



CAMERA PENALE DI MILANO

GIAN DOMENICO PISAPIA

L'ETERNA EMERGENZA E LE LEGGI SPECIALI

Terrorismo, mafia, corruzione, codice rosso

(5 maggio 2026)

Intervento di Armando Spataro¹

Magistratura ed Istituzioni negli “anni di piombo”: l'importanza dell'auto-organizzazione e della stretta collaborazione (par.1). Il Ministro Rognoni, la cd. “legislazione dell'emergenza”, la collaborazione dei “pentiti” ed il ruolo degli Avvocati (par.2). La fine degli anni di piombo ed il positivo bilancio dell'azione istituzionale (par.3). Dall'antiterrorismo degli anni di piombo all'antimafia ed al contrasto del terrorismo internazionale (par.4).

Allegato 1: Cenni alla storia ed alle caratteristiche dei terrorismi politici in Italia.

Allegato 2: La sicurezza pubblica e la sua rilevanza giuridica. Cenni ai principi in tema di immigrazione.

Allegato 3: Rapporti della magistratura con la Polizia giudiziaria e con le Agenzie di Informazione

1. Magistratura ed istituzioni negli “anni di piombo”: l'importanza dell'auto-organizzazione e della stretta collaborazione

Il ruolo della magistratura italiana nel contrasto del terrorismo interno durante i cosiddetti “anni di piombo” - per la cui ricostruzione si rimanda all' **Allegato n. 1:** “Cenni alla storia ed alle caratteristiche dei terrorismi politici in Italia” - è stato – ed è ancora - oggetto di analisi e commenti talvolta di segno opposto. Alcuni giudizi critici, però, sono stati formulati anche in Italia senza il necessario

¹. L'autore ha sempre svolto da magistrato funzioni di pubblico ministero: a partire dal 1977 ha operato nel settore del terrorismo interno e – dal 2003 - internazionale, coordinando a lungo il lavoro dei gruppi specializzati della Procura della Repubblica di Milano e, dal 30.6.2014, di Torino, ove ha esercitato le funzioni di Procuratore della Repubblica fino al 17 dicembre 2018, giorno del cessato esercizio di tali funzioni per raggiungimento del limite massimo di età. E' stato anche componente della DDA di Milano dal 1991 occupandosi di mafia e criminalità organizzata. Dal 1998 al 2002 è stato componente del CSM. Dall'inizio del 2019 e per cinque anni accademici consecutivi ha svolto funzioni di docente nella materia “Politiche della Sicurezza e dell'Intelligence”, presso l'Università Statale degli Studi di Milano.

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

approfondimento storico e scientifico, quasi come avvenuto in Francia sulla base delle false storie vendute, da chi vi si era rifugiato, “con la stessa tecnica con cui i truffatori vendevano merce difettata negli Anni Cinquanta”². Ci si intende riferire, in particolare, a quanti hanno sostenuto che tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli '80, i magistrati italiani avrebbero assecondato la logica delle “leggi dell'emergenza”, prestando poca attenzione alla lesione dei diritti e delle garanzie degli imputati che di quelle leggi sarebbe stata la naturale conseguenza. Curiosamente, in anni recenti, pubblici ministeri e giudici italiani sono stati invece “accusati” di non essere in grado di affrontare con la necessaria fermezza il tragico fenomeno del terrorismo internazionale, eccedendo in garantismo e non rendendosi conto che “*questo terrorismo non si può certo contrastare con il codice in mano*”³. Per il passato, quindi, un'accusa di insensibilità ai principi su cui si regge ogni democrazia; per l'attualità, quella opposta, cioè di ignorare che le regole sono ormai cambiate e che, più del processo e della risposta giudiziaria, contano oggi l'*intelligence* e metodi *border line*: tesi all'evidenza incompatibili con i principi su cui si regge una democrazia.

Vediamo come stanno veramente le cose, partendo da una ricostruzione sintetica di quanto avvenne tra la fine degli anni '70 e gli anni '80, quelli in cui, nel pieno rispetto delle regole, i magistrati italiani fronteggiarono la criminalità terroristica, ricercando elevata specializzazione professionale, “inventando” il lavoro di gruppo tra gli uffici giudiziari impegnati nelle indagini e valorizzandone il rapporto con gli organi di polizia giudiziaria.

La situazione di tali organi, prima del sequestro Moro (16 marzo 1978), era sostanzialmente la seguente: nel 1974, dopo il sequestro del giudice Sossi e la strage di piazza della Loggia, erano stati costituiti l'Ispettorato per l'azione contro il terrorismo (affidato al vicecapo della polizia, Emilio Santillo) ed il Nucleo speciale di polizia giudiziaria dei Carabinieri (diretto dal generale Carlo Alberto dalla Chiesa e diverso da quello che verrà costituito nel 1978), anche per dare supporto all'autorità giudiziaria di Torino nelle prime indagini sulle Br, ma entrambi tali reparti, nonostante gli ottimi risultati conseguiti, erano stati poi sciolti, probabilmente in base all'erroneo convincimento che le Br fossero state ormai sconfitte con l'arresto di Renato Curcio e di altri storici esponenti di quell'organizzazione. Tale scelta non aveva però prodotto un effettivo indebolimento degli apparati di investigazione, determinandone piuttosto una diversa strutturazione, con perdita della guida centralizzata e della capacità di muoversi agilmente su tutto il territorio dello Stato. Peraltro, all'inizio del 1978, i nuclei regionali e gli uffici politici della Polizia di Stato furono sostituiti dalle Digos (Direzioni investigazioni generali e operazioni speciali) – costituite nelle questure dei capoluoghi di regione nonché a Padova e Catania – cui fu attribuita la competenza per le indagini in materia di terrorismo.

Però, mentre le forze di polizia giudiziaria avevano già intrapreso il cammino verso una più diffusa conoscenza di questa materia, la magistratura, salvo che a Torino, era

². Barbara Spinelli, *La Stampa*, 7 marzo 2004

³. Silvio Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, dicembre del 2005

invece decisamente indietro: mancavano ancora la cultura dello scambio reciproco delle informazioni tra uffici giudiziari e la capacità di coordinare quelli di polizia giudiziaria. Si spiega, allora, perché il sequestro di Aldo Moro colse le istituzioni impreparate: indagini frammentate, talvolta approssimative e comunque prive di efficace coordinamento, costituivano la normalità quasi dappertutto.

Ma proprio quel tragico evento determinò l'iniziativa autonoma di pubblici ministeri e giudici istruttori che, in assenza di interventi legislativi o di direttive politiche, diedero vita a un coordinamento spontaneo tra gli uffici giudiziari interessati dal fenomeno, fino alla creazione, al loro interno, di gruppi specializzati nel settore del terrorismo. Eppure, il sistema di legge dell'epoca non prevedeva alcuna norma in tema di coordinamento, ma piuttosto regole che ostacolavano lo scambio di notizie.

Quei magistrati (che operavano nelle città più interessate dal terrorismo come Torino, Milano, Genova, Padova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli), non superavano il numero di venti-venticinque unità e nel corso dei loro frequenti incontri, si scambiavano in tempo reale notizie sulle indagini ed elaboravano indirizzi giurisprudenziali da applicare in modo uniforme. Ad esempio, furono definiti in quella sede i requisiti tecnici del reato di banda armata (previsto da una norma ormai desueta del Codice Penale), del concorso "esterno" in tale reato associativo e del concorso "morale" dei capi delle associazioni terroristiche per gli omicidi ed i ferimenti commessi e rivendicati. Indirizzi giurisprudenziali confermati dalla Corte di Cassazione.

Quando poi, tra la fine del '79 e l'inizio dell'80, si manifestarono le collaborazioni dei primi terroristi cd. «pentiti», cioè i collaboratori processuali, quei magistrati facevano immediatamente circolare tra loro i verbali delle dichiarazioni acquisite, accordandosi sulla ripartizione di competenze «a fare» e su tempi e modalità di eventuali e conseguenti sbocchi operativi (perquisizioni ed arresti). Anche l'evoluzione delle strategie dei gruppi armati, le loro «risoluzioni strategiche» e i volantini di rivendicazione venivano analizzati da quei magistrati, alcuni dei quali avevano il compito di confrontare e sintetizzare i documenti d'interesse: in assenza di computer e banche dati, essi divennero la memoria storica della produzione ideologica dei gruppi di terroristi.

Quel tipo di specializzazione e di auto-organizzazione – non è superfluo ricordarlo – vide protagonisti solo i pubblici ministeri ed i giudici istruttori allora operanti, senza alcuna direttiva politica o altre forme di condizionamento e senza che alcuno invocasse la creazione di Tribunali speciali o di un'unica Procura competente su tutto il territorio nazionale per le indagini su quel tipo di reati. Organismi che non esistevano allora e che, diversamente dai sistemi di molti altri stati europei, non esistono in Italia neppure adesso, spettando alla Procura Nazionale, solo in casi di criticità, compiti di coordinamento e non di direzione delle indagini che restano di competenza delle procure distrettuali.

In breve, a quelle riunioni presero a partecipare anche i responsabili degli organismi investigativi della polizia giudiziaria che andavano ulteriormente incrementando la loro specializzazione (il nuovo nucleo speciale interforze comandato dal generale dalla

Chiesa venne costituito il 10 agosto del 1978): proprio per effetto di questo stretto rapporto tra magistrati e forze di polizia fu possibile non solo dare attuazione piena al principio costituzionale (art. 109) e procedurale della subordinazione funzionale della polizia giudiziaria alle direttive del pubblico ministero – e, all’epoca, dei giudici istruttori – ma anche favorire reciprocamente, attraverso il confronto delle rispettive esperienze, una consistente crescita di professionalità e della capacità di coordinamento di tutte le istituzioni impegnate nelle indagini giudiziarie sul terrorismo. E ciò avvenne senza alcuna necessità di ricorrere all’intervento dei Servizi d’Informazione, la cui competenza – secondo il sistema italiano – concerne l’attività di prevenzione dei rischi per la sicurezza nazionale, senza possibilità di interferenza o di relazioni funzionali con la magistratura.

Non a caso per i Servizi riformati nel ’77 fu previsto l’obbligo, confermato dalla legge di riforma n.124/2007, di riferire le notizie di reato alla polizia giudiziaria, tramite i rispettivi vertici. E la polizia, come si sa, deve informare immediatamente il PM. L’ultima legge legittima solo un ritardo nella trasmissione della notizia alla P.G. su provvedimento motivato del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma nessuna normativa ha mai consentito in Italia, neppure nel contrasto del terrorismo internazionale, l’utilizzo improprio a fini di indagini giudiziarie dei servizi d’informazione, come invece avviene in altri Stati .

Per approfondimenti sulla *“Rilevanza giuridica del concetto di sicurezza pubblici. Cenni ai principi in tema di immigrazione”* e sui *“Rapporti della Magistratura con la Polizia Giudiziaria e con le Agenzie di Informazione”* si rimanda rispettivamente agli **Allegati nn. 2 e 3.**

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

2. Il Ministro Rognoni, la cd. legislazione dell’emergenza e la collaborazione dei “pentiti”. Il ruolo degli avvocati.

Proprio nel ’78, in particolare nel periodo successivo al rapimento di Moro, la situazione registrò un’ulteriore evoluzione positiva: accanto alla descritta capacità di auto-organizzazione della magistratura, intervennero la spinta positiva impressa alle Istituzioni dal Ministro dell’Interno Virginio Rognoni (destinato a tale ruolo dopo il rinvenimento del corpo di Moro in via Caetani a Roma e le dimissioni di Francesco Cossiga) ed una produzione legislativa frutto di un clima politico che, almeno nello sforzo di contrastare il terrorismo, favoriva iniziative condivise da maggioranza ed opposizione.

La nomina di Rognoni, accademico e uomo di grande esperienza politica, diede vigore al

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

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

L'andamento della linea legislativa in quegli anni fu peraltro altalenante: tra il '68 ed il '72, si registrò nel nostro Paese una espansione delle garanzie individuali. Prevaleva, cioè, una linea tutt'altro che emergenzialista. Proprio in quegli anni, ad es., si registrò in Italia l'estensione alle indagini di polizia giudiziaria delle garanzie difensive previste per i corrispondenti atti istruttori di pubblici ministeri e giudici istruttori: la sentenza n. 190 del 1970 della Corte costituzionale riconobbe, infatti, il diritto del difensore di assistere all'interrogatorio dell'imputato ad opera della p.g. . E più avanti, tra il '75 ed il '76, si collocano la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario⁴ ed il relativo regolamento di esecuzione⁵: nell'insieme, una normativa ispirata alla umanizzazione del trattamento penitenziario. Più o meno contestualmente, però, si registrò un' inversione di tendenza, dovuta ad un incremento degli indici di delinquenza, che si manifestò prima nel 1974 con il d.l. n. 99/1974⁶ che venne significativamente intitolato “*Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale*” (ricordato soprattutto per le modifiche apportate alla disciplina dei termini massimi di custodia preventiva) e poi, a distanza di sei mesi, con un'altra legge denominata “*Nuove norme contro la criminalità*”⁷, avente soprattutto ad oggetto la delinquenza delle rapine, delle estorsioni e dei sequestri di persona .

