

# LOGICA DEL TERRORE E LEGISLAZIONE D'EMERGENZA IN ITALIA (1975-1980). SPUNTI DI RIFLESSIONE<sup>1</sup>

Francesca De Rosa  
Universidad Federico II de Nápoles

## 1. Centralità del problema penale e continuità delle politiche dell'emergenza

Prima di esaminare la *legislazione speciale* che venne applicata in Italia durante gli anni Settanta del Novecento—che si è soliti definire *gli anni di piombo*—è opportuno riflettere sull'impianto penalistico allora vigente.

La recente storiografia giuridica si è soffermata sullo stretto nesso tra politica e diritto negli anni immediatamente dopo il fascismo. La nuova Italia, quella repubblicana, come ha scritto Floriana Colao, «scontava un paradosso, per dover essere da un lato legata alla “defascistizzazione” che soprattutto il potere politico intendeva avviare; dall'altro all'istanza della separazione tra giustizia e politica, nell'orizzonte di una tradizione liberale del processo e dell'ordine giudiziario[...]e della riaffermazione del tecnicismo e della continuità dello Stato»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación DER2013-42039-P, cuyo título es “Evolución de las jurisdicciones especiales como instrumentos de control político-religioso, de seguridad y de orden público”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en la Convocatoria 2013 de Proyectos de I+D del Subprograma de Generación de Conocimiento, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia.

<sup>2</sup> F. Colao, *Giustizia e processo penale nell'Italia Repubblicana*, Milano 2013, p. XII.

I diritti individuali, riconosciuti dalla Carta Costituzionale, dovevano trovare la giusta tutela nel processo penale, anche se «l'ideale di una procedura ancorata ai pubblici poteri, di una verità processuale vocata a rispondere alle aspettative della società, era destinato a complicare il rapporto tra la costituzione e il sistema accusatorio, cui guardava parte della processual-penalistica, fin dal dopoguerra in cerca di una piattaforma tecnica e ideologica in grado di coniugare garanzie individuali e tutela della collettività.»<sup>3</sup>.

In questa prospettiva il modello processual-penalistico italiano ancora, e per altri trent'anni, fondato sul codice fascista, si basava sul principio che la magistratura rappresentasse la coscienza sociale. Una simile funzione sembrò riprender vigore e, anzi, rafforzarsi proprio durante gli anni Settanta con i numerosi processi al terrorismo; poi, trala fine degli anni Ottanta e gli inizi dei Novanta, fino ad arrivare alle più recenti vicende di *tangentopoli*, i processi di camorra e di mafia hanno contribuito sempre di più a definire questo nuovo e incisivo ruolo della magistratura. E' emerso, così, sempre più chiaro il principio che «la verità giudiziaria potesse essere utile alla storia e alla politica e certi processi penali dovevano soprattutto assolvere il compito di narrare all'opinione pubblica la storia d'Italia»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Ivi. p. XIII. Sul punto cfr. anche il lavoro di D. Negri, *Agli albori di un paradigma dell'Italia Repubblicana. Il processo penale come "diritto costituzionale applicato"*, in *Diritti individuali e processo penale*, a cura di M. Pifferi e D. Negri, Milano 2011, p. 14 e *passim*. Il sistema penale legato ai principi normativi dello stato sociale di diritto, inseriti nella Carta costituzionale, sembra perdere il suo fondamento quando l'attività legislativa e la prassi giurisprudenziale, che scaturiscono da determinate condizioni "eccezionali", vanno a ledere lentamente quei principi. Sul punto cfr. F. Bricola, *Teoria generale del reato*, in Nss. D.I., XIX, Torino 1973, p. 8 e ss.

<sup>4</sup>F. Colao, *Giustizia e processo penale*, cit. p. XIV.

Tali fenomeni *sociali*<sup>5</sup>, peraltro, si radicano nella peculiarità della cronica *emergenza*, dalla quale nasce ed entro la quale agisce la legislazione italiana. Il Regno d'Italia – scrive acutamente Mario Sbriccoli – «nasce sotto il segno dell'emergenza. L'insurrezione di una parte delle popolazioni meridionali mette in pericolo da subito, ed in modo assai serio, l'unità dello Stato appena realizzata, e getta drammaticamente il Regno appena proclamato in una difficilissima condizione politica ed istituzionale».<sup>6</sup>

Questa difficoltà del sistema “Stato” può, secondo Sbriccoli, essere considerata una “costante”, un “tratto permanente” della legislazione penale italiana;<sup>7</sup> in virtù di questa particolare condizione di partenza, si è dato il via ad una produzione legislativa eccezionale che è finita per insinuarsi stabilmente nell'ordinamento penale<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>A partire dagli anni Cinquanta (a oggi), come si leggerà più avanti, l'ordine pubblico ha dovuto fronteggiare prima i conflitti politici e sindacali, studenteschi e operai; poi i conflitti sociali, scaturiti dalla crisi economica, da qui il terrorismo, la crescita della criminalità organizzata e i fenomeni di corruzione che, in particolare, hanno colpito violentemente la politica. I rappresentanti del governo, pur consapevoli di questo dato storico del paese, hanno sempre optato per scelte emergenziali, che hanno invece nettamente favorito la logica della criminalizzazione: la scelta del Legislatore italiano è stata sempre di tipo giudiziario. Cfr. infra nt. 11.

<sup>6</sup> M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in «Storia d'Italia» Annali 14, Torino 1998, p. 487.

