli apparati, ma venne attaccato forse soprattutto da sinistra, dove i gruppi estremisti e i radicali contestarono costantemente i comunisti per essersi appiattiti sulle posizioni "retrograde" e "liberticide" della Dc in virtù del compromesso storico, cioè, sostanzialmente, per ragioni di opportunità. In verità, ciò che questi gruppi non sembrarono cogliere è che il mutamento di linea del Pci (come poi dimostreranno anche le sue posizioni in tema di lotta alla mafia del decennio successivo) non erano dettate dal momento né erano (quanto meno solamente) strumentali alla collocazione rispetto al governo. Il mutamento, infatti, era stato definitivo: come nei processi per terrorismo, anche nei processi di mafia, il Pci sarà al fianco della

[6] Al riguardo, cfr. A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, pp. 25-26.

[7] E. Taviani, "Il PCI nella società dei consumi", in R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Carocci, Roma, 2001, pp. 285-326.

magistratura, svolgendo anche un ruolo attivo all'interno delle indagini[8]. Anche una volta riformata la polizia, il Pci volle rimanere uno dei principali interlocutori del corpo, intrecciando rapporti stretti con le questure e offrendo il proprio supporto in termini di *intelligence*. Grazie al consolidato rapporto con alcuni settori degli apparati dello Stato (polizia e magistratura, appunto) e alla volontà di fornire loro strumenti utili al fine di contrastare il fenomeno eversivo, il Pci accettò o propose misure anche in controtendenza con la sua tradizionale impostazione politica. Come ha notato Taviani, ciò che si costruì alla fine degli anni Settanta fu dunque un vero e proprio modello di azione politica, prima contro l'eversione, poi contro la mafia, che prevedeva una strategia fondata sul concorso della magistratura, delle forze dell'ordine, delle forze politiche e sociali, quindi anche dei sindacati e dei cittadini, attorno ai procedimenti giudiziari. Il corollario della strategia, in questa fase, era che tutto questo si inquadrasse – con la presenza del Pci nella maggioranza o anche fuori di essa dopo il 1979 – all'interno di una grande riforma dello Stato, nella prospettiva cioè di un secondo tempo di una riforma di esso, che però non ci fu[9].

In tema di apparati il Pci rispose agli attacchi portati dal centro, sottolineando che le responsabilità dell'Interno erano sempre state in capo alla Dc e che, pertanto, le disfunzioni non potevano essere addebitate alla sinistra. La riforma dei servizi segreti era seguita a quasi un decennio di manovre e trame che avevano fortemente minato la credibilità dello Stato. Di conseguenza, era da considerarsi positiva e "dovuta", anche se la Dc e alcuni settori degli apparati facevano di tutto per boicottarne l'applicazione, compromettendo così lo sviluppo delle capacità di *intelligence* e prevenzione. Quanto alle accuse di aver screditato la polizia, chiedendone anche il disarmo, il partito non esitò a controbattere che il corpo, in passato, era stato utilizzato come una milizia al servizio della borghesia e contro gli operai, organizzata militarmente, orientata politicamente in senso anticomunista, e avvezza a metodi coercitivi e provocatori. Negli anni seguenti, tuttavia, secondo il Pci, si era verificato un significativo mutamento interno: le istanze democratiche di riforma avevano preso piede, facendosi largo fra le spinte reazionarie dei vertici cui invece guardava una parte della Dc. A questo processo di rinnovamento, che andava collocato nella seconda metà degli anni Settanta, cioè da quando il Pci era diventato un reale interlocutore politico, il partito riteneva di aver dato un grande contributo, specialmente riuscendo a garantire il consenso delle masse popolari alla

[8] Al riguardo, cfr. E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico", cit.
[9] Ibidem.

polizia. Ora il popolo non vedeva più la polizia come un corpo separato, al servizio della borghesia, strumento del potere volto alla repressione, ma come uno strumento a difesa della sicurezza delle istituzioni democratiche e della collettività. Il Pci, pertanto, in risposta alle accuse del centro e della destra, tese a rimarcare il proprio ruolo "democratizzante" e indirizzò parte della propria attività politica e della propaganda al fine di "convincere" la propria base elettorale dei processi di cambiamento in atto nella polizia. In questo quadro, è evidente che per il Pci (così come per il Psi, come vedremo) la riforma della polizia divenne un elemento chiave della lotta al terrorismo: solo una polizia veramente democratica (e perciò smilitarizzata, civilizzata, sindacalizzata) ed efficiente poteva garantire un corretto uso dei poteri che le venivano assegnati; questo, a sua volta, le avrebbe potuto garantire il sostegno popolare nella lotta al terrorismo. A questo punto, dunque, era il Pci a rivolgere le proprie accuse alla Dc e ai partiti laici per aver costantemente ritardato la ristrutturazione complessiva del corpo di polizia, per ragioni di opportunismo. Lo stesso ragionamento, benché più complesso e meno immediato, può dirsi sui servizi di sicurezza e sugli altri corpi dello Stato. A dimostrazione della maggiore prudenza in tema di operato degli apparati, si pensi all'atteggiamento comunista in merito al coinvolgimento degli apparati nella P2 (volto ad evitare generalizzazioni) e all'operato del generale Dalla Chiesa.

A differenza dei partiti laici minori e di una parte della Dc, il Pci, dunque, puntò al massimo coinvolgimento dei cittadini nella mobilitazione a difesa della democrazia: come è stato notato, dalle manifestazioni dopo il sequestro Moro fino ai questionari sul terrorismo e agli appelli alla vigilanza, la mobilitazione popolare per il Pci fu uno dei nodi centrali della lotta al terrorismo[10]. Si deve notare, tuttavia, che il discorso sull'impegno di massa nella lotta al terrorismo non era disgiunto dall'obiettivo di fondo del partito: quello della partecipazione comunista al governo. Anche la tesi al fondo complottista proposta dai comunisti nell'interpretazione del terrorismo è ricollegabile a questo scopo: affermare che l'eversione era strumento delle forze reazionarie e di un disegno volto a bloccare l'avanzata del popolo alla guida del paese era funzionale all'ipotesi di un nuovo quadro di governo con la presenza dei comunisti. Nell'ottica del partito, infatti, solo il contributo dei comunisti avrebbe potuto assicurare la partecipazione del popolo alla battaglia per la difesa delle istituzioni, che avrebbe a sua volta garantito una lotta al terrorismo efficace e democratica.

[10] Si veda al riguardo A. Naccarato, *Difendere la democrazia*, cit., pp. 112-277.

Quanto all'aspetto legislativo, come si è avuto modo di vedere, il Pci, inizialmente era su posizioni simili a quelle del Psi, cioè orientate essenzialmente alla difesa delle garanzie dei cittadini e al contenimento dei poteri degli organi di polizia. I comunisti attribuirono alla Dc inerzie, omissioni e ritardi, causati, oltre che da una politica di gestione degli apparati tesa alla tutela degli interessi della classe dirigente contro il movimento operaio, da una legislazione sempre più repressiva e disorganica, come quella introdotta a partire dal 1974. Si accusava la Dc di non essere intervenuta con tempestività, in modo globale e di aver frenato i processi rinnovatori a causa della sua ritrosia verso i cambiamenti, delle sue componenti ancora avverse alle istanze democratiche e dell'influenza di alcuni settori conservatori della magistratura e delle forze dell'ordine. Tuttavia, con la svolta che indusse il Pci a caratterizzarsi come "partito dell'ordine", anche sul piano del diritto penale le polemiche sulla repressione e i provvedimenti liberticidi lasciarono il posto ad analisi che prima erano mancate e all'elaborazione di proposte che mediassero le istanze più reazionarie con quelle eccessivamente libertarie. Ciò non significa che il Pci si sottraesse al compito di difendere il garantismo e i diritti dei cittadini, né che mancasse di attaccare costantemente la Dc; ma è evidente che esso interpretò diversamente il proprio ruolo alla luce di una nuova concezione del garantismo. Quest'ultima, però, non mancò di suscitare vivaci polemiche interne e accesi diverbi sia con la Nuova sinistra che con Md: mentre in passato il garantismo era stato utilizzato come vessillo a tutela delle libertà e dei diritti individuali, ora invece, a fronte della minaccia terroristica e del nuovo ruolo assunto dal Pci nel paese, esso era concepito come vessillo a tutela delle libertà collettive e delle istituzioni. Nel momento in cui lo Stato e i suoi apparati non apparivano più come repressivi della classe operaia, nel momento in cui quest'ultima era candidata alla guida del paese e che il terrorismo (proprio per contrastare tale percorso, secondo i comunisti) incombeva, la priorità era quella di difendere lo Stato, che non era più quello democristiano e borghese, ma lo Stato nato dalla Resistenza con il contributo fondamentale delle masse e retto dalla costituzione. In questo quadro, dunque, come si è cercato di evidenziare, si verificò una scissione nella retorica comunista. Se prima quest'ultima aveva teso ad assimilare lo Stato con la Dc (e pertanto era responsabile anche di aver fomentato certi atteggiamenti estremisti e certe equivoche equidistanze, come quella riassumibile nello slogan "né con lo Stato né con le Br"), ora era tesa a sottolinearne la distinzione, proprio perché occorreva raccogliere il massimo consenso attorno allo Stato democratico. Tale approccio, dunque, fu assunto anche per distinguersi dai gruppi estremisti che, invece, continuarono a mantenere intatta l'identificazione Stato-

Dc e ad indicare nel Pci né più né meno che un complice della svolta autoritaria dello Stato.

Emblematici della profondità drammatica di tale cambiamento sono i resoconti delle riunioni interne sul referendum della legge Reale e i dibattiti negli organismi dirigenti del partito nel dicembre 1979 e nella primavera del 1980. Nel corso di essi risulta peraltro evidente che il mutamento di linea del Pci non passò in modo indolore. Risulta anche però che gli scontri furono paradossalmente meno accesi (almeno sulla base dei documenti finora consultati) che nel Psi probabilmente anche a causa della cultura del "centralismo democratico" interna. Si avviò anzi, in questo frangente, un'opera di autocritica (animata specialmente da certi magistrati di area comunista), per essersi fino ad allora sottratti ad un problema cruciale come quello di elaborare una politica penale atta a contrastare fenomeni come l'eversione. Ci si rendeva conto, infatti, che l'emergenza del terrorismo richiedeva strumenti specifici, anche nel diritto penale e ci si misurò sulle questioni più spinose: coerentemente con la tradizione comunista, si respingeva l'utilizzo di mezzi antiquati (e famigerati) come il fermo di polizia e si era convinti che gli inasprimenti repressivi fossero poco utili, ma non ci si prestava nemmeno alle campagne sullo Stato autoritario portate avanti dall'estrema sinistra. Il partito, anzi, si oppose con forza alla retorica degli estremisti sulla "germanizzazione", sulla militarizzazione, sulle misure liberticide volte a sopprimere il dissenso: le critiche del Pci alla legislazione dell'emergenza, infatti, non furono tanto di ordine costituzionale (salvo che in alcuni casi, come su certe norme della legge Reale e della legge Cossiga) e sulla democraticità delle misure, ma sulla loro efficacia, dal momento che in un primo periodo, come si è notato, esse non avevano effettivamente sortito effetti di rilievo sul problema del terrorismo. D'altro canto, le critiche erano rivolte alla poca lungimiranza della Dc, che secondo il Pci era fondamentalmente contraria nel suo complesso alla riforma dei servizi e della polizia. In risposta ai gruppi della Nuova sinistra e ai radicali che li accusavano di essere complici nella creazione dello Stato di polizia, i comunisti replicarono quindi che proprio il loro avallo, il loro contributo e apporto democratico avrebbero assicurato la legittimità della risposta al terrorismo. Più in generale, nelle intenzioni del partito, il Pci avrebbe svolto un ruolo propulsivo nel rinnovamento dello Stato, ritenuto indispensabile e urgente, su tutti i fronti: dalla gestione degli apparati alla gestione del potere.

In sostanza, dunque, benché il programma comunista si fondasse essenzialmente, da una parte, sulle riforme degli apparati per garantirne efficacia e democraticità e, dall'altra, sulle riforme dei codici per defascistizzarli, il partito si confrontò con problemi concreti e

urgenti, anche sulla spinta di un'opinione pubblica sempre più spaventata. Il Pci si rese conto difatti che alcune innovazioni dei primi anni Settanta avevano comportato gravi problemi di gestione giudiziaria, come ad esempio le scarcerazioni per decorrenza dei termini della detenzione preventiva. In certi casi, così, il partito comprese che occorreva compiere un gesto di solidarietà verso le forze dell'ordine che, come ripetevano gli stessi comunisti, erano ormai democratizzate ed erano le più esposte agli attacchi del terrorismo, arrivando addirittura a contemplare l'ipotesi del fermo di polizia proprio perché erano gli apparati a domandarlo. Sempre in quest'ottica, pur ritenendo che gli aumenti di pena sortissero scarsi effetti deterrenti, il partito capì che dall'opinione pubblica saliva una domanda di sicurezza, come pure i risultati dei referendum avevano dimostrato. Per questa ragione, anche i comunisti furono favorevoli all'inasprimento sanzionatorio e all'introduzione di specifiche fattispecie penali atte a perseguire il fenomeno terroristico. Ad un certo punto, quindi, le priorità del Pci divennero chiare. Pur consapevole che il nuovo indirizzo l'avrebbe penalizzato con il suo elettorato tradizionale, il partito preferì non creare l'impressione di inerzia sul fronte della lotta al terrorismo: occorreva dare segnali alle forze dell'ordine e riposte all'opinione pubblica. Pertanto, più del Psi, il Pci si confrontò al suo interno, non senza dissidi e divergenze, su alcune misure specifiche, assumendo consapevolmente posizioni impopolari nel suo tradizionale elettorato, e che infatti gli costarono un prezzo, specialmente in termini di consenso. Il cambiamento di posizioni fu tanto profondo che nel corso del 1980 vi saranno alcuni ripensamenti, non tanto sulla politica di ordine pubblico (su cui però non mancarono prese di posizione talvolta molto critiche), quanto sull'atteggiamento assunto nei confronti dell'estrema sinistra, verso la quale il Pci era stato fortemente ostile. Non a caso, dunque, proprio quando la solidarietà nazionale si esaurì, il Pci tentò di recuperare un dialogo sulla sinistra e gli attacchi alla Dc divennero sempre più duri. Tale parziale modifica è riscontrabile anche nel dibattito fra i giuristi di area comunista, che non risparmiarono durissime critiche al decreto Cossiga. Ciò tuttavia non modificò di molto l'atteggiamento del Pci sui temi della lotta al terrorismo: di certo però il partito si sentì meno vincolato ad accettare senza compromessi la linea democristiana, come in occasione del voto sul rinnovo del fermo di polizia, strumento rivelatosi inutile. D'altro canto, però, il partito non assunse atteggiamenti disfattisti e ostruzionistici come altre forze alla sua sinistra.

Sulle misure antiterrorismo, dunque, durante e dopo la fase dell'unità nazionale, l'apporto comunista fu senza dubbio costruttivo e teso ad assicurare l'aderenza al dettato

costituzionale delle proposte via via presentate dai governi. Nel trarre un bilancio della lotta al terrorismo, pertanto, i comunisti rivendicarono che l'efficacia e la democraticità della risposta all'eversione erano il risultato del loro apporto, che aveva impedito derive autoritarie e tutelato la coerenza delle norme con la costituzione. Anche il sostegno che i cittadini avevano offerto allo Stato in questa lotta, secondo il Pci, era stato garantito grazie al ruolo del partito nell'azione di mobilitazione e di vigilanza a livello centrale e periferico, specialmente nelle fabbriche, nei sindacati, nelle realtà locali[11]. I comunisti, effettivamente, dopo una fase di incertezza e un certa reticenza nel riconoscere l'esistenza di un terrorismo in qualche modo connesso alla loro storia, divennero uno dei protagonisti della lotta serrata all'eversione, sviluppando un'azione globale sia in termini di proposte concrete nel campo legislativo e operativo, sia nel sollecitare i governi a mantenere un atteggiamento fermo contro i terroristi, sia nel coinvolgimento popolare nella difesa delle istituzioni.