Arrivò poi, nel maggio del 1975, la cosiddetta legge Reale⁸, da vari studiosi erroneamente ritenuta la prima delle leggi di emergenza antiterrorismo, mentre era una legge sull'ordine pubblico. Sui suoi contenuti, al di là dell'ovvia possibilità di criticarli, si succedono ancora oggi gratuite affermazioni, come quella – ad es. - secondo cui la

⁴. L. 26 luglio 1975, n. 354: Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

⁵. DPR 29 aprile 1976 n. 431 : Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 luglio 1975, n. 354, recante Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

⁶. D.L. 11 aprile 1974 n. 99, conv. in L. 7 giugno 1974 n. 220: Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale

⁷. L. 14 ottobre 1974, n. 497.

⁸. Legge 22 maggio 1975, n. 152: “Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico”.

polizia sarebbe stata autorizzata a sparare in piazza (mentre è vero che si prevedeva un regime processuale favorevole nel caso di reati commessi in servizio relativi all'uso di armi) o ad effettuare fermi ed arresti di persone sospette senza avvertire magistrati e gli avvocati. In realtà, la polizia doveva anche allora, come oggi, mettere a disposizione della magistratura gli arrestati nella flagranza di reato o i fermati entro 48 ore e non poteva interrogarli, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti⁹. La *legge Reale* aveva piuttosto introdotto alcuni divieti alla concessione della libertà provvisoria, la possibilità di fermo ad opera della Polizia per alcuni gravi reati e per quelli in materia di armi, la punizione di reati in tema di riorganizzazione del partito fascista, nonché la possibilità di un più ampio ricorso a perquisizioni personali “sul posto” senza autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria. Si trattava, peraltro, di legge risalente ad un periodo in cui il terrorismo – almeno quello di “estrema sinistra” - non si era ancora manifestato nelle sue forme più crude: quella normativa cercava di fronteggiare soprattutto gli effetti delle manifestazioni violente di piazza dei primi anni '70. Fu per questo una legge poco utilizzata per il contrasto del terrorismo che, per taluni suoi caratteri discutibili, venne anche sottoposta, ma con esito negativo, a referendum abrogativo (11 e 12 giugno 1978).

Fu nel 1977, però, che vennero approvate delle leggi che per la prima volta contenevano specifiche risposte al diffondersi del terrorismo: ciò avvenne innanzitutto con il d.l. 30 aprile 1977, n. 151, poi convertito con L. 7 giugno 1977 n. 296 (“Cause di sospensione della custodia preventiva”), che intendeva conseguire un preciso obiettivo all'indomani dell'omicidio dell'avv. Fulvio Croce (28 aprile 1977 a Torino): evitare la scarcerazione degli imputati detenuti per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva (come all'epoca si chiamava). La lunga durata dei processi per terrorismo, infatti, determinava tale rischio sia per il numero degli imputati e dei reati per cui si procedeva (nacque allora la definizione di “maxi-processi”), sia per il “rito” dei brigatisti i quali, all'inizio dei dibattimenti che li vedevano imputati, revocavano la nomina dei propri difensori di fiducia affermando che non avevano nulla da difendersi, come invece lo “Stato imperialista delle multinazionali (S.I.M.)”. Ma ciò obbligava i giudici a perdere giorni o settimane nella necessaria ricerca e nomina dei difensori di ufficio, mentre i giurati popolari talvolta si davano malati con la conseguenza di doverli sostituire con nuovi sorteggiati. Ecco perché il d.l. in questione stabilì la sospensione del decorso dei termini di carcerazione preventiva durante il tempo in cui il dibattimento fosse rinviato “*per causa di forza maggiore che impedisca di formare collegi giudicanti o esercitare la difesa*”.

La citazione della legge n. 296/1977 e delle sue ragioni consente un ricordo di Fulvio Croce e la doverosa citazione del ruolo degli avvocati in quei processi, difficili per tutti. Cosa era avvenuto a Torino in quell'epoca lo sanno in tanti, ma è bene ricordarlo più in dettaglio: il 28 aprile 1977, le Brigate rosse avevano ucciso l'avvocato Croce, perché, quale presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino aveva predisposto una lista di difensori (comprendente il suo nome), pronti ad intervenire

⁹. Si rimanda a quanto appresso si dirà in ordine a previsioni vigenti in Francia e in Gran Bretagna.

come avvocati d'ufficio ove i brigatisti, secondo il descritto rituale conosciuto all'epoca, avessero revocato le nomine di quelli di loro fiducia. Ciò gli avvocati torinesi avevano deciso al solo fine di consentire il previsto iter processuale nell'adempimento dei propri doveri. Ad onore degli avvocati va detto che altrettanto avvenne in altri processi celebrati a Milano ed in altre sedi a carico di terroristi. La giustificazione della descritta prassi dei brigatisti era ovunque identica: essi affermavano, più o meno sempre con le stesse parole, che non avevano nulla da cui difendersi e che dunque non avevano bisogno di difensori di fiducia, salvo poi "utilizzarne" qualcuno compiacente tra un dibattimento e l'altro. Il fatto che i difensori di fiducia revocati si conformassero alla prassi descritta, rifiutando anche di assumere la difesa di ufficio dei loro assistiti, indusse qualche commentatore ad affermare che per quegli avvocati la difesa dei brigatisti non fosse un fatto solo tecnico, ma anzi sconfinasse spesso nel sostegno ideologico alle Brigate Rosse. Ed in verità, in quegli anni, taluni avvocati furono pure condannati per appartenenza a banda armata: tenere i collegamenti tra i militati detenuti e quelli ancora liberi era il loro compito principale e la ragione della loro incriminazione.

Ma la netta maggioranza degli avvocati, pur se stabilmente dediti alla difesa dei terroristi, fu costituita in quei processi da professionisti che semplicemente facevano il loro dovere con correttezza e determinazione.

Si può affermare, dunque, che per gli avvocati la più evidente misura della loro indipendenza professionale era anche allora la capacità di valutare le richieste e le aspettative dei propri assistiti mantenendo però il dovere di scegliere autonomamente la linea difensiva da percorrere, pur sempre nell'interesse dell'assistito, come sempre deve avvenire anche nel processo penale a conferma della indipendenza della categoria professionale.

Tornando all'iter legislativo di quegli anni, **fu fortunatamente bocciata l'ipotesi di introdurre nel nostro sistema processuale l'autodifesa degli imputati** che avrebbe riconosciuto dignità e valore al "rito" descritto.

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

Arrivò il 1978, arrivarono la strage di via Fani, con il sequestro e poi l'omicidio dell'on.le Aldo Moro. Dopo pochissimi giorni dalla strage, il legislatore intervenne con un decreto legge, quello del 21 marzo '78, n. 59, convertito con la legge 18 maggio 1978, n. 191 ("*Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*"), esclusivamente finalizzato al contrasto del terrorismo. Vennero introdotte nell'ordinamento alcune particolari figure criminose, come il sequestro a scopo di terrorismo (art. 289 bis c.p.) e l'attentato ad impianti di pubblica utilità (art. 420 c.p.); sul piano processuale vennero introdotte, con l'art 165 bis e 165 ter del C.p.p., da

un lato, le possibilità di scambio di atti tra autorità giudiziaria e, dall'altro, il potere del Ministro dell'Interno di richiederli ed ottenerli anche se coperti da segreto istruttorio. Con la prima norma, era stata finalmente introdotta nel sistema processuale la possibilità di un coordinamento e scambio spontaneo di atti tra i magistrati, prima non previsto ed anzi ostacolato. Sul piano processuale, vennero introdotte altre norme importanti, come ad es. la possibilità per la polizia giudiziaria di raccogliere le sommarie informazioni dell'arrestato e del fermato anche in assenza dei difensori al solo fine di proseguimento delle indagini (art. 225 bis c.p.p.): una scelta sicuramente criticabile, ma la norma, che rischiava effettivamente di ledere i diritti degli imputati e dei sospettati di terrorismo, fu di fatto disapplicata grazie all'orientamento di magistratura e polizia giudiziaria, evidentemente ben consapevoli dell'importanza di acquisire elementi solidi in chiave processuale. In Italia, infatti, non siamo mai arrivati a strappi della legalità come quelli tuttora vigenti in altri civilissimi Stati europei per contrastare il terrorismo internazionale. In Francia ad es., l'istituto della «*garde à vue*» consente di tenere sottoposta a fermo per quattro giorni ogni persona sospettata di terrorismo, interrogandola senza difensore, senza avvertire l'autorità giudiziaria e con l'ulteriore grave corollario di poter utilizzare come fonte di prova le dichiarazioni in quelle condizioni rese dal sospettato. In Gran Bretagna, addirittura, il fermo dei sospetti terroristi può essere protratto per ben 28 giorni¹⁰.

Modificato ed ampliato il sistema delle intercettazioni telefoniche (con introduzione di quelle preventive ex art. 226 sexies c.p.p.), fu previsto sempre con la L. n. 191/1978 l'obbligo per i proprietari di immobili di denunciare i contratti di locazione dei medesimi: tale norma disorientò molti terroristi, almeno quelli di "Prima Linea", i cui capi – come poi raccontarono vari collaboratori – decisero di abbandonare prudenzialmente, ma con effetti positivi in varie indagini, molti appartamenti che usavano come basi dell'organizzazione per timore di essere scoperti.

E' opportuno passare ora all'esame di quella che si può definire **la più efficace delle leggi contro il terrorismo: il decreto legge n. 625, approvato il 15 dicembre 1979 e poi convertito nella legge 6 febbraio 1980 n.15**, contenente in particolare due importanti norme premiali, nonché l'aggravante (non comparabile con le circostanze attenuanti) dell'aver commesso i reati per finalità di terrorismo e di eversione con conseguenti obbligatorietà del "mandato di cattura" (come all'epoca si chiamava l'ordinanza di custodia cautelare in carcere) ed estensione dei termini di carcerazione preventiva. Vennero anche introdotte nel codice penale nuove forme di reato: *l'associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico* (art. 270 bis c.p., norma che, con le modifiche apportate nel 2001¹¹, punisce oggi anche l'appartenenza a gruppi operanti nel campo del cd. terrorismo internazionale) e *l'attentato per finalità terroristiche o di eversione* (art. 280 c.p.).

E' bene soffermarsi, però, sull'attenuante prevista dall'articolo 4 di quella legge per il

¹⁰. Il Primo Ministro Gordon Brown voleva portare il termine da 28 a 42 giorni : la proposta di legge, approvata nel giugno 2008 dall'*House of Commons*, venne poi sonoramente bocciata nell' ottobre successivo dall'*House of Lords*.

¹¹. La norma è stata modificata con il D.L. 18.10.2011 n. 374 conv. in L. 15.12.2011, n. 438 ed è ora intitolata : *"Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico"*

terrorista che, dissociandosi, avesse collaborato con gli inquirenti¹².

Per la seconda volta - visto che già col decreto legge del marzo '78, conseguente al sequestro Moro, si era prevista una riduzione di pena per chi, collaborando, avesse aiutato gli inquirenti nella individuazione dei responsabili del reato di sequestro a scopo di terrorismo - faceva ingresso nell'ordinamento, in maniera molto incisiva, una norma premiale approvata sull'onda della emozione che aveva suscitato, pochi giorni prima, l'11 dicembre 1979, l'esecuzione di ben dieci "gambizzazioni" ad opera di terroristi Prima Linea, all'interno di una scuola di formazione aziendale in via Ventimiglia a Torino

La normativa premiale ebbe un successo persino superiore rispetto a quello prevedibile e costituì il vero punto caratterizzante di quella legge. I magistrati che si occupavano di terrorismo non erano al corrente della gestazione di quel progetto in ambito politico : l'approvazione del D.L. nel dicembre del 1979 intervenne proprio mentre veniva interrogato nel carcere di Matera, dalla Procura di Milano, il primo ex terrorista-collaboratore della storia giudiziaria, Carlo Fioroni. E pochissimo tempo dopo, apertesi le cateratte, cominciarono a riversarsi negli atti processuali le dichiarazioni dei cosiddetti "pentiti", incanalate nella giusta direzione, quella - si direbbe oggi - del giusto processo, determinando a folate centinaia e centinaia di arresti, nonché la scoperta di basi ed il sequestro di armi micidiali e di esplosivi.