<sup>7</sup>*Ivi*, pp. 487-88, «Il modo in cui la classe dirigente reagì, sul piano normativo e su quello delle pratiche di giustizia, impresse indelebilmente nel sistema penale italiano un segno che si sarebbe rivelato praticamente incancellabile: un *imprint* originario destinato a durare e a colorare di sé la politica penale dello Stato lungo l'intero arco della sua esistenza [...]». La deroga alla norma ordinaria ha trovato una sua costante presenza nel sistema penale italiano, sul punto cfr. P. Troncone, *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo Stato Liberale allo Stato democratico di diritto*, Napoli 2001, p. 33.e *passim*.

<sup>8</sup> M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti*, cit. p. 488.

In questo contesto si innesca quello che Sbriccoliha definitocome il *paradosso del fallimento*, ossia che la legislazione d'emergenza con leggi eccezionali, emanateper condizioni particolari e determinate e, soprattutto, tendenzialmente provvisorie, venivano di regola prorogate o rinnovate perché «il problema per il quale erano state emanate era irrisolto.[...] Ed è norma che anche una volta uscite di vigore esse lascino nell'ordinamento pesante traccia di sé, introducendovi principi destinati a durare ed a perpetuarne lo strumentario, quando non lo spirito.»<sup>9</sup>.

Attraverso questa diagnosi storiografica, si può quindi affermare che la *questione penale* ha caratterizzato la vita politica italiana e che affrontare il problema penale significava incidere nella formazione del paese: infatti, «proprio nei momenti di maggiore difficoltà per il Paese, che si sia trattato dell'emergenza del brigantaggio, o della crisi di fine secolo, del triennio di sangue che precedette il fascismo o della crisi Matteotti, dell'emergenza terrorismo o di quella mafiosa, ovvero del ritorno al centro della scena del rapporto tra politica e giustizia dopo l'inchiesta c.d. "Mani pulite", il momento penale immediatamente balzato ogni volta al centro della scena: in quanto *strumento* primario della risposta e quindi *terreno* inevitabile dello scontro.»<sup>10</sup>.

Nella storia d'Italia "recente" la giustizia penale ha assunto sempre di più un ruolo essenziale soprattutto nel momento in cui è andata ad incidere oltre gli ambiti "tradizionali", dovendo affrontare particolari emergenze criminali. Al centro della riflessione dei penalisti vi erano sempre di più questioni che avevano «un immediato riflesso sulla società, implicando azioni in primo luogo politiche, culturali, di civiltà: si andava dalle questioni di politica criminale a quelle che investivano la pena, speciale indicatore dei livelli di legalità di un ordinamento giuridico; fino a quelle che coinvolgevano il ruolo

---

<sup>9</sup>*Ivi*, p. 489.

<sup>10</sup>*Ivi*, p. 493.

della giustizia passando per il processo, la funzione dei magistrati, i diritti dei cittadini, la salvaguardia della legalità o le esigenze di difesa della società»<sup>11</sup>.

L'impianto penalistico italiano, eredità del fascismo, negli anni della crescita economica appariva «invecchiato e bisognoso di riforme, in grave ritardo sullo sviluppo civile ed economico del paese in fase di modernizzazione». Questa lentezza ha determinato, come ha scritto Sbriccoli, una reazione emergenziale. Le tensioni sociali e le questioni di ordine pubblico non riuscivano ad essere contenute nello schema penale esistente: «i conflitti politici, sindacali e studenteschi nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, il terrorismo degli anni Settanta, la criminalità organizzata degli anni Ottanta e i primi Novanta, la corruzione politica anch'essa fenomeno di lunga durata che esplose giudizialmente tra il 1992 ed il 1994, e da ultimo il sentimento di insicurezza, del quale non si può dire ancora che sia assunto a livello di una emergenza storica, ma che sta imprimendo un segno rilevante nel clima penale di questo inizio del nuovo secolo»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Ivi, pp. 493-94.

<sup>12</sup> M. Sbriccoli, *Giustizia Criminale*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari 2002, ora in *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, vol. I, Milano 2009, p. 40. Questa lucida diagnosi che l'Autore ha sviluppato in uno scritto del 2002 ci pone oggi, a distanza di 13 anni, dinanzi alla possibilità di vedere come la lungimiranza delle sue suggestioni siano oggi sotto gli occhi di tutti. Nell'attualità possiamo affermare sempre di più che il sentimento d'insicurezza è ormai un'emergenza storica: dalla caduta delle *Twin Towers* ad oggi questo "sentimento" ha determinato la nascita di sistemi emergenziali volti a frenare, reprimere, combattere, contrastare, situazioni difforni, ma continue. L'insicurezza o "l'ossessione securitaria" (come l'ha definita Paolo Cappellini, in *Un dialogo finalmente maturo. Prospettive storiche e ricostruttive sul processo penale come "diritto costituzionale applicato" nell'Italia repubblicana*, in D. Negri, M. Pifferi (a cura di), *Diritti individuali*, cit. p. 7) ha continuamente determinato la creazione di norme eccezionali, creando un sistema che si basa essenzialmente sulla dialettica dell'eccezione come regola. Sul punto cfr. G. Agamben, *Stato di eccezione*,

Sbriccolihha messo in evidenzacome, in Italia, la risposta all'emergenzaabbia creato da una parte l'effetto di rinviare ad un tempo non definito o definibile riforme strutturali del sistema penale;dall'altra normative d'urgenza destinate a perdere immediatamente la caratteristica della temporaneità divenendo stabili ed «ingombranti»<sup>13</sup>.