La linea socialista presentò, almeno in parte, diversi punti di contatto con quella comunista, come dimostrano le comuni critiche alla gestione democristiana dell'ordine pubblico e degli apparati. Il programma socialista di risposta all'eversione, del resto, si incentrava su proposte molto simili a quelle elaborate dal Pci: il rifiuto di leggi "eccezionali" e la priorità delle riforme di polizia, codici e servizi segreti. Verso la fine del decennio, tuttavia, mentre il Pci assunse una posizione sempre più netta a difesa dello Stato e dell'operato della magistratura, il Psi mantenne un atteggiamento maggiormente articolato: da una parte, teso a sostenere l'operato delle forze dell'ordine e i processi di democratizzazione in atto negli apparati e, dall'altra, attendista e prudente nel prendere le difese della magistratura e nel sostenere la legislazione. Attraverso l'analisi del dibattito interno, infatti, non si registra un'evoluzione simile a quella del Pci nelle posizioni del partito. Craxi stesso, nonostante la sua scelta "governativa", non segnò un'inversione di tendenza da questo punto di vista. Anzi, in una prospettiva di lungo periodo, si può affermare che la cultura spiccatamente garantista rimase uno dei tratti distintivi del partito fino alle polemiche sul conflitto fra politica e magistratura degli anni '80 e '90. Il Psi svolse così, rispetto alla linea seguita dalle principali forze politiche, un ruolo significativo, ambivalente e peculiare nella gestione dell'emergenza terroristica. Il partito visse del resto in quel periodo una fase di transizione. Da una parte, esso rimase una forza

[11] I dirigenti comunisti hanno rivendicato nelle loro memorie del periodo di aver svolto un ruolo cruciale nella lotta democratica a difesa delle istituzioni, cfr. il bilancio che Pecchioli ne ha tratto, pur non senza qualche cenno autocritico, in U. Pecchioli, *Tra misteri e verità*, cit.

di sinistra particolarmente sensibile ai temi del garantismo e impegnata nelle battaglie libertarie, valori condivisi dal partito in modo genuino e trasversale, sebbene talvolta strumentalizzati da alcuni dirigenti per questioni di opportunità politica (specie in funzione "anticraxiana"). Dall'altra, l'emergenza terroristica si inserì in una fase di passaggio – segnata dall'ascesa di Craxi – che portò il Psi ad assumere nuovamente responsabilità di governo. La compresenza di questi due aspetti produsse momenti di incertezza nel partito che assunse posizioni non sempre lineari e coerenti con il sentire dell'organizzazione. Lo stesso Craxi, cercando di mediare fra le forze interne, non ebbe una posizione netta, anche perché, almeno fino al 1980, il vincolo alla sinistra lombardiana – area decisamente sensibile a questi temi – fu condizionante. Di certo il segretario impose il sostegno alla legislazione antiterrorismo, che però fu smorzato dalla libertà di voto accordata agli iscritti in occasione del referendum abrogativo delle leggi stesse. In altri casi Craxi promosse la linea umanitaria e dialogante con i terroristi, a dispetto della fermezza che si esplicitava nel sostegno ai governi che perseguivano la linea dura. Una volta resosi autonomo dalla sinistra del partito e indirizzatosi sulla linea della governabilità con la Dc, Craxi e i dirigenti più giovani svolsero un ruolo di primo piano in questo senso: si è notato più volte, infatti, che furono soprattutto i "vecchi" dirigenti e gli intellettuali gravitanti intorno al Psi a puntare i piedi sui temi del garantismo. La nuova leadership, invece, pur non rompendo con le tradizionali istanze del partito, assunse un approccio più pragmatico e non esente da un certo opportunismo. Il Psi in questa fase, dunque, smorzò le proprie posizioni "ipergarantiste", mostrandosi più risoluto sul piano della difesa dello Stato, della fermezza e del rigore contro il terrorismo ed i suoi fiancheggiatori. Il segretario socialista, tuttavia, non arrivò ad una frattura con il mondo radicale né avviò una vera inversione di tendenza: restava la volontà di Craxi (e non solo la sua) di mantenere un dialogo con i movimenti[12], anche – e forse soprattutto – in antagonismo con le posizioni del Pci. Dimostrazione ne saranno, ad esempio, le aperture ai radicali in occasione delle amministrative del 1980[13] e i rapporti intrattenuti da alcuni dirigenti con l'estremismo anche nel corso degli anni '80 (ad esempio, l'amicizia

[12] Il segretario, in verità, non nutrì alcuna simpatia per l'estrema sinistra, anche se restano alcuni episodi da chiarire, cfr. M. Gervasoni, "La sinistra italiana, i socialisti francesi e le origini della «dottrina Mitterrand»", in M. Lazar e M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, cit.; Id., *La guerra delle sinistre*, cit.

[13] S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., p. 118.

fra Giacomo Mancini e Franco Piperno[14], i contatti del Psi con il collegio difensivo degli imputati del "7 aprile"[15], il rapporto fra Martelli e Adriano Sofri[16]).

Da una parte, dunque, si può affermare che l'identità libertaria e garantista rimase una costante della cultura politica del Psi e che le prese di posizione in questo senso ne furono la conseguente concretizzazione; dall'altra, si evidenzia una certa "strumentalità" delle battaglie politiche intorno a questi temi (così come dei rapporti di alcuni dirigenti con l'estremismo), dettate da contingenze e necessità di carattere politico ed elettorale che ne mutano i toni, a seconda della collocazione del Psi rispetto alle compagini governative e agli obiettivi politici del partito stesso. Primo fra tutti questi, fu quello di riuscire ad intercettare il consenso di un mondo giovanile ribelle, talvolta violento, per il quale il Pci non era più un valido punto di riferimento. E, effettivamente, il rapporto del Psi con i comunisti – che in quegli anni, come è noto, andò logorandosi definitivamente – rappresenta una significativa chiave di lettura, così come suggerito da Colozza, secondo cui «l'analisi del malessere sociale, poi della violenza di piazza e di quella terroristica, fu un nuovo prisma attraverso cui il Pci e il Psi proseguivano il loro "duello", ingaggiato a partire dalla metà degli anni Sessanta, per l'egemonia della sinistra italiana»[17]. Lo stesso prisma può quindi essere offerto dal dibattito sulla lotta al terrorismo, che si protrasse fino ai primi anni Ottanta, e cioè in una fase cruciale per l'evoluzione del Psi. La contestazione giovanile e lo scontro "a sinistra" fra comunisti e autonomi consentivano al Psi di guadagnarsi l'immagine di un partito attento alle istanze dei movimenti, più flessibile e aperto del Pci. Se dunque si riscontrano alcune contraddizioni fra la tradizione garantista dei socialisti e le effettive prese di posizione sulle diverse questioni, esse – sempre alla luce delle relazioni turbolente con il Pci – possono interpretarsi come manifestazioni della coerente e più ampia strategia di attacco, in questo caso "da sinistra", al Pci. In sostanza, un altro capitolo del «duello» fra socialisti e comunisti[18]. Le polemiche ricorrenti sui rapporti internazionali del terrorismo di sinistra possono essere interpretate sempre in questo quadro.

Di qui derivarono le prese di posizione socialiste in materia di terrorismo meno nette e più critiche rispetto a quelle del Pci: il Psi, del resto, non aveva bisogno di legittimarsi

[14] Al riguardo, si rinvia a C. Zampieri, *Socialisti e terroristi*, cit.

[15] Si veda la lettera di Luigi Covatta a Craxi sull'aiuto da prestare al Collegio di Difesa del processo "7 aprile" in FBC, Attività di partito, Vita interna del Psi, Elaborazione della linea programmatica, Contributi di dirigenti politici e consiglieri, Luigi Covatta, "Lettera di Luigi Covatta a Craxi, 22 settembre 1982".

[16] Si veda la testimonianza in C. Martelli, *Ricordati di vivere*, cit.

[17] R. Colozza, "Guerra a sinistra", cit., p. 100.

[18] L'espressione è stata utilizzata per la prima volta in G. Amato, L. Cafagna, *Duello a sinistra. Socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, il Mulino, Bologna, 1982.

perché il lungo processo di istituzionalizzazione come forza riconosciuta dell'arco costituzionale si era concluso. I socialisti, pertanto, portarono avanti con maggiore determinazione le battaglie sui diritti e furono meno inclini alle soluzioni "d'ordine" degli altri partiti, non rimanendo esenti così anche da critiche e accuse di una certa simpatia verso gli estremisti. Quanto ai problemi di ordine pubblico, nel quinquennio considerato, più dei comunisti, i socialisti insistettero sulle responsabilità degli apparati gestiti dalla Dc (si pensi alle critiche a Rognoni, certamente non esenti, però, dalla volontà di colpire politicamente uno degli esponenti di maggiore continuità con i governi della solidarietà nazionale), sui pericoli connessi ad una legislazione sempre più repressiva e sulla necessità di configurare una risposta politica al terrorismo, con ciò talvolta arrivando a riecheggiare la retorica dei radicali e dell'estrema sinistra. Anche in tema di collaborazione con la giustizia, si è notato che il Psi fu il partito forse più sensibile della maggioranza, al problema dei semplici dissociati e al recupero sociale dei giovani marginalmente coinvolti nella lotta armata.

Ciononostante, nell'ambito del dibattito complessivo sulla risposta al terrorismo, anche il Psi (ad eccezione di alcuni suoi dirigenti[19]), rivendicò il proprio contributo nell'aver garantito la costituzionalità della legislazione. Essa, ad avviso dei socialisti, soprattutto con le misure per i "pentiti" (e poi con quelle per i dissociati), si era configurata anche come risposta politica (e non solo repressiva) al fenomeno eversivo. Non stupisce, quindi, che qualche anno dopo Craxi potesse affermare: «l'Italia è riuscita a sconfiggere il terrorismo con le armi della legge, nel rispetto della Costituzione democratica, nel rispetto dei diritti di cui ciascun cittadino deve godere in qualsiasi circostanza della sua vita, fino al momento del giudizio degli organi istituzionali a ciò preposti»[20].

In questo quadro, i partiti di estrema destra e di estrema sinistra svolsero un ruolo del tutto peculiare. Gruppi come *il manifesto*, il Pdup, Dp e i radicali, pur con le diverse sfumature e le vere e proprie differenze di vedute che si sono sottolineate nel corso dell'analisi (emblematico, ad esempio, l'atteggiamento negativo dei gruppi della Nuova sinistra sulla "strategia referendaria" e sull'ostruzionismo parlamentare intrapresi dal Pr), interpretarono l'intera fase in una chiave sostanzialmente molto simile, che riecheggiava le riflessioni che si stavano svolgendo fra i giuristi dell'estrema sinistra. Ritenevano infatti che, a partire dalla metà degli anni Settanta, nonostante e, anzi, forse a causa del

[19] Si pensi alle prese di posizione di Giacomo Mancini e Antonio Landolfi in G. Mancini, *7 Aprile: eclissi del diritto*, cit.; A. Landolfi, *Il garantismo dei socialisti*, cit.

[20] FBC, Attività istituzionale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Discorsi pubblici, "Incontro con le istituzioni statali impegnate nella lotta alla mafia, Palermo, 25/11/1984".

lento e faticoso processo di liberalizzazione del diritto penale e di democratizzazione degli apparati, si fosse avviata un'inversione di tendenza opposta che stava portando il paese, sulla spinta di forze reazionarie interne ed internazionali, ad un'involuzione autoritaria. Secondo questi osservatori, l'emergenza del terrorismo era utilizzata strumentalmente dal governo democristiano, da un lato, al fine di gettare fumo negli occhi ai cittadini e nascondere così i veri problemi del paese (cioè quelli economici, sociali e gli scandali del malgoverno) e, dall'altro, per eliminare i partiti e i gruppi del dissenso attraverso una stretta sui diritti e sulle libertà civili. La classe politica al potere, dunque, secondo giuristi e intellettuali dell'area radicale e di quella di estrema sinistra, aveva utilizzato l'occasione offerta dall'eversione per dichiarare lo stato di emergenza e per predisporre una disciplina dei rapporti autorità-libertà di stampo decisamente antidemocratico e incostituzionale. Secondo questi gruppi, infatti, la politica repressiva dei governi democristiani, al di là di alcune fasi di maggiore liberalità sulla spinta dei movimenti di fine anni Sessanta, si presentava senza soluzione di continuità come orientata ad eliminare le opposizioni e a favorire una svolta a destra. In sostanza, tutto era ricollegato alla strategia della tensione e si risolveva nell'accusa rivolta alla Dc e agli apparati di sicurezza di utilizzare strumentalmente il terrorismo a fini politici più ampi. In questo quadro interpretativo, lungi dal considerare che l'apporto del Pci avrebbe potuto garantire un risanamento e un rinnovamento dello Stato e degli apparati come i comunisti asserivano, i gruppi della Nuova sinistra tesero invece a screditare il Pci proprio in quanto complice della svolta autoritaria del paese. E, anzi, come si è visto, il Pci talvolta fu messo sotto accusa anche più della stessa Dc proprio per il suo "voltafaccia" nei confronti delle masse operaie, degli ideali rivoluzionari e, soprattutto, del ruolo di opposizione al governo democristiano. I gruppi extraparlamentari, pertanto, sfidarono il Pci sulla sinistra, non solo sui temi politici ed economici ma anche su quelli legati alla lotta al terrorismo, ritenendo di essere rimasti i soli ad opporsi al disegno reazionario in atto. Secondo gli intellettuali e i giuristi della sinistra estrema, il Pci, denunciando l'obsolescenza del tradizionale garantismo, aveva accettato il passaggio dallo Stato di diritto al diritto di polizia, anche per opportunità politica: non solo quella di avvicinarsi al governo, ma anche quella di spazzare via i gruppi alla sua sinistra.

Agli occhi di queste forze politiche e intellettuali, il terrorismo rappresentava sì una grave minaccia, ma non un fenomeno criminale che avrebbe richiesto strumenti legislativi e operativi specifici per essere affrontato: radicali ed extraparlamentari tesero spesso a identificarlo invece come fenomeno politico, effetto indotto dal malgoverno trentennale

della Dc. Occorreva, quindi, una risposta politica a tutto tondo, incentrata soprattutto sulle riforme, sugli interventi economici e sociali e, soprattutto, sul profondo rinnovamento dello Stato e dei suoi apparati (i quali, per almeno un decennio, erano stati complici di una strategia di trame e di stragi senza aver mai pagato per le proprie responsabilità). Conseguentemente, pur prodighi di analisi di tipo politico e sociologico sulle origini del fenomeno terroristico, tali osservatori evitarono per lo più di cimentarsi con i problemi che esso poneva dal punto di vista legislativo e operativo. Essi infatti non elaborarono proposte realistiche e, soprattutto, capaci di risultati immediati per gestire l'emergenza, ma continuarono ad evocare genericamente maggiori spazi di libertà nel rispetto della costituzione e a chiedere le riforme degli apparati e la soluzione delle disfunzioni sociali che, a loro avviso, erano alle radici del fenomeno eversivo.

Gli stessi provvedimenti di ordine pubblico via via proposti, quindi, furono messi sotto accusa non solo per la loro carica reazionaria, ma anche perché, ad avviso della Nuova sinistra e dei radicali, avevano esacerbato il conflitto sociale. La politica degli apparati, coercitiva e repressiva, e le leggi emergenziali che avevano legittimato prassi ritenute illegali e introdotto ulteriori restrizioni, configuravano una risposta dello Stato fondata solamente su un'ottica militare e criminalizzante, che aveva contribuito ad aumentare il tasso di violenza nelle piazze e a radicalizzare lo scontro, prima fra opposte fazioni, poi fra i gruppi giovanili e lo Stato. Di qui, la critica senza appello e generalizzata di tutte le leggi antiterrorismo e di tutti i provvedimenti operativi del governo, visti come tanti tasselli del mosaico repressivo scientificamente orientato alla demolizione dello Stato di diritto e all'instaurazione dello Stato di polizia.

Le leggi antiterrorismo, secondo radicali ed extraparlamentari, in perfetta coerenza con le leggi liberticide degli anni precedenti, avevano legalizzato prassi limitative delle garanzie del cittadino, causando un'espansione dell'area di illegalità nell'azione degli organi coercitivi, e avevano favorito la nascita di un diritto "speciale", secondo la logica di istituzioni e di norme parallele a quelle ufficiali. Dal decreto Moro alle nuove fattispecie di terrorismo, dall'irrigidimento degli istituti processuali solo per alcune categorie di imputati alle norme per i "pentiti", dall'istituzione delle carceri speciali all'incarico straordinario al generale Dalla Chiesa, ogni innovazione configurava in questa prospettiva strumenti del diritto penale "speciale", cioè orientato ad una specifica categoria di imputati, quelli politici. Questo diritto "speciale" penale, inoltre, aveva comportato una distorsione profonda dei meccanismi processuali, del rapporto fra giudice e imputato, dell'equilibrio fra accusa e difesa, e aveva condotto alla prassi di processi

abnormi quanto a valenza politica, volti alla repressione delle frange estremiste. Ogni abuso e ogni eccesso che si era verificato nella lotta al terrorismo, dunque, veniva ricondotto al disegno della militarizzazione.

Pertanto, specialmente i gruppi della Nuova sinistra si fecero portavoce delle istanze dei detenuti "politici" e di coloro che, a loro avviso, pur essendo semplici dissenzienti, erano stati coinvolti nelle inchieste di terrorismo e avevano subito lo stesso trattamento penitenziario e processuale dei terroristi veri e propri. Come si è visto, molti di questi avrebbero deciso in un secondo momento di dissociarsi dalla lotta armata, ma di non collaborare con la giustizia: proprio *il manifesto*, *Lotta continua* e i radicali diedero loro voce e spazio, tendendo però a screditare, come pure si è notato, i collaboratori di giustizia. Al di là delle distorsioni che a loro parere il diritto premiale aveva provocato, l'«abiura» e il contributo alle indagini richiesti dallo Stato non configuravano una risposta politica al fenomeno eversivo, bensì una trattativa, peraltro solamente a vantaggio dei "grandi pentiti" e non di coloro che avevano commesso reati di lieve entità perché solo marginalmente coinvolti nella trama eversiva. I gruppi di estrema sinistra, dunque, assieme ai radicali, al Psi e ad alcune componenti del mondo cattolico, saranno fra i principali promotori di una legge rivolta ai dissociati "silenziosi".