Le misure premiali, che comprendevano anche la disposizione di cui all'articolo 5 della legge (esclusione della punibilità per coloro che volontariamente impedivano l'evento criminoso, fornendo notizie utili ad individuare i responsabili di quei fatti), presentavano certamente aspetti applicativi delicati.

Si può ancora oggi discutere della opportunità di così importanti sconti di pena per autori di gravi reati, ma, al di là del fatto che si tratta di possibilità praticate in ogni parte del mondo, per di più attraverso procedure meno garantite che in Italia, va ricordato che il nostro sistema prevede un meccanismo interamente controllato dal giudice: il collaboratore che aspira ad una consistente riduzione di pena deve guadagnarsela in pubblico dibattimento, di fronte a coloro che accusa, sottoponendosi al controesame dei loro difensori. Le riduzioni di pena, in sostanza, conseguono solo ad un esame molto approfondito della credibilità delle dichiarazioni dei cosiddetti "pentiti", che devono essere avvalorate dalla individuazione di precisi riscontri oggettivi al loro contenuto. Ciò è garanzia di corretta applicazione dell'istituto.

Questa normativa *premile* è tuttora in vigore : non, dunque, una legge eccezionale, ma uno strumento ordinario introdotto nel sistema, rivelatosi talmente utile da essere stato poi esteso al contrasto di molti altri fenomeni criminali, come la mafia, il traffico di stupefacenti, la tratta delle persone, il terrorismo internazionale .

Resta un rimpianto: se questa legge fosse stata approvata prima del dicembre del '79, sarebbero stati forse evitati vari omicidi tra cui, a Roma, il 12 febbraio 1980, quello del

¹². L'attenuante (pena da 12 a 20 anni di reclusione per i reati puniti con l'ergastolo; pena ridotta da un terzo a due terzi negli altri casi) tuttora si applica a chi *"si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuti concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti"*

Vice Presidente del CSM prof. Vittorio Bachelet che proprio in quegli anni – con tutto il CSM – si era impegnato a tutela del ruolo e della sicurezza dei magistrati italiani, oltre che dei diritti dei cittadini.

La temporaneità della sua efficacia caratterizzò invece, circa due anni e mezzo dopo, un’ulteriore legge in favore dei collaboratori, cioè la L. 29 maggio ’82 n. 304, che prevedeva, oltre a cause di non punibilità (art. 1), riduzioni di pena ancora maggiori¹³. Tale previsione fu il frutto anche di un’interlocuzione tra potere politico e magistratura, ma furono proprio i magistrati esperti di terrorismo, consci dell’eccezionalità del momento e di quella scelta, a dichiararsi contrari ad un’ulteriore e permanente estensione delle possibilità di una così alta riduzione della pena, ma favorevoli ad una sua temporaneità. Fu così varata la norma in questione che si applicava solo ai reati commessi entro il 31 gennaio 1982 e purché la collaborazione fosse intervenuta entro un rigido e breve termine (120 giorni, poi prorogati un’altra sola volta di ulteriori 120) decorrente dall’entrata in vigore della legge: si intendeva così evitare la predisposizione di un *passepartout* infinito verso le riduzioni di pena di cui avrebbe potuto approfittare persino il terrorista ancora in attività convinto che tanto, in caso di arresto, avrebbe potuto collaborare ed ottenerle.

Anche con **la legge 18 febbraio 1987 n. 34 (*Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo*)**, approvata quando ormai la stagione del terrorismo stava per chiudersi, furono ottenuti buoni risultati premiando con sconti di pena e benefici penitenziari chi, anche se definitivamente condannato, avesse definitivamente abbandonato l’organizzazione di cui faceva parte, tenendo comportamenti incompatibili con il permanere del vincolo associativo, ammettendo le attività effettivamente svolte senza necessità di accusare i complici e ripudiando la violenza come metodo di lotta politica.

E’ importante ricordare che anche i processi *in absentia*, cioè a carico dei latitanti, furono celebrati in quegli anni nel pieno rispetto dei loro diritti e con la partecipazione effettiva dei difensori, come ha riconosciuto la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo definendo nel dicembre del 2006 “*manifestamente infondato*” il ricorso di un latitante come Cesare Battisti, uno dei peggiori assassini nella storia del terrorismo italiano, tuttavia molto amato dagli *intellò* francesi, almeno fino a quando, estradato finalmente in Italia, ha ammesso la propria responsabilità per tutti gli omicidi ed altri reati contestatigli.

3. La fine degli anni di piombo ed il positivo bilancio dell’azione istituzionale.

Può dirsi insomma che, grazie alle professionalità delle forze di polizia e della magistratura italiana, insieme alla descritta produzione legislativa (in particolare quella premiale), il terrorismo – sia di destra che di sinistra – si avviò verso la definitiva sconfitta nella seconda metà degli anni ’80: **la fine degli anni di piombo è collocabile – a parere di chi scrive - nel 1988**, anno dell’omicidio del senatore della Dc Roberto

¹³. L’attenuante (pena da 10 a 12 anni di reclusione per i reati puniti con l’ergastolo; pena ridotta della metà negli altri casi; pena ridotta di un ulteriore terzo nei casi di collaborazione di eccezionale rilevanza) era prevista dall’art. 3 della legge, non più in vigore

Ruffilli.

Tra tale omicidio (ultimo di quegli anni) e quello del professor Massimo D'Antona a Roma del 20 maggio 1999, che ruppe il lungo silenzio delle Br, trascorsero infatti undici anni. E' vero che le B.R. hanno ucciso ancora: il 19 marzo 2002, a Bologna, il giuslavorista Marco Biagi e il 2 marzo 2003, a Castiglion Fiorentino, il sovrintendente Emanuele Petri, ma, considerato il tempo trascorso fino ad oggi da quest'ultima tragedia, è possibile affermare che anche quelle definite le «nuove Br», responsabili di tali ultimi tragici eventi, sono state ormai scompaginate: gli ultimi militanti delle BR (una ventina in tutto) sono stati arrestati tra il 2006 ed il 2009 a Milano, Torino, Padova e Roma.

Non è possibile in ogni caso abbassare la guardia neppure ora, visto che dal 2003 ad oggi, pur essendo stato consumato un solo ferimento (il 7.5.2012, terroristi della Federazione Anarchica Informale - F.A.I. hanno attinto a Genova, con un colpo di pistola ad una gamba, Roberto Adinolfi, amministratore di Ansaldo Nucleare. Due autori sono stati condannati definitivamente), si sono sviluppate in Italia altre forme di violenza politicamente motivate, anche nel corso di manifestazioni pubbliche: ci si vuol riferire alle vicende di gruppi caratterizzati da ideologia anarchica o dei movimenti cosiddetti "No-Tav" o "antagonisti". E' ovvio che si tratta di reati che vanno perseguiti e puniti con la massima determinazione, come magistratura ed organi di polizia italiani sanno fare, ma è altrettanto evidente che si tratta di reati consumati da gruppi e talvolta da associazioni criminali la cui estensione, struttura e pericolosità per le Istituzioni non sono in alcun modo paragonabili a quelle delle B.R., di Prima Linea e di altri gruppi operanti negli anni di piombo.

Ritornano allora le parole di Vittorio Grevi sulla legislazione di quegli anni (*"Le istituzioni hanno dunque tenuto!"*) e ritornano quelle di rilievo storico del presidente **Sandro Pertini che, alla fine degli anni di piombo, ricordò che l'Italia poteva con orgoglio affermare di avere sconfitto il terrorismo nelle aule di giustizia** e non negli stadi, alludendo alle torture, alla violazione dei diritti fondamentali delle persone ed alle pratiche sudamericane durante gli anni dei regimi dittatoriali.

E quegli anni non ci hanno neppure lasciato misteri insoluti, come qualcuno si ostina ancora ad affermare, inevitabilmente citando il sequestro e l'omicidio di Aldo Moro e della sua scorta in via Fani. Un componente dell'ultima Commissione parlamentare che se n'è occupata, l'ha definita una strage ideata ed organizzata da servizi segreti americani, russi, israeliani, da spezzoni deviati di quelli italiani, con la complicità delle mafie e della massoneria italiane: le Brigate Rosse diventano quasi, secondo le teorie dei cultori di simili falsi misteri, occasionali comparse di una storia tutt'ancora da svelare. La verità è che certamente esistono circostanze ancora sconosciute relative ad alcune delle tragedie consumate in quegli anni, ma esse sono in ogni caso marginali rispetto alla generale ed affidabile conoscenza che di quei fatti abbiamo conseguito grazie ai sinergici sforzi istituzionali che sono stati sin qui illustrati.

Chi afferma il contrario non ferisce tanto coloro che di quella "lotta" furono protagonisti, quanto la verità e la memoria di chi non ha più possibilità di replica, tra cui i magistrati e

gli uomini delle istituzioni vilmente uccisi dai terroristi solo perché applicavano la legge, essendo assolutamente falso che la giustizia sia stata amministrata in Italia, sul versante del contrasto del terrorismo, da Tribunali speciali ed in modo sommario contro migliaia di militanti condannati, senza prove, solo a causa delle loro idee politiche e sulla base di falsi dichiarazioni di “pentiti” prezzolati: tutti quei procedimenti, invece, hanno sempre e soltanto riguardato fatti concreti, di organizzazione o esecuzione di azioni violente.

Un altro “falso d’autore” circolante è la narrazione di chi sostiene che in quegli anni fosse in atto in Italia una guerra civile, essendo il terrorismo un fenomeno di massa. Era, semmai, una guerra dichiarata da una sola parte, elitaria e, salvo poche eccezioni, di matrice piccolo-borghese. La sua azione, senza effettivo radicamento nel Paese reale, ha addirittura ostacolato la maturazione della democrazia in Italia, determinando atteggiamenti diffusi di difesa sociale, omogeneità forzata tra gli schieramenti politici ed il conseguente rallentamento della dialettica politica.

Questo rimanda anche ad altre considerazioni più attuali: quando simili tendenze prendono corpo, la legislazione, specie se frammentata e dettata dalle contingenze e dall’enfasi securitaria, è sempre carica di rischi per i diritti dei cittadini che tocca alla magistratura tutelare, anche attraverso il racconto della verità.

E’ esattamente quello che i magistrati fecero, proprio nella temperie degli anni di piombo, quando sentirono il dovere di uscire dai loro palazzi per discutere di legalità in scuole e università, in circoli di quartiere e nelle fabbriche, in sedi di associazioni culturali e ovunque fosse possibile: allora per diffondere la conoscenza della perversa ideologia terroristica e così contrastare con fermezza il verbo di chi teorizzava la neutralità («né con lo Stato, né con le Brigate Rosse»), negli anni seguenti – ed ancora oggi – contro la logica mafiosa, la corruzione, nonché a difesa dei principi costituzionali e del principio di solidarietà.

4. Dall’antiterrorismo degli anni di piombo all’antimafia ed al contrasto del terrorismo internazionale

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

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

Nel campo dell’**antimafia**, infatti, il Parlamento diede vita ad una legislazione specifica

che – per quel che in questa sede interessa – determinò nel 1991¹⁴ l'introduzione, nel nostro ordinamento, della Direzione Nazionale Antimafia (DNA, con compiti di mero coordinamento delle indagini) e delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), una per ognuno dei 26 distretti del Paese (con compiti di direzione delle indagini per reati di natura mafiosa e per altri specificamente indicati), cioè di Uffici inutilmente invocati in precedenza dai magistrati che si erano occupati di antiterrorismo.

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

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

Importante è stato naturalmente il più recente Codice Antimafia, cioè il D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (con le varie modifiche apportate, da ultimo, con il D.L. 11 aprile 2025 n. 48, conv. dalla L.9 giugno 2025 n. 80; dalla L. 6 giugno 2025 n. 82 e dal D.L. 8 agosto 2025 n. 116, conv. con modificazioni, dalla L. 3 ottobre 2025), divenuto il punto di riferimento completo per semplificare l'attività dell'interprete e migliorare l'efficienza delle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni confiscati; il testo, oltre a modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione penale complementare, raccoglie tutta la normativa vigente in tema di misure di prevenzione.