Lo Stato dettava e detta provvedimenti d'urgenza destinati a restare nel tempo: questo è accaduto nell'Italia delle *leggi eccezionali* di contrasto al terrorismo interno negli anni Settanta<sup>14</sup>.

---

cit. Milano 2003, *passim*; in particolare l'Autore afferma come l'eccezione stia divenendo sempre di più «una tecnica di governo e non una misura eccezionale», la cit. è a p. 16.

<sup>13</sup> M. Sbriccoli, *Giustizia criminale*, cit. p. 40. Non dobbiamo dimenticare l'intervento, quanto mai attuale, di Irti che nel 1979 segnalava che l'intero sistema giuridico italiano stava procedendo verso una sempre più netta decodificazione, proliferando in innumerevoli leggi fuori dalla forma codice; sul punto cfr. N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano 1979 *passim*. Di recente Insolera ha posto l'accento sulla necessità di dover prendere atto che è sempre più nitido il fenomeno di decodificazione nella materia penale, legato al moltiplicarsi della legislazione complementare, «riconducibile al susseguirsi nevrotico delle "emergenze", quelle maggiori degli anni settanta, terrorismo, mafia, criminalità organizzata e politico-amministrativa.»; sul punto cfr. G. Isolera, *Il diritto penale complementare*, in U. Curi, G. Palombarini (a cura di) *Il diritto penale minimo*, Roma 2002 pp. 63-4.

<sup>14</sup> Il paradigma dell'eccezione come contrasto al terrorismo rappresentava ieri, come oggi, una costante, è di pochi giorni fa l'approvazione in Senato del Decreto Antiterrorismo che prevede nuove misure per contrastare i nuovi fenomeni terroristici. Anche in questo caso l'emergenza innesca nuove ed urgenti regole eccezionali, creando – come accadde negli anni Ottanta – la Procura nazionale antiterrorismo, come estensione della Procura nazionale antimafia (cfr. <http://www.interno.gov.it/>). In un lavoro contenuto nel volume collettaneo, curato da Massimo Meccerelli, Paolo Palchetti e Carlo Sotis, su *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata 2011, in, *DerunheimlicheFeind. Melancholia politica, terrore, diritto: il nemico totale come figura dell'"invertedTotalitarianism"*, riguardo alla questione del terrorismo in

## **2. Dal Codice Rocco alla legge Reale: lo “Stato d’eccezione” prende forma**

Il Codice Rocco del 1930, in vigore in Italia, prevedeva, il reato di terrorismo rubricandolo sotto la categoria dei delitti politici, ossia dei delitti contro la personalità interna dello Stato: tra questi erano compresi anche i reati di associazione sovversiva, propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale, insurrezione armata contro i poteri dello Stato, guerra civile, cospirazione politica mediante accordo, cospirazione politica mediante associazione, banda armata (artt. 270-272-284-286-305-306)<sup>15</sup>. Questo complesso di disposizioni rappresentava un insieme di fattispecie incriminatrici a tutela del bene giuridico “personalità dello stato” rappresentando una spiccata innovazione rispetto al codice Zanardelli del 1889, nel quale era

---

rapporto agli stati democratici, Paolo Cappellini cita Paolo Bonetti quando afferma che, «terrorismo ed emergenza sono dunque temi di confine di ogni ordinamento giuridico» (p. 55) e oggi come ieri «l’obiettivo degli atti terroristici è proprio quello di intimidire i cittadini e impedire loro di esercitare quei diritti fondamentali e i diritti politici sui quali quel medesimo stato si regge» (p. 55 nt.).

<sup>15</sup> Il codice Rocco aveva riorganizzato ed ampliato le figure di reato associativo, in particolare la matrice politica; c’è da sottolineare che il passaggio dallo stato fascista a quello repubblicano non decretò l’accantonamento delle fattispecie incriminatrici associative che erano state poste a difesa del regime. Il d.l. luogo. 27 luglio 1944 n. 159, che abrogava tutte le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni e degli organi politici creati dal fascismo, lasciò inalterate queste fattispecie, che rimasero in vigore anche all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione. Sul punto cfr. L. Galtiero, voce, *Personalità dello Stato (delitti contro la)* in Enc. Giur. Treccani, vol. XXIII 1990, p. 3 ess. Sul punto cfr. G. Pasqua, *Legislazione italiana antiterrorismo*, in M. C. Bassiouni (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano 2005, p. 405 e ss.

prevista la fattispecie dei “delitti politici” contro la sicurezza dello Stato<sup>16</sup>.

Negli anni Settanta del Novecento, il terrorismo, come fenomeno associazionistico, divenne oggetto di numerose analisi, sia dal punto di vista della dottrina che della giurisprudenza<sup>17</sup>.