In sostanza, dunque, la gestione politica della polizia degli anni Cinquanta e Sessanta, l'esperienza della strategia della tensione, gli scandali che avevano travolto i servizi segreti, portavano giuristi e intellettuali dell'area di estrema sinistra a diffidare della classe politica e degli apparati, percepiti in sostanziale continuità con il passato. Nonostante i processi di democratizzazione che avevano investito la polizia e, malgrado le battute d'arresto, il diritto penale, rimase radicata la convinzione che le spinte di tipo reazionario stessero prevalendo. Conseguentemente, pur guardando con favore i cambiamenti in atto, i movimenti di estrema sinistra tesero a ridimensionarne la rilevanza e interpretarono la legislazione non come il risultato di scelte talora affrettate, talvolta inefficaci, spesso compromissorie fra le forze politiche, ma come frutto di un progetto antidemocratico e preordinato di eliminazione del dissenso. L'analisi delle passate esperienze (i disordini di piazza, le stragi "nere", la strategia della tensione) e quella dei più generali processi in corso nei paesi capitalistici, dunque, indussero questi gruppi a intravvedere i segnali dell'involuzione autoritaria e a generalizzare le insidiose tendenze reazionarie di alcuni settori politici a tutta la classe dirigente.

In questi ragionamenti, i gruppi della sinistra estrema, con i dovuti distinguo che si sono messi in luce nella ricerca, mostrarono di avere una percezione ideologizzata della

realtà che li circondava, ma nel contempo colsero alcuni aspetti effettivi della lotta al terrorismo, che altri partiti, un po' per sensibilità diverse, un po' per convenienza, tendevano a trascurare. Nuova sinistra e radicali, infatti, svolsero un ruolo importante nel denunciare taluni effetti problematici della lotta al terrorismo in Italia: ad esempio, le condizioni dei detenuti nelle carceri speciali, gli episodi di tortura, gli eccessi di alcune azioni delle forze di polizia e dei carabinieri e certe distorsioni avvenute con l'applicazione delle leggi antiterrorismo. I giuristi più critici, inoltre, si preoccuparono di fare luce sui processi indubbiamente involutivi in termini di concezione del diritto penale, delle acquisizioni in tema di diritti e di alcune conseguenze della "cultura dell'emergenza" sul vivere quotidiano dei cittadini. I singoli episodi e le singole vicende, tuttavia, venivano lette e interpretate da loro come spie di una più diffusa prassi di criminalizzazione, di un disegno liberticida e di un imbarbarimento complessivo dello Stato di diritto. Conseguentemente, nessuno di questi gruppi si confrontò con la domanda diffusa di ordine che anche i referendum avevano messo in luce. Al contrario, questi osservatori accusarono i partiti di governo di aver fomentato essi stessi la domanda di sicurezza della gente, gonfiando i dati sulle violenze e la criminalità, al fine di avere il pretesto per un ulteriore giro di vite sui diritti. Quest'ottica in parte deformata, probabilmente, dipendeva non solo dalla cultura politica prevalente in questi ambienti, ma anche dal loro ruolo e dalla loro effettiva rilevanza in termini politici ed elettorali: i gruppi della Nuova sinistra, in fin dei conti, erano rappresentativi di una minoritaria parte dell'elettorato di sinistra, come dimostrarono le elezioni di fine anni Settanta, che di fatto portarono alla loro disgregazione. Gli esiti elettorali, in effetti, mettono in luce che l'eco della voce dei loro esponenti, benché spesso carismatici intellettuali e riconosciute figure del "movimento", non superava il milione di persone, nonostante il gran numero di simpatizzanti e lettori dei loro quotidiani, del resto di modesta tiratura. Tale precisazione non rende comunque meno significativi questi attori, ai quali nel corso di questa ricostruzione si è data, infatti, costante attenzione, specialmente dal punto di vista analitico e interpretativo, ma serve a restituire loro il "giusto" peso (o quanto meno a non sproporzionarlo rispetto alla realtà) collocandoli nel più ampio contesto storico e politico, per valutarne capacità di recezione, di dialogo e di rappresentatività dei cittadini.

Quanto ai radicali, che fra l'altro in termini di consenso elettorale ebbero un risultato particolarmente significativo alle elezioni del 1979, l'azione di discredito verso lo Stato democristiano e i partiti, e quella di denuncia dei guasti non solo nell'ambito dell'ordine pubblico, ma più in generale nella gestione del potere, indubbiamente interpretarono le

istanze di una parte del paese sensibile alle battaglie libertarie e sempre più sfiduciata nel sistema dei partiti tradizionali. Tuttavia, va rilevato che l'atteggiamento del Pr fu tendenzialmente meno interlocutorio e conciliante di quello dei gruppi della Nuova sinistra e che, in questo senso, probabilmente, l'obiettivo radicale non era solamente quello di tenere alta l'attenzione pubblica sui problemi del dissenso, delle libertà civili e della costituzionalità delle leggi, ma anche quello di delegittimare una classe dirigente, del resto parzialmente già screditata dal suo stesso operato. In questo quadro il Pr si trovò molto spesso a condividere la stessa posizione del Movimento sociale che, come si è notato nel corso della ricerca, aveva intrapreso ormai da qualche anno una critica serrata al "sistema", trovandosi, in taluni frangenti, ad utilizzare metodi di azione politica e argomenti molto simili a quelli usati dai radicali.

Nello specifico tema della lotta al terrorismo, infatti, anche il Msi condannò duramente i provvedimenti del governo. I missini lamentavano restrizioni inutili dei diritti e inefficacia delle misure, contestando che il governo fosse insipiente, lassista e inadatto, specialmente a causa della presenza comunista. Essi tuttavia tesero a smarcarsi dalle posizioni che ritenevano disfattiste e lassiste dei radicali, sottolineando ad ogni occasione che il Msi non proponeva affatto il disarmo e la debolezza dello Stato, ma piuttosto il "riarmo" e la linea "dura" contro i terroristi. La linea missina di contestazione ai provvedimenti del governo, benché animata da motivazioni garantiste e da retorica antisistemica e antipartitica molto simili a quelle dei radicali, era quindi controbilanciata da un programma d'ordine, benché discutibile sotto il profilo costituzionale e democratico. A fronte della vera e propria «guerra» messa in atto dal terrorismo – i cui connotati politici erano del tutto trascurati dai missini al fine di esaltarne il carattere meramente militare – il governo aveva il dovere di attrezzarsi di conseguenza, sfruttando ciò che l'ordinamento permetteva. Il Msi infatti insistette molto sul fatto che non occorrevano leggi eccezionali, ma che sarebbe stato sufficiente applicare gli strumenti di guerra previsti dalla costituzione, benché si trattasse di guerra interna: militarizzazione della lotta al terrorismo, uso dei carabinieri nelle operazioni speciali, dichiarazione dello stato di guerra interno, applicazione del codice penale militare. In questo senso, dunque, i missini raccolsero certamente alcune istanze che salivano dall'opinione pubblica che, come si è notato, chiedeva maggiore ordine e sicurezza.

A differenza dei radicali, nel caso del Msi la contestazione alla politica antiterrorismo del governo apparve comunque talvolta davvero grottesca: il partito, che nel corso degli anni Settanta era stato il maggiore portatore di istanze d'ordine fino a proporre la

dichiarazione dello stato di guerra interno e il ripristino della pena di morte, si fece portavoce anche delle critiche a contenuto libertario, insieme ai radicali, accusando il «regime» e l'«ammucchiata» fra Dc e Pci di voler eliminare il dissenso e di violare la costituzione. In parlamento e negli appuntamenti referendari, pertanto, il Msi si trovò nella contraddizione di propugnare la cancellazione dei provvedimenti sull'ordine pubblico a fronte di una propaganda centrata su proposte da "pugno duro". L'argomentazione rimaneva la stessa: le misure del governo si erano rivelate inefficaci (e così effettivamente era stato, per un certo periodo) e occorrevano ben altre iniziative e provvedimenti per fronteggiare l'emergenza.

Occorre comunque distinguere l'atteggiamento dei radicali e quello del Msi per altre due ragioni. Anzitutto, per il fatto che fu sempre il Partito radicale a promuovere i referendum e, soprattutto, il *filibustering* parlamentare che invece il Msi adottò solo in determinate occasioni, come nel caso della legge Reale-bis. È difficile, peraltro, non collegare tale azione ostruzionistica al contenuto specifico della legge, che avrebbe rafforzato ulteriormente le norme antifasciste. In secondo luogo, il Msi si trovò a gestire una situazione di imbarazzo, causata dalle accuse di complicità con la violenza e il terrorismo di stampo neofascista la cui esistenza, tra l'altro, fu sempre più o meno negata o comunque sminuita dai dirigenti missini. Se, per certi versi, anche i radicali (e la Nuova sinistra) furono accusati di essere lassisti e talvolta compiacenti verso certe istanze rivoluzionarie dei gruppi terroristici di sinistra, in verità il nesso fra estrema destra, gruppi neofascisti e terrorismo nero si prefigurò nell'immaginario collettivo con maggiore chiarezza, o comunque fu maggiormente percepibile, quanto meno in certe fasi. Anche per questa ragione, il Msi divenne sempre più insistente nelle sue proposte e, soprattutto, si cimentò in una iniziativa "di massa" tesa a definire una volta per tutte l'atteggiamento del partito rispetto ai terrorismi di ogni colore, cioè la petizione popolare per la pena di morte. L'iniziativa, in effetti, consentì al partito di uscire da una certa ambivalenza, di dare maggiore concretezza alle proposte e, soprattutto, di intercettare un sentire comune che gli restituì temporaneamente un po' di visibilità. D'altro canto, non si può non notare come la petizione sulla pena di morte (sottoscritta da ben più di un milione di cittadini) fosse un segno della crisi e del generale disorientamento provocato dal terrorismo.

Inevitabilmente, dunque, il bilancio proposto dal Msi in merito alla lotta al terrorismo in Italia fu del tutto negativo: in ogni occasione, vennero messi in luce i ritardi, gli errori, le lacune, la poca fermezza del «regime» e, con il diritto premiale, l'aberrazione giuridica e il mercanteggiamento fra Stato e terroristi. La retorica missina, tuttavia, più che essere

incentrata sui problemi della costituzionalità dei provvedimenti, ruotava intorno all'efficacia e alla restrizione delle libertà dei cittadini.

Una volta ricostruito il ruolo dei singoli attori politici nel dibattito sulla lotta al terrorismo, si possono fare alcune considerazioni anche in relazione a ciò che la letteratura scientifica ha finora messo in rilievo nel valutare la risposta dello Stato italiano al terrorismo e, più in generale, lo stato di salute della democrazia italiana in quel periodo.

Anzitutto, come la storiografia in materia ha evidenziato, si può confermare che il 1978 rappresentò una svolta nella reazione dello Stato italiano al terrorismo: non solo perché a partire dal sequestro di Aldo Moro le forze politiche presero definitivamente coscienza della minaccia che incombeva sulla democrazia; e non solo perché, a partire dal decreto Moro, il "terrorismo" entrò nei codici; ma soprattutto perché, pur con alcune lacune e alcune frizioni, la risposta dello Stato cominciò ad assumere per la prima volta una dimensione articolata. Pur spesso dettata dalle contingenze e dall'emotività e pur non presentandosi in forma organica, questa segnò un mutamento su più piani: quello politico, con l'assunzione di un atteggiamento unitario da parte delle forze politiche, prima con il voto di fiducia al governo, poi con il comune atteggiamento di fermezza (seppur con qualche distinguo) verso i terroristi, e ancora con la volontà di contrastare il fenomeno in modo incisivo appoggiando le misure antiterrorismo; quello operativo, con l'istituzione del nucleo del generale Dalla Chiesa e con i successivi provvedimenti volti al potenziamento delle forze dell'ordine, che daranno i frutti solo negli anni seguenti; quello legislativo, perché proprio con il decreto del 1978 si inaugurò la risposta binaria al fenomeno eversivo, anche se essa sarebbe stata maggiormente articolata negli anni successivi; sul piano civile, perché qui si situò il primo significativo momento di rottura all'interno dell'"area grigia" che lambiva il terrorismo (di sinistra, per lo più) e che negli anni successivi avrebbe portato a veri e propri momenti di rottura fra movimento e terroristi e ad una crisi interna alle stesse bande armate[21].

Una volta confermato questo, è anche possibile offrire risposte maggiormente articolate alle domande che gli studiosi si sono posti nelle loro analisi sulla reazione dello Stato italiano al terrorismo e, cioè, se essa sia stata efficace, democratica, rispettosa della costituzione e diversificata a seconda che fosse mirata a contrastare il terrorismo di destra o di sinistra.

[21] Oltre alla serie di riferimenti bibliografici nell'introduzione di questa ricerca, cfr. anche G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., pp. 285-292.

Quanto al problema dell'efficacia della risposta, secondo la maggioranza degli studiosi, nella prima fase lo Stato fu sostanzialmente assente e apatico per le ragioni che si sono delineate nell'introduzione e nel primo capitolo. A partire dal biennio 1976-1977, e soprattutto dal 1978, invece, come si è visto nell'introduzione, gli osservatori individuano una graduale svolta, agevolata anche dal mutato clima politico e, ovviamente, dall'impatto del "caso Moro". Al riguardo, si può affermare che l'equilibrio della solidarietà nazionale favorì la collaborazione delle forze politiche, che cominciarono ad interrogarsi sulla natura dell'eversione (quella di sinistra, in particolare), contribuendo all'elaborazione di una linea di lotta maggiormente complessa. Tuttavia, anche dopo la fine dell'unità nazionale, come si è notato, le forze politiche, pur estremamente divise, mantennero un comune atteggiamento di condanna del terrorismo, riuscendo ad approvare in modo unitario alcuni provvedimenti atti a fronteggiarlo. In questo quadro, la mediazione dei partiti dell'"arco costituzionale" rappresentativi della maggioranza dei cittadini assicurò anche l'indiretto supporto della società civile, che fra l'altro, in occasione dei funerali di alcune vittime del terrorismo e in occasione dei referendum sulle leggi, divenne attivo e tangibile.

Quanto agli apparati, vi è da rilevare che l'impreparazione e l'inefficienza della polizia e dei servizi segreti rimase un nodo centrale per tutto il 1978 e che solo con molte difficoltà e gradualmente si riuscì a porvi rimedio. I problemi derivavano del resto da questioni di vecchia data, che i governi democristiani non erano effettivamente riusciti ad affrontare: la formula della solidarietà nazionale avrebbe dato invece la spinta decisiva per la riforma dei servizi e quella della polizia. Quanto alla prima, vi è però qualche considerazione da fare su quanto la ricerca ha suggerito. La prima di tali considerazioni è che, pur andando oltre le tesi complottistiche, non si può certo trascurare che, proprio fra il 1978 e il 1981, i vertici dei nuovi organismi e altri posti chiave dell'apparato di *intelligence* furono occupati da piduisti e che ciò può avere esercitato un qualche condizionamento (resta però da chiarire quale, in che entità, attraverso quali referenti, secondo quale strategia e quali obiettivi) anche sull'incisività dell'azione di questi apparati e sui ritardi nell'applicazione del loro riordino. Tuttavia, si deve rilevare che, al di là di questo grave e cruciale aspetto, la riforma fu approvata nel momento meno opportuno e che ci vollero mesi (per non dire anni) perché i nuovi organismi potessero essere messi in funzione. Su questo punto, peraltro, come dimostrano il dibattito politico e i documenti parlamentari, non incise solo una guida politica debole; incisero anche alcuni

problemi operativi concreti, e l'azione di boicottaggio di certi settori degli apparati stessi non molto inclini al cambiamento.