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

Intanto, la tragedia dell'11 settembre aveva drammaticamente posto all'attenzione del mondo il tema del terrorismo internazionale (o cosiddetto terrorismo di matrice islamica) e delle modalità con cui contrastarlo. Sono trascorsi molti anni da quei fatti, durante i quali si sono “scontrate” filosofie riconducibili a due principali “filoni di pensiero”: da un lato, quello dei paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada ed, in parte, Australia), dall'altro quello dei paesi dell'Europa continentale, all'interno dei quali però, soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'11 settembre, non sono mancati cedimenti alle teorizzazioni ed alle prassi anglosassoni. Fortunatamente non in Italia,

¹⁴ Decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito con modificazioni dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8

ove è stata respinta la teorizzazione della *War on Terror (W.O.T.)*, propria dall'Amministrazione Bush e sostenuta da ambienti accademici d'oltreoceano capaci di sostenere che i principi possono essere flessibili e che sono ammissibili “zone grigie” in cui i diritti vivono in forma attenuata ed in cui diventano lecite, in nome della sicurezza, attività normalmente considerate *contra legem*¹⁵. La magistratura italiana ha rifiutato anche la prassi delle “*extraordinary renditions*” di sospetti terroristi (cioè veri e propri sequestri di persone da trasportare nelle *prigioni segrete* di paesi complici dove è possibile torturarle): a proposito di torture, quella del *waterboarding* (praticata dai francesi negli anni '50 nei confronti dei membri del *Fronte de Libération National* algerino e poi in Vietnam, oltre che dai Khmer rouge in Cambogia, tra il 1975 ed il febbraio del 1979) è stata considerata dall'Amministrazione Usa una mera “tecnica di interrogatorio”¹⁶.

Altrettanto inaffidabili sono state in Italia ritenute altre tecniche varate per il contrasto del terrorismo, come le intercettazioni segrete, o “*lo tsunami digitale*” relativo alla indiscriminata ed inutile raccolta di milioni di dati relativi a spostamenti di persone nel mondo (raccolta dei P.N.R.-Passenger Name Records), a operazioni bancarie o ancora le *black list*, inefficaci ai fini del contrasto del finanziamento del terrorismo, come ritenuto anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee nel settembre del 2008¹⁷ e dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che ha esaminato la compatibilità tra il sistema delle *black list* ed i principi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁸.

Anche nel contrasto del terrorismo internazionale, dunque, la magistratura italiana ha dedicato prioritaria attenzione al dovuto rispetto dei diritti delle persone indagate, respingendo la tendenza mondiale a ritenere che la prevenzione dei rischi, da attuarsi con l'uso di ogni mezzo possibile, debba prevalere sulle libertà e sulla ragione delle leggi.

Le Procure Distrettuali competenti in materia di terrorismo ed eversione¹⁹, infatti, sin dai primi mesi del 2003 e su iniziativa di alcuni magistrati esperti in quel settore, hanno di

¹⁵. Il professore di diritto ad Harvard, Alan M. Dershowitz, ad es., ha sostenuto che sarebbe accettabile torturare un terrorista catturato che si rifiutasse di rivelare dove sta per esplodere una bomba innescata che provocherà morte e distruzione. A partire da questa ipotesi, Dershowitz conclude che allora sarebbe meglio che, in questi casi, la tortura fosse regolata da qualche autorizzazione legale per “ridurre l'incidenza degli abusi”.

¹⁶. Così nel memorandum dell'agosto del 2002 dell'Assistant Attorney General, Jay Bybee, le cui teorie sono state sostenute anche dal Presidente Bush nell'ottobre 2007 dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato USA.

¹⁷. Nella sentenza “*Kadi-Al Barakaat*”, 3 settembre 2008 si affermando che anche nel contrasto del finanziamento del terrorismo devono essere rispettati i diritti fondamentali tutelati dalla Comunità europea, in particolare il diritto di difesa, il diritto ad un giusto processo e quello di proprietà.

¹⁸. “Risoluzione n. 1597” e “Raccomandazione n. 1824” dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 23.1.2008.

¹⁹. A seguito del D.L. 18.10.2001 n. 374, conv. nella Legge 15.12.2001 n. 438 (Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale), è stato aggiunto all'art. 51 cpp il comma 3 quater e, con esso, la competenza delle 26 Procure della Repubblica presso le sedi di distretto a condurre le indagini in materia di terrorismo, interno ed internazionale.

nuovo scelto di organizzare ed intensificare spontaneamente – proprio come già avvenne a partire dal 1978 e con le medesime modalità – il loro coordinamento e quello da attuarsi in campo internazionale (visto il non sempre soddisfacente livello della cooperazione tra AA.GG. e polizie giudiziarie di diversi stati²⁰), aggiornandosi sulle indagini in corso in ciascuna sede ed elaborando indirizzi strategici e giurisprudenziali in materia. A tale ultimo fine, anche il membro italiano di Eurojust veniva invitato a partecipare agli incontri di coordinamento cui, talvolta, venivano invitati anche i magistrati di collegamento di Spagna, Francia e Gran Bretagna operanti in Italia.

E tali incontri, da un certo momento in poi, si svolsero stabilmente presso il Consiglio Superiore della Magistratura, in un'aula appositamente attrezzata e messa a disposizione. I partecipanti alle riunioni in questione hanno spesso realizzato supporti informatici per i colleghi delle altre Procure al fine di un più agevole scambio di informazioni: niente di diverso rispetto a quanto, nella fine degli anni '70 ed inizio anni '80, veniva realizzato attraverso lo scambio di fotocopie. In questo caso, però, lo scambio di informazioni su supporto informatico serviva anche ad alimentare il sistema di banche dati che, sempre spontaneamente, alcune delle 26 Procure Distrettuali avevano messo a punto.

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

Ci si intende riferire agli interventi legislativi del 2001 (Decreto Legge 18.10.2001 n. 374, convertito nella Legge 15.12.2001 n. 438), che, successivo all' 11 settembre, ha introdotto il reato di “*associazione con finalità di terrorismo internazionale*” (art. 270 *bis* c.p.) e previsto la competenza distrettuale per i reati con finalità di terrorismo; **del 2005 (Decreto-legge 27.7.2005 n. 144, convertito con Legge 31 luglio 2005 n. 155),** approvato dopo gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 che, tra l'altro, prevede la definizione della “*condotta con finalità di terrorismo*”; ed **all'ultimo del 2015 (Decreto Legge 18 febbraio 2015, n. 7, poi convertito nella L. 17.4.2015 n. 43),** di poco successivo alla strage di Parigi del 7 gennaio 2015 nella sede del periodico satirico

²⁰. In proposito va detto che la comunità internazionale non ha bisogno di strappi alle regole, ma solo di strategie comuni fondate sull'adozione di una legislazione specialistica intelligente, sul rafforzamento della collaborazione (che troppo spesso non funziona) e sull'affinamento delle tecniche investigative (cioè strade ben lontane dalla tanto decantata ed inutile raccolta di milioni di dati che evoca un preoccupante futuro di “*big data*”). E' necessario, in particolare, che tutti i Governi si adoperino per estendere al settore del terrorismo internazionale le competenze della neo costituita Procura Europea: ma tale scelta è ostacolata per ragioni politiche, le stesse che suggeriscono a molti stati europei di privilegiare nel contrasto del terrorismo le agenzie di intelligence che rispondono ai governi e non certo ad una magistratura indipendente.

“Charlie Hebdo”, con cui è stata ampliata la competenza della D.N.A. definita ora Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.A.), così realizzando l’auspicio formulato dai magistrati italiani che si sono occupati di terrorismo. E’ stata anche prevista una stretta sulla propaganda via web, strumento chiave dell’Is e di altre formazioni terroristiche

Anche in questi casi, come negli anni di piombo, le leggi approvate hanno introdotto novità procedurali e sostanziali tali da favorire maggiore efficacia nel contrasto del terrorismo internazionale e specializzazione degli organismi di magistratura e polizia giudiziaria a ciò preposti²¹, rifiutando scelte lesive dei diritti individuali.

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

E’ auspicabile che anche le altre magistrature europee – indipendentemente dalla diversità dai rispettivi assetti ordinamentali – sappiano esercitare un ruolo equilibratore nei confronti di spinte emergenziali che si sono rivelate incompatibili con le regole delle nostre democrazie: come **ha scritto l’ex presidente della Corte Suprema d’Israele, Aharon Barak, in una storica sentenza del 2004, le democrazie sono costrette a combattere il terrorismo con una mano legata dietro la schiena, ma proprio questo apparente fattore di debolezza si rivela alla fine la ragione della tenuta e del successo dei sistemi democratici**⁴⁵. Non c’è immagine più efficace per spiegare i nostri doveri in democrazia, quelli che la magistratura italiana ha dimostrato di ben conoscere nella sua azione di contrasto di ogni terrorismo e di ogni forma di attività criminale.

---==oOo==---

²¹ In sintesi, la **normativa speciale in tema di terrorismo internazionale** ha riguardato i settori del diritto penale, della procedura penale, della esecuzione delle pene, delle misure di sicurezza, della attività di prevenzione, delle espulsioni degli stranieri, della organizzazione della magistratura e delle forze di polizia, nonché la disciplina amministrativa di una serie di attività ritenute degne di attenzione a fini di prevenzione di rischi di attentati. La normativa qui sommariamente citata consente di affermare che nel nostro sistema disponiamo di strumenti efficienti e ben disciplinati per indagare in vari settori criminali, tra cui quello del terrorismo, utilizzando i dati che intercettazioni (telefoniche ed ambientali, giudiziarie e preventive), intrusioni nel web, tabulati e tracce di telefonia mobile ed attività sotto copertura consentono di conoscere e di raccogliere: strumenti che le nostre forze di polizia specializzate sanno bene usare, come eccellenti risultati in molte delicate indagini hanno dimostrato.

ALLEGATO n. 1

CENNI ALLA STORIA ED ALLE CARATTERISTICHE DEI TERRORISMI POLITICI IN ITALIA²²

Il terrorismo politico è stato una tragica specificità della storia dell'Italia repubblicana, insieme alla presenza pervasiva della criminalità organizzata, non solo mafiosa.

Dalla fine degli anni Sessanta del XX secolo, infatti, l'Italia ha conosciuto una stagione di terrorismi di matrice politico-ideologica protrattasi per quasi vent'anni che, per durata, intensità, complessità e numero di vittime non ha eguali in Europa. Nel nostro Paese si sono intrecciati infatti un terrorismo di estrema destra e uno di estrema sinistra che, per dimensioni e impatto, sono paragonabili soltanto ai terrorismi di matrice etnico-nazionalista, come quello dell'Ira nell'Irlanda del Nord e dell'Eta in Spagna, fenomeni che si radicano però in conflitti antichi e diffusi (del tipo manifestatosi peraltro anche in Italia, in Alto Adige o Südtirol, soprattutto negli anni Sessanta).

Il terrorismo, nelle sue varie forme, ha segnato profondamente la nostra società, rappresentando una prova particolarmente ardua per le forze di sicurezza e la magistratura. Quest'ultima, oltre a essere stata colpita con particolare durezza (tre magistrati sequestrati e dieci assassinati, tra il 1974 e l'80)²³ è stata messa alla prova anche dal punto di vista professionale, perché l'emergenza terroristica ha reso effettiva la sua direzione della polizia giudiziaria, lungo un percorso di progressiva democratizzazione e affermazione della sua indipendenza interna ed esterna.

Purtroppo, anche recentemente, la rappresentazione di quegli anni che ne viene data nel dibattito pubblico resta spesso parziale, distorta o appare ancora incagliata in vecchie polemiche a sfondo politico-ideologico

Basta a tal proposito riflettere su quanto è avvenuto nella primavera del 2021 con il

²² Le riflessioni oggetto di questo Allegato sono frutto dell'esperienza professionale dello scrivente, ma contengono anche citazioni testuali tratte – con il suo consenso – dall'intervento di Benedetta Tobagi dal titolo *"I terrorismi politici in Italia". Origini caratteristiche, sviluppi e risposta giudiziaria*", pubblicato in Quaderno n. 6 (Roma, 2022) della Scuola Superiore della Magistratura, intitolato *"Storia della Magistratura"*.

²³ Gli assassinati: Francesco Coco ucciso l'8 giugno 1976 a Genova dalle Brigate Rosse; Vittorio Occorsio ucciso il 10 luglio del 1976 a Roma da Ordine Nuovo; Riccardo Palma ucciso il 14 febbraio 1978 a Roma dalle Brigate Rosse; Girolamo Tartaglione ucciso il 10 ottobre 1978 a Roma dalle Brigate Rosse; Fedele Calvosa ucciso l'8 novembre del 1978 a Frosinone dalle Unità Combattenti Comuniste; Emilio Alessandrini ucciso il 29 gennaio 1979 a Milano da Prima Linea; Nicola Giacumbi ucciso il 16 marzo 1980 a Salerno dalla colonna delle Brigate Rosse "F. Pelli"; Girolamo Minervini ucciso il 18 marzo 1980 a Roma dalle Brigate Rosse; Guido Galli ucciso il 19 marzo 1980 a Milano da Prima Linea; Mario Amato ucciso il 23 giugno 1980 a Roma dai NAR. I sequestrati: Mario Sossi, dal 18 aprile al 23 maggio 1974, e Giovanni D'Urso, dal 12 dicembre 1980 al 15 gennaio 1981, entrambi rapiti dalle Brigate Rosse; Giuseppe di Gennaro rapito dai NAP tra il 6 e il 10 maggio 1975; nel 1976, i NAP feriscono poi il consigliere di Cassazione Pietro Margariti (28 gennaio) e il giudice Paolino Dell'Anno (5 maggio).

tardivo arresto di alcuni ex brigatisti in Francia, che avevano beneficiato a lungo del rifiuto del governo francese di estradare persone accusate di terrorismo che non si fossero macchiate di reati di sangue, pur se alcuni di quei latitanti erano stati condannati in via definitiva per omicidio, il che escludeva l'applicazione della cd. "dottrina Mitterand", spesso erroneamente indicata da chi non la conosce a fondo come base della inaccettabile "protezione" assicurata negli anni dai governi francesi ai latitanti italiani.