Caratteristica del fenomeno terroristico era, infatti, l'associazione e tra i reati associativi quello di banda armata<sup>18</sup> che «copr(iva) con sufficiente consapevolezza scientifica l'area alla quale appartene (vano) i fenomeni designati come “brigantaggio”, “banditismo”, “terrorismo”»<sup>19</sup>. L'art. 306 c.p. - nella formulazione di

---

<sup>16</sup> A. Rocco, *Relazione e Regio decreto 19 ottobre 1930 n. 1398. Approvazione del testo definitivo del Codice Penale*, in *Codice penale e di procedura penale*, Roma 1946, pp. 13: «Quale organismo economico-sociale, lo Stato non più si rappresenta come la somma aritmetica degli individui che lo compongono, bensì come la risultante, la sintesi o la composizione degli individui, delle categorie e delle classi che lo costituiscono, avente propria vita, propri fini, propri bisogni e interessi che trascendono per durata e per estensione la vita stessa degli individui delle categorie e delle classi e si estendono a tutte le generazioni passate, presenti e future.». Sul punto cfr. M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini*, II, 1973, pp. 607-701.

<sup>17</sup> In quegli anni vi fu un'intensa produzione giuridica, si fa qui riferimento solo ad alcuni lavori tra questi cfr. in particolare: P.L. Vigna G. Bellagamba, *La legge sull'ordine pubblico*, Milano 1975, *passim*; G. Insolera, *La politica criminale nei discorsi dei procuratori generali* (anno 1975), in *Questione criminale*, 1975I, 2, pp. 289 e ss; L. Ferrajoli, *Ordine pubblico e legislazione eccezionale in Questione criminale* 1977, III, 1, p. 361 e ss.

<sup>18</sup> La fattispecie della *Banda armata* fu particolarmente utilizzata fino all'inserimento nel codice penale italiano dell'art. 270 *bis*, che si ebbe con il D. L. 15/12/1979 n. 625, a sua volta convertito dalla L. 6/2/1980 n. 15, *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica* in G.U. 7/12/1979 n. 342 e G.U. 7/2/1980 n. 37.

<sup>19</sup> M. Sbriccoli, *Brigantaggio e ribellismi nella criminalistica dei secoli XVI-XVIII*, in M. Sbriccoli, *Storia del diritto penale e della giustizia, scritti editi e inediti*. p. 298.



Rocco - definiva la banda armata come una particolare forma di delinquenza associata, dotata di un'organizzazione, paragonabile alla cospirazione, dalla quale si distingueva per un requisito ulteriore: il possesso delle armi.<sup>20</sup> Quello di *banda armata* era, infatti, un reato facilmente riconoscibile, perché per configurarsi bastava il semplice elemento della "banda" connesso alla detenzione delle armi; non era infatti necessario riscontrare particolari gerarchie all'interno del gruppo criminale o particolari tipologie di apparato. Il legislatore del 1930 nel descrivere in maniera generica la fattispecie del 306 c.p. non fece altro che subordinare la punibilità alla mera volontà interiore, andando ad incriminare la condotta, ritenuta socialmente pericolosa<sup>21</sup>. Questa ricostruzione, frutto del momento storico in cui venne promulgato il Codice del 1930<sup>22</sup>, risultò particolarmente utile negli innumerevoli processi che vennero inaugurati nella stagione terroristica italiana.

Gli anni più caldi del terrorismo vanno dal 1969, anno della bomba a Piazza Fontana alla strage di Bologna del 1980. Tra questi due momenti sono compresi numerosi attentati di matrice terroristico/politica i quali hanno compromesso la stabilità di un paese che, di fatto, ancora, non aveva raggiunto la sua democratizzazione completa. Il culmine della minaccia terroristica fu raggiunto, com'è

---

<sup>20</sup> Art. 306 c. p., *Banda armata: formazione e partecipazione*: «Quando per commettere uno dei delitti indicati nell'art.302, si forma una banda armata, coloro che la promuovono o costituiscono o organizzano, soggiacciono, per ciò solo, alla pena della reclusione da cinque a quindici anni.

Per il solo fatto di partecipare alla banda armata, la pena è della reclusione da tre a nove anni.

I capi o i sovventori della banda armata soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.»

<sup>21</sup> Si rinvia qui alla manualistica penale: cfr. F. Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, p.42 e ss, G. Fiandaca E. Musco, *Diritto penale, Parte speciale*, I, Bologna, 2007, pp. 3 e ss.

<sup>22</sup>Sul punto cfr. G. Fiandaca, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in AA. VV. *Il codice Rocco cinquant'anni dopo*, in *La questione criminale*, 1981p. 67 e ss;

noto, con il sequestro e poi l'uccisione dell'On.le Aldo Moro, atto che spinse il Governo a varare un complesso di norme in contrasto al terrorismo<sup>23</sup>.

La prima normativa che il Governò varò nel 1975 fu sostanzialmente una legge sull'ordine pubblico: la L. 22 maggio n.152 – la *Legge "Reale"*<sup>24</sup>- (dal nome del Ministro proponente), rubricata come *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*. Fu una legislazione emergenziale composta da trentasei articoli attraverso i quali si modificavano i termini massimi della carcerazione preventiva, si riducevano i casi di libertà provvisoria, si autorizzava la perquisizione senza mandato, si riscriveva l'art. 238 cpp. del 1931, affidando alla polizia la possibilità di fermo di indiziati di reato per 48 ore<sup>25</sup>esi

---

<sup>23</sup> Occorre, tuttavia, per completezza precisare che il fenomeno terroristico in Italia non si è in realtà arrestato nei primi anni '80, bensì è proseguito con diverse fasi anche successivamente seppure in forme, modalità e contesti storici differenti. Tra gli episodi più significativi, vi sono le uccisioni di Ezio Tarantelli, professore universitario e consigliere della CISL, Lando Conti ex sindaco di Firenze (1986), Roberto Ruffilli ex consigliere politico del Presidente del Consiglio (1988), e dei giuslavoristi Massimo D'Antona (1999) e Marco Biagi (2002). Sul punto cfr. P. L. Vigna, *L'attuale fase della criminalità terroristica*, in Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, 1987, [http://www.csm.it/quaderni/quad\\_14.pdf](http://www.csm.it/quaderni/quad_14.pdf).