Quanto alla riforma della polizia, è inevitabile notare quanto essa sia stata ritardata dai dissidi fra le forze politiche, dissidi sia di merito che di opportunità: i partiti "di governo" erano inizialmente meno favorevoli a cambiamenti strutturali del corpo e alla sua smilitarizzazione, che avrebbero potuto minare non solo consolidate gerarchie, ma anche l'efficacia dell'operato delle forze di sicurezza. I partiti di sinistra, invece, ritenevano le riforme democratiche degli apparati un aspetto decisivo della lotta al terrorismo. La questione di fondo, dunque, non era solo operativa e tecnica, ma anche politica. Del resto, fu proprio a causa delle divergenze sulla sindacalizzazione e i diritti politici e dell'instabilità governativa che la riforma fu ritardata di molti mesi. Si può quindi affermare che, per queste ragioni, la scelta «ordinamentale» ha prevalso per lungo tempo su quella di tipo operativo. Al di là di alcuni provvedimenti di tipo amministrativo, infatti, almeno fino alla fine degli anni Settanta l'approccio tradizionale delle forze politiche di centro e, *in primis*, della Dc prevalse sulle pressioni dei partiti di sinistra, che invece prediligevano un intervento volto a potenziare l'efficacia degli apparati e ad avviarne una riorganizzazione complessiva. Purtuttavia, nel frattempo, vennero presi alcuni provvedimenti specifici volti al potenziamento degli apparati, al coordinamento dei corpi, alla creazione della banca dati, che, affiancati allo zelo di alcuni nuclei come quello del generale Dalla Chiesa, contribuirono a rovesciare le sorti della lotta al terrorismo a favore dello Stato, specialmente a partire dal 1980.

Vi è da rilevare, inoltre, che, a fronte delle disfunzioni che caratterizzarono l'azione degli apparati, nel dibattito interno ai singoli partiti non si sono riscontrate, se non in rari casi, richieste di misure straordinarie, come, ad esempio, l'uso dell'esercito non solo in funzione difensiva, ma anche attiva. Gli unici che si fecero portavoce della proposta furono i missini e, solamente a seguito di gravissimi attentati, il Psdi e qualche democristiano. Tuttavia, va notato che nella proposta dei socialdemocratici, l'impiego dei reparti delle forze armate in funzione antiterrorismo doveva essere inquadrato nell'attività di supporto alle forze di polizia, come in qualche caso effettivamente avvenne. Risulta poi confermato ciò che Hof ha scritto e cioè che nei rari episodi in cui l'esercito fu impiegato in attività di sorveglianza o di soccorso per integrare le forze dell'ordine (come nel corso del sequestro Moro, nella campagna elettorale del 1979 e dopo la strage di Bologna), la decisione fu condivisa da una larga maggioranza parlamentare e – quanto più la violenza terrorista aumentava – anche da gran parte dell'opinione pubblica. Tuttavia, l'impiego

dell'esercito non andò oltre la lotta indiretta al terrorismo. Lo Stato non affidò mai all'esercito il ristabilimento dell'ordine pubblico proclamando lo stato di guerra o introducendo la pena di morte. Soltanto durante il sequestro Moro, quando l'inefficienza delle forze di polizia e dei servizi segreti era ben visibile, furono formulati piani concreti per impiegare un'unità speciale militare nella lotta al terrorismo. Non sembra che i responsabili politici – come spiega sempre Hof – abbiano ceduto neppure alle pressioni di dare agli ufficiali dell'esercito maggior potere decisionale nelle questioni di sicurezza interna[22].

In questo periodo, inoltre, vennero introdotti alcuni provvedimenti legislativi più o meno specifici per far fronte ad una serie di problematiche connesse alla lotta al terrorismo. Come si è visto nell'introduzione, i primi provvedimenti vennero criticati dai giuristi dell'epoca e sono stati criticati poi dagli studiosi contemporanei quale insieme di norme disorganiche, improvvisate, spesso imperfette e di «rimessa». Nella maggior parte dei casi, infatti, si è notato che le misure non vennero prese in senso preventivo, cioè anticipando gli eventi e cercando di evitarne l'ulteriore degenerazione, ma piuttosto vennero approvate sempre dopo gravi attentati, per tamponare alcune situazioni. In questo senso, i risultati della ricerca contribuiscono a fornire un spiegazione più circostanziata del perché i governi abbiano agito spesso sotto la spinta degli eventi, in modo frammentario senza riuscire a portare a compimento disegni di legge e politiche di più ampio respiro nella lotta al terrorismo. Tre sembrano i fattori principali all'origine di tale fallimento.

Il primo riguarda l'instabilità del quadro politico che, specialmente dalla fine del 1978 alla metà del 1981, fu tra i più magmatici e densi di conseguenze nella storia d'Italia. Se la fine della solidarietà nazionale non mutò profondamente l'atteggiamento dei partiti nel comune intento di sconfiggere il terrorismo, condizionò però le modalità con cui tale lotta venne impostata. Come si è visto, infatti, per tutto il quinquennio, le divergenze sulle analisi del fenomeno eversivo e sulle modalità di combatterlo determinarono diverse scale di priorità di intervento fra le forze politiche: i partiti che avevano gestito la cosa pubblica nei decenni precedenti prediligevano un approccio tradizionale, fatto di piccoli passi, volto ad evitare di mettere in discussione assetti consolidati, preferendo intervenire ripristinando alcuni poteri della polizia, facendo leva sulla specializzazione dei corpi, introducendo nuovi mezzi legislativi per semplificare i procedimenti contro i terroristi. I

[22] T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., pp. 265-266.

partiti di sinistra, invece, pur con le sfumature che si sono evidenziate, ritenevano che le riforme complessive degli apparati fossero la chiave vincente nella lotta al terrorismo: ma le riforme avrebbero richiesto tempi lunghi. Per questa ragione, con l'escalation degli attentati, si decise di convergere alla fine su misure di compromesso, che tendessero per lo più a conseguire risultati immediati. Misure compromissorie, fra l'altro, che non potevano non risentire del portato delle differenti culture politiche che su di esse si confrontavano e che, malgrado tutto, assicurarono un ampio consenso alla legislazione. L'emergenza del terrorismo fu affrontata, dunque, con politiche di breve termine sulle quali si riuscì a trovare rapidamente (seppur con travaglio) un accordo, e non con quelle di largo respiro che avrebbero invece richiesto un'opera di mediazione ben più lunga e un quadro di governo ben più stabile (si pensi all'iter della riforma della polizia). La debolezza dei governi e la diversità di vedute fra i partiti, pertanto, furono fattori determinanti del "respiro corto" della legislazione in materia.

In secondo luogo, occorre sottolineare il ruolo di alcune forze politiche minori che, attraverso un'azione ostruzionistica pervicace, riuscirono a far slittare la discussione di alcune misure migliorative (si pensi alla Reale-bis) o a rendere difficilmente modificabili quelle nuove, come nel caso del decreto Cossiga. I radicali, in questo, furono il partito più ostinato. Nella loro azione di vero e proprio impedimento dei lavori parlamentari, più che di opposizione costruttiva, per quanto spesso supportata da obiezioni fondate e puntuali, si intravede anche un'azione rivolta a dare l'impressione che la classe politica non riuscisse a dare risposte ai cittadini, che vi fosse passività e lassismo del "sistema".

Infine, sulle mancate iniziative di lungo respiro nella lotta al terrorismo, un peso determinante lo esercitarono l'opinione pubblica e l'aggravamento stesso della situazione: l'esigenza di avere risultati immediati prevalse su tutto. Benché ci si rendesse conto che alcuni problemi (si pensi a quelli connessi all'amministrazione della giustizia) richiedessero provvedimenti a lungo termine o di natura innovativa per risolverli alla radice, si preferirono, almeno per un certo periodo, misure tradizionali, di immediata applicazione e, soprattutto, di immediato effetto rassicuratore agli occhi dell'opinione pubblica. Gli esiti dei referendum, fra l'altro, sembrarono premiare il legislatore, disincentivandolo dal cambiare rotta: il fatto che i cittadini avessero regolarmente avallato un certo indirizzo legislativo messo sotto accusa sostanzialmente da una minoranza attenuò la spinta a rivedere il contenuto di alcune leggi particolarmente restrittive e ad elaborare misure di più vasta portata. Il caso della Reale-bis, in questo senso, è emblematico. Come si è notato, anche sulla spinta dell'imminente referendum, le forze

politiche accelerarono l'iter di approvazione del disegno di legge di modifica, i cui punti essenziali erano però già contenuti nell'accordo di luglio del 1977. L'esito del referendum, resosi inevitabile proprio a causa del *filibustering* radicale e missino, rafforzò invece i contenuti della legge e, soprattutto, rese più difficoltoso (fino a vanificarlo) l'iter per la modifica delle parti più controverse del provvedimento. In questo quadro, tuttavia, Pci e Psi, che nella campagna referendaria avevano puntato molto sull'impegno di modificare la legge, una volta passata al vaglio del referendum, ebbero alcune responsabilità nel non riuscire a mettere all'ordine del giorno il problema.

Conseguentemente, l'ottica di corto respiro che finì per prevalere quanto meno in un primo periodo, non permise di risolvere alcuni problemi in modo radicale. E ciò comportò ulteriori disfunzioni nell'amministrazione della giustizia che pesarono sulle spalle degli imputati. Si pensi, in particolare, all'irrigidimento di alcuni istituti processuali come la custodia preventiva: benché il problema di fondo fosse il sistema giudiziario complessivo, non si introdussero particolari provvedimenti rivolti a snellire le procedure, ma si ricorse all'allungamento della detenzione preventiva per evitare, nell'immediato, la scarcerazione di alcuni detenuti pericolosi. Si pensi anche agli inasprimenti di pena, ritenuti dalla maggioranza degli osservatori uno strumento deterrente inutile perché solo la certezza della pena avrebbe potuto esercitare un effetto dissuasivo verso il reo. Il problema di fondo, dunque, stava nel garantire processi celeri e l'applicazione corretta delle leggi. Anziché occuparsi dei nodi di fondo, che avrebbero richiesto molto tempo prima di portare i benefici sperati, si preferì incidere sulla sfera delle garanzie dell'imputato e dell'aggravamento sanzionatorio, anche con l'intento di rassicurare l'opinione pubblica. L'escalation del terrorismo e la necessità di dare risposte immediate, pertanto, determinarono anche la fretta con cui si effettuarono alcune scelte.

Detto tutto questo, due ulteriori precisazioni vanno introdotte. In verità, si è notato infatti che da parte del governo e della maggioranza dei partiti, non mancò l'impegno a emanare provvedimenti più organici, che in parte vennero effettivamente realizzati. Si pensi all'accordo di luglio, al disegno di legge presentato alla fine del 1977, al disegno di legge che accompagnava il decreto Cossiga. Pur non trattandosi di progetti organici e globali, sicuramente essi avevano lo scopo di risistemare parte della materia, di darle più ampio respiro e, in certi casi, di riportare alcuni istituti entro un profilo più garantista. In secondo luogo, e conseguentemente, non si può affermare che tutte le decisioni prese fra il 1978 e l'inizio del 1980 fossero improvvisate e prive del supporto dell'esperienza,

come alcuni studiosi hanno talvolta con qualche esagerazione affermato[23]. Misure come il controllo dei contratti di locazione, la maggiore liberalizzazione delle intercettazioni o lo scambio di atti processuali fra ministero e procure, previste dal decreto Moro, erano dettate dall'esperienza e sollecitate anche dai magistrati che si occupavano della materia. Le misure per il coordinamento della polizia e l'istituzione della banca dei dati previste nei decreti di fine 1979 erano provvedimenti su cui si dibatteva ormai da mesi, fortemente voluti dalle forze politiche e da settori degli apparati di sicurezza, mentre le prime misure premiali del decreto Cossiga nascevano dalla conoscenza della compartimentazione delle bande e, soprattutto, delle loro fratture ideologiche, acquisita con le inchieste del 1979 e le indagini dei carabinieri di Dalla Chiesa.

Quanto emerso dalla ricerca induce a fare anche un'altra valutazione. Si può affermare infatti che sui provvedimenti a contenuto repressivo sembrano aver inciso il tradizionale orientamento delle forze politiche, le istanze di alcuni settori della polizia e dei carabinieri e, certamente, l'urgenza di intervenire a fronte degli attentati e della reazione dell'opinione pubblica. Sui provvedimenti di tipo premiale, invece, si è potuto constatare che hanno indubbiamente esercitato un'influenza decisiva i magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo e, in qualche forma, anche il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa: figure, in sostanza, che avevano una discreta conoscenza del mondo eversivo. La loro presenza nel dibattito pubblico, che ha in qualche caso condizionato l'orientamento di alcune forze politiche, dà la misura della rilevanza che questi attori assunsero nel confronto politico sulle politiche antiterroristiche. La magistratura, considerata nelle sue diverse sensibilità, ha pertanto giocato un ruolo autonomo e, in certi casi, da protagonista non solo nel dibattito strettamente giuridico, ma anche in quello politico e intellettuale. Si potrebbe affermare, quindi, che quanto meno nel dibattito fra i partiti essa abbia esercitato un'influenza ben più percepibile, sia in termini di presenza che di incidenza sulle scelte, rispetto agli intellettuali *tout court*. Questa, tuttavia, è un'affermazione che andrebbe suffragata da una ulteriore analisi della stampa nazionale mirata su questo specifico soggetto.

Una riflessione a parte merita la legislazione premiale, che quasi trasversalmente è stata considerata lo strumento chiave della lotta al terrorismo in Italia, assieme ad una maggiore efficacia e preparazione degli organi di sicurezza. Come si è notato

[23] Si pensi, ad esempio al giudizio di De Graaf in B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance*, cit. (in particolare, cfr. pp. 120-121).

nell'introduzione, infatti, soprattutto all'estero[24], le misure per i "pentiti", oltre che una peculiarità italiana, sono ritenute il mezzo decisivo che ha consentito al paese di sconfiggere il terrorismo, senza introdurre ulteriori restrizioni ai diritti degli imputati. Anche in questo caso, l'analisi del dibattito che ha preceduto, accompagnato e seguito l'introduzione degli incentivi per i collaboratori di giustizia e i dissociati, può offrire qualche spunto in più sulla valutazione di questo aspetto della lotta al terrorismo in Italia. Anzitutto, come si è cercato di evidenziare, quando il legislatore decise di adottare la strategia binaria del "bastone e della carota" fu particolarmente prudente, prevedendo alcuni sgravi di pena solamente per i correi nel sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione. Nel corso del 1978 e del 1979, tuttavia, i magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo e, forse, prima ancora, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, intuirono che, a seguito di alcuni segnali di frattura, si era di fronte al momento forse più opportuno per insinuare ulteriori divisioni nei gruppi terroristici, offrendo una via d'uscita a coloro che volevano dissociarsene. La crisi politica e ideologica filtrava attraverso alcuni documenti e, in un secondo momento, attraverso gli appelli alla diserzione pubblicati in alcuni quotidiani. Si capì in sostanza che era il momento di agire e il governo si impegnò ad introdurre i mezzi suggeriti dagli operatori del settore con il decreto del 1979. Dopo che la legge Cossiga cominciò a dare i frutti sperati, ulteriori misure furono in primo luogo sollecitate, proposte e, in qualche caso, duramente reclamate dai magistrati impegnati nelle inchieste di terrorismo. Sulla più o meno convinta adesione delle forze politiche alla necessità di articolare meglio la politica premiale, i magistrati quindi esercitarono un ruolo determinante, per non dire decisivo.

La legge sui "pentiti", dunque, pur producendo forti tensioni fra le forze politiche, fu in verità approvata da quasi tutte perché si capì che, per rendere irreversibile il declino che si delineava del terrorismo, occorreva proseguire sulla stessa strada. Del resto, nel 1981 e nel 1982, nonostante il calo degli attentati, il terrorismo rimaneva una delle principali emergenze del paese: arresti e processi non avevano ancora determinato la scomparsa del fenomeno. Malgrado gli iniziali dissidi fra i partiti, dunque, l'idea di incentivare maggiormente la collaborazione (per la quale i terroristi fornivano tutte le informazioni relative alla propria esperienza e a quella dei complici e contribuivano attivamente alle indagini) rispetto alla dissociazione (che prevedeva, appunto, la semplice dissociazione dalla lotta armata e la piena confessione della propria esperienza) apparve

[24] Al riguardo, cfr. anche G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano*, cit., p. 286.

la strategia più consona e prioritaria. Benché dal punto di vista morale e di principio le misure ponessero pesanti dubbi ai partiti, si convenne che ulteriori disposizioni in questo senso avrebbero potuto ottenere molteplici risultati: innanzitutto, un duplice effetto preventivo, cioè la prevenzione di ulteriori delitti e di ulteriori adesioni alla lotta armata; poi, un effetto positivo sulle indagini perché, grazie alla collaborazione dei "pentiti", si sarebbe potuto conoscere meglio il mondo eversivo; ancora, un effetto giudiziario che era quello di premiare con riduzioni di pena coloro che, pur essendo colpevoli di una serie di gravi delitti, stavano rischiando la vita per fornire informazioni alla polizia; infine, un effetto politico, quello di recuperare alla società centinaia di giovani che avevano deciso di dissociarsi dalla lotta armata. Come poi la storia ha dimostrato, in effetti, la legislazione premiale consentì di contenere la lotta al terrorismo entro i confini della legalità e di raggiungere i risultati sperati.