Ad alcuni studiosi non piace neppure la definizione di "*anni di piombo*"²⁴ che si attribuisce al periodo del terrorismo interno, ma se è vero che quegli anni non furono tutti "di piombo", è pur vero che quello usato, insieme ad esplosivi, contro centinaia di vittime innocenti ha bloccato lo sviluppo della nostra democrazia tra la fine degli anni '60 (a partire dalla strage di Piazza Fontana) e la fine degli anni '80. Ed i movimenti progressisti che in quegli anni agivano nulla avevano a che fare con i gruppi terroristici: nessuna originaria matrice comune, nessuna concessione alla vecchia teoria dei "compagni che sbagliano". Si deve conoscere il passato e ben spiegarlo non solo per ricordare le vittime del terrorismo, ma perché ciò serve per il presente e per il futuro, perché tutto sia chiaro e siano evitati gli errori che la nebbia e racconti impropri possono produrre.

Le vittime del terrorismo furono numerose. Tra loro non c'erano solo magistrati, poliziotti, carabinieri e politici ma anche giornalisti, medici, infermieri, imprenditori e persone che facevano lavori normali o che si trovarono per caso sulla scena di qualche delitto: il tutto perché gli assassini volevano cambiare la forma dello Stato, abbattendo la democrazia ed instaurando, a seconda della loro matrice, la «dittatura del proletariato» o la dittatura di stampo neo fascista.

Intanto va spiegato che, contrariamente a quanto ancora oggi sostengono certi giustificazionisti irriducibili o ex terroristi, non furono affatto decine di migliaia gli inquisiti e condannati per terrorismo in quegli anni: numeri taroccati che servirebbero a dimostrare sia il radicamento sociale di quelle ideologie, sia che fosse in atto una vera e propria guerra civile nel nostro Paese, tale da determinare il rovesciamento delle Istituzioni.

Il dibattito su quel terrorismo non può neppure essere "destoricizzato". La definizione "anni di piombo" non è riduttiva: serve piuttosto a ricordare come quel piombo abbia influito negativamente proprio sull'estensione del welfare, su movimenti come il femminismo e l'internazionalismo, sull'impegno per i diritti civili e dei lavoratori in particolare, e su altre lotte che nulla hanno avuto a che fare con le ideologie dei gruppi eversivi. Quegli anni hanno dunque registrato anche una positiva dimensione di impegno e numerose riforme importanti: la lotta armata non è nata da un'area comune di lotta sociale, ma ha piuttosto tentato di strumentalizzarla, sia a fini di proselitismo, sia per stupidità assoluta di chi la praticava, nella convinzione che quell'area di impegno sociale avrebbe potuto essere inclusa nell'imminente sforzo di instaurare l'una o l'altra forma di

²⁴ La definizione di "*anni di piombo*" è mutuata dal titolo di un film della regista tedesca Margarethe von Trotta del 1981, riguardante l'attività terroristica della *Banda Baader-Meinhof*, poi conosciuta come *R.A.F. – Rote Armate Fraktion*

dittatura. Da un lato, infatti, si pensava che sarebbe crollato lo Stato Imperialista delle Multinazionali (S.I.M.) ed il proletariato avrebbe conquistato il potere assoluto, dall'altro si era certi che, attraverso bombe e stragi, alimentando il senso di insicurezza e paura dei cittadini, le libertà ed i diritti civili sarebbero stati confinati entro il perimetro della sudditanza al potere neo-fascista.

Erano anni, quelli, in cui la nostra democrazia è stata capace di grandi riforme, dalla legge sul divorzio a quella sull'ordinamento penitenziario; anni in cui cresceva il ruolo dei sindacati e le forze politiche sapevano dialogare fino al compromesso storico: ma era proprio quello il contesto che le Brigate Rosse, Prima Linea ed altre bande armate cd. "di sinistra", nonché i gruppi neofascisti volevano azzerare con la violenza ed il sangue.

La lotta armata, dunque, ha rallentato l'evoluzione della nostra democrazia, mentre alcuni pseudo-intellettuali dell'epoca hanno avuto il grande torto di non denunciare questa deriva, di non prenderne le distanze, arrivando addirittura a predicare – soprattutto nella seconda metà degli anni settanta - una indicibile forma di terzietà che così fu riassunta: "né con lo Stato, né con le Brigate Rosse".

Il periodo di massima intensità dei terrorismi in Italia coincide con gli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, più precisamente con i cosiddetti "lunghi" anni Settanta, che vanno dal 1969, con la strage di piazza Fontana, al 1980, anno della strage di Bologna. La dizione "terrorismi", al plurale, sottolinea il fatto che in Italia si sviluppano e coesistono fenomeni di matrice diversa, di estrema destra ed estrema sinistra, con svariate sigle e organizzazioni all'interno di ciascuno schieramento, che ricorrono a strategie e repertori d'azione differenziati.

Alle origini dello stragismo

Il terrorismo nero ha la sua fase acuta tra il 1969 e il '74, con una decisa ripresa in prossimità del 1980, si manifesta in prevalenza con attentati non rivendicati a base di esplosivo e stragi indiscriminate (stragismo).

Il 1969 era stato segnato da uno stillicidio di attentati (ben 145), in un crescendo di gravità che culminò con la strage di piazza Fontana e le altre bombe collocate tra Milano e Roma il 12 dicembre 1969. È la prima di una serie di stragi di matrice terroristica nera²⁵:

- 12 dicembre 1969: strage di piazza Fontana, Milano (17 vittime) ;
- 22 luglio 1970: Strage presso la stazione Gioia Tauro (6 vittime) ;
- 31 maggio 1972: strage di Peteano (3 vittime) ;
- 17 maggio 1973: strage di via Fatebenefratelli, Milano (4 vittime);

²⁵ Spesso in sede di provvedimenti istituzionali (per esempio nella cosiddetta "direttiva Renzi" del 2014 per la declassifica dei documenti) nell'elenco viene inclusa la cosiddetta "strage di Natale" sul treno rapido 904 del 23 dicembre 1984 (16 vittime), un discussa poiché, sebbene avesse coinvolto "manovalanza" nera, la matrice della strage è mafiosa (il cassiere di Cosa Nostra Pippo Calò è stato condannato in via definitiva come mandante).

- 28 maggio 1974: strage di piazza della Loggia, Brescia (8 vittime);
- 4 agosto 1974: strage sul treno Italicus, vicino Bologna (12 vittime);
- 2 agosto 1980: strage alla stazione di Bologna (85 vittime).

Un elenco a cui si deve aggiungere una serie di attentati falliti per un soffio.

Oltre ad accertare la matrice neofascista di questi gravi fatti, 14 decenni di inchieste hanno messo in evidenza il ruolo centrale delle sezioni venete di Ordine Nuovo e dei gruppi gravitanti nella sua galassia eversiva : i processi hanno infatti riconosciuto il coinvolgimento di Ordine Nuovo in piazza Fontana, mentre uno dei suoi dirigenti storici, Carlo Maria Maggi, deceduto, è stato condannato per la strage di Brescia²⁶.

Purtroppo, però, inchieste e processi non hanno consentito di fare piena luce sullo stragismo di destra, anche per le complicità e connivenze di cui i gruppi eversivi di destra hanno goduto all'epoca all'interno dei servizi segreti ed apparati di sicurezza dello Stato. I terroristi neri miravano a un vero e proprio golpe, mentre chi li coprì, depistando le indagini, sembrava perseguire invece una semplice stabilizzazione del potere politico in senso centrista.

L'esito insoddisfacente dei procedimenti, che ha contribuito ad alimentare un profondo senso di sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, è stato anche il prodotto di fattori strutturali e problemi che gravavano sull'ordinamento giudiziario all'epoca, tra cui difetto di specializzazione e di coordinamento tra le Autorità Giudiziarie competenti e mancata piena attuazione dell'art. 109 della Costituzione secondo cui la Autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, all'epoca ancora condizionata dalle direttive dell'Esecutivo.

Il disegno complessivo del cd. “terrorismo nero”, comunque, risulta ormai chiaro: le stragi sono stata la risposta violenta allo spostamento a sinistra dell'asse politico e della società e la ricerca storica ha ormai fatto propria, con largo consenso, l'espressione “strategia della tensione”, con cui si intende, in senso lato, l'uso strumentale di stragi e attentati (non rivendicati) per creare paura, insicurezza e fibrillazione al fine di condizionare il clima politico e sociale, generalmente in senso anticomunista.

Nel quadro complessivo, peraltro, si possono distinguere due tipologie di attentato, stragi di provocazione o di mistificazione e stragi di intimidazione o di vendetta, a cui corrispondono grossomodo due fasi nella strategia della tensione: la prima, fino al 1973, caratterizzata dall'uso indiretto degli attentati per criminalizzare gli anarchici e le sinistre; la seconda, che vede l'uso diretto delle bombe, in cui, sebbene perdurino i depistaggi, la matrice nera è riconoscibile (caso esemplare la strage di Brescia del '74, che colpisce una manifestazione antifascista).

Dopo il 1976, alcune frange del terrorismo nero, anche per emulare le azioni eclatanti delle Brigate Rosse, cominciano a compiere attentati individuali a obiettivi specifici di alto valore simbolico. Il 10 luglio del 1976, Pierluigi Concutelli, leader del Movimento Politico Ordine Nuovo (ala scissionista del gruppo fondato da Rauti) uccide il pubblico

²⁶ Lo sono stati anche Maurizio Tramonte (definitivamente) ed Ermano Buzzi (in I° grado, venendo poi ucciso in carcere).

ministro Vittorio Occorsio, rappresentante dell'accusa nel processo che aveva portato alla messa fuori legge di Ordine Nuovo nel 1973. A partire dal 1978, gli esponenti del cosiddetto "spontaneismo armato", in particolare i Nuclei Armati Rivoluzionari di Giusva Fioravanti e Francesca Mambro, seminano il terrore a Roma compiendo un gran numero di rapine di autofinanziamento e omicidi, soprattutto contro le forze dell'ordine e la magistratura, in quanto rappresentanti dell'apparato repressivo dello Stato "nemico". Tra il 1978 e l'82, uccidono 23 persone in attentati individuali. Nel 1979, il terrorismo nero riprende gli attentati con l'uso di esplosivo: dopo le stragi mancate davanti alla sede del CSM a Roma e accanto a Palazzo Marino a Milano, il massacro alla stazione di Bologna, il 2 agosto 1980, è la strage più grave mai avvenuta in Europa nel Dopoguerra fino a quel momento: determinò 85 morti ed oltre 200 feriti. Per l'attentato sono stati celebrati diversi procedimenti e sono state pronunciate diverse sentenze per cui sono stati condannati in via definitiva i Nar Valerio Fioravanti, Francesca Mambro, Luigi Ciavardini, Gilberto Cavallini e Paolo Bellini. Insieme a loro, sono stati condannati per depistaggio il capo della P2 Licio Gelli e due ufficiali del Sismi.

Genesi ed escalation del terrorismo rosso

Dalla fine degli anni Sessanta nel calderone della sinistra extraparlamentare si moltiplicano i gruppuscoli che inneggiano alla rivoluzione contro il riformismo e all'uso della violenza per l'affermazione del comunismo (anche in contrapposizione al Pci, considerato un "traditore" della classe operaia). Si richiamano al mito della "Resistenza tradita" e alle esperienze di guerriglia urbana dei gruppi fochisti" in America Latina (per esempio, i Tupamaros in Uruguay e le dottrine del brasiliano Carlos Marighella) e dall'inizio degli anni Settanta discutono apertamente l'opzione di quella che definiscono "lotta armata". In questi ambienti esercitano un'influenza importante anche il timore che in Italia possa avere luogo un golpe, come quello dei colonnelli in Grecia nel 1967, e la pratica del cosiddetto "antifascismo militante", che prevedeva schedature del nemico e scontro fisico tra "rossi" e neofascisti.

È in questo contesto che, a partire dal 1969, alcuni soggetti maturano la scelta di passare all'azione terroristica: il Gruppo 22 ottobre a Genova, i Gap di Giangiacomo Feltrinelli e soprattutto le Brigate Rosse. Un contesto in cui la strage di piazza Fontana agisce come un "catalizzatore" di processi già in atto e contribuisce a radicalizzare le posizioni, ma non è la causa né l'origine del terrorismo di sinistra, che non fu una semplice "risposta" allo stragismo, come hanno suggerito molti militanti per giustificare le proprie azioni.