<sup>24</sup> I primi interventi di lotta al terrorismo furono incentrati su un «diritto penale di polizia», cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma-Bari, 1989, in particolare pp. 844-53. È interessante riflettere sul fatto che l'ordinamento italiano «ha sperimentato, tra i primi al mondo, alcune risposte giuridiche molto significative» e, per fattispecie come il terrorismo o la criminalità organizzata, il legislatore italiano ha formulato e «esportato» modelli «molto più apprezzati a livello internazionale del garantismo del nostro pur originale approccio costituzionalistico al penale.»; sul punto cfr. M. Donini, *Diritto penale di lotta VS. diritto penale del nemico*, in R.E.Kostoris e R. Orlandi (a cura di) *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino 2006, p. 24.

<sup>25</sup> A queste 48 ore venivano ad aggiungersene altre come previsto sempre dall'art. 3. Infatti, il Procuratore della Repubblica o il pretore dovevano

puniva, con l'arresto da sei a dodici mesi, l'uso in luoghi pubblici di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo adatto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona; la "devianza politica" venne equiparata al comportamento mafioso, riprendendo la misura preventiva del confino. Gli stranieri presenti sul territorio italiano, se non erano in grado di giustificare le proprie capacità reddituali, o meglio di sussistenza, potevano essere automaticamente espulsi. L'art. 53 del codice penale veniva, poi, integrato prevedendo l'uso delle armi "sempre e comunque" per impedire la consumazione di delitti e di strage, naufragio, disastro aereo o ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona.

La legge definiva i soggetti passibili di misure di prevenzione identificandoli con coloro che in gruppo o isolatamente ponevano in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato.

In questa costruzione normativa si possono ben riconoscere, infatti, quelle "tracce rilevanti" e "ingombranti" che, minando le garanzie costituzionali, hanno portato a far prevalere la ragione di Stato, sullo Stato di diritto<sup>26</sup>.

---

provvedere immediatamente all'interrogatorio del fermato e, se riconoscevano fondato il fermo, lo convalidavano con decreto motivato nelle quarantotto ore successive al ricevimento della comunicazione.

<sup>26</sup> L'entrata in vigore della Legge Reale apre il diritto penale alla «perenne emergenza», come lucidamente delineato da Moccia. La legge, in risposta ai fenomeni terroristici, rappresentava appieno la macchina penale con i suoi efficientismi e con i suoi simbolismi e sopravvive a questo momento storico riproponendosi per nuove e diverse emergenze, divenendo tratto permanente. Sul punto cfr. S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli s. ed. 2000 pp.1-27.

Attraverso la lettura degli *Atti Parlamentari* della VI legislatura ed in particolare della seduta della Camera del 7 maggio 1975, in cui era aperta la discussione della *legge Reale*, emerge il dibattito riguardante la promulgazione dell'art. 3 della Legge 22 maggio 1975 n.152. In particolare, nel dibattito, si soffermavano su quest'articolo in quanto il disposto era da considerarsi come «caratterizzante e qualificante della legge stessa, perché regola(va) in maniera nuova il fermo giudiziario, o il fermo di indiziati di reato». Il codice di procedura penale vigenteprevedeva il fermo giudiziario definendone il carattere di eccezionalità, ritendendo che si trattasse di «un fermo di polizia giudiziaria che consent(iva) ad ufficiali e agenti della polizia di fermare un cittadino anche fuori dei casi di flagranza, quando risult(assero) a suo carico gravi indizi di responsabilità per un gravissimo reato, e vi sia (stato) il sospetto che il cittadino voglia darsi alla fuga»<sup>27</sup>. Questa norma fu ritenuta eccezionale dallo stesso legislatore del 1930 perché, «che la forza pubblica, la polizia giudiziaria, abbia il compito dell'arresto o del fermo in flagranza di reato, è un principio che tutti gli ordinamenti ammettono; ma tutti gli ordinamenti dichiarano (e, oggi, la nostra Costituzione a chiarissime lettere) che a parte questo caso di privazione della libertà personale del cittadino, è compito del magistrato, nei casi appositi stabiliti dalla legge: non mai della polizia; eccezionalmente della polizia.»<sup>28</sup>. Il legislatore del 1930 ritenne quindi eccezionale questo istituto, perché al di fuori dei casi di flagranza, sarebbe spettato al magistrato emettere ordini di cattura e non alla forza pubblica tuttavia a quest'ultima era attribuita questa facoltà solo per casi particolarissimi ossia eccezionali, come «un gravissimo sospetto a carico di un cittadino ritenuto responsabile di gravissimi reati, e per il quale vi fosse la fondata opinione che stesse per darsi alla fuga»<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. Discorso dell'On. Accreman, sull'art. 3, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VI Legislatura – Discussioni – seduta del 7 maggio 1975*; p. 21929,

<sup>28</sup> Ivi, p. 21930.

<sup>29</sup> Ibidem.