Come è facile intuire, per valutare gli effetti dell'applicazione delle leggi nelle aule dei tribunali, occorrerebbe una disamina dello svolgimento dei processi e delle sentenze e una certa conoscenza del diritto processuale. Tuttavia, quanto è stato scritto al riguardo dalla maggioranza dei magistrati e dei giuristi che si sono occupati della materia, come si è visto nell'introduzione, tende ad evidenziare che solamente una parte dei guasti temuti dagli osservatori dell'epoca ebbe luogo. Anzitutto, sono stati sommariamente dissipati i dubbi derivanti dalla credibilità delle testimonianze degli ex terroristi e dall'eventualità di affermazioni false e calunniose, perché i magistrati hanno tendenzialmente vagliato con scrupolo le informazioni rese dai "pentiti" cercando e trovando riscontri che potessero consolidarne l'attendibilità[25]. I pericoli nell'ambito strettamente giudiziario paventati da alcuni, come l'uso distorto delle confessioni, la discrezionalità del giudice nel valutarle, la richiesta dell'abiura ideologica, non hanno tendenzialmente avuto luogo, se non in rari casi[26]. Nella stragrande maggioranza di essi, inoltre, il pericolo che gli ex terroristi, una volta usciti di prigione, si riarruolassero nella bande armate non si è verificato. Di certo però il diritto premiale, per la sua intrinseca natura e per i meccanismi di funzionamento, ha inciso sull'equilibrio del rapporto fra giudice e imputato e fra accusa e difesa[27]. I provvedimenti di questo tipo hanno accresciuto notevolmente il potere dei giudici e hanno

[25] Cfr. S. P. Fragola, M. G. Rulli, "Considerazioni sulla dissociazione dal terrorismo", cit., pp. 173-174; F. Morozzo della Rocca, "I riflessi del pentitismo", cit., pp. 16-19. Considerazioni simili sono in G. C. Caselli, A. Spataro, "La magistratura italiana negli anni", cit.

[26] Cfr. D. Pulitanò, "Tecniche premiali", cit., pp. 1005-1041. Cfr. anche G. C. Caselli, A. Spataro, "La magistratura italiana negli anni", cit.

[27] Cfr. E. Fortuna, "Leggi, cultura e costume dell'emergenza", cit., pp. 205-217. Sull'uso distorto della chiamata in correità causato dalla legislazione, cfr. E. Fassone, "«Pentitismo» e Cassazione «pentita»?", cit., pp. 1830-1836.

messo in discussione i principi di inderogabilità e proporzionalità della pena. Inoltre, il diritto premiale ha configurato una sorta di «diritto speciale»: e questo non – come è stato affermato da molti – in quanto lesivo di garanzie e diritti, quanto perché esso ha introdotto una serie di benefici rivolti non ad una categoria di imputati, bensì sulla base dei reati commessi. Indubbiamente ciò ha creato, come nel caso del diritto repressivo "speciale" della legge Cossiga, rivolto ai reati di terrorismo, un trattamento diverso e un'inevitabile discriminazione fra le diverse categorie di imputati e di detenuti. Anche questo, tuttavia, non sembra mettere in discussione la bontà delle norme che, effettivamente, conseguirono risultati immediati. L'incontestabile efficacia delle leggi, peraltro, fu poi confermata dal fatto che furono riutilizzate nella lotta alla mafia e che sono tuttora in vigore.

L'aspetto forse più critico e complesso connesso al diritto premiale, in verità, non riguarda tanto il piano tecnico-giuridico (sul quale peraltro c'è una vasta letteratura specializzata che ha evidenziato le luci e le inevitabili ombre dell'applicazione della legge), quanto la dimensione morale e politica del problema, che è stata solo in parte indagata. In questa sede non ci si può che limitare ad un accenno, rilevando che non vi è stato alcun coinvolgimento delle vittime e dei loro familiari nell'articolazione di una politica, fondamentalmente di clemenza, nei confronti degli attentatori alla propria vita o degli assassini dei propri cari, che naturalmente urtava il senso comune della giustizia. Benché fra i partiti vi fosse una preoccupazione diffusa (forse anche molto più spiccata che non sui provvedimenti di carattere repressivo) della reazione che l'opinione pubblica avrebbe avuto, in effetti non vi fu un percorso adeguato di coinvolgimento – *in primis* dei familiari –, né un discorso pubblico finalizzato in questo senso, se non il vago riferimento al fatto che le misure premiali, pur difficilmente accettabili, apparivano l'unico espediente efficace.

Il dibattito politico che si è analizzato nella ricerca offre qualche indicazione anche in merito al quesito se vi siano state differenze, negli esiti, fra la risposta al terrorismo di destra e di sinistra. Come hanno notato tutti gli studiosi, le differenze furono inequivocabili: la risposta al terrorismo di destra, protagonista della prima fase, è ritenuta carente, sia dal punto di vista operativo (perché le bande scomparirono più per cause interne che per l'azione dello Stato), sia da quello giudiziario (perché alcune stragi restano tutt'oggi impunite e le figure-chiave delle organizzazioni eversive sono riuscite a fuggire all'estero). Del terrorismo di destra, infatti, tuttora si conoscono poco le caratteristiche specifiche e la ricerca (sociologica, storiografica, etc.) sull'argomento

risulta meno ricca di quella dedicata al terrorismo di opposta ideologia. Se non altro quanto alla fase che si è analizzata in questa ricerca e alla luce dei risultati raggiunti, si possono fare delle considerazioni ulteriori. Pur dominato dal terrorismo rosso, questo periodo vide tuttavia molto attivo anche un terrorismo di destra, che presentò caratteristiche in parte diverse dal suo omologo della prima fase. La strage più grave mai compiuta (in Europa) fino ad allora fu in effetti quella del 2 agosto 1980 alla stazione di Bologna, che provocò 85 vittime. In questa fase, però, sono anche attivissimi un terrorismo diffuso e un terrorismo selettivo (come quello delle Br) di natura neofascista. Nel quinquennio considerato, si nota di fatto che la risposta elaborata al fine di contrastare il terrorismo, non implicò l'adozione di mezzi diversi a seconda che si trattasse di terrorismo di destra e di sinistra. Le forze politiche infatti non si interrogarono se fosse opportuno introdurre strumenti differenziati per fronteggiare i due fenomeni, o comunque ciò non apparve necessario. Su questo può aver inciso proprio il fatto che le modalità operative delle organizzazioni di estrema destra, in quel periodo, furono in parte simili a quelle utilizzate dai gruppi di opposta fazione. Qualche risultato, comunque, fu raggiunto anche sul fronte della lotta al terrorismo di destra, che però rimase largamente impenetrabile per alcune sue caratteristiche strutturali, che lo distinguevano sia dal terrorismo nero della prima fase, sia dal terrorismo rosso della seconda. Su questo incise anche il fatto che, a differenza del terrorismo rosso, le misure premiali non fecero breccia, se non in minima parte, nei gruppi di destra. La collaborazione dei terroristi di destra fu quindi molto scarsa e ciò impedì di conoscere approfonditamente le loro dinamiche. Hof ha notato che ciò può essere stato determinato dal fatto che in questo periodo esso fu molto più isolato[28], privo di quel seguito (non popolare ma presente in alcuni gangli dello Stato e dei suoi apparati) che aveva in passato o di cui godevano i gruppi di sinistra. In secondo luogo, Rosario Minna ha affermato che i gruppi neofascisti non vissero quella crisi politica, ideologica e militare che investì le organizzazioni di sinistra[29]. Più in generale, va infine considerato che l'esito deludente, a dir poco, di molte sentenze sulle stragi ha mostrato come gli effetti dell'oscuro intreccio fra terroristi neri e settori degli apparati siano stati duraturi e abbiano pregiudicato, oltre che la possibilità di punire i colpevoli, anche quella di conoscere meglio il fenomeno, cosa che invece è avvenuta nel caso del terrorismo rosso. Come è noto, infatti, le prime "storie" di alcuni gruppi

[28] Cfr. T. Hof, "The success of Italian anti-terrorism policy", cit., p. 107.

[29] R. Minna, "Il terrorismo di destra", in D. della Porta (a cura di) *Terrorismi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 25. Al riguardo, cfr. A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, cit. (in particolare, pp. 91-97).

terroristici di sinistra sono state scritte dalle sentenze di alcuni dei più importanti processi. Ad ogni modo, su questi aspetti occorre indagare ancora e molto più a fondo per giungere a risposte effettivamente esaustive. La risposta al terrorismo di sinistra, in sostanza, risultò più efficace anche perché più mirata sulle specificità strutturali e ideologiche dei gruppi. Le bande dunque sono state per lo più smantellate dallo Stato e dai suoi apparati. La quasi totalità dei processi si è conclusa con sentenze di condanna e la maggioranza dei responsabili è stata individuata. Anche grazie ai "pentiti", alla memorialistica degli ex-terroristi e al maggiore interesse destato fra gli studiosi dalla realtà di sinistra, oggi infatti si può affermare che la conoscenza delle caratteristiche del terrorismo rosso è a un buon punto. La bibliografia in materia, infatti, è sterminata.

Quanto al problema della democraticità della risposta complessiva dello Stato al terrorismo, la ricerca compiuta permette di arricchire ulteriormente l'analisi degli studiosi che si sono occupati della materia. Come si è anticipato nell'introduzione e poi constatato nel corso della ricerca, secondo gli osservatori dell'epoca e gli studiosi contemporanei, le leggi «dell'emergenza» (a partire dal '74) e quelle «antiterrorismo» (a partire dal '78) configurarono un'inversione di tendenza rispetto alla svolta liberale dei primi anni '70 e bloccarono il processo riformatore dei codici (in particolare del codice di procedura penale): da un lato, perché aumentarono il tasso di repressività; dall'altro, perché ripristinarono alcuni istituti da poco soppressi; infine, perché alcune norme produssero effettivamente dei guasti nel sistema penale. A queste problematiche vanno affiancati anche alcuni comportamenti poco limpidi adottati dalle forze dell'ordine, gli episodi di tortura sugli imputati e il nodo del sistema carcerario, il vero «tallone d'Achille» della risposta complessiva dello Stato[30].

Vale la pena di sottolineare comunque che il nodo della – evidente – inversione di tendenza nel diritto penale della metà degli anni Settanta fu variamente interpretato dalle forze politiche. Per i partiti di centro e quelli laici minori, occorreva intervenire tempestivamente a fronte dell'emergenza, che si era potuta consolidare anche grazie al "lassismo" dei primi anni Settanta. Pur essendo ciascuna delle forze politiche impegnata a garantire la costituzionalità delle norme, non sembra che esse avessero la preoccupazione che si potesse provocare un'involuzione autoritaria e un intaccamento irreversibile dello Stato di diritto a causa della legislazione dell'emergenza, ad eccezione forse del Pli che, soprattutto a partire dal 1980, accentuò i toni polemici nei confronti della legislazione

[30] Cfr. T. Hof, *Staat und terrorismus*, cit., p. 208.

penale degli anni precedenti. Anche i partiti di sinistra, del resto, pur giudicando negativamente l'inversione di tendenza rispetto alla legislazione più garantista precedente, ebbero la consapevolezza che urgeva comunque reagire tempestivamente contro il terrorismo, fermo restando l'indiscutibile riferimento della costituzione. In questo frangente, in verità, il Psi continuò ad essere particolarmente sensibile al garantismo e alla necessaria temporaneità delle misure introdotte sia per la propria cultura politica, sia per convenienza elettoralistica, mentre il Pci fu più propenso (almeno fino al 1980) a mettere in discussione alcuni istituti acquisiti negli anni precedenti e a reintrodurne altri che forse erano stati abrogati intempestivamente, cioè proprio nel momento in cui la criminalità comune e terroristica stava crescendo. Se Pci e Psi non imputarono mai alle innovazioni garantiste dei primi anni Settanta la degenerazione della situazione di ordine pubblico (peggiorata semmai a causa di politiche repressive male impostate, frizioni e inerzie delle altre forze politiche), tuttavia, in modo più o meno convinto, avallarono un certo indirizzo legislativo in direzione opposta.

Ad un certo punto, dunque, le forze politiche nel loro complesso, pur con i distinguo che si sono evidenziati, si resero conto che alcune innovazioni e la legge delega per il nuovo codice di procedura penale dai contenuti fortemente garantisti, non rispondevano più alle esigenze di sicurezza del paese: a questo proposito, fra l'altro, non sembra che fossero i partiti ad incitare la svolta "law and order" dell'opinione pubblica, ma sembra semmai che essi tentassero di recepire ciò che buona parte della società chiedeva. Su questo aspetto va però sottolineato che alcuni episodi particolarmente eclatanti condizionarono anche i toni, talvolta drammatici, usati dalle forze politiche nella comune lotta contro il "nemico interno", inevitabilmente influenzando anche i cittadini. La campagna referendaria sulla legge Reale, ad esempio, impostata dalla maggioranza quasi come una consultazione pro o contro il terrorismo, indubbiamente fece calare il silenzio sui problemi giuridici, distorcendo in parte i termini del confronto ed esercitando un condizionamento sull'orientamento degli elettori, sgomenti dalla violenza crescente. L'effetto dei toni da "crociata", dunque, non può essere né sminuito né sottovalutato. Tuttavia, anche il referendum sulla legge Cossiga, anticipato da una campagna meno roboante anche perché svoltasi in un clima politico diverso, sortì risultati anche più netti a favore della politica antiterrorismo del governo.

Nonostante le *nuances*, le sfumature e le diverse opinioni fra e nei partiti, si può cogliere comunque un dato di fondo che caratterizza l'atteggiamento di tutte le forze politiche, e cioè che i dirigenti e i parlamentari, dentro e fuori dalle sedi di partito,

invocarono sempre provvedimenti rispettosi della costituzione. La retorica utilizzata anche per giustificare le leggi e dimostrarne la legittimità, faceva spesso riferimento al fatto che i partiti che li avevano approvati erano gli stessi che avevano redatto la costituzione. Ciò escludeva, nella loro opinione, che si corresse il serio rischio di un'involuzione autoritaria. I toni da unità nazionale, seppur attenuati, come si è notato, continuarono ad essere utilizzati anche dopo il 1979. Pur con alcuni distinguo, si può sommariamente affermare che tutte le forze politiche erano convinte che il terrorismo potesse essere sconfitto con mezzi democratici. L'analisi del dibattito interno e parlamentare, infatti, ha messo in luce che le dichiarazioni di alcuni prestigiosi leader come La Malfa, e l'opinione di alcuni dirigenti moderati, come qualche democristiano, non trovarono seguito né all'interno dei propri partiti, né fuori. Non mancavano di certo i margini per approvare istituti e leggi ancora meno ossequiose delle garanzie costituzionali, e le proposte di alcuni settori delle forze dell'ordine, ma anche di certi partiti o aree politiche (e non solo del Msi), lo dimostrano. In sostanza, si sarebbe certamente potuto andare anche oltre ciò che venne fatto: il caso tedesco, in questo senso, rappresentava un precedente che offrì il destro ai settori più reazionari. Tuttavia, gli uomini di governo e i partiti, consapevoli che qualunque ulteriore strappo avrebbe potuto avere conseguenze incalcolabili e che ciò avrebbe portato lo Stato al livello dei terroristi, contrastarono con fermezza le tendenze in questa direzione. Allo stesso tempo, essi si rendevano conto che i provvedimenti di volta in volta varati erano "eccezionali" (cioè legati ad una situazione contingente) e che essi avrebbero ridotto alcune garanzie precedentemente introdotte, ma non ritenevano che la democrazia stesse correndo un reale pericolo, se non a causa del terrorismo.

In questo dibattito, tuttavia, ciascuna forza politica svolse il proprio ruolo a seconda della propria collocazione e cultura politica. Il Pri e il Psdi, pur evocando la costituzionalità dei provvedimenti, si fecero portavoce delle istanze più dure proponendo le contromisure più severe. Il Psi fu l'attore più attento ai pericoli insiti nell'ulteriore inasprimento legislativo e reclamò le riforme di più ampio respiro. Il Pci, dovendo legittimarsi agli occhi dei cittadini, puntò sul binomio costituzionalità-efficacia, mostrandosi più disponibile del Psi a ridiscutere alcune misure particolarmente rigide. La Dc assunse una posizione di equilibrio, determinata non solo dalla necessità di trovare una sintesi della propria dialettica interna ma anche di quella di trovarne una fra partito e governo. Il «partito italiano», inoltre, sembrò svolgere un ruolo di mediazione fra le forze politiche, sia durante che dopo la solidarietà nazionale. Pur non rinunciando a durissimi

attacchi nei confronti dei comunisti, la Dc fu determinata nel voler ottenere il più largo consenso possibile a sostegno della legislazione e della lotta al terrorismo in generale. Benché al suo interno esistessero non poche voci dell'"ordine", la maggioranza riuscì a farle convergere in una scelta condivisa con le altre forze politiche, sottolineando come primo obiettivo, quello del rispetto della costituzione. Nella sostanza, pur da punti di vista diversi, pur con gravi divisioni fra i partiti, pur con proposte divergenti, le forze politiche nella quasi totalità si appellarono alla costituzione quale guida per la difesa delle istituzioni.