Come già si è detto, il terrorismo rosso non è una semplice "emanazione" del Sessantotto, il nesso è più complicato. Gli studiosi hanno ricostruito come il terrorismo non sia un sottoprodotto delle proteste giovanili tout court, quanto piuttosto della loro crisi: quando, cioè, il ciclo di protesta si riassorbe, le frange più estremiste e abituate all'uso della violenza di alcuni gruppi optarono per la "lotta armata" e la clandestinità. In particolare, ampi spezzoni dei servizi d'ordine di Potere Operaio e di Lotta Continua vanno a ingrossare le fila, rispettivamente, delle BR e di Prima Linea.

Le Brigate Rosse, la più importante e longeva organizzazione del terrorismo di sinistra,

nascono nel 1970, e sono attive fino alla fine degli anni Ottanta (con sporadiche e tragiche riprese da parte dei loro epigoni tra il 1999 e il 2003: omicidi del prof. Massimo D'Antona a Roma del 20 maggio 1999, del giuslavorista Marco Biagi, il 19 marzo 2002, a Bologna, e del sovrintendente di polizia Emanuele Petri il 2 marzo 2003, a Castiglion Fiorentino,). Dopo una prima stagione di “propaganda armata”, fatta di piccoli attentati e rapimenti-lampo, nel 1974, a poca distanza dalla strage di Brescia, compiono i primi omicidi (non pianificati, ma rivendicati), uccidendo a Padova, il 17 giugno 1974, i militanti del Msi Giuseppe Mazzola e Graziano Giralucci. Nel 1976 compiono i primi omicidi pianificati (uccidendo il giudice Coco e la sua scorta a Genova), punto di partenza dell'escalation di ferimenti e uccisioni con cui intendono portare l'“attacco al cuore dello Stato”, culminato nel rapimento e omicidio di Aldo Moro tra il marzo ed il maggio del 1978..

Dalla metà degli anni Settanta, in una spirale di competizione ed emulazione, si moltiplicano le sigle del terrorismo di sinistra, tra cui spicca la breve e sanguinosa parabola dei Nap (Nuclei Armati Proletari) e soprattutto quella di Prima Linea, seconda solo alle BR per dimensioni e numero di vittime. Molti giovani fuoriusciti dall'ondata di protesta del Settantasette, in particolare dall'area dell'Autonomia operaia organizzata (l'ala più radicale della sinistra extraparlamentare), vanno a ingrossare le fila del terrorismo rosso, che alla fine del decennio tocca il suo picco di intensità nella stagione del cosiddetto “terrorismo diffuso”. Vari altri, naturalmente, furono i gruppi armati che commisero omicidi ed attentati di vario genere, sempre nell'ambito della strategia finalizzata ad instaurare la “dittatura del proletariato”. A titolo di esempio, basti qui ricordare le “Formazioni Combattenti Comuniste”, i “Reparti Comunisti d'Attacco”, la “Brigata 28 Marzo”, i “Comitati Comunisti Rivoluzionari”, il Partito Comunista Combattente, le Unità Comuniste Combattenti, il Partito Guerriglia.

In quegli anni il terrorismo rosso sceglie i propri obiettivi soprattutto tra le figure più progressiste e riformiste nei rispettivi ambiti (come per esempio Aldo Moro e Vittorio Bachelet nella Dc, Emilio Alessandrini e Guido Galli nella magistratura, Walter Tobagi nel mondo dell'informazione), nell'ottica di accelerare il crollo dello Stato, secondo la logica del “tanto peggio, tanto meglio”. Il terrorismo di sinistra ha potuto giovare a lungo di ampie aree di contiguità e di simpatizzanti, in molti settori della sinistra extraparlamentare e non solo, oltre che di atteggiamenti ambigui già ricordati.

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

ALLEGATO n. 2

LA SICUREZZA PUBBLICA E LA SUA RILEVANZA GIURIDICA. CENNI AI PRINCIPI IN TEMA DI IMMIGRAZIONE

Oggi la sicurezza collettiva viene diffusamente avvertita come oggetto di una pretesa da parte dei cittadini, al punto che, di fronte alla minaccia terroristica, alla criminalità di strada, al fenomeno dell'immigrazione irregolare, agli incidenti nelle piazze e nelle carceri, potrebbe essere giustificata la “normalizzazione dell'emergenza”. Ma la sicurezza non sempre può prevalere su altri diritti e ciò impone l'esigenza di un corretto equilibrio nella tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, affermati nella nostra Costituzione ed a livello sovranazionale. Nel quadro della bulimia legislativa che affligge l'Italia negli ultimi anni, è necessario riflettere sull'abuso del termine “sicurezza” negli ormai storici pacchetti e decreti approvati a partire almeno dal 2008 da diverse maggioranze politiche.

Nel far riferimento a questo tema, è doveroso partire dall'esigenza di un corretto equilibrio tra tutela della sicurezza dei cittadini e rispetto di altri loro diritti fondamentali. La sicurezza, infatti, non sempre può prevalere su altri diritti e ciò al di là del significato che si intenda dare al termine o dei diversi livelli in cui potrebbe articolarsi²⁷.

E' indiscusso – sia ben chiaro – quanto affermato dal prof. Alessandro Pace²⁸ e cioè che i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 a New York hanno cambiato il modo di vivere almeno nei Paesi occidentali, tanto che secondo molti studiosi è mutata la percezione del significato di sicurezza (pubblica) e della sua rilevanza giuridica. Cinquant'anni fa, ad esempio, era scontato che con la locuzione “pubblica sicurezza” si alludeva, nel diritto costituzionale e amministrativo, ad un interesse diffuso, connesso all'ordine pubblico, la cui tutela giuridica si riteneva pacificamente essere di competenza esclusiva delle pubbliche autorità. Oggi, invece, la sicurezza collettiva viene diffusamente avvertita come oggetto di una pretesa da parte dei cittadini, al punto che, di fronte alla minaccia terroristica, potrebbe essere giustificata la “normalizzazione dell'emergenza”. Addirittura, secondo la normativa e le prassi americane introdotte dall'Amministrazione Bush, ma sostenute da ambienti accademici d'oltreoceano, i principi possono essere flessibili fino a legittimare “zone grigie” in cui i diritti vivono in

²⁷.In proposito, è noto che, **anche a livello internazionale, la dottrina ha individuato tre diversi livelli di sicurezza: *SAFETY***, termine con cui si fa riferimento all'incolumità della persona non solo rispetto al male fisico, ma anche morale, spirituale, indiretto etc.; ***SECURITY***, che indica un sistema più ampio, in cui la sicurezza viene percepita con un significato esistenziale, di cultura, di studio, di conoscenza, fondata sulla necessità di realizzare misure di prevenzione dei pericoli e di sicurezza delle informazioni riservate e segrete; ***EMERGENCY***, termine con cui si fa riferimento a tutte quelle attività di sicurezza personali e sociali che devono scattare quando la *security* ha fallito. L'*emergency* scatta per la protezione e per il contenimento del pericolo attraverso strutture come le forze di Polizia, i Vigili del Fuoco, il Pronto Soccorso, la Protezione Civile etc. (sintesi tratta dall'Introduzione del prof. Gianfranco Cocco a “I Diversi volti della Sicurezza” – Atti del Convegno del 4 giugno 2009, presso l'Università Bicocca di Milano. Giuffrè Ed. 2012).

²⁸.“Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo”, in Capitolo IX – Sicurezza e Ordine Pubblico del Vol. II di “Per la Costituzione. Scritti scelti” (Editoriale Scientifica 2019)

forma attenuata ed in cui diventano lecite, in nome della sicurezza, attività normalmente considerate *contra legem*, come – in particolare – rapimenti e torture inflitte a terroristi e presunti terroristi. Il professore di diritto ad Harvard, Alan M. Dershowitz, ad es., ha sostenuto che sarebbe accettabile torturare un terrorista catturato che si rifiutasse di rivelare dove sta per esplodere una bomba innescata che provocherà morte e distruzione. A partire da questa ipotesi, Dershowitz conclude che allora sarebbe meglio che, in questi casi, la tortura fosse regolata da qualche autorizzazione legale per “ridurre l’incidenza degli abusi”.

Al di là di queste inaccettabili posizioni, **si discute comunque se la sicurezza pubblica possa davvero essere configurata come un diritto del singolo**²⁹. Gli stessi studiosi appaiono incerti: “per taluni di loro consisterebbe...in un valore superprimario, costituente un diritto costituzionale spettante a tutti i cittadini”, al punto da integrare una “situazione giuridica soggettiva giustiziabile” che legittimerebbe, in quanto diritto sociale, la concreta esigibilità giudiziale di prestazioni positive da parte dello Stato, cioè l’immediato apprestamento, persino in chiave preventiva, delle misure di sicurezza da parte dei pubblici poteri, dietro semplice richiesta del privato. E’ facile immaginare le rilevanti problematicità insite in tale discutibile orientamento che non appare in linea con il testo dell’art. 22 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani secondo cui: *“Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l’organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.”*

Appare dunque condivisibile quanto afferma ancora A. Pace³⁰, secondo cui “la Costituzione non mira ad assicurare la situazione psicologica di sicurezza dei cittadini; piuttosto assicura loro la spettanza di dati beni, da cui consegue, come effetto indiretto, una situazione psicologica individuale di sicurezza dei singoli cittadini. Inoltre, quando la Costituzione allude esplicitamente o implicitamente alla sicurezza, non prende in considerazione la sicurezza individuale, bensì la <<sicurezza pubblica>> per la cui tutela essa prevede addirittura la possibilità di interventi preventivi, in limitazione di specifici diritti di libertà costituzionalmente garantiti”, quali le libertà personali (art. 13 co. 2 e 3), domiciliari (art. 14 co. 2 e 3), di circolazione (art. 16 co.1), di riunione (art. 17 co. 1 e 3), di associazione, limitatamente alle associazioni segrete, politiche paramilitari e neofasciste (art. 18 co. 2). “Pertanto, la sicurezza a cui allude la Costituzione negli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 117 co. 2, lett. “d” ed “h” non può essere confusa con altri tipi di sicurezza”, inclusa quella concernente i bisogni che riguardano i settori della medicina, dell’economia, dell’ambiente, della protezione della sfera privata etc. . Certamente il buon funzionamento di tali settori, attraverso le relative politiche, determina la sicurezza

²⁹ Al prof. Alessandro Pace (op. cit.) sono dovute le osservazioni che seguono in questa pagina ed in quella successiva, riportate in sintesi.

³⁰ Op. cit., pagg. 779, 780.

dei cittadini al punto da potersi parlare di un “costituzionalismo dei bisogni³¹”, ma anche “questa sicurezza non ha nulla a che vedere con la sicurezza pubblica, la quale costituisce l’aspetto soggettivo dell’ordine pubblico, la cui tutela richiede tecniche specifiche³²”.

Ed è a questo concetto di sicurezza pubblica e di tecniche specifiche per garantirla che fanno riferimento le politiche di sicurezza nel nostro Stato che, nel contrasto dei fenomeni criminali che hanno afflitto l’Italia negli ultimi decenni (soprattutto terrorismo interno ed internazionale, crimini mafiosi), hanno garantito un corretto equilibrio rispetto alla salvaguardia dei diritti delle persone, pur **se negli ultimi anni l’Italia sta vivendo un periodo in cui la sicurezza è diventata una sorta di brand pubblicitario, che serve a giustificare ogni violazione dei diritti fondamentali delle persone con una sequenza di provvedimenti normativi che determinano effetti incompatibili con i principi di ogni democrazia: l’indebolimento dei controlli e del reciproco bilanciamento tra i tre poteri dello Stato ed il rafforzamento della logica e delle competenze del cd. “premierato”.**

Si pensi, ad esempio, ai “pacchetti sicurezza” ed ai “decreti sicurezza” varati a cascata dal 2008 al 2026, contenenti disposizioni in tema di politiche dell’immigrazione, che confermano la valenza simbolica del termine “sicurezza”, spesso utilizzato per provvedimenti che rispondono alla necessità di ciò che i cittadini percepiscono (o che viene fatto loro percepire), anziché alla dimensione reale delle problematiche connesse. E’ questa la ragione per cui tali provvedimenti legislativi contengono plurime disposizioni ispirate ad un panpenalismo di matrice populista, su temi tra loro scollegati, emessi molto spesso con decreti legge privi dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza previsti dall’art. 77 della Costituzione, nonché emessi senza adeguata riflessione su contenuti di rilievo costituzionale. Lo dimostrano anche gli ultimi interventi in tema di sicurezza, cioè:

- il D.L. 11 aprile 2025 n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario), conv. dalla L. 9 giugno 2025 n. 80;
- il D.L. 24 febbraio 2026 n. 23 (recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’Interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale, convertito dalla L. 24 aprile 2026, n. 54;
- il D.L. 24 aprile 2026 n. 55 (Disposizioni urgenti in materia di rimpatri volontari assistiti) emesso per abrogare il co. 2 dell’art. 30 bis del D.L. di cui al punto precedente, che tra l’altro conteneva modifiche alla disciplina dei programmi di rimpatrio assistito, di cui all’art. 14 ter t.u. immigrazione. In particolare, il Consiglio Nazionale Forense (CNF) veniva individuato tra gli enti che

³¹ S. Rodotà, “Il diritto di avere diritti” (Laterza, 2012)

³² A. Pace, op. cit., pag. 780.

collaborano nei programmi di rimpatrio volontario e assistito dello straniero verso il paese di origine o di provenienza. Si stabiliva, con previsione del tutto inedita, che *“al rappresentante legale munito di mandato, che ha fornito assistenza al cittadino straniero nella fase di presentazione della richiesta di partecipazione ad un programma di rimpatrio volontario assistito, è riconosciuto, ad esito della partenza dello straniero, un compenso pari alla misura del contributo economico per le prime esigenze”*³³. La corresponsione del compenso, con fondi statali, è affidata al CNF. Una clamorosa gaffe istituzionale oggetto di rilievi critici e di proteste anche da parte dell’Avvocatura.

