

Stato e terrorismo
Dalla politica dei "piccoli passi" alla legislazione antiterroristica

Monica Fioravanzo

Il volume di Tobias Hof su *Staat und Terrorismus in Italien 1969-1982* (München, Oldenbourg Verlag, 2011, pp. 409, euro 39,80) è pubblicato nella collana Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte (Fonti e rappresentazioni di storia contemporanea) dell'Istituto per la storia contemporanea di Monaco, che dal 1957 dà alle stampe edizioni di fonti o monografie risultato di ricerche promosse e condotte in prevalenza nell'ambito dell'Istituto stesso. Frutto di un complesso lavoro di scavo archivistico, e di analisi di fonti, edite e inedite, sia italiane che internazionali (in prevalenza tedesche e americane), l'opera di Hof s'inserisce nel progetto di ricerca su "Stato democratico e sfida terroristica. La politica antiterrorismo negli anni settanta e ottanta nell'Europa occidentale", promosso e coordinato da Johannes Hürter, ricercatore presso l'Istituto di Monaco e fra i pochi studiosi di area germanica che, accostandosi allo studio del terrorismo negli anni settanta in Europa, abbia avviato una lettura in chiave comparativa del fenomeno terroristico italiano (si veda per esempio il suo *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969-1982*, "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", 2009, n. 3, pp. 329-348): una lettura che in

certo qual modo fa appunto da sfondo al presente lavoro.

Staat und Terrorismus in Italien 1969-1982 senza dubbio s'iscrive in un filone della ricerca che, non diversamente da quanto avvenuto (e sta avvenendo) in Italia, anche in Germania ultimamente si è andato incentrando sull'analisi degli anni settanta e, in questo contesto, sul fenomeno che più drammaticamente li ha contrassegnati, il terrorismo, indagato nelle sue origini, nelle peculiarità, sul piano nazionale o internazionale: dagli studi di Klaus Weinhauer e di Wolfgang Kraushaar per la Germania (rispettivamente *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt am Main, Campus-Verlag, 2006 e *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg, Hamburger Ed., 2006, per esempio) fino a quelli di Petra Terhoeven sul caso italiano ("*Der Tod und Mädchen*". *Linksterroristinnen im Visier der italienischen und deutschen Öffentlichkeit*, in Ute Schneider [a cura di], *Dimensionen der Moderne. Festschrift für Christof Dipper*, Frankfurt am Main-Berlin-Bern, Wien Lang, 2008), e di Martin Steinseifer ("*Terrorismus*" zwischen Ereignis und Diskurs. Zur Pragmatik von Text-Bild-Zusammenstellungen in Printme-

dien der 1970er-Jahre, Berlin, De Gruyter, 2011), attento all'analisi del discorso mediatico sul terrorismo.

Sul piano operativo, questo campo di indagine si è dischiuso grazie all'apertura di molte fonti archivistiche, per il decorrere dei termini di accessibilità fissati per legge, ma rispecchia la volontà di rispondere, con un'analisi storica e rigorosamente ancorata ai documenti finalmente consultabili, agli interrogativi sulla natura del terrorismo, sulle cause che lo generano e sulle forme che può assumere — interrogativi che la reviviscenza, o l'apparente reviviscenza del fenomeno terroristico a partire dall'11 settembre 2001 e fino ai giorni nostri ha suscitato.

Nondimeno, rispetto alla storiografia tedesca, l'opera di Hof costituisce un lavoro nuovo e pionieristico, in quanto apre un campo — lo studio del terrorismo in Italia — finora sostanzialmente trascurato nelle sue specificità e peculiarità nazionali: è interessante sottolineare come nella stessa collana di edizione, pure aperta a temi internazionali e transnazionali, il libro rappresenti, insieme al volume di Hans Woller, *Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948* (1996) tradotto dal Mulino nel 1997, la sola monografia incentrata su di un problema storico che concerne l'Italia.

Ma passiamo all'analisi del contenuto e della struttura dell'opera. Il volume riguarda il periodo 1969-1982. Più precisamente, la ricostruzione muove dal gennaio del 1969, quando si manifestano i primi episodi terroristici di cui la strage di piazza Fontana a dicembre rappresenterebbe, secondo la lettura di Hof, già una fase di punta e avanzata e non l'esordio del fenomeno terroristico, come viene invece sovente interpretata dalla memorialistica o dalla pubblicistica. Il punto di arrivo è il 1982, anno in cui per la prima volta il numero degli attentati scese al di sotto della soglia registrata

appunto dal 1969. L'ultima parte del terzo capitolo getta tuttavia uno sguardo sugli anni immediatamente successivi, fino alla legge sui dissociati, promulgata nel 1987.