Il fatto che tutte le misure adottate fra il 1977 e il 1982 fossero il frutto di un compromesso fra le istanze del centro e quelle della sinistra evidenzia che le tendenze reazionarie non erano così generalizzate e insidiose nella classe dirigente come, soprattutto, gli osservatori dell'estrema sinistra dell'epoca temevano. L'ispirazione democratica della maggioranza delle forze politiche appare in effetti radicata e ciò indubbiamente influì sulle modalità – peraltro legittimate a livello popolare dall'esito dei referendum – con cui venne gestita la lotta al terrorismo. In questo quadro, dunque, l'analisi del dibattito politico (e giuridico) svoltosi fra i partiti sembra rafforzare la tesi, largamente maggioritaria nella letteratura straniera[31], che ha valutato positivamente in termini di legalità e costituzionalità la risposta italiana al terrorismo e che ha quindi espresso un giudizio positivo sullo stato di salute della democrazia italiana a cavallo dell'emergenza terroristica.

[31] Oltre ai riferimenti bibliografici presenti nell'introduzione di questa ricerca, cfr. anche l'intervento di Ceci in, *I terrorismi italiani*, cit., pp. 51-52.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

Atti parlamentari

Atti parlamentari, VII legislatura, Resoconti stenografici delle sedute del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e delle Commissioni parlamentari interessate relativi a:

- "Caso Moro" e ordine pubblico;
- Conversione con modificazioni in Legge 18 maggio 1978 n. 191 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59, concernente "Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati" (il cosiddetto decreto Moro);
- Discussione del disegno di legge presentato comunicato alla Presidenza il 16 marzo 1978 n. 1139 contenente "Nuove disposizioni in materia penale, processuale e di repressione delle attività fasciste" (cosiddetto Reale-bis).

Atti parlamentari, VIII legislatura, Resoconti stenografici delle sedute del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e delle Commissioni parlamentari interessate relativi a:

- Conversione con modificazioni in Legge 6 febbraio 1980 n. 15 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" (cosiddetto decreto Cossiga);
- Conversione con modificazioni in Legge 14 febbraio 1980 n. 23 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 626, concernente "Norme per l'attuazione del coordinamento delle forze di polizia";
- Discussione del disegno di legge comunicato alla Presidenza il 18 dicembre 1979 n. 601 recante "Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata";
- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante "Proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 febbraio 1980, n. 15";
- Discussione e approvazione della Legge 29 maggio 1982, n. 304 (cosiddetta "legge sui pentiti").

Atti della Commissione d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio dell'onorevole Moro e sul terrorismo in Italia, VIII legislatura:

- Doc. XXIII, volume II: Relazioni di minoranza, "Relazione di Minoranza dei deputati Luigi Covatta e Claudio Martelli e dei senatori Paolo Barsacchi e Libero Della Briotta del gruppo parlamentare del Psi";
- Doc. XXIII, vol. III: verbali delle sedute dal 10 gennaio al 20 giugno 1980, UA: Seduta del 25 gennaio 1980, O.d.g.: 2. Problemi posti dai commissari del gruppo Msi-Dn nei confronti dell'onorevole Giacomo Mancini;
- Doc. XXIII, volume CVIII, "Relazione sull'attività svolta dal Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa nell'espletamento del suo incarico speciale sui risultati conseguiti dal personale dipendente nel corso del 1° semestre dalla costituzione della organizzazione (10 settembre 1978 – 10 marzo 1979). Roma, 13 marzo 1979";
- Doc. XXIII, volume CVIII, "Relazione sull'attività svolta dal Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa nell'espletamento del suo incarico speciale sui risultati conseguiti dal personale dipendente nel corso del 2° semestre dalla costituzione della organizzazione (11 marzo 1979 – 10 settembre 1979). Roma, 14 ottobre 1979";
- Doc. XXIII, volume III, seduta del 23 maggio 1980, verbale dell'audizione di Francesco Cossiga;
- Doc. XXIII, volume IV, seduta dell'8 luglio 1980, verbale dell'audizione del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, XIII legislatura:

Verbale della seduta del 22 luglio 1998, audizione di Virginio Rognoni.

Fonti archivistiche

Archivi dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma:

- Archivio della Democrazia cristiana (serie: Direzione 1978-1982, Consiglio nazionale1978-1982, Congresso nazionale 1978-1982, segreteria Benigno Zaccagnini, segreteria Flaminio Piccoli, gruppo della Dc al Senato 1978-1982, gruppo della Dc alla Camera 1978-1982)
- Fondo Guido Gonella
- Fondo Luigi Granelli

Archivi della Fondazione Gramsci di Roma:

- Archivio del Pci (fondi: Segreteria 1978-1982, Direzione 1978-1982, Comitato centrale 1978-1982, Congressi nazionali 1978-1982, Sezione Problemi dello Stato 1977-1982)
- Fondo Enrico Berlinguer (in particolare i fascicoli relativi a: Carte personali 1978-1982, Politica interna 1978-1982, Elezioni e referendum 1978-1982, Interventi e dichiarazioni 1978-1982, Attività di partito 1978-1982, Organismi dirigenti 1978-1982)
- Fondo Ugo Pecchioli (in particolare i fascicoli relativi a: Articoli e Discorsi 1978-1982, Attività istituzionale 1978-1982, Partito comunista italiano 1978-1982, Convegni 1978-1982, Sezione Problemi dello Stato 1978-1982)
- Fondo Bruno Bertini (in particolare i fascicoli relativi a: Sezione Problemi dello Stato 1978-1982, Articoli e Discorsi 1978-1982, Partito comunista italiano 1978-1982)
- Fondo Paolo Bufalini (in particolare i fascicoli relativi a: Scritti e Discorsi1978-1982, Partito comunista italiano1978-1982)

Archivi del Centro Studi Ettore Luccini di Padova:

- Fondo della federazione provinciale del Pci di Padova
- Fondo Antonio Papalia
- Fondo Gianna Benucci-Gianni Rocco
- Fondo Adolfo Omodeo
- Fondo Fulvio Palopoli

Archivi della Fondazione Filippo Turati di Firenze:

- Archivio del Psi (fondi: Direzione nazionale 1978-1982, Comitato Centrale 1978-1982, Congressi nazionali 1978-1982)
- Fondo Sezione Problemi dello Stato appartenente a Salvo Andò

Archivi della fondazione Bettino Craxi di Roma:

Fondo Bettino Craxi (serie: Attività di partito 1978-1982 e Attività istituzionale 1978-1982)

Archivi della Fondazione Giacomo Mancini di Cosenza:

Archivio Giacomo Mancini (serie: Comitato Centrale del Psi 1978-1982, Direzione 1978-1982, Discorsi e Scritti 1978-1982; il fondo sulla rassegna stampa divisa per tematiche, testate e cronologia 1978-1982).

Archivio Storico del Senato della Repubblica:

Fondo Francesco De Martino (fascicoli: Attività politica del primo e del secondo versamento 1978-1982, Carte personali 1978-1982)

Archivi della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice di Roma:

- Fondo Raffaele Delfino (buste: Presidenza del gruppo della Camera, Segreteria di Dn, Corrispondenza e Rassegna stampa).
- Fondo dell'Istituto di Studi corporativi (fondo Msi 1978-1982)
- Fondo Mario Cassiano
- Fondo Salvatore Valitutti

Archivio dell'Istituto per la storia del Movimento liberale presso l'Archivio storico della Camera dei Deputati:

- Fondo Pli nazionale (serie: Congressi nazionali 1978-1982, Consiglio Nazionale 1978-1982)
- Fondo Giovanni Malagodi (buste: Partito nazionale 1978-1982, Articoli 1978-1982, Discorsi 1978-1982)

Archivi della Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica economia e storia di Roma:

- Fondo Giovanni Malagodi
- Fondo Valerio Zanone (carte del Partito liberale italiano 1978-1982)
- Fondo Oronzo Reale

Archivi della Fondazione Ugo La Malfa di Roma:

Fondo del Pri (serie Consiglio Nazionale)

Archivi del Partito radicale:

- Archivio storico dei radicali
- Archivio di Radio radicale

Fonti a stampa

Spoglio completo del periodo gennaio 1978-giugno 1982 delle seguenti testate:

Avanti!
Il manifesto
Il Popolo
L'Opinione
L'Umanità
L'Unità
La Discussione
La Voce Repubblicana
Lotta continua
Mondoperaio
Rinascita
Secolo d'Italia

Spoglio selettivo di alcune fasi cruciali del periodo considerato delle seguenti testate:

Corriere della Sera
L'Espresso
La Repubblica
La Stampa

Riviste giuridiche

Spoglio completo del periodo 1978-1989 delle seguenti riviste:

Archivio penale
Cassazione penale. Massimario annotato
Critica del diritto

Critica giudiziaria
Critica penale
Dei delitti e delle pene
Democrazia e diritto
Diritto e società
Giustizia Penale
Il foro italiano
L'indice penale
La giustizia penale
La legislazione penale
Politica del diritto
Questione criminale
Questione giustizia
Rivista italiana di diritto e procedura penale

Bibliografia

Raccolte di documenti e pubblicazioni ufficiali e di partito

Documenti politici dal 14° al 15° congresso, Volume secondo, Partito comunista italiano, 1979

Documenti politici dal 15° al 16° congresso, Volume primo, Partito comunista italiano, Roma, 1983

Documenti politici dal 15° al 16° Congresso, Volume secondo, Partito comunista italiano, Roma, 1983

Il P.L.I. dal XVI al XVII congresso nazionale, XVII congresso nazionale 18-22 novembre 1981, pubblicazione a cura del Partito liberale italiano, bozza di stampa

Aa. Vv., *Diritti civili e libertà democratiche per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, Marsilio, Venezia, 1975

Aa. Vv., *Ordine pubblico e sicurezza democratica: atti del Convegno nazionale del PSI: Milano, 7-9 marzo*, La nuova Italia, Firenze, 1976

Aa. Vv., *Lotta alla criminalità organizzata e politica (legge Scelba, legge Reale, norme antimafia)*, supplemento al n. 5-6, sett-dic 1978, della rassegna «Il Consiglio Superiore della Magistratura»

Aa. Vv., *Polizia e popolo nella lotta politica in Italia e in Europa*, SugarCo, Milano, 1979

Aa. Vv., *Terrorismo verso la Seconda Repubblica?*, Stampatori, Torino, 1980

Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*. *Atti del convegno promosso dall'Ufficio Affari Istituzionali del Comune di Venezia e dalla Sezione distrettuale Veneta dell'Associazione Nazionale Magistrati, 13-15 marzo 1981*, Marsilio, Venezia, 1982

Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*, Franco Angeli, Milano, 1982

E. Roggi, P. Gambescia, L. Gruppi (a cura di), *Terrorismo: come opera a che cosa mira come sconfiggerlo*, a cura del Pci, Roma, 1977

Monografie

G. Acquaviva (a cura di), *Bettino Craxi. Discorsi parlamentari, 1969-1993*, Laterza, Roma-Bari, 2007

A. Aglietta, *Diario di una giurata popolare al processo delle Brigate Rosse*, Libri Edizioni, Milano, 1979

V. V. Alberti (a cura di), *La DC e il terrorismo nell'Italia degli anni di piombo. Vittime, storia, documenti, testimonianze*, Rubbettino, Roma, 2008

G. Almirante, *Pena di morte?*, Ciarrapico, Roma, 1981

G. Amato, L. Cafagna, *Duello a sinistra. Socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, il Mulino, Bologna, 1982

G. Andreotti, *Diari 1976 1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano, 1981

E. Asquer, E. Bernardi, C. Fumian (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Il mutamento sociale*, Carocci, Roma, 2014

A. Baravelli, *Istituzioni e terrorismo negli anni Settanta: dinamiche nazionali e contesto padovano*, Viella, Roma, 2016

F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma, 2007

L. Barca, *Cronache dall'interno del vertice del Pci. Vol. II Con Berlinguer*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005

P. Bufalini, *Terrorismo e democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1978

P. Calogero, C. Fumian, M. Sartori, *Terrore Rosso. Dall'autonomia al partito armato*, Laterza, Roma-Bari, 2010

G. C. Caselli, *Le due guerre: perché l'Italia ha sconfitto il terrorismo e non la mafia*, Melampo, Milano, 2009

G. M. Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Carocci, Roma, 2013

A. Cento Bull, P. Cooke, *Ending Terrorism in Italy*, Routledge, London-New York, 2013

C. Ceolin (a cura di), *Università, cultura, terrorismo*, Franco Angeli, Milano, 1984

G. Chelazzi (a cura di), *La dissociazione dal terrorismo: artt. 4 e 5 d.l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella l. 6 febbraio 1980 n. 15*, Giuffré, Milano, 1981

P. Ciofi, F. Ottaviano, *Un partito per il leader. Il nuovo corso socialista dal Midas agli anni Novanta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1990

F. Coen, P. Borioni, *Le cassandre di Mondoperaio: una stagione creativa nella cultura socialista*, Marsilio, Venezia, 1999

S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2005

S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

P. Corso (a cura di), *Nuovi profili della custodia preventiva: artt. 8, 10, 11 e 12 d. l. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella l. 6 febbraio 1980 n. 15; artt. 6 e 7 l. 29 maggio 1982 n. 304; artt. 30 e 31 l. 12 agosto 1982 n. 532; artt. 1, 4, 5, 18 e 28 l. 13 settembre 1982 n. 646*, Giuffré, Milano, 1983

G. Crainz, *Il paese mancato: dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma, 2005

B. Craxi, *Misura per misura: ricordo di una tragedia*, Edizioni Avanti, Roma, 1986

P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino, 1995

A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti e il delitto di riciclaggio: artt. 1 e 3 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1979

A. A. Dalia (a cura di), *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo od eversione: artt. 2, 9 ter e 10 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito con modificazioni nella l. 18 marzo 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1980

B. De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, Routledge, London-New York, 2011

G. De Lutiis (a cura di), *Attacco allo Stato: dossier 7 aprile: dalla illegalità di massa al terrorismo: Calogero, F. Amato, Palombarini: atti, documenti, testimonianze*, Supplemento a *Nuova polizia*, n. 6, 1982, Napoleone, Roma, 1982

C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2009

M. Degl'Innocenti, *Storia del Psi*, III volume, Laterza, Roma-Bari, 1993

D. Della Porta, M. Rossi, *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi italiani*, Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna, 1984

D. Della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, il Mulino, Bologna, 1990

D. Della Porta, *Social movements, political violence, and the state. A comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pubblicato in versione digitale nel 2006

D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*, il Mulino, Bologna, 2003

R. Drake, *The Revolutionary Mystique and Terrorism in Contemporary Italy*, Indiana University Press, Bloomington-Indianapolis, 1989

L. Falciola, *Il movimento del 1977 in Italia*, Carocci, Roma, 2015

S. Flamigni, *La tela del ragno. Il delitto Moro*, Kaos, Milano, 2003

G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna, 2016

F. Fornaro, *Giuseppe Saragat*, Marsilio, Venezia, 2003

M. Galfré, *La guerra è finita. L'Italia e l'uscita dal terrorismo (1980-1987),* Laterza, Roma-Bari, 2014

G. Galli, *Storia del Socialismo italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1981

G. Galli, *Storia del PCI: Livorno 1921, Rimini 1991*, Kaos, Milano, 1993

W. Gambetta, *Democrazia proletaria. La nuova sinistra tra piazze e palazzi,* Punto Rosso, Milano, 2010

R. Genova, *Missione antiterrorismo*, SugarCo, Milano, 1985

S. Gentile, *Il Pci e l'ordine pubblico. La sfida comunista degli anni '70*, Bonanno, Acireale, 1990

M. Gervasoni, *La guerra delle sinistre. Socialisti e comunisti dal '68 a Tangentopoli*, Marsilio, Venezia, 2013

M. Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni Ottanta. Quando eravamo moderni*, Marsilio, Venezia, 2010

P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943-1996: famiglia, società, Stato*, Einaudi, Torino, 1998

A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari, 1996

A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1998

A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2009

A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari, 2016

M. Gotor, *Aldo Moro. Lettere dalla prigionia*, Einaudi, Torino, 2008-2009

M. Gotor, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Einaudi, Torino, 2011

V. Grevi (a cura di), *Le sommarie informazioni di polizia e la difesa dell'indiziato: art. 5 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978 n. 191***,** Giuffré, Milano, 1980

R. Gualtieri, *L'Italia dal 1943 al 1992. Dc e Pci nella storia della Repubblica*, Carocci, Roma, 2006

T. Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969-1982*, Oldenbourg, Munchen, 2011

J. Horgan (a cura di), *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*, Routledge, London; New York, 2009

J. Hürter, G.E. Rusconi, *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982*, Oldenbourg, Munchen, 2010

P. Ignazi, *Il polo escluso. Profilo storico del Movimento Sociale Italiano*, il Mulino, Bologna, 1998

U. Intini, *Avanti! Un giornale, un epoca*, Ponte Sisto, Roma, 2012

A. Jamieson, *The Heart Attacked. Terrorism and Conflict in the Italian State*, Marion Boyars, London, 1989

A. Landolfi, *Il garantismo dei socialisti 1874-1999*, Neos, Roma, 2000

J. LaPalombara, *Democrazia all'italiana*, Mondadori, Milano, 1988

M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010

M. Laudi (a cura di), *I casi di non punibilità dei terroristi pentiti: art. 1 L. 29 maggio 1982, n. 304*, Giuffré, Milano, 1983