La questione relativa all'art. 3 della legge in fase di approvazione risultava particolarmente delicata, perché andava a stabilire «un ampliamento eccezionale dei casi nei quali la polizia giudiziaria dovrebbe poter operare il fermo di cittadini non colti in flagranza»<sup>30</sup>, stabilendo, così, che non occorrerebbero più – come previsto dal legislatore del 1930 – gravi indizi di responsabilità, ma basterebbero “sufficienti” indizi di responsabilità. La questione era particolarmente complessa in quanto metteva a rischio: «le garanzie a proposito degli indizi di reato, centuplicando il potere di arrestare. Nel disegno di legge in discussione non solo veniva straordinariamente ampliata l'area in cui era possibile fermare il cittadino anche fuori dai casi previsti dalla legge, ma si restringeva la garanzia del cittadino.»<sup>31</sup>. Quest'articolo, nella sua formulazione, appariva in netto contrasto con il disposto dell'art. 27 della Costituzione oltrepassando, così, il principio che il cittadino non può essere considerato colpevole fino alla condanna definitiva. La discussione entrava, poi, nel merito della differenza tra fermo repressivo e fermo preventivo e per poter discriminare tra fase preventiva e fase discriminatoria, si doveva dare per presupposta la commissione del reato e ampliare il potere di prevenire in senso repressivo sulla base del mero sospetto che un reato sia stato commesso, induceva a pensare che fosse una norma di carattere preventivo gabbata come norma di carattere repressivo. La proposta di modifica dell'art. 3 prevedeva altresì che il testo venisse modificato introducendo che, «anche fuori dai casi di flagranza, gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone gravemente indiziate di delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 6 anni di reclusione ovvero dei delitti di detenzione di porto di armi da guerra o tipo guerra, compresi i fucili a canna mozza, delle munizioni destinate alle predette armi o di materie esplodenti; nonché dei reati previsti dalla legge 20 giugno 1952, n. 645, e successive modificazioni.»<sup>32</sup>. Il dibattito fu molto accorato, le garanzie

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ivi, p. 21931.

costituzionali apparivano, nell'articolo in esame, fortemente compromesse. A seguito della discussione il Ministro Reale ritenne che nell'articolo fosse introdotto l'aggettivo "fondato" in relazione alla parola "sospetto" affermando che non era nelle intenzioni del legislatore introdurre «con parole diverse il fermo di polizia». La discussione sull'art. 3 terminava con l'approvazione della modifica parziale; il testo definitivo recitava: «anche fuori dei casi di flagranza, quando vi è il fondato sospetto di fuga, gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone nei cui confronti ricorrono sufficienti indizi di delitto per il quale la legge stabilisce la pena non inferiore nel massimo a sei anni di reclusione ovvero di delitto concernente le armi da guerra o tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle predette armi o le materie esplodenti. Gli ufficiali possono trattenere i fermati per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti, dopo i quali debbono far tradurre i fermati immediatamente nelle carceri giudiziarie o in quelle mandamentali se in quest'ultime esiste la cella di isolamento.»<sup>33</sup>.

Durante la seduta del Senato del 15 maggio 1975, pochi giorni prima dell'approvazione della *Legge Reale*, vi fu una lunga discussione sulle ragioni fondanti di questa. Il senatore Lelio Basso si schierò contro la *Legge Reale* invocando una «speranza democratica»<sup>34</sup>. La pericolosità di questa norma era data dal fatto che mostrava un carattere «regressivo che annulla(va) di colpo quelle poche conquiste che si erano fatte sui codici fascisti»<sup>35</sup>. L'ordine pubblico veniva tutelato con un aumento delle pene e non si prendevano in considerazione le ragioni alla base della criminalità.

---

<sup>33</sup> G. U 24- 5-1975 n. 136, *Legge 22 maggio 1975 n.152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*, pp. 3274-5.

<sup>34</sup> Per un profilo bio-bibliografico di Lelio Basso, cfr. *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Vo. I, D. Ippolito, *Lelio Basso*, Voce, pp. 193-4 e bibliografia ivi contenuta.

<sup>35</sup> Cfr. *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, VI Legislatura – Discussioni – seduta del 15 maggio 1975*, p. 21253.

Basso affermava che il disegno di legge presentato da Reale non faceva altro che «aumenta(re) le pene carcerarie, limita(re) la libertà provvisoria»; per eliminare la criminalità politica e la criminalità comune «si devono eliminare le cause» e assicurare ai cittadini «quelle condizioni di vita civile in cui i germi della criminalità trovano difficoltà a diffondersi»<sup>36</sup>. La Legge Reale andava ad intaccare la costituzione, violandone non pochi articoli. Basso evidenziava, nel suo discorso, la pericolosità della violazione dell'art. 28 sulla responsabilità dei pubblici ufficiali. La Legge prevedeva, infatti, la possibilità per i pubblici ufficiali di sottrarsi anche alla responsabilità civile, l'art. 3 veniva minato perché la Legge, di fatto, andava a creare «due giurisdizioni: quella per tutti i modesti cittadini e quella per gli agenti di pubblica sicurezza»<sup>37</sup>. Altra questione particolarmente rilevante riguardava il principio della presunzione d'innocenza: «una cosa seria che anche gli antichi maestri da Beccaria a Carrara avevano insegnato», non può essere considerato colpevole un individuo e privarlo della libertà salvo casi eccezionalissimi, «la presunzione d'innocenza deve significare che un cittadino non può essere condannato al carcere senza giudizio e senza crimine».<sup>38</sup> Il Senatore Basso, pur consapevole che la legge sarebbe stata approvata con qualche emendamento migliorativo, riteneva di essere «profondamente umiliato di dover discutere nel Parlamento italiano