A fronte di una persino abusata diffusione del termine, cui corrisponde tuttavia un'estrema indeterminazione semantica, l'autore precisa che con 'terrorismo' intende riferirsi all'attività di gruppi armati illegali che, attraverso una strategia di provocazione violenta e crescente, mirano al sovvertimento dell'ordine politico e sociale esistente. Non rientrano quindi nel raggio della sua analisi altre forme di terrorismo, che pure hanno in varia misura coinvolto l'Italia, ma di differente matrice: "etnico-nazionale" (negli anni cinquanta e sessanta in Alto Adige, per esempio) oppure di carattere internazionale (si pensi agli attentati nell'aeroporto di Fiumicino nel 1973 e 1985).

Al centro della ricerca sono quindi la reazione e le scelte compiute dallo Stato italiano nella lotta contro quella forma di terrorismo che mirava a destabilizzarne basi e legittimità. La decisione dell'autore di privilegiare l'analisi del piano legislativo costituisce senza dubbio un ulteriore elemento di novità e d'interesse della ricerca, poiché questo, anche in Italia, è un tema poco e solo marginalmente indagato. Infatti, come osserva l'autore, nella pur assai vasta messe di lavori sul terrorismo, a prevalere sono gli studi di carattere sociologico, politologico e giuridico, che dedicano maggiore attenzione alle matrici economiche e sociali del fenomeno, alla natura dei movimenti e ai loro attori. A fianco di una produzione altrettanto ampia di carattere memorialistico e giornalistico, la riflessione storiografica fondata su una solida base archivistica appare nel complesso minoritaria, e le opere fondamentali edite negli ultimi anni, imperniate su di un

rigoroso lavoro d'archivio, hanno comunque rivolto principalmente la propria indagine allo studio di alcuni casi di particolare gravità, *in primis* il sequestro di Aldo Moro (si vedano Aldo Moro, *Lettere dalla prigionia*, a cura di Miguel Gotor, Torino, Einaudi, 2008; Miguel Gotor, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Torino, Einaudi, 2011), con l'attenta analisi delle percezioni e delle pressioni dei principali partiti politici rispetto al tragico sequestro (Agostino Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2005), oppure alla ricostruzione delle interrelazioni fra movimenti e gruppi armati emersi principalmente dalle indagini giudiziarie (si veda Pietro Fumian, Carlo Calogero, Michele Sartori, *Terrore rosso. Dall'Autonomia al partito armato*, Roma-Bari, Laterza, 2010, che l'autore non sembra essere riuscito a consultare).

Ma, come sottolinea Hof citando Roland Crelinsten, nascita e sviluppo dei gruppi terroristici non sono comprensibili se non "si analizza l'opposizione dello Stato e della società al terrorismo" (p. 5). In questo senso, ponendo al centro della sua indagine la risposta dello Stato al terrorismo, il libro di Hof non si limita ad affrontare un tema nuovo per la storiografia contemporaneistica tedesca, ma viene a colmare un vuoto nell'orizzonte storiografico italiano.

L'opera muove dalla constatazione che, nel recente, diffuso interesse per lo studio del fenomeno terroristico, cui si è accennato, non si sia sufficientemente riflettuto sul contributo per combatterlo che lo Stato italiano, tra i più colpiti dal fenomeno negli anni settanta, diede attraverso l'attività parlamentare e dei partiti e la legislazione d'emergenza. La domanda che l'autore si pone è se questa azione sia stata davvero efficace, quanto

abbia inciso nell'esaurimento del fenomeno, e in che misura e come abbia influito sugli equilibri democratici dello Stato italiano. La risposta a questi interrogativi esigeva preliminarmente una ricognizione rigorosa e puntuale dell'opera compiuta dal legislatore: tale è appunto l'impostazione della ricerca di Hof, fondata sull'analisi attenta dei dibattiti parlamentari e dei testi legislativi, sull'esame accurato della storiografia — tedesca, internazionale e italiana — sul terrorismo, nonché sul confronto con i principali modelli interpretativi del concetto.

Il vero nodo problematico che l'autore pone esplicitamente, e che costituisce il filo interpretativo dell'opera, è il rapporto fra libertà e sicurezza, tra tutela dei diritti e difesa dello Stato (e degli individui): un equilibrio cruciale e sempre a rischio, che lega poi le vicende ricostruite nel libro agli eventi drammatici degli ultimi anni. L'attenzione rivolta al piano legislativo e istituzionale, attraverso lo snodarsi delle proposte di legge, e quindi della legislazione antiterrorismo, da una prima fase contrassegnata da una certa gradualità (la politica dei "piccoli passi") alla fase dell'emergenza, con la legislazione *ad hoc* e l'istituzione di corpi speciali deputati alla lotta al terrorismo, senza che i confini dello Stato di diritto siano tuttavia mai oltrepassati, come il libro sottolinea più volte, costituisce quindi il principale, ma non l'esclusivo, campo di analisi dell'autore. Hof è consapevole di come ogni risposta istituzionale non sia del tutto estranea a fattori non strettamente oggettivi, ma anzi soggettivi quali le 'percezioni' del fenomeno terroristico da parte dei vari soggetti politici. Così, dopo una sintetica ricostruzione (mirata naturalmente al lettore tedesco) del sistema politico italiano, dal referendum istituzionale del 1946 agli anni settanta, è appunto alla percezione del terrorismo da parte dell'élite politica