V. Lomellini, A. Varsori (a cura di), *Dal Sessantotto al crollo del Muro. I movimenti di protesta in Europa a cavallo tra i due blocchi*, Franco Angeli, Milano, 2014

M. Maddalena (a cura di), *Le circostanze attenuanti per i terroristi «pentiti»: artt. 2 e 3 l. 29 maggio 1982 n. 304*, Giuffré, Milano, 1984

G. Mancini, *7 Aprile: eclisse del diritto. Itinerario di un garantista*, Lerici, Cosenza, 1982

C. Martelli, *Ricordati di vivere*, Bompiani, Milano, 2013

M. Mellini, *Il giudice e il pentito: dalla giustizia dell'emergenza all'emergenza della giustizia*, SugarCo, Milano, 1986

A. Minucci, *Terrorismo e crisi italiana. Le basi dell'attacco alla democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1978

F. Mitterrand, *L'abeille et l'architecte: chronique*, Flammarion, Paris, 1978

A. Naccarato, *Violenza, eversione e terrorismo del partito armato a Padova*, CLEUP, Padova, 2008

A. Naccarato, *Difendere la democrazia. Il Pci contro la lotta armata*, Carocci, Roma, 2015

S. Neri Serneri, A. Casali, G. Errera (a cura di), *Scritti e discorsi di Sandro Pertini*, vol. II, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1992

F. C. Palazzo, *La recente legislazione penale*, CEDAM, Padova, 1985

G. Palombarini, *Il processo 7 aprile nei ricordi del giudice istruttore*, Il Poligrafo, Padova, 2015

G. Panvini, *Ordine nero, guerriglia rossa: la violenza politica nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta, 1966-1975*, Einaudi, Torino, 2009

G. Panvini, *Cattolici e violenza politica: l'altro album di famiglia del terrorismo italiano*, Marsilio, Venezia, 2014

G. Pasquino (a cura di), *La prova delle armi*, il Mulino, Bologna, 1984

U. Pecchioli, *Tra misteri e verità: storia di una democrazia incompiuta*, Baldini&Castoldi, Milano, 1995

F. Pedone, *Novant'anni di pensiero e azione socialista*, Vol. V, XLI Congresso, Marsilio, Venezia, 1985

P. Persichetti, O. Scalzone, *Il nemico inconfessabile. Sovversione sociale, lotta armata e stato di emergenza dagli anni Settanta a oggi*, Odradek, Roma, 1999

S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Einaudi, Torino, 2006

D. Porzio (a cura di), *Coraggio e viltà degli intellettuali*, Mondadori, Milano, 1977

G. Riccio, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1982

V. Rognoni, *Intervista sul terrorismo. A cura di Giuseppe de Carli*, Laterza, Roma-Bari, 1989

M. L. Salvadori, *La sinistra nella storia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1999

E. Santarelli, *Storia critica della Repubblica. L'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli, Milano, 1996

V. Satta, *Odissea nel caso Moro*, Edup, Roma, 2003

V. Satta, *I nemici della Repubblica. Storia deli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2016

P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna, 2006

G. Spadolini, *Da Moro a La Malfa. Marzo 1978-marzo 1979. Diario della crisi italiana*, Vallecchi, Firenze, 1979

A. Spataro, *Ne valeva la pena: storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Roma-Bari, 2010

C. Stajano, *L'Italia nichilista: il caso di Marco Donat-Cattin, la rivolta, il potere*, Mondadori, Milano, 1982

A. Tatò, *Caro Berlinguer: note e appunti riservati di Antonio Tatò a Enrico Berlinguer, 1969-1984*, Einaudi, Torino, 2003

P. Testoni, *Francesco Cossiga. La passione e la politica*, Rizzoli, Milano, 2000

M. Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattimento in Italia e in Germania negli anni Settanta*, il Mulino, Bologna, 2007

N. Tranfaglia, *La tradizione repubblicana. Problemi e contraddizioni del primo cinquantennio*, Scriptorium, Torino, 1996

L. Valiani, *I governi Spadolini e la lotta al terrorismo*, Edizioni della Voce, Roma, 1983

A. Valle, *Parole, opere e omissioni. La Chiesa nell'Italia degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2008

A. Ventura, *Per una storia del terrorismo italiano*, Donzelli, Roma, 2010

V. Vecellio (a cura di), *Come sempre meno liberi: i testi delle leggi speciali sull'ordine pubblico, l'ostruzionismo radicale, i commenti, i documenti*, Bertani, Verona, 1980

P. L. Vigna (a cura di), *La finalità di terrorismo ed eversione: artt. 1, 2 e 3 d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazione nella l. 6 febbraio 1980, n. 15*, Giuffré, Milano, 1981

L. Weinberg, W. L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, Westview Press, Boulder, 1987

P. Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response*, Routledge, London-New York, 2001

C. Zampieri, *Socialisti e terroristi, 1978-1982. La lotta armata e il Psi: indagini e testimoni*, L'Ornitorinco, Milano, 2013

Articoli in riviste

G. M. Ceci, "Aldo Moro di fronte ai terrorismi e alle trame eversive (1969-1978)", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 2/2010

G. M. Ceci, "«Sicurezza pubblica: problema primario». La Democrazia Cristiana e il movimento del '77", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2014

R. Colozza, "Guerra a sinistra. Il Pci, il Psi e il movimento del '77", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2014

M. Cranshaw, "How Terrorism Declines", *Terrorism and Political Violence*, 3, 1, 1991

D. K. Das, "Impact of Antiterrorist Measures on Democratic Law Enforcement: The Italian Experience", *Terrorism*, 13, 2, 1990

R. Drake, "Historical Lessons for Our Time. Italy's Response to the Challenge of Terrorism", *Tiempo Devorado. Revista de Historia Actual*, n. 1, 2016

R. H. Evans, "Terrorism and Subversion of the State: Italian Legal Responses", *Terrorism and Political Violence*, vol. 1, Issue 3, 1989

L. Falciola, "Gli apparati di polizia di fronte al movimento del 1977: organizzazione e dinamiche interne", *Ricerche di Storia Politica*, n. 2, 2013

M. Gervasoni, "Il caso Moro e il Psi: una transizione necessaria", *Contemporanea*, XI, 1/01/2008

G. Gozzini, C. Fumian (a cura di), "I terrorismi italiani degli anni '70 e '80", *Passato e presente*, 97, 2016

T. Hof, "The Moro Affair – Left-Wing Terrorism and Conspiracy in Italy in the Late 1970s", in C. Zwierlein, B. De Graaf (eds.) "Security and Conspiracy in History,16th to 21st Century", *Historical Social Research*, 2013, n. 38, 1

J. Hürter, "Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969-1982", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3, 57, 2009

J. Hürter, "«Bis an die grenzen dessen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist». Anti-Terrorismus-Politik in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1982", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, 2008

F. Laffaille, "Législation antiterroriste et «état d'exception». L'Etat de droit italien à l'épreuve des Années de Plomb", *Revue internationale de droit comparé*, n. 3/2010

P. Mattera, "Tra conflittualità e reflusso. L'Italia del 1977 nelle relazioni del ministro dell'Interno", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2014

V. S. Pisano, "Genesis, Rise, and Decline of Italian Terrorism: The Operational Dimension", *Conflict*, 10, 3, 1990

M. Rimanelli, "Italian Terrorism and Society, 1940s-1980s: Roots, Ideologies, Evolution and International Connections", *Terrorism*, 12, 4, 1989

V. Satta, "Il contributo delle forze di Polizia alla repressione del terrorismo in Italia. Con particolare riferimento ai nuclei dei Carabinieri del generale Dalla Chiesa", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, 2008

I. Sommier, "Repentir et dissociation: la fin des «années de plomb» en Italie?", *Cultures&Conflicts*, 40, 4, 2000

L. Stortoni, "La repressione del terrorismo in Italia", *Storia e problemi contemporanei*, 11, aprile, 1993

E. Taviani, "L'opinione pubblica e la politica italiana contro il terrorismo", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, 2008

I. Valentini, "La destra radicale fra progettualità e terrorismo: il lungo itinerario ideologico dal neofascismo all'anarchismo di destra", *Annali della Fondazione Ugo Spirito*, 2007

A. Ventrone, "La «guerra civile di lunga durata» e l'idea di Stato nell'Italia degli anni Settanta", *Annali dell'Istituto Storico Italo Germanico in Trento-Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, vol. 34, 2008

A. Ventura, "Il problema storico del terrorismo italiano", *Rivista storica italiana*, XCII, I, 1980

P. Wilkinson, "The European Response to Terrorism: Retrospect and Prospect", *Defence Economics*, 3, 1992

C. Zampieri, "Il garantismo del Partito socialista italiano negli anni del terrorismo: un altro capitolo del «duello a sinistra»?", *Mondo contemporaneo. Rivista di storia*, n. 1/2016

Saggi all'interno di volumi e atti di convegni (editi e in corso di pubblicazione)

R. J. Art, L. Richardson, "Introduction", in R. J. Art, L. Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the Past*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2007

F. Barbagallo, "Il Pci dal sequestro Moro alla morte di Berlinguer", in G. De Rosa e G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

F. Barbagallo, "Il PCI di Berlinguer nella crisi italiana e mondiale", in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliarello (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

A. Barbera, A. Morrone, "L'istituto del referendum", in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

A. Bernardi, "A che punto è il terrorismo: crisi politico-organizzativa, dissociazione, legge sui pentiti e carcere", in Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*, Franco Angeli, Milano, 1982

F. M. Biscione, "I poteri occulti, la strategia della tensione, la loggia P2", in F. Malgeri e L. Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. III, *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

L. Bonfreschi, "I Radicali di fronte a magistratura e terrorismo di sinistra", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

G. Borrè, "Conclusioni", in Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo e all'eversione di sinistra*, Franco Angeli, Milano, 1982

F. Bricola, "Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale", in *Diritto premiale e sistema penale. Atti del settimo simposio di studi di diritto e procedura penale. Como, 26-27 giugno 1981*, Giuffrè, Milano, 1983

P. Calogero, *La testimonianza*, in P. Calogero, C. Fumian, M. Sartori, *Terrore Rosso. Dall'autonomia al partito armato*, Laterza, Roma-Bari, 2010

G. C. Caselli, A. Spataro, "La magistratura italiana negli anni di piombo", in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010

G. M. Ceci, "La Democrazia cristiana, i terrorismi e la magistratura", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione)

G. M. Ceci, "Opposti estremismi? La Democrazia cristiana, il terrorismo e le trame eversive: dal caso Sossi alla strage dell'Italicus", paper presentato al panel "L'Italia del terrorismo. Istituzioni, partiti, opinione pubblica", Cantieri Sissco, 2015

E. Chenoweth, "Italy and the Red Brigades: The Success of Repentance Policy in Counterterrorism", in J. J. F. Forest (ed.), *Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century: Lessons from the Fight Against Terrorism*, Praeger Security International, Westport-London, 2007

S. Colarizi, "L'area laico socialista", in F. Malgeri e L. Paggi (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. III, *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons, "Prefazione", in Iid. (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

S. Colarizi, "La trasformazione della leadership. Il PSI di Craxi (1976-1981)", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

R. Colozza, "Il caso del 7 aprile. Percezioni politiche nella sinistra italiana", in *Stato, Stato di diritto e violenze nell'Italia repubblicana*, Atti del convegno tenutosi presso l'École française de Rome, 20-21 novembre 2014 (in corso di pubblicazione)

G. Conso, introduzione al volume A. A. Dalia (a cura di), *L'attentato agli impianti e il delitto di riciclaggio: artt. 1 e 3 d.l. 21 marzo 1978 n. 59, convertito nella l. 18 maggio 1978 n. 191*, Giuffré, Milano, 1979

P. Craveri, "Èlite politiche e «democrazia speciale»", in A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1998

P. Craveri, "Dopo l'«unità nazionale» la crisi del sistema dei partiti", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

D. Della Porta, M. Rossi, "I terrorismi in Italia tra il 1969 e il 1982", in G. Pasquino (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1985

D. Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism: The Italian Case", in A. P. Schmid, R. D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*, Cass, London, 1993

D. Della Porta, "Leaving Underground Organizations: a Sociological Analysis of the Italian Case", in T. Bjørgo, J. Horgan (eds.), *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*, Routledge, London-New York, 2009

O. Dominioni, "Diritto premiale e processo penale", in *Diritto premiale e sistema penale. Atti del settimo simposio di studi di diritto e procedura penale. Como, 26-27 giugno 1981*, Giuffrè, Milano, 1983

F. Dosse, "Deleuze, Guattari e la contestazione italiana negli anni Settanta", in M. Lazar e M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010

R. Drake, "Combating Italian and Islamic Terrorism: a Comparative Study", in S. Wojciechowski (ed.), *The Faces of Terrorism*, Institute of Political Science and Journalism – Adam Mickiewicz University, Poznan, 2006

R. H. Evans, "Italy and International Terrorism", in D. A. Charters (ed.), *The Deadly Sin of Terrorism. Its Effects on Democracy and Civil Liberty in Six Countries*, Greenwood Press, West Port-London, 1994

E. Fortuna, "La legislazione negli ultimi anni contro la criminalità organizzata e il terrorismo: effetti sull'ordinamento con particolare riguardo al sistema processuale", in Aa. Vv., *Crisi delle istituzioni giudiziarie e terrorismo*. *Atti del convegno promosso dall'Ufficio Affari Istituzionali del Comune di Venezia e dalla Sezione distrettuale Veneta dell'Associazione Nazionale Magistrati, 13-15 marzo 1981*, Marsilio, Venezia, 1982

S. Fortuna, "Prevenzione e repressione nel controllo del terrorismo. Apparati normativi, funzione di indirizzo politico, crisi della cultura", in C. Ceolin (a cura di), *Università, cultura, terrorismo*, Franco Angeli, Milano, 1984

C. Fumian, "Gli anni dell'impunità", prefazione a A. Ventura, *Per una storia del terrorismo italiano*, Donzelli, Roma, 2010

P. Furlong, "Political Terrorism in Italy: Responses, Reactions and Immobilism", in J. Lodge (ed.), *Terrorism: a Challenge to the State*, Martin Robertson, Oxford, 1981

M. Gervasoni, "L'immagine della società italiana nel ceto politico: PCI e PSI alla fine della Prima Repubblica", in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Istituzioni e politica*, Carocci, Roma, 2014

A. Giovagnoli, "La crisi della centralità democristiana", in S. Colarizi, P. Craveri, G. Quagliarello, S. Pons (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004

A. Giovagnoli, "Democrazia cristiana e terrorismo", in V. V. Alberti (a cura di), *La DC e il terrorismo nell'Italia degli anni di piombo. Vittime, storia, documenti, testimonianze*, Rubbettino, Roma, 2008

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

T. Hof, “The Success of Italian Anti-Terrorism Policy”, in J. M. Hanhimäki, B. Blumenau (eds.), *An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences*, Routledge, London-New York, 2013

B. Hoffman, J. Morrison-Taw, “A Strategic Framework for Countering Terrorism”, in F. Reinares (ed.), *European Democracies Against Terrorism. Governamental Policies and Intergovernamental Cooperation*, Ashgate, Burlington, 2000

J. Hürter, “Sicherheit, Recht und Freiheit. Zum Balanceakt der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er Jahren”, in M. Löhnig, T. Schlemmer, M. Preisner (hrsg.), *Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012

J. Hürter, “Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminister, Bonn und Rom in den 1970er Jahren”, in J. Hürter (hrsg.), *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, DeGruyter, Berlin-New York, 2014

A. Jamieson, “The Italian Experience”, in H. H. Tucker (ed.), *Combating the Terrorists. Democratic Responses to Political Violence*, Facts of File, New York-Oxford, 1988

A. Jamieson, “The Italian Experience”, in *Counter-terrorism in Europe: Implications of 1992*, Research Institute for the Study of conflict and Terrorism, London, 1991

F. Laffaille, “Lo stato di diritto in Italia negli anni di piombo e la sua percezione nella tradizione giuridica francese”, in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010

M. Lazar, “Gli anni di piombo: una guerra civile?”, in M. Lazar, M. A. Matard-Bonucci (a cura di), *Il libro degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2010

V. Lomellini, “I rispettabili «cattivi maestri». Il gruppo editoriale Espresso-Mondadori ed il processo di opinion making intorno al caso dell’Autonomia operaia”, in *L’Italia del terrorismo: percezioni e risposte all’eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l’Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione)

M. Marchi, “Le défi du terrorisme. Gli anni Settanta italiani visti da Parigi: patologia nazionale o epidemia europea?”, in *L’Italia del terrorismo: percezioni e risposte all’eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l’Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione)