---

<sup>36</sup> Ivi, p. 21257. Nel suo discorso sulla criminalità Basso richiamava un'arringa di Enrico Ferri pronunciata dinanzi all'Assise di Venezia nel 1886 in difesa di alcuni contadini mantovani e ne riportava dei passi che riteneva necessari per chiarire la sua posizione. Ferri si chiedeva, nella arringa, in cosa consistesse realmente l'azione preventiva dell'autorità, e affermava che «in Italia disgraziatamente prevenire è sinonimo di arrestare... in Italia per prevenire non s'intende studiare le cause di un malessere sociale e rimuoverle o attenuarle fin dove è possibile, con il massimo rispetto dei diritti della persona umana. Qui per prevenire s'intende che appena un'ombra passi dinanzi all'autorità, questa debba ammanettare chi sta dietro quell'ombra».

<sup>37</sup> Ivi, p. 21258.

<sup>38</sup> Ibidem.

trent'anni dopo la liberazione e ventisette anni dopo la Costituzione, una legge di questa natura»<sup>39</sup>.

Con questa legge il Governo di fatto avviava l'erosione delle garanzie costituzionali esistenti procedendo, così, verso un vero e proprio logoramento dei principi cardine di uno Stato di diritto e conferendo alla «nostra macchina legislativa una celerità senza precedenti nell'azione di peggioramento dei codici fascisti e di smantellamento delle garanzie costituzionali»<sup>40</sup>. In quegli anni vi fu nuovamente un profondo cambiamento del concetto di ordine pubblico che tornava ad assumere, dopo il fascismo, una connotazione innanzitutto repressiva rispetto a quella preventiva: la tranquillità pubblica e il benessere potevano essere garantiti dalla formula della repressione. D'altronde i meccanismi di insicurezza sociale che si innescano in fasi storiche come quella del terrorismo, sono in grado di produrre politiche di espansione del concetto di responsabilità, che si realizzano attraverso principi come quello della presunzione di colpevolezza, ritenendo, così, un individuo colpevole non sulla base di un fatto commesso, ma sul presupposto di quello che avrebbe potuto commettere.

### **3. Dopo il sequestro e l'uccisione di Moro**

Le leggi per l'emergenza terroristica si susseguirono in reazione alle diverse fasi di quel momento storico e definirono uno spazio temporale piuttosto lungo; le più incisive nei confronti del fenomeno furono quelle emanate all'indomani del sequestro Moro, quando furono introdotti nuovi reati come il sequestro di persona a scopo di terrorismo, figura delittuosa presente nel codice Rocco ma senza la previsione dell'aggravante speciale della finalità di terrorismo<sup>41</sup>. Il d.l.

---

<sup>39</sup> Ivi, p. 21261.

<sup>40</sup> L. Ferrajoli, *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, cit. 361 e ss.

<sup>41</sup> G. U. 19 maggio 1978 n. 137, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 21 marzo 1978 n.59, concernente norme penali e processuali*



n. 59<sup>42</sup> del 21 marzo 1978, convertito nella legge n. 191 del 18 maggio 1978, introdusse diverse misure eccezionali da adottare contro il terrorismo e in particolare una procedura “premiata” nei confronti di coloro che si dichiaravano “collaboratori” della giustizia. Furono in un primo momento apportate modifiche dirette all’art. 630 cp che prevedeva il sequestro di persona a scopo eversivo, nel d.l n.59, a questa fattispecie vennero aggiunte le due diverse condizioni dettate dalle contingenze storiche del terrorismo: quella del sequestro a scopo terroristico e a scopo di estorsione. In sede di conversione, l’art. 630 prevedeva che se colui che, implicato con altri in un sequestro di persona a scopo di estorsione, dissociandosi dagli altri si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà e il sequestrato, senza che venga pagato il prezzo del riscatto, torna effettivamente in libertà, la pena per il dissociato veniva fortemente diminuita. Venne introdotto anche l’art. 289 bis con il quale si stabiliva che se colui che

---

*per la prevenzione e la repressione di gravi reati.* p. 3571: «Dopo l’art. 289 del codice penale è inserito il seguente: “art. 289 bis – (*Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*) – Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico sequestra una persona è punito con la reclusione da venticinque a trent’anni. Se dal sequestro deriva comunque la morte del sequestrato si applica la pena dell’ergastolo. Il concorrente che, *dissociandosi* dagli altri, si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà è punito con la reclusione da due a otto anni; se il soggetto passivo muore, in conseguenza del sequestro, dopo la liberazione, la pena è della reclusione da otto a diciotto anni. Quando ricorre una circostanza attenuante, alla pena prevista dal secondo comma è sostituita la reclusione da venti a ventiquattro anni; alla pena prevista dal terzo comma è sostituita la reclusione da ventiquattro a trent’anni. Se concorrono più circostanze attenuanti, la pena da applicare per effetto delle diminuzioni non può essere inferiore a dieci anni, nell’ipotesi prevista dal secondo comma, ed a quindici anni, nell’ipotesi prevista dal terzo comma”».