italiana negli anni settanta e ottanta che Hof dedica l'intero secondo capitolo. Dall'analisi degli interventi svolti in Aula e nelle commissioni dai parlamentari e dai membri del governo, si evincono l'estrema indeterminatezza, la sottostima e persino la strumentalità con cui inizialmente fu percepito e valutato il fenomeno, a seconda delle appartenenze politiche. Con equilibrio e misura, l'autore pone l'accento sul nesso fra l'interpretazione della violenza terroristica e le divisioni che dividevano, complice la guerra fredda, società e schieramenti politici in Italia, come esito dei conti 'ancora aperti' con fascismo e Resistenza. Da qui le difficoltà e il ritardo nel delineare una reazione condivisa al fenomeno da parte delle forze politiche: soltanto con il sequestro di Aldo Moro la percezione del terrorismo come estremo pericolo per la democrazia indusse a una linea sostanzialmente unitaria, e più efficace, volta alla difesa delle istituzioni.

Alla "Politica antiterrorismo italiana" è quindi dedicato il capitolo centrale dell'opera, il terzo, che segue un andamento cronologico, ma articolato in sezioni che corrispondono ai momenti di snodo dell'azione legislativa e di governo, che per l'autore sono essenzialmente quattro: la fase iniziale, dal 1969 al 1975, segnata da una sottovalutazione del fenomeno; il periodo 1976-1977, con un più vivo senso di insicurezza, soprattutto da parte della classe politica, e quindi la prima svolta nella lotta al terrorismo; la terza fase, dal 1978 al 1982, aperta dal sequestro Moro e contrassegnata dalla politica della 'fermezza', e infine gli anni dal 1982 al 1987, con le leggi sui pentiti e sui dissociati. Nel contempo, rendendo conto del mutare dei piani e delle strategie proposte dai partiti politici di fronte alla violenza terroristica, il capitolo ricostruisce l'evolversi dell'idea stessa di lotta al terrorismo, da

una prima fase improntata sulla "lotta ai sintomi" (1969-1982) a una successiva tesa invece a combattere le cause del fenomeno.

Nella quarta parte del libro, dedicata a un bilancio dell'efficacia dell'azione dello Stato italiano rispetto al terrorismo, Hof pone in rilievo come non tanto l'inasprimento delle pene e delle misure di sicurezza abbia sortito effetti positivi nella sconfitta del terrorismo, quanto piuttosto la capacità del sistema, a partire soprattutto dal 1976, di isolare e delegittimare il terrorismo, da un lato, e di rinsaldare invece il quadro politico, grazie alla coesione fra i partiti e fra questi e le parti sociali, dall'altro. Riuscendo, almeno per un periodo, a superare lo iato, più volte segnalato dall'autore, fra Stato e società, fra forze di polizia e popolazione. A questo riguardo, non è casuale che, mentre in Germania la lotta al terrorismo puntò principalmente sull'affinamento dei mezzi di indagine, tecnici e informatici (grazie al cosiddetto *Kommissar Computer*), in Italia la fonte primaria di informazione sia stata costituita dal "teste principale", da cui la legge sui pentiti e poi sui dissociati: uno degli effetti principali delle testimonianze di costoro fu appunto la disgregazione della coesione e dei legami interni al movimento terroristico, in antitesi alla conquistata saldezza dello Stato. Per questo Hof, pur sottolineando complessità e difficoltà della situazione sociale, politica ed economica italiana negli anni settanta, giunge ad affermare che attraverso la lotta al terrorismo lo Stato italiano di fatto affrontò e superò la crisi di legittimazione che gli squilibri economici e sociali avevano in larga parte generato. Meno efficace, invece, fu la lotta volta a combattere tali squilibri, nel tentativo di estirpare le matrici economiche e sociali su cui poteva radicarsi il terrorismo, essenzialmente perché gli interventi in

questo campo furono pochi — Hof ricorda la legge contro la disoccupazione giovanile del 1977 — e di scarsa portata.

L'aver posto al centro dell'analisi la risposta dello "Stato-ordinamento" piuttosto che dello "Stato-apparato" ha inevitabilmente lasciato in ombra alcuni aspetti, in particolare il ruolo del potere giudiziario, che nell'ambito della propria competenza — non quella di emanare, certo, ma di attuare le norme —, è stato

in alcune fasi soggetto cruciale e insostituibile nella lotta al terrorismo. Nondimeno, rispetto all'ambito tematico esplicitamente indicato dall'autore, vale a dire l'azione politica svolta da governo e maggioranza parlamentare contro l'attacco terroristico, il libro fornisce un contributo importante e significativo alla ricerca storica sul terrorismo in Italia, non solo per gli studiosi d'oltralpe, ma anche per la storiografia italiana.