A. Melloni, “«Pochino». Un esame delle fonti e della ricerca su Paolo VI, la chiesa e i cattolici nella vicenda Moro”, in A. Ventrone (a cura di), *I dannati della rivoluzione: violenza politica e storia d’Italia negli anni Sessanta e Settanta*, EUM, Macerata, 2010

P. Mieli, “La crisi del centro-sinistra, l’alternativa, il ‘nuovo corso’ socialista”, in G. Sabbatucci (a cura di), *Storia del socialismo italiano, VI: dal 1956 ad oggi*, Il poligono, Roma, 1981

R. Minna, “Il terrorismo di destra”, in D. della Porta (a cura di), *Terrorismi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1990

F. Misiani, “Il pentimento coatto”, in Aa. Vv., *La magistratura di fronte al terrorismo e all’eversione di sinistra*, Franco Angeli, Milano, 1982

P. Nuvolone, “Relazione di sintesi”, in *Diritto premiale e sistema penale. Atti del settimo simposio di studi di diritto e procedura penale. Como, 26-27 giugno 1981*, Giuffrè, Milano 1983

G. Panvini, “La diaspora di Lotta continua negli anni Ottanta: il caso di «Reporter»”, in V. Lomellini, A. Varsori (a cura di), *Dal Sessantotto al crollo del Muro. I movimenti di protesta in Europa a cavallo tra i due blocchi*, Franco Angeli, Milano, 2014

G. Parlato, “Il Movimento sociale italiano”, in G. Orsina (a cura di), *Storia delle destre nell’Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014

G. Pasquino, “I soliti ignoti: gli opposti terrorismi nelle analisi dei presidenti del Consiglio (1969-1985)”, in R. Catanzaro (a cura di), *La politica della violenza*, il Mulino, Bologna, 1990

A. Pizzorno, “Le trasformazioni del sistema politico italiano, 1976-92”, in *Storia dell’Italia repubblicana. L’Italia nella crisi mondiale. L’ultimo ventennio*, Vol. 3, tomo 2, Einaudi, Torino, 1997

S. Pons, “La bipolarità italiana e la fine della guerra fredda”, in S. Pons, A. Roccucci, F. Romero (a cura di), *L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Fine della guerra fredda e globalizzazione*, III, Carocci, Roma, 2014

S. Rodotà, “La risposta dello Stato al terrorismo: gli apparati”, in G. Pasquino (a cura di) *La prova delle armi*, il Mulino, Bologna, 1984

G. Sabbatucci, “I socialisti e la solidarietà nazionale”, in G. De Rosa e G. Monina (a cura di), *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

V. Satta, “La risposta dello Stato ai terrorismi. Gli apparati e la legislazione”, in S. Sechi (a cura di), *Le vene aperte del delitto Moro*, Mauro Pagliai, Firenze, 2009

A. P. Schmid, “Terrorism and Democracy”, in A. P. Schmid, R. D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*, Cass, London, 1993

K. M. Schraub, “The Rise and Fall of Red Brigades”, in B. M. Rubin (ed.), *The Politics of Counter-terrorism. The Ordeal of Democratic States”*, Foreign Policy Institute, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, D.C., 1990

F. Stella, “La tutela penale della società”, in *Violenza e diritto. Atti del XXXI convegno nazionale di studio, Roma, 6-8 dicembre 1980*, Quaderni di Iustitia, Giuffrè, Milano, 1982

L. Stortoni-Wortman, “The Police Response to Terrorism in Italy from 1969 to 1983”, in F. Rainares (ed.), *European Democracies Against Terrorism. Governamental Policies and Intergovernamental Cooperation*, Ashgate, Burlington, 2000

G. Tamburino, “I reati associativi tra critiche astratte e debolezze concrete”, in C. Ceolin (a cura di), *Università, cultura, terrorismo*, Franco Angeli, Milano, 1984

G. Tappero Merlo, S. Marchisio, “Italy”, in Y. Alexander (ed.), *Counterterrorism Strategies: Successes and Failures of Six Nations*, Potomac Books, Washington, 2006

M. Tarchi, "Continuità ed evoluzione della destra italiana negli «anni di piombo»", in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

E. Taviani, "Il PCI nella società dei consumi", in R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Carocci, Roma, 2001

E. Taviani, "PCI, estremismo di sinistra e terrorismo", in G. De Rosa e G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

E. Taviani, "Il terrorismo rosso, la violenza e la crisi della cultura politica del PCI", in A. Ventrone (a cura di), *I dannati della rivoluzione: violenza politica e storia d'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, EUM, Macerata, 2010

E. Taviani, "Diritti, cittadinanza e ordine pubblico nell'azione del Pci, dalla richiesta del disarmo della polizia ai processi contro la Mafia: la definizione di un modello politico", in *Stato, Stato di diritto e violenze nell'Italia repubblicana*, Atti del convegno tenutosi presso l'École française de Rome, 20-21 novembre 2014 (in corso di pubblicazione)

N. Tranfaglia, "Un capitolo del «doppio stato». La stagione delle stragi e dei terrorismi", in *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Vol. 3, tomo 2, Einaudi, Torino, 1997

A. Ventura, "I poteri occulti nella Repubblica Italiana: il problema storico", in *I poteri occulti della Repubblica. Mafia, camorra, P2, stragi impunite*, Atti del Convegno promosso dall'Ufficio Affari Istituzionali del Comune di Venezia, Ateneo Veneto, 10 dicembre 1983, Venezia, 1984

L. Weinberg, W. L. Eubank, "The Red Brigades", in R. J. Art, L. Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the Past*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2007

C. Zampieri, "Il Psi di fronte a magistratura e terrorismo di sinistra", in *Magistratura, forze dell'ordine e partiti politici di fronte al terrorismo di sinistra*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 27 novembre 2015 (in corso di pubblicazione).

C. Zampieri, "Il Partito socialista italiano e padovano e l'inchiesta 7 aprile: peculiarità e ambivalenze di una linea garantista", in *L'Italia del terrorismo: percezioni e risposte all'eversione di Sinistra. Da una prospettiva locale ad uno sguardo internazionale*, Atti del convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Padova, 18-19 novembre 2015 (in corso di pubblicazione)

Articoli in riviste giuridiche

"Diritto alla difesa e cultura del sospetto", *Critica del diritto*, 1981, n. 21-22, Aprile-settembre

"Editoriale", *La questione criminale*, 1980, n.1, gennaio-aprile

"Mafia, camorra, sequestro di persona: estensione della legge sui pentiti?", *La giustizia penale,* 1984, Parte prima

V. Accattatis, "Processo 7 aprile: un processo politico", *Critica del diritto,* ottobre 1981-marzo 1982, n. 23-24

A. M. Antonini, "Gli «atti preparatori» nel codice e nella legislazione speciale", *La giustizia penale,* 1982, Parte seconda

A. Baldassarre, C. Salvi, "Tendenze autoritarie e governo Cossiga", *Democrazia e diritto,* 1980, n. 1

A. Baratta, M. Silbernagl, "La legislazione dell'emergenza e la cultura giuridica garantista nel processo penale", *Dei delitti e delle pene,* 1982, n. 3

A. Bernardi, Commento all'art. 6, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale,* 1981

A. Bernardi, "Dissociazione e collaborazione nei delitti con finalità di terrorismo", *Questione giustizia,* 1982, n. 1

R. Bertoni, "La legge sui «pentiti»: una prima valutazione d'insieme", *La giustizia penale,* 1982, Parte Seconda

A. Bevere, "Un processo nello scacchiere della democrazia autoritaria", *Critica del diritto,* ottobre 1981-marzo 1982, n. 23-24

A. Bevere, "Chiamata di correo e carcerazione preventiva: la miscela propellente del processo penale dell'eterna emergenza", *Critica del diritto,* 1984, n. 33

R. Canosa, A. Santosuosso, "Il processo politico in Italia", *Critica del diritto,* ottobre 1981-marzo 1982, n. 23-24

R. Canosa e A. Bevere al dibattito "Terrorismo e stato della crisi", *La questione criminale*, 1978, n. 1

G. C. Caselli, "La risposta dello Stato alla criminalità organizzata", *Critica giudiziaria,* 1978, n. 6

G. C. Caselli, A. Perduca, "Commento a L. 29/5/1982 n. 304. Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale", *La legislazione penale,* 1982

G. Canzio, "La libertà personale dell'imputato nella legislazione dell'«emergenza» degli anni 1974-1980", *La giustizia penale,* 1981, Parte terza

M. Chiavario, premessa a "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale,* 1981

M. Chiavario, premessa a "L. 29/5/1982 n. 304. Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale", *La legislazione penale,* 1982

C. De Maglie, "Il fenomeno della dissociazione come circostanza attenuante e come causa di esclusione della punibilità", *Archivio penale,* 1985, n. 1-2

S. de Sanctis, "Considerazioni in tema di criminalità e ordine pubblico", *Critica del diritto. Stato e conflitto di classe,* 1978, gennaio-aprile

C. Di Iesi, "Appunti in margine al fenomeno del pentitismo", *La giustizia penale,* 1986, Parte prima

E. Dolcini, "Appunti su «criminalità organizzata» e reati associativi", *Archivio penale,* 1982

E. Fassone, "«Pentitismo» e Cassazione «pentita»?", *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1986-I

L. Fava, "L'articolo 8, 2° comma, della legge n.15 del 6 febbraio 1980: la Corte suprema a sezioni unite decide per l'interpretazione letterale della norma. Brevi osservazioni", *Archivio penale*, 1982

L. Ferrajoli, "Il teorema Calogero: frane e puntelli nella requisitoria Ciampani", *Critica del diritto*, ottobre 1981-marzo 1982, n. 23-24

L. Ferrajoli, "Ravvedimento processuale e inquisizione penale", *Questione giustizia*, 1982, n. 2

L. Ferrajoli, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione", *Dei delitti e delle pene*, 1984, n. 2

E. Fortuna, "Leggi, cultura e costume dell'emergenza", *Cassazione penale. Massimario annotato*, 1985-I

S. P. Fragola, M. G. Rulli, "Considerazioni sulla dissociazione dal terrorismo", *La giustizia penale*, 1987, Parte prima

S. Giambruno, "Considerazioni sulle ultime «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica»", *La giustizia penale*, 1980, Parte prima

A. Giarda, "Riflusso dell'evoluzione del diritto penale in Italia e all'estero", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981

G. Giostra, "Dibattito a Macerata sulla tematica dei «pentiti»", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1981

G. Gregori, "Variazioni penalistiche sul tema della legge «Reale»", *La questione criminale*, 1978, n. 2, maggio-agosto

V. Grevi, "Custodia preventiva e difesa sociale negli itinerari politico-legislativi dell'emergenza", *Politica del diritto*, 1982, n. 2

G. Illuminati, "Reati «speciali» e procedure «speciali» nella legislazione d'emergenza", *La giustizia penale*, 1981, Parte Terza

Magistratura democratica, "Osservazioni sul decreto legge contro il terrorismo, trasmesse al Parlamento a cura di Magistratura democratica", *Il Foro Italiano*, 1978, Vol. 101, Parte Quinta

M. Maddalena, "Linee di politica criminale in relazione ai fenomeni di delinquenza organizzata e di terrorismo politico in Italia, in *Critica giudiziaria*, 1978, n. 6

A. Manna, "La «dissociazione dal terrorismo» fra diritto penale oggettivo e soggettivo", *L'indice penale*, 1985

L. Marini, "Un nodo cruciale e trascurato: la «gestione del pentito», *Questione giustizia*, 1986, n. 3

E. Marzaduri, *Commento all'art. 8*, in "Commento al d.l. 15/12/1979 n. 625 e alla conversione in L. 6/2/1980 n.15", *La legislazione penale*, 1981

F. Morozzo della Rocca, "I riflessi del pentitismo nell'organizzazione giudiziaria", *Critica penale*, 1988

G. Mosconi, "Lo stereotipo del terrorista pentito: natura e funzione in relazione al decorso legislativo", *Critica del diritto*, 1982, n. 25-26

G. Neppi Modona, “Dichiarazioni del «pentiti» e problema della prova”, *Questione giustizia,* 1985, n. 4

P. Nuvolone, “Politica criminale e pentimento del reo”, *L’indice penale,* 1982, n. 1

T. Padovani, “La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1981

F. Pazienza, “La legislazione per l’emergenza”, *L’indice penale,* 1982, n. 1

G. Pelazza, “La politica delle emergenze, legislazione speciale, processi politici, espansione del carcerario”, *Dei delitti e delle pene,* 1985, n. 1

D. Pulitanò, “La funzione coercitiva. Garanzie giuridiche e democratizzazione degli apparati”, *Democrazia e diritto,* 1978, n.1

D. Pulitanò, “Sui garantismi”, *Democrazia e diritto,* 1980, n. 5

D. Pulitanò, “Le misure del governo per l’ordine pubblico”, *Democrazia e diritto,* 1980, n. 1

D. Pulitanò, “Misure antiterrorismo. Un primo bilancio”, *Democrazia e diritto,* 1981, n. 1-2

D. Pulitanò, “Tecniche premiali fra diritto e processo penale”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1986

E. Resta, “Il diritto penale premiale. Nuove “strategie” di controllo sociale”, *Dei delitti e delle pene,* 1983, n. 1

G. Riccio, “Delitti contro la personalità dello Stato e «terrorismo internazionale»: considerazioni sul caso Achille Lauro”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1991

S. Rinaldi, “Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica (1974-1976), *Dei delitti e delle pene,* 1987, n. 1, gennaio-aprile

S. Rinaldi, “Politica di ordine pubblico, violenza e garantismo nel dibattito della sinistra giuridica (1977-1980)”, *Dei delitti e delle pene,* 1987, n. 3, settembre-dicembre

G. Salvi, “I nuovi termini della «questione giustizia». In margine al congresso di Magistratura democratica”, *Democrazia e diritto,* 1982

G. Salvini, “Il d.l. 625 1979 n.625 concernente le misure urgenti per la tutela dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica: osservazioni sulle disposizioni di carattere processuale”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1981

G. Salvini, “Commento alla sentenza n. 15 del 1982 della Corte Costituzionale: prolungamento dei termini massimi di custodia preventiva ed immediata applicazione nei processi pendenti di norme processuali più sfavorevoli”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1982

G. Salvini, “Riflessioni sulla gestione dei processi per reati di terrorismo e sulle nuove disposizioni in tema di dissociazione dalla lotta armata”, *La giustizia penale,* 1982, Parte Terza

G. Salvini, “Un primo bilancio della legge sui terroristi pentiti fra importanza e difficoltà della sua applicazione”, *Cassazione penale. Massimario annotato,* 1983

A. Santosuosso, “Contro l’emergenza”, *Critica del diritto,*1984, n. 33

L. Saraceni, “Ancora sulla dissociazione dal terrorismo”, *Questione giustizia,* 1983, n. 4

G. Scarpari, “Le ragioni di Calogero (e quelle degli altri)”, *Critica del diritto*, ottobre 1981-marzo 1982, n. 23-24

G. Ubertis, V. Paltrinieri, “Intercettazioni telefoniche e diritto umano alla privatezza nel processo penale”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1979, n. 2

Tesi di dottorato

V. Casini, *Sinistra extraparlamentare e partito comunista in Italia 1968-1976*, Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, a.a. 2015

G.M. Ceci, *La classe dirigente democristiana di fronte alla violenza politica, al terrorismo e alle trame eversive (1969-1978)*, Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma Tre, a.a. 2009 (in corso di pubblicazione)

L. Di Fabio, *Zwei Democratien, ein gemeinsamer Feind. Italien und die Bundesrepublik Deutschland gegen den Terrorismus (1972-1982)*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Roma Tor Vergata-Westfälische Wilhelms Universität (WWU) in Münster Arbeitstitel, a.a. 2014-2015 (in corso di pubblicazione)

M. Di Giorgio, *Per una polizia nuova. Il movimento per la smilitarizzazione e per la riforma della Pubblica Sicurezza in Italia (1969-1981)*, Tesi di dottorato, Università Ca’ Foscari Venezia, a.a. 2016

L. Stortoni, *La repressione del terrorismo in Italia: l’intervento delle forze dell’ordine fino all’inizio degli anni Ottanta*, Istituto Universitario Europeo, Fiesole, Tesi di dottorato, 1992

Sitografia

V. Calzolaio, C. Latini, *Da Moro a Berlinguer. Il PdUP dal 1978 al 1984*, versione in bozza reperibile in

http://luciomagri.com/ValerioCalzolaio/CarloLatini/DaMoroaBerlinguer/

Sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale in http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0068s-78.html.

Sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, in http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0016s-78.html.

“Amnesty International Report 1979”, Amnesty International Publications, London, 1979 in file:///C:/Users/Asus/Downloads/pol100011979eng.pdf)

Risultati dei referendum del 1978 in

http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=11/06/1978&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S

Risultati dei referendum del 1981 in

http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=17/05/1981&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S

Legge 29 maggio 1982, n. 304 reperibile in http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1982-05-29;304