

“La magistratura italiana negli anni di piombo”

La presente relazione è stata pubblicata in “*Il libro degli anni di piombo. Storia e memoria del terrorismo italiano*” (Rizzoli, 2010 – pagg. 407 e segg.), a cura di Marc Lazar e Marie-Anne Matard-Bonucci.

Per gentile concessione di Armando Spataro

Intervento di

Gian Carlo Caselli (Procuratore della Repubblica a Torino) e di
Armando Spataro (Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano)

Giugno 2009

Il ruolo della magistratura italiana nel contrasto del terrorismo interno durante i cosiddetti “*anni di piombo*” è stato – ed è ancora - oggetto di analisi e commenti di fonti diverse e di segno opposto. Taluni giudizi critici, però, sono stati spesso formulati senza il necessario approfondimento storico e scientifico. Ciò è avvenuto anche 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”¹. 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 questi ultimi anni, 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*”². Per il passato, quindi, un'accusa di insensibilità ai principi su cui si regge ogni democrazia; per l'attualità, quella opposta, di ignorare, cioè, che le regole sono ormai cambiate e che, più del processo e della risposta giudiziaria, conta oggi l'*intelligence*.

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

La situazione, prima del sequestro dell'on.le Aldo Moro (16 marzo 1978), non era confortante: nel 1974, per la verità, erano stati costituiti, per indagare sul terrorismo e dare supporto alla Magistratura torinese, organi specializzati di polizia giudiziaria. Ma quei reparti erano stati sciolti tra il 1977 ed il gennaio 1978, probabilmente nell'erroneo convincimento che le BR fossero state definitivamente sconfitte con l'arresto di Renato Curcio e di altri storici esponenti di quell'organizzazione. Ne fu naturale conseguenza l'indebolimento degli apparati

¹ B. Spinelli, *La Stampa*, 7 marzo 2004

² S. Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri, dicembre del 2005



di investigazione proprio mentre il terrorismo di sinistra scatenava nuove offensive: centralizzazione e specializzazione investigativa ne risultarono penalizzate.

Ma neppure la magistratura, salvo forse a Torino, era in grado di affrontare quella nuova emergenza con la preparazione necessaria: indagini frammentate, talvolta approssimative e comunque prive di coordinamento, costituivano la normalità quasi dappertutto.

Nel 1978, però, in particolare nel periodo post-Moro, la situazione registrò un'evoluzione positiva grazie all'iniziativa autonoma di Pubblici Ministeri e Giudici Istruttori, che diedero vita ad un coordinamento spontaneo tra gli uffici giudiziari ed alla creazione di gruppi specializzati nel settore del terrorismo. Il sistema di legge non prevedeva allora alcuna norma in tema di coordinamento: anzi conosceva barriere formali che ostacolavano lo scambio di notizie. Ciononostante, a partire dalla metà del 1978, quei magistrati, superando ogni logica formalistica ed ogni possibile diversità di estrazione culturale, cominciarono ad incontrarsi spontaneamente, con periodicità molto ravvicinata ed in modo riservato. Essi operavano nelle città più interessate dal terrorismo (Torino, Milano, Genova, Padova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Nuoro), non erano più di venticinque unità e nei loro incontri si scambiavano in tempo reale notizie sulle indagini, elaborando anche 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) e del concorso "morale" dei capi delle associazioni terroristiche, che vennero incriminati – quali mandanti e/o organizzatori - per i reati da queste commessi e rivendicati. Quando poi si manifestarono le collaborazioni dei primi "pentiti", tra la fine del 1979 e l'inizio del 1980, i magistrati presero a scambiarsi rapidamente anche i verbali delle dichiarazioni dei collaboratori, accordandosi sulla ripartizione di competenze territoriali sui singoli reati, nonché su tempi e modalità di eventuali e conseguenti arresti.

Anche l'evoluzione delle strategie dei gruppi armati, le loro "risoluzioni strategiche" e i volantini di rivendicazione venivano analizzati dai magistrati italiani che indagavano sul fenomeno, 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 terroristi. Questo tipo di specializzazione e di auto-organizzazione – non è superfluo ricordarlo – vide protagonisti solo i pubblici ministeri ed i giudici istruttori³, senza alcuna direttiva politica o altra forma di condizionamento (impossibili ancor'oggi nei confronti di una magistratura tradizionalmente gelosa della sua indipendenza) e senza che alcuno invocasse la creazione di Tribunali speciali o di un'unica Procura competente su tutto il territorio nazionale per quel tipo di reati. Organismi che non esistevano allora e che, diversamente dai sistemi di molti altri stati europei, non esistono neppure adesso.

³ La figura del Giudice Istruttore è ormai abolita nell'ordinamento italiano da circa vent'anni. Fino al 1989, però, il G.I. era un organo che svolgeva funzioni inquirenti quando le indagini risultavano particolarmente complesse o riguardavano persone detenute da almeno 40 giorni. In tali casi, il Pubblico Ministero doveva trasmettere gli atti al Giudice Istruttore per la prosecuzione delle indagini, alla quali continuava però a partecipare.

In breve, alle riunioni dei magistrati, presero a partecipare anche i responsabili dei vari organi della Polizia Giudiziaria che nel frattempo stavano recuperando la loro specializzazione (il nuovo nucleo speciale interforze comandato dal gen. Dalla

Chiesa venne costituito il 10 agosto 1978). E proprio per effetto di questo stretto rapporto tra magistrati e polizia giudiziaria fu possibile non solo dare attuazione piena al principio – affermato dal Codice di Procedura e riconosciuto dalla Costituzione italiana – della dipendenza funzionale della Polizia dalle direttive dell’Autorità Giudiziaria, ma anche favorire reciprocamente crescita di professionalità e capacità di maggiore coordinamento nelle indagini 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 magistratura⁴. Dunque, né confusione, né scorciatoie nella lotta al terrorismo.

Si può dire, dunque, che risale a quel periodo la creazione di una sorta di *task force* composta da magistrati e forze di polizia, capace di organizzare congiuntamente, nel pieno rispetto dei diritti degli imputati, le modalità ed i tempi delle indagini, nonché di tenere ben distinti i fenomeni di cd. *antagonismo sociale* (fisiologici in qualsiasi democrazia avanzata) dalla pratica del terrorismo vero e proprio.

Si è già ricordato in premessa che, secondo alcuni commentatori, quegli anni sarebbero stati pure caratterizzati dalla produzione di una legislazione emergenziale che avrebbe determinato il sacrificio di diritti e garanzie degli imputati. Anche questa è una falsa affermazione, al di là dell’ovvia possibilità di criticare alcune di quelle scelte. Si fa spesso riferimento, ad esempio, alla legge “Reale”, cioè alla Legge 22 maggio 1975, n. 152 (*Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico*), affermando che abbia autorizzato la polizia a sparare in piazza 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 ordinamenti⁵. La *legge Reale* aveva solo 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 non si era ancora manifestato nelle sue forme più cruente: quella normativa cercava di fronteggiare soprattutto gli effetti delle manifestazioni violente di piazza dei primi anni ‘70. Era, dunque, una legge sull’ordine pubblico, non sul terrorismo: per questo fu poco utilizzata per il contrasto di

⁴ Proprio per tale ragione, anzi, la legge 24 ottobre 1977 n. 801 sui Servizi d’informazione prevedeva per i loro direttori un generale obbligo di riferire le notizie di reato eventualmente acquisite alla polizia giudiziaria, che ha a sua volta l’obbligo di comunicarle al Pubblico Ministero. Tale disposizione è stata confermata dalla nuova Legge sui Servizi 3 agosto 2007, n.124.

⁵ In Francia, ad esempio, l’istituto della «*garde à vue*» consente alla polizia di interrogare i fermati per 4 giorni, in assenza di avvocati. E le dichiarazioni rese dai fermati sono valide come prove nei processi.

tale fenomeno. Collegate all'estendersi di questo, invece, furono due leggi rispettivamente approvate l'8 agosto del 1977 ed il 18 maggio del 1978 (pochi giorni dopo l'omicidio dell'on.le Moro): ma esse introdussero soprattutto alcune novità

processuali ed alcuni nuovi reati, come il sequestro di persona a scopo di terrorismo.

Di fatto disapplicate – e presto dimenticate - furono anche alcune norme che avrebbero potuto avere riflessi negativi sui diritti e sulle garanzie dei cittadini. Ad esempio, quella introdotta con il Decreto Legge 15 dicembre 1979 n. 625 che autorizzava la polizia, in presenza del sospetto che vi si potesse nascondere un terrorista, a perquisire interi “blocchi di edifici”: strumento del tutto inutile, essendo chiaro che in quei casi è preferibile individuare e pedinare il ricercato piuttosto che ricorrere a perquisizioni indiscriminate. Fu utile, invece, l'obbligo imposto ai proprietari di immobili, con la citata legge del maggio del 1978, di denunciare i contratti di locazione dei medesimi, una norma che disorientò almeno “Prima Linea”, i cui capi – come poi si seppe – decisero di abbandonare prudenzialmente molti appartamenti che usavano come basi dell'organizzazione per timore di essere scoperti.

Gli strumenti “emergenziali” effettivamente importanti contro il terrorismo, invece, sono stati altri, sostanzialmente due: da un lato, l'aggravante della metà delle pene previste per i reati commessi per finalità di terrorismo; dall'altro, la diminuzione della pena per i collaboratori. Queste norme vennero introdotte nel dicembre del 1979 (con il già citato Decreto Legge n. 625, convertito nella Legge 6 febbraio 1980. n.15), dopo l'ennesimo tragico episodio di quel periodo. L'aumento della pena, naturalmente, produsse conseguenze sulla durata della custodia cautelare in carcere, rapportata – in Italia – alla misura della pena prevista dal Codice Penale per ogni reato. Quanto alla normativa *premiante* in favore dei cd. “pentiti”, si tratta di una legge tuttora in vigore : non, dunque, una legge eccezionale, ma uno strumento ordinario introdotto nel sistema, come avviene quasi in ogni parte del mondo. La scelta di consentire consistenti riduzioni di pena a chi avesse pienamente collaborato con la magistratura, anzi, si rivelò talmente utile da essere stata poi estesa al contrasto di molti altri fenomeni criminali, come la mafia, il traffico di stupefacenti, la tratta delle persone etc.. Alla luce dei risultati per quella strada conseguiti, il Parlamento approvò un'altra legge, quella n. 304 del 29 maggio 1982, che introdusse benefici ancora maggiori (possibilità di più incisive riduzioni di pena e di libertà provvisoria, nonché casi di non punibilità per i responsabili di alcuni delitti) per i terroristi che avessero scelto la strada della piena collaborazione processuale entro il breve termine previsto dalla legge. Peraltro, i magistrati esperti di terrorismo, consci dell'eccezionalità di questo ulteriore strumento, si pronunciarono compatti contro la proroga della sua validità. Furono questi, dunque, gli “strumenti eccezionali” utilizzati contro il terrorismo: è facile constatare come essi non si collocassero in alcun modo al di fuori di un sistema di leggi che, salvaguardando le libertà dei singoli, si proponeva solo di rendere più efficace il contrasto di quel tragico fenomeno criminale. Tanto più ove si consideri che l'accesso ai benefici premiali previsti dalle leggi citate, diversamente da quanto avviene in altri Stati, prevedeva comunque il rispetto delle garanzie degli

“accusati”: come avviene ancora oggi, infatti, essi potevano essere concessi solo dal giudice competente, a seguito del pubblico dibattimento in cui i difensori dei chiamati in correità avevano la possibilità di contro-interrogare i collaboratori. Le

riduzioni di pena, in sostanza, conseguivano solo ad un esame molto approfondito della credibilità delle dichiarazioni dei cosiddetti “pentiti”, che dovevano essere avvalorate dalla individuazione di precisi riscontri oggettivi al loro contenuto. Anche i processi *in absentia*, cioè a carico dei latitanti, si sono sempre celebrati nel rispetto dei loro diritti e con la partecipazione degli avvocati difensori. Lo ha anche ricordato la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo, definendo nel dicembre del 2006 «*manifestamente infondato*» il ricorso di un latitante molto amato in Francia, Cesare Battisti, in realtà uno dei peggiori assassini nella storia del terrorismo italiano.

Ecco perché non è assolutamente vero che la giustizia sia stata amministrata in Italia da Tribunali speciali, in modo sommario contro centinaia o migliaia di militanti condannati senza prove, solo a causa delle loro idee politiche e sulla base di false dichiarazioni di “pentiti” prezzolati. Premesso che i numeri che spesso vengono citati a proposito delle persone incriminate o condannate in Italia non trovano alcun riscontro nella realtà, va detto che nessuno è stato perseguito in quegli anni per le sue opinioni politiche. Tutti i procedimenti giudiziari hanno sempre e soltanto riguardato fatti concreti, di organizzazione o esecuzione di azioni violente.

E’ falso anche che fosse in atto in Italia una guerra civile o che il terrorismo fosse un fenomeno di massa. Semmai era 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.

Ma qualcuno continua ad affermare che, per chiudere definitivamente gli anni di piombo, sarebbe oggi necessario un atto politico di pacificazione (cioè, un’ “amnistia”), quasi la situazione italiana fosse simile a quella sudafricana all’avvento di N. Mandela. In realtà, il 18 febbraio 1987, il Parlamento italiano, approvò una legge che offriva ampie possibilità, a chiunque lo avesse voluto, di chiudere i conti con il proprio passato. Erano sufficienti una mera dichiarazione formale di dissociazione dal terrorismo e l’ammissione dei reati commessi, pur senza l’indicazione dei complici, per ottenere consistenti sconti di pena e benefici penitenziari. Se ne avvalsero alcune centinaia di detenuti, tra cui anche molti vertici delle BR e di Prima Linea. Non avrebbe dunque senso un ulteriore intervento legislativo, anche perché i terroristi ancora detenuti sono soltanto quelli arrestati in anni recenti o quelli che hanno continuato a commettere reati anche in carcere: a loro la pacificazione non sembra interessare in alcun modo.

Non è neppure vero, ovviamente, che si sia praticata in Italia la tortura. Sembra quasi superfluo doverlo ribadire, ma qualche intellettuale francese dice di crederlo. Vale la pena di precisare, allora, che carceri speciali, cioè di massima sicurezza, sono certamente esistite, ma si trattava di strutture assolutamente necessarie

per impedire evasioni all'epoca non certo rare (basti pensare a quella del 1975 del capo delle BR Renato Curcio) e per evitare che i detenuti facessero pervenire all'esterno, cioè ai compagni liberi, istruzioni e direttive sulle attività delittuose

da compiere. Simili strutture sono oggi previste per i capi delle organizzazioni mafiose. Se episodi di violenza dentro le carceri o fuori delle carceri si sono verificati, a danno di qualsiasi tipo di detenuto, la magistratura italiana rivendica, a suo merito, di essere intervenuta contro i colpevoli individuandoli e punendoli, indipendentemente dalla loro eventuale funzione istituzionale.

E' anche giusto ricordare che proprio nei cd. "anni di piombo" maturò la convinzione dei giudici italiani di dovere "uscire" dai loro palazzi per discutere di legalità in scuole ed università, in circoli di quartiere e nelle fabbriche, in sedi di associazioni culturali ed ovunque fosse possibile : allora per diffondere la conoscenza della tragica 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 ed a difesa dei principi costituzionali.

Ecco perché la magistratura italiana ricorda con orgoglio le parole pronunciate più di vent'anni dall'allora Capo dello Stato, Sandro Pertini, il quale affermò, riferendosi alle B.R. ormai scompagnate, che il nostro Paese poteva vantarsi di avere sconfitto il terrorismo con gli strumenti previsti dalla Legge, nelle aule di giustizia e non negli stadi.

Insomma, l'Italia non ha conosciuto derive antidemocratiche nella lotta al terrorismo e la sua legislazione "speciale" ha rispettato i principi costituzionali. 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. Sono tanti, infatti, i magistrati e gli uomini delle istituzioni vilmente uccisi dai terroristi solo perché applicavano la legge.

Una tragica immagine riassume il senso del loro sacrificio: il 19 marzo del 1980, nella Università Statale di Milano, dinanzi all'aula in cui stava per tenere una lezione ai suoi studenti, Guido Galli, professore e giudice che aveva condotto importanti indagini sul terrorismo, era a terra sul pavimento, ucciso dall'organizzazione terroristica *Prima Linea*. Accanto alla sua mano, vi era, aperto, il Codice delle leggi per cui aveva sacrificato la sua vita.

"*Uomini e giudici come lui* – diceva il volantino di rivendicazione di *Prima Linea* – *danno credibilità alle Istituzioni*" e perciò dovevano essere uccisi. Guido Galli non fu certo l'unica vittima di una virtù che può definirsi con poche e semplici parole: totale dedizione alla legge.

Si tratta della stessa dedizione che ancora oggi, dopo avere determinato nel 1988 la sconfitta del terrorismo interno degli anni di piombo, anima magistratura e polizia italiana nella loro azione sia contro gli ultimi "giapponesi" del terrorismo interno (tra il 2006 ed il 2009 una ventina di nuovi militanti delle BR sono stati arrestati tra Milano, Torino, Padova e Roma), che contro il terrorismo internazionale, causa di molte tragedie dei tempi che viviamo.