Non vi è qui lo spazio per approfondire il tema dell’immigrazione e della connessa normativa che richiede – forse più di altri - particolare attenzione alla necessità di valutare, vista anche la rilevanza mondiale dei fenomeni migratori che spesso determinano un diffuso odio razziale ed una strumentalizzazione per ragioni di mera ricerca di consenso politico, la necessità di un corretto equilibrio tra esigenze di sicurezza sociale e rispetto dei diritti. E l’attenzione si impone anche per il succedersi quotidiano, in tutto il mondo, di episodi che impongono un aggiornamento continuo delle riflessioni precedenti.

La difesa dei diritti fondamentali, peraltro, non costituisce certo una ragione d’impegno solo per il ceto dei giuristi (accademici, avvocati e magistrati) ma anche per chi esercita funzioni politiche e per ogni cittadino sensibile ai valori su cui si fondano le democrazie.

Si è già ricordato come Stefano Rodotà abbia spiegato che la solidarietà non è un sentimento, ma un diritto. Ed anche un dovere, aggiunge chi scrive. Sono infatti fuorvianti per l’opinione pubblica, come ha detto Domenico Gallo³⁴, propagande e comportamenti diretti a insinuare la fasulla convinzione che l’assenza dei diritti, quello al lavoro in primo luogo, e la mancanza di garanzie, quella alla sicurezza dei cittadini in particolare, siano determinate dalla presenza nel nostro territorio di uomini e donne provenienti da altri Paesi.

Ancora una volta, affrontando il tema dell’immigrazione e dei presunti rischi alla sicurezza dello Stato e dei cittadini che essa determinerebbe, si deve ribadire che gli Stati democratici non solo non possono mai limitare il soccorso in mare ma neppure chiudere i porti o respingere i migranti richiedenti asilo o protezione internazionale, se non in presenza delle stringenti condizioni previste da leggi che devono essere conformi alla **Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo** e alla nostra **Costituzione**.

Nella prima, approvata il 10 dicembre 1948, dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si prevede tra l’altro che ogni individuo ha diritto “alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato... di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e

³³ Gian Luigi Gatta: Sistema Penale, 19 aprile 2026

³⁴ D. Gallo: *Per una nuova stagione di lotta per la Costituzione* (14.9.2018)

di ritornare nel proprio paese” (**art.13**); ha diritto “di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”, salvo il caso in cui “sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite” (**art.14**); ha infine diritto “ad una cittadinanza” e a “mutare cittadinanza” (**art.15**).

Dunque si afferma il generale diritto alla solidarietà e all’asilo e si disegnano i confini di ogni corretta logica di sicurezza, in base alla quale tali diritti non possono essere riconosciuti a chi sia ricercato per reati commessi e a chi sia animato da fini e principi non democratici.

La nostra Costituzione che tali principi formalmente recepisce, aggiunge che “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla **Costituzione italiana**, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge” (art.10) e che, essendo la libertà personale inviolabile, “Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge” (art.13).

La Costituzione e i patti sovranazionali si conformano, pertanto, ai principi affermati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, da cui non possono discostarsi neppure le leggi nazionali approvate dagli Stati che tale Dichiarazione hanno sottoscritto.

A fronte delle solenni affermazioni citate, però, la soluzione del problema politico in campo sembra ispirarsi a scelte di segno opposto: da un lato a quella di non fare arrivare in Italia nuovi migranti o di farne arrivare il minor numero possibile, dall’altro a liberarsi del maggior numero possibile di quelli che già vi si trovano o che sbarcano sulle nostre coste.

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

ALLEGATO n. 3

RAPPORTI DELLA MAGISTRATURA CON LA POLIZIA GIUDIZIARIA E CON LE AGENZIE DI INFORMAZIONE

Illustrare il rapporto tra P.M. e P.G. comporta riflessioni in ordine alla netta separazione tra poteri di rango costituzionale (esecutivo e giurisdizionale). Argomento di particolare attualità ove si consideri l'ampiezza dei mezzi investigativi utilizzabili sotto la direzione delle Procure della Repubblica, anche nella prospettiva di rafforzare e tutelare la funzione giudicante (a partire da quelle dei Giudici per le Indagini Preliminari, titolari della competenza ad emettere o convalidare misure cautelari, oltre che ad autorizzare altre attività di indagine)

Bisogna verificare, dunque, le possibili declinazioni della previsione costituzionale (art. 109) secondo cui l'A.G. dispone direttamente della polizia giudiziaria, nonché delle previsioni procedurali secondo cui *“P.M. e P.G. svolgono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le indagini necessarie per le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale”* (art. 326 c.p.p) e *“ il P.M. dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria...”* (art. 327 c.p.p).

Cosa significa oggi, nella pratica quel *“dispone direttamente”*? Quanto è concreto ed esclusivo quel principio? E' possibile che a dirigere di fatto le indagini siano i vertici della forze di polizia, pur se non titolari della qualifica di “polizia giudiziaria”? La P.G. è comunque messa nelle condizioni di svolgere la propria attività in prospettiva di sviluppo processuale dell'accusa (come prevede la seconda parte dell'art. 327 c.p.p., secondo cui essa *“continua a svolgere attività di propria iniziativa secondo le modalità indicate nei successivi articoli”*)? Quali le precauzioni da assumere per evitare rischi di sviamenti istituzionali?

Insomma è del tutto evidente che queste ed altre questioni rimandano a vari principi costituzionali e processuali **l'assoluta indipendenza dal potere esecutivo del P.M. in tutto simile a quella dei giudici**, suscettibile di essere vanificata dalla introduzione della separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti; **l'obbligatorietà della azione penale di cui all'art. 112 della Costituzione** (garanzia del connesso principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge) e l'irrinunciabile e già citata **previsione dell'art. 109 della Costituzione**, secondo cui **“L'autorità giudiziaria dispone della polizia giudiziaria”**.

Il tutto, tra l'altro, ha diretta rilevanza rispetto al tema delle politiche nazionali della sicurezza.

Il rapporto tra Autorità Giudiziaria e Polizia Giudiziaria: principi costituzionali (art. 109) e procedurali.

Proprio la citata obbligatorietà dell'azione penale rimanda alla partita decisiva, quella

che si gioca intorno al ruolo effettivo del P.M. e, dunque, alla effettiva sua disponibilità della polizia giudiziaria. È un tema che riemerge surrettiziamente in ogni occasione di inchieste che toccano il potere politico, trascurando che, grazie all'equilibrio del nostro sistema e delle norme vigenti, la Magistratura è riuscita ad assicurare, al di là di innegabili patologie pure manifestatesi, un'interpretazione moderna e corretta del principio della sottoposizione funzionale della PG alle direttive dell'Autorità Giudiziaria, senza arrogarsi impropri poteri di vertice gerarchico delle strutture investigative .

Lo dimostra la storia dell'evoluzione dei rapporti tra PM e PG a partire dal periodo del terrorismo interno (cioè quello dei cosiddetti “*anni di piombo*”) e poi nel contrasto dei reati di mafia e corruzione, nonché nel settore del terrorismo internazionale: la magistratura e la polizia giudiziaria italiane, infatti, collaborando e confrontandosi sulla base delle rispettive e complementari competenze professionali, hanno saputo spontaneamente coordinarsi (anche quando non esistevano norme procedurali in tale direzione), affinare le specializzazioni necessarie e così contrastare con efficacia quei gravissimi fenomeni criminali.

Tale modello di lavoro, grazie anche a disposizioni legislative che, succedutesi nel tempo, lo hanno recepito e valorizzato (a partire dalla tanto ingiustamente vituperata “legislazione dell'emergenza”), si è esteso progressivamente ad ogni tipo di indagine giudiziaria di una certa complessità, tra cui quelle su reati di mafia e finanziari, sui reati contro la pubblica amministrazione, sui reati in danno di “soggetti deboli”, sui reati informatici etc. .

Si tratta, peraltro, di un modello investigativo che è invidiato all'estero per la sua validità ed efficacia, caratterizzato anche dall'indipendenza di cui gode la polizia giudiziaria italiana quale riflesso di quella del P.M. .

Per effetto del sistema vigente, l'attività d'indagine giudiziaria è svincolata da possibili condizionamenti del potere politico, in tal modo rafforzando anche l'indipendenza del giudice, che viene così posto in condizioni di emettere decisioni su ciò che il PM, e non l'Esecutivo, individua come reato ed obbligatoriamente persegue .

Diverse sono invece le finalità dell'azione delle Agenzie di Informazione.

Il Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica e i rapporti tra Autorità Giudiziaria ed Agenzie di Informazione.³⁵

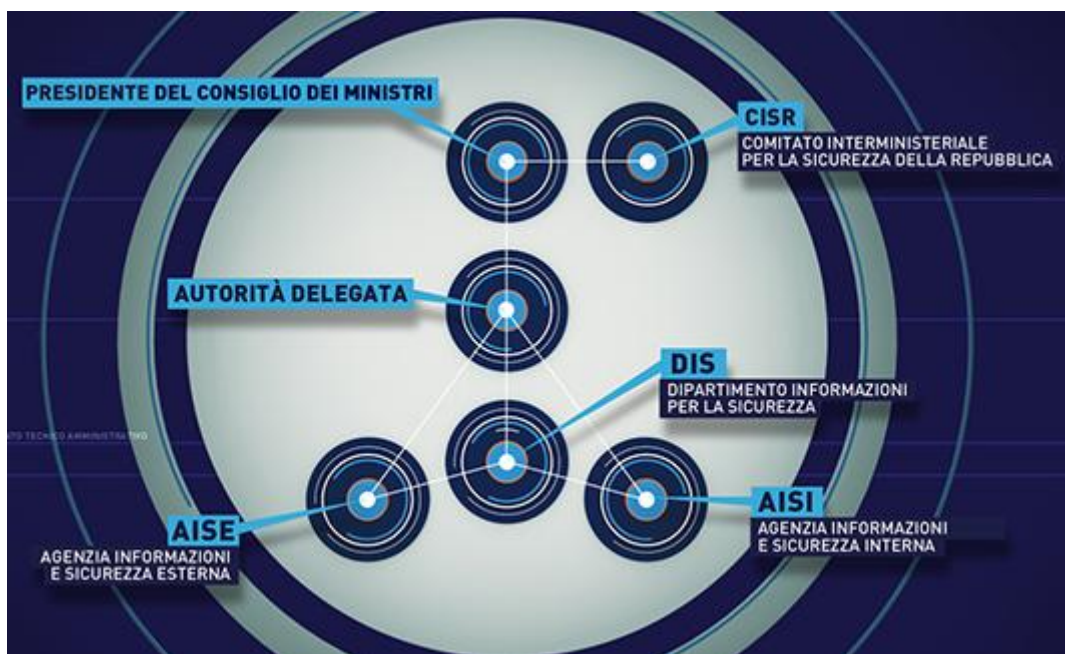
Il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è costituito dal complesso di organi e autorità che hanno il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia

³⁵ Le schematiche informazioni e il grafico presenti in questo paragrafo sono tratte dalla “fonte aperta” costituita dal sito istituzionale www.sicurezzanazionale.gov.it

proveniente sia dall'interno sia dall'esterno del Paese.

La principale legge che lo disciplina è la L. 3 agosto n. 2007, n. 124 (*"Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica"*), prevedendo che il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica sia composto dai seguenti organi con le seguenti competenze:

- Presidente del Consiglio dei ministri
- Autorità delegata
- Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR)
- Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)
- Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE)
- Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).



Al Presidente del Consiglio dei ministri è affidata l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni democratiche.

In tale funzione, egli:

- provvede al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza
- impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), emana le disposizioni necessarie per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema;
- provvede a tutelare l'attività degli operatori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) autorizzando il ricorso alle garanzie funzionali;

- delega i direttori di AISE e AISI a richiedere all'Autorità giudiziaria l'autorizzazione a svolgere specifiche attività di raccolta delle informazioni;
- sentito il CISR, impartisce al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), all'AISE e all'AISI direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche, con particolare riguardo alla sicurezza cibernetica nazionale.

Sono inoltre di sua competenza esclusiva:

- l'apposizione, la tutela e la conferma dell'opposizione del segreto di Stato;
- la nomina e la revoca del Direttore generale del DIS, del Direttore dell'AISE e del Direttore dell'AISI;
- la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie del DIS, dell'AISE e dell'AISI.

Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare le funzioni che non gli sono attribuite in via esclusiva a un'**Autorità delegata**.

- L'incarico di Autorità delegata può essere ricoperto da un sottosegretario di Stato o da un ministro senza portafoglio che non può esercitare ulteriori funzioni di governo.
- La legge prevede che l'Autorità delegata informi costantemente il Presidente del Consiglio dei ministri sulle modalità d'esercizio delle funzioni delegate.
- L'Autorità delegata fa parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) e presiede il Collegio di vertice, composto dal Direttore generale del DIS e dai Direttori dell'AISE e dell'AISI.

Il **Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica** (CISR) è un organismo di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e le finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza.

In particolare il Comitato:

- delibera sulla ripartizione delle risorse finanziarie e sui bilanci preventivi e consuntivi di DIS, AISE e AISI
- indica il fabbisogno informativo necessario ai ministri per svolgere l'attività di governo.

Sono membri del CISR:

- il Presidente del Consiglio dei ministri
- l'Autorità delegata
- il Ministro degli affari esteri
- il Ministro dell'interno
- il Ministro della difesa
- il Ministro della giustizia
- il Ministro dell'economia e delle finanze

- il Ministro dello sviluppo economico.

Al Direttore generale del DIS (si veda subito appresso) sono assegnate le funzioni di segretario del Comitato.

Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) è l'organo di cui si avvalgono il Presidente del Consiglio dei ministri e l'Autorità delegata per l'esercizio delle loro funzioni e per assicurare unitarietà nella programmazione della ricerca informativa, nell'analisi e nelle attività operative di AISE e AISI.

Con l'approvazione da parte del Parlamento della legge 133/2012 di iniziativa del COPASIR, approvata all'unanimità dal Parlamento, questo ruolo di coordinamento è stato ulteriormente rafforzato, in particolare per quanto riguarda l'analisi strategica di intelligence e la gestione unitaria delle risorse umane e materiali a disposizione del Comparto, funzioni che sono state espressamente demandate alla responsabilità del Dipartimento.

La stessa legge assegna inoltre al DIS il coordinamento delle attività informative indirizzate alla protezione delle infrastrutture critiche e dello spazio cibernetico del Paese

L'Agenzia informazioni e sicurezza esterna ³⁶(AISE) ha il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall'estero.

In particolare sono di competenza dell'AISE:

- le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia
- l'individuazione e il contrasto al di fuori del territorio nazionale delle attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali
- le attività di controproliferazione di materiali strategici.

L'AISE risponde al Presidente del Consiglio dei ministri e informa, tempestivamente e con continuità, il Ministro della difesa, il Ministro degli affari esteri e il Ministro dell'interno per le materie di rispettiva competenza.

L'Agenzia informazioni e sicurezza interna³⁷ (AISI) ha il compito di ricercare ed

³⁶ Trattasi dell'ex SISMi, Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare, previsto dalla Legge 24 ottobre 1977, n. 801

³⁷ Trattasi dell'ex SISDe, Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, previsto dalla Legge 24 ottobre 1977, n. 801

elaborare tutte le informazioni utili per difendere la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica.

In particolare sono di competenza dell'AISI:

- le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono all'interno del territorio italiano, a protezione degli interessi politici, militari, economici scientifici e industriali dell'Italia
- l'individuazione e il contrasto all'interno del territorio italiano sia delle attività di spionaggio dirette contro l'Italia sia di quelle volte a danneggiare interessi nazionali

L'AISI risponde al Presidente del Consiglio dei ministri e informa, tempestivamente e con continuità, il Ministro dell'interno, il Ministro degli affari esteri e il Ministro della difesa per le materie di rispettiva competenza.

I rapporti tra il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e l'Autorità giudiziaria sono disciplinati secondo criteri ispirati alla reciproca collaborazione e al bilanciamento tra l'interesse di giustizia e quello di tutela della sicurezza dello Stato.

In questo ambito si colloca la facoltà del Presidente del Consiglio di chiedere all'Autorità giudiziaria **copia di atti di procedimenti**, anche coperti dal segreto di indagine, o informazioni scritte sul loro contenuto, che siano indispensabili per le esigenze di intelligence (art. 14 L. 124/2007 che ha introdotto nel CPP l'art. 118 bis). Allo stesso scopo il DIS, nello svolgimento dei compiti di supporto al Presidente del Consiglio, può acquisire dalle Forze di polizia le **informazioni riguardanti indagini giudiziarie**, anche se coperte dal segreto di indagine, previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente (art. 4 co. 4 L. 124/2007).

Reciprocamente, ai sensi dei commi 7 e 8 dell'art. 23 L. 124/2007, è previsto che *“I direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e il direttore generale del DIS hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono”* (co.7) e che *“L'adempimento dell'obbligo di cui al comma 7 può essere ritardato, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, quando ciò sia strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza”*. (co.8).

Trattasi di una disposizione di eccezionale importanza da cui si deduce agevolmente che le Agenzie di Informazione non possono svolgere attività di polizia giudiziaria in senso stretto.

Del resto, l'art. 23 o. 1 della Legge n. 124/2007 prevede che il personale delle Agenzie

di informazione non riveste la qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, altrimenti dipenderebbe anche dal p.m. che non potrebbe esercitare il suo ruolo di direzione delle indagini in regime di indipendenza piena.

Tuttavia, per quanto riguarda le procedure a garanzia della riservatezza del personale di DIS, AISE e AISI chiamato a deporre in giudizio, l'Autorità giudiziaria deve adottare ogni possibile tutela della persona che deve essere esaminata, anche disponendo la sua partecipazione a distanza (art. 27 L. 124/2007).

La disciplina dei rapporti con l'Autorità giudiziaria riguarda anche la materia delle garanzie funzionali (artt. 17, 18, 19 e 20 L. 124/2007), in base alle quali *“Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi”* (testo del co. 1 dell'art. 17) nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 17³⁸ e delle procedure fissate dall'articolo 18.

³⁸ Questo il testo dell' art. 17 (*Ambito di applicazione delle garanzie funzionali*), con il co. riportato nel testo vigente prima della modifica introdotta con l'art. 31 del D.L. n. 38/2025 di cui appresso.

1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo e delle procedure fissate dall'articolo 18.

2. La speciale causa di giustificazione di cui al co. 1 non si applica se la condotta prevista dalla legge come reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone.

3. La speciale causa di giustificazione non si applica, altresì, nei casi di delitti di cui agli articoli 289 e 294 del codice penale e di delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza e poste in essere nel rispetto rigoroso delle procedure fissate dall'articolo 18, sempre che tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria oppure attraverso occultamento della prova di un delitto ovvero non siano dirette a sviare le indagini disposte dall'autorità giudiziaria. La speciale causa di giustificazione non si applica altresì alle condotte previste come reato a norma dell'articolo 255 del codice penale e della legge 20 febbraio 1958, n.75, e successive modificazioni.

4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'art. 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416-bis, primo co. del C.P.

5. Le condotte di cui al comma 1 non possono essere effettuate nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo.

6. La speciale causa di giustificazione si applica quando le condotte:

a) sono poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza, in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata ai sensi dell'articolo 18 e secondo le norme organizzative del Sistema di informazione per la sicurezza;

Va però sottolineato che nella produzione legislativa o nei progetti di legge in discussione si manifesta spesso, nel nostro Paese, un orientamento politico finalizzato ad estendere il ruolo delle Agenzie di Informazione nella direzione di attività che non competono loro, come – in particolare – quelle di indagine giudiziaria.

Fortunatamente è stato accantonato il progetto gradito al Ministro della Giustizia (come da sue dichiarazioni) di potenziare l'utilizzo e l'ambito delle intercettazioni preventive di competenza delle Agenzie di Informazione, ma egualmente con l'art. 31 del DL n. 48/2025, conv. dalla L. n. 80/2025 è stata introdotta una criticabile modifica dell'art. 17 L. n. 124/2007, cioè una consistente estensione della possibilità di concedere agli appartenenti alle Agenzie di Informazione autorizzazioni ai sensi dell'articolo 18 L. 124/2007 a compiere condotte previste dalla legge come reato.

Questo il testo precedentemente in vigore del co. 4 dell'art. 17 L.124/2007:

«4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'art. 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416 bis, primo co. del C.P. ».

Questo, invece, il testo della stessa norma come sostituito dall'art. 31, co. 1, del DL in esame :

«4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270, secondo comma, 270-bis, primo comma, limitatamente alle ipotesi di direzione e organizzazione dell'associazione, nonché secondo comma, 270-ter, 270-quater, 270-quater.1, 270-quinquies, 270-quinquies.1, 270-quinquies.3, 302, 306, secondo comma, 414, quarto comma, 416-bis, primo comma, e 435, primo e secondo comma, del codice penale.».

Si tratta di una modifica criticabile, a parere di chi scrive poichè un conto è autorizzare personale e collaboratori delle Agenzie di informazione ad infiltrarsi all'interno di associazioni criminali già esistenti per ricavarne notizie utili agli scopi di prevenzione dei pericoli (compito proprio delle Agenzie stesse), altro – invece – è autorizzarle addirittura a dirigere ed organizzare le associazioni questione o ad organizzare traffici di armi e materiali esplosivi. Se ciò avvenisse ci si troverebbe di fronte ad una vera e

b) sono indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili;

c) sono frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti

d) sono effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi.

7. Quando, per particolari condizioni di fatto e per eccezionali necessità, le attività indicate nel presente articolo sono state svolte da persone non addette ai servizi di informazione per la sicurezza, in concorso con uno o più dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza, e risulta che il ricorso alla loro opera da parte dei servizi di informazione per la sicurezza era indispensabile ed era stato autorizzato secondo le procedure fissate dall'articolo 18, tali persone sono equiparate, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, al personale dei servizi di informazione per la sicurezza.

propria condotta criminale che determinerebbe gravi pericoli per la collettività, attirando e coinvolgendovi criminali di ogni livello.

Prescindendo in questa sede da rilievi sulla complessa disciplina del segreto di Stato e sulle criticità emerse nella sua concreta applicazione³⁹, si può comunque affermare che, per il resto, l'equilibrio del nostro sistema è in generale ben assicurato dalle norme vigenti e, soprattutto, ha sin qui efficacemente funzionato,

Lo dimostra la storia dell'evoluzione dei rapporti tra PM e PG a partire dal periodo del terrorismo interno (il periodo, cioè, dei cosiddetti “*anni di piombo*”) e poi nel contrasto dei reati di mafia e corruzione, nonché nel settore del terrorismo internazionale, una storia che è ancora utile conoscere e valorizzare.

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

³⁹ In proposito, comunque, è giusto ricordare che la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo di Strasburgo – Sez. IV, in data 23 febbraio 2016, con sentenza emessa alla unanimità, ha condannato il Governo Italiano (che non ha impugnato la decisione) per l'abuso del segreto di Stato che, opposto alla A.G. – è scritto nella sentenza – ha determinato l'impunità di appartenenti al SISMi (precedente denominazione dell'AISE, una delle due Agenzie di informazione e sicurezza italiane) responsabili – in concorso con 26 statunitensi quasi tutti appartenenti alla C.I.A. - del sequestro dell'egiziano Abu Omar avvenuto in Milano, il 17 febbraio 2003. La condanna della CEDU ha affermato la violazione degli artt. 3, 5, 8, 13 della Convenzione EDU che rispettivamente prevedono: divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti; diritto alla libertà e alla sicurezza; diritto al rispetto della vita privata e familiare; diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Per un approfondimento sulla vicenda si rimanda all'intervento di A. Spataro su “Indagare l'Italia Repubblicana. Momenti di una storia lunga 75 anni. 1946-2021”, a cura di Silvia Cecchi e Cesare Panizza (Aras, Ed. 2021)