<sup>42</sup> Il d. l. venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 22 marzo 1978 e titolava «Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di reati gravi». Sul punto cfr. V. Grevi, *Sistema penale e leggi dell'emergenza. La risposta legislativa al terrorismo*, in G. Pasquino (a cura di), *la prova delle armi*, Bologna 1984, pp.17-76.

implicato in un sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione dissociandosi dagli altri, si adopera in modo che il soggetto passivo riacquisti la libertà, veniva punito con la reclusione da due a otto anni invece dei trenta previsti per coloro che non si dissociano (preferibilmente citare gli articoli). La legge del 18 maggio 1978 introdusse anche l'obbligo per i proprietari di immobili di denunciare all'autorità giudiziaria i contratti di locazione, al fine di identificare coloro che usavano appartamenti privati come base logistica<sup>43</sup>.

Accanto a queste previsioni, che assumevano sempre di meno il connotato della tutela dell'ordine pubblico e sempre di più quello della difesa "militare" dello stato, vi furono altre misure eccezionali che riguardarono la creazione di "carceri speciali" e l'attribuzione ai carabinieri dei poteri di sorveglianza esterna delle carceri<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Ivi, p. 3572: «Chiunque cede la proprietà o il godimento o a qualunque altro titolo consente, per un tempo superiore a un mese, l'uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso ha l'obbligo di comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza, entro quarantotto ore dalla consegna dell'immobile, la sua ubicazione, nonché le generalità dell'acquirente, del conduttore o della persona che assume la disponibilità del bene e degli estremi del documento di identità o di riconoscimento, che deve essere richiesto all'interessato».

<sup>44</sup> Decreto Ministeriale 4 maggio 1977 *Coordinamento del servizio di sicurezza esterna degli istituti penitenziari*, in G.U. 12 maggio 1977 n. 128, p. 3375: «Considerato che il grave fenomeno delle evasioni dalle carceri pregiudica il mantenimento dell'ordine pubblico. Considerato che il suddetto fenomeno richiede l'adozione di particolari misure dirette alla ristrutturazione degli istituti penitenziari di precipuo interesse ai fini della sicurezza e che nel corso della realizzazione di dette misure può sorgere l'esigenza che i servizi istituzionali svolti dall'Amministrazione penitenziaria allo esterno delle carceri debbano essere interati mediante l'eccezionale e temporaneo concorso di reparti delle forze di polizia.» All'art. 1 la legge decretava che: «al coordinamento del servizio di sicurezza esterna degli istituti penitenziari... è preposto un ufficiale generale dei carabinieri, nominato con decreto del Ministero per la difesa».

Un susseguirsi di norme definirono sempre meglio la risposta all'attacco dello Stato al terrorismo. A queste vanno aggiunti altri due strumenti "emergenziali" che riguardano la fase processuale e che sono frutto della consapevolezza che gli strumenti legislativi adottati fino a quel momento non avevano condotto ad una risoluzione: innanzitutto l'aggravante della metà delle pene previste per i reati commessi per finalità di terrorismo e la diminuzione della pena per i collaboratori. Il d.l. 625/1979, poi convertito nella legge 6 febbraio 1980 n. 15, *legge Cossiga*, sempre dal nome del ministro proponente, introduceva questo meccanismo "premiante", per favorire una sorta di trattamento differenziato in favore di coloro i quali intendessero collaborare con la giustizia<sup>45</sup>. La medesima legge introdusse i corpi speciali di azione antiterrorismo: il G.I.S. (Gruppo di Intervento Speciale) legato all'Arma dei Carabinieri e i N.O.C.S. (Nucleo Centrale di Sicurezza) della Polizia.

Lo Stato tornava ad essere sempre di più il "bene giuridico da tutelare", come formulato nel codice del fascismo e l'idea di una "depoliticizzazione" del codice, riprendendo il principio di "sicurezza" dello Stato come previsto invece dal codice Zanardelli, si

---

<sup>45</sup> G.U. 7 febbraio 1980 n. 137, Legge 6 febbraio 1980, n. 15, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n.625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*, p. 1023: «Per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, salvo quanto disposto nell'art.289-bis del codice penale, nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a vent'anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà». A queste formule di pentimento, ravvedimento e dissociazione si aggiungeva quel diritto penale differenziato come descritto da L. Ferrajoli, in *Diritto e ragione*, cit. p. 857.

allontanava sempre di più. Il terrorismo degli anni di piombo ha determinato, lo «smantellamento delle garanzie costituzionali»<sup>46</sup>.

La necessità di ricorrere a leggi speciali per reprimere fenomeni di terrorismo interno, di mafia, di criminalità organizzata, di corruzione, di terrorismo internazionale, ha ingenerato un sistema stabile di “normazione derogatoria” dei principi generali del diritto e della responsabilità penale. Non solo: essa ha provocato (e continua a provocare) un continuo indebolimento delle garanzie dei cittadini e questo “tratto” del penale, che doveva avere il carattere della temporaneità, si è radicalmente trasformato in un modello costante dell'ordinamento giuridico italiano e forse, in base al principio per cui il «passato non si cancella»,<sup>47</sup> tutto resta fermo in un tempo in cui l'eccezionale e lo straordinario diventano la normalità.

---

<sup>46</sup> L. Ferrajoli, *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *La questione criminale*, III, 1977, p.361-404,

<sup>47</sup> Utilizzo qui una locuzione di M.N.Miletti elaborata per: *Un vestito per cenerentola. L'identità del diritto processo penale all'alba della Repubblica*, in D. Negri M. Pifferi ( a cura di), *Diritti individuali e processo penale*, cit, p. 